

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Historia

Doctorado en Historia



La reforma radical en el siglo XIX

Treinta años de liberalismo en Colombia y
Santander

Alumno: Juan Gonzalo Zapata Giraldo

Director: Gustavo Paz

Bogotá, Julio de 2014

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	4
1. EL ESPÍRITU Y LA PRÁCTICA: LAS REFORMAS RADICALES EN COLOMBIA.....	11
1.1 De la revolución de las ideas a una hegemonía política	11
1.2 Reformas radicales.....	23
1.3 Federalismo.....	30
1.4 Historiografía sobre los radicales	41
1.5 Limitaciones fiscales y económicas de la República.....	52
1.6 Santander	56
2. LOS GOBIERNOS FEDERALES DURANTE EL PERIODO RADICAL.....	63
2.1 La política durante la hegemonía radical.....	65
2.2 Guerras Civiles y su Impacto Financiero.....	72
2.3 Finanzas públicas del gobierno federal.....	75
2.4 Reforma Educativa	90
2.5 Otros Temas	96
2.6 La Banca Privada, el Banco Nacional y Rafael Núñez.	98
3. LAS FINANZAS DEL ESTADO DE SANTANDER DURANTE EL PERIODO RADICAL.....	114
3.1 Sobre las Principales Fuentes de Ingresos de Santander	131
3.2 Salinas y Vías: un caso de colaboración exitosa	143
3.3 Gastos del Estado Soberano.....	145
3.3.1 El Financiamiento de Justicia	146
3.3.2 Sueldos de los Funcionarios Públicos.....	154
3.4 Deuda Pública y Banca	156
4. CAMINOS Y FERROCARRILES EN SANTANDER	165
4.1 Las vías en la naciente república	166
4.2 Las Vías en Santander en los años de los Gobiernos Radicales	180
4.2.1 Concesiones y concesionarios de obras públicas.....	193
4.3 Relaciones con el Gobierno Federal.....	212
4.3.1 Caminos Carreteros	218
4.4 Santander y su participación en proyectos de Ferrocarriles	223
4.4.1 Participación en Ferrocarriles Nacionales	224
4.4.2 Ferrocarriles en Santander	227

5. LA REFORMA EDUCATIVA DURANTE LOS GOBIERNOS RADICALES	231
5.1 Santander	251
5.2 Conclusiones	272
Una reflexión final	278
BIBLIOGRAFÍA	286
General.....	286
Memorias	300
Noticias	300
De Santander.....	300
Gacetas de Santander	302
Anexo 1. Estado de Santander - Leyes Financieras relevantes 1860 -1880.....	307
Ley sobre la deuda pública del Estado de Santander.....	313
Anexo 2. Finanzas del Estado Soberano de Santander (1858-1883)	315
Anexo 3. Producción por Departamentos en Santander en 1871	317
Anexo 4. Leyes relevantes en materia educativa.....	321
Anexo 5. Participación del Estado en el precio de la sal, para atender a las vías de comunicación.....	323
Anexo 6. El Impuesto Único Directo en Santander -1858.....	325
Lista de Tablas	328
Lista de Mapas	329

INTRODUCCIÓN

Con sólo 41 años de edad y después de ser candidato a la presidencia por el Partido Liberal, secretario de Relaciones Exteriores y secretario de Hacienda del Gobierno de José Hilario López (1849 – 1853), Manuel Murillo Toro se enfrentaba por primera vez desde una región a la puesta en marcha del gobierno del Estado de Santander. A pesar de ser tolimense de nacimiento, su cercanía con varios políticos santandereanos y bogotanos y su natural liderazgo al interior del grupo radical le permitió ser el primer presidente del recién creado estado de Santander en 1857. Como presidente del Estado, fue el encargado de abrir sesiones de la nueva asamblea legislativa, el primero en firmar las nuevas leyes y en poner en marcha la nueva administración. Siempre tuvo clara la necesidad de adelantar lo más posible en las reformas políticas dada la debilidad política del ala radical del Partido Liberal y a la dura oposición de los conservadores. Sin embargo, las condiciones políticas a finales de 1857 eran sensiblemente mejores para los radicales que las que se dieron en los años anteriores, cuando las reformas radicales tuvieron su primera etapa.

La precariedad de las instalaciones del nuevo gobierno contrastaba con la gran ambición y los deseos de poner en marcha un nuevo estado federal. La asamblea compuesta por 35 diputados inició sus funciones en la sede del nuevo Cabildo pero, por ser pequeña, se cambió posteriormente de local; dice García:

“La Asamblea se trasladó a los pocos días al local de la Escuela de niños, por ofrecer más amplitud que el del Cabildo, dejando éste para las principales oficinas del Gobierno, entre ellas el despacho del ciudadano presidente, que fue la primera pieza que queda en la parte oriental del piso alto. Por todo paramento se puso allí una mesa ordinaria, cubierta con una carpeta de merino verde (que se consideraba lujo), un bulto para escribir, un tintero cualquiera, dos plumeros y tres asientos de vaqueta (...). El doctor Manuel Murillo, Presidente del Estado, llegó por los mismos días a la capital (...). Se alojó en la casa del señor Ulpiano Valenzuela, la misma donde últimamente estuvo el Club del Comercio”¹.

¹ García, J. J. **Crónicas de Bucaramanga**. Talleres Gráficos-Banco de la República. Bogotá. 1982. Pág. 161.

La Nueva Granada comenzó a transitar en un modelo federal de gobierno con la expedición de la constitución de 1853². Esta constitución permitió la creación de los Estados y rápidamente entre 1855 y 1857 se crearon ocho: Panamá y Antioquia fueron los primeros y en 1857 se fundó Santander; finalmente una ley del mismo año creó cinco Estados más: Bolívar, Cauca, Magdalena, Cundinamarca y Boyacá. Para los radicales la consolidación del modelo federal era un paso definitivo para que desde las regiones se impulsaran las reformas liberales. Santander era una primera experiencia de gobierno territorial y los radicales contaban con la experiencia necesaria para ponerlo en marcha. Tenían muy claras las ideas que defenderían y los pasos a seguir para hacer un gobierno reflejo de las mismas.

Desde el gobierno de López (1849-1853), Murillo Toro impulsó como Secretario de Hacienda la descentralización de rentas, la creación de nuevas provincias -muchas de estas marcadamente liberales-, la libertad definitiva de los esclavos y finalmente, la expedición de la mencionada Constitución de 1853. Si bien como candidato radical a la presidencia perdió las elecciones de 1856, esto no le impidió liderar la actividad legislativa de su ala política e impulsar la creación de Santander como Estado. Pocos meses después ya estaba nuevamente en Bogotá liderando la expedición de la Constitución de 1858 a mediados de año, para volver nuevamente a Santander y ejercer como presidente. Esta nueva constitución creó la Confederación Granadina, la cual profundizaba aún más el modelo federal.

La primera gran experiencia del modelo federal era el resultado de numerosos cambios que, desde finales de la década de los años cuarenta, los liberales radicales impulsaron desde el Gobierno Nacional. Las primeras reformas liberales comenzaron con el gobierno del general Mosquera (1845-1849); en esta administración, Florentino González defendió el librecambio como el mejor modelo de gobierno para países como la Nueva Granada y una ley terminó con el monopolio del tabaco. Murillo Toro conocía el trasegar de la política y la administración pública y estaba dispuesto a poner este conocimiento en favor de Santander. Fue uno de los principales impulsores del modelo federal y por esto encontraba un gran reto para las ideas radicales y el nuevo gobierno santandereano.

² Durante el siglo XIX, una vez abandonada la idea de la Gran Colombia, la república se llamó Nueva Granada. Más adelante, con la expedición de la Constitución de 1858, el país fue llamado Confederación Granadina y, posteriormente, con la Constitución de 1863 pasó a llamarse Estados Unidos de Colombia. Finalmente con la Constitución de 1886 se le nombró República de Colombia. En el texto se respeta el nombre vigente de acuerdo con el momento que se narra.

Un muy buen resumen de las ideas radicales de Murillo Toro se encuentra en el primer informe que le hace a la Asamblea Legislativa en Santander en 1858.³ En un extenso documento de cuarenta páginas, defiende la nueva Constitución de 1858, explica el alcance del Estado, el cual “*no debe administrar más que justicia, velar por la libertad: todo lo demás debe salir de su esfera de acción*”⁴. El Estado que construirían los radicales en Santander era parte de una federación, laico, con vocación de estimular la actividad económica y en donde se reconocía el papel que deberían jugar los empresarios y comerciantes para lograr el anhelado progreso económico. Murillo Toro, pensaba que el Estado no debía intervenir en temas centrales como la educación y la construcción de vías, ya que la misma iniciativa de los individuos sería la encargada de darle solución a estas necesidades. Pensaba en un modelo donde la justicia no debía incluir la pena de muerte y el castigo no debía entenderse como una venganza. Además, los ciudadanos con capacidad debían pagar el impuesto directo pues lo consideraba un impuesto moderno y progresivo. Se esperaba además que este remplazara las injustas cargas fiscales heredadas de la Colonia.

Los conservadores, por su parte, encontraban en la experiencia radical el principal reto a la estabilidad política nacional. La firma de la Constitución de 1858, que daba un paso más adelante hacia el modelo federal, obligó al enfrentamiento entre el Gobierno Nacional y los Estados Soberanos. Estos disgustos se gestaron especialmente con Santander que, con sus primeras decisiones, afectaron, según el gobierno federal, el equilibrio de poderes entre la Nación y los territorios. Como es conocido, el enfrentamiento militar no se hizo esperar y, finalmente, los radicales son derrotados; la mayoría son llevados presos a Bogotá y se nombra un presidente Conservador. El primer experimento radical en un Estado duró poco más de un año.

Hay que tener presente que el periodo que va desde finales de los años cuarenta hasta la expedición de la Constitución de Rionegro en 1863 es tal vez el más convulsionado en materia política del siglo XIX. Sólo por recordarlo, entre 1851 y 1862 se luchó en guerras civiles en 1851, 1853-54 y 1859-1862. En seis de los doce años de este periodo se combatió en el país, y el amplio espectro de las ideas políticas iba desde los que acusaban al gobierno

³ Murillo Toro, M. **Informe del Jefe Superior del estado de Santander a la Asamblea Legislativa**. En Estrada M. Memorias de Santander. 1858. Págs. 263 y sigs.

⁴ Murillo Toro, M. *Ibidem* pág. 288

de José Hilario López de socialista y lo asimilaban con temor a las revoluciones europeas de 1848, hasta los que afirmaban, desde el otro extremo del espectro político, que había que limitar el poder político de la Iglesia. Tanto en la guerra civil de 1858 -1861 como en los alzamientos regionales y guerras civiles previas y posteriores, las reformas radicales son la causa de estos enfrentamientos. La divergencia en temas como la relación iglesia y estado, iglesia y educación, la abolición de la esclavitud, el papel del ejército en la sociedad, la participación política y las elecciones, el federalismo versus el centralismo, la función social de la propiedad privada y la defensa del individualismo, la reforma de la educación, la construcción de vías y ferrocarriles y la desamortización de bienes en manos muertas, hacían casi imposible una concertación entre las visiones políticas de la Nueva Granada.

La historiografía afirma que lo extremo de las posiciones ideológicas entre radicales y conservadores es la causa fundamental de la lucha política del momento. No era posible armonizar una visión liberal de un Estado laico que buscaba minimizar el papel de la Iglesia en la sociedad frente a la otra posición que afirmaba que la nación colombiana debía ser, por el contrario, confesional, con la Iglesia como uno de los ejes básicos sobre la cual se debe fundar la república. Todos obraron en consecuencia con las ideas que defendían; por ejemplo, los conservadores auspiciaron la llegada de los jesuitas para reforzar su reforma educativa de 1842 y López los expulsó una década después. Los radicales, igualmente por razones políticas, expulsaron a varios sacerdotes, en tanto que muchos de estos les declararon la guerra desde el púlpito y participaron activamente en las guerras civiles y alzamientos de los conservadores en regiones liberales. Frédéric Martínez es tal vez el autor que con más vehemencia defiende la idea que a lo largo del siglo XIX el país se vio obligado a definirse en favor o en contra de tres modelos políticos que tenían grandes diferencias entre ellos. Por supuesto, uno de estos modelos era el radical, el que finalmente fue derrotado por uno mucho más fuerte puesto que no solamente lo derrotó, sino que también logró imponerse por un periodo muy largo de tiempo.⁵

Durante los años radicales se vivió un periodo de expansión económica y progreso social importante que ha sido poco valorado. Las reformas se adelantaron tanto desde el Gobierno Federal como desde los Estados entre 1864 y 1878, periodo en el cual se sucedieron siete

⁵ Martínez, F. **El nacionalismo cosmopolita: La referencia europea en la construcción nacional en Colombia, 1845 - 1900**. Banco de la República / Instituto Francés de Estudios Andinos. Bogotá. 2001.

administraciones radicales seguidas en el gobierno federal y seis administraciones en Santander. Este extenso periodo de gobierno conocido como *la hegemonía radical* nos permite analizar cuáles fueron las políticas abanderadas por este grupo político y cuál fue su impacto tanto en el gobierno federal como en las regiones. Este periodo de reformas radicales fue más fecundo, pues se extendió más en el tiempo y el alcance de las reformas fue mayor, ya que estas se extendieron a los Estados Soberanos.

Varios de los líderes políticos radicales de Santander, Boyacá y Cundinamarca, además de trabajar en los Estados Soberanos, lo hicieron con el gobierno federal, alternancia que posibilitó que las reformas liberales se aplicaran en todos los niveles de gobierno. Por ejemplo, durante varias administraciones se fortaleció el vínculo entre el gobierno federal y los estados para el financiamiento de la construcción de vías y ferrocarriles; para esto se destinó una de las rentas más importantes del gobierno federal, como lo es la producción y comercialización de sal. Las salinas eran un monopolio estatal y una de las cinco rentas más importantes del Gobierno Federal. El debate sobre la distribución de estos recursos fue siempre muy intenso.

A su vez, una buena manera de entender el proceso federal en Colombia es desde una óptica regional. Con esto se gana en precisión y se pueden diferenciar los efectos de las políticas liberales puestas en marcha en las diferentes regiones del país. Se lograría así comprender, de una parte, la participación de las fuerzas sociales, económicas y políticas de una región frente a las reformas liberales y su aplicación efectiva y, de otra, la lucha partidista y social que se desarrolló durante la hegemonía radical. Las regiones del Cauca, Antioquia y Cundinamarca han sido estudiadas y queda claro que sus reacciones fueron muy diferentes en medio de este proceso. Otro muy buen ejemplo es la región de Santander, en donde hay una gran evidencia de progreso económico, fiscal y administrativo, junto con un muy buen comportamiento de la actividad empresarial. Igualmente se dispone de trabajos previos importantes.

Como veremos en los capítulos siguientes, los esfuerzos adelantados tanto desde el Gobierno Federal como el Estado Soberano de Santander no dejan duda del compromiso de los gobiernos radicales con sus reformas. Conocer en detalle la puesta en marcha de las reformas en algunos sectores, analizar sus fuentes de financiamiento, los criterios para canalizar los recursos a algunos sectores del gasto público que consideraron prioritario y entender las

novedosas herramientas administrativas utilizadas por los radicales es una condición básica para emitir un juicio final sobre sus políticas.

En primer lugar, se presenta un resumen de los principales sucesos políticos que enmarcan la hegemonía radical de las décadas de los años sesenta y setenta del siglo XIX. Se explica cómo se llegó a conformar un modelo federal de gobierno y las razones de su larga duración; igualmente se resumen las reformas liberales de la década de los cincuenta y las tres constituciones federales que se expidieron: 1853, 1858 y 1863. Este acápite incluye un resumen crítico de la bibliografía consultada y de las posiciones que los historiadores han tenido sobre las reformas radicales.

En el segundo capítulo se adelanta un resumen de las principales políticas que adelantaron los gobiernos federales de 1864 en adelante. Es notorio como a lo largo de estos gobiernos federales se pasa de una situación de gran precariedad fiscal a generar recursos para financiar las reformas puestas en marcha. Igualmente lograron manejar la deuda pública externa heredada de las décadas anteriores y, la deuda interna producto de las guerras civiles que eran muy costosas para el erario estatal. Sobresale además la reforma educativa y el financiamiento de las obras públicas. Así mismo, tal vez uno de los debates más importantes es la creación del Banco Nacional, medida que estaba en contra de la banca privada de reciente aparición en la economía nacional pero que había logrado en pocos años un gran dinamismo. La creación del banco enfrentó a Núñez con los principales economistas que trabajaron en los gobiernos radicales y que encontraban que era el camino para el desorden monetario y fiscal. Afirmación que se confirmó con los años.

Los capítulos siguientes se concentran en el desarrollo de tres políticas básicas del modelo radical en el Estado de Santander. Se escogió este estado ya que se considera que es el laboratorio radical por excelencia y, por que se dispone de un buen número de fuentes de información primarias las que se encuentran organizadas y permitieron ser utilizadas con elementos novedosos. Las finanzas públicas ocupan la primera reflexión, donde se demuestra cómo en este Estado Soberano se logró generar un crecimiento sostenido de los ingresos fiscales. Se enfatiza en las novedosas herramientas de gestión que se utilizaron para lograr estos resultados, entre las que se encuentra el impuesto único directo. En este capítulo se incluye un análisis del gasto en justicia, uno de los sectores a los que más recursos destinaron

los gobiernos radicales. En Santander se quería una justicia moderna respaldada por una compleja y costosa institucionalidad, que incluyó la construcción de cárceles y un panóptico.

El capítulo cuarto se concentra en el desarrollo de la política de vías y ferrocarriles. Las vías eran la expresión del ideal de progreso que defendían los radicales y por eso el interés en destinar recursos y en incentivar la participación de empresarios en la construcción y su mantenimiento mediante concesiones. Aparató de justicia. Quinto y último, se estudia el desarrollo de las políticas educativas en el Estado Soberano. Se encuentra un marcado interés por fomentar la educación pública y en expandir lo más posible la matrícula. Nuevamente aparecen novedosos elementos de reforma como la fundación de escuelas normales y el destino específico de recursos públicos para su financiamiento. Resalta que en el desarrollo de esta política se contó con los distritos (municipios) para su puesta en marcha. Era una política descentralizada⁶.

A largo plazo finalmente se impusieron las ideas conservadoras y gran parte de las reformas liberales fracasaron. Sin embargo, durante la hegemonía radical estas lograron avances significativos y dominaron por un largo periodo de tiempo la política nacional y regional. La importancia de las reformas radicales está fuera de discusión, el impacto de algunas de sus reformas fue permanente a pesar del interés de los conservadores por anularlas. Durante cerca de treinta años del siglo XIX el discurso y la política nacional y regional se movieron alrededor de las reformas radicales.

⁶ Otros sectores del gasto público fueron objeto de numerosas reformas de corte radical como los programas sociales en salud, atención a los pobres y los enfermos de lepra y los elefanciacos. Sin embargo, la información disponible no era tan completa como en los otros temas analizados.

1. EL ESPÍRITU Y LA PRÁCTICA: LAS REFORMAS RADICALES EN COLOMBIA

1.1 De la revolución de las ideas a una hegemonía política

Durante el siglo XIX, ser liberal, en los países latinoamericanos, era ser revolucionario. Los liberales buscaban cambios profundos en la sociedad y luchaban contra lo que impedía el desarrollo de las nacientes repúblicas. Ser liberal era premiar al individuo, desligar el gobierno del poder de la Iglesia católica, combatir la esclavitud, acabar con el control de la economía por parte del Estado, apoyar el voto popular y la división del poder del Estado en niveles de gobierno, defender la libertad de prensa, abogar por el fin de la pena de muerte, dar por terminado el sistema fiscal colonial y sus monopolios, y buscar, en aras del progreso económico, una inserción política y comercial con el resto del mundo. El proceso de reformas liberales se extendió al mismo tiempo que en Europa se adelantaban reformas liberales a su vez, aun cuando con objetivos distintos.

En las luchas de independencia, sus principales líderes se consideraban al mismo tiempo, republicanos y liberales, como se ratifica en los escritos de Simón Bolívar, Francisco de Paula Santander y Antonio Nariño. Todos ellos fueron defensores de las ideas de Jeremy Bentham e inclusive algunos lo conocieron y tuvieron correspondencia con él. Las nacientes repúblicas americanas encontraron en el ideario liberal la oportunidad de afirmar la independencia de la corona española; en este sentido, la formación de ciudadanos a través de una educación liberal y científica garantizaría la fortaleza de las nuevas repúblicas y sus ciudadanos virtuosos.

Las ideas liberales nacieron en Europa y aquí se expandieron pero en condiciones políticas y sociales muy diferentes. Las monarquías europeas se mantenían vigentes y la lucha liberal buscaba lograr una mayor representación y participación política en el estrecho campo político que dejaba el autoritarismo monárquico. Por el contrario, las ideas liberales se convirtieron en ley, en muchos casos, y rápidamente se instalaron en el poder. Alrededor de la discusión de las reformas liberales y su aplicación se desarrolló el debate político del siglo XIX. Las ideas liberales fueron discutidas durante este período cuando se afirmaron las repúblicas. No es de extrañar que en este contexto se perfilaran los dos partidos políticos más importantes de historia de Colombia. Si bien Jaramillo Uribe, reconoce la importancia de las

ideas liberales aunque las critica, pues afirma que lo extremo de su posición en temas sociales y lo que él llama la “contradicción interna liberal”, hizo que los conservadores, por oposición, se enfrentaran a los liberales. Para el autor la posición frente a las ideas liberales explica la formación de nuestros partidos políticos.⁷ En ese momento, se les dio el apodo de radicales a los liberales que pusieron en marcha las reformas políticas, sociales y económicas extremas.⁸

De acuerdo con Jaramillo Uribe la concepción liberal del Estado aplicada en el ámbito local en la segunda mitad del siglo XIX, en sentido estricto, se alimentó de tres fuentes: el romanticismo político, las ideas constitucionalistas francesas y el liberalismo económico británico.⁹ Estas ideas abarcaron todos los campos de la vida política y social colombiana, y dieron paso a un gran remezón normativo al constituirse en base de tres las constituciones federales de mediados del periodo. Las reformas liberales se consideraban como una revolución impulsada desde arriba, e inclusive se afirma, llegaron muy lejos. Al interior de los liberales había matices: los defensores del liberalismo económico no aprobaban las reformas socialistas y los artesanos encontraban en el libre comercio su principal enemigo. Como hecho curioso se encuentra que en 1848 mientras que el fantasma de la revolución recorría Europa, en la Nueva Granada comenzaba la lucha por imponer las reformas políticas liberales, cuyas ideas encontraron en los clubes, escuelas y sociedades democráticas el espacio apropiado para su discusión. José María Samper, en su momento un liberal radical y posteriormente cercano a los conservadores, escribió una crónica de carácter histórico sobre la nueva república en la que consignó gran parte de las tensiones propias de la naciente república. Entendió esos años como revolucionarios y positivos para la nueva república, y en su libro *Apuntamientos Para la Historia* resumió los acontecimientos de los primeros años de

⁷ Jaramillo Uribe, J. **El pensamiento colombiano del siglo XIX**. Ediciones Uniandes–Alfaomega. Bogotá. 1994.

⁸ Jaramillo Uribe, J. **Los radicales**. *Revista Credencial Historia*. Bogotá, 2000.

⁹ Jaramillo Uribe, J. **El pensamiento colombiano del siglo XIX**. Bogotá. Ediciones Uniandes 2003. 2002; Jaramillo Uribe, J. **Romanticismo, utopismo y positivismo en el pensamiento social y político colombiano del siglo XIX. La obra de José Eusebio Caro**. *Revista Bolívar*. Vol. 13. 1960.

la república, así cómo y las ideas y partidos que se enfrentaban.¹⁰ Sus ideas hicieron parte de la agitada vida pública iniciada a mediados de la década de los años cuarenta.¹¹

Para José María Samper el ambiente político era poco menos que revolucionario:

“La prensa y la tribuna, como hemos dicho, se habían apoderado del campo del combate entre los dos grandes partidos políticos. Los panfletos se multiplicaban en todos sentidos, con más o menos violencia y resultados, con más o menos universalidad de tendencias. En Bogotá y en las provincias se fundaban, casi repentinamente, nuevas imprentas y nuevos diarios que aumentaban la combustión de los espíritus en conmoción. Las Sociedades Democráticas, tomando por modelo a la imponente Sociedad de Artesanos de Bogotá, aparecían sucesivamente, llenas de actividad y de entusiasmo y con un personal numeroso, en Cali y Popayán, en Buga y Cartago, en Medellín y Rionegro, en Mompox y Cartagena, en Santamarta y Pamplona, y en casi todas las más importantes poblaciones de la República. Ellas eran los centros del movimiento, los focos de la revolución que se efectuaba en las ideas, en las costumbres y en la vida social de las masas populares (...). Donde quiera se levantaba una tribuna, se erigía una escuela política y se organizaba un círculo de acción. Donde quiera reinaba el movimiento palpitante de los espíritus. Todos los resortes de la sociedad se habían puesto en obra. Tal parecía que la vida de la nación se había concretado o refundido como en dos inmensos focos de luz y de movimiento, en los tipos de las imprentas y las tribunas de los clubs. Es que allí se encontraban la cabeza y el corazón del pueblo”¹².

¹⁰ La figura política e intelectual de Samper es sobresaliente. Escritor político y de obras de teatro, ensayista, publicista y poeta, con una producción prolífica y de alta calidad. Fue congresista y participó en las acciones militares de la insurrección conservadora de 1876 y en donde termina finalmente preso por las fuerzas liberales. Es en estos años en donde se desliga definitivamente de los radicales a los cuales los identifica como el principal obstáculo para lograr la armonía política nacional tan apreciada por él. Fue uno de los que firmaron la Constitución de 1886.

¹¹ Algunos trabajos recientes en donde se analiza a Samper son, Pérez Mendoza, S. **El Radicalismo Liberal del siglo XIX**. El Duende Editores. Bogotá. 2003. Sierra Mejía, R. **José María Samper: la decepción del radicalismo**, en Sierra M. Rubén, **Los Radicales**. Universidad Nacional. Bogotá. 2006 y Samper, J. M. **Ensayos sobre las Revoluciones Políticas**. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá, sin fecha.

¹² Samper, J. M. **Historia de un Alma**. Versión digital. Biblioteca Luís Ángel Arango. 2004. También se puede consultar Samper, J. M. **Apuntamientos Para la Historia**. Bogotá. 1945.

La independencia de la Corona española era una necesidad inevitable, así como abandonar definitivamente lo colonial para llegar a la libertad política, anhelo final de los republicanos. Para construir una república en el nuevo mundo se debían desarrollar numerosas reformas que la encaminaran por la senda de la virtud. Dice al respecto José María Samper:

“Proclamar la República en una constitución, es proclamar la soberanía individual, base necesaria para llegar al gobierno de todos. La República excluye la esclavitud del hombre físico, así como la del pensamiento, de la conciencia religiosa, de la palabra, del trabajo, de la asociación y de la propiedad (...). La República es incompatible con todo fuero que establezca superioridades violentas; con todo monopolio que tienda a restringir la independencia del trabajo; con todo impuesto que viole la propiedad, ahogue la industria y desnivele las fortunas; con toda institución que mantenga el despotismo de la fuerza o desvirtúe la organización que la naturaleza impone a la familia; con todo privilegio que coarte la libertad de las ideas o ponga a unas clases de la sociedad a merced de otras; en fin, con todo principio de gobierno que restrinja el derecho natural de hacer todo aquello que no daña a los demás”(...) la República es incompatible con los ejércitos permanentes; con la esclavitud; con los privilegios profesionales; con la pena de muerte; con los impuestos sobre el consumo y la producción; con las prerrogativas del clero y la milicia; con los monopolios rentísticos; con la restricción de la prensa; con la supremacía de una secta religiosa y la existencia de un poder espiritual, extraño a la soberanía nacional... en una palabra, con las viejas instituciones de la monarquía”¹³.

Por primera vez estaban dadas las condiciones para que los ciudadanos ilustrados se alinearan ideológicamente e inclusive participaran en algún movimiento, asociación, grupo o partido político. En primer lugar, había dos colegios mayores que enseñaban bachillerato y algunas carreras clásicas, y en ellos se ventilaban las ideas políticas desarrolladas en Europa: Bentham, Destutt de Tracy, los enciclopedistas, el romanticismo y el sensualismo aparecen como las nuevas ideas que le disputan la primacía que el discurso católico tenía desde la época colonial. En segundo término, a finales de la década de los años cuarenta y principios de los años cincuenta se fundaron las primeras sociedades democráticas, liberales, además de

¹³ Samper, J. M. *Ibíd.*

sociedades filotémicas, bolivarianas y clericales, que jugaron un papel muy importante en la difusión de la idea de ciudadanía, y de la necesidad de una república democrática y representativa. Así, se creó una escuela republicana, de la cual Samper fue miembro fundador, que propició que los políticos y pensadores más destacados desarrollaran las ideas modernas a través de publicaciones y reuniones.

A su vez, emerge una nueva expresión del ambiente de debate político: la prensa escrita. El surgimiento de numerosos periódicos fue una práctica común en esos años ya que muchos políticos y líderes de los partidos o grupos políticos en formación, simultáneamente eran publicistas de renombre. En estas tribunas, sobre las ideas liberales se adelantaron debates desde diferentes ángulos: político, social, religioso y económico. En estos años de cambio se comenzó a transitar de la sociedad colonial neogranadina a una sociedad moderna y liberal. La fuerza de las ideas enfrentadas y el efecto de las primeras reformas adelantadas elevaron la tensión política y social mucho más allá de cualquier expectativa. Según Samper en medio de esta lucha popular fue donde las fuerzas sociales comenzaron un proceso de alineamiento político y partidista de acuerdo con las ideas que defendían. Consideraba revolucionarios a los defensores del gobierno de José Hilario López, así como a las sociedades democráticas que estaban a favor del ideario liberal, en tanto que los conservadores eran la oposición.

La defensa de las ideas liberales y de los círculos políticos que las apoyaban se explica por una visión negativa de la sociedad colombiana o neogranadina. Samper señalaba a los culpables del *malestar social* y político existente y la conclusión no lleva a sorpresas; el hombre tenía perdida su soberanía pues de esta se apropiaron otros que usufructuaban los privilegios de la situación existente. El clero, la soldadesca y los monopolios eran los grandes enemigos de la soberanía del pueblo:

“La vida política, las costumbres, la fisonomía y la organización compleja de la sociedad, ofrecían el espectáculo de funestos contrastes (...). En realidad, el Estado no tenía sino el lenguaje de la libertad y la aparente fisonomía de un pueblo soberano” (...). La esclavitud, con sus odiosos espectáculos, deshonraba la nacionalidad. La administración de justicia era una farsa... la riqueza vegetaba estancada; las vinculaciones simuladas perpetuaban la pobreza; y donde quiera que el hombre volvía su mirada inquieta en busca de la soñada libertad, de su soberanía,

no encontraba sino aduanas, cuarentenas, resguardos, diezmos y primicias, monopolios, vejaciones, desigualdades irritantes y prohibiciones. La sociedad había absorbido completamente al individuo. La soberanía del hombre faltaba, para dar lugar a la tutela forzosa de la autoridad y el reinado inmoral del privilegio”¹⁴.

Para Samper las reformas liberales lograban, en una palabra, la república lanzada en la vía del progreso y por esto era necesario oponer al *status quo* reformas de todo tipo. El diagnóstico de los liberales era amplio y abarcaba reformas ambiciosas, proponían una nueva república que ideológicamente implicaba una fuerte crítica a los gobiernos de las décadas de los años treinta y cuarenta del siglo en curso. Samper lista las reformas así:

“La libertad absoluta de la prensa; la abolición de la esclavitud; el juicio criminal por jurados; la justicia gratuita, sin secreto ni coacciones; la base del sistema penitenciario; la emancipación de las comunidades religiosas; la abolición del fuero eclesiástico; la reforma judicial y municipal; la excarcelación en los juicios criminales, exceptuando los más graves delitos; la libertad del sufragio (...) el patronato religioso trasladado al pueblo; la redención de los censos que embarazaban el desarrollo y la movilidad de la riqueza; la reforma de los jurados, la libertad de imprenta; la protección a los grados académicos; la mejora liberal del régimen municipal; la franquicia completa del Istmo de Panamá; la reorganización administrativa de la Hacienda nacional; la abolición tan suspirada del monopolio del tabaco”¹⁵.

Manuel Murillo Toro es un buen exponente del político que aplicó las reformas liberales extremas de este lado del Atlántico. Dada su temprana participación en asuntos de gobierno y, gracias a su vínculo con la prensa, y el fácil acceso a múltiples publicaciones de la época, autores como Pérez Mendoza reconocen en él amplio conocimiento del ideario político de Europa y Estados Unidos:

Ninguna doctrina de contenido social lo asustó. Durante su primera juventud, contribuyó como periodista a divulgar a Sismondi, San Simón, Fourier y Proudhon.

¹⁴ Samper, J. M. *Ibídem*.

¹⁵ Samper, J. M. *Ibídem*.

Por sus ideas socialistas recogió el baldón público con que lo regalaron los hacendados y conservadores de su época, quienes lo calificaron de «disociador», «anarquista», «socialista» y «comunista». Fue un agitador revolucionario, aun como hombre de gobierno. Su programa político está condensado en una frase suya: «Yo quiero asegurar la paz por medio de la equidad y del bienestar general», escribía a Camilo Antonio Echeverri. Llegó a tener propuestas catalogadas de peligrosas para la sociedad de la época, como aquella llamada "Ley de tierras", que se conoció por su nombre en 1852, por la cual se establecía que la tierra debía ser de quien la cultivara: «En mi opinión, el cultivo de la tierra debe ser la única base de la propiedad, y nadie debe poseer una extensión mayor que aquella que, cultivada, pueda proveer cómodamente a su subsistencia»¹⁶.

Para Murillo Toro, los cambios políticos e institucionales que no estuvieran acompañados de cambios materiales necesarios para mejorar las condiciones de vida de los neogranadinos, eran insuficientes. Gerardo Molina cita a Murillo Toro así: *“la idea socialista es la misma idea republicana; es la parte económica inseparable de la parte política para formar el todo de la república”¹⁷*. Esto explica su interés en modificar la propiedad de la tierra, ya que entendía que su concentración era el camino para mantener la pobreza e inclusive la esclavitud. Molina acepta que el político decimonónico comprendía la función social de la propiedad. La tesis de Murillo Toro derivada de esta concepción era que no se debía poseer más tierra que la necesaria para la subsistencia e inclusive la cuantificó: más de 1.000 hectáreas era un despropósito.

Una conocida carta de Miguel Samper, “Dejad hacer”, mereció una larga respuesta por parte de Murillo Toro en el periódico *El Neogranadino* en 1853,¹⁸ que reveló numerosas facetas de este líder liberal. Primero, quedó demostrado el gran conocimiento y la actualidad sobre las polémicas y los autores de la época en Europa al citar a Say, Bastiat, Macaulay, Grote y al político inglés John Russell. Segundo, y a pesar de ser un gran defensor del individualismo,

¹⁶ Pérez Mendoza, S. **El Radicalismo Liberal del siglo XIX**. El Duende editores. Bogotá. 2003.

¹⁷ Molina, G. **Las Ideas liberales en Colombia 1849 -1914**. Tomo I - Tercera parte. Colección Manuales Universitarios. Tercer Mundo editores. Tres tomos. Octava edición. Bogotá. 1986.

¹⁸ Murillo Toro, M. Dejad Hacer. En **Manuel Murillo Toro – Obras Selectas**. Colección Pensadores Políticos Colombianos – Cámara de Representantes. Bogotá. 1979. Este artículo fue publicado originalmente en *El Neogranadino* octubre 15 de 1853.

en otros escritos citó a Bentham y Quinet, pues también era consciente que las condiciones sociales eran muy diversas entre la Nueva Granada y Europa. En este sentido, prima el espíritu republicano, al atacar a Samper puesto que *dejad hacer* solo podía llevar a que los más ricos se enriquecieran y los pobres empeoraran su situación. En este mismo escrito le señala a Samper que no se debe asustarse porque lo tilden de socialista, si esto significa la defensa de la distribución equitativa de la propiedad de la tierra.

A partir de Bastiat, defendió la importancia de limitar la propiedad de la tierra: esta era dada por la providencia y no debía ser para beneficio de solo unos pocos. Aun cuando, su concepción del individualismo siempre estuvo matizada por la visión social de los problemas¹⁹. Murillo Toro consideraba que la defensa a ultranza de las ideas políticas era perjudicial si no se conocía el impacto social de estas ideas, y por esto regaña a Miguel Samper. Para Murillo Toro, promulgar en voz alta principios como el sufragio universal y directo o el modelo federal de gobierno, eran insuficientes si estos no iban acompañados de las condiciones materiales para que los principios se conviertan en práctica política. Al respecto escribió:

“Qué quiere decir federación cuando cada distrito federado ha de depender en sus más premiosas condiciones de existencia, de uno, de dos, o de tres individuos, que tienen el monopolio de la industria y por consiguiente del saber (...) Así la gran cuestión está en asegurar la pureza del sufragio por la independencia del sufragante; y por eso las cuestiones de bienestar tienen que dominar a las otras. Ni la independencia, ni la educación, podrán obtenerse nunca sino proveyendo a la subsistencia independiente del individuo por la libertad y la seguridad del trabajo”²⁰.

Por su parte, Molina nos presenta un Murillo menos extremo. Aun cuando algunas de sus ideas eran socialistas, igualmente lo considera un republicano clásico. Es reiterativo en mencionar que lo que se quería en esta nueva etapa era *fundar la república*, afirmación que comprendía varias dimensiones de los problemas de la sociedad en ese momento. Molina asegura que Murillo se acercó a un socialismo pre marxista, más francés e inglés que el del

¹⁹ Murillo Toro, M. *Dejad Hacer, El Neogranadino*. Octubre 15 de 1853. Publicado en Molina G. **Las ideas liberales**. Ibídem. 1982.

²⁰ Murillo Toro en Molina, G. Ibídem. pág. 320

pensador alemán, lo que puede considerarse una exageración toda vez que la intencionalidad de sus ideas apuntaba en otra dirección. Por ejemplo, desde muy joven fue enemigo de la centralización. En un discurso de posesión como presidente de los Estados Unidos de Colombia dijo:

“(...) Desde mi infancia he deseado para mi Patria libertada (...) que la actividad individual (...) realice por sí el progreso material y como medio de asegurar esa libertad me asocie a los que combatían la centralización gubernamental y abogaban por lo que llamaban libertades locales. La centralización y despotismo nacieron el mismo día y con ellos la miseria y la ignorancia de las multitudes”²¹.

Lo extremo de algunas posiciones de Murillo Toro y sus seguidores implicó una rápida diferenciación ideológica con otros liberales. El contexto político de mediados del siglo XIX se expresó en tres alas políticas: conservadora, liberal independiente y radical. De acuerdo con Molina, desde muy al comienzo de su fundación el Partido Liberal se dividió en dos tendencias:

“(...) la liberal propiamente dicha y la democrática. La primera pensaba que la colectividad realizaba su destino si establecía en la Constitución un largo catálogo de libertades individuales y políticas. La otra iba más lejos: tenía en miras una sociedad igualitaria, emancipación progresiva de la persona en sus diversas fases (...) podemos pensar que la línea liberal se alimentaba del legado individualista de 1789, en tanto que los adscritos al ala democrática buceaban felices en el torbellino de las revoluciones de signo social que Europa acababa de experimentar”²².

Estas dos tendencias se enfrentaron con los conservadores, pues ambas estaban en contra de mantener el modelo de gobierno heredado de la Colonia, y a su vez, por las reformas que querían adelantar y la prioridad que le daban a dichas reformas, era terreno de confrontación entre liberales y radicales e independientes.

²¹ Pérez Mendoza, S. **El radicalismo liberal del siglo XIX**. pág. 112. El Duende editores. Bogotá. 2003. Cita de Valencia, H. **Discursos y mensajes de la posesión presidencial**. Colección Presidencia de la República. Imprenta Nacional. 2001.

²² Molina, G. *Ibidem*. pág. 53

De otra parte, en materia económica las ideas liberales defendían el progreso económico al que consideraban la gran solución al atraso social. Al respecto Camacho Roldán afirma:

“La riqueza generalmente difundida ha sido el más poderoso agente de la emancipación de los pueblos; el que vive de su trabajo no necesita del apoyo ajeno, y mucho menos estará dispuesto a someterse; el que ha acumulado un capital, puede vivir de sus rentas y pensar en adquirir instrucción o darla a sus hijos; el que se basta a sí mismo, no necesita codiciar los bienes ajenos, ni pensar en perturbar la felicidad de los demás”²³.

“El progreso económico es el complemento natural, indispensable de las reformas políticas. La actividad productora alzará los jornales, dará recursos para atender a la instrucción popular, facilitará la distribución de la propiedad territorial entre mayor número de propietarios, y resolverá los problemas de regeneración de las clases embrutecidas, que forman la preocupación incesante de los patriotas de América. Diez años de paz y de trabajo contribuyen más eficazmente a la difusión del principio de la igualdad positiva y práctica, que diez años de guerras victoriosas en nombre del principio democrático y que diez constituciones liberales llenas de capítulos de declaratoria de Los Derechos del Hombre. Es más libre en la práctica el hombre que no depende de nadie para su subsistencia, que el pobre jornalero sin pan, aunque lleno de derechos escritos en las constituciones”²⁴.

El autor precisa, además, que la actividad económica debe concentrarse en la agricultura, dada la ventaja competitiva del país:

“Durante muchos años serán industrias vedadas para nosotros las fábricas y el comercio. Para las primeras, no faltan la difusión de los conocimientos de la mecánica, de la física, y de la química, y las grandes masas de capitales requeridas para las producciones fabriles; para el segundo nos hacen falta a la vez astilleros, buques, marineros, y vías de comunicación. Nuestro comercio exterior tendrá que limitarse a los vehículos extranjeros que vengan a buscar espontáneamente nuestros

²³ Camacho Roldán, S. **Escritos Económicos y Políticos**. Instituto Colombiano de Cultura. Bogotá. 1976. Página 61.

²⁴ Camacho Roldán, S. *Ibidem*. Pág. 65.

frutos. La agricultura tiene que ser nuestra industria nacional; para ella bastan capitales medianos; no se necesita una instrucción científica superior; tenemos tierras fértiles adecuadas a muchas clases de producciones; las tierras valen comparativamente poco; un río navegable atraviesa el corazón de nuestro territorio; y en fin, la población está bastantemente diseminada en los campos”²⁵.

Dado el anterior análisis, lo esperable sería que se recomendara el librecambio como política en materia económica a seguir, y que esta estuviera apoyada por la mayoría. Según Jaime Jaramillo, además de los liberales y los radicales, los conservadores también estaban de acuerdo con el librecambio:

“Se trataba de estimular las energías de la incipiente clase empresarial y suprimir las trabas a las iniciativas privadas como la vía más adecuada para fomentar la actividad exportadora. Esta política económica adelantada por los gobiernos liberales fue también aceptada por las figuras más prominentes del naciente partido conservador. Murillo Toro, don Jose María y don Miguel Samper, don Salvador Camacho Roldán, el joven Núñez, don Mariano Ospina Rodríguez y don José Eusebio Caro y los fundadores del partido conservador, todos eran librecambistas”²⁶.

Los radicales tuvieron la fortuna de poner en marcha las reformas que defendían. Primero, con su participación en el gobierno liberal de José Hilario López, y pocos años después en la conducción del estado de Santander. Con la guerra civil de 1859 a 1862 perdieron el poder en Santander, pero la victoria militar de Tomás Cipriano de Mosquera, presidente del estado del Cauca, los llevó al poder federal y al de varios Estados por un largo periodo. Desde la expedición de la Constitución de 1863, las reformas radicales fueron la agenda de todos los gobiernos. Su larga permanencia en la dirección política les generó muchos enemigos, inclusive dentro del Partido Liberal, los cuales terminaron aliados en su contra. La poca alternancia en el poder se convirtió en su principal defecto. Algunos autores entienden que la naturaleza misma de los miembros de la llamada *oligarquía radical*, como los llamaron sus enemigos, impidió una relación más fluida con la contraparte política.

²⁵ Camacho Roldán, S. *Ibíd.* Pág. 67.

²⁶ Jaramillo Uribe, J. *La crisis de 1880 y la política económica de la regeneración*. Conferencia Centenario de la Constitución – Banco República. En **Ensayos de historia social**. Obras completas de Jaime Jaramillo Uribe. Cesó – Uniandes – Banco de la república – Icanh – Colciencias – Alfaomega. Bogotá. 2001.

Jaramillo encuentra en los radicales a un grupo prominente de personas *que podríamos considerar como intelectuales, ideólogos y orientadores de opinión pública* como Miguel Samper, Camacho Roldán, Manuel Ancízar, Santos Acosta, Aquileo Parra, Santiago Pérez y Aníbal Galindo. Otros, en cambio, sobresalieron como líderes políticos con figuras como Eustorgio Salgar y Julián Trujillo, e inclusive podría incluirse a Francisco Zaldúa. Finalmente, menciona a otros radicales que influyeron en la educación y la cultura como Juan Manuel Rudas, Francisco Eustaquio Álvarez y José María Rojas Garrido, grupo en el que es posible incorporar a Dámaso Zapata²⁷. Rodríguez, por su parte, hace una defensa de las principales ideas que defienden, y trata de desmontar la mala imagen construida sobre los radicales por la historiografía política de Colombia.²⁸

Para Gerardo Molina el gran problema de los radicales fue su intransigencia y rescata únicamente a Murillo Toro por su función de mediador político:

“Las limitaciones y los errores de los radicales derivaron de su formación mental y de su temperamento. Escritores, catedráticos, juristas, su obsesión era defender la intangibilidad de los principios. De ellos sólo Murillo Toro fue un político de pura sangre. A los demás les faltaba el sentido de la transacción y del repliegue oportuno. Su angelismo les impedía pactar con la gente impura que hay en la criatura humana. A su vera pasaron grandes hombres con los que hubiera sido provechoso entenderse (...) Antes que transigir con Mosquera el atrabiliario o con Núñez el inescrupuloso, era preferible que el imperio se derrumbara”²⁹.

Aunque la larga permanencia en el poder y la naturaleza intransigente de sus posiciones políticas radicales se convirtieron con el tiempo en una carga política, el impacto de sus reformas sociales y económicas, así como la defensa del modelo federal de gobierno, se pueden entender como las principales razones de su enfrentamiento con los demás grupos políticos. Miremos estos dos temas con mayor atención.

²⁷ Jaramillo Uribe, J. *Los Radicales*. En **Historia, sociedad y cultura – ensayos y conferencias**. Obras Completas de Jaime Jaramillo Uribe. Cesó – Uniandes – Banco de la república – Icanh – Colciencias – Alfaomega. Bogotá. 2002. Publicado originalmente en Credencial Historia #66. Junio de 1995.

²⁸ Rodríguez, E. **El olimpo radical – Ensayos conocidos e inéditos sobre su época 1864 -1884**. Editorial Incunables. Segunda edición. Bogota. 1986.

²⁹ Molina, G. *Ibidem*. pág. 121

1.2 Reformas radicales

En la historiografía existe el consenso que afirma que la Colonia y su institucionalidad se extendieron hasta mediados del siglo XIX y Tovar, por ejemplo, afirma que la ruptura con el mundo colonial fue muy lenta.³⁰ Política y administrativamente la república heredó de la colonia su división en provincias, y el número de estas se mantuvo estable durante tres décadas. En las primeras décadas republicanas, Bogotá creció y se convirtió en el centro de la política, además de concentrar la mayor cantidad de recursos públicos, lo que se explica por el gobierno centralista. Sin embargo, a pesar de su poder central, Bogotá no podía ejercer un completo gobierno del territorio dada la precariedad en las vías y la dispersión de la población. De facto se continuó con regiones autónomas y autárquicas, en momentos en que aún no existían partidos políticos, y el ejercicio de la política se adelantaba en torno a caudillos y facciones políticas. Safford defiende la idea de una nación que aún no estaba organizada como tal, y señala que la política estaba centrada en pocas manos y el voto era calificado, pues solo fue en la década de los años cincuenta cuando por primera vez hubo elección con voto directo y sin restricciones.³¹

Aun cuando las críticas a la institucionalidad heredada de la Colonia eran válidas, se reconoce que existían otras limitaciones que explicaban el atraso económico de la Nueva Granada. Las ciudades más importantes del Virreinato no eran los puertos de Panamá y Cartagena, sino Popayán, Bogotá, Pamplona y Socorro, lugares muy alejados de las costas, con economías casi autárquicas y escasamente relacionadas entre sí. En este sentido, a mediados de la década de los cincuenta del siglo XIX la economía no estaba integrada y, en consecuencia, el país era de regiones con alta autonomía como repetidamente lo menciona en sus escritos el profesor Jaime Jaramillo Uribe.³²

Según este autor fue una fase inevitable y muy importante en el desarrollo de Colombia como nación. Las disparidades regionales, la gran extensión del territorio, la escasez de población colonizadora y la falta de condiciones económicas para consolidar un Estado unitario centralizado lo explican. Por eso el transporte en cualquiera de sus expresiones era básico

³⁰ Tovar, H. *La lenta ruptura con el pasado colonial (1810 -1850)*. En Ocampo J. (editor) **Historia económica de Colombia**. Fedesarrollo – siglo XXI editores. Bogotá. 1987.

³¹ Safford, F. y Palacios, M. **Fragmented Land, Divided Society**. New York. Oxford University Press, 2002.

³² Ver, Jaramillo Uribe, J. **Nación y región en los orígenes del Estado Nacional en Colombia**. En, *Ensayos de Historia Social*, Uniandes, Bogotá, 2001.

tanto para integrar económicamente el país como para aumentar el flujo comercial con el exterior. El aislamiento tuvo sus costos, de acuerdo con Halperin, puesto que de todos los virreinos el de la Nueva Granada se caracterizó por ser el más pobre, el que menos comercio internacional tuvo, el que contó con menor inversión extranjera y proyectos de economía de enclave, y uno de los que recibió menos inmigración.³³

Un capítulo importante de las reformas liberales se centró en la ruptura con la institucionalidad fiscal del pasado virreinal. Jaramillo afirma que una tarea prioritaria era terminar con la dependencia de los ingresos provenientes de los monopolios heredados de la Colonia y, en su defecto, fortalecer las finanzas nacionales a partir de los impuestos al comercio exterior como principal fuente de recursos. Romper con la estructura fiscal colonial implicaba afectar a quienes se beneficiaban con los ingresos generados por las rentas coloniales. Abolir los monopolios y gravámenes de viejo cuño era, en consecuencia, el primer paso:

“(...) descentralización de rentas y gastos con mayor participación de los Estados o regiones. Económicas: eliminación del monopolio del tabaco y del aguardiente, supresión del impuesto al oro y los diezmos, redención de censos y libertad de enajenación de tierras de resguardos de indígenas, libertad comercial sin limitaciones”³⁴.

Esta primera reforma fiscal se componía de varios elementos. El primero de ellos era la abolición de los monopolios heredados de la Colonia; el segundo la creación del impuesto único directo, y el tercero, la cesión de una gran parte de las rentas nacionales a favor de las provincias. Una vez en el poder los radicales centraron su acción en la supresión de estas cargas fiscales, y simultáneamente propusieron y ejecutaron políticas novedosas. Los monopolios coloniales impedían el desarrollo de una economía moderna: el verifismo fue mosquerun monopolio del tabaco, el quinto de oro, los diezmos, la renta del aguardiente, el monopolio de la producción y venta de tabaco, la alcabala, y la renta de salinas eran los

³³ Halperin, T. **Historia contemporánea de América Latina**. Editorial Círculo de lectores. Bogotá. 1981.

³⁴ Jaramillo Uribe, J. **Las sociedades democráticas**. En: *Anuario Colombiano de Historia social y de la Cultura*. Vol. 8. Bogotá. 1978, pág.6.

gravámenes más importantes, de los cuales los cuatro primeros fueron abolidos durante el gobierno de José Hilario López.

Frente a estas reformas fiscales, la ortodoxia de Murillo Toro fue evidente. Si bien reconocía la dificultad de eliminar estos gravámenes ante la necesidad del recaudo, sabía que el impacto que tenían sobre la actividad económica era negativo. Como secretario de hacienda habría acabado con estos cobros:

“El monopolio de la sal no puede subsistir desde el momento en que se haga bien palpable que sus efectos pesan desmesuradamente sobre las provincias, menos sobre otras y de ninguna manera sobre las restantes; la contribución de aduanas amén de entorpecer los cambios con el extranjero que tanto nos importan cuando carecemos de conocimientos industriales, presenta, además, entre nosotros, más que en ninguna otra parte, dificultades casi insuperables para su recaudación regular. Será al fin forzoso hacer lo que parece más conforme con la ciencia y las instituciones que nos rigen, a saber: que haya contribución única directa, cuyas bases fije y cuya recaudación haga la respectiva corporación local. El producto de esta contribución se dividirá entre los gastos de servicio municipal y los del Gobierno general, consiguiendo así realizar una reforma rentística de la más saludable trascendencia para la prosperidad nacional”³⁵.

El político radical encontraba que la renta de salinas era altamente regresiva. La sal era muy costosa en las provincias del centro del país por efecto de la concesión dada en mayo de 1849, lo que para Murillo Toro fue un error que encareció un artículo de primera necesidad, por lo que su regresividad era evidente. En varios de sus informes como secretario de hacienda ante el Congreso de la República, señaló que el precio de la sal que llegó en las provincias del sur a ser de 20 reales (\$2 pesos) por arroba, derivó en contrabando del producto desde la costa atlántica a las provincias del interior. Mientras la sal extractada de las salinas de Boyacá y Cundinamarca tuviese un precio alto, era imposible desincentivar su comercialización ilegal. El contrabando de sal era un hecho cotidiano y Murillo Toro reportó la confiscación de sal en los tres informes como secretario de hacienda. Entre las medidas de su administración para

³⁵ Murillo Toro, M. **Informe Secretario de Hacienda al Congreso de la República 1851**. Editorial Incunables. Bogotá. 1985. Pág. 66.

rebajar el precio de la sal, se encuentra el aumento del número de vendedores para que este producto no se acaparara en pocas manos y promover así la competencia³⁶.

Asimismo, la descentralización de rentas a favor de las provincias fue la decisión más importante en materia fiscal pues estaba acorde con la autonomía fiscal que su modelo federal de gobierno proponía. El primer experimento de descentralización fiscal se presentó José Hilario López en 1850 se expidió la ley de descentralización. Manuel Murillo Toro como secretario de hacienda, entregaba varios tributos a los gobiernos territoriales. El secretario buscaba, de una parte, que los gobiernos provinciales fortalecieran sus arcas y, de otra, que las provincias finalizaran los cobros coloniales una vez el impuesto directo comenzara a dar sus frutos. En el informe de 1850, reportó que las provincias habían iniciado la disminución o abolición de las tasas de las rentas descentralizadas:

“(...) las cámaras (suprimieron) del todo la renta de alcabala; la de aguardientes ha sufrido desde entonces y con posterioridad repetidos embates; la de quintos de oro se ha reducido considerablemente y ya la Cámara Provincial de Antioquia, (...) pide encarecidamente la abolición completa (...) La pingüe y tal vez la menos defectuosa de todas, procedente del monopolio en la producción del tabaco ha caído delante del enérgico querer de los pueblos, sin que pudieran sostenerla ni la seguridad del déficit en el Tesoro Nacional”³⁷.

Según Murillo Toro, la descentralización era benéfica para el gobierno nacional porque este se desembarazaba de una extensa lista de gravámenes poco eficientes en términos de recaudo y que demandaban gran esfuerzo administrativo; el mejor ejemplo lo encontraba en el papel sellado, cobro que igualmente quería abolir³⁸. Con los recursos disponibles, si estos eran bien administrados, el gobierno estaba en capacidad de generar el monto de recursos necesario para su funcionamiento:

“La renta procedente de aduanas es para vosotros el más seguro y progresivo recurso fiscal y si vosotros prestáis decidió apoyo al plan de severa persecución del

³⁶ Murillo Toro, M. **Informe Secretario de Hacienda al Congreso de la República 1850**. Editorial Incunables. Bogotá. 1985.

³⁷ Murillo Toro, M. *Ibidem*. pág. 187

³⁸ Murillo Toro, M. Informe Secretario de Hacienda 1851. Pág. 67.

contrabando (...) con la procedente de papel sellado, y la quinta parte del producto bruto de las municipales, adoptando el pensamiento de descentralizar las demás rentas (...) estad seguros ciudadanos legisladores que (...). La república proveerá holgadamente sus necesidades, la industria estará menos gravada y nuestro crédito nacional se habrá levantado de la postración que yace”³⁹.

Los ingresos de aduanas y papel sellado mejoraron, pero los esperados recursos del quinto de los ingresos municipales que debían transferir los municipios no se hicieron realidad.

Igualmente, la creación y descentralización del impuesto directo se consideraba un gran paso en favor del modelo federal de gobierno. Las proyecciones sobre su potencial eran muy optimistas, con lo cual se concluía que su recaudo era suficiente para remplazar las demás fuentes de recursos. La manera de entender el impuesto propuesto estaba aún muy lejos de los posteriores desarrollos que se dieron especialmente en el Estado Soberano de Santander una década después. Murillo Toro entendía que la aplicación debía ser del fuero provincial y municipal por varias razones. De una parte, consideraba no recomendable gravar más la actividad económica de la nación pues:

“Un pueblo pobre, sin industria, que carece de todos los elementos necesarios para el desenvolvimiento de la riqueza, como vías de comunicación, conocimientos y capitales imponen nuevas contribuciones sobre las defectuosísimas que existen, sería agravar su condición del porvenir”⁴⁰.

Así, un año después con el impuesto directo en marcha, Murillo Toro en su informe al Congreso como secretario de hacienda de 1851, reportaba que en Neiva y Mariquita se decidió cobrar una cuota general para toda la provincia, dejando la distribución proporcional de la cuota individual a la prudencia y circunspección de los Cabildos y del jurado escogido por estas mismas corporaciones⁴¹. En otras provincias como Chocó, Ocaña y Valledupar las cuotas fueron muy bajas, desde uno hasta veinte reales, en tanto que en las demás provincias *el tráfico es más activo, la riqueza más centralizada, y las rentas de más fácil evaluación, se ha fijado mínima y proporcional base del 1% de renta anual*. Se estimó

³⁹ Murillo Toro, M. *Ibídem*. Informe secretario de Hacienda 1850.

⁴⁰ Murillo Toro, M. *Ibídem*. Informe Secretario de Hacienda 1851. Pág. 33 y sgs.

⁴¹ Murillo Toro, M. *Ibídem*. Informe Secretario de Hacienda 1851.

que esa renta recaudaría, en 1851, cerca de \$133 mil, un cuarta parte de las rentas municipales. Este recaudo se incrementaría en 1852, pues se estimó que el total de los ingresos de las provincias llegaron a los \$900 mil, de los cuales \$400 mil eran por la contribución directa. Estas estimaciones no se hicieron realidad, por el lado del gasto, las provincias reportaron que gran parte de estos recursos se destinó estas estimaciones no se hicieron realidad a la construcción de vías, lazaretos y hospitales⁴².

De otra parte, una de las reformas más defendidas por los radicales fue la liberación definitiva de los esclavos. Se consideraba que esta era una política central si se quería ser un republicano consecuente. Murillo Toro, en 1846, presentó un proyecto de ley por el cual se contrataría un préstamo de \$2 millones para financiar la libertad de los esclavos. Si bien en ese momento el proyecto fue rechazado, pocos años después el gobierno de José Hilario López hizo realidad esta política. En 1850 se restablecieron las juntas de manumisión, y en 1851 una ley de mayo decidió que a partir de 1852 todos los esclavos serían libres. Los primeros estimativos de Tovar muestran que en esa política de liberación de esclavos se gastaron cerca de \$2 millones, cifra que representa cerca del 50% del total de lo recaudado por la Nación en un año. Durante estos años fueron liberados cerca de 17.000 esclavos,⁴³ cuando su precio había alcanzado la cifra de \$150 para los mayores de 40 años y \$200 para los menores de 40.

Las reformas políticas y sociales de los radicales y también de Tomas Cipriano Mosquera, se centraron en el enfrentamiento ideológico que tuvieron con la Iglesia católica. Confrontar a la Iglesia significaba quitarle la propiedad de la tierra, suprimir el monopolio del manejo del dinero al ser la mayor institución prestamista, abolir el diezmo, una de sus principales fuentes de recursos, e intentar aislarla de su papel central en la educación. Así mismo, la manumisión de bienes en manos muertas era de facto la nacionalización del principal propietario de bienes rurales y urbanos de la época, y de los mayores beneficiados con los censos.

Recientes estimativos de Meisel y Jaramillo, calculan en cerca de \$20 millones de pesos el efecto de la manumisión de estos bienes y concluyen en el impacto positivo de la medida y no

⁴² Murillo Toro, M. **Informe Secretario de Hacienda al Congreso de la República 1852**. Editorial Incunables. Bogotá. 1985.

⁴³ Tovar, J. **La manumisión en Colombia, 1821-1851 un análisis comunicativo**. En economía Colombiana del siglo XIX. Meisel A. y Ramírez M. editores. CFE – Banco de la Republica, Bogotá 2010.

solo por razones fiscales. Solamente para ponerlo en contexto, la Secretaria de Hacienda tenía una oficina encargada de implementar esta política y durante varios años de la década del sesenta, con diferencia, estos ingresos fueron muy importantes para el erario público.⁴⁴ La eliminación de los censos -hipotecas a perpetuidad a favor de la Iglesia o de otra entidad como un colegio por ejemplo, por la propiedad de un bien-, impactó significativamente sus ingresos permanentes.

Asimismo, la Constitución de 1863 se desvinculó definitivamente de la Iglesia, y buscó aislar su peso en la esfera de lo público. De un lado, con la expedición de la tuición obligaba a que los religiosos pidieran permiso al Estado para ejercer sus funciones. Esto significaba que debían jurar respeto a la Constitución y a subordinarse a las consecuencias sino la respetaban. Como veremos más adelante, esta era una respuesta a la clara participación de la Iglesia en la política y su cercanía con los gobiernos conservadores. Una vez Mosquera entra en Bogotá en 1861, pone en marcha la tuición, expulsa a los jesuitas y a otros líderes religiosos.

De otro lado, se quería evitar la influencia de la Iglesia en la educación. Para tal fin, desde finales de la década de los sesenta en Santander y a comienzos de la década de los años setenta, el gobierno federal, emprendió una reforma educativa de largo alcance. Se consideraba una política integral al incluir, además de un amplio marco normativo, el diseño de una institucionalidad y el destino de recursos públicos para su ejecución. Se construyeron colegios y normales en todo el territorio y se trajeron profesores alemanes para que dirigieran las escuelas normales. La expansión de la matrícula educativa fue notable, especialmente en Antioquia, Santander y en menor medida en Cundinamarca. Asimismo, se fundó la Universidad Nacional y la Escuela de Minas de Medellín, entre otras agencias educativas⁴⁵.

Finalmente, los radicales concentraron gran parte de sus esfuerzos en estimular la construcción, inicialmente, de caminos y posteriormente de ferrocarriles. Esta política se administró de manera conjunta entre el gobierno federal y los Estados Soberanos. Lo primordial a rescatar fue la gran cantidad de recursos que destinaron los gobiernos a este sector, y el crecimiento de estos recursos con paso de los años, en la medida que se saneaban

⁴⁴ Meisel Roca, A. y Jaramillo, R. **Más allá de la retórica de la reacción: análisis económico de la desamortización en Colombia 1861-1888.** Cuadernos de Historia Económica y Empresarial. Banco de la República. Cartagena de Indias. 2008.

⁴⁵ El capítulo correspondiente a la educación profundiza estos temas en el gobierno federal y en Santander.

las alicaídas finanzas públicas. Si bien esta reforma no estuvo exenta de tensiones políticas y regionales, por primera vez se lograron avances y se intentó construir un gran ferrocarril que uniera el centro del país con los puertos en la costa caribe. El capítulo que aborda este tema se concentra igualmente en Santander, en donde se presentó un gran auge de las inversiones públicas y privadas durante los gobiernos de época.

1.3 Federalismo

La primera fase de las reformas liberales se da durante el gobierno de Jose Hilario Lopez y en menor medida de Jose Maria Obando. La segunda fase de las reformas se presenta inicialmente en los Estados creados por la Constitución de 1853 y se desarrollan hacia finales de la década y, la tercera fase se desarrolla en paralelo en los Estados Soberanos creados por la Constitución de 1863, y en el Gobierno Federal desde ese año en adelante. Las segundas reformas fueron de muy corto alcance, pues la Constitución de 1858 desembocó en pocos meses en un conflicto militar entre el gobierno federal y algunos Estados Soberanos. Las principales razones de esta crisis política no fueron las reformas económicas y sociales, sino la tensión inevitable que se generó en temas como el manejo del orden público, las elecciones en los Estados Soberanos, el grado de influencia del gobierno federal cuando en los Estados el orden público estuviera alterado, y en el manejo del ejército.⁴⁶ Todos estos problemas se pueden resumir en la ausencia de unos límites claros entre niveles de gobierno en el modelo federal que estaba en marcha.

El desarrollo de los hechos políticos, en todo caso, demostró que los conservadores y parte de los liberales no estaban de acuerdo con el federalismo impulsado por los radicales desde la administración López, que finalizo con la expedición de las constituciones de 1853 y 1858. Para Gilmore, las reformas constitucionales de la década de los años cincuenta son una expresión de la fuerza de las regiones en la política y el interés de estas por lograr una mayor presencia política.⁴⁷ Entre los años 1842 y 1855 se crearon cerca de 20 provincias para llegar

⁴⁶ La ley más debatida fue la ley electoral del 8 de abril de 1859. Esta fijaba el derecho de inspección del Gobierno Federal a las elecciones en los Estados. Para esto se conformaba una junta de nueve miembros, 3 nombrados por la Cámara, 3 por el Senado y tres por el Gobierno federal. En Santander había prevención con esta junta pues esta sería de mayoría conservadora. Entendían la junta como una intromisión flagrante del gobierno federal en la vida política de las regiones.

⁴⁷ Gilmore, R. **El federalismo en Colombia 1810 - 1858**. Tomos I y II. Sociedad Colombiana de Santanderistas y Universidad Externado. Bogotá. 1995. El capítulo correspondiente a la educación profundizará estos temas a nivel federal y en el Estado Soberano de Santander, en donde se inició esta reforma.

a un total de 42 y muchas de ellas son un reflejo de la búsqueda de un mayor peso en la política nacional de las regiones. Según este autor, el fraccionamiento de las provincias, por presiones de distinto orden, fue una gran prioridad de la actividad legislativa entre los años 1851 y 1852. En la mayoría de los casos la creación de nuevas provincias se da en medio de las tensiones entre dos ciudades de una región por convertirse en la capital provincial o por independizarse de una ciudad rival en términos políticos. Con las nuevas provincias, se reconfiguró el mapa político y claramente se crean provincias de mayoría liberal o conservadora. El ordenamiento del territorio se hacía a la luz de los intereses de los partidos o facciones políticas.

Narra Gilmore que la misma expedición de la Constitución de 1853 fue un proceso muy complejo. De acuerdo con este autor, el poder político estaba muy dividido. Mientras las elecciones generales de 1853 las ganaron los liberales que apoyaban a Obando, en el Congreso las mayorías eran conservadoras, y los radicales eran muy fuertes. Para complicar el panorama, los miembros de la Corte Suprema, elegidos en ese momento por votación popular, eran predominantemente conservadores. El proyecto de ley de la nueva Constitución finalmente se abrió paso y el presidente Obando firmó la nueva Constitución pocos meses antes del golpe de estado del General Melo. La Constitución de 1853 se caracterizó por dar el primer gran paso por limitar el poder del gobierno nacional. En la misma se definieron sus funciones y se aceptó que las restantes quedaran en manos de las provincias. Esta constitución era un avance importante en el camino federal: Gilmore afirma que *el gobierno todavía se encontraba centralizado, aunque de una manera aproximada a la federación*⁴⁸. Aún no se habían creado los Estados.

Una vez dado el golpe en 1854, Melo se mantuvo solo ocho meses en el poder cuando una unión de liberales y conservadores retomó el poder. En esta situación de interinidad, dos gobiernos conservadores heredan el poder y pusieron en marcha la nueva constitución. Esta ya incluye gran parte del ideario político de los liberales como el sufragio libre, ratifica la emancipación de los esclavos, educación laica y la búsqueda de gobiernos locales más fuertes. La Constitución de 1853 volvió ley gran parte de las reformas del gobierno de López.

⁴⁸ Gilmore, R. *Ibidem*. Tomo I. pág. 222.

La siguiente reforma constitucional de 1858, apenas fue el reflejo del difícil proceso de federalización adelantado entre 1855 y 1857. La creación del Estado Soberano de Panamá en 1855 y el de Antioquia en 1856, seguramente prendió las alarmas en los radicales pues vieron que el proyecto conservador regional se materializaba en este último Estado. Era necesario crear un Estado radical que le hiciera contrapeso y las provincias del nororiente eran las que se mostraban más favorables a los radicales, de acuerdo con los resultados electorales de 1856. El trabajo de los radicales en el Congreso se concentró en este esfuerzo y lograron, en 1857, después de una ardua gestión, fundar el tercer Estado: Santander. Finalmente, una ley del mismo año creó otros cinco Estados: Magdalena, Cauca, Bolívar, Cundinamarca y Boyacá.

Los dos partidos políticos, en medio de la configuración geográfica de los Estados Soberanos, jugaban con el alinderamiento de las nuevas fronteras en su favor. La fijación de los límites entre Estados Soberanos fue un gran tema de discusión en el Senado; definir qué provincias hacían parte de cada Estado Soberano y cuáles no era crucial, pues haría cambiar el panorama político de un Estado. Por ejemplo, en Santander, región de mayorías liberales, los conservadores intentaron apoyar, en el Congreso, a sus minorías conservadoras incluyendo nuevos distritos conservadores con el fin de hacer contrapeso. Asimismo, en algunos cantones aceleraron la presentación de sus propuestas para ser cambiados de provincia y, en últimas, de Estado Soberano.⁴⁹

La creación de ocho Estados Soberanos inviabilizó la aplicación de la Constitución de 1853 y por esto su derogación fue necesaria. La federación de Estados era una realidad y la Constitución así debía reconocerlo. El gobierno nacional, en manos de los conservadores, consideraba que la Constitución de 1853 finalmente había debilitado su poder central y que era necesario redefinir el ordenamiento territorial a la luz de los nuevos estados soberanos; temían además que los nuevos Estados fueran muy débiles y no pudieran ejercer su autonomía. La Constitución de 1858 se firmó durante el gobierno conservador de Mariano Ospina Rodríguez, uno de los principales opositores del modelo federal. La expedición de

⁴⁹ Gilmore tiene un muy bien resumen de estas tendencias regionales para mejorar su presencia política de acuerdo con la nueva Constitución. Para el caso de Santander ver a Martínez, en donde narra como el transcurso de días el mapa político de Santander se modificaba con estos cambios. Martínez, Armando. **Sesquicentenario de la creación del Estado Federal de Santander**. En *Revista de Santander* - edición 2. Bucaramanga. 2007. Martínez, A. **Origen del estado Soberano de Santander**. Mimeo. Bucaramanga 2007.

esta Constitución generó, en pocos meses, un inevitable enfrentamiento entre el presidente Ospina y los radicales con su modelo federal de gobierno, en particular con el Estado Soberano de Santander liderado por estos últimos, y con el Cauca al mando del ex presidente general Tomás Cipriano de Mosquera.

Murillo Toro en el mensaje que le envió a la Asamblea Legislativa se encontraba muy prevenido con el futuro de la reciente Constitución federal de 1858, al considerarla fuente de tensiones y problemas en su desarrollo; por esto afirma:

“Lo que es cardinal en la materia es el modo en que quedan establecidas las relaciones de los Estados con el Gobierno General. Este era el punto difícil una vez que las opiniones antifederales estaban en realidad en mayoría en el Congreso, pues que la Federación era apenas aceptada como un hecho, no como un derecho de consecuencias provechosas⁵⁰”.

Para el presidente Ospina Rodríguez aun cuando la nueva Constitución era problemática, era mejor aplicarla para que el país se diera cuenta de las ventajas y desventajas de los modelos de gobierno propuestos por los dos partidos. Era claro que el gobierno federal estaría muy pendiente de los desarrollos que se dieran en Santander, en donde los radicales aplicarían sus reformas. El gobierno de Ospina, buscó *ordenar el desorden* mediante el nombramiento por ley de intendentes para los Estados Soberanos y de delegados para las elecciones de los Estados; esta y otras decisiones condujeron rápidamente al conflicto armado con Santander. Martínez cita a Sanclemente, secretario de gobierno de Ospina, en donde claramente se expresan dudas de los funcionarios federales sobre los límites impuestos por la Constitución de 1858, a una intervención en los Estados con problemas de orden público:

“(...) el Poder Ejecutivo desea ardientemente que se corte tan grave mal antes de que los bandos se encarnicen y procuren mutuamente su exterminio (...) es de su deber promover lo que, a su juicio, pueda impedir el derramamiento de sangre, la pérdida de muchos ciudadanos, la desgracia de un gran número de familias y la ruina en general de los habitantes de aquel Estado (...) No ignora el Poder Ejecutivo que a él no le es dado intervenir en la contienda, haciendo uso de la fuerza, cuyo

⁵⁰ Mensaje publicado por Estrada, M. **Memorias de Santander**. Cúcuta. Sin fecha. Página 267.

empleo le sería doloroso, mientras no llegue alguno de los casos previstos en la Constitución federal; pero no por esto debe dejar de tomar medidas conciliatorias que tengan por objeto inducir a la paz y poner en armonía a los que se hacen entre sí la guerra”⁵¹.

Las normales pujas entre los dos partidos se agravaron más con la expedición de la ley electoral de Santander, en 1857. En resumen con esta ley se modificaron las reglas del juego político al definir una única circunscripción, con lo cual los conservadores perdieron de tajo su representación política dadas las mayorías liberales en el Estado santandereano, y tenían así una la mínima presencia en su asamblea del Estado. A partir de este momento los conservadores iniciaron franca oposición, y muy pronto pasaron de la arena política a las expresiones de fuerza. Díaz resume la situación así:

“La utopía liberal planteada por Murillo Toro y sus amigos políticos, es sometida a reflexión por parte de los mismos liberales a partir de los resultados de ésta en la administración del Estado, y más aun viendo que los conservadores se valían de dichos argumentos para sustentar su posición y predisponer a los Contradictores del proyecto Radical contra el gobierno, lo que amenazaba evidentemente la paz local. A este elemento se le sumó el inconformismo por las leyes electorales que se habían implantado y que de alguna manera habían ocasionado la derrota de los conservadores en la jornada electoral de julio de 1858”⁵².

En este torbellino de acontecimientos se involucraron líderes políticos nacionales y de diversos Estados. Martínez a su vez resume estos sucesos así:

“En síntesis, una ley electoral dada por el Congreso de la Confederación y una ley de elecciones dada por la Asamblea del Estado Federal de Santander fueron las piedras de escándalo que permitieron a sus respectivos opositores lanzarse a la rebelión armada. Y fue esta doble circunstancia la que situó en el ojo del huracán al doctor

⁵¹ Carta de Manuel Antonio Sanclemente. Bogotá, 17 de marzo 1859. En: *Gaceta Oficial*, 2.369 (19 marzo 1859). Citado por Martínez, A. En **Sesquicentenario de la creación del Estado Federal de Santander**. Ibídem. Pág. 100.

⁵² Díaz Díaz, J. **Procesos electorales y guerras civiles en el periodo radical colombiano: el caso santandereano como cuna y bastión del liberalismo decimonónico**. Ibídem. Pág. 9.

Leonardo Canal, convirtiéndolo en el gran señor de la guerra conservadora contra los liberales santandereanos y contra el general Mosquera”⁵³.

La pelea de fondo era el alcance del modelo federal en materia electoral. En principio no hubo mayor problema y las conclusiones quedaron en manos de los nuevos Estados. Sin embargo, al ver su mala aplicación, la discusión sobre el tema se activó desde la esfera nacional. Murillo y algunos de sus seguidores trataron de modificar dicha ley electoral, pero su proyecto no lo aprobó la Asamblea del estado, decisión que encendió aún más los ánimos. Nuevamente intentó, con el apoyo de liberales y de otros Estados, reformar la ley desde el Congreso Nacional pero no logró su aprobación. Martínez lo cuenta así:

“Esta reforma fue pactada en el “llamamiento patriótico” que firmó en Bogotá, el 17 de septiembre, el ex presidente Murillo Toro con destacadas figuras santandereanas de los dos partidos: Blas Hernández, Inocencio Vargas, Joaquín Peralta, Manuel Mutis, Rudesindo Otero y José María Plata. En esa ocasión, Murillo, Plata y Vargas se comprometieron a gestionar entre sus copartidarios liberales la reforma de la ley electoral para establecer círculos electorales, y los conservadores ofrecieron a cambio la pacificación de sus efectivos”⁵⁴.

La vuelta de Murillo Toro a Santander se dio en medio de estas tensiones y a pesar de su intención por evitar el conflicto en cualquier plano, militar o político, la expedición de una ley nacional que reguló las elecciones regionales era francamente opuesta a la santandereana y no dejaba más opción que la confrontación.

Finalmente, a pesar de las dudas del secretario de gobierno federal, el respaldo de Ospina a las guerrillas conservadoras santandereanas generó una situación de guerra con la rápida victoria de los conservadores.⁵⁵ Los radicales son sometidos por la fuerza, el presidente del Estado, Vicente Herrera, muere en combate y gran parte de la dirigencia política de Santander, Boyacá y Cundinamarca fue arrestada y enviada a Bogotá, En el mismo marco de estos sucesos el Cauca se declaró Estado independiente de Colombia, y declaró, a su vez, la guerra

⁵³ Martínez, A. *Ibíd.* pág. 95.

⁵⁴ Martínez, A. *Ibíd.* pág. 98.

⁵⁵ Pérez Aguirre, A. **25 años de historia colombiana 1853 a 1878: del centralismo a la federación.** Editorial Sucre. Bogotá, 1959.

al gobierno conservador. El caudillo Mosquera nuevamente entró en la lucha militar y lideró dicha sublevación en donde recibió el apoyo de la mayoría caucana y de fuerzas políticas liberales por donde se desarrolló el conflicto. El general caucano gana la guerra civil y con su triunfo los radicales quedaron en una posición muy favorable, pues participaron en la redacción de la nueva Constitución de 1863, la de Rionegro. A partir de ahí y por cerca de quince años, los radicales fueron hegemónicos en el gobierno federal y clara mayoría en los Estados Soberanos.⁵⁶

La Constitución de 1863 profundizó el modelo federal, creó un nuevo Estado Soberano, el del Tolima, y limitó aún más el poder del gobierno federal, pues decidió que el presidente de la federación se nombrara por votación indirecta, con un voto de cada uno de los nueve Estados, y por periodos de solo dos años. Esto último se explica el interés por tratar de limitar, de una parte, el poder político de Mosquera y, de otra, el del gobierno federal representado en Bogotá⁵⁷. Con esta Constitución el gobierno nacional perdió más poder político; por ejemplo, con la presidencia de solo dos años de duración, la actividad electoral era casi permanente y los gobiernos federales tenían poco tiempo para desarrollar sus políticas. Así mismo, se incrementó la descentralización de las finanzas públicas y la justicia quedó como una competencia más de los Estados Soberanos. A su vez, se diseñó un mecanismo de reforma de la Constitución que hacía prácticamente imposible su aplicación, puesto que se requería el voto unánime de los nueve Estados, lo cual era casi que inalcanzable. Como se mencionó algunos Estados eran marcadamente conservadores, como Tolima y Antioquia, en tanto que otros eran marcadamente liberales como Santander, Cundinamarca y Magdalena. La Constitución de 1863 generó un mayor desbalance de poder entre niveles de gobierno, al entregar responsabilidades y funciones propias de los gobiernos nacionales a los Estados Soberanos. Estos eran autoridad monetaria, podían endeudarse en el exterior, contar con ejército propio, definir sus propios programas educativos y aplicar su propia justicia.

⁵⁶ Hay que mencionar que la guerra civil tenía efectos negativos y no solo militares. Así en esta guerra se extendieron los combates durante tres años en todo el territorio, inclusive en las calles de Bogotá, Manizales y Cali, y se menciona, que batallas como la de Facatativá afectaron a más de mil personas entre muertos y heridos de acuerdo con Cordovéz Moure. La economía quedaba postrada y rehacerla era un trabajo de años. Ver Cordovéz Moure, "Reminiscencias de Santafé de Bogotá", Bogotá, varias ediciones.

⁵⁷ La preocupación por el poder de Bogotá era tan grande que Rafael Núñez propuso cambiar la capital y que esta fuera Ciudad de Panamá

A pesar de sus claros defectos, con la expedición de la Constitución de 1863 se creó el marco legal sobre el cual se desarrollaron los gobiernos radicales tanto en los Estados Soberanos como en el gobierno federal. Esta estabilidad permitió que, en medio de un modelo federal de gobierno, se adelantara la última fase de las reformas radicales. Desde el primer gobierno de Mosquera la política de desamortización de bienes en manos muertas se aceleró; seguidamente Murillo Toro profundizó las reformas fiscales y enfrentó el agudo problema de la deuda interna y externa, mientras que los siguientes gobiernos adelantaron la reforma educativa y aumentaron los recursos para el financiamiento de vías.

Desde el balcón radical, la federación era un modelo apropiado para gobernar, posiblemente sujeto a importantes ajustes, pero que en la distribución de funciones y recursos entre niveles de gobierno no encontraba mayor problema. Muy por el contrario, la actividad empresarial y las inversiones públicas en los Estados Soberanos tuvieron un gran desarrollo.

La pugna política de los radicales con sus opositores se centraba más en problemas prácticos como el manejo de las elecciones o el destino de los recursos públicos. El modelo federal de gobierno nunca dudó de su legitimidad como opción para conducir la república. Sin embargo, en el siglo XX las críticas sobre la hegemonía radical se concentraron en que este periodo impidió la consolidación de un Estado central fuerte. Al respecto, Jaime Jaramillo Uribe plantea, como hipótesis, que los años de gobiernos radicales demoraron la consolidación del Estado nacional en tanto no se lograron cumplir las cuatro condiciones básicas de un Estado-Nación: (i) un territorio sobre el cual se ejerce soberanía; (ii) una economía integrada en un mercado nacional; (iii) una cultura común; y (iv) una organización política común. Afirma que estas condiciones se lograron con los gobiernos de Núñez, quien sí tenía claros los riesgos de la federación y la necesidad de fortalecer el gobierno central,⁵⁸ Reconoce, además, que Núñez falló pues a pesar de tener las ideas bien diseñadas, su excesivo conservadurismo exacerbó la pugna política que terminó en la Guerra de los Mil Días. Esta conclusión es muy similar a la propuesta por Safford y Palacios cuando afirman que el peso regional y las tensiones políticas al interior de las regiones fueron las principales limitaciones para la consolidación de una nación en Colombia durante el siglo XIX y, por el contrario, son las que

⁵⁸ Jaramillo Uribe, J. Problemas en formación del Estado – nación en Colombia. En **Historia, sociedad y cultura – ensayos y conferencias**. Obras Completas de Jaime Jaramillo Uribe. Cesó – Uniandes – Banco de la república – Icanh – Colciencias – Alfaomega. Bogotá. 2002.

explican la continua inestabilidad en la que se vivió durante ese siglo.⁵⁹ Así, la existencia de múltiples, diversas y alejadas regiones no permitieron que en Colombia existiera un proyecto de nación compartido. Por el contrario, la gran debilidad de Bogotá como centro permitió que durante grandes períodos del siglo XIX, el federalismo se consolidara como práctica política, y tuviera desarrollos mucho más profundos de lo que ha reconocido la historiografía.

Recientemente Salomón Kalmanovitz presentó una hipótesis novedosa sobre el tema al afirmar 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 esta fuera compartida y no se privilegió el desarrollo sobre otras consideraciones o intereses de largo plazo. Una vez comenzaron a surgir estos instrumentos, después de la Guerra de los Mil Días, 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”⁶⁰.*

De acuerdo con este autor, el modelo federal no cumplió con los requisitos básicos para consolidarse como modelo político y económico de gobierno. En la Colombia de mediados del siglo XIX, se tenía tanto un gobierno central débil como unos gobiernos territoriales incapaces de liderar procesos de desarrollo económico en sus regiones. La pobreza fiscal, sumada a los estragos generados por las guerras civiles, dejaba de lado a regiones como Santander, la Costa Caribe y Cauca, y daban una visión más optimista de regiones como Antioquia y Panamá, en donde las relaciones de propiedad de la tierra eran muy distintas a las otras regiones. En resumen, en Antioquia sí había propiedad privada, y Panamá se incorporó, de facto, al mundo en medio del auge del oro en Estados Unidos y la construcción del ferrocarril que unió los dos océanos a mediados de los años cincuenta. En la zona del canal, la inversión extranjera fue continua e importante. Según Kalmanovitz, solamente ya entrado el

⁵⁹ Safford, F. y Palacios, M. **Fragmented Land, Divided Society**. Oxford University Press. New York USA 2002. Ver cap. 1.

⁶⁰ Kalmanovitz, S. **La idea federal en Colombia durante el siglo XIX**. En *El radicalismo colombiano en el sSiglo XIX*, de Rubén Sierra. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. 2006.

siglo XX el país estuvo en capacidad de superar este impasse institucional y construir una visión hegemónica compartida por la gran mayoría.

Estas visiones negativas de la política del siglo XIX y de los radicales son profundas. La definición del Estado-Nación y sus elementos constitutivos se acerca en mucho a lo predicado por las teorías de la dependencia de los años sesenta y setenta del siglo XX. Era igualmente posible un Estado-Nación en una república federal. El reto para los conservadores, una vez llegaron al poder, fue eliminar las políticas impulsadas por los radicales, así como las formas de gobierno impulsadas por ellos. La federación era, por supuesto, uno de estos elementos básicos y por eso Núñez declaró con determinación la muerte de la Constitución de 1863 para reemplazarla con la Constitución centralista y confesional de 1886. Con la Constitución de 1886 se fortalecieron las relaciones con la Iglesia, y se aceptó que esta retomara un papel central en la educación. Además, se modificó la reforma fiscal que tanto éxito tuvo en los estados soberanos, se puso en marcha una política proteccionista y se nacionalizaron las vías y ferrocarriles que se impulsaron en las regiones, entre numerosas medidas más en contra de las políticas radicales.

Infelizmente este cambio de dirección política generó efectos muy negativos en materia económica y fiscal. El siglo XIX finalizó en medio de una guerra civil, con crisis monetaria y fiscal sin precedentes, y con muchos problemas en lo que se conoce como la *cuestión social*. Mario Aguilera hace un excelente resumen de las condiciones políticas y sociales de la última década del siglo, en donde el malestar social y las medidas del gobierno nacional para controlarlo fueron permanentes. Esta situación se dio especialmente, entre 1893 y 1895, en Bogotá, expresada en las manifestaciones y disturbios por parte de los artesanos.⁶¹ Los gobiernos conservadores siempre estuvieron en crisis y la combatían también con represión. El siglo XX comienza en medio de la más dura guerra civil que hemos tenido, guerra que explica el fracaso de la Constitución de 1886 por lograr una hegemonía conservadora respaldada más en el derecho que en la fuerza militar. Con la Guerra de los Mil Días se logra una victoria conservadora al mismo tiempo que se da un agotamiento del modelo insurreccional característico del siglo XIX. La hegemonía conservadora de las primeras tres décadas del siguiente siglo refleja la crisis generalizada de la economía y de la política del

⁶¹ Aguilera, M. **Insurgencia Urbana en Bogotá: Motín, conspiración y guerra civil 1893-1895**. Instituto Colombiano de Cultura. Bogotá. 1997.

siglo XIX. El país quedó en bancarrota moral y política de la cual se recuperó muy lentamente.

Los radicales fallaron al no lograr hacer ajustes importantes en su modelo federal. Según Rodríguez, esta constitución tenía varios problemas: (i) ser prácticamente irreformable; (ii) la exageración del sistema federal; y (iii) la descentralización del orden público.⁶² A estos problemas habría que sumar el corto periodo presidencial; siempre se habló de extenderlo a cuatro años y, además de la necesidad de tener una legislación civil y penal uniforme. Estas dificultades fueron reconocidas por los líderes políticos radicales, pero los esfuerzos para corregirlas fueron infructuosos; en este sentido, Gutiérrez cita varios esfuerzos de reforma antes y después de los años de la hegemonía radical.⁶³ Ya al final de sus días, Murillo Toro, citado por Rodríguez, encuentra en la Constitución de 1863 la imposibilidad de la convivencia política con la oposición. Le dice a Nicolás Esguerra y Clímaco Iriarte:

“Yo no puedo levantar hoy decorosamente una bandera para que acabemos con esta federación del 63 y que volvamos al régimen del 53, para no pasar de inconsecuente; pero de ahí no hemos debido pasar: allí estaba consagrado nuestro credo, y esa constitución era un estatuto nacional que había sido aceptado por el partido conservador y que debía conservarse. Ustedes deben levantar esa bandera, porque al no hacerlo no faltará quien nos la quite”⁶⁴.

Por último, los problemas de la definición del federalismo colombiano y sus límites, encontraron ejemplos prácticos que muestran la gran confusión durante los primeros años de Estados Unidos de Colombia; uno de ellos lo menciona el presidente Villamizar, de Santander, y era que el Estado de Antioquia había dispuesto enviar un embajador a los demás estados soberanos. Esta decisión ocasionó una discusión sobre el poder efectivo de estos representantes en los demás Estados Soberanos. Por esta razón el presidente de Santander decidió que solamente recibía con carácter de comisionado particular a Rito Antonio Martínez. La forma de aceptación del embajador antioqueño era, en realidad, una negativa a

⁶² Rodríguez Piñeres, E. **El Olimpo Radical**. Editorial Incunables. Bogotá. 1986. Pág. 61.

⁶³ Rodríguez Piñeres, E. *Ibidem*. Pág. 64 y sigs.

⁶⁴ Rodríguez Piñeres, E. *Ibidem*. Pág. 55.

la representación que decía tener de Antioquia y, en consecuencia, elevó consulta sobre el proceder futuro en este tema a la Asamblea Legislativa para lo cual afirma:

“(...) que la soberanía aislada de los Estados no los autoriza para ejercer ninguna función pública o de Gobierno, fuera del límite circunscrito en su territorio; pues que la soberanía nacional la ejercen por medio del Gobierno General, a quien han delegado con el dominio jurisdiccional en toda la república, no pudiendo por tanto reconocer más empleados públicos, que los de los Estados en su respectivo territorio, los que el Gobierno general establezca en el interior o en el exterior conforme con la ley, y los que reconozca como Representantes de otra nacionalidad. Vosotros resolveréis con sabiduría la práctica aceptable de acuerdo con la doctrina federal”⁶⁵.

1.4 Historiografía sobre los radicales

La historiografía sobre los radicales y del pensamiento político liberal colombiano es muy amplia. Gran parte de ella fue desarrollada por abogados y políticos desde las últimas décadas del siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX, en tanto que desde 1960 aparecen los primeros trabajos de historiadores profesionales, así como tesis doctorales de extranjeros y colombianos. La mayoría de estos trabajos focalizan su mayor esfuerzo en describir el desenvolvimiento político de los gobiernos de finales de la década de los años cuarenta y los primeros años de la década de los años cincuenta y analizan cómo llegaron y se extendieron las ideas políticas liberales en Colombia, y cuáles fueron los gobiernos que desarrollaron las reformas inspiradas en ellas. De producción local se destacan los trabajos de Álvaro Tirado Mejía, Gerardo Molina, Jaime Jaramillo Uribe, Fernando Guillén e Indalecio Liévano Aguirre, quienes se interesan en resumir las ideas políticas, y resaltan las personas, las fuentes y parte de su desarrollo como políticos y funcionarios públicos en el caso de los radicales.⁶⁶

⁶⁵ Informe del presidente de Santander a la Asamblea Legislativa. 1870

⁶⁶ Rodríguez Piñeres, E. **El Olimpo Radical**. Editorial Incunables. Bogotá. 1986. Nieto Arteta, L. **Economía y cultura en la historia de Colombia**. Banco de la República y El Ancora Editores. Bogotá. 1994. Sierra Mejía, R. **El Radicalismo Colombiano del Siglo XIX**. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2006. Pérez Mendoza, S. **El Radicalismo Liberal del Siglo XIX**. El Duende Editores. Bogotá. 2003. Colmenares, G. **Partidos Políticos y Clases Sociales**. Bogotá: Universidad de los Andes. 1968. España, G. **Los radicales del siglo XIX. Escritos Políticos**. Bogotá. El Ancora Editores. 1984. Bejarano, J. A. **El Siglo XIX en Colombia visto por historiadores norteamericanos**. Bogotá. La Carreta. 1978. Bejarano, J. A. **El todo y las partes: a propósito de los vínculos entre historia nacional e historia regional. Contra el caos de la desmemoriación**. Colcultura- PNR-PNUD. 1990. Jaramillo Uribe, J. **El Pensamiento Colombiano en el siglo XIX**. Bogotá. Ediciones Uniandes. 2003. Melo, J. O. **Orígenes de los partidos políticos en Colombia**. Bogotá. Instituto

Asimismo, los gobiernos radicales en ese periodo ha sido analizado con gran interés por autores extranjeros como Delpar, Gilmore, Safford, Parks y Johnson.⁶⁷ El conflicto entre los radicales y Núñez es objeto de análisis no sólo a nivel nacional sino también en las regiones. El alejamiento final de Núñez de los liberales y su concurrencia con los conservadores para conformar una hegemonía conservadora es uno de los temas más interesantes de la Colombia decimonónica.

En la historiografía colombiana sobre el siglo XIX los trabajos con énfasis en lo económico y social toman fuerza desde la década de los años setenta del siglo XX, los cuales, además, tienen muy en cuenta los estudios pioneros de Nieto Arteta y Ospina Vásquez.⁶⁸ En los años ochenta del siglo XX las tesis formuladas desde la historia económica, se convirtieron en las predominantes para explicar el camino trazado por el país a lo largo del siglo precedente. Investigadores como Ocampo, Safford, y Melo, afirman que la puesta en marcha de un nuevo modelo económico es tal vez la decisión más importante de ese siglo.⁶⁹ La propuesta liberal de apertura para integrar la pequeña economía del país a la internacional, era consistente con el auge del comercio de materias primas y productos agrícolas, y la exportación era la mejor estrategia para conseguir el anhelado despegue económico. Este proceso se dio y los historiadores que han estudiado el tema han sido muy críticos, pues lo consideran un fracaso. Concluyen que no se logró la estabilidad en la economía y que varias de las reformas adelantadas reportaron pocos éxitos.

Por lo general, reportan el fracaso de la abolición del monopolio del tabaco, pues los esfuerzos iniciales de los empresarios, a pesar de un auge inicial, se agotaron, y abandonaron la producción tabacalera pocos años después. Si bien estos agentes asumieron el reto de

Colombiano de Cultura Subdirección de Comunicaciones Culturales. 1978. Díaz Díaz, J. **Del faccionalismo a la Unidad Liberal en el ocaso del liberalismo: la guerra civil en el Estado Soberano de Santander**. *Tesis de grado*. Escuela de Historia- Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 1999. Duarte Borrero, J. F. **Los Proyectos Políticos del Liberalismo en Santander en el Siglo XIX: El caso de Solón Wilches**. *Tesis de Grado*. Bucaramanga. Escuela de Historia-Universidad Industrial de Santander. 1994.

⁶⁷ Park, J. W. **Rafael Núñez and the Politics of Colombian Regionalism, 1863-1886**. Louisiana State University Press. Louisiana. 1985. Delpar, Helen. **Red Against Blue: The Liberal Party in Colombian Politics, 1863 - 1899**. Tuscaloosa (Alabama). University of Alabama Press. 1981. Johnson, David. **Santander Siglo XIX: Cambios Socioeconómicos**. Bogotá. Carlos Valencia Editores. 1984.

⁶⁸ Muchos de los trabajos que posteriormente se convirtieron en libros se publicaron en la revista Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura (ACHSC) de la Universidad Nacional de Colombia.

⁶⁹ Melo, J. O. **Las vicisitudes del modelo liberal (1850 -1899)**. En Ocampo J. (editor). *Historia económica de Colombia*. Fedesarrollo – siglo XXI editores. Bogotá. 1987.

producir tabaco en nuevas zonas y comercializarlo tanto al interior del país como al exterior, en poco menos de quince años este sector de la economía estaba en franca crisis. Ocampo afirma que la eliminación del monopolio tuvo un buen impacto en la década de los años cincuenta, pero que ya en la década siguiente el fracaso era reconocido y que el tabaco ya no era una fuente de crecimiento para el país⁷⁰. Rivas afirma que la bonanza de los años cincuenta se explica por la crisis coyuntural de Java y Sumatra, tradicionales abastecedores de tabaco para Europa, pero que una vez estos se recuperaron, el tabaco de Ambalema dejó de ser demandado.⁷¹

Se pueden resaltar dos tendencias importantes sobre las críticas a los radicales. La primera proviene de Safford y Palacios quienes afirman que los resultados económicos fueron desastrosos.⁷² Opinan que hubo errores, dado que se generó una estructura fiscal muy débil que recibía directamente el impacto tanto del monto de las exportaciones como de las variaciones abruptas en los precios, por la gran dependencia del impuesto de aduanas del fisco federal. Palacios, por su lado, igualmente critica las reformas liberales, al afirmar que tampoco lograron la pretendida consolidación de un Estado Nacional a partir del espíritu de libre empresa. Es más, afirma que produjo con el tiempo mayor fragmentación al fortalecer la libre empresa en espacios regionales no articulados a un proyecto nacional. Llega más lejos aún, al afirmar que las reformas liberales estaban fundamentadas en un discurso racista y clasista; lo que no necesariamente era compartido por las demás élites regionales y concluye que era imposible que desde Bogotá el discurso liberal fuera capaz de consolidar un modelo nacional consistente.⁷³ Otra manera de ver el mismo problema es reconocer que ninguna región, con excepción tal vez del Cauca, estaba en capacidad de imponer un discurso político propio que fuera reconocido por la mayoría. Todas las regiones eran débiles frente al reto de formar un proyecto nacional incluyente y consensuado.

⁷⁰ Ocampo, J. A. **Comerciantes, artesanos y política económica 1830-1880**. *Boletín Cultural y Bibliográfico*. Banco de la República. Vol. 37. n° 22. 1990.

⁷¹ Rivas, M. **Los trabajadores de tierra caliente**. Editorial Prensas de la Universidad Nacional. Bogotá. 1899.

⁷² Safford, F. y Palacios, M. **Fragmented Land, Divided Society**. New York. Oxford University press, 2002.

⁷³ Palacios, M. **La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica**. En *La clase más ruidosa*. Editorial Norma. Bogotá. 2002.

Ocampo por su parte, adelanta un trabajo muy detallado de las principales bonanzas que se dieron durante el siglo XIX.⁷⁴ En primer lugar afirma que ante la opción de dinamizar y orientar el crecimiento económico a partir del mercado interno se optó por la alternativa de fomentar las exportaciones. Esta decisión era la adecuada dado el muy bajo crecimiento de la economía interna y su reducido tamaño, que impedía tener una masa crítica productiva para expandirse por sí misma en forma acelerada. Para Ocampo el aumento de tamaño solo se logrará muy entrado el siglo XX. A mediados del siglo XIX Colombia estaba aislada de las corrientes internacionales de comercio, era muy poco poblado su territorio, las finanzas públicas eran precarias y, en general era un país pobre.

A pesar de la libertad comercial para hacer negocios con el exterior durante el siglo XIX, esta condición, por razones de diversa índole, no se aprovechó como se esperaba y los flujos comerciales de Colombia estuvieron muy por debajo de los demás países latinoamericanos. Este atraso relativo viene desde la Colonia y, de acuerdo con Ocampo, Colombia no despegó pues su modelo exportador se caracterizaba por depender de la explotación de bonanzas periódicas que no lograban generar el monto de recursos y la estabilidad de los mismos para tener un comercio superavitario y creciente.⁷⁵ Los años de bonanzas de precios internacionales del añil, la quina o el tabaco eran más la excepción que la regla, y estos se encuentran compensados por los déficits recurrentes. Este modelo exportador caracterizado por este autor como de producción–especulación, consideraba a Colombia como un país de la periferia secundaria. Solo se aparta el café de este diagnóstico, pero el mismo no fue tan importante en las exportaciones como los demás productos durante el periodo radical: solo a partir de la última década del siglo XIX el café se convierte en nuestro principal producto de exportación, aunque los mejores años estaban reservados, con diferencia, para el siglo XX. Ocampo define al sector externo de Colombia durante ese periodo así:

“La incapacidad para desarrollar una base exportadora sólida puede considerarse, por lo tanto, como la causa básica del lento crecimiento económico colombiano en el siglo XIX, que dejó al país al margen de los flujos internacionales de comercio,

⁷⁴ Ocampo, J. A. **Colombia y la Economía Mundial 1830–1910**. Siglo XXI Editores– Fedesarrollo. Bogotá. 1984.

⁷⁵ Ocampo, J. A. **El sector externo de la economía colombiana en el siglo XIX**. Documento para el Seminario Internacional sobre Historia Económica de Colombia en el Siglo XIX organizado por el Banco de la República. Bogotá. 2007.

capital y mano de obra como una “periferia secundaria” (...) las marcadas barreras geográficas que caracterizan al país tendían, además, a fragmentar la economía en un conjunto de regiones semi-autónomas”⁷⁶.

El sector externo tuvo resultados inestables, pues se pasaba de déficit a superávit en pocos años. Por ejemplo, el gran aumento de las exportaciones de quina, en la década de los años ochenta, se frenó en seco y cayeron en un 90% de un año a otro sin recuperarse jamás.⁷⁷ Asimismo, el añil, si bien es importante para algunas regiones, no alcanzó a generar un monto de recursos externos que garantizara estabilidad en las cuentas externas. De todos modos su exportación también se frenó, pues el añil colombiano se reemplazó por el de otros países cuyo costo era menor; igualmente aparecieron tintes químicos que se quedaron con gran parte del mercado europeo.

Si bien buena parte de estas críticas sobre las reformas económicas son fundadas, paralelamente son demasiado fuertes, dado que se tenían muy altas expectativas del modelo exportador. El espíritu empresarial no es suficiente para consolidarse en una actividad económica, el éxito de los proyectos empresariales es siempre bajo y en las condiciones de la época la situación era inclusive peor. Los productos que se exportaban se producían en el interior del país y era muy costoso y azaroso su transporte. La red de caminos era deficiente, el transporte por el río Magdalena era lento y costoso y, además, para empeorar la situación, la comunicación desde las principales ciudades con este río era toda una aventura. Así, las principales ciudades del Estado de Santander no tenían una vía de calidad que los comunicara con el río; bajar de la montaña era peligroso tanto por las plagas como por las condiciones de inseguridad que durante mucho tiempo sufrieron los que viajaban por asaltos de cuadrillas armadas de indios. Cundinamarca estaba mejor comunicada, pero su situación no difería mucho de la anterior y lo mismo puede decirse de Boyacá. El telégrafo apenas llega en la década de los años sesenta, lo que ayudo considerablemente a programar el transporte de mercancías que entraban y salían del país.

⁷⁶ Ocampo, J A. *Ibidem*. pág. 5. Otros trabajos de Ocampo hacen un resumen más detallado de las bonanzas de productos de exportación y de las debilidades estructurales de la economía colombiana que le impidieron desarrollarse hacia el exterior, ver bibliografía.

⁷⁷ Sandoval, Y. y Echandía, C. **La historia de la quina desde una perspectiva regional. Colombia 1850-1882.** *Anuario de Colombiano de Historia Social y de la Cultura* Vol. 13-14. Bogotá. 1985-1986.

La lectura que desde el siglo XX se ha adelantado sobre los sucesos políticos que se desarrollaron a partir de 1849, muestra que los historiadores tienen en general una visión negativa no solo de la década de los años cincuenta, sino también de los gobiernos en cabeza de los radicales. Jaramillo Uribe afirma que los primeros analistas del periodo radical fueron muy críticos, pero deja en claro que estos, al hacer un balance de las reformas liberales muy posiblemente cometen un error: esperan un impacto mayor de las reformas cuando es muy posible que su alcance limitado se explique por razones y condicionantes que estaban por fuera de la capacidad de los mismos radicales. Según esta posición, las opciones eran muy limitadas y el contra factual de las políticas radicales es posible que hubiera tenido resultados inclusive peores. Dice al respecto:

“el balance no ha sido en general muy positivo. Para muchos de ellos el periodo fue de estancamiento y aún de decadencia. Se afirma que la política de fomento a las exportaciones agrícolas (tabaco, quina) dio resultados muy fugaces. Que aumentó sin duda la capacidad de consumo de las altas clases sociales en términos de importaciones de artículos suntuarios, pero no contribuyó a mejorar la capacidad económica del país dirigiendo la inversión hacia necesidades básicas como el mejoramiento del sistema de transportes o la adquisición de equipos manufactureros (...). Finalmente, el federalismo, la conducción de las relaciones entre la Iglesia y el Estado y el liberalismo político expresado en normas constitucionales causaron las divisiones y conflictos que dieron al periodo su inestabilidad social y política.

Lo que no han dicho con mucha claridad los críticos de esa política es cuántas alternativas tenía el país en las condiciones nacionales e internacionales de ese momento, no cuáles habrían sido los resultados de haberse escogido alguna o algunas de las diferentes opciones. Por lo demás, como suele ocurrir en quienes están interesados en probar una hipótesis previamente escogida o en satisfacer las exigencias de un juicio de valor en pro o en contra de una determinada doctrina económica o política, en este caso del liberalismo, quienes han analizado en términos

tan negativos este periodo de la historia colombiana solo han visto las sombras y han olvidado las luces que existen en este como en todos los periodos históricos”⁷⁸.

De otro parte, un buen ejemplo de la bibliografía política se encuentra en Castillo que al analizar el proceso político de la escritura de la Constitución de 1853 encuentra las razones de problemas de diseño⁷⁹. Según este autor, esta Constitución es el reflejo de las tensiones entre Rafael Núñez, Manuel Murillo Toro y Florentino González. El autor critica con dureza la Constitución de 1853, pues la considera muy flexible y deja en manos de los electores el tipo de gobierno que quieren pues la carta permite cualquier tipo de interpretación. En la misma cabe un congreso unicameral o bicameral o, libertad de prensa total o limitada. Este híbrido constitucional lo considera el camino a desorden y la anarquía. Muestra a Núñez con un defensor de un liberalismo no extremo, por lo que critica el federalismo de la Constitución de 1853 pues promueve un estado central débil. Así mismo, se enfrenta a Murillo al que acusa defender la intervención del estado en la propiedad de la tierra. La negociación entre las dos fuerzas liberales concluyó en una sesión de principios por parte de las dos vertientes y esto llevó a que el articulado aprobado incluyera posiciones encontradas y muy generales que no auguraban su buen desarrollo.

Para algunos historiadores los años radicales fueron nefastos: se reafirman en los malos resultados de sus gobiernos nacionales y se llega inclusive a hablar de anarquía radical. El desorden de las finanzas públicas, la permanente turbación del orden público y su falta de capacidad para armonizar políticas en todo el territorio nacional fueron, entre otras, las quejas reiteradas desde la esquina conservadora. El discurso político conservador minimiza, y más grave aún, penaliza el periodo radical colombiano y lo caracteriza con el término de *catástrofe*, interpretación que se impuso en la historiografía colombiana. Sin embargo, se debe resaltar que en los últimos años han aparecido nuevos trabajos que defienden en alguna medida los gobiernos radicales y matizan las posiciones de autores anteriores.

Delpar hace una defensa de los liberales de mediados del siglo XIX en Colombia, y afirma que las acusaciones que les hicieron son exageradas y tienden a no reconocer importantes

⁷⁸ Jaramillo Uribe, J. **Etapas y sentido de la historia de Colombia**. En Colombia hoy. Siglo XXI editores, 6a. edición. Bogotá. 1980. pág. 48.

⁷⁹ Castillo, N. **Núñez y la Constitución de 1853**. Mimeo. Universidad de la Sabana. S.f.

avances en sus gobiernos⁸⁰. Al revisar la bibliografía sobre el tema encuentra que todos concluyen en una visión negativa de los liberales la cual no tiene un gran respaldo en la investigación de sus acciones. De esta tendencia se salvan muy pocos historiadores. Las acusaciones contra los liberales se centran en que sus reformas debilitan el estado central y que su acercamiento al comercio libre es apenas un reflejo de los intereses de los comerciantes que estos representaban, estos desde una interpretación marxista como la de Nieto Arteta. Algunos trabajos se concentran también en criticar las posiciones extremas de los radicales y su cercanía con posiciones socialistas.

Nos recuerda Delpar que la llegada de la regeneración al poder no significó estabilidad y por el contrario los últimos quince años del siglo XIX fueron convulsionados. Asimismo, cita a varios autores que muestran que los gobiernos conservadores de ese periodo fueron muy deficientes en economía pues la actividad industrial cayó y las finanzas públicas se debilitaron al extremo. También menciona el mal manejo financiero y las emisiones monetarias para financiar el gobierno nacional desde 1885 en adelante. Desde una perspectiva más regional Bushnell, defiende a los liberales y el impacto positivo de sus políticas, aunque afirma que es muy difícil encontrar posiciones que defiendan sus reformas. Vuelve otra vez a recordarnos la defensa que hacen los liberales del libre mercado y de la pugna constante que tuvieron con la Iglesia⁸¹.

Igualmente, Cruz asume una posición de defensa del federalismo pues considera que las interpretaciones que remiten al periodo lo reducen a una anomalía, anarquía y fragmentación de la Nación desconocen la importancia y la experiencia de este proyecto de estado⁸². Las críticas a la idea federal de gobierno en el caso colombiano, se confunden con las críticas al ideario liberal y las posiciones extremas de los radicales. Por esto el interés en el largo periodo de gobiernos radicales con un imaginario negativo e injusto. Propone el autor profundizar más los trabajos en algunas regiones en donde no hay mayores avances y que permitirían completar el panorama de los gobiernos radicales. Este trabajo hace un muy buen

⁸⁰ Delpar, H. **The Liberal Record and Colombian Historiography an Indictment in Need of Revision**. Inter – American Review of Bibliography. Vol XXXI . #4. 1981.

⁸¹ Bushnell, D. **Assesing the Legacy of Liberalism**. En Peloso, V. y Tenenbaum, B. **Liberals, politics, and power state formation in nineteenth century Latin America**. Georgia Press. 1996.

⁸² Cruz, E. **El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)**. Historia Critica No. 44. Mayo - agosto 2011. Universidad de los Andes. Bogotá.

resumen de los últimos trabajos sobre los gobiernos radicales, en especial de aquellos que se centran en el gobierno federal.

A su vez López, muestra como los radicales, los liberales draconianos y los conservadores de mediados del siglo XIX compartían el lenguaje del republicanismo⁸³. Sin embargo, este lenguaje no era homogéneo y se nutría de diferentes fuentes. Era, en esencia, un republicanismo mestizo que funcionaba como grito de guerra y al mismo tiempo como un horizonte de esperanza de los proscritos en el destierro y de los cautivos en prisión. Fue, en fin, un republicanismo edificado y constituido en el contexto de la guerra por el orden institucional, de las confrontaciones por ser ciudadanos y tener derechos, y de las riñas entre los defensores de las sociedades democráticas, populares y republicanas. El discurso republicano que apareció entonces más sólidamente representado e imaginado a mediados del siglo XIX fue el de un republicanismo mestizo construido a partir de la pugna permanente entre la defensa de la anarquía o el orden. El republicanismo aparece como un nuevo lente para analizar el ideario político radical.

Barrón de una manera más sistemática analiza igualmente el liberalismo de América Latina y utiliza el republicanismo como herramienta. El autor retoma una polémica que interpreta la vida política del siglo XIX en América latina y especialmente de México⁸⁴. Esta interpretación afirma que las ideas liberales fueron hegemónicas durante el siglo XIX y que estas fueron las que más hicieron por alejar a las nuevas repúblicas de su pasado colonial. En consecuencia, todo lo que no estuviera asociado a las ideas liberales rápidamente queda clasificado como conservador y enemigo de las reformas liberales. Muestra cómo esta interpretación, se reevalúa a partir del libro de Charles Hale de 1968 en donde queda en claro que las diferencias entre los liberales y los conservadores no eran grandes como se quería mostrar⁸⁵. Es a partir de este trabajo que aparecen otras interpretaciones en donde se pone énfasis en estudiar las diferencias entre centralistas y federalistas como lo hizo Josefina Vázquez.

⁸³ López, L. **El republicanismo y la Nación. Un mapa retórico de las guerras civiles del siglo XIX colombiano.** Rev, Estudios Políticos #21. Julio –diciembre 2002.

⁸⁴ Barrón, L, **Liberales conservadores: Republicanismo e ideas republicanas en el siglo XIX en América Latina.** Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ponencia para la reunión Asociación de estudios latinoamericanos. Washington DC. Septiembre. 2001.

⁸⁵ Hale, C. **Mexican Liberalism in the age of Mora, 1821 -1853.** New Haven. Yale University Press. 1968.

Dos temas resaltan del trabajo de Barrón, el primero en donde nos recuerda la dificultad de tener definiciones claras de términos como liberal, conservador, centralista, federalista, monárquico o republicano. Así al repasar, las posiciones políticas de personajes como Bolívar y Mora encuentra que hay de una parte, contradicciones claras en sus posiciones frente a lo que podemos llamar liberalismo clásico y, de otra, que su liberalismo se debe explicar más bien por su republicanismo. En muchos casos, el liberalismo se entiende como ser antimonárquico a secas. El republicanismo va más lejos, al afirmar que el hombre que sólo puede expresar su virtud en una república y no en otra forma de gobierno. Explicaría también la posición frente a otros temas; por ejemplo, el anticlericalismo de los liberales puede tener ante todo raíces republicanas. De otra parte, Barrón muestra que Mora es un republicano que defiende principios liberales y que en su concepción filosófica la virtud no necesariamente se opone a la riqueza, por el contrario, esta puede garantizar la independencia del individuo y liberarlo de ataduras.

Igualmente, Posada adelanta una revisión liberalismo colombiano en el siglo XIX desde Santander en adelante⁸⁶. Concluye que no se puede hablar de un solo liberalismo hegemónico sino de múltiples corrientes las cuales todas estaban enfrentadas con los conservadores. Resalta la importancia de Bentham para los liberales colombianos y la atención que este le dio a los Estados Unidos y a los gobiernos representativos. Recuerda la importancia de John Stuart Mill y de Tocqueville en algunos de los políticos que estudió. Concluye además que en Colombia no se dio el caso de contemporizar con los conservadores para aislar o limitar la participación ciudadana, pues por el contrario aquí se estaba en el camino totalmente opuesto. El federalismo de mediados de siglo, apostó por la elección por voto popular de los presidentes de la república y de los presidentes de los estados federados, entre otros cargos de elección popular.

Infortunadamente entre los políticos que estudia no hay ninguno de los líderes de radicales y apenas hace anotaciones marginales a Florentino González. Con lo cual no menciona las principales reformas de mediados de siglo como producto de los radicales en el gobierno.

⁸⁶ Posada, E. La tradición liberal colombiana del siglo XIX: de Francisco de Paula Santander a Carlo A. Torres. En **Liberalismo y poder – Latinoamérica en el siglo XIX**. Ivan Jaksic y Eduardo Posada Carbó editores. FCE. Santiago de Chile. 2011.

Entre los liberales que incluye se encuentra Núñez en donde nos recuerda su ataque al individualismo defendido por los liberales extremos y en la defensa de un gobierno central fuerte.

Sobre Santander el libro más reconocido es el de Johnson, publicado en 1984. El análisis del mismo se concentra en analizar la creación del Estado Soberano de Santander, el ideal político de Murillo Toro y en las grandes dificultades que tuvieron los gobiernos radicales desde la creación del Estado a finales de 1857 hasta la victoria conservadora a mediados de 1860. Con acierto demuestra que algunas ideas originales de Murillo de 1857 eran utópicas, por lo que sus sucesores en la presidencia rápidamente las dejan de lado o modifican. Así, en materia fiscal asumen que el impuesto directo no será único y que por lo tanto se necesita utilizar otros cobros como el monopolio del aguardiente y el degüello de ganado. Al analizar el recaudo de esos años, encuentran malos resultados, lo que no sorprende pues el impuesto directo aún no tenía un catastro bien armado y la situación política impedía el cobro de los impuestos cuando los enfrentamientos entre liberales y conservadores en el Estado se hicieron permanentes entre finales de 1859 y 1862.

Asimismo, en vías e infraestructura, les reconoce muy pocos avances y afirma que los esfuerzos tuvieron efectos marginales y concluye que *si se hubiesen concentrado los recursos en una sola ruta es posible que se hubieran obtenido mejores resultados, pero los intereses locales eran demasiado poderosos para ignorarlos*⁸⁷. Sólo en educación reconoce el aumento de los gastos en el sector en la construcción de escuelas y colegios. Afirma también que los artesanos de la región, una de las actividades económicas más importantes, se vieron afectados por las políticas librecambistas. El artesanado disminuyó en número y se empobreció durante el periodo radical. Algunas de las anteriores afirmaciones son refutadas en los capítulos sobre Santander, en donde con información del periodo de 1863 en adelante se muestran resultados en muchos casos opuestos.

Uno de los trabajos recientes que analiza la guerra civil de 1876 – 1877 es el de García y Sastoque en donde se adelanta un completo resumen los trabajos que explican los orígenes de este conflicto⁸⁸. Estas van desde lecturas desde participantes en la guerra en donde, como se

⁸⁷ Johnson, D. *Ibíd.* Pág. 296.

⁸⁸ García, M. y Sastoque, E. **Pasiones e intereses: la guerra civil de 1876-1877 en el Estado Soberano de**

esperaba, de acuerdo con la afiliación partidista se defiende o ataca el gobierno federal. Recuerdan posiciones de autores como Posada que afirman que el proceso electoral entre Núñez y Parra en 1876 como la causa central del conflicto o, las permanentes tensiones con la iglesia como la causa principal de la guerra civil de 1876 que defienden autores como Pardo y Palacio. A su vez, muestra que otros autores encuentran como causa estructural de esta guerra civil la misma Constitución de 1863 en tanto que otros autores afirman que la crisis económica fue el principal detonante de esta confrontación, pues los precios de los productos exportados estaban a la baja y la crisis económica se extendió por el Estado soberano. Historiadores reconocidos como Ortiz, Verdugo y Álvarez concluyen que una combinación de las anteriores causas es la mejor explicación de la guerra civil; los autores se centran en demostrar cómo el conflicto político en los principales centros urbanos es la mejor explicación de todas.

Delgado en forma similar a García y Sastoque defiende la idea que las razones económicas y el conflicto político en los centros urbanos son las causas que explican la entrada en conflicto en el estado de Santander⁸⁹. Para Delgado el poder económico y social del Socorro y San Gil fueron lenta pero progresivamente desplazados por otros municipios como Bucaramanga, Cúcuta, Pamplona y Ocaña. Estos nuevos centros de poder por efecto de su actividad comercial se convirtieron en centros de desarrollo económico y político.

En todo caso, estas interpretaciones muestran la complejidad de la situación política en los estados soberanos y en este uso en Santander. El autor deja entrever que existió una posibilidad remota de triunfo de los conservadores y los liberales moderados. El triunfo militar del gobierno radical no fue definitivo pues los derrotados continuaron en la oposición e inclusive aún más durante los meses en conflicto.

1.5 Limitaciones fiscales y económicas de la República

La revisión de la bibliografía muestra, además, que algunos temas importantes para entender el alcance de las reformas liberales no se han estudiado a profundidad. Estos son: el alto nivel de la deuda externa, los malos resultados en materia comercial, que a su vez se volvían en un

Santander. Mimeo. Facultad de Economía - Universidad Externado de Colombia. Bogotá. s.f.

⁸⁹ Delgado P. El territorio santandereano y el conflicto civil en la Regeneración. Mimeo. Resumen de la tesis de Economía, **Causas de las Guerras Civiles de 1885 y 1895**. Bogotá. 2008.

problema fiscal y, la ausencia de una moneda estable. Sin la solución de estos problemas, el gobierno federal no hubiera tenido la capacidad para financiar las inversiones en infraestructura y en educación, así como aumentar las transferencias a los Estados. Repasemos estas dificultades.

En primer lugar, se debe mencionar que los tres problemas se encuentran íntimamente ligados. Así, durante todo el siglo XIX la deuda externa colombiana contratada desde las guerras de independencia, se convirtió en una pesada carga que no pudo ser pagada oportunamente dada la precariedad de las finanzas públicas y obligó a continuas y costosas renegociaciones con la banca internacional. De hecho, este problema se volvió permanente, por lo que fue muy difícil contratar nuevos empréstitos, antes de 1860, pues los bancos europeos consideraron a Colombia como una mala plaza para hacer negocios, establecer casas comerciales o abrir sucursales bancarias. Junguito muestra que durante el periodo radical se dieron intentos por contratar empréstitos pero dados los malos antecedentes esto no fue fácil.⁹⁰ El primer gobierno de Murillo Toro refinanció con éxito la deuda externa y alivió la carga sobre los ingresos federales. El gran problema derivado de la elevada deuda era la imposibilidad de conseguir recursos para financiar obras públicas. Murillo Toro era consciente de esta limitación puesto que quería liberar al erario público de esta pesada carga, y por esto *renegocia* la deuda externa. La deuda era tan alta, que sólo los intereses comprometían el 50% del total de los ingresos del gobierno nacional. Solo a comienzo de la década de los años setenta se logra mejorar la situación fiscal nacional y nuevamente se abre el crédito externo para Colombia. Esto permitió la contratación de empréstitos para financiar principalmente vías y ferrocarriles, la moda de la época.

La independencia condicionó, de muchas maneras, el desarrollo económico y social del siglo XIX. La debacle de la economía por efecto del largo conflicto militar, hizo que numerosos empréstitos contratados durante el mismo se convirtieran en una pesada carga para el fisco nacional. Hay que recordar que a pesar de ser el Virreinato más pobre se vio obligado a financiar, con sus recursos, varias guerras de independencia americanas. Si bien a finales de 1821 la guerra en Colombia estaba ganada, Bolívar continuó con su campaña libertadora por

⁹⁰ El trabajo más completo sobre el tema es de Junguito Bonnet, Roberto. **La deuda externa en el siglo XIX: cien años de incumplimiento**. TM editores – Banco de la República. Bogotá. 1995. Igualmente los trabajos de Bustamante y Hernández son muy ilustrativos, ver bibliografía.

seis años más con unos altos costos para la alicaída economía granadina. Esto explica los continuos enfrentamientos entre él y Santander, dada la consuetudinaria solicitud de recursos para financiar la campaña bolivariana en el sur. Una estimación preliminar nos muestra que solamente los empréstitos contratados durante la independencia superaron con facilidad el 100% del PIB (Producto Interno Bruto) de la época. La República nació con déficit. El esperable incumplimiento de los pagos de la deuda externa, hizo que muchos posibles prestamistas o inversores no estuvieran por muchos años interesados en la Nueva Granada y decidieron trasladar sus capitales a otros países.

De acuerdo con González, gran parte de los recursos públicos se destinaban a financiar al ejército heredado desde las guerras de independencia y con un gran peso al interior de los partidos políticos, el pago de la deuda externa, la justicia y la nómina de empleados públicos. No sobra mencionar que dada esta situación, la mayoría del gasto era corriente y los recursos para inversión pública eran muy limitados.⁹¹

Asimismo, ante la ausencia durante muchos años de una moneda de curso forzoso, fueron varios los intentos de los gobiernos por regular tanto la moneda en circulación como la actividad bancaria. Para tener una idea de la precariedad institucional del tema, a mediados del siglo XIX circulaban varias monedas de diferentes países europeos y no existían bancos, mucho menos una autoridad monetaria o un banco central. Uno de los primeros intentos por regular la actividad bancaria se da durante el gobierno de Mosquera (1845 – 1849), quien expide regulaciones sobre las monedas que podían circular en el país y sus características. Más adelante se intenta atraer a bancos comerciales ingleses para que abrieran sucursales, pero fueron fallidos. El gobierno ofrecía que abriría sus cuentas en esta entidad, pero este incentivo tampoco fue suficiente.

Solo con la aparición de grandes casas comerciales en los años setenta, aparecen los primeros bancos en los Estados Soberanos y se presenta inclusive un gran auge de la actividad, pues el país llega a tener más de cuarenta bancos privados. Solamente con la llegada de Núñez al poder, en 1880, aparece nuevamente el interés de tener un control desde el gobierno nacional por la creación de un banco nacional. Lo anterior a pesar que la banca privada atendía con

⁹¹ González, M. **Aspectos Económicos de la Administración Pública en Colombia 1820-1886**. en *Anuario colombiano de Historia Social y de la Cultura*. Volumen 13 y 14. Bogotá 1985-1986.

suficiencia la demanda de dinero de los privados, la actividad comercial internacional y al mismo gobierno como ocurre con el Banco de Bogotá, el principal depositario de los recursos públicos del gobierno federal.

Las guerras civiles igualmente se convirtieron en un gran problema tanto para el desarrollo de la economía como para las finanzas públicas. Estas guerras afectaron duramente las finanzas nacionales y regionales a lo largo del siglo XIX. El carácter caudillista de estas confrontaciones hacía que estos caudillos comprometieran sus recursos privados en los conflictos con la esperanza de que si se estaba del lado ganador se le reconociera al final por lo menos una compensación por los gastos adelantados. Los caudillos se convertían en ordenadores del gasto pues en las zonas en donde se desarrollaba el conflicto confiscaban recursos de todo tipo y entregaban vales del gobierno. Figuras como la conscripción obligatoria, los préstamos *voluntarios* que se respaldaban por vales o bonos expedidos por los gobiernos de turno, los aportes en especie de los ganaderos y comerciantes junto con los aportes de la comunidad, se convirtieron en práctica corriente. Los más afectados con estas acciones eran los enemigos políticos a los que se les trataba con mayor dureza. Las pérdidas de vidas humanas, la destrucción de gran parte de la infraestructura y la utilización al extremo de los recursos fueron el efecto negativo de estos procesos sociales y políticos. Las guerras siempre han costado más de lo que se ha reconocido por nuestra historiografía económica del siglo XIX.

Para dar una idea del alcance del impacto fiscal de estas guerras, cabe señalar que en la década que sigue a la guerra civil iniciada a finales de los años 50, el gobierno comprometió gran parte de los recursos fiscales en los pagos a los Estados Soberanos con cargo a los gastos incurridos por ellos durante los años de combate. Parte de la renta de la sal, una de las más importantes del gobierno central, se destinó para tal fin. A su vez los Estados Soberanos emitieron vales para financiar los gastos de los conflictos internos y el pago de esta deuda fue tal vez el rubro más importante de sus gastos en el mismo periodo. Los informes del Estado Soberano de Santander recurrentemente hacen mención a estas deudas que se acercaban en su saldo a casi el doble de su recaudo fiscal anual. El capítulo fiscal analiza el tema.

1.6 Santander

Colombia es un país de regiones y lo era aún más en el siglo XIX. Cada región se definía por características propias definidas por la geografía, actividad económica y población; y las de Santander la convierten en la más liberal de todas. El Estado de Santander, actuales departamentos de Santander y Norte Santander, fue el primer gran laboratorio de las reformas radicales. La primera Constitución del Estado de 1857 era aún más radical que la de Rionegro de 1863 y las de 1853 y 1858. Esta vocación liberal viene de tiempo atrás y Delpar afirma que el pasado revolucionario de Santander es muy importante si se tiene en cuenta la Revolución de comuneros de finales del siglo XVIII, que en muchos puntos coincide con las propuestas de reforma de la época de la independencia y el primer periodo republicano.⁹²

El estado soberano de Santander tenía extensión de 42,000 kilómetros y su población pasó de poco más #300 mil habitantes en la década de los años cincuenta a #525 mil habitantes en los años ochenta del siglo XIX. Ubicado al nororiente del país, gran parte de su territorio hace parte de la cordillera Oriental. Si bien limita con el río Magdalena durante muchos años esta comunicación era prácticamente inexistente, pues no existió un puerto importante sobre el río durante décadas, ver mapas 1 y 2. Desde la colonia, Santander era la vía de comunicación directa con Venezuela y los comerciantes tenían mayor actividad con el puerto de Maracaibo que con los puertos colombianos de la costa caribe. De acuerdo con Flórez et.al. Su crecimiento poblacional fue menor al de otros estados soberanos como Antioquia o Cundinamarca y por eso pierde peso relativo a lo largo de la segunda parte del siglo XIX⁹³. El desarrollo político en Santander junto con sus condiciones socioeconómicas y geográficas, explican su desarrollo en la Colombia decimonónica.⁹⁴ Veamos algunas de estas características.

⁹² Delpar, H. *Ibidem*. capítulo 2.

⁹³ Flórez C. y Romero, O. La demografía de Colombia en el siglo XIX. En **Economía Colombiana del siglo XIX**. CFE – Banco de la República. Bogotá. 2011.

⁹⁴ La bibliografía sobre la historia política y social de Santander en el siglo XIX es muy extensa. En los últimos años la Universidad Industrial de Santander ha recopilado numerosas fuentes primarias en su archivo regional e igualmente su Escuela de Historia ha desarrollado diferentes trabajos en donde sobresalen las tesis de maestría y grado de los estudiantes de la escuela. Un recuento detallado de esta bibliografía se encuentra en: ESCUELA DE HISTORIA, Universidad Industrial de Santander. **Fuentes para la historia del Estado de Santander**. Bucaramanga, manuscrito inédito, 2005.

Las primeras son condiciones objetivas. La tierra tenía una baja concentración de su propiedad y la misma no era tan buena como en otras regiones: en Santander el minifundio era lo característico y los mismos campesinos y sus familias eran artesanos. Asimismo, su población indígena era escasa en comparación con otras regiones, y tampoco tuvo población negra significativa en número. No se generaron actividades comerciales de enclave y la minería fue marginal; Santander no producía oro.

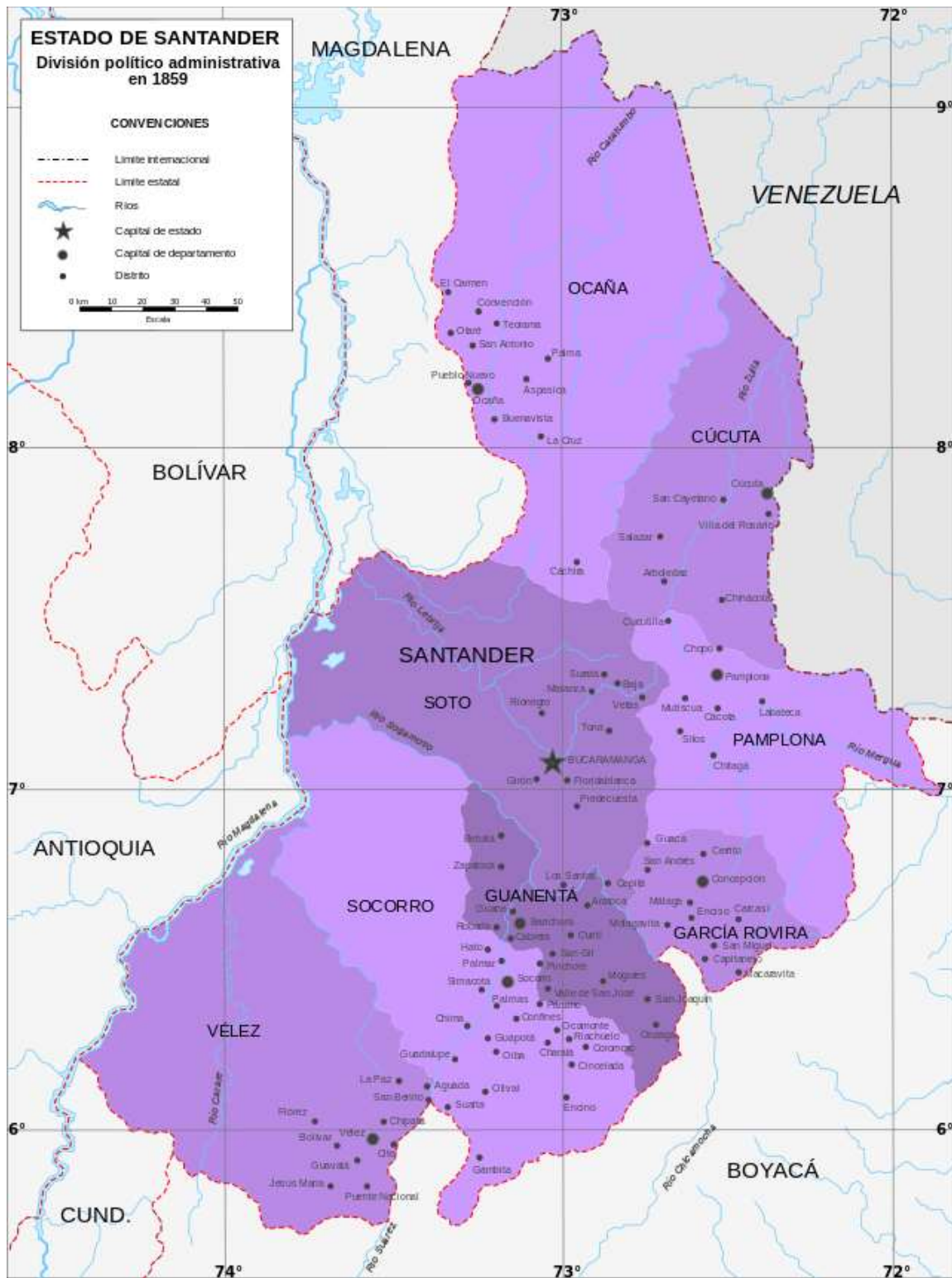
A mediados del siglo XIX, este Estado Soberano se encontraba en su mayoría colonizado, con excepción de las riberas de los ríos Magdalena y Carare, a diferencia de otras regiones. En donde apenas comenzaba un fuerte proceso colonizador muy vinculado con la producción para la exportación de productos agrícolas tal y como se dio en el Tolima, Cauca y Antioquia. De acuerdo con Johnson, en Santander solamente se fundaron 7 municipios después de 1850, de un total de 90, pues la mayoría de estos se fundó durante la época colonial.⁹⁵

Contó con una dirigencia política culta, trabajadora y militante de las ideas republicanas que ayudó a fortalecer las condiciones adecuadas para que las reformas liberales se ejecutaran. Por supuesto, estas posibilidades se multiplicaron con la federación, pues las reformas podían impulsarse desde las regiones y no se debía estar pendiente de las políticas nacionales. Por ejemplo, la reforma educativa comenzó en Santander y posteriormente se extendió al resto del país. En Santander igualmente se presentó una importante migración liderada por alemanes, los cuales, además del comercio, se dedicaron a inversiones públicas principalmente en carreteras y puentes, y expandieron sus actividades en inversiones tan diversas como bosques y fundación de bancos. Asimismo, en la región siempre existió actividad económica y lo que producían los artesanos se exportaba a otras regiones del país. Johnson demuestra cómo las actividades artesanales eran muy importantes para los santandereanos, en tanto las telas y paños de algodón de producción artesanal inclusive lograron exportarse antes de enfrentar la competencia de las importaciones de Europa. Igualmente, la manufactura de sombreros de palma de iraca o jipijapa fue exitosa durante mucho tiempo y se consideraba un complemento de los ingresos de campesinos.⁹⁶

⁹⁵ Johnson, D. *Ibidem*. cap. II.

⁹⁶ Johnson, D. *Ibidem*. Capítulos VI y VII.

MAPA 1. ESTADO SOBERANO DE SANTANDER DIVISIÓN ADMINISTRATIVA



MAPA 2. ESTADOS SOBERANOS DE LA CONFEDERACIÓN GRANADINA Y SUS CAPITALES



Al mismo tiempo, durante el periodo radical, la producción de tabaco, quina y café se incrementó y se vivieron periodos de auge. Se generaron grandes fortunas y se insistió reiteradamente en la actividad de los inversionistas privados tanto para desarrollar emprendimientos exportadores como para adelantar concesiones públicas. Johnson en su trabajo sobre la empresa Reyes González Hermanos, demuestra cómo muchos inversionistas lograron acumular un capital importante y esto lo lograron a través de inversiones riesgosas y en campos muy diversos.⁹⁷ Por esto, no es posible afirmar que hubo una especialización en las actividades o que estas guardaran relación con el partido político al que habrían pertenecido los inversionistas. Todos invertían en los mismos negocios, se respaldaban como fiadores y compartían las ganancias y pérdidas.

⁹⁷ Johnson, D. **Reyes González Hermanos: la formación del capital durante la Regeneración en Colombia.** Boletín Bibliográfico #9 Banco de la República. Bogotá. 1985.

En la misma línea, Duque Castro muestra el grado de complejidad logrado por los empresarios y comerciantes activos en Bucaramanga entre 1857 y 1885. Además de las redes familiares y de amistad desarrolladas a lo largo del periodo, identifica una tendencia a diversificar las inversiones y la compra de tierras como forma de acumulación. La motivación inicial era invertir en proyectos con potencial exportador como con quina y tabaco y, posteriormente, en tierras aptas para producción cafetera en el norte del Estado. Las inversiones podían llegar a campos tan diversos como la minería, comercio al detal, bancos y cajas de ahorro, y farmacias. A su vez, encontró que los liberales hacían más negocios con extranjeros y que los conservadores no eran tan propensos a ello.⁹⁸

Como veremos, la entrega de concesiones viales a empresarios fue parte de la estrategia del Estado para aumentar las inversiones en infraestructura con recursos privados. Sin embargo, esta fue posible en la medida en que existían empresarios y comerciantes exitosos que disponían de los excedentes financieros para tal fin. El empresario se comprometía a adelantar la obra bajo unas condiciones técnicas muy precisas, que por cierto se volvieron muy detalladas con los años y, en contraprestación, podían explotar su uso mediante el cobro de peajes y la venta de tierras que les adjudicaban. Asimismo, como comerciantes y transportistas privados obtenían ganancias con la actividad comercial desempeñada⁹⁹.

El interés de los santandereanos por impulsar el desarrollo de su región estaba fuera de dudas. Una vez aprobada la Constitución de 1853, posiblemente su redactor principal, Florentino González, nacido en Cincelada (Santander), presenta en ese año la primera propuesta de creación del Estado de Santander, pero su creación se lo que finalmente una vez se logra la aprobación del acto legislativo que creó el Estado de Panamá. El segundo proyecto de creación se presenta en 1855 y a este le suceden varios más. Martínez hace un detallado resumen de los proyectos y de los principales sucesos que afectaron el territorio de Santander en formación: se suprimieron las tres provincias y fueron anexadas a Pamplona; Vélez mostró interés de pertenecer a Boyacá y, tal vez lo más importante, Socorro y Pamplona mostraron abiertamente su interés de ser capitales de un nuevo Estado, el cual aún tenía que definir qué

⁹⁸ Duque Castro, M. F. **Comerciantes y empresarios de Bucaramanga (1857 -1875): una aproximación desde el neoinstitucionalismo**. Revista Historia Crítica. n° 29. Bogotá. 2005.

⁹⁹ Los anexos 7 y 8 muestran las exigencias de calidad de las obras a entregar en concesión y el interés de un empresario por participar de las mencionadas concesiones.

provincias y distritos lo conformarían. Se discutió inclusive sobre la creación del estado de Tundama, el cual incorporaba dos provincias del sur de Santander, esta propuesta no hizo trámite en el Congreso.¹⁰⁰

El periodo radical en Colombia tuvo tres fases bien diferenciadas. La primera fase es el gobierno de José Hilario López (1849 -1853) en el cual se descentralizaron las rentas y se terminó con el cobro de gravámenes heredados de la colonia y se abolió el monopolio del tabaco. En este gobierno, comenzó el enfrentamiento con la iglesia y se expulsó a los jesuitas apenas diez años después de que llegaran a Colombia en 1842. Esta fase se caracteriza por que la mayoría de las reformas fueron impulsadas desde el centro. La segunda fase radical tiene desarrollo básicamente en los estados federales creados a la luz de la Constitución de 1853. En Santander esta fase dura poco menos de dos años y termina de manera abrupta con la guerra civil contra el gobierno federal en 1859. A pesar que sólo se pueden analizar la Constitución del estado y sus leyes y, algunas de las políticas que pusieron en práctica, se entiende que desde sus inicios tenían muy clara la agenda de gobierno que querían impulsar y las razones políticas para fortalecer su visión federal de gobierno. La tercera fase comienza poco después con la victoria de Mosquera sobre el gobierno conservador en la guerra civil entre 1859 y 1862 y, con la expedición de la Constitución de Rionegro de 1863, esta fase extiende hasta 1885.

En Santander durante la segunda fase, abolieron el monopolio aguardiente, y, comenzaron a cobrar el impuesto único directo con la seguridad de recaudar lo suficiente para remplazar los demás tributos considerados una mala herencia colonial. Sin embargo el censo catastral esperado de \$50 millones sólo llegó a los \$20 veinte millones, con lo cual el recaudo esperado era mucho más bajo del que Murillo Toro estimaba. El liberalismo en Santander incluyó una reforma educativa y creación de un aparato de justicia complejo y costoso.

En la tercera fase radical en Santander se ratifican algunos de los principios básicos pero modifican su posición en temas importantes. En primer lugar se reforma la constitución del Estado Federal de Santander, Martínez afirma que los cambios en fueron beneficiosos:

¹⁰⁰ Martínez, A. **Sesquicentenario de la creación del Estado Federal de Santander.** Ibídem.

“El tránsito del estado “Federal” al Estado “Soberano” permitió la corrección de algunos excesos del radicalismo de los constituyentes de 1857, fuente de los desórdenes políticos ocurridos desde 1858: la libertad de asociación ciudadana agregó la expresión “sin armas”, se restringió la ciudadanía a quienes supieran leer y escribir, y se delegaron los negocios locales a la administración de los distritos, encarnados en corporaciones “de origen popular”. La agenda del estado soberano fue integrada por tres tareas básicas: caminos, escuelas y beneficencia pública”¹⁰¹.

¹⁰¹ Martínez, A. **Sesquicentenario de la creación del Estado Federal de Santander.** Ibídem. Pág. 100.

2. LOS GOBIERNOS FEDERALES DURANTE EL PERIODO RADICAL

Una vez firmada la Constitución de Rionegro en 1863 comienzan una serie de gobiernos federales liderados por presidentes radicales. Desde 1864 hasta 1878 se suceden 7 gobiernos radicales solamente interrumpidos por el gobierno de Tomas Mosquera. Los gobiernos de este período defendieron la Constitución de Rionegro y su modelo federal. Dicha carta decidió que la elección del presidente era por votación indirecta y cada uno de los nueve estados soberanos tenía un voto. Con este modelo, los estados soberanos de Cundinamarca, Boyacá y Santander, casi siempre con gobiernos liberales o radicales, votaban en favor del candidato radical. A estos tres se sumaron la mayoría de las veces Magdalena y Panamá, y ocasionalmente Cauca y en menor medida Bolívar. En tanto que los estados de Antioquia y Tolima tuvieron durante el periodo radical mayoría de gobiernos conservadores. Esta correlación de fuerzas hizo que los radicales construyeran una hegemonía de 15 años en el gobierno federal. A su vez, la Constitución de 1863 decidió que la elección presidencial fuera por sólo dos años, una decisión muy controvertida pero que generó una efervescencia de la actividad política casi que permanente en los estados soberanos. Se puede afirmar que el país estaba en permanente campaña política, baste recordar que las elecciones en los estados soberanos se hacían en fechas diferentes. Este corto periodo presidencial fue criticado inclusive por liberales y radicales, pero la dificultad para modificar la Constitución hizo que este se mantuviera.

La Constitución definió que para hacer una modificación era necesario el voto unánime de los nueve estados soberanos; lo que prácticamente era imposible de lograr. Igualmente bajo el marco de esta Constitución los radicales redujeron en mucho el tamaño del ejército federal y lo mismo hicieron en los estados soberanos en donde fueron hegemónicos. Esta medida tenía varios objetivos como limitar la acción de políticos guerreros como Mosquera y evitar que desde el gobierno federal se interviniera a los estados soberanos. Aún estaba presente la intervención de Mariano Ospina en Santander y que luego se extendió a otros estados y se convirtió en una gran guerra civil de 1858 en adelante. Estos objetivos se cumplieron y no se dieron mayores intervenciones militares desde el gobierno federal durante este periodo. Como veremos, si bien existieron periodos de tensión política en contra de los radicales, estos sólo en una ocasión pasaron a un levantamiento armado importante, en 1876.

Así mismo, en el marco la nueva Constitución se modificaron sustancialmente las reglas del juego de la economía y en los criterios para la intervención del estado. Así, se descentralizaron rentas nacionales y se creó un sistema de transferencias intergubernamentales que favorecía la financiación de obras de infraestructura, vías y puentes en un primer momento y de ferrocarriles posteriormente. Igualmente, estos gobiernos enfrentaron con éxito los retos financieros a pesar de la fuerte deuda pública interna y externa heredada por la dura y larga guerra civil previa a la creación de los Estados Unidos de Colombia. Igualmente adelantaron una reforma educativa, y se manumitieron los bienes en manos muertas. A su vez, en los estados soberanos se expandió la actividad empresarial y las exportaciones se convirtieron por primera vez en importantes para la economía. Esta actividad llegó a la banca y permitió la creación de una banca privada fuerte.

Una de las razones que explica la coherencia de las políticas radicales fue la existencia de un importante grupo de políticos, la mayoría de ellos de Santander, Boyacá y Cundinamarca, que trabajaron de manera permanente en sus gobiernos. Los presidentes de ese periodo fueron Tomas C. Mosquera (1863 -1864), Manuel Murillo Toro (1864 -1866), Tomas C. Mosquera (1866 -1867), Santos Gutiérrez (1868 -1870), Eustorgio Salgar (1870-1872), Manuel Murillo Toro (1872 -1874), Santiago Pérez (1874-1876), Aquileo Parra (1876-1878), Julián Trujillo (1878 - 1880), Rafael Núñez (1880 - 1882), Francisco Zaldúa (1883) y Rafael Núñez (1884 - 1886). Algunos de ellos como Santiago Pérez y Aquileo Parra fueron a su vez secretarios e inclusive Murillo Toro fue embajador y miembro de la Corte Suprema en el intermedio entre sus dos presidencias. A estos se les pueden sumar Dámaso y Felipe Zapata, Salvador Camacho Roldan, Felipe Pérez, Miguel Samper y Narciso Cadena, entre muchos políticos más, que participaron en los gobiernos federales e inclusive en los de los estados soberanos.

Hay que precisar que se considera que el periodo radical en el gobierno federal llega hasta el fin gobierno de Aquileo Parra. Desde el gobierno del general Trujillo en adelante, el gobierno federal ya no estaba en manos de los radicales y pasó a manos del partido independiente fundado por Núñez y sus seguidores. Sin embargo, los radicales tenían aún mayorías en el Congreso y eran gobierno en varios Estados Soberanos. Esta repartición de fuerzas entre radicales y sus opositores hizo más duro el enfrentamiento político.

El análisis de las principales políticas durante el periodo radical nos permitirá conocer si sus decisiones fueron acertadas o por el contrario contribuyeron a enrarecer el convulsionado ambiente político de la época. Si bien la reforma educativa y las finanzas de Santander se miran en los capítulos correspondientes, aquí se retoman con una mirada que parte desde el gobierno federal y sus relaciones con los estados soberanos¹⁰². A continuación se presenta un resumen de las principales políticas de los gobiernos radicales de 1864 en adelante.

2.1 La política durante la hegemonía radical

Manuel Murillo Toro es elegido como el primer presidente en el marco de la nueva Constitución por un periodo de dos años. Con su llegada al poder los políticos radicales comienzan su segunda etapa de reformas, exactamente 10 años después de que terminara el gobierno de López. En su discurso de posesión dice Murillo:

“Ahora cumple a mi honradez y patriotismo justificar ese voto (...) esforzándome en que el periodo de mi administración será la era de las soluciones pacíficas, del derecho para todos, de la tolerancia, del culto de los sentimientos benévolos, del progreso moral y material... el respeto de la autonomía de los Estados Soberanos hasta donde lo permita la conservación de la unidad nacional, así como la paz interior y exterior...pero no consentiré que el vínculo se rompa, ni que la autoridad federal se desobedezca o desatienda, obrando dentro de su órbita constitucional”¹⁰³.

A Murillo lo sucede Mosquera en un gobierno corto y de alta turbulencia que tuvo su punto culminante con el golpe de Estado que recibió en 1867, su gobierno lo completó Santos Acosta médico y político boyacense. A este lo sucedió Santos Gutiérrez abogado, militar y miembro activo del liberalismo. Con este gobierno se completan tres gobiernos radicales seguidos y sus opositores buscan hacer una alianza de cara a la elección de 1870. Los conservadores intentaron apoyar la candidatura de los mosqueristas aprovechándose de la división al interior del Partido Liberal. Mejía sostiene que esta opción era muy buena para los conservadores pues

¹⁰² Diversos trabajos han sido revisados para analizar los gobiernos radicales. El texto reciente más utilizado es el “Mejía, L. **Los Radicales: Historia Política del Radicalismo del Siglo XIX**. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2007.” Este trabajo resume las principales obras de los gobiernos radicales en forma sistemática lo que permite entender la secuencia de las políticas y las decisiones a lo largo del tiempo. Los demás trabajos se citan en el texto. Se utilizó igualmente “Torres, J. **Manuel Murillo Toro: Caudillo Radical y Reformador Social**. Ediciones Intermedio-Círculo de Lectores. Capítulos XIII, XV y XVI. Bogotá. 1984.”

¹⁰³ Citado por Mejía, L. *Ibidem* pág. 267.

tenían muy poco que perder dada la baja opción que tenía un candidato de este partido a la presidencia. Dada la fortaleza electoral de los liberales, los conservadores se concentraban en dividir el Partido Liberal como la mejor opción para llegar al poder. La estrategia fue crear una Liga.

*“El experimento de La Liga, aunque fallido, terminó evidenciando ante el conservatismo la utilidad de aprovechar la división liberal para proponer a una de sus fracciones, la más cercana a los intereses conservadores, la unión en torno a su candidato, bajo un programa de gobierno compartido. Esta nueva visión de la mecánica política, como lo veremos, sirvió para superar la rígida posición conservadora de buscar independientemente la presidencia de la unión... En los últimos años del siglo XIX, el conservatismo utilizaría con éxito esta estrategia”.*¹⁰⁴

Sobre la Liga opinaba el líder conservador Carlos Holguín:

*“Hoy se habla de una liga que existe entre conservadores y mosqueristas y se nos hacen por ello cargos que se cree deben herirnos. ¿Y quienes nos los hacen? Los mismos radicales que ocupaban ayer con respecto a nosotros la posición que ocupan los mosqueristas hoy. La fracción liberal que nos buscó ayer, y que encuentra mal que otra nos busque. Los hombres a quienes ayudamos contra el General Mosquera”.*¹⁰⁵

La Liga se consolida y se firma el pacto entre conservadores y liberales en contra de los radicales. Entre sus objetivos se encuentra negociar con la Santa Sede un concordato y *la cuestión de los bienes desamortizados*. Así mismo, el levantamiento del destierro de Mosquera y una amnistía para Ignacio Gutiérrez político bogotano conservador y exilado desde la última guerra civil en 1862.

Menciona Mejía que algunos historiadores conservadores afirman que La Liga tenía mayoría de votos pero, como esta elección no era directa sino indirecta, la posibilidad de un triunfo de La Liga era muy bajo. Mejía igualmente defiende además que el voto de cada Estado Soberano sea igual al de los demás sin tener en cuenta factores como la población para ponderar de una manera diferente el peso de los votos de cada estado soberano. Argumenta que sin este

¹⁰⁴ Mejía, L. *Ibíd.* pág. 365.

¹⁰⁵ Mejía, L. *Ibíd.* pág. 368.

principio para votar por la presidencia hubiera sido muy difícil lograr firmar la Constitución federal de 1863.

Eustorgio Salgar llega a la presidencia en 1870 y derrota a Mosquera candidato de la Liga con los votos de 5 Estados: Cundinamarca, Boyacá, Santander, Magdalena y Panamá, tres Estados votan por Mosquera (Tolima, Cauca y Bolívar) y Antioquia lo hace por Pedro Alcántara. Salgar, hombre joven y dinámico nacido en Bogotá pero con vínculos estrechos con Santander, fue presidente del Estado federal de Santander en 1859 y en 1868, igualmente fue ministro plenipotenciario en los Estados Unidos. Dos de sus ministros sobresalen por sus capacidades y por su tarea en este corto gobierno, Felipe Zapata en Interior y Relaciones Exteriores que igualmente era el encargado de la educación y, Salvador Camacho Roldán en el Ministerio de la Hacienda y Fomento. Zapata lidera la reforma educativa la cual se analiza más adelante. Le sigue en 1872 Murillo Toro que en su discurso de posesión defiende nuevamente las ideas federales. Ratifica que la Constitución de Rionegro es apropiada para gobernar un país con las características de la Unión, con regiones fuertes:

“De nuestro sistema federal y de la Constitución que lo consagra y define, puede decirse lo que con relación a la forma republicana decía un hombre de Estado europeo “es la forma que menos nos divide. Y agregar: es la forma que pareciendo adaptada para separarnos nos une más (...) Juzgo que la Constitución federal, aunque defectuosa en la estructura de algunas ramas del poder, es de una corrección ejemplar en cuanto a su objeto primordial, y especialmente en las relaciones del poder federal con los Estados y de estos entre sí. Me atrevo a afirmar que todo está previsto y sabiamente reglamentado”¹⁰⁶

Seguidamente en 1874 llega a la presidencia Santiago Pérez, el cual fue elegido con los votos del Magdalena, Cundinamarca, Santander, Bolívar y Panamá, en tanto que las elecciones de Boyacá se anularon. En política, el final del gobierno de Pérez muestra tal vez uno de los periodos más difíciles para los radicales. Aparece con muchísima fuerza la campaña de Rafael Núñez, la cual fue apoyada por un alto número de políticos liberales, ex-presidentes y secretarios de Estado, como Salvador Camacho Roldan, Eustorgio Salgar, Francisco Zaldúa, Pablo Arosemena y José María Samper y Ramón Santo Domingo Vila, entre muchos otros. Al

¹⁰⁶ Diario Oficial 1 de abril de 1872

candidato costeño se le sumaba igualmente un importante grupo conservador y prestigiosos políticos caucanos como el General Trujillo. Muchos de estas adhesiones se explican por la pugna de los políticos por el proyecto del Ferrocarril del Norte.

Delpar, está convencida que los radicales distribuyeron muy mal los recursos disponibles para la construcción de vías y ferrocarriles con lo cual los ánimos regionales en contra del presidente Pérez y seguidamente de Parra fueron crecientes¹⁰⁷. Si bien más recursos del presupuesto nacional financiaron otros ferrocarriles y vías, la alta concentración de recursos en el ferrocarril del norte era muy criticada. Entre los contradictores de este gran proyecto, se encontraba Salvador Camacho Roldán, que había sido candidato presidencial, congresista y secretario de varios gobiernos radicales, solo en la esfera pública, pues era además un reconocido empresario y su familiares banqueros. Sus críticas se centraron en tres puntos. Primero, consideró que un proyecto de tal magnitud sería muy costoso para el erario público y podía poner en peligro las finanzas del Estado Federal. Se estimaba que el ferrocarril costaba \$20 millones, el equivalente a más de 4 años de los ingresos del gobierno federal. Camacho, afirmaba que sólo si se liberaba totalmente la renta de aduanas de los compromisos de deuda externa, se podría estar en capacidad de asumir esta obra. Segundo, dejaba de lado la posibilidad de adelantar otras obras en zonas más planas y menos costosas. Tercero, por su localización la obra generaría tensión y envidia entre los Estados Soberanos. Los críticos afirmaron que sólo beneficiaba al 10% de la población. Esta última crítica era exagerada pues necesariamente afectaba positivamente a mucha más población.

Es en este momento cuando se les acusa de oligarcas a los radicales y de trabajar más en beneficio de sus intereses. Estas acusaciones se encuentran generalmente en periódicos de Cartagena y de Popayán. La acusación de oligarcas se explica también por qué el grupo de políticos favorecidos en las últimas elecciones eran de Cundinamarca, Boyacá y Santander y lo que le dio poco espacio al resto del país. De otra parte, en ese momento aún no se entendía a Núñez como un opositor de los radicales sino por el contrario, una alternativa fresca a la candidatura esperada y no aceptada por muchos de Aquileo Parra, secretario de Hacienda de las últimas dos administraciones. En realidad, Parra era el continuismo de políticas no compartidas como la de la distribución de los recursos públicos entre regiones.

¹⁰⁷ Delpar, H. **RED AGAINST BLUE - The Liberal Party in Colombian Politics 1863 -1899**. The University of Alabama Press. 1981. Cap. VI. The crisis of liberalism . Págs. 114 y sgs.

En esta confrontación finalmente entró a mediar Murillo Toro, quien se decidió finalmente por apoyar a Parra. No está del todo claro si este fue un apoyo ya jugado previamente al político de Santander o por la prevención que le generaba el cartagenero. Se cita repetidamente una carta que envía Rafael Núñez al periódico *El Tradicionalista*, en la que afirma no ser *decididamente anticatólico*. Este mensaje significaba abrir la puerta a un acuerdo con el clero, gran opositor de las reformas educativas radicales y a su visión laica de la política. Para Murillo Toro, la declaración era inclusive más grave, la consideraba la puerta por la cual llegarían los conservadores al poder. Murillo radicado en Venezuela decidió volver al país y apoyar abiertamente a Parra.

Otro elemento político se convirtió en una crisis para el gobierno de Pérez. El candidato Núñez se acercó a los militares, con lo cual se violó la esperada neutralidad de los militares en política. La crisis terminó con la destitución del Secretario de Defensa y Marina y del Comandante y Jefe del ejército, Ramón Santo Domingo Vila y Solón Wilches, respectivamente. La campaña por la presidencia se crispaba cada vez más. No se debe olvidar que en ese momento los militares ejercían el derecho al voto. Al mismo tiempo, Parra renuncia como secretario para dedicarse a su candidatura.

Pérez no sólo debía reorganizar su gabinete sino también enfrentar crisis en los Estados Soberanos del Magdalena y Panamá. En el primero se presentó un golpe de Estado y en el otro una situación de tensión entre el presidente del Estado y el comandante de las fuerzas armadas nombrado por el gobierno, el General Sergio Camargo. En Bolívar, se amotinaron contra el gobierno federal las fuerzas políticas de la corriente de Santo Domingo Vila. Finalmente, gran parte de estos problemas regionales se lograron controlar y se dieron las elecciones, donde Parra fue el vencedor. Se garantizó el continuismo y se evitó que los conservadores llegaran al poder mediante un gobierno de Núñez; sin embargo, las fuerzas políticas que tradicionalmente aglutinaban los radicales quedaron definitivamente divididas. Si bien Parra se posesionó como presidente, las acusaciones de fraude en las elecciones de algunos estados no demoraron, el malestar político era evidente y muchos de los opositores de los radicales concluyeron que el único camino para ganarle era por medio de las armas.

Este es el gobierno que marca el punto de quiebre para la llamada hegemonía radical. Desde la misma elección de Parra el movimiento radical quedó fraccionado. Algunos liberales se

acercaron al Partido Conservador y con esto quedo cerrada cualquier posibilidad de tener un nuevo acuerdo con los radicales. Los radicales afirman que los liberales que se acercaron a Núñez dejaron a la vera del camino a Murillo Toro, Parra, Pérez y demás seguidores. Los liberales de Cundinamarca fueron el grupo mayoritario que se alejó de los radicales.

Según los radicales el gran problema se centró en la manera como se entendía en la vida política local, la llegada de un líder como Núñez de prestigio pero que al mismo tiempo generaba una gran prevención. Hay que recordar que Núñez estuvo fuera del país por muchos años como parte del cuerpo diplomático colombiano. Para muchos, su prestigio estaba fuera de toda duda y esto era suficiente para avalarlo como candidato natural de los liberales al poder. Se entendía que este representaba además renovación frente al continuismo vigente. Además, los acercamientos a la Iglesia y la intervención con el mando militar en las últimas elecciones generaron definitiva animadversión por parte de los radicales. Con gran prestigio o no, en definitiva al político costeño se consideraba que no sólo no era un radical y que peor aún, era un liberal bastante desteñido. Para los radicales, la decisión de Núñez de acercarse a los conservadores era una traición al ideario liberal y se convertía por la fuerza de los hechos en su principal enemigo político. Los sucesos de los años siguientes confirmaron que la prevención de Murillo Toro era correcta. Para los radicales, Núñez era sobre todo un oportunista que podía vender fácilmente las ideas liberales con tal de llegar al poder¹⁰⁸.

Si bien el tema que se discutió con más ahínco fue la reforma educativa iniciada el gobierno de Salgar y continuada por Pérez, de fondo se encontraba el interés de los conservadores por precipitar acciones directas en algunos Estados Soberanos. Esta situación derivó en una corta pero intensa guerra civil a partir de 1876. En Antioquia se dio paso a la rebelión conservadora por la oposición a las leyes de instrucción pública y la negativa a adoptarlas en especial por parte de la Iglesia. En el Cauca los ataques de una fracción de liberales y los conservadores al gobierno de César Conto, liberal, no se hicieron esperar. La Unión estaba otra vez en guerra en varios Estados Soberanos. En las principales batallas triunfaron las fuerzas de la Unión, como en Donjuana en Santander, Los Chancos en el Cauca y Garrapatas en el Tolima. En Manizales, los conservadores firmaron un acuerdo de paz con el general Trujillo y este se convirtió en el

¹⁰⁸ Mejía cita en extenso una carta enviada por Núñez a los conservadores de Antioquia a través de Carlos Martínez Silva en la que se propone a los conservadores una serie de prebendas si apoyan su candidatura. La carta es de Septiembre de 1875, pero sólo se hizo pública hasta 1879.

principal líder militar de las fuerzas oficialistas. Con la victoria de las fuerzas del gobierno federal, el Congreso tomó represalias contra la iglesia y los obispos de Popayán, Pasto y Medellín fueron expulsados.

Tal parece que si bien los radicales ganaron la guerra civil, la fuerza de los hechos posteriores muestra que en definitiva resultaron perdedores. A finales de la década de los años setenta tanto el Gobierno Federal, como la mayoría de los gobiernos de los Estados Soberanos estaban en manos de los liberales independientes. De facto, el predominio político de los radicales se terminó con la guerra civil, por primera vez los radicales no tenían ni siquiera el control de los Estados de Santander, Boyacá y Cundinamarca, sus principales bastiones electorales. En Santander, el más fuerte bastión radical, ganaron las elecciones los independientes en manos de Solón Wilches. Su única fortaleza se encontraba en el Congreso en donde era la fuerza mayoritaria, sin embargo en muchos casos esta fuerza era mal utilizada. Gran parte de los nombramientos adelantados por Ejecutivo, que necesitan ratificación en el Congreso, no se dieron y estos se improbaron. El nombramiento de Núñez fue negado como Ministro (embajador) de Colombia en los Estados Unidos, este y otros vetos sólo agudizaron más el enfrentamiento entre los dos grupos políticos, independientes y radicales.

Después de la guerra civil, fue relativamente fácil lograr que los liberales y los radicales coincidieran en un candidato, Julián Trujillo que fue elegido presidente en una contienda muy calmada si se la compara con las dos inmediatamente anteriores. En el gabinete de Trujillo solo figura Zaldúa, Secretario del Interior y Relaciones Internacionales, del grupo radical. Núñez es nombrado Secretario de Hacienda y Fomento y Salvador Camacho Roldán es nombrado Secretario del Tesoro y Crédito Nacional. El gobierno del general Trujillo, es el primer gobierno de la Unión que no es radical en Colombia después de 12 años y ya aparecen los primeros pasos de Núñez por darle un viraje definitivo a las políticas radicales, incluso desde el mismo discurso como presidente del Congreso en la posesión de Trujillo critica las políticas radicales.

“La influencia moralizadora de las escuelas es evidente, aunque tardía, no hemos dado suficiente importancia a los estudios que abren el espíritu horizontes inmateriales.... Las vías de comunicación y todo cuanto se mueve en el campo de las mejoras materiales, merecen sin duda preferente interés. Pero hay algo mucho más sustantivo

*todavía, algo a que se refieren aquellas palabras evangélicas, el hombre no vive de pan solamente (...). El país se promete de vos una política diferente, porque hemos llegado a un punto en que estamos confrontando este preciso dilema: **regeneración administrativa fundamental o catástrofe**... la deseada y necesaria unión del partido liberal será una de las mejores consecuencias de esa labor patriótica¹⁰⁹”.*

Si bien reconoce la importancia de dos de las reformas liberales, educación y vías, las prioridades de Núñez son espirituales y su propuesta es acercarse definitivamente a la Iglesia y así dar el giro político esperado frente a los gobiernos radicales de los últimos años. La unión de los liberales en un solo movimiento la entiende como la sumisión de los radicales a estos nuevos principios. La regeneración era alejar a los radicales del gobierno.

Los gobiernos siguientes son de Núñez, Zaldúa y nuevamente Núñez. En los de Núñez se modifica la reforma educativa, cambia la manera de distribución de los recursos de las salinas y, tal vez lo más drástico, se funda el Banco Nacional y comienza el fin de la banca privada en los estados soberanos. Durante su última administración un pequeño levantamiento armado radical se convierte en una guerra civil nacional, el mismo finaliza con una victoria de las fuerzas oficiales en la batalla de La Humareda y en donde muere gran parte de la dirigencia radical. Con la victoria, Núñez cita a una Constituyente de miembros leales al gobierno y en poco menos de tres meses escriben la Constitución de 1886, la cual es totalmente opuesta a la de 1863. Baste mencionar que desaparecen los estados soberanos y se convierten en departamentos con lo que muere el federalismo.

2.2 Guerras Civiles y su Impacto Financiero

El periodo radical en el gobierno federal que va desde 1864 comienza con el fin de una guerra civil y finaliza con una nueva guerra civil en 1876. Los primeros gobiernos radicales se caracterizan por las dificultades financieras que enfrentaron, pues se estaba en medio de una crisis económica producto de la larga guerra civil de 1859 - 1862. La financiación de dichas guerras era en una pesada carga de largo plazo para las finanzas federales y también para las de los estados soberanos y se expresaba en un muy alto endeudamiento interno. El financiamiento de las guerras civiles era muy complejo y estaba lleno de decisiones heroicas y arbitrarias.

¹⁰⁹ Diario Oficial. 1 de abril de 1878. Citado por Mejía, L. *Ibíd.* Pág. 510.

Líderes políticos y militares comprometían, en muchos casos, sus propios recursos de manera voluntaria y otros eran forzados a hacer aportes de guerra que se convertían en muchos casos en deuda pública¹¹⁰. Igualmente los generales en medio de las refriegas expedían vales por los gastos que efectuaban, los cuales debían ser reconocidos una vez la guerra hubiera terminado.

Su papel se debe entender como ordenadores del gasto con derecho a girar sobre los ingresos futuros del Estado; así, una vez finalizada la guerra, el gobierno federal reconocía estos gastos y los convertía en deuda pública mediante la expedición y entrega de bonos a los que incurrieron en estos gastos por el conflicto. Esta solución por lo menos se le ofrecía a aquellos que fueran del bando ganador. Una situación similar se presentaba con los Estados Soberanos, a los cuales el Gobierno Federal les reconocía los gastos en los que incurrieron. Estas eran deudas de largo aliento, pues su pago se extendía por décadas. Así mismo, el gobierno federal expedía leyes que forzaban a los enemigos a entregar sus bienes y capitales y aceptaba a su vez que los gastos en los que incurrían sus aliados serían reconocidos posteriormente. Todo lo anterior, sin tener en cuenta el pago de salarios de los ejércitos, la entrega de tierras a miembros del ejército y el pago de pensiones por muerte e invalidez entre muchos más gastos derivados de la guerra.

El pago de estas deudas no alcanzaba a honrarse con los limitados recursos ordinarios y por esto se debió apelar a soluciones originales y especiales que la situación ameritaba. Así, el gobierno de la Unión reconocía los gastos de los Estados en la guerra civil y les pagaban con bonos de primera y segunda clase. A su vez, en Santander se expidieron durante la guerra vales también de primera y segunda clase a las personas que hicieron aportes. El financiamiento de las guerras civiles era en cascada, el pago del gobierno federal se utilizaba para amortizar los vales de los estados soberanos.

Una de las medidas esperadas en medio de los acontecimientos de la guerra civil fue la extinción de rentas nominales de la Iglesia Católica. La Ley 8 de 1876 dispuso la cancelación de las rentas de iglesias, cofradías, patronatos y capellanías. Durante un largo período estas rentas no se pagaron, pero años después los gobiernos conservadores nuevamente reconocieron estas deudas y la hicieron efectivas. Igualmente se expidió una Ley 67 sobre suministros,

¹¹⁰ Tirado Mejía, Á. **Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia**. *Biblioteca Básica Colombiana*. n° 20. Colcultura. Bogotá. 1976. Págs. 83 y siguientes.

empréstitos y expropiaciones. Las expropiaciones no representaban un mayor problema a futuro, los empréstitos y suministros sí, pues se convertían en deuda interna de largo plazo. Estas dos figuras fiscales se reconocían como créditos a cargo del Tesoro Nacional. Los amigos del gobierno y sus partidarios entregaban suministros o dinero en efectivo y este se convertía en deuda pública. Esta deuda pública emitida por medio de bonos y vales tenía un mercado secundario de deuda, la cual se negociaba con altos descuentos frente a su valor nominal. Si las guerras civiles no eran muy largas en el tiempo, si lo eran sus consecuencias financieras. Inclusive los ganadores de la contienda militar perdían gran parte de los recursos que comprometían en la misma.

La guerra civil de 1876 tuvo su expresión en las finanzas de la Unión. El gobierno de Aquileo Parra recién iniciado su mandato, se enfrentó con la financiación de esta guerra civil y sus efectos sobre la Unión. Las importaciones se redujeron y con ellos los ingresos fiscales, inclusive la renta de las salinas, la segunda fuente de recursos del gobierno federal, vio disminuida su recaudación. En ese año, 1877, se generó un alto déficit fiscal de \$2.5 millones por efecto de los bajos ingresos y por el muy alto gasto militar que ascendió a los \$1.5 millones. En medio de esta confrontación se expidió la Ley 11 que le daba facultades extraordinarias al ejecutivo para enfrentar la guerra civil, con estas facultades se aumentaron *los derechos de importación al 40% y se gravaron con dos centavos y medio, los artículos libres de derechos*. Se autorizó igualmente al gobierno emitir hasta \$2.5 millones en documentos de crédito. Estos documentos no generaban el pago de intereses y se emitieron a un promedio de \$200 mil mensuales. En materia de gasto, según Mejía, se presentó una fuerte austeridad fiscal y el mayor gasto se concentró en la financiación de la guerra civil. En medio de estas vicisitudes, el gobierno refinanció su deuda interna por medio de una operación de conversión de deuda anterior con el Banco de Bogotá con la cual se extendieron plazos y se mejoraron las condiciones financieras. Debe mencionarse, que a pesar de la guerra, en este año, 1876, se reinició el pago de intereses de la deuda externa suspendida en los dos años anteriores.

De acuerdo con el informe del presidente Trujillo al Congreso, el gobierno de Parra contrajo obligaciones cercanas a los \$3.9 millones:

“Si a este guarismo de créditos pasivos, extranjeros e interiores, se le agregan los suministros voluntarios forzosos que se reconozcan de ahora en adelante por las vías judicial y administrativa, los que, según toda probabilidad, no bajaran de \$3 millones se comprenderá que la última guerra civil ha impuesto al tesoro público un gravamen de cerca de \$7 millones, al cual será preciso hacer frente con recursos ordinarios y extraordinarios¹¹¹”

En esos años los ingresos del gobierno federal apenas llegaban a los \$3 millones, es decir para el erario público la guerra civil representó más del 200% de sus ingresos. Esta fue una situación similar a la que enfrentó Murillo Toro en 1864 en su primer gobierno, que heredó el impacto fiscal de la anterior guerra civil.

2.3 Finanzas públicas del gobierno federal

El primer gobierno de Murillo, en medio de dura transición de la guerra civil a un periodo de paz, se enfrentó a la necesidad de reconstruir el erario público que estuvo prácticamente abandonado por más de tres años. Los esfuerzos se concentraron en varios frentes, en primer lugar se reorganizó el Código de Aduanero con el fin de mejorar la gestión de cobro y en iniciar un duro control del contrabando pues minaba el potencial del recaudo del impuesto de aduanas. Al mismo tiempo se propuso aumentar las tarifas por kilogramo importado en 5 centavos tanto para los bienes de primera como para los de segunda clase, propuesta que fue respaldada por el Congreso. Este aumento hizo que en 1866 la mejora en el recaudo de aduanas fuera notable, para ese año los ingresos por este tributo llegaron a los \$2 millones. Murillo Toro en su primer Mensaje al Congreso solicita facultades para reorganizar la renta de aduanas y luchar contra el contrabando. Dice Murillo:

“Cortado el cáncer de esta parte, el Erario Nacional contará con un rendimiento superior al cómputo de presupuesto de rentas: los sagrados compromisos de la república en el exterior serán llenados, el arbitrio fiscal de los billetes de tesorería será efectivo en manos del gobierno por la mejora de la base más fuerte que nuestro crédito interior hará frente al presupuesto ordinario de gastos”¹¹²

¹¹¹ Diario Oficial 20 de abril de 1878. Citado por Mejía, L. Ibídem. Pág. 514.

¹¹² Torres, J. Ibídem pág. 249.

El gobierno quería fortalecer el *crédito fiscal*. Para esto, Murillo Toro con el fin de hacer más efectivo el proceso desamortización y venta de los bienes en manos muertas, reorganiza la Junta de Crédito Nacional y Bienes desamortizados y abre oficinas en los nueve Estados Soberanos. Esta decisión agilizó dichas operaciones pues ya no se circunscribieron sólo a Bogotá. En su mensaje presidencial de instalación del Congreso de 1866, afirmó que se habían vendido fincas por más de \$5 millones y redimido censos de capital por \$2 millones más¹¹³. Esperaba además que de continuar esta tendencia de redención de censos se lograría amortizar la totalidad de la deuda flotante del Gobierno Federal. En ese momento la deuda flotante estaba alrededor de los \$8 millones. A su vez, la Ley 29 de 1864 le permitió enajenar fincas de la Nación, contratar un empréstito por \$500 mil pesos, vender en remate público edificios de propiedad nacional y girar libranzas sobre las rentas de aduana y salinas.

Los bienes enajenados o manumitidos eran indemnizados (pagados) en papeles de Tesorería los cuales tenían un plazo de varios años antes de redimirse y se les reconocía además intereses. Rápidamente los tenedores de dichos billetes, los vendían en el mercado secundario con grandes descuentos. El auge del mercado de papeles (billetes) de tesorería se explica por la desconfianza o mala aceptación de los mismos; Mejía afirma que la mala situación fiscal generaba muchas dudas en sus tenedores. En el siguiente gobierno el presidente Mosquera buscó defender estos billetes de tesorería y por eso decidió que los mismos se utilizaran en todas las transacciones gubernamentales; sin embargo el Congreso expidió una ley sobre la amortización de dichos billetes, ley 14 de 1864, que impedía el uso de estos billetes al pago de otros rubros diferentes a la desamortización. Finalmente, según Mejía, Mosquera estaba interesado además en que los bienes desamortizados llegarán a manos de personas pobres con el fin de evitar una concentración de la propiedad. Este tema se trató en el proceso de empalme entre los dos gobernantes, los radicales, o mejor Murillo, dejó en claro que no estaba interesado en dirigir el proceso de compra de los bienes públicos en favor o en contra de un grupo específico.

Gran parte del esfuerzo de Mosquera se concentró en revertir parte de las acciones de Murillo en la administración de los bienes producto de la desamortización. De manera inmediata suspendió los remates de dichos bienes pues consideraba que al pagarse estos con billetes de

¹¹³ Para acelerar la venta se expidieron las Leyes 41 de 1864 y 47 de 1865.

tesorería, el precio efectivo pagado por estas fincas era muy bajo ya que los billetes se transaron en mercado paralelo a precios muy inferiores al nominal. Murillo argumentó que los remates en su mayoría lograron precios mucho más altos, entre dos y tres veces el precio inicial del remate.

El diferente manejo de la desamortización que cada gobernante proponía se puede entender por una diferente concepción de lo que se debía hacer con estos bienes. Murillo entendía que estos bienes eran el camino para acabar con la deuda interna, flotante y consolidada, y por lo tanto premiaba la rápida enajenación de estos y otros bienes del Estado. Con el alto nivel de endeudamiento no había posibilidad alguna de consolidar las finanzas públicas. Mosquera, por su parte entendía que no se podía permitir que los billetes de tesorería se transaran por debajo de su valor puesto que premiaba en demasía a los que habían acaparado estos billetes en el mercado informal. Mosquera intentó dar reversa a las operaciones de remate del gobierno de Murillo y para esto intentó que solamente se reconociera por parte del Estado un porcentaje de su valor nominal alegando que a ese precio se habían reconocido en las operaciones de remate. Para tal fin se expidió un decreto el 11 de agosto de 1866 en el que la Secretaría de Hacienda promovería los juicios de rescisión de los contratos de venta de las fincas nacionales con base en la Ley de 1865 del gobierno de Murillo¹¹⁴. La posición de Mosquera, de una parte, lo enfrentaba con los radicales y, de otra, generaba una gran incertidumbre en la política de desamortización de bienes. Frente a lo primero se reconoce que este fue uno de los temas más candentes para la prensa de la capital y si bien no hay evidencia que las operaciones de remate de años atrás efectivamente se rescindieran, si logró parar el remate de más bienes por parte del Estado.

En este corto gobierno, Mosquera intentó contratar un empréstito de 1.5 millones de libras esterlinas, operación que finalmente no se ejecutó pero generó animadversión de sus opositores pues se consideraba que el nivel de la deuda pública era ya muy alto. Estos recursos se destinarían financiar obras de infraestructura, uno de los temas que más interesaba al líder caucano. Así mismo, en un tema en el que coincidieron Murillo y Mosquera fue en el interés de poner en marcha un Banco Nacional, en forma similar ellos veían un solo camino, que capitales extranjeros se encargaran de dicho Banco y el Gobierno Federal sólo fijaría las reglas

¹¹⁴ Mejía, L. *Ibidem*. pág. 302

del juego. El gobierno le aseguraría al nuevo Banco que los recursos de la tesorería federal fueran administrados por este. A esta nueva entidad financiera se le entregarían las funciones de descuento, emisión y depósito. En ninguna de las dos administraciones se presentaron finalmente interesados en esta propuesta y el Banco Nacional aún sería una idea por desarrollarse a futuro. Murillo estuvo más cerca de hacer realidad el Banco Nacional, pues el London & Country Bank estuvo muy próximo a abrir una oficina en Bogotá. Sin embargo, el gobierno estaba interesado en que esta oficina operara como un banco independiente del banco inglés, lo que llevó al fracaso de su posible apertura pues los ingleses no estaban interesados en la idea del Gobierno Federal, no querían ser banco nacional, solamente banco privado ¹¹⁵.

El gobierno de transición Santos Acosta, presidente que sustituyó a Mosquera después del golpe de estado, fue el encargado de dar en concesión el ferrocarril de Panamá, Ley 46 de 1867. Dada la mala situación fiscal del gobierno federal se buscaba generar una fuente estable de recursos. Con la entrega de esta concesión se estipulaba un pago de \$1 millón inicial como compensación y una renta anual de \$250 mil durante el tiempo de la concesión. Esta renta se convirtió en una de las más importantes del Gobierno Federal en los años siguientes a pesar que la entrega de la concesión era criticada por muchos pues para algunos se afectaba la soberanía del país. Santos Acosta también intentó ordenar la anarquía monetaria reinante. La amonedación estaba en múltiples manos y circulaban billetes y monedas impresos por privados y con el apoyo de los gobiernos de los Estados Soberanos. Hay que recordar que la Constitución de 1863 le permitía a los estados aprobar la creación de bancos privados como en efecto ocurrió. La Ley 73 de 1867 buscó establecer el patrón plata en el país, pero no abolió la libre amonedación con lo cual se hizo imposible que el patrón plata se cumpliera.

El siguiente gobierno de Santos Gutiérrez buscó igualmente mejorar la situación financiera mediante la Ley 31 de 1868:

“El crédito nacional fue organizado por la ley 31 de 1868... (Esta) pretendió reordenar el sistema público de pagos y concederle un respiro al erario de la unión. No obstante su buena intención, el crédito de la nación siguió sufriendo menoscabo, especialmente

¹¹⁵ Mejía, L. *Ibidem*. pág. 255 y siguientes.

*debido al bajo comportamiento de algunas rentas y al alto nivel de compromisos y obligaciones del tesoro”*¹¹⁶

Así, una de las maneras de controlar el gasto fue imponer límites al gasto en pensiones, uno de los más importantes rubros.

*“Por medio de la Ley 10...se reestructuró el ordenamiento sobre pensiones a cargo del estado. Las decisiones más importantes adoptadas por esta Ley fueron las siguientes: las pensiones alimenticias presentes y futuras no excederán de \$40, a menos que se hayan concedido a más de una persona, caso en el cual podrán a \$60”.*¹¹⁷

De otra parte, Salvador Camacho Roldán como secretario del gobierno de Eustorgio Salgar se destacó por entregar unas finanzas públicas sanas, mejorar las cuentas nacionales, incentivar la banca privada y autorizó la exportación de plata, Ley 12 de 1870. En materia económica tomó decisiones en materia de comercio exterior:

*“A su vez la Ley 69 del mismo año reformó la tarifa para el cobro de los derechos de importación. Esta ley disminuye los aranceles para productos de importancia en la vida de los colombianos, entre los cuales se destacaron las telas de algodón, el caucho en cualquier forma, el cobre manufacturado y los vinos y licores”.*¹¹⁸

Sobre el tema de la deuda el secretario Camacho Roldán fue muy creativo, de una parte la consolidó y, de otra, propuso que se enajenaran las salinas de Zipaquirá a los acreedores para pagar la deuda colombiana. De otra parte, a modo de propuesta, dijo:

*“Crear nuevas rentas, no aumentando el precio de los artículos monopolizados imprescindibles para la satisfacción de las necesidades más reales de las clases laboriosas, ni recargando con gravámenes excesivos el vestido del labrador o del artesano, sino rentas tomadas con equidad en proporción a los medios del contribuyente, es a mi ver la gran necesidad de este país y el objeto primordial de los trabajos de la secretaría de hacienda”*¹¹⁹.

¹¹⁶ Mejía, L. *Ibidem*. pág. 352.

¹¹⁷ Mejía, L. *Ibidem*. pág. 355.

¹¹⁸ Mejía, L. *Ibidem*. pág. 379

¹¹⁹ Escritos Varios págs. 219 -220. Citado por Mejía, L. *Ibidem*. pág. 382.

Sobre esta idea de un tributo a la renta no se adelantó en mayor cosa, mientras que en los estados el cobro del impuesto directo si avanzó.

Sin embargo, la deuda pública aún era un problema sin solución para los Estados durante esos años. De acuerdo con Mejía, Murillo Toro en su segundo gobierno confirma la gravedad de la situación fiscal y propuso una reforma profunda para su manejo. Según el presidente, prácticamente los ingresos del impuesto de aduanas estaba casi en su totalidad pignorada a favor de acreedores nacionales y extranjeros.

“Murillo propuso reconocer los pasivos internos y externos al mismo valor en que se cotizaban los títulos de mercado y reconocer intereses sobre el valor ajustado de la deuda interna y externa. Al final, se refirió a la urgencia de construir una gran obra de comunicación que enlazara la porción más estratégica del territorio nacional y contribuyera definitivamente al progreso nacional”¹²⁰

Para el gobierno de Murillo Toro la solución del problema de la deuda era un paso previo e inevitable para poder materializar sus planes de desarrollo. Sin solucionar las dos deudas, la interna y la externa, no se podía acceder de nuevo a los mercados de crédito para financiar vías y ferrocarriles con recursos públicos. En consecuencia, finalmente se firmó el acuerdo Pérez–O’Leary, este nuevo acuerdo remplaza el anterior convenio o acuerdo firmado en París en 1861. El gobierno expide bonos de deuda nacional por 2 millones de libras esterlinas (\$10 millones) que pagaban un interés del 4.5% anual hasta 1877 y de 4.75% de esta fecha adelante. Se decide que se amortizaran sólo 25.000 libras esterlinas trimestrales en adelante y por último, el gobierno destina 450.000 libras de los ingresos de aduana de los primeros 5 años y 600.000 libras en adelante.

El gobierno de Murillo Toro, además tuvo un buen resultado fiscal pues sus ingresos llegaron a los \$4 millones y los gastos a \$3,2 millones, con un superávit de \$800 mil anuales. A pesar de las críticas, el gobierno ahora estaba en capacidad de proceder a su siguiente paso. Dice Murillo Toro:

“Queda, pues, fuera de duda la capacidad del tesoro para cubrir puntualmente desde el presente año, los intereses de un capital no menor, por ahora, de quince millones de

¹²⁰ Mejía, L. *Ibidem*. pág. 412.

*pesos, con lo cual pueda empezarse la construcción de ferrocarriles proyectados como porciones de nuestra gran vía interoceánica. Y como esa capacidad irá creciendo con la gradual amortización de la deuda antigua; con el movimiento que han de imprimir estos trabajos y con el que en otras esferas desarrollan la paz, la mayor instrucción y los progresos de todo orden que la civilización trae consigo, la nueva deuda, que llamará reproductiva, puede ir aumentándose sin zozobra, hasta donde las necesidades de carácter nacional lo exijan, para que lleguemos a ocupar un distinguido puesto en la producción general del mundo”*¹²¹

Las cifras fiscales muestran un gran repunte entre 1872 y 1874 y ratifican el optimismo del presidente, pues se pasó de ejercicios presupuestales deficitarios a superavitarios. De una parte, se encuentra una gran disminución de la atención de la deuda que consumió cerca del 40% del total de los ingresos en 1872, a un nivel mucho menor en adelante por efecto de la reestructuración mencionada. El servicio de la deuda pasó de \$2.2 millones anuales en 1872 a \$1.2 millones en 1873. Al mismo tiempo, las rentas de aduanas produjeron \$2.7 millones anuales cuando lo presupuestado era sensiblemente menor. Según el informe del presidente al Congreso, 1873 finalizó en superávit y lo mismo estimaba para 1874; con lo cual el presidente esperaba que el superávit al final del año económico en curso no fuera menor de \$1.4 millones¹²².

En el mismo informe el presidente Murillo Toro defiende su gestión fiscal, afirma que el gobierno tiene superávit fiscal en cerca de \$1.5 millones y que los ingresos superaron los \$5 millones anuales. Se nota como en esos años reiteradamente se presupuesta el recaudo de aduana muy por debajo de su recaudo efectivo. Esta práctica nos puede indicar un control previo al gasto, pues no se podían reconocer gastos altos con tan bajos ingresos de la principal fuente de recursos. Sin embargo, durante el gobierno de Santiago Pérez (1874) los recaudos fiscales disminuyeron; en 1875, la renta de aduanas disminuyó y el total de rentas llegó a \$4,2 millones y los gastos, incluido el servicio de deuda, a \$5,3 millones. Este fue un gobierno deficitario.

¹²¹ Mejía, L. *Ibidem*. Pág. 420.

¹²² Mejía, L. *Ibidem*. Pág. 422.

En 1883 Felipe Pérez publica su *Geografía general de los Estados Unidos de Colombia*, en esta hace un muy buen resumen de la evolución fiscal del gobierno central desde 1832 en adelante¹²³. En primer lugar encuentra que entre 1832 y 1850 prácticamente las rentas no mostraron un mayor incremento y que estas se situaban alrededor de los \$2.5 millones anuales, entre los cuales los ingresos de las aduanas, de las salinas y de tabaco eran las más importantes. En estos registros aún figuran ingresos por los diezmos. Diez años más tarde encuentra que los ingresos de la confederación granadina eran inferiores en cerca de \$450 mil anuales y apenas superaban los \$2 millones. Esta disminución se explica por varias razones. En primer lugar, por la descentralización de tributos del gobierno de José Hilario López (1850) a favor de las provincias y que se extendieron hasta los Estados Soberanos. Segundo, por la abolición del monopolio del tabaco. En los presupuestos anteriores dicho monopolio producía ingresos al erario público a través de diversas cuentas; por venta de tabaco en el país, por exportación de tabaco y por permiso de siembras de tabaco. El monopolio era completo, pues el gobierno era el único exportador, el que daba los permisos para abastecer el mercado nacional y el que otorgaba los permisos para su cultivo. Se era estricto en los controles y se decidía cuantas hectáreas o cuadras de tabaco se sembraban e inclusive cuantas matas por cuadra. Tercero, la guerra civil de 1842, que afectó los ingresos del Gobierno Nacional y dejó endeudada tanto a la Nación como a todos los partícipes, ganadores y perdedores de esta contienda.

Según Pérez, al analizar el presupuesto federal de 1869-1870, se aprecia una mejora de los ingresos, los cuales llegan a \$3.6 millones y en donde sobresale para ese año los ingresos de \$1.3 millones, producto de las ventas de los bienes desamortizados. En esta vigencia fiscal el presupuesto se encontraba balanceado pues los gastos se estimaron en cerca de \$3.5 millones, de los cuales \$1.6 millones se destinaban al servicio de la deuda pública nacional.

El gran cambio ocurre en la siguiente década en las finanzas del gobierno federal. En el presupuesto de 1879 – 1880; de acuerdo con Pérez, se estimaron ingresos por \$4.7 millones de los cuales \$4.1 millones eran provenientes de aduanas y salinas. En este año además de los \$250 mil provenientes del Ferrocarril de Panamá, se incluyeron \$150 mil de la concesión del Ferrocarril de Bolívar. Se mantienen igualmente algunos ingresos mínimos por bienes desamortizados, \$12.000, pero que ratifican la sostenibilidad de esta política por cerca de 20

¹²³ Pérez, Felipe. *Geografía General de los Estados Unidos de Colombia*. Imprenta Echeverría Hermanos. Bogotá. 1883.

años. Lo preocupante se encuentra en el presupuesto de gastos. Se estimaron gastos por \$11 millones de los cuales cerca de \$2.1 millones eran para servicio de deuda y \$4.3 millones para obras de fomento. En todas las secretarías se encuentra un gran aumento del presupuesto si se compara con el presupuesto de diez años atrás. Para la secretaría de Guerra se triplicó su presupuesto y llegó a los \$980 mil, para beneficencia y recompensas se pasó de \$74 mil a \$177 mil en los años mencionados, Obras Públicas pasa de \$44 mil a \$235 mil y correos de \$110 mil a \$611 mil en el año. Pérez cita los consolidados de los presupuestos de las vigencias 1880–81, 1881-1882 y 1882–1883. Se estimaron ingresos promedio anuales de \$5.9 millones y gastos anuales cercanos a los \$17 millones. Infortunadamente no se dispone de un desglose por sector del gasto en dichos presupuestos.

El primer gobierno de Núñez (1880), fue mucho más lejos aún en sus decisiones en materia económica; se elevó la tarifa aduanera a niveles muy altos que convirtieron el país en proteccionista y, se decidió crear el Banco Nacional. La primera medida era esperada, pues desde sus planteamientos de campaña se conocía que Rafael Núñez defendía ideas proteccionistas. Mejía afirma que estas ideas se fortalecieron durante su larga estadía en Europa. Lo sorprendente es que el aumento de las tarifas no generó un mayor recaudo fiscal, el aumento de las tarifas mejoró marginalmente el recaudo de la renta, por lo que el total de los ingresos se estabilizó alrededor de los \$5 millones anuales.

El principal problema se encontraba en la parte del gasto, durante la administración Núñez se incrementó la nómina pública y los gastos estaban muy por encima de los ingresos. Así, en su discurso de posesión Francisco Zaldúa (1882 -1884), como presidente, reconoce que los gastos superan a los ingresos en \$3.5 millones. Las críticas a las malas prácticas presupuestales de esos años quedan de manifiesto en un editorial del Diario de Cundinamarca:

“Nada pone tan de bulto la falta de racionalidad, de circunspección y de verdadero interés por el país (...) como las leyes sobre presupuesto de 1880, 81 y 82. ¿Qué objeto tiene ya la información de los presupuesto de rentas y gasto? Pues positivamente ninguno laudable; y bien puede decirse que no sirven para otra cosa sino para exhibir

*ante propios y extraños la insensatez de algunas de nuestras prácticas administrativas. Algo peor todavía: muestran a la república en una bancarrota permanente*¹²⁴»

Infortunadamente en los años siguientes la situación fiscal empeoró. Durante el año de gobierno del presidente Otálora, sucesor del presidente Zaldúa fallecido durante su primer año de gobierno, se dio un debate interesante sobre el gasto público en el cual se buscaba ponerle un límite al gasto del Gobierno Federal. Entre los límites estaban \$900 mil anuales para gastos militares y \$1 millón para sueldos civiles. El debate no terminó favorablemente y el gobierno no aceptó las recomendaciones de los opositores. En medio de esta polémica Salvador Camacho Roldán realizó un estudio de la situación fiscal. Camacho concluye que la situación fiscal era insostenible y daba tres causas para ello:

*“- Falta de una definición precisa sobre el alcance de los objetivos asignados al denominado Gobierno Federal; - Desvirtuación del concepto de régimen federal, con adopción de prácticas más propias de un régimen centralista; - graves errores en la prospección de rentas públicas, en la gran mayoría de los casos calculando los recursos por encima de las posibilidades reales”*¹²⁵

Las consecuencias eran según el informe:

*“1. En materia de crédito público, hace cuatro 4 años que no se cumplen las promesas hechas a los acreedores nacionales y extranjeros; 2. En materia de vías de comunicación, las pocas que han podido iniciarse se sostienen con mucha dificultad por la falta de regularidad en los pagos a los contratistas y empresarios; 3. Las escuelas públicas están a punto de cierre en todos los estados; 4. Los pagos de servicio ordinario se hacen con atraso y el estado de las oficinas públicas se ha visto afectado; 5. No se conoce el tamaño del descubierto en que ha caído el tesoro público. En los últimos tres años se han consumido, sin saber la forma y destino, empréstitos extranjeros por un valor de tres millones y medio de pesos.; 6. Se ignora el dato exacto del valor de la deuda de tesorería, se calcula tan sólo que, con seguridad, supera la cifra de cinco millones y puede exceder los diez millones de pesos”*¹²⁶.

¹²⁴ Citado por Mejía, L. *Ibídem.* pág. 576.

¹²⁵ Citado por Mejía, L. *Ibídem* pág. 586.

¹²⁶ Citado por Mejía, L. *Ibídem.* Pág. 587.

Una presupuestación tan desbalanceada no es sostenible para ningún gobierno. Programar gastos en casi el triple de los ingresos del erario nacional lleva a concluir que estos presupuestos no se deben considerar documentos idóneos para un análisis de la situación fiscal. En primer lugar es bien posible que el nivel de ejecución de parte de los gastos sea muy bajo y que el déficit efectivo sea mucho menor al presupuestado. Segundo, con la información disponible no se tiene claridad cómo se registran los ingresos de los créditos internacionales contratados por la Unión. Hay evidencia de empréstitos contratados para financiar obras de fomento y se dieron operaciones similares cuando se creó el Banco Nacional. Tercero, el gobierno con la creación del Banco Nacional dispuso de ingresos adicionales que financiaron un nivel de gasto mucho mayor al que no se podría llegar con los recursos ordinarios.

Esta situación está lejos de los resultados que pocos años atrás tuvieron los gobiernos radicales de Salgar y Murillo Toro y deja en evidencia la fragilidad de las finanzas públicas al pasar de varios años de superávit a mediados de la década de los años setenta a un déficit sostenido que comenzó con el gobierno de Pérez, pero que se profundiza con Trujillo y con el primer gobierno de Núñez. Estos resultados coinciden con la apertura del Banco Nacional, lo que favorece el financiamiento del gobierno federal con sus recursos. Este punto se analiza con mayor detalle más adelante.

Pérez igualmente hace mención de las finanzas de los Estados Soberanos y afirma que los ingresos de los 9 Estados Soberanos llegaron a los \$4.7 millones en 1882. Estos altos ingresos si se consolidan con los de la Nación llegaron a cerca de \$10 millones. Al analizar la composición de los ingresos de los Estados Soberanos, se encuentra que es muy diferente entre ellos. Por ejemplo, en algunos están incluidas las deudas del Gobierno Nacional por la guerra civil de 1876 -77 y en otros no. Sin embargo, al efectuar una clasificación uniforme de las partidas, de tal manera que sólo se incluyan los ingresos propios de los Estados Soberanos se encuentra que los ingresos eran de \$3,9 millones anuales, cifra significativamente más alta que la de 1875 de \$2,1 millones.

Estas cifras son consistentes con las de Junguito que reporta ingresos de los Estados Soberanos de \$720 mil en 1851, \$840 mil en 1856 y \$1,9 millones en 1870 de acuerdo con diversas

memorias de Hacienda¹²⁷. Así mismo, encuentra que en 1882 los Estados Soberanos con mayor nivel de ingresos eran Antioquia y Cauca de \$858 mil y \$750 mil respectivamente y le siguen Cundinamarca, \$600 mil, y Santander \$458 mil. Los 5 Estados Soberanos restantes tenían ingresos corrientes entre los \$190 mil y \$300 mil. El total de estos ingresos de los Estados Soberanos se acerca en a los \$3,4 millones en ese año. Junguito igualmente cita que los ingresos presupuestados de los estados soberanos llegaron a los \$6.3 millones en 1893. Sin embargo, no se tiene un desglose de dichos ingresos con lo cual no se puede afirmar que esto significa una buena política fiscal. Este periodo de alta inflación puede distorsionar además el análisis fiscal de los recaudos de la Unión.

A su vez, al analizar los ingresos de 1882 se encuentran algunas tendencias definidas al revisar la composición de las principales partidas por Estado Soberano. En primer lugar se encuentra que los Estados de Cundinamarca, Santander, Cauca, Boyacá y Tolima, cobraban el impuesto directo en tanto que los restantes estados no lo cobraban. En Cundinamarca y Boyacá constituía su principal fuente de ingresos mientras que en los restantes estados los principales ingresos eran los de aguardientes y licores destilados y los de degüello. Esta última renta era la más utilizada y la que representaba más altos ingresos en Bolívar, Tolima y Magdalena. Las rentas provenientes de la venta de aguardientes y licores existían en la mayoría de los Estados Soberanos pero era la más importante con diferencia en Antioquia y Santander. Así mismo, algunos estados soberanos impusieron gravámenes adicionales, como sobretasas al comercio de bienes importados y a la comercialización de sal. En Cauca y Bolívar, las rentas provenientes de actividades comerciales eran una de las dos principales fuentes de ingresos. Finalmente, en varios Estados los ingresos provenientes de peajes y pontazgos aún eran importantes. Estas grandes diferencias entre las fuentes de ingresos por Estado es reflejo de la autonomía del modelo federal. Lo que explica también los resultados tan diversos al compararlos en su monto. Sin embargo, si se puede concluir que los ingresos de la mayoría de los estados crecieron a lo largo del periodo radical.

Pérez igualmente hace un análisis de la renta de las minas de sal. Esta existía desde la colonia y se administraba como un monopolio de su producción y comercialización. La sal era muy

¹²⁷ Junguito, R. **Finanzas Públicas Siglo XIX. Ponencia del Seminario sobre Historia Económica del Siglo XIX.** Bogotá. 2008.

importante para la economía pues se utilizaba para preservar los alimentos y era necesaria para el engorde de ganado y algunas de sus variedades tenían usos medicinales como la sal vigua. La sal se producía en su gran mayoría en las salinas de Cundinamarca y Boyacá y en menor medida en Santander. Las principales salinas eran las de Zipaquirá, Sesquilé, Chita y Muneque, Tausa, Nemocón y Sogamoso y otras 5 salinas apenas si producían menos del 5% del total de la sal. Las salinas eran muy rentables de acuerdo con los estimativos de Pérez para los años entre 1887 y 1891¹²⁸. Los ingresos de las salinas y los almacenes del gobierno que la comercializaban eran en promedio del \$1.5 millones anuales, en tanto que los gastos de elaboración, administración y resguardo los estimó en \$268 mil al año; es decir gastos de operación de las salinas eran el 16% del total de los ingresos que estas producían.

Una de las razones de su alta rentabilidad era el control que ejercía el gobierno sobre el precio final del producto. Se queja Pérez de los excesos cometidos con este monopolio y también con el de aduanas:

“debe tenerse en cuenta que el producto anual de la renta de aduanas y el de las salinas no están en Colombia en relación directa con los consumos económicos, esto es, con el desarrollo natural de la población y de las diferentes necesidades sociales, sino en relación con el gravamen empírico y variable que el gobierno impone (...). La tarifa de aduanas se alza o se baja y el precio de la sal se altera según las necesidades del día y sin consultar otros intereses inmediatos del fisco. Del curso de estas dos importantes rentas nada se puede deducir pues que se toque con los principios universales de la ciencia económica. De 1865 a 1882 el precio de la sal se ha alterado cuarenta y ocho veces (...). En 1800, la arroba de sal se vendía a 40 centavos (...). Medio siglo después el precio máximo de la sal fue de 65 centavos por arroba y el mínimo 50. En 1876 el precio de la arroba de sal compactada llegó a ser de \$2, el de la sal de caldero \$1.80 y el de la vijúa \$1.20. Esta ha sido una de las épocas en que el gobierno ha vendido más caro este artículo”¹²⁹.

Pérez cita la Ley 48 de 1882 que fijó los precios de la sal así: \$1.10 sal compactada, \$0.80 centavos la de grano de caldero y la vijúa en 0.40 centavos. La mencionada ley igualmente

¹²⁸ Pérez, F. *Ibíd.* Pág. 208.

¹²⁹ Pérez, F. *Ibíd.* Pág. 210.

decide que en los almacenes fuera de Cundinamarca y Boyacá pueden hacer rebaja de hasta el 30%. También que el poder ejecutivo puede elevar en un ciento por ciento el precio de la sal en caso de guerra exterior y de 50% en caso de perturbación interna.

De acuerdo con una Ley de 1824 “*todas las salinas de la República que no estén enajenadas le pertenecen a ella y se tendrán como parte de las rentas nacionales*”. Sin embargo, durante los gobiernos radicales se decidió utilizar esta fuente de recursos para financiar gastos por efecto del pago de las deudas que contrajo el gobierno nacional durante las guerras civiles. Más adelante también se utilizó para financiar las transferencias a los Estados Soberanos, las que se destinaban a financiar la construcción de vías y posteriormente de ferrocarriles. Los recursos fiscales de la sal se convirtieron en un modelo similar a un sistema de transferencias intergubernamentales en donde los estados recibían recursos, pero los criterios para su distribución se modificaban en cada gobierno.

Uno de los problemas para la administración del monopolio de la sal era el contrabando que se presentaba entre estados. El principal de ellos, durante los gobiernos radicales, provenía de la sal “*que se elabora sin otro agente que el calor del sol en las riberas del mar, se producen enormes cantidades en varios puntos de nuestro extenso litoral caribe, especialmente en los criaderos de la península de La Guajira y en las salinas de Zamba en el Estado de Bolívar*”¹³⁰. Con el fin de evitar el contrabando de sal marina al interior del país, el Gobierno Nacional dispuso cobrarle *derechos de internación*. Este impuesto comenzó muy bajo y se incrementó hasta niveles muy altos en 1877 de \$1 por cada arroba y lo cobraban los Estados de Bolívar y Magdalena. A pesar de este impuesto se hace referencia a que entra gran cantidad de sal de contrabando que desplaza la de las salinas del interior del país, lo que explica que las ventas de sal en los Estados Soberanos de la costa atlántica eran mucho menores y en algunos casos insignificante como en el Magdalena. Según Pérez, los Estados que efectivamente comercializaban sal del interior, y por ende colaboraban con este ingreso fiscal, eran los de Cundinamarca, Boyacá y Santander con un 85 % del total de lo vendido. El Tolima sólo compraba el 10% y el 5% restante se repartía entre los otros 5 Estados Soberanos.

A su vez, de acuerdo con Pérez, el impuesto de la sal fue una importante fuente de recursos para los departamentos de Bolívar y Magdalena en 1882, por efecto del mencionado impuesto

¹³⁰ Pérez, F. *Ibidem*. Pág. 212.

de internación. Sin embargo, esta importación de sal afectaba en mucho al erario de la Unión puesto que estos estados no consumían sal de las salinas del interior de la Unión¹³¹.

De otra parte, Aquileo Parra como de secretario de Hacienda, busco favorecer el Ferrocarril del Norte con la expedición de la Ley 31 de 1874. Con esta Ley, *se elevó el precio de la sal de las salinas nacionales y el derecho de importación de la sal marina*. Así por fin pudo llevarse a cabo una de las propuestas de Parra desde el anterior gobierno. Esta Ley unió los recursos de una ley anterior, la 89 de 1873, con lo cual se llegó a consolidar un alto monto de recursos cercano a los \$5 millones. Para esto el gobierno estaba en capacidad de crear una compañía anónima que se encargaría de la construcción del ferrocarril. El gobierno garantizaba un mínimo de 7% de interés anual a favor de los accionistas que no fueran del gobierno y tenía la libertad de contratar créditos externos. Se esperaba que una vez firmado el contrato entre el gobierno federal y la Compañía Nacional de Ferrocarril del Norte comenzaran los trabajos en seis meses. Se esperaba terminar las obras en 6 años, prorrogables por 3 años más, con un costo total de quince millones. El valor de esta obra era muy alto pues representaba casi 3 años del total de los ingresos del erario público federal. Así mismo, Parra glosó (negó) algunos proyectos de los Estados que buscaban que les destinaran recursos de las salinas. Nuevamente defendía en últimas al Ferrocarril del Norte.

En materia de vías, el gobierno de Trujillo modificó el anterior destino de los recursos que favorecían preferencialmente al ferrocarril del norte. La Ley 62 de 1878 decidió repartir los recursos, de no construirse el mencionado ferrocarril, entre todos los Estados Soberanos. Igualmente esta Ley le permitía al gobierno contratar un empréstito en el exterior por \$2 millones y extensible en un millón más. De una parte, se encuentra la suspensión de muchas de las decisiones del gobierno de Parra que se tomaron en medio de la guerra civil, glosó (derogó) la Ley de 1877 que cancelaba las rentas eclesiásticas y de otra, suspendió las expropiaciones que se hicieron a la Iglesia.

Finalmente, aunque no hay evidencia de inflación en esos años es posible que sí se hubiera presentado inflación por causas fiscales. Urrutia no encuentra inflación durante los últimos

¹³¹ El Anexo 5 nos muestra todas las vicisitudes que vivía Santander para poder conseguir que los recursos transferidos de esta renta nacional le llegaran.

gobiernos de la Constitución de 1863 y concluye que los problemas fiscales de estos gobiernos no se expresaron en aumentos de precios en esos años¹³². Sin embargo, si hay evidencia de aumento de precios a lo largo de la década de los años ochenta. Delpar, cita un informe de la oficina de asuntos externo de Gran Bretaña sobre los precios de los bienes agrícolas en Colombia; encuentra que la inflación se disparó al comparar los precios de la harina, papa, maíz, azúcar, cacao arroz y café de 1888 con los de años anteriores, período 1878 -1886. En algunos productos los precios se triplicaron y los menos se duplicaron¹³³. Esta tendencia guarda correspondencia con el aumento del gasto público por efecto de los ingresos de las emisiones clandestinas. Las emisiones clandestinas que superaron en mucho el límite de los \$12 millones que le aprobaron al Gobierno Nacional y con seguridad se acercaron a los \$25 millones comenzaron a mediados de la década de los años ochenta y se extendieron buena parte de la década de los años noventa¹³⁴.

2.4 Reforma Educativa

Felipe Zapata como secretario durante la administración de Salgar fue el encargado de poner en marcha una verdadera revolución en la educación nacional que ya se había desarrollado anteriormente en Santander y de la cual los dos funcionarios, el presidente y el secretario, habían jugado un papel importante. Dice el presidente Salgar en su discurso de posesión en 1870:

“Es verdad que hay obstáculos que no se pueden remover en poco tiempo, y que son los que principalmente detienen nuestra prosperidad, y hacen imposible la práctica efectiva de las instituciones democráticas. Estas dificultades no se vencerán sino con la educación. Es la escuela la que está llamada a echar los cimientos de la república y de una paz permanente, haciendo entrar en el movimiento intelectual y político de las grandes masas laboriosas del país. En que están vinculados los intereses de la

¹³² Urrutia, M. Precios y Salarios Urbanos en el Siglo XIX. En **Economía Colombiana del siglo XIX**. Meisel, A. y Ramírez, M. editores. FCE - Banco de la República. Bogotá. 2011.

¹³³ Delpar, H. Ibidem. Pág. 138.

¹³⁴ Hernández Gamarra, A. **Emisiones Clandestinas**. *Revista del Banco de la República*. Bogotá. Vol. LXXIII. n° 874. 2000.

*prosperidad y el orden, y que hoy sufren sin resistencia las recias oscilaciones de los partidos”.*¹³⁵

Para Salgar la educación pública era el instrumento ideal para la consolidación de la moral. Salgar afirmaba que esta era uno de los pilares del ideario liberal de la época. Según Mejía:

*“La idea de privilegiar las tareas educativas entrañaba una concepción renovadora del país y tenía sentido de una convocatoria sin exclusiones en favor del progreso y la cultura de los colombianos. Para el presidente, la correcta e íntegra aplicación de la normatividad fundamental de 1863 exigía que el destinatario de esas reglas y principios, es decir el pueblo, dispusiera de los medios necesarios para el cabal ejercicio y respeto de sus derechos y libertades individuales”.*¹³⁶

De acuerdo con Mejía, la educación se convirtió en uno de los tres elementos del ideario de Salgar, los otros dos eran libertad y federación. Esta trilogía se erigía en barrera de las ideas opuestas que proclamaban la autoridad, el centralismo y la educación restringida y confesional. Este es un muy buen resumen de lo que defendían los radicales y también de sus opositores.

La educación, entendida como instrucción pública, fue un proyecto de los gobiernos radicales. Los esfuerzos fueron de distinto orden y así el gobierno de Santos Acosta puso en marcha la Universidad Nacional y el de Santos Gutiérrez aprobó la Ley 30 de 1868, que dispuso que el Gobierno Nacional, junto con los gobiernos de los Estados Soberanos, promoviera la instrucción pública. El gobierno de Salgar a su vez creó las escuelas normales en cada una de las capitales de los Estados Soberanos y los siguientes gobiernos radicales también tomaron decisiones para extender la reforma educativa. Murillo Toro extendió la educación al estamento militar y amplió la matrícula de la Universidad Nacional. Así mismo durante la administración de Felipe Pérez se decidió extender la formación de institutoras (maestras) y al mismo tiempo la cobertura de las escuelas normales.

La Ley 30 de 1868 se debe considerar como una medida radical ya que al mismo tiempo que extendía la matrícula en educación primaria en todo el país obligaba a que los nuevos colegios y normales se guiaran bajo los mismos principios educativos. En esta decisión quedaba

¹³⁵ Mejía, L. *Ibidem*. pág. 371.

¹³⁶ Mejía, L. *Ibidem*. pág. 373.

igualmente expreso que el Gobierno Federal, con sus propios recursos, debía financiar la instrucción pública. Si bien la Ley estaba bien intencionada, tenía un problema estructural; hacer depender de la Universidad Nacional la educación primaria. Esto además generaba problemas en la asignación de recursos pues se corría el riesgo que una buena parte de ellos se quedaran en Bogotá para financiar la Universidad.

Finalmente se reconoció que la naturaleza de las dos educaciones era muy diferente, lo mismo que su jurisdicción, y que la educación primaria debía tener su institucionalidad: marco normativo, recursos y programas educativos propios. En este contexto se expide la Ley 81 de 1870 con la cual se independiza la instrucción pública primaria de las demás educaciones públicas. Con base en esta Ley se expide en noviembre el Decreto Orgánico de la Instrucción Pública –DOIP-, la norma más completa en materia educativa expedida por gobierno alguno en nuestro país. Mejía afirma que los hermanos Felipe y Dámaso Zapata fueron los responsables de su redacción. Se afirma que el decreto mencionado es un reflejo de las ideas pedagógicas del suizo Juan Enrique Pestalozzi. El niño se convierte en el eje central pues su formación, considerada como integral, debía enfocarse más en la comprensión que en la memorización, en el contacto con la naturaleza y el ejercicio físico. Igualmente más cercano a las ciencias exactas y naturales y, al desarrollo del compromiso social por parte de los educandos. Se impuso además que la educación pública debía ser obligatoria y neutral en materia religiosa. En los pensum de los radicales no estaba como obligatoria la enseñanza de la religión. Esta reforma era mirada con animadversión desde la iglesia y produjo grandes problemas a los gobiernos radicales.

Uno de los temas que más prevención generaba en la reforma educativa fue el de la llegada de profesores alemanes encargados de poner a funcionar las escuelas normales en cada uno de los Estados Soberanos. Las quejas se centraban en que estos eran protestantes y por lo tanto eran potenciales enemigos de la Iglesia Católica. Se consideró esta medida como un exceso por parte de los radicales, pues el laicismo defendido por los gobiernos radicales era en últimas como contrario a los intereses de la Iglesia y a la tradición cultural de Colombia¹³⁷. Desde un

¹³⁷ Un muy buen resumen de la polémica generada por los profesores alemanes se encuentra en Meyer Loy, J. **Primary Education during the Colombian Federation: The School Reform of 1870.** *The Hispanic American Historical Review*. Vol. 51. n° 2. 1971.

punto de vista más pragmático, las autoridades de Antioquia pidieron que el pedagogo que les enviaran fuera católico y no protestante, y a este pedido accedieron las autoridades federales.

Estas decisiones en materia educativa fueron una gran revolución por diferentes razones. Se quería extender la matrícula en primaria puesto que los radicales consideraban que el verdadero ciudadano era aquel que estuviera en capacidad de leer y escribir. Esta capacidad le daba grandes ventajas al ciudadano pues le permitía tener acceso a la información de los hechos cotidianos de la sociedad. Baste recordar que durante el periodo radical se presentó un gran auge de los periódicos, en su gran mayoría semanarios, en donde se discutía mucho de política y de lo público. Ser ilustrado, entendían los radicales, era una garantía para que no se extendiera más el mal uso del derecho a votar por parte de los caciques políticos y por la Iglesia. Institución a la que siempre consideraron alineada en política con los conservadores.

Durante esos años el debate sobre la pertinencia de extender la instrucción pública fue intenso, en la medida que tanto la Iglesia como algunos interesados consideraban las decisiones sobre la educación por parte de los radicales, contrario a sus intereses¹³⁸. Por ejemplo, tanto conservadores como defensores de las ideas católicas aseguraban que incluir en el pensum de la Universidad Nacional a Bentham y Destutt de Tracy era promover el paganismo y dar pie para que cada vez menos la Iglesia tuviera injerencia en la educación pública.

A pesar de los opositores, la creación de las escuelas normales, la apertura de nuevos colegios, el aumento de los recursos nacionales transferidos del gobierno federal a los estados para el pago de la nómina del sector educativo y, el aumento del gasto en educación por parte de los Estados Federales hizo que en muy pocos años la matrícula educativa se extendiera de manera notable y la reforma educativa forma una realidad. De acuerdo con el Informe del Secretario del Interior y Relaciones Exteriores de 1874, en los Estados de Cundinamarca, Boyacá y Antioquia se presentó un gran aumento de la matrícula educativa. Dice el informe:

“Esos progresos, sin ser todos paralelos y sin ser aún completos en ninguna parte, constituyen, sin embargo, una prueba evidente de lo acertado del camino que se ha escogido (...) se verá que en el Estado de Antioquia en solo dos años, el número de alumnos se ha aumentado en 2.529, y el de institutores en 169, distribuidos en 485

¹³⁸ Cortés Guerrero, D. **Los debates político religiosos en torno a la fundación de Universidad Nacional de Colombia, 1867 -1876**. Mimeo. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Sin fecha.

establecimientos; que en el Estado de Boyacá existen hoy 85 escuelas más que en 1872, y reciben instrucción 4.000 niños más que en aquel año; y que en el de Cundinamarca funcionaron actualmente 338 escuelas, de modo que, en vez de 3.594, que eran los alumnos en julio de 1872, en 1873 alcanzaron 17.277”¹³⁹.

El gobierno de Pérez puso en marcha la Escuela Normal de Institutoras que, al igual que las escuelas normales creadas años atrás, tendrían sede en cada uno de los Estados Soberanos. Del mismo modo en ese año, 1874, se fundó la Escuela de Artes y Oficios, la cual la encontraban apropiada para mejorar la capacidad del trabajador nacional. Anteriormente el gobierno de Mosquera fundó el Instituto Nacional de Artes y Oficios y Murillo Toro en su primer gobierno el Instituto Nacional de Ciencias y Artes. En el mismo funcionaron la sala de mineralogía, el gabinete de Historia Natural, la Biblioteca Nacional y las galerías de Pintura y de Monumentos Patrios¹⁴⁰. Igualmente, los gobiernos radicales reabren el Museo Nacional y la Biblioteca Nacional y se funda la Universidad Nacional, Leyes 66 y 70 de 1867.

El diario oficial del 2 de febrero de 1875 muestra un balance las actividades en materia de educación tanto por parte de la Unión como de los Estados Soberanos. Según el presidente Pérez en el país ya existían 2.000 escuelas primarias sostenidas por una inversión conjunta, de la Unión y los Estados Soberanos, superior al \$1 millón anuales. Se esperaba además que mejorara en mucho la calidad de los profesores por la puesta en marcha de la escuela normal de mujeres.

Sin embargo, la Iglesia atacaba constantemente la reforma educativa y sus ejecutores como el presidente Murillo Toro que en su segundo gobierno apoyó la reforma. Murillo a pesar de su ánimo conciliador le tocó enfrentarse con los líderes de la Iglesia, así es como Manuel Canuto Restrepo, obispo de Pasto, ataca al decreto de instrucción pública y al presidente:

“vosotros sabéis que (...) el gobierno de la nación expidió un decreto, con fecha del primero de noviembre de 1870, llamado de instrucción obligatoria, y que debe llamarse de corrupción obligatoria. Por ese decreto se prohíbe la enseñanza de la religión católica en las escuelas costeadas por los pueblos católicos, y al frente de ellos se colocan nuestros maestros protestantes (...) Él fue quien escribió primero en

¹³⁹ Informe del Interior y Relaciones Internacionales al Congreso de 1874. Citado por Mejía. *Ibidem*. Pág. 402

¹⁴⁰ Torres, J. *Ibidem*. pág. 261

esta tierra para enseñar al pueblo el comunismo y el socialismo; él quien persiguió cruelmente a la Iglesia, limitó la brillante enseñanza que daban los jesuitas a la juventud, e hizo morir los obispos en el destierro (...) él quien armó de puñal y látigo las hordas africanas del Cauca contra los individuos, las familias y las propiedades”¹⁴¹.

Aún estaba fresco el recuerdo de los hechos de violencia de comienzos de los años cincuenta en el Cauca, en donde grupos armados liderados por liberales cometieron atropellos infames que fueron duramente criticados y comentados durante los años siguientes. Se acusaba Murillo, cuando fue secretario del gobierno de López de participar de la expulsión de los jesuitas y de los graves hechos ocurridos en el Cauca; como la quema de iglesias y haciendas, por grupos liderados por liberales y en donde participó población negra ya libre¹⁴².

De otra parte, la educación era un tema aún más complejo, puesto que los radicales encontraron en la educación pública uno de los motores principales para el progreso económico. Los radicales estaban en contra de la influencia de la Iglesia en la educación y por eso no era obligatoria la instrucción religiosa en las escuelas públicas; desde su perspectiva esa era una decisión que era del ámbito estrictamente del individuo y los niños de una familia. Las tensiones al respecto eran cotidianas pues la Iglesia buscaba que se celebrara misa en los colegios públicos y los radicales trataban de evitarlo. En ocasiones se reconocía la insistencia de los padres de familia por dar misa en los colegios y por lo tanto esta se celebraba, pero esta no era obligatoria para los estudiantes.

Debe además mencionarse que la solución de estas discusiones era distinta a lo largo del territorio nacional; mientras en Antioquia no existía conflicto pues en gran medida los colegios aceptaron la participación de los sacerdotes en la educación; en Boyacá y Santander era todo lo contrario, las decisiones de estos dos estados defendían el ideario radical y el enfrentamiento con la Iglesia era más fuerte. Así mismo, en el Cauca el presidente Conto le informaba al

¹⁴¹ Carta que M. Restrepo dirige a su clero y a sus diocesanos – 12 de octubre de 1872. Citado por Mejía, Lázaro. *Ibidem*. pág. 410.

¹⁴² Un detalle de los sucesos de esos años en el Valle del Cauca se encuentra en Helguera, J. L. **Antecedentes Sociales de la Revolución de 1851 en el Sur de Colombia (1848-1849)**. *Anuario Colombiano de Historia y de la Cultura*. Vol. 5. 1970.

gobierno federal que la iglesia y los conservadores estaban claramente en contra de la reforma educativa y que hacían todos los esfuerzos para impedir su aplicación¹⁴³.

A su vez, fueron muchísimos religiosos que hicieron de su púlpito un escenario político en el cual atacaban directamente a los radicales y se aliaban con los conservadores durante los procesos electorales. Para la Iglesia, igualmente estaba aún fresco el recuerdo de la última expulsión de los jesuitas después que fueron nuevamente invitados a volver a la Nueva Granada por Mariano Ospina en 1842. Se acusaba a los socialistas y los radicales de esta decisión y era una cuenta de cobro pendiente a este grupo político¹⁴⁴. Es desde este conflicto que se debe analizar el gran malestar que generó en los radicales el acercamiento de Núñez a la Iglesia y a los conservadores. Como vimos anteriormente, el debate alrededor de la aplicación del decreto de instrucción pública fue uno de los motivos de la insurrección en Antioquia y Cauca. Insurrección que derivó en la guerra civil de 1876 que tuvo un alto costo político para los radicales.

2.5 Otros Temas

Los gobiernos radicales se caracterizaron por ejecutar e impulsar inversiones en infraestructura, mencionemos algunas de ellas. El gobierno de Mosquera puso en marcha la construcción de vías y apoyó la canalización y navegación a vapor por el río Magdalena, la construcción de tres lazaretos y la creación de la Beneficencia de Cundinamarca.¹⁴⁵ A su vez, el gobierno de Murillo puso en funcionamiento el telégrafo en 1865, con lo cual las comunicaciones con Europa adquirieron una nueva velocidad, esto tuvo un alto impacto en la actividad exportadora de los años siguientes pues se estaba en capacidad de tener seguimiento de los precios internacionales, de las operaciones de compra de los productos exportados y la llegada y salida de los productos.

Pocos años después, el gobierno de Santos Gutiérrez firmó un tratado con Estados Unidos sobre Panamá y la construcción del canal. En este tratado se especificaban las condiciones del contrato, la cesión de tierras por cien años y la posibilidad de Colombia de tener una comisión de vigilancia. Este tratado negociado por Tomás Cuenca y Miguel Samper como ministros

¹⁴³ Delpar, H. *Ibíd.* Pág. 118.

¹⁴⁴ La biografía de José María Samper hace un muy buen recuento de los hechos y defiende con pasión la acertada decisión del gobierno de López. En ese momento Samper aún se considera un radical más.

¹⁴⁵ Mejía, L. *Ibíd.* pág. 315

plenipotenciarios con el General Sullivan no fue aprobado por el Congreso. El gobierno de Gutiérrez negoció un nuevo tratado, en donde el panameño Justo Arosemena, Jacobo Sánchez y el norteamericano Stephen Hurlbut se encargaron de su redacción. Este fue aprobado por el congreso en 1870, infortunadamente no fue aprobado por parte del Congreso norteamericano y su plazo finalmente venció.

La visión de Murillo Toro sobre las comunicaciones del país era muy ambiciosa, puesto que buscaba unir los puertos de la costa Caribe, Sabanilla y Santa Marta, con Buenaventura en el Océano Pacífico. Entendía que para este logro se debían unir vías fluviales de los ríos Cauca y Magdalena con partes terrestres que van desde Cartago, pasando por el Tolima y desde esta planicie llegar a los Estados de Boyacá y Santander. El desarrollo de estas obras se hacía mediante contratos separados. Así, la Ley 66 de 1872 aprueba el contrato para la construcción de la vía férrea entre el Pacífico y el río Cauca. Mejía relaciona cerca de 20 leyes expedidas durante la administración Murillo para la apertura de caminos, exploración y trazado de ferrocarriles en el Pacífico, en el Magdalena medio y en la costa Caribe entre muchas obras más¹⁴⁶. Murillo Toro en su segundo gobierno retoma nuevamente la idea de hacer grandes inversiones en infraestructura como necesarias para alcanzar progreso económico. Estas ideas se volvieron realidad puesto que se destinaron importantes recursos para financiar vías férreas. Dice Murillo Toro al respecto:

“nos hallamos en el deber indeclinable de trazarnos un gran plan de trabajos que nos dé por resultados enlazar los Estados y pueblos de la Unión por una red telegráfica que nos haga sentir a cada uno y a todos las menores pulsaciones de nuestra vida; la construcción de vías férreas que, en su completa ejecución, unan por el corazón mismo del país las riberas del Pacífico y las del Atlántico, sin descuidar de facilitar la excavación del canal interoceánico”¹⁴⁷.

Por último, este gobierno igualmente expidió una serie de leyes para fomentar la infraestructura nacional. Entre ellas se menciona la Ley para mejorar la navegación del río Magdalena, la construcción del ferrocarril del Cauca (Ley 32 de 1874) y la comunicación telegráfica con países vecinos (Ley 56 de 1874). Igualmente se concesionaron auxilios al

¹⁴⁶ Mejía, L. Ibídem. pág. 420 y siguientes.

¹⁴⁷ Diario Oficial. 1 de abril de 1872. Pág. 406.

Estado de Antioquia para impulsar la construcción del ferrocarril que comunicará el estado con el río Magdalena.

2.6 La Banca Privada, el Banco Nacional y Rafael Núñez.

Uno de los debates más agudos para la política económica durante el periodo radical se centró en la creación del Banco Nacional. Colombia, a diferencia de otros países latinoamericanos, llega tarde a la decisión de la creación de un banco nacional. Esto se explica por la experiencia durante los gobiernos federales de la banca privada que pospuso durante muchos años la posibilidad de fundar un banco nacional con los atributos de banco central. Este intento se logra muchos años después durante el primer gobierno de Rafael Núñez en 1880, el cual funda el Banco Nacional y se enfrenta a la banca privada de gran desarrollo desde la década de los setenta del siglo XIX. La discusión alrededor de la fundación de este banco fue muy intensa pues nuevamente se enfrentan en este plano, las ideas centralistas con las federales y las proteccionistas con las librecambistas.

Los antecedentes de esta discusión se encuentran en la manera como se financiaba el comercio exterior, las monedas que se utilizaban y el papel del oro en dicho comercio. No hay que olvidar que Colombia era un importante productor de oro en el siglo XIX. De acuerdo con Ocampo, Colombia antes de 1850 financiaba su comercio con letras de cambio en un 75% y el restante 25% con oro. Los más grandes comerciantes tenían cuentas y depósitos en el exterior para financiar su actividad, aunque utilizaban esta capacidad financiera para otros fines y operaban igualmente como prestamistas dentro de la nueva República. Peña cita a Botero en donde explica cómo funcionaban los comerciantes de la época.

“María Mercedes Botero describe tales operaciones de algunos de estos comerciantes en Antioquia. Ellos usaban barras de oro y giros contra sus cuentas en Londres para pagar las compras en el exterior. A medida que las transacciones y el comercio aumentaron, estos banqueros incipientes expandieron sus actividades financieras y comenzaron a expedir cartas de crédito y a aceptar y cubrir letras sobre Europa y Estados Unidos como mecanismos para financiar las exportaciones¹⁴⁸.”

¹⁴⁸ Botero citado por Peña. Botero, María Mercedes. **Los bancos locales en el siglo XIX: el caso del banco de Oriente de Antioquia 1883 -1887.** *Boletín Cultural y Bibliográfico.* Vol. 25. n° 17. 1988.

Hay que tener presente que Colombia tenía un comercio muy incipiente y el oro era tal vez su principal producto transable el cual a su vez era utilizado como medio internacional de pago. Las monedas que circulaban eran las mismas de la época colonial. Aunque las constituciones de 1821 y 1830 manifestaban que “(...) *El gobierno podía establecer un banco nacional y determinar y uniformar el valor, peso, tipo y nombre de la moneda*”, esta facultad solamente se utilizó apropiadamente a finales de la década de los años cuarenta del siglo XIX¹⁴⁹. Así, durante el gobierno de Mosquera (1845 – 1849) se comienza a regular la emisión de las monedas que podían circular en el territorio nacional. Lo cuenta así Ocampo:

“En 1846, se introdujo cierto orden cuando el país adoptó el sistema francés de monedas de plata. El sistema establecía una pureza 0.900 y equivalencias métricas, haciendo que el peso fuera igual a 5 francos y a 10 reales domésticos (...). Se permitió además que las monedas de plata francesas y sus equivalentes europeas circularan en el país desde 1847 (pág. 3)”. (...) En 1846 no se fijó ninguna paridad y por tanto el país estaba legalmente dentro del sistema patrón plata. En 1853 se adoptó una paridad de 15,244 que claramente subvaluaba el oro. El 1857 se cambió a 15,5 y por lo tanto entró en un sistema idéntico al francés (...). En 1871, Colombia entró legalmente en el patrón oro, (...) aunque el peso oro siguió siendo la unidad monetaria, la paridad escogida significaba que, dada la depreciación internacional de la plata, el país había entrado en el patrón plata puro”¹⁵⁰.

Así mismo, el gobierno de Mosquera tomó otras decisiones que favorecieron el flujo del comercio y facilitaron el movimiento de circulante en el país. La primera de ellas fue permitir que se exportara oro por parte de los privados, lo que estaba anteriormente prohibido, y le fijó un impuesto del 6%. La segunda fue permitir que circularan otras monedas en el territorio nacional, así circularon monedas de Francia, Bélgica y Cerdeña. El cambio que se utilizó para estas monedas fue de dos reales por franco y desde ese momento, 1847, en el país se impuso el sistema decimal en sus monedas¹⁵¹.

¹⁴⁹ Valencia, G. **La Banca Central en Colombia**. Banco de la República. Bogotá. 1998.

¹⁵⁰ Ocampo, J. **Regímenes Monetarios Variables en una Economía Preindustrial**. *Ensayos de Historia Monetaria y Bancaria de Colombia*, en Fabio Sánchez. Tercer Mundo Editores–Fedesarrollo– Asobancaria. Bogotá. 1994.

¹⁵¹ Peña P. y Ochoa. A. **Moneda y Banca en Colombia: análisis historiográfico 1863 -1923**. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2002.

Además del control de la emisión, el gobierno de Mosquera estuvo interesado en poner en marcha un banco nacional central con funciones entre las que se incluye que fuera *banquero del gobierno*. Los intentos por colocar las acciones de este nuevo banco quedaron solo en el papel, aunque debe mencionarse que igualmente estaba en capacidad de emitir billetes (cédulas) respaldadas en metálico. Valencia menciona que en 1848, 1851 y 1852 se emitieron papeles para financiar la política de liberación de esclavos, emisiones que estuvieron respaldadas con la contratación de un empréstito internacional.

Más adelante, en 1855 la Ley 13 de ese año estipuló que un banco nacional podría convertirse de alguna manera en *banquero de los bancos* al permitirle fomentar la emisión, descuento y depósito de otros bancos. Igualmente esta decisión de política monetaria no se materializó y el propuesto Banco Nacional de la Nueva Granada nunca abrió sus puertas. Pocos años después a finales de la guerra civil de 1859 - 1862 un nuevo gobierno de Mosquera utilizó por primera vez en el país la moneda de curso forzoso, es decir aquella que no necesariamente está respaldada en metálico pero puede circular y debe ser aceptada en todas las transacciones. Así, los billetes de tesorería emitidos por el gobierno podrían ser cambiados por dinero en efectivo y estaban respaldados por la recaudación impositiva. Estas emisiones financiaban la manumisión de bienes en manos muertas.

Ya durante la década de los años setenta se da una expansión de los bancos privados en varios Estados Soberanos y se abandona la idea de tener un banco nacional encargado de las funciones de un banco central o emisor moderno. Es solamente en 1880 cuando por primera vez se dio los primeros pasos para crear un banco con estas características. Sin embargo, antes de analizar la creación del Banco Nacional es necesario explicar el desarrollo de la banca privada durante los gobiernos radicales.

En esos años se dan los primeros intentos para atraer capital extranjero y especialmente para que los bancos ingleses llegaran al país. En 1864 ocurre el primer intento fallido para que se creara un banco con las características de un banco central, infortunadamente los ingleses querían solamente abrir una sucursal de su operación y no estaban interesados en el resto de operación como banco nacional por lo que esta operación no concluye con éxito. En 1864 se inaugura el Banco de Londres, México y Suramérica pero, de acuerdo con Torres y otros más,

este banco cierra en 1867 pues el gobierno no le dio la autorización para manejar en forma exclusiva los depósitos del gobierno y la emisión por un periodo de 20 años¹⁵².

A su vez hay que recordar uno de los esfuerzos del Gobierno Federal por normalizar y regular el flujo de moneda en la unión.

“La Ley 73 (1867), de iniciativa gubernamental, estableció el patrón plata en el país y dejó sin efecto gran parte de las medidas dictadas en el ramo monetario. El principal problema en esta materia, causado por la anarquía en la circulación de monedas, no desapareció con la Ley de 1867, pues esta ley no abolió la libre amonedación (...). La moneda era una verdadera mercancía con valor intrínseco, y su poder liberatorio dependía del metal y demás condiciones en que estuviera confeccionada y reconocida¹⁵³”.

El fracaso de este segundo intento cerraría durante muchos años el interés de la banca extranjera en el país, las prevenciones de los bancos extranjeros se centraban en la baja actividad económica, en el poco comercio exterior si se compara con otros países de la región y en el incumplimiento de los pagos de deuda pública de años anteriores. Esto nos lleva a una conclusión: la actividad bancaria en la Nueva Granada era considerada riesgosa por parte de los inversionistas y casi nadie estuvo interesado en asumir los riesgos de estas operaciones. La falta de bancos explica a su vez por qué la tasa de interés en el país era muy alta en ese periodo con todas las consecuencias negativas que se desprendían para la actividad económica y el comercio.

Durante la década de los años setenta es cuando aparece un grupo de bancos privados creados con capital nacional. La Ley 35 de 1865 estipula que el gobierno podría ceder la emisión a otros bancos y al amparo de esta ley en casi todos los Estados Soberanos se desarrolla la banca privada. Valencia resume este proceso así:

“(…), fue la iniciativa privada la que hizo posible que comenzase a funcionar en el país el sistema bancario sin la presencia de un banco central. Conforme al sistema plural de bancos de emisión contenido en la Ley 35 de 1865, por la que el Gobierno

¹⁵² Torres García, I. **Historia de la Moneda en Colombia**. Fondo Rotatorio de Publicaciones. Medellín. 1945.

¹⁵³ Mejía, L. *Ibidem*.

*podría conceder el privilegio de la emisión a otros bancos de manera simultánea, se fundó el **Banco de Bogotá** en enero 2 de 1871. Además de otorgarle el manejo de los depósitos de los fondos de crédito interno y externo y de algunas rentas fiscales, el Gobierno lo autorizó para emitir billetes con poder liberatorio, privilegio que compartió con otros bancos privados que se establecieron luego en los distintos Estados Soberanos, tales como los bancos **de Antioquia** y **Santander** en 1872, **de Barranquilla** en 1873, **de Colombia** en 1875 y **del Estado** en 1884”¹⁵⁴.*

El primer banco privado fundado en Colombia fue el Banco de Bogotá. Se pensó en un capital de \$150 mil y el Gobierno ofreció tres concesiones importantes:

- i. “El depósito de fondos del crédito interior y exterior, hasta el momento de hacer las cancelaciones o remesas a los acreedores en Colombia y en el exterior;*
- ii. El cobro de letras giradas para pagar derechos de importación,*
- iii. El giro de letras sobre la renta a que tiene derecho república en el ferrocarril de Panamá.*

Con estas ventajosas condiciones el banco se creó con un capital de \$500 mil”¹⁵⁵.

La banca privada nacional nace en Colombia en medio de una situación política y económica específica, los gobiernos radicales. Los radicales en forma consecuente permitieron la creación numerosos bancos privados en los Estados Soberanos y estos cumplían con varios de los requisitos de los bancos centrales. Su creación se hizo básicamente con capitales privados nacionales aunque algunos extranjeros participaron como socios fundadores. Muchos de ellos, dueños de casas comerciales y exportadores, unían sus capitales con el fin de *aceitar* sus actividades comerciales con el extranjero y el resto del país y además obtener ganancias en esta nueva actividad. Los nuevos bancos privados se concentraron especialmente en Antioquia, Cundinamarca, Santander y la costa Caribe en donde la producción para la exportación y el comercio tuvo cerca de dos décadas de prosperidad.

En el periodo radical se presentó el florecimiento de la banca privada, con 42 bancos fundados. Es notable ver como estos bancos fueron responsables en términos monetarios en la medida que respaldaron sus emisiones con metálico y no se conoce de grandes quiebras durante este

¹⁵⁴ Valencia, G. *Ibíd*em, pág. 6.

¹⁵⁵ Mejía, L. *Ibíd*em. Pág. 384

periodo. Se conoce sí, de dos *corridas* de depósitos importantes que se dieron en contra los bancos privados. La primera en Bogotá, cuando en medio de una guerra civil el Gobierno le incumplió al Banco de Bogotá y la noticia se regó como pólvora en la ciudad y se presentó una corrida de depósitos. Sin embargo, las autoridades del banco respondieron con mucha inteligencia y con la promesa de pagar un interés a largo plazo (6 meses) por los billetes redimidos a esa fecha, con lo cual se controló la mencionada desestabilización. Otro caso similar ocurrió en Antioquia cuando un general radical en medio de la guerra civil de 1876, que se tomó militarmente a Medellín, vació las arcas del Banco de Antioquia. A pesar de estos hechos y otros pocos más, los que han estudiado el tema afirman que los gobiernos de los Estados Soberanos no utilizaron la banca privada a favor de sus intereses.

No debe sorprendernos el amplio desarrollo de la actividad bancaria en el marco político administrativo de los Estados Unidos de Colombia. Echeverri en su trabajo defiende a la banca privada y dice que esta tuvo efectos positivos para la economía en general:

“ayudaron (...) a crear un sistema de crédito organizado, aumentaron la oferta de fondos prestables, lo cual contribuyó a reducir las tasas de interés en su radio de acción, ayudaron con sus billetes y cheques a aliviar un poco la escasez de la moneda que persistió durante todo el siglo, les trajeron beneficios económicos a las comunidades donde se localizaron, pues facilitaron las transacciones comerciales y de negocios y contribuyeron a financiar las primeras aventuras industriales en Colombia¹⁵⁶”.

El desarrollo de este tipo de actividades comerciales y empresariales se encuentra igualmente en otras regiones del país en donde inclusive la solidaridad entre los empresarios era importante. El interesante trabajo de Duque sobre Santander nos muestra que las redes empresariales eran muy extendidas y que a pesar de la beligerancia política del momento, liberales y conservadores se apoyaban y se respaldaban como fiadores en sus inversiones riesgosas. Encuentra además que inclusive extendieron esas redes con inversionistas extranjeros como la colonia alemana que tuvo un gran impacto en la actividad económica

¹⁵⁶ Echeverri, L. **Banca libre: experiencia colombiana en el siglo XIX.** En *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia*. Fabio Sánchez editor. Tercer Mundo -Fedesarrollo- Asobancaria. Bogotá. 1994.

privada y pública en el Estado Soberano de Santander¹⁵⁷. De acuerdo con Echeverri, la experiencia de la banca privada era única y se explica porque:

“El marco legal de la Constitución de Rionegro era el más adecuado y afín con la banca libre, ya que estimulaba la competencia en actividades comerciales y empresariales, favorecía el mercado libre y le daba un papel primordial al sector privado dentro de la actividad productiva del país”¹⁵⁸.

Durante la época radical, la actividad bancaria se profundizó y una medida de los índices de densidad bancaria nos muestra que en zonas como Antioquia, en donde hubo hasta 13 oficinas bancarias, era similar al de algunos países europeos¹⁵⁹.

En la primera administración de Núñez, se encuentra que la actividad bancaria privada estaba en un periodo de auge, con estabilidad en las monedas que se emitían y con operaciones de comercio internacional debidamente financiadas. Hasta ese momento el Gobierno Federal manejaba sus depósitos con el principal banco por su tamaño, el Banco de Bogotá. Los accionistas de dicho banco encontraron la propuesta de Núñez de fundar el Banco Nacional como peligrosa para la actividad bancaria. Sin embargo, el debate pasó de ser un problema meramente financiero y se convirtió en un tema más amplio y complejo: ¿Cuál debe ser el papel del Estado en materia bancaria? y los efectos negativos y positivos que se derivan de esta crucial decisión. Los principales opositores de Núñez eran sus antiguos aliados políticos Miguel Samper y Salvador Camacho Roldán, el primero era accionista y un hermano de Camacho Roldán fue socio fundador del Banco de Bogotá.

La creación del nuevo banco buscaba una nueva institución monetaria, con participación del sector público y del sector privado como socios. Se buscaba darle a esa nueva institución algunas de las funciones características de un banco central. El nuevo banco emitiría dinero, pero durante los primeros años, al mismo tiempo, lo podían hacer los bancos privados. Los bancos privados a su vez estaban obligados a recibir los billetes del nuevo banco. El funcionamiento del banco estuvo muy lejos de lo esperado por la Ley 39 de 1880 que lo creó.

¹⁵⁷ Duque Castro, María Fernanda. **Comerciantes y empresarios de Bucaramanga (1857 -1875): una aproximación desde el neoinstitucionalismo**. Revista Historia Crítica. n° 29. Bogotá. 2005.

¹⁵⁸ Echeverri, L. *Ibidem*, pág. 309.

¹⁵⁹ Echeverri, L. *Ibidem*, págs. 327 -328.

La esperada emisión de acciones por parte de los privados en el 50% del valor de capital no se hizo efectiva. La desconfianza y más aún la animadversión contra la nueva entidad bancaria fueron manifiestas. Además, sus posibles socios eran los mismos banqueros que encontraban en su creación el principal enemigo para su actividad. El banco, de facto, pasó a ser un banco público con un dueño único, el Gobierno Federal; además, el principal cliente de este banco era el mismo Gobierno.

En este momento el país ya había comenzado el cambio de su orientación política como nación y la reforma de sus instituciones, aunque todavía se estaba bajo la Constitución de 1863. Así, en 1880 Núñez, a diferencia de los gobiernos radicales se encuentra que la situación fiscal no era la mejor y que sus propuestas de inversión pública eran muy costosas¹⁶⁰. El Gobierno se enfrenta así a una necesidad de recursos en medio de condiciones fiscales adversas. Jaramillo afirma que los años de los gobiernos de Núñez – Zaldúa – Núñez entre 1880 y 1886 coinciden con la caída de los precios internacionales de nuestros productos de exportación y por ende de nuestros ingresos fiscales. Según Jaramillo el precio del café cayó en un 50% y las exportaciones de quina se acabaron de un año a otro, esto lo lleva a afirmar que *en 1883 el país se hallaba en el punto más bajo de la depresión económica*¹⁶¹. La baja de las exportaciones trae consecuencias fiscales por el bajo recaudo del impuesto de aduana al necesariamente caer el monto de las importaciones pues no había recursos para pagarlas. A finales de 1886 y en medio de la crisis económica derivada de la guerra civil de ese año, se decidió que el único banco que podía emitir era el Banco Nacional. Así, el banco, además de tener una moneda de curso forzoso, logró por primera vez en Colombia tener el monopolio de la emisión.

No hay consenso en afirmar cuales eran las intenciones finales del gobierno de Núñez; para sus defensores, el desorden bancario de los radicales, en donde llegaron a fundarse 42 bancos, no era sostenible, por esto se debía tener un solo banco nacional con el monopolio de la emisión y con un control sobre la actividad bancaria. Para los críticos, el interés del gobierno de Núñez era financiar el déficit fiscal del Gobierno Nacional. Financiar un presupuesto público en medio de la dura coyuntura económica no era lo mejor, toda vez que los compromisos políticos de Núñez junto a su convencimiento de utilizar el poder para afianzar su proyecto político, lo

¹⁶⁰ Estos programas de inversión eran los mismos que prometió en su campaña a la presidencia de 1876.

¹⁶¹ Jaramillo, J. *La Crisis de 1880 y la Política Económica de la Regeneración*. En **Ensayos de Historia Social**. Cesó – Uniandes – Banco de la República – ICANH – Colciencias – Alfaomega. Bogotá. 2001.

llevaron a ser prodigo en el nombramiento de funcionarios públicos, a los cuales a su vez les elevó su remuneración, y a poner en marcha ambiciosos proyectos de inversión pública, por lo que la necesidad de recursos era apremiante. Además, no se entiende el poco interés en entregarle al nuevo banco funciones típicas de los bancos centrales como la acumulación y manejo de reservas internacionales o el control de la tasa de cambio. Esta última aún se mantenía libre. Otra posibilidad que no ha sido evaluada con detenimiento sería el interés de Núñez en golpear uno de los fundamentos centrales del modelo económico radical como lo eran los bancos privados, expresión del auge comercial y de los negocios en varias regiones del país.

Como era de esperarse, el gobierno de la Unión convirtió al Banco Nacional en su caja para el financiamiento de sus presupuestos. Los opositores a Núñez dudaban del manejo que se le pudiera dar al poder discrecional que tendría el Gobierno sobre el nuevo banco. En medio del debate en el Congreso sobre la ley de su creación, nace el *dogma* de los \$12 millones, cifra límite para la emisión por parte del Gobierno Federal autorizada por ley. Este límite se superó con largueza y por esto se da un interesante debate sobre las emisiones clandestinas; con lo cual el gasto público creció en forma desmedida¹⁶². La evidencia de la superación del dogma y la alta inflación relacionada con estas emisiones clandestinas, hizo que los años del Banco Nacional estuvieran contados y su cierre sólo se pospuso por una nueva guerra civil en 1893 que obligó a ejecutar gastos extraordinarios financiados con esta fórmula. El banco finalmente se cierra en 1896 y deja un muy difícil panorama económico y fiscal, devaluación, altísima inflación y crisis en la producción fueron la nota predominante en los últimos del siglo XIX. En donde además la financiación de una nueva guerra civil, la Guerra de los Mil Días (1899 - 1903), la financió en gran parte el Gobierno con emisiones directas de la tesorería de la República.

La crisis final del Banco Nacional ratificó las prevenciones iniciales que tenían los banqueros privados. Se distorsionó una actividad libre y se generaron importantes efectivos negativos y perversos para la actividad económica. Como se mencionó, el debate sobre el manejo de la banca colombiana se circunscribió entre el presidente Núñez y sus ministros con los defensores

¹⁶² Kalmanovitz, S. **Miguel Antonio Caro, el Banco Nacional y el Estado**. En *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*, de Rubén Sierra Mejía. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.

de la banca libre como Salvador Camacho Roldán y Miguel Samper. Estos últimos si bien apoyaron el proyecto regeneracionista de Núñez, rápidamente se arrepintieron. Por supuesto, la creación del banco nacional fue un elemento más para el arrepentimiento. Por esta actitud durante muchos años se les conoció en la política como *los arrepentidos*.

Camacho Roldán y Samper también eran empresarios y comerciantes de renombre en la capital y líderes políticos del Partido Liberal. Liévano cuenta el detalle de dicho debate, a pesar de defender, durante todo el libro, la obra de Núñez, reconoce lo valioso de los aportes de Samper y Roldán. En realidad, más que el enfrentamiento entre estos dos grupos políticos con intereses propios, se enfrentaban dos corrientes de pensamiento político, una intervencionista y proteccionista respaldada por el nuñismo y otra más liberal clásica, la de los arrepentidos. Dice Liévano:

“En cambio don Miguel Samper y en general todos los Samper, hombres plenos de energías, capaces de grandes empresas productoras, iniciadores de industrias y negocios comerciales, han concebido la política económica de acuerdo con las propias facultades de su personalidad, en consecuencia han puesto toda su fe en el poder de la iniciativa individual”¹⁶³.

Para Samper, la política sobre la banca impulsada por Núñez era el socialismo extremo aplicado desde el Estado. Samper, citado por Liévano, afirma:

“Tal socialismo se abroga, entre otras, la misión de dirigir gubernativamente el trabajo nacional, misión que nadie le ha dado, puesto que corresponde a los padres de familia de cada pueblo, por residir en ellos la responsabilidad y la suerte de sus hijos y la voluntad y los medios de procurarles la subsistencia y mejorar su situación”¹⁶⁴.

El enojo de los banqueros era el esperado, pues su actividad era próspera y las decisiones del gobierno los afectó directamente. El banco de Bogotá perdió el manejo de los depósitos del Gobierno Nacional y además le obligaron a recibir sus billetes. Para Núñez la pérdida de ese manejo de los recursos públicos era en realidad lo que explicaba el enojo de los banqueros privados. Dice Núñez igualmente citado por Liévano:

¹⁶³ Liévano Aguirre, I. **Rafael Núñez**. Bogotá. Intermedio Editores. 2002.

¹⁶⁴ Liévano Aguirre, I. *Ibidem*.

“La aparición de este banco fue objeto de una censura sistemática, como lo fue también el empréstito. Cuando se estableció por accionistas particulares el Banco de Bogotá, se le concedió gratuitamente por el gobierno el privilegio exorbitante de manejar sus fondos, y emitir billetes admisibles en pago de las contribuciones nacionales, que lo era aún más; pero los oponentes del Banco Nacional no encontraban, sin embargo, bueno que el gobierno creara un centro de crédito con casi cinco veces el capital del Banco de Bogotá, para ejecutar, en provecho de la Nación, esas mismas operaciones”¹⁶⁵.

La crisis generada por la aparición del Banco Nacional tiene varias interpretaciones. Kalmanovitz coincide con Echeverri en que sus resultados fueron muy negativos:

“La prohibición a los bancos privados de emitir billetes respaldados por metales (...) debió reducir la cantidad de crédito disponible en una economía pre-capitalista y ciertamente el negocio bancario concentró 42 bancos en 1880 a 14 en 1900. Decir que estos bancos constituían una estructura monopolista de la industria, como lo denunciara Caro, es una afirmación contraevidente (...). Las rachas inflacionarias de 1885–1893 y especialmente la de 1899-1902, destruyeron buena parte del capital privado líquido y de los negocios de la época”¹⁶⁶.

De acuerdo con Ocampo y Bustamante, entre 1880 y 1887 se afectó más la actividad del Banco Nacional que la de los bancos privados¹⁶⁷. Si bien los privados vieron disminuidos sus depósitos, estos en el medio plazo se recuperaron en tanto que para el banco público se encuentra un relato totalmente opuesto. Ocampo además afirma que la decisión de crear el Banco Nacional tuvo un impacto negativo sobre la actividad bancaria pues los depósitos en esos años se contrajeron a los mismos niveles de la década de los años setenta del siglo XIX. La intermediación financiera se retrasó por muchos años en el país. Al no tener el monopolio de la emisión y desconfiar los bancos privados de este, los billetes del Banco Nacional se

¹⁶⁵ Liévano Aguirre, I. *Ibídem*. Pág. 173.

¹⁶⁶ Kalmanovitz, S. *Ibídem*. Pág. 23.

¹⁶⁷ Bustamante Bustamante, D. **Efectos económicos del papel moneda durante la Regeneración**. La Carreta Editorial. Bogotá. 1980. y Ocampo, J. A. **Regímenes Monetarios Variables en una Economía Preindustrial. Ensayos de Historia Monetaria y Bancaria de Colombia**, de Fabio Sánchez. Tercer Mundo Editores–Fedesarrollo–Asobancaria. Bogotá. 1994.

depreciaron rápidamente y se recibían por los bancos privados pero con un descuento importante.

*“El Banco Nacional comenzó a operar como lo hacía el resto de los bancos privados, emitiendo contra las reservas en metálico. Era un banco que le prestaba solo al gobierno, a tasas de interés parecidas a las del mercado, por lo cual incluso tuvo utilidades, que no concedía crédito a los particulares, aunque legalmente podía hacerlo. Sin embargo, el 1886 se decretó que no respondería con oro y plata por el valor de los billetes. El recurso al papel moneda de **curso forzoso** pone de manifiesto la reducida credibilidad fiscal del Gobierno que, por lo tanto, debía imponer a la fuerza el uso de una moneda sin ningún valor intrínseco y que podía multiplicar a voluntad. Simultáneamente les prohibió a los bancos privados su libre emisión de billetes, respaldada seriamente con metal. Miguel Samper se queja abundantemente del despotismo que envuelve el recurso fiscal basado en la emisión excesiva: el tesoro exige pagos en moneda metálica pero el mismo acude a sus papелitos para hacer sus pagos. Estos billetes se deprecian rápidamente (...)”¹⁶⁸.*

La crisis del Banco Nacional fue tan importante que no solamente afectó al banco privado más grande sino que también a la actividad bancaria en general. Los bancos privados debieron ajustarse a las nuevas condiciones después de varios años de incertidumbre y de tener que lidiar con la más grande crisis monetaria de Colombia en toda su historia como República. Algunos argumentan que esta crisis se explica por los problemas derivados de los excesos fiscales que se cometieron para financiar las guerras civiles de 1886, 1895 y la de los Mil Días; sin embargo es mejor reconocer que el modelo diseñado por Núñez y sus seguidores no era posible de ser sostenido en el tiempo. La intencionalidad política del modelo del Banco Nacional creado por la Regeneración apunta más a recuperar el monopolio de la emisión en manos del Gobierno Central con el fin de apropiarse de este beneficio y volverlo su principal fuente de recursos fiscales. La intencionalidad de la nueva política era más fiscal que monetaria.

Kalmanovitz nos recuerda que en 1894, Caro reconoce que el monopolio de emisión es peligroso y que al Banco Nacional le faltaba originalmente *el interés privado que por*

¹⁶⁸ Kalmanovitz, S. *Ibidem*. Pág. 24.

inspiración propia corrige la tentación de la prodigalidad y el favoritismo. Incluso se plantea como solución de respaldar con metálico la moneda emitida, pero en este punto del desarrollo de las emisiones clandestinas la solución no fue posible por costosa. Según Kalmanovitz, Caro incluso admite las fallas del nuevo Banco por dos motivos; la primera la falta de emisión de acciones por parte de los privados y la segunda por el mal uso fiscal que se dio del mismo:

*“En su Informe al Congreso de 1898 Caro admite que el Banco Nacional era un ensayo que no correspondía a su objeto, por falta del factor indispensable del capital privado y del interés de la misma índole que debe vigilar su manejo cuando tenía sometido autoritariamente a ese interés privado. Caro fustiga a los que causaron la hiperinflación (...)”.*¹⁶⁹

Romero por su parte concluye sobre la experiencia del Banco Nacional en forma similar a Kalmanovitz:

*“Este fue ante todo un auxiliar para las operaciones fiscales del Gobierno... se creó una liquidez excesiva, que llevó a una inflación galopante y posteriormente, a finales del siglo XIX, a una hiperinflación. Los préstamos y depósitos de particulares fueron reducidos y nunca lograron ganar la confianza del público local”*¹⁷⁰

De otra parte, en la década de los años noventa se presenta por primera vez un gran auge exportador de café, el cual, diferencia de otros años y de otros productos exportados, tenía características diferentes. La primera era que Colombia era importante por su volumen de producción y la segunda, que era una exportación muy estable pues no sufría en forma tan aguda como la quina, el añil y el tabaco los vaivenes de precios por su oferta y demanda. Además era un producto que se alejaba del patrón especulativo característico del siglo XIX.

Aquí aparece un tema central que fue muy debatido por parte de nuestros historiadores económicos. ¿Cuál fue el impacto de la creación del Banco Nacional sobre las exportaciones de café? Para Ocampo y Bustamante el impacto fue positivo en tanto que Palacios, Meisel y López afirman que la creación del banco poco tuvo que ver con la mencionada bonanza

¹⁶⁹ Kalmanovitz, S. *Ibíd.* Pág. 26.

¹⁷⁰ Romero, A. **La Regeneración y el Banco Nacional.** *Boletín Cultural y Bibliográfico.* Vol. 37. n°26. Bogotá. 1990.

cafetera¹⁷¹. Afirman que esta bonanza fue más de precios internacionales y que si bien los costos de producción eran muy bajos, estimados en moneda extranjera, sin precio alto en el mercado internacional la bonanza no se hubiera consolidado. Sin embargo lo más importante es que, de acuerdo con Ocampo, hay una relación directa entre los sucesos que se presentaban en la economía internacional y las decisiones de política monetaria que se tomaron en la década de los años ochenta del siglo XIX y siguientes:

*“Después de la oleada inicial, el ritmo de inflación tendió a moderarse. Dada la importancia de la tasa de cambio como mecanismo de transmisión, su estabilización desde 1889 fue importante para este resultado. Esto indica que la oferta de letras de cambio generada por el auge exportador tuvo un efecto mayor que las famosas “emisiones clandestinas” que se produjeron después de que la emisión de billetes del Banco Nacional fue fijada por Ley en 1887 en \$12 millones (o, en términos modernos, que hubo aumento en la demanda de dinero). El escándalo político que generaron dichas emisiones condujo, en cualquier caso, a la decisión de cerrar el Banco Nacional y transformarlo en la Oficina de Liquidación del Ministerio del Tesoro en 1894, decisión que se aplazó dos años por la guerra civil de 1895. Durante la mayor parte de la década de los noventa prevaleció, no sólo una inflación muy moderada, facilitada por la amplia oferta de letras de cambio, sino una política explícita de retornar al patrón plata. Este objetivo estuvo a punto de cumplirse en 1896-97. La depreciación de la plata en los mercados internacionales en 1893-94 generó, sin embargo, un nuevo descenso de los precios y jornales nacionales en términos de oro, que se acentuó después con la depreciación propia del papel moneda durante 1895”.*¹⁷²

El final del siglo XIX toma a Colombia en medio de una nueva guerra civil, con una gran crisis fiscal, monetaria y de la actividad económica; en general por efecto no sólo de las crisis políticas, sino también por las malas políticas económicas y monetarias puestas en marcha por el proyecto regenerador de Núñez y finalizado por el conservador Caro. La emisión estaba a cargo de la tesorería de la Secretaría de Hacienda, estos papeles estaban muy devaluados, el

¹⁷¹ Estos trabajos son citados por Echeverri en un prólogo que hace al libro Botero, M. M. et. al. **El Banco de la República, antecedentes, evolución y estructura**. Banco de la República. Bogotá. 1990.

¹⁷² Ocampo, J. A. **Colombia y la Economía Mundial 1830-1910**. Fedesarrollo - Siglo XXI Editores. Bogotá. 1984.

comercio exterior igualmente en crisis y no se vislumbraba un mejor panorama a corto plazo. El fin de siglo no es el mejor para Colombia en los temas financieros y económicos. La conjunción de muchos males además de la dura situación política y en medio una vez más de una guerra civil se llevaron por delante cualquier posibilidad de diseñar y poner en marcha políticas fiscales y bancarias sensatas. No había un banco central, no se tenía patrón oro, la moneda estaba devaluada, había hiperinflación, al mismo tiempo que caen los depósitos de los pocos bancos privados que aún funcionaban.

Los intentos de ordenar los temas monetarios durante el siglo XIX tuvieron logros parciales pues el modelo federal en primer lugar y posteriormente el de Rafael Núñez cambió radicalmente el status que cada uno de ellos encontró. Un balance favorece claramente al modelo federal puesto que los resultados logrados en sólo 10 años de banca libre fueron buenos, todo lo contrario de lo que se encuentra con la Regeneración y la aparición del Banco Nacional.

Las interpretaciones del manejo de la política por parte de los conservadores van mucho más allá de las consideraciones netamente económicas. Para Kalmanovitz, el tema el monopolio de la emisión pasaba por el interés de poder financiar el gasto público, pues era el único medio para garantizar en el largo plazo el triunfo el modelo conservador sobre el liberal. Concluye el autor mencionado:

“Desde el punto de vista de la política, el proyecto de la Regeneración fortaleció el Estado Central y monopolizó por un tiempo los medios de violencia que estaban repartidos en los Estados Soberanos. El Banco Nacional fue parte de esa estrategia, al darle un poder de financiamiento de los excesos de gasto que implicaron las guerras civiles y se convirtieron en un elemento clave que garantizó el triunfo de los regeneradores”¹⁷³ .

El desarrollo de la banca privada si bien fue exitoso quedó durante golpeado por la creación del Banco Nacional y pocos bancos lograron superar las nuevas y exigentes condiciones para existir. La política monetaria se convirtió en una rémora para el resto de la economía y el

¹⁷³ Kalmanovitz, S. *Ibíd.* Pág. 19.

impacto negativo de la creación del Banco Nacional fue muy alto: hiperinflación y descrédito de las instituciones financieras.

En resumen, los últimos años de la Constitución de 1863 fueron muy infortunados si se les mira desde lo fiscal. En pocos años se destruyó gran parte del capital social que los radicales construyeron entre 1864 y 1878. La derrota no fue sólo política, pues el Gobierno Federal fuerte se desdibujó y rápidamente la crisis fiscal se convirtió en el problema central de las administraciones de turno. Este se puede explicar por el duro impacto económico dado por efecto de la guerra civil de 1876. Sin embargo, es también importante el mal manejo del tesoro público y el excesivo nivel de gasto en que incurrieron los gobiernos de Trujillo, Núñez y Zaldúa entre 1878-1886. Inclusive antes de comenzar la guerra civil de 1885, el Gobierno de la Unión estaba en quiebra. Núñez era consciente de esto, pero para él era más importante llevar a cabo la reforma de la Constitución de 1863 que propuso recién iniciado su segundo gobierno. Su meta era reformar la Constitución y darle un golpe definitivo al radicalismo.

Con la nueva constitución los estados soberanos se convierten en departamentos y los gobernadores son elegidos por el gobierno nacional. La administración pública de los estados soberanos se reduce y los recursos de salinas ya no se transfieren más a los estados soberanos. Sin estos recursos un alto número de proyectos regionales de infraestructura se paralizan y pasan a ser responsabilidad del gobierno nacional. Con la nueva constitución la reforma educativa laica se termina y la iglesia se convierte actor principal de los pensum educativos. La expansión anterior de la educación pública no se vuelve a dar y por el contrario en las décadas siguientes llegan al país varias congregaciones religiosas que destinan parte de su esfuerzo a la educación primaria. Cambios igual de profundos se dan en materia justicia, pues las cortes de los estados soberanos se cierran y los sistemas carcelarios propios creados por los radicales se terminan. Lo más preocupante es que La Constitución de 1886 no solucionó los problemas fiscales y por el contrario los gobiernos conservadores empeoraron la situación tal y como sucedió con la fundación de la Banca Nacional.

3. LAS FINANZAS DEL ESTADO DE SANTANDER DURANTE EL PERIODO RADICAL

¿Qué tan importante fue el impuesto directo para en el Estado de Santander? ¿La gestión de las finanzas en el Estado soberano fue exitosa o por el contrario se vivió en una época de desorden financiero? ¿El proceso de descentralización se aceleró en los años de gobierno radical en Santander? ¿Las políticas que desarrollaron los radicales durante sus administraciones en el nuevo Estado fueron consecuentes con su visión liberal que tenían del Estado y con el gran énfasis que le daban a la necesidad de impulsar el progreso económico?, ¿Las principales fuentes de recursos públicos eran diferentes al impuesto directo? ¿El gasto ejecutado se concentraba en cuáles sectores? ¿Cuál era la relación entre el Estado y los distritos, primaba un modelo descentralizado de recursos o el gasto lo ejecutaba directamente la administración estatal?

El análisis de las fuentes fiscales encontró que las finanzas del Estado Soberano mejoraron en forma sostenida a lo largo del periodo radical en Santander. Las fuentes de información consultadas como los informes del presidente del Estado a la Asamblea legislativa y, de sus secretarios, del tesorero y el procurador a la misma Asamblea, junto con una revisión de las Gacetas Oficiales del Estado de Santander, nos muestran una amplio abanico de decisiones y procedimientos de gestión que fortalecieron las finanzas del Estado en especial desde la década de los años sesenta en adelante. Además del impuesto directo, mejoraron el cobro de otros tributos y se impusieron nuevas cargas con resultados muy positivos si se miden en términos de recaudo. En contrapartida al esfuerzo tributario de los ciudadanos, el gasto ejecutado por el Estado Soberano de Santander favoreció la educación, la justicia y las vías.

La Tabla 1 nos muestra un consolidado de los ingresos del Estado Soberano de Santander durante el periodo radical. Partidas en algunos años no cuentan con dato pues no fue posible obtenerla de las fuentes primarias consultadas, igualmente para algunos periodos sólo se consiguieron cifras parciales o en sus principales agregados. Sin embargo, la serie construida permite identificar las principales tendencias de la situación financiera del Estado. La información sobre las tres principales fuentes de ingreso: impuesto directo, degüello de ganado y de aguardiente son de muy buena calidad. Así mismo, aunque no se conoce en detalle la evolución de los precios en Colombia y mucho menos en Santander, algunos

trabajos recientes de Urrutia muestran que durante estos años no hay evidencia de inflación para el periodo observado^{174 175}.

El comportamiento de las rentas estatales de Santander muestra que el impuesto más importante era el del aguardiente, lo que explica por la exitosa la gestión mediante remates de las ventas de aguardiente por distritos y con plazos fijos a empresarios privados. El valor de los remates de aguardiente superaba los \$400.000 a mediados de la década de los años setenta y de estos contratos cerca del 40% le ingresaba al fisco estatal. La producción de aguardiente estaba restringida a los privados ganadores de la concesión y el control de calidad, no muy exigente, a cargo de las autoridades locales. La producción de alcohol se incrementó durante el periodo radical y se encuentra que su comportamiento es consistente con el incremento de los cultivos de azúcar caña y/o panela utilizado como insumo intermedio en la preparación de alcohol. Según estimaciones preliminares cerca del 20% del total de panela se destinaba para la producción de alcohol¹⁷⁶.

La segunda renta en importancia en la mayoría de años estudiados fue el degüello de ganado, renta de relativo fácil control por parte de las autoridades estatales pues se operaba bajo el modelo de remates al mejor postor. El Gobierno recibía el pago del rematador y se desentendía de la gestión del ganado en los distritos objetos de remate. Sacrificar ganado para la venta sin pagar el impuesto mencionado era delito. A lo largo de los veinte años de las décadas de los sesenta y setenta se encuentra además que hay un incremento importante del consumo de la carne puesto que los ingresos por este concepto crecen en forma sostenida. El aumento de la producción de carne se explica por diversos factores, uno de ellos fue la introducción de pastos más apropiados para ceba de ganado. Este incremento es consistente con el aumento del censo ganadero que muestran los informes anuales del presidente y de la tesorería a la Asamblea Departamental. Esta actividad se convirtió en una de las más rentables tanto para los privados como para las finanzas locales estatales, pues el aumento del consumo de carne llevaba aparejado un aumento de los ingresos fiscales por este concepto.

¹⁷⁴ Debe tenerse en cuenta que la información está registrada en pesos corrientes y que este peso se dividía en reales, a su vez un real eran diez centavos.

¹⁷⁵ Urrutia, M. **Precios y Salarios Urbanos en el Siglo XIX**. En economía Colombiana del siglo XIX. Meisel, A. y Ramírez, M. editores. CFC – Banco de la Republica. Bogotá. 2010.

¹⁷³ El anexo 3 muestra la producción total por cargas de los principales bienes de la región en 1871 y el valor final de esta producción.

TABLA 1. INGRESOS CORRIENTES DEL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER (1858 – 1883)

Recaudo tributario	Aguardiente	Degüello	Impuesto Único	Establecimientos de Castigo	Intereses de renta nominal	Otros ingresos	Total Recaudo	Total Aguardiente, degüello e impuesto único
1858	36.734		43.428			-	80.162	80.162
1859			69.623			-	69.623	69.623
1860						-	-	-
1861						-	-	-
1862						-	-	-
1863	109.009	31.954			31	24.390	165.384	140.963
1864	114.027	28.818				700	143.545	142.845
1865	106.936	31.466				6.577	144.979	138.402
1866		35.235				-	35.235	35.235
1867	130.189	34.235				27.632	192.057	164.425
1868						-	-	-
1869	115.260	33.370	17.336			13.634	179.600	165.966
1870	111.007	48.000	31.968			34.378	225.353	190.975
1871	121.664	51.240	32.061	600		1.985	207.550	204.965
1872	127.880	51.200	32.000			-	211.080	211.080
1873	126.178	54.637	35.208	1.600	7.997	10.396	236.016	216.023
1874	129.390					-	129.390	129.390
1875	140.911	95.000	46.288	300	4.068	22.500	309.067	282.199
1876	140.910	95.000	46.288	300	4.068	22.500	309.066	282.198
1877	157.193	52.945	93.788	800	760	9.242	314.729	303.927
1878	122.909	75.883	36.873	...	...	13.369	249.034	235.665
1879	281.317	109.136	38.848			-	429.302	429.302
1880	190.000	100.000	50.860		4.068	100.600	445.528	340.860
1881						-	-	-
1882						-	-	-
1883	227.300	153.200	54.000			73.180	507.680	434.500

Fuente: Informes de Secretarios de Hacienda y Tesoreros del estado Soberano de Santander – varios años.

Gran parte del precio final de la carne era impuesto, al dividir el total de los animales sacrificados en 1874 en Santander, por el valor de la renta derivada de su sacrificio se estima que cada animal pagaba alrededor de \$5 de impuesto. Lo que significa que cada kilo de carne era gravado aproximadamente con \$0.015 centavos bajo el supuesto de un peso promedio de 300 a 350 kilos por animal.

La tercera renta, el impuesto directo, comenzó ocupando el tercer puesto por nivel de recaudo pero a finales de la década de los años sesenta se convirtió en la segunda fuente de ingresos

del Estado y la primera de los distritos. Esta era muy importante dado el tipo de gasto que financiaba y la importancia territorial que tenía. Si bien los ingresos generados fueron altos, estaban muy por debajo de las optimistas estimaciones de años atrás de Murillo Toro. En su informe a la Asamblea Legislativa de 1858 Murillo Toro conserva aún su optimismo frente a la potencialidad del impuesto único pues afirma que,

“La riqueza declarada o denunciada (...) no alcanzó sino a \$14.476.244 cuando conforme al más modesto cálculo, no puede ser menor la que hay realmente, de \$50.000.000 resultando que solo ha sido gravada la 4 parte, a razón de tres pesos por mil lo que hace que el producido, en este primer año, sea de \$43.428.25”¹⁷⁷.

Ya desde la expedición de la Constitución del Estado Soberano de Santander en 1857 queda expresa una propuesta de la forma como se cobraría el impuesto directo y las características de su gestión. En ese primer momento se decide que el impuesto sea estatal y único, que la tasa la fije la Asamblea y en consecuencia en 1859 se suspende el monopolio del aguardiente. El impacto fiscal de esta última medida fue muy fuerte pues generó un alto déficit en ese año. Así mismo, desde un primer momento se tuvo claro que el impuesto directo debía cobrarse por parte de los distritos. Al mismo tiempo, rápidamente se abandona la idea de impuesto directo único y las autoridades deciden reimplantar nuevamente el monopolio del aguardiente y pocos años después se retoma el cobro del impuesto al degüello¹⁷⁸.

Los tres impuestos: directo, aguardiente y degüello de ganado explican alrededor del 80% del total de los ingresos públicos en el Estado Soberano de Santander entre las décadas de los sesenta y setenta del siglo XIX, y cerca del 60% del total de los ingresos de los distritos. Su comportamiento a lo largo del tiempo muestra una tendencia definida, todas las rentas crecen en forma notable entre 1865 y 1882, lo que muestra que los radicales usaron la gran potencialidad de estos tributos. Sin embargo, el proceso de consolidación de una buena situación fiscal fue muy tortuoso pues en los primeros años se generaron déficits en las finanzas y los recursos no alcanzaban a financiar todos los gastos que se querían ejecutar.

¹⁷⁷ Informe del Jefe Superior del Estado de Santander. 1859, pág. 301.

¹⁷⁸ El Anexo 6 nos muestra la expedición del decreto del impuesto único directo, y vemos cómo en el mismo queda expresamente detallada la institucionalidad pública encargada de su gestión y los procedimientos que se deben adelantar para su estimación y cobro.

Los ingresos fiscales del Estado Soberano nos muestran además, que los ingresos por otros conceptos no eran muy altos. A finales del periodo fueron muy importantes, el impuesto a mercancías extranjeras y el impuesto a la introducción de ganado. Igualmente, durante la década de los años setenta, aparecen ingresos por establecimientos de castigos y multas de instrucción, aunque no eran importantes en términos fiscales, se cobraban como reflejo de una política decidida en favor de la ampliación de la cobertura en educación y de lograr que los presos generaran algunos recursos al finalizar su periodo de castigo.

Sin ninguna duda el impuesto más debatido fue el impuesto directo, pues se tenía la esperanza de que un único cobro sobre la riqueza estimada pudiera financiar al estado soberano lo que era un imposible económico. Ya en 1858, los ingresos por aguardiente llegaron a los \$37.000, un recaudo similar al del impuesto directo. Murillo fue el gran defensor de éste gravamen. Sobre el mismo se pronuncia en forma repetida pues lo considera pieza central del andamiaje tributario del Estado. Este en su gran proyecto fiscal y lo defiende y justifica dada la naturaleza del cobro dentro de una sociedad influenciada por principios liberales.

Dice Murillo en 1857 durante la Asamblea Constituyente del Estado:

“El reconocimiento de la soberanía individual en toda su amplitud, así como lo ha hecho la Constitución de este Estado y como no podrá menos de hacerlo y como debe sostenerlo, hace imposible el cobro de toda especie de capitación que no sea voluntaria; más las contribuciones voluntarias son imposibles mientras se sientan los efectos del vicioso régimen gubernamental a que han estado sometidos estos pueblos desde la conquista hasta hace poco tiempo. (...) El sistema de las contribuciones indirectas engendra y arraiga el hábito de no contribuir para los gastos públicos, y la variedad y desigualdad de los impuestos como su viciosa repartición, los hacen odiosos y justifican las confabulaciones y los esfuerzos a que se acude para eludirlos.”¹⁷⁹

Para Murillo el impuesto directo era el mejor de todos los gravámenes. Defiende por esto que sea una contribución única y directa. Propone además que se grave el patrimonio, *la riqueza creada* y no las rentas de un periodo, *la riqueza en formación*.

¹⁷⁹ Gaceta de Santander. Año I. N° 3. Pamplona. 5 de Noviembre de 1857.

“Debemos ante todo hacer que no haya más que una forma de contribución en cambio de todos los servicios que presta la asociación. Solo siendo único el impuesto puede saberse si es proporcional o si es equitativo; y solo así puede ser debidamente apreciado, conocerse su rendimiento y anclarse la contabilidad. La multiplicidad de los impuestos parece inventada adrede para embrollar el ramo a los ojos de los contribuyentes, a fin de poderlos explotar sin que se aperciban ni de la exacción ni del empleo que se le da. La unidad, que es la sencillez en su última expresión, es una condición vital del impuesto en las democracias para que pueda vérselo bajo todas sus fases y seguirlo en su repartición. La contabilidad se simplifica y los contribuyentes pueden seguir con lo certero del movimiento de manos de sus administradores. Pero cuando la opinión inspecciona, todo sigue el camino recto.”¹⁸⁰

La defensa del impuesto único directo, además de las razones de transparencia y facilidad en su administración, lo considera como mejor que el impuesto directo personal. El impuesto único se cobra sobre la riqueza ya creada, es decir el patrimonio del declarante y no de sus ingresos en un periodo de tiempo; ingresos que por demás Murillo considera muy volátiles y que por tanto pueden ser injustos como base gravable. El cobro de un impuesto personal se enfrentaba a las limitaciones en su gestión por considerar que es muy difícil definir una base adecuada para su cobro. Las rentas tienden a ocultarse en tanto que con el patrimonio es más difícil hacerlo. Dice Murillo Toro:

“El impuesto directo personal tiene además el inconveniente grave, gravísimo, de que teniendo por base la renta es como un castillo en el aire y se presta a las más odiosas e imprescindibles arbitrariedades. La renta de cualquier individuo es su propio secreto, ya venga de la propiedad de bienes raíces, ya del comercio, ya de cualquiera otra fuente; y para la sociedad esa será siempre una base del todo incierta, aventurada. De ahí han provenido las dificultades con que ha tropezado el impuesto directo personal; de haberse metido en ese dédalo inextricable de las rentas, el enigma como el vellocino de los tiempos modernos. Gravemos la riqueza creada en vez de la riqueza en formación o por crear, es decir, el capital en vez de la

¹⁸⁰ Gaceta de Santander. Año I. Nº 3. Pamplona. 5 de Noviembre de 1857.

renta, y habremos salido de la dificultad...Hay pues, que prescindir de las personas, de sus rentas, de sus bienes muebles y dar a la contribución una base fija y de responsabilidad efectiva; esa es la propiedad urbana y rural. Para que entretenerse en querer sacar dinero de los que no poseen, cuando pidiéndolo a los que poseen, se llega siempre a hacer contribuir a todos”¹⁸¹

“De cualquiera manera que se tome el impuesto cae siempre, a la larga sobre el consumidor. Es, pues, indiferente para el que la cuota sea percibida por el fisco en el momento de la producción o en el del consumo. Pero el primer sistema tiene la ventaja de exigir menos gastos de percepción y de salvar al contribuyente de una multitud de procedimientos vejatorios que encadenan el trabajo, la circulación de los productos y la actividad de las transacciones. Sería preciso tener un registro completo de todos los capitales, tierras, caminos de hierro, fondos públicos, navíos, casas, etc., para cobrar una contribución proporcional”.¹⁸²

Murillo cita a Bastiat sobre el impuesto único directo:

“Semejante a la acción del sol que absorbe los vapores de la tierra para repartirlos enseguida en forma de lluvia sobre todos los lugares que tiene necesidad de ser fecundados para producir”¹⁸³

No obstante la puesta en marcha del impuesto único, este no tuvo una aplicación inmediata efectiva, pues se dio un proceso de transición donde se presentaron problemas iniciales en su gestión. Lo anterior, a pesar que la ley expedida para la puesta en marcha del cobro del impuesto único directo era muy precisa. Esta legislación específica que los nombres de las personas que deben pagar este impuesto serán publicados en listas en sitios públicos con el respectivo estimado del valor de sus bienes objeto de la imposición. Decide que en cada distrito debe haber una junta administradora del impuesto que elabore las listas y pueda modificarlas a pedido de los interesados, además de poder incluir o excluir personas. A su vez le atribuyen a los concejos distritales decidir el monto a cobrar en su respectiva jurisdicción.

¹⁸¹ Ibidem, Gaceta de Santander.

¹⁸² Gaceta de Santander. Año I. Nº 5. Pamplona. 10 de Noviembre de 1857

¹⁸³ Gaceta de Santander. Año I. Nº 5. Pamplona. 10 de Noviembre de 1857

Dada esta disposición hay tasas diferentes pero la mayoría de ellas estaban alrededor del 6 por mil.

Santander designó ocho colectores departamentales, uno por departamento, para el recaudo de los impuestos compartidos.¹⁸⁴ Así mismo, queda en firme que la base gravable sea una declaración de riqueza similar a una declaración patrimonial. Igualmente, lo recaudado se distribuía en un tercio para el Estado Soberano y los dos tercios restantes para las finanzas municipales, aunque en los primeros años la participación del Estado Soberano era menor, entre un 16% y un 20% de acuerdo con la tasa que cada distrito fijara. La circular que se cita a continuación presenta las instrucciones para ajustar las riquezas declaradas en varios distritos dados los problemas iniciales que se dieron en la estimación de la base gravable.

“Señor Alcalde del Distrito, ha llegado conocimiento del señor Jefe superior que en muchos Distritos se han hecho ante el Tribunal de impuestos declaraciones de riqueza tan inexactas, que solo representan la tercera y aún la cuarta parte de los valores que efectivamente poseen los individuos que las rinden, y como si este escandaloso procedimiento quedara desapercibido, no solo redundarían en grave detrimento del Tesoro de Estado, sino que sería un precedente fatal que produciría la desmoralización más sensible en la práctica de un sistema que apenas ensayamos, el ciudadano Jefe del Estado encarga a usted por mi conducto, que obrando con actividad y con positivo interés patriótico, ya sea como alcalde o ya expresamente en su calidad de miembro del respectivo tribunal, haga que por éste se reforme toda declaración en que conforme a los conocimientos que se tengan, o que posteriormente se adquieran, aparezca que se ha cometido fraude y faltado a la verdad prometida en virtud de un juramento sagrado, ocultando una parte considerable de la riqueza que se posea.”¹⁸⁵

Así mismo, los problemas para poner en funcionamiento el impuesto directo, se extendieron en el tiempo. En 1859 se expide un decreto solicitando a las autoridades locales a organizar

¹⁸⁴ Con la creación del departamento de Charalá en la década de los años setenta llegan a nueve los departamentos santandereanos con un total de 101 distritos o municipios.

¹⁸⁵ Gaceta de Santander. Año I. N° 40. Bucaramanga. 31 de Marzo de 1858.

las Juntas de Impuestos Parroquiales. Este decreto se expide en el marco de la Ley de 1858 sobre el impuesto directo¹⁸⁶.

En 1865 el presidente José María Villamizar considera que se ha avanzado mucho en materia de la administración pública pero que aún quedan muchos retos para tener un buen funcionamiento del nascente Estado. De una parte, encuentra que inclusive los límites del territorio santandereano aún no están bien definidos pues hay aún tierras en discusión con el Estado Soberano del Magdalena. Sobre esto también se quejan reiteradamente los presidentes que suceden a Villamizar por la falta de una respuesta clara de las autoridades del otro Estado. De otra parte, en materia de descentralización, la Ley 6 de 1863 modificó la Ley 4 de 1860 *Sobre la descentralización de rentas y gastos*, y se redefinieron funciones y límites específicos para los distritos. A estos se les da una doble función, la primera como administradores de los intereses especiales del distrito y, segunda, de corporaciones al servicio del Estado. La descentralización del Estado Soberano guardó una similitud con la descentralización que se adelantó durante la administración de López, diez años antes, pues se busca que sean las autoridades locales las que se encarguen de tomar las decisiones del cobro de los tributos descentralizados y de su administración. Ya la Ley de 1860 en su segundo artículo decide que financien los Departamentos en función de su población con el fin de equilibrar el presupuesto de rentas y gastos.

En los primeros años del estado se legislo con el fin de precisar el marco legal e institucional estatal. Así, la ley 21 de 1859 reconoce la deuda pública del Estado y se expide una ley sobre la creación de las asociaciones municipales y las funciones que les asignan¹⁸⁷. Estas asociaciones podían fundar escuelas, contratar obras públicas, atender el mantenimiento de las vías, invertir en salud y aseo y tener a su cargo la administración de plazas públicas. Inicialmente se les asignó la función de administrar el impuesto directo, también podían imponer multas hasta por \$20 y arrestos por tres días para hacer que sus resoluciones fueran

¹⁸⁶ Decreto sobre recaudación del impuesto, *considerando i) Que la ley sobre impuesto sancionada en 11 de noviembre 1858, no ha podido tener cumplimiento en los distritos que forman el departamento a consecuencia de los trastornos públicos que han conmovido al Estado y ii) Que el ciudadano presidente del Estado ha delegado al jefe departamental la autorización que le confiere al artículo 27 de la citada ley. Decreta: Art. 1. Inmediatamente que los Alcaldes de distrito reciban el presente decreto procederán a organizar las juntas de impuesto parroquiales en los términos prevenidos por el artículo cuarto de citada ley.* (Gaceta de Santander. Año II. N° 81. Bucaramanga. 23 de Julio de 1859. Pág. 341)

¹⁸⁷ Gaceta de Santander. Año II. N° 81. Bucaramanga. 23 de Julio de 1859 págs. 330 – 340.

efectivas. Estas asociaciones no tuvieron un desarrollo efectivo, sin embargo, lo que se rescata es que las funciones asignadas a los distritos reflejan el tipo de descentralización que los líderes del Estado Soberano querían desarrollar. Una ley posterior formaliza aún más el funcionamiento del cobro del impuesto y la distribución del recaudo, pero se mantiene la idea inicial.

La necesidad de arbitrar mayores recursos públicos era una prioridad, pues los gastos eran muy altos para las alicaídas finanzas del Estado Soberano, lo cual se refleja reiteradamente en los informes de los presidentes a la Asamblea del Estado¹⁸⁸. Las cifras fiscales de 1865 muestran la precariedad del tesoro estatal después de la guerra civil de 1860-1862. La principal fuente era la de aguardientes con unos ingresos de \$114.027 y la de degüello con \$28.818 para un total de \$142.845 por estos dos conceptos, los cuales no incluyen \$4.000 que aportan la junta administradora del colegio de Pamplona y el distrito de Vélez. El Gobierno de Unión igualmente giró \$19.800 por gastos reconocidos de la guerra civil. De otra parte los gastos consolidados eran muy similares a los ingresos. Así mismo, cuatro años después, al analizar las rentas de 1869 se encuentra que el total recaudado por el Estado se acercaba a los \$180 mil en el año, de los cuales poco más de \$115 mil era de las rentas del aguardiente, y le seguían con diferencia \$33,7 mil de degüello de ganado y del *décimo de peso*, el impuesto directo con \$17,3 mil. Los restantes ingresos llegaban a poco más de \$13,8 mil. La composición de estas rentas se mantuvo muy similar en los años siguientes y solamente cabe resaltar un mejor recaudo por parte de los distritos del impuesto único que revertió en mayores recursos para los mismos distritos y Estado Soberano.

En 1870, el gobierno de Wilches propone el aumento de la participación del impuesto directo en favor de las arcas estatales, propuesta similar a la que hizo el presidente Villamizar años atrás, se buscaba con esta ley que:

“Los distritos contribuyen hoy al Estado con un décimo de peso de los cinco con que tienen derecho a gravar la riqueza de los particulares y estoy seguro que con gusto contribuirán con lo más que fuere preciso para que las esperanzas que se han

¹⁸⁸ Un informe a la Asamblea legislativa presenta en primer lugar un panorama político general, le siguen los informes del secretario de Hacienda y del tesorero, para continuar con los informes de las demás secretarías eran muy extensos en algunos casos.

formado con la ilustración de la juventud no vayan a ser frustradas; así el aumento de un décimo que es lo que os propongo, no tendrá la más ligera resistencia de parte de los contribuyentes, pues es de advertir que a más del resultado que con él se consigue, es el impuesto que más consulta la equidad, y el que está llamado a servir de centro al sistema financiero del Estado¹⁸⁹”.

El panorama fiscal de Santander no se entiende en su totalidad sino se tiene en cuenta la situación fiscal de los distritos. El año de 1870 puede ser un buen ejemplo. En primer lugar, los ingresos del Estado llegan a los \$225 mil y se encuentra un aumento notable del impuesto directo, posiblemente por la puesta en vigencia de la propuesta del presidente Wilches de aumentar la tasa del impuesto único. En segundo lugar, se encuentra que el total de los ingresos de los municipios llegaron a los \$146 mil, equivalentes al 73% del total de los ingresos estatales, y de estos cerca del 50% se explican por los ingresos del impuesto directo que llegaron a los \$71 mil en ese año. Este recaudo de los distritos, sumado al porcentaje que le correspondía a las arcas estatales del impuesto directo nos da un total de \$88,6 mil, cifra mucho mayor que el recaudo por degüello y equivalente al 77% del total recaudo por aguardientes en ese año.

En realidad la expresión *décima de peso* para referirse al impuesto directo era un 0.1 punto porcentual de la tasa del impuesto que le correspondía al Estado Soberano, en tanto que en ese año la parte de la tasa que les correspondían a los distritos era según el departamento entre el 0,4 y 0,5 por mil. Así, para ese año el 23% del total de lo recaudado por los distritos fue a las arcas estatales y el 77% restante a los distritos. Un resumen de su comportamiento entre 1868 y 1872 se encuentra en la **Tabla 2** en donde vemos que la *Riqueza gravada* se mantuvo en alrededor de los \$16 millones en ese periodo. Además, en los distritos se recaudaba la mayoría de los ingresos estatales y de estos entre el 50% y 57% provenían del impuesto directo.

De otra parte, los ingresos distritales eran mucho más diversificados de lo que se ha reconocido. La información disponible muestra que los otros ingresos eran mucho más altos en los departamentos de Cúcuta, Socorro y Soto en donde representan el 60% del total de los ingresos distritales. Entre estos ingresos se encuentra el 25% del recaudo del impuesto de

¹⁸⁹ Informe del Presidente a la Asamblea legislativa. 1866. Pág. 5.

aguardiente que se destinaba a financiar los gastos distritales en educación. Gran parte de los demás cobros distritales vienen igualmente heredados de la colonia como degüello de ganado menor, cobro de plazas de mercado, alumbrado público, pesas y medidas, y multas.

Asimismo al analizar los gastos se encuentra que en 1870 sumaron \$190,000 y es la secretaría de Gobierno con \$92,900 la que ejecutó el mayor presupuesto, le sigue la de Justicia y Castigo con \$40,100, Obras Públicas con \$32,700, Hacienda y Tesoro con \$16,200, Beneficencia con \$6,400 y la deuda pública con \$2,800. Los gastos de la Secretaría de Gobierno incluyen los de educación y los de fuerza pública. Seguidamente el informe hace una valoración de cada una de las rentas y gastos más importantes y mira con preocupación los intentos de disminuir la tarifa del impuesto sobre degüello:

“Estos resultados os harán conocer qué es indispensable, si se quiere una buena administración pública, sostener el impuesto sobre el degüello en la misma cuota con que hoy está gravada la industria. La recaudación de esta renta no ha representado dificultades al gobierno ni ella se ha creado mayores antipatías de parte de los ciudadanos por razón del aumento que tuvo el impuesto, que las que de ordinario tiene toda contribución”¹⁹⁰

¹⁹⁰ Informe del Presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa en 1870, pág. 18.

TABLA 2. INGRESOS, GASTOS E IMPUESTOS DIRECTOS POR DEPARTAMENTOS DE SANTANDER 1868 - 1872

Tabla 2. Ingresos, Gastos e Impuesto Directo por Departamentos de Santander 1868 -1872										
Departamento	1868					1869				
	Rentas	Gastos	Superavit	Riqueza Gravada	Impuesto Directo	Rentas	Gastos	Superávit / Deficit	Riqueza Gravada	Impuesto Directo
Cúcuta	31.206	32.257	-1.051	2.896.710	12.440	28.099	27.476	623	2.844.872	14.986
García Rovira	19.178	20.166	-988	1.572.256	6.289	15.018	15.607	-589	1.755.909	6.877
Guanentá	20.051	20.632	-581	2.806.396	14.698	20.830	20.066	764	2.771.477	13.500
Ocaña	...	...	n.d.	1.068.481	4.281	8.263	7.559	704	1.192.642	5.855
Pamplona	...	...	n.d.	...	...	11.511	9.619	1.892	1.135.419	4.037
Socorro	25.794	28.398	-2.604	2.738.298	10.741	26.138	28.046	-1.908	2.713.206	12.806
Soto	22.597	26.958	-4.361	2.483.336	10.619	21.179	25.882	-4.703	2.450.269	12.481
Vélez	...	...	n.d.	2.510.331	8.125	17.366	20.958	-3.592	2.107.009	8.192
TOTAL	118.826	128.411	-9.585	16.075.808	59.068	131.038	134.255	-3.217	14.863.794	70.542
			1870							
Cúcuta	30.543	30.517	26	1.924.908	23.255	28.141	27.706	435	2.857.480	19.620
García Rovira	14.823	15.034	-211	1.668.314	6.483	16.273	16.243	30	1.659.264	9.728
Guanentá	20.083	20.480	-397	2.631.963	10.278	20.107	21.395	-1.288	2.395.197	14.096
Ocaña	9.402	8.583	819	1.154.796	4.693	9.119	8.756	363	1.252.702	2.499
Pamplona	8.566	6.415	2.151	1.196.290	5.609	10.550	10.638	-88	1.121.404	7.537
Socorro	25.113	26.217	-1.104	1.696.954	11.801	25.655	26.840	-1.185	2.565.293	15.691
Soto	17.046	20.629	-3.583	2.520.601	11.018	15.272	19.478	-4.206	2.293.272	9.336
Vélez	20.482	12.070	8.412	2.047.169		19.858	19.517	341	1.698.444	3.580
TOTAL	146.058	139.945	6.113	14.840.995	73.137	144.975	150.573	-5.598	15.843.056	82.087
			1.870							
Cúcuta	29.456	30.647	-1.191	3.051.150	12.811					
García Rovira	17.838	18.260	-422	1.682.468	7.467					
Guanentá	20.025	22.663	-2.638	2.470.762	9.451					
Ocaña	10.447	9.925	522	1.320.666	7.926					
Pamplona	10.259	10.576	-317	1.257.360	5.266					
Socorro	14.665	14.774	-109	2.645.165	10.676					
Soto	18.644	23.440	-4.796	2.439.379	10.351					
Vélez	21.020	20.663	357	1.763.930	6.950					
TOTAL	142.354	150.948	-8.594	16.630.880	70.898					

TABLA 3. CONSOLIDADO RECAUDO POR DEPARTAMENTOS Y DEL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER 1868 -1872

	1868	1869	1870	1871	1872
Cúcuta	30.543	28099	30.543	28.141	29.456
García Rovira	14.823	15018	14.823	16.273	17.838
Guanentá	20.083	20830	20.083	20.107	20.025
Ocaña	9.402	8263	9.402	9.119	10.447
Pamplona	8.566	11511	8.566	10.550	10.259
Socorro	25.113	26138	25.113	25.655	14.665
Soto	17.046	21179	17.046	15.272	18.644
Vélez	20.482	17366	20.482	19.858	21.020
Total Departamentos	146.058	148.404	146.058	144.975	142.354
Estado Soberano Santander	-	179.600	225.353	207.550	211.080
Consolidado Estado Santander	-	328.004	371413	352.525	353.434

Fuente: Informes a la Asamblea Legislativa del Presidente y Tesorería – Gacetas de Santander - varios años

Las finanzas de Santander en 1871 muestran una mejora de los principales impuestos del Estado con un aumento del 8% respecto del año anterior. El presidente Wilches, a pesar de los buenos resultados en materia de recaudo, se preocupaba porque en los últimos cinco años el total de la riqueza gravada se ha disminuido en un 20% al pasar de poco más de \$20 millones de pesos en 1865 a cerca de \$16 millones en ese año. No encuentra una explicación satisfactoria de este comportamiento y sugiere que puede ser por la falta de actividad de las Juntas Calificadoras del impuesto, las que reciben numerosas quejas de los ciudadanos. De otra parte, ve con preocupación que el recaudo de aguardientes ha perdido igualmente dinamismo en ese mismo periodo y afirma que:

“La renta de aguardientes que ha sido siempre la más productiva y con la cual se ha contado con mayor seguridad, va desmejorando de una manera alarmante, que hace temer su completa ruina; pero no es que el consumo del artículo haya disminuido, ni que su producción sea hoy más costosa, para los rematadores de la renta, es que la industria se ha concentrado en muy pocas manos, alejándose de ese modo la competencia y poniendo al Gobierno en la necesidad de adjudicar la renta al solo

licitador que la pretenda (...) la producción de aguardiente vale en el Estado \$301 mil de los cuales recibe el erario por todos los remates, \$111 mil. »¹⁹¹

Al verificar esta afirmación con las cifras del periodo no se encuentra una disminución de este tributo y por el contrario crece a lo largo de la década de los años setenta. Por último es interesante notar que del total del valor de la renta de aguardientes, el 37% queda en manos del Estado Soberano. Si a lo anterior sumamos el 25% del total que está asignado a los distritos, se tiene que el 50% del valor total de la producción de aguardiente queda en manos estatales y distritales.

En este informe, el presidente pone a consideración de la asamblea una propuesta para modificar la liquidación del impuesto directo. En resumen, propone que la parte correspondiente al Estado se liquide con base en los gastos de educación que se ejecuten en ese distrito, la tasa se subiría o bajaría hasta lograr los ingresos que necesita el Estado para financiar la educación y los demás gastos distritales. En consecuencia, los distritos podrían incrementar la tasa correspondiente hasta cuatro décimos o menos si así lo quisieran. La propuesta busca convertir el impuesto único en una especie de renta de destinación específica para financiar la educación con una tasa móvil que tenga como límite la financiación de los gastos en educación más los demás gastos distritales.

La propuesta guarda mucha relación con la idea del impuesto único que sirva para atender todos los gastos de un distrito. Sin embargo, esta propuesta en términos fiscales no es la más recomendable, pues las tasas móviles confunden al que paga el tributo, lo que hace menos transparente su gestión. Además se generaría inequidad pues se pagaría más en unos distritos que en otros, por lo que la tasa efectiva puede variar mucho de un año a otro. Las cifras disponibles muestran que con esta propuesta el presidente Wilches buscaba castigar a los Departamentos más ricos como Ocaña y Vélez en donde el impuesto había tenido un mal comportamiento en años anteriores y en donde su recaudo potencial era alto.

En 1872 las finanzas del Estado mantienen la misma dinámica de años anteriores en donde se ve una leve mejora de los ingresos más importantes y un mayor control de los gastos. El mayor incremento en este año frente a los inmediatamente anteriores se encuentra en la renta

¹⁹¹ Informe del Presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa en 1872, pág. 20.

del aguardiente; para 1872 se tiene presupuestado que los remates de este monopolio le produzcan al tesoro del Estado \$127 mil. Lo que representa un aumento de casi en el 10% respecto a los años anteriores. Este resultado se explica por las:

*“benéficas consecuencias de la ley fiscal expedida en el año anterior, que sacó de las manos de unos pocos monopolistas el remate del ramo de aguardientes, interesó a un mayor número de especuladores que se hicieron competencia, y a los mismos distritos por la parte que se les asignó en el exceso del producto del remate anterior”.*¹⁹²

Con esto, el presidente Wilches reconoce los efectos positivos de ampliar los remates de renta en más ciudadanos, tal y como lo propuso en el informe del año anterior. La renta de aguardiente aún explica el 55% del total de los ingresos del Estado Soberano y le sigue en importancia el degüello y el impuesto directo. En ese año, dado que aproximadamente las dos terceras partes del impuesto directo estaban en manos de los distritos, esta renta consolidada superaba a la de degüello y que representa poco más del 80% de la renta de aguardiente.

Así mismo los esfuerzos fiscales se extendieron a otras fuentes, la Asamblea de Santander por esos años creó un impuesto fijo sobre cada garito o mesa de juego de suerte y azar de \$150. Este impuesto no dio el rendimiento esperado y por eso en estos informes el presidente Wilches recomienda a la Asamblea que elimine dicho gravamen. Este impuesto era compartido por mitades entre el Estado y los distritos; sin embargo dado sus malos resultados propone que este se destine exclusivamente a los distritos y que este sea administrado directamente por ellos.

Aunque no se dispone de información completa de las demás fuentes de ingreso, el Anexo 2 nos muestra los ingresos detallados del estado soberano entre 1858 y 1883 de fuentes diversas como ingresos varios (juegos de azar), establecimientos de castigo, multas de instrucción, trabajo personal e intereses, entre otros, que llegan a representar entre un 4% y un 9% del total del recaudo.

¹⁹² Informe del Presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa en 1873, pág. 19.

El buen resultado fiscal de esos años queda manifiesto en el Informe del Presidente a la Asamblea en 1874. Los radicales orgullosos de sus buenos resultados fiscales, señalaban:

“Además, no debe extrañarse, porque es muy natural, esta dificultad fiscal, si llega a presentarse para el Estado. Si es verdad que el desarrollo y acrecentamiento de la riqueza en el país se traduce para el erario por el mayor rendimiento de los impuestos, y que el mayor ensanche de la civilización trae consigo mayores e imprescindibles necesidades en la administración de los negocios públicos, también es cierto que éstos signos de progreso no guardan entre nosotros la misma apetecible proporción: No es posible desconocer que la ignorancia va disipándose con mucha rapidez en nuestras masas populares; pero tampoco puede negarse que no somos tan ricos como al presente deberíamos serlo”.

“Por fortuna y para honra nuestra el manejo de los intereses fiscales se ha hecho hasta hoy y continuará haciéndose, con la mayor pureza y minuciosa economía; las rentas se recaudan con exactitud; los pagos son puntuales y los fondos se distribuyen convenientemente en las Cajas de los pagadores. El esmero con que se atiende a este importante ramo de la Administración ha contribuido eficazmente a hacer expedito el servicio en todos los demás.”¹⁹³

En 1879 las finanzas del Estado continúan mejorando, pues dos de sus principales fuentes han crecido notablemente, aguardientes y degüello, y prácticamente se han multiplicado por dos al compararlas con los ingresos de seis años antes, ver **Tabla 1**. Por el contrario, el impuesto directo en ese periodo se estanca y solo viene a repuntar al final de la década. El recaudo del impuesto directo muestra además un gran incremento en 1877 lo que se puede explicar por un aumento en la tarifa por efecto de la sublevación conservadora y problemas de orden público en el año inmediatamente anterior. El Gobierno estatal utiliza las facultades especiales para aumentar las tasas cuando se declara turbado el orden público.

¹⁹³ Informe del presidente a la Asamblea en el año 1874. Pág. 43

Ya en 1883 se confirma la mejoría de los ingresos estatales si se los comparan con los ingresos promedio de la década de los años setenta. Para éste año los ingresos acreditados o reconocidos presupuestalmente por concepto de la renta de aguardientes llegaron a los \$271,9 mil anuales, cifra que prácticamente dobla los ingresos por este concepto 10 años antes. Por degüello, los ingresos totales llegaron a los \$153,2 mil y los del impuesto directo a cargo del Estado a \$54.000. Aunque los datos de los informes están incompletos se estima que los ingresos de los distritos por este impuesto se acercaron a los \$120.000. En este año 1883 aparecen dos ingresos como importantes cuando no lo eran en años anteriores. Los ingresos por estampillas sumaron \$24.160 pesos en ese año y su cobro se distribuyó entre los nueve departamentos. Por su parte el nuevo impuesto sobre las mercancías extranjeras recaudó un total de \$49.180 pesos de los cuales \$32,1 mil se recaudaron en Cúcuta y Ocaña y \$14,1 mil en el departamento de Soto. En este año los ingresos del Estado Soberano llegaron a los \$508 mil.

La información fiscal muestra una tendencia definida de una mejoría sostenida de los ingresos del Estado Soberano y también de los distritos santandereanos. Si al comienzo se tuvo una gran crisis fiscal después de muchas vacilaciones se logró diseñar paso a paso una estructura tributaria acorde con los retos de gasto que se impusieron los gobiernos radicales. En un primer momento se abandona rápidamente la idea del impuesto único directo y se acepta la existencia de otras fuentes, seguidamente, aumentan las tarifas y se mejora la gestión de los ingresos por aguardiente y degüello. Más adelante la administración Wilches crea el impuesto a las mercancías importadas y las estampillas. La suma de todas estas decisiones permitió que a lo largo de 25 años, entre 1858 y 1883, los recaudos fiscales aumentaran notablemente y se multiplicaran por tres. Debe mencionarse que por las características de estos impuestos, no se vieron afectados por los periodos de auge y recesión de la economía y las exportaciones de la región, por el contrario su crecimiento es permanente y refleja un periodo de prosperidad que impulsó un mayor consumo inclusive entre los bienes que estaban gravados como el aguardiente y la carne.

3.1 Sobre las Principales Fuentes de Ingresos de Santander

La gestión de las juntas administradoras del impuesto directo y de los mismos colectores de los impuestos, era muy eficiente. En García Rovira la riqueza denunciada (declarada) se

dobra una vez esta es calificada (revisada) por las autoridades al pasar de poco más de \$1 millón a \$2,3 millones. Un ejemplo de la riqueza declarada se encuentra en la **Tabla 4** en donde vemos la relación de pasivos y activos de una declaración de 1858 reportada en la Gaceta de Santander. En esta se muestra como el patrimonio declarado incluía tierras, propiedades inmuebles, semovientes y mobiliario. Esta declaración no incluía dinero en efectivo, oro o piedras preciosas. Por su parte, en el pasivo se incluían los pagarés, posiblemente préstamos, y los censos reconocidos por del declarante. En este caso los dos censos eran uno a favor del Convento de Pamplona y el otro en favor de una escuela en Vélez. Este es un ejemplo novedoso de cómo los censos se utilizaban no solamente a favor de instituciones religiosas, sino también de otras obras de beneficio social como la escuela mencionada. Igualmente se entiende como un censo comprometía algunas veces solo una parte del valor de una propiedad, así el censo a favor del Convento de Pamplona por \$2.000 era equivalente al 40% del valor de las tierras del Hato mencionadas en la declaración. Por último, hay que tener en cuenta que en 1858 es cuando por primera vez se cobra el impuesto único en el recién creado estado soberano de Santander; por lo que es posible que en los años siguientes el procedimiento cambiara y por eso no se encontraron en las Gacetas y otras fuentes consultadas declaraciones de riqueza detalladas como en este caso. El vecino del Palmar era un ciudadano con un alto nivel de riqueza al interior del estado.

TABLA 4. N. N. VECINO DEL PALMAR: DECLARO Y EN CASO NECESARIO JURO QUE POSEO EN EL ESTADO LO SIGUIENTE:

ACTIVO	VALOR
En las tierras de Hato en Ocaña	5.000
En cien yeguas existentes en las mismas tierras	4.000
En muebles de casa y uso	1.000
En una casa en esta ciudad	2.000
<i>TOTAL</i>	12.000
PASIVO	
En un censo a favor de la escuela de Vélez, que reconozco sobre mi casa de ésta ciudad	1.000
En un censo a favor del convento de Pamplona, reconocido sobre las tierras de Hato	2.000
En un pagaré a favor de José A. Lémus, de Onzaga	500
En un pagaré a favor de Rojas y Cia. de Maracaibo	1.000
<i>TOTAL</i>	4.500
<i>Saldo a mi favor</i>	7.500

Fuente: Gaceta de Santander. Año I. N° 25. Bucaramanga. 29 de Enero de 1858. Pág. 147.

La declaración debía ser muy precisa sobre las deudas del declarante, ya que esto no se debería tener en cuenta como base gravable al momento de la liquidación del impuesto directo. En la Gaceta de Santander se encuentra una precisión sobre el procedimiento para el registro de los pasivos.

“En las declaraciones de riqueza se tendrán como activo las partidas del pasivo que no expresen a quien se deben; y el declarante pagará el impuesto que corresponde a tales partidas, a no ser que exprese el nombre de su acreedor dentro de cuatro días de recibida la presente resolución.”¹⁹⁴

La **Tabla 5** muestra que un buen número de ciudadanos del Estado Soberano de Santander presentaban declaración de riqueza gravable. En sólo 24 distritos reportados en la Gaceta de Santander en 1858, en total 4.961 declararon, las cuales llegaron a una riqueza total de más de \$2.3 millones. Sin embargo, el valor promedio de la riqueza declarada por distrito era muy baja pues fluctuaba entre los \$100 y \$1.000. Se encuentra además que la riqueza promedio era mucho mayor en los municipios más poblados, así en Piedecuesta y Ocaña la declaración promedio era cercana a los \$900, en tanto que los poco poblados como Vetas y Buena Vista era de apenas \$100. En la mayoría de los municipios la declaración de riqueza promedio estaba alrededor de los \$440.

Sin embargo este primer reporte de las declaraciones de riqueza creció mucho más en los años siguientes. Por ejemplo, un reporte del Departamento de García Rovira de 1878 muestra que la riqueza declarada fue superior a los \$2.3 millones, la revisión de la riqueza declarada se incrementó en más de un 100%, ver Tabla 6. Estos ajustes al alza de la base gravable del impuesto sólo eran posibles con la descentralización de algunas funciones en el cobro del impuesto y con el trabajo en paralelo de los recolectores del impuesto. Estos devengaban sus ingresos como un porcentaje del total de la recaudación del impuesto único. El reporte nos muestra además el porcentaje del impuesto directo que se destina para educación, el 33% del total. Así mismo en las arcas distritales era destinado para dicho fin el 25% de la renta de aguardientes. Queda en claro que de los dos principales gravámenes

¹⁹⁴ Gaceta de Santander. Año I. N° 43. Bucaramanga. 9 de Junio de 1858.

del Estado, una parte de ellos estaba descentralizada y su gestión era en gran parte responsabilidad de las autoridades locales.

TABLA 5. RIQUEZA DECLARADA Y NÚMERO DE DECLARANTES EN 24 DISTRITOS DE SANTANDER (1858)

DISTRITO	Declarantes	VALOR	Riqueza Promedio
Cabrera	367	\$ 75.018	\$ 204,4
Valle	222	\$ 59.327	\$ 267,2
La Baja	91	\$ 20.717	\$ 227,7
Florida Blanca	229	\$ 94.996	\$ 414,8
Pueblo Nuevo	15	\$ 4.029	\$ 268,6
Umpalá	134	\$ 38.348	\$ 286,2
Guaca	371	\$ 111.332	\$ 300,1
Los Santos	163	\$ 59.853	\$ 367,2
Vetas	65	\$ 4.824	\$ 74,2
Palmas	n. d.	\$ 110.834	n.d.
Chinacota	297	\$ 144.823	\$ 487,6
Mutizcua	62	\$ 68.066	\$ 1.097,8
Chopo	144	\$ 25.945	\$ 180,2
Buena Vista	80	\$ 7.479	\$ 93,5
Jordán	78	\$ 37.601	\$ 482,1
Capitanejo	95	\$ 49.959	\$ 525,9
Tona	120	\$ 52.525	\$ 437,7
La Concepción	362	\$ 143.432	\$ 396,2
Ocaña	387	\$ 338.722	\$ 875,3
Girón	642	\$ 256.514	\$ 399,6
Piedecuesta	492	\$ 478.443	\$ 972,4
Aratoca	129	\$ 26.810	\$ 207,8
Encino	177	\$ 56.409	\$ 318,7
Olival	239	\$ 71.645	\$ 299,8
Total	4.961	\$ 2.337.651	

Fuente: Gaceta de Santander. Año I. N° 42. Bucaramanga. 26 de Abril de 1858.

TABLA 6. GARCÍA ROVIRA – RIQUEZA DECLARADA, TASA DEL IMPUESTO ÚNICO Y % PARA INSTRUCCIÓN PÚBLICA POR DISTRITOS - 1878 (\$)

DISTRITOS	RIQUEZA		Tasa impuesto * 1000	0,2 para Instrucción	25% Renta aguardientes
	Denunciada	Calificada			
Capitanejo	40.677	76.950	6	171	210
Carcasí	45.736	92.575	6	214	318
Cepitá	33.014	60.850	6	122	98
Cerrito	89.962	285.655	6	699	...
Concepción	142.891	249.505	6	499	165
Encino	82.974	148.582	6	489	327
Guaca	95.943	254.100	6	546	332
Macaravita	...	138.850	6	290	172
Málaga	181.435	299.000	6	624	583
Mogalavita	92.163	167.300	6	347	242

San Andres	195.897	416.700	6	891	191
San Miguel	70.630	136.330	6	282	106
Totales	1.071.322	2.326.397		5.174	2.747

Fuente: Informe Superintendente Instrucción Pública a la Asamblea Legislativa 1879. págs. 87-89

Otro ejemplo de la distribución de los recursos del impuesto directo se encuentra en el Socorro en 1881. En este año la riqueza declarada se aumentó o se calificó y se tuvo un ajuste al alza en promedio del 30%, ver Tabla 7. También es posible apreciar como en dos distritos las tasas eran más altas: Gambita y Suaita. El cuadro muestra además la distribución entre el estado soberano y los distritos del impuesto recaudado.

TABLA 7. SOCORRO– RIQUEZA DECLARADA, TASA IMPUESTO DIRECTO Y SU DISTRIBUCIÓN 1881(\$)

DISTRITOS	RIQUEZA			Tasa * 1000	PRODUCTO		TOTAL
	Relacionada	Aumentada	Calificada		Estado	Distritos	
Chima	148.164	73.696	8.680	6	957	478	1435
Gámbita	66.818	33.407	4.550	7	547	219	765
Guadalupe	98.395	41.755	7.850	6	623	312	935
Guapotá	92.038	39.316	2.250	6	543	272	815
Hato	80.799	40.991	750	6	493	247	740
Oiba	117.064	24.251	7.575	6	626	313	939
Olival	43.483	27.967	4.650	6	323	162	485
Palmar	84.069	38.891	3.550	6	520	260	780
Palmas	109.933	24.932	810	6	546	273	819
Páramo	117.139	16.786	6.900	6	591	295	886
Pinchote	131.464	41.861	4.375	6	1092	364	1457
Simacota	234.824	103.221	4.801	6	1043	695	1738
Socorro	545.899	122.763	14.910	6	2794	1370	4164
Suaita	159.069	64.416	3.470	9	1614	461	2075
Totales	2.029.158	694.253	75.121		12312	5721	18033

Fuente: Informe sobre Hacienda y Presupuestos de 1881, pág. 13

La relación entre las finanzas del Estado de Santander y los distritos nos deja varias enseñanzas. En primer lugar, los radicales extendieron a los distritos las ideas de descentralización fiscal que impulsó Murillo Toro. El impuesto directo se diseñó de tal manera que su gestión se desarrollara en gran parte en los mismos distritos; por esto el funcionamiento de las juntas administradoras del impuesto, junto con la gestión de los colectores, lograron armar un buen sistema de información y una base gravable apropiada para su cobro.

A su vez, en los Distritos se conocen otras fuentes de ingreso como las multas, pesas y medidas, plazas de mercado y juegos de azar. Los recursos de los distritos estaban destinados en gran parte a financiar la educación primaria principalmente y con estos

recursos se logró un importante aumento de la matrícula escolar. Igualmente, parte del gasto de los distritos se financiaba con recursos del Estado Soberano, así se giraban recursos estatales a los distritos provenientes de las rentas del aguardiente.

Así mismo, Santander logra diseñar y poner en marcha una estructura administrativa compleja y con resultados positivos en su recaudo y reconocimiento. Como vimos, se presentaron en 1858 cerca de 5 mil declaraciones de riqueza en 24 distritos; e inclusive ciudadanos que estaban muy lejos de ser considerados ricos declararon y pagaron este impuesto. Sin embargo, en 1859 se decidió que las riquezas menores a \$50 no debían presentar declaración (Ley 21 de 1859, Artículo 1). Así mismo, es tal vez el primer gran esfuerzo positivo por generar un impuesto al patrimonio y/o a la propiedad con resultados notables en materia fiscal. En este caso el éxito de su gestión se explica por la gestión descentralizada que se hizo del mismo. Desde el gobierno federal en el siglo XIX no se estaba en capacidad de diseñar una gestión moderna y flexible como si se logró en Santander para cobrar el impuesto directo. Resultados similares muy posiblemente se dieron en otros Estados pues el monto de su recaudo fue igualmente importante.

El diseño para la gestión del cobro del impuesto directo explica en gran parte su éxito. El decreto expedido en julio de 1859 precisa que como *indemnización* el 6% de lo recaudado en los Distritos será destinado a las Juntas calificadoras distritales y los recaudadores recibirán el 10% del total recaudado¹⁹⁵. Inclusive se intentó aumentar el impuesto por efecto de las guerras civiles, así la Ley 21 de 1859 aumentó el impuesto directo en 2 décimos de peso por cada cien pesos de riqueza. Dice esta Ley que el impuesto debe ser pagado en dinero sonante y que se destinaran exclusivamente a la fuerza pública¹⁹⁶. Esta decisión tuvo una aplicación corta pues Santander perdió en poco tiempo la guerra civil. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos por una buena gestión del impuesto directo,

¹⁹⁵ Decreto señalando el tanto por ciento a que tienen derecho las juntas de impuesto y los recaudadores. De conformidad con los artículos 15 y 20 de la ley de 4 de octubre de 1858 decreta: Art. 1. Señálese como indemnización del trabajo de las juntas de impuesto, el 6% del producto de esta renta en el Distrito. Art. 2. Los recaudadores disfrutarán del 10% de las cantidades que recauden procedentes del impuesto. (Gaceta de Santander. Año II. N° 81. Bucaramanga. 23 de Julio de 1859. Pág. 342)

¹⁹⁶ Ley de 21 de diciembre de 1859 sobre impuesto. Gaceta de Santander, 20 de junio de 1860. Número 118. Pág. 490.

diferentes informes ven con preocupación que hay corrupción en algunos distritos para hacer disminuir la calificación de la riqueza declarada.

“Me permito llamar muy especialmente vuestra atención hacia la necesidad de establecer en la ley fiscal algún remedio eficaz para impedir la desmoralización del impuesto directo que es la fuente principal de los recursos de los distritos y la base de una de las rentas del Estado, sin la cual no se podría hacer frente a los gastos del ramo de instrucción pública (...) En el distrito de Girón, uno de los más ricos del Departamento de Soto no alcanzaban las rentas en este año para pagar los sueldos de ninguno de los empleados, a causa de que las juntas de impuestos desde años anteriores han venido confabulándose con los contribuyentes en la calificación de la riqueza para hacerla disminuir. Vosotros sabéis que lo mismo pasa en otros muchos distritos, aunque no hayan llegado a aquel grado de escándalo, y aquí en este Departamento se ha hecho notar en el mismo sentido uno de los pueblos que más ha prosperado en los últimos años y sin embargo no ha podido construir la cárcel municipal por falta de recursos.”¹⁹⁷

Así mismo, los informes de los Tesoreros del Estado mostraban como las Juntas de Impuesto, compuestas por los mismos contribuyentes, tuvieron en algunos años un impacto negativo en la riqueza declarada en Santander.

“Esto depende, a no dejar duda, de que las juntas se componen exclusivamente de contribuyentes, pues es fácil comprender que mal puede ser severo en la calificación de una declaración de riqueza, el que puede temer que al obrar así se le denuncie por ofendido lo que por su parte haya ocultado en su propia declaración. Una conformación palpable es el hecho de que en el año 1868 en que comenzaron a funcionar las Juntas de organización que les dio la Ley del 1867, la riqueza total del Estado apareció disminuida en cerca de dos millones de pesos respecto del año anterior.”¹⁹⁸

¹⁹⁷ Informe del Tesorero General a la Asamblea Legislativa 1874. Pág.44.

¹⁹⁸ Informe del Tesorero General. Ibid. Pág.44.

Con el desarrollo del cobro del impuesto directo se criticó cada vez más la gestión del mismo, pues el proceso de declarar la riqueza siempre fue objeto de dudas en su gestión. Por esto el Gobierno en 1881 propuso un plan para establecer de manera equitativa el valor de las propiedades urbanas y territoriales. En este momento se habla de la necesidad de crear o formar un catastro, *que es la fórmula científica del impuesto directo*. Una idea que ya tenía Murillo Toro veinte años atrás.

*“Por esta Jefatura se ha dado cumplimiento a la circular de la Secretaría de Hacienda, número 20, de fecha 4 del presente mes, y dispuesto organizar en cada distrito una comisión compuesta de uno o dos miembros que de su seno nombre la respectiva Corporación municipal y dos vecinos notables designados por la Jefatura, la que ha tenido el cuidado de escoger para ello propietarios honrados, conocedores y capaces para que el resultado de los trabajos de la comisión corresponda en cuanto sea posible al interesante objeto que el Gobierno se propone, que es el de desarrollar y proponer a la Asamblea próxima un plan que conduzca a establecer de manera equitativa el valor de las propiedades urbanas y territoriales, eliminando o por lo menos alejando las diferentes causas de inexactitud a que esté sujeta la apreciación, con perjuicio de los intereses de las Municipalidades, los del Estado, los de los particulares y los fines morales del impuesto directo. Los datos que por éste medio puedan obtenerse, por deficientes y faltos de exactitud que sean, pueden contribuir en mucho al propósito del Gobierno, mientras se llega a la formación del catastro del Estado que es la fórmula científica del impuesto directo.”*¹⁹⁹

Sin embargo, aun el avance normativo encontraba limitaciones. El encargado de la Jefatura Departamental del Socorro, reconoce que los cargos públicos no están en manos de las personas idóneas y desde luego, cuando el estado del desarrollo institucional no daba para más, intentar una gestión técnica del impuesto encontraba limitaciones:

“Desde luego no todas esas Corporaciones y empleados muestran igual celo por los intereses del común ni ejercen las atribuciones de que están investidos con la escrupulosidad y eficacia que debieran y muchas veces ni aun con el criterio que la

¹⁹⁹ Jefatura Departamental del Socorro, Número 118. Socorro. Julio 18 de 1881. Pág. 11.

*ley supone en todo funcionario público, debido no solo a la ignorancia tan general de nuestros pueblos, sino a la indiferencia y casi repugnancia con que los vecinos notables y pudientes rehúyen el servicio de los puestos municipales, sin caer en la cuenta de que así entregan los intereses de la colectividad y por consiguiente los suyos propios en manos de personas incompetentes y mal intencionadas.*²⁰⁰

De otra parte, los ingresos por degüello siempre fueron únicamente del Estado de Santander. La adjudicación de la explotación comercial de la venta de carne se asignaba mediante remates estatales de cada uno de los distritos por un periodo de tiempo definido. La Tabla 8 nos muestra la adjudicación efectuada en el departamento del Socorro en 1880, vemos como en todos los casos los adjudicatarios tomaban posesión del remate a partir de enero de 1881. Cada uno de ellos hacía una oferta pública para explotación del monopolio de la venta de carne en el respectivo distrito. Tal parece que estas adjudicaciones fueron anuales pero se encuentran casos en donde el remate fue por varios años. Igualmente se encuentra que un mismo adjudicatario pudo atender varios distritos al tiempo como sucedió con Eliseo Otero en Oiba y Olival. Un decreto de 1865 reforma la Ley orgánica de rentas del Estado, esta dice que el remate es anual y que cuando no se tenga rematador esta se entregará por el tiempo faltante²⁰¹. Las cifras del valor de los remates muestran un aumento sostenido del valor de dichos remates entre 1878 y 1881, el valor total de los mismos pasó de más de \$20 mil en el departamento a poco más de \$29 mil tres años después. Esto representa un aumento del recaudo por remates del 45% en solo tres años. En 1881 el recaudo por degüello era un 50% mayor al del impuesto único en el Departamento del Socorro.

Al estimar el valor per cápita anual del remate en cada distrito con base en los datos del censo de 1865 se encuentra que cada santandereano pasó de pagar 31 centavos en 1878 a 44 centavos en 1881 al año, ver

Tabla 9. Se encuentran igualmente diferencias notables entre distritos y se identifica a su vez un patrón en su comportamiento; los municipios más poblados pagan per cápita hasta

²⁰⁰ Jefatura Departamental del Socorro, Número 118. Socorro. Julio 18 de 1881. Pág. 8.

²⁰¹ Decreto adicional y reformativo del 29 de noviembre de 1865 en ejecución de la ley de 24 de octubre del mismo año, Orgánica de las rentas del Estado. Gaceta de Santander, 1865.pág. 602.

tres veces más que los municipios con menor población. Esto puede significar que el consumo de carne era mucho mayor en especial en las cabeceras de Socorro, Suaita, Simacota, Oiba y Guadalupe, razón por la cual los rematadores estaban dispuestos a pagar mucho más que en el resto de municipios del Departamento.

TABLA 8. DEPARTAMENTO DEL SOCORRO, ADJUDICACIÓN DE REMATES DE DEGÜELLO POR DISTRITOS.*

DISTRITOS	REMATE (\$)	FECHA DE LA ADJUDICACION	REMATADORES	FIADORES
Chima	1.100	Diciem. 4 de 1880	Liberio Arguello	Pedro E. Carreño
Gámbita	728	Id. 5 de 1880	Celso Díaz	Jesús Molina
Guadalupe	1.632	Id. 6 de 1880	Telmo Obregón	Francisco Pradilla
Guapotá	801	Id. 7 de 1881	Jesús Salazar	Lorenzo Mora
Hato	252	Id. 8 de 1881	Arsenio Otero	Ángel María Otero
Oiba	3.812	Id. 8 de 1882	Eliseo Toledo	A. Rueda y A. Arenas
Olival	346	Id. 9 de 1882	Eliseo Toledo	Antonio Arenas T
Palmar	431	Id. 10 de 1883	Leoncio Amorocho	Jerónimo Noriega
Palmas	1.085	Id. 14 de 1883	Antonio Acosta	Saturnino Mujica
Páramo	624	Id. 13 de 1884	Abel Parra	Prospero Rojas
Pinchote	260	Id. 15 de 1884	Valentín Carreno	Camilo León
Simacota	3.625	Marzo 30 de 1881	Joaquín Amaya B	Ricardo García
Socorro	9.500	Diciem. 16 de 1880	Jesús Salazar	Miguel Gómez M
Suaita	4.883	Id. 17 de 1880	Atilaba Vanegas	Dámaso Villareal
Total \$	29.078			

Fuente: Informe sobre Hacienda y Presupuestos de 1881. pág. 15

* La fecha de posesión del remate es el 1 de enero del año siguiente.

TABLA 9. DEPARTAMENTO DEL SOCORRO INGRESOS POR DEGÜELLO DE GANADO 1878 -1879 - 1881 (\$)

Distritos	Población	1878	1879	1881	Ingresos Per-Cápita		
					1878	1879	1881
Chima	3.507	880	1.100	1.100	0,25	0,31	0,31
Gámbita	3.038	574	926	728	0,19	0,30	0,24
Guadalupe	4.111	1.162	1.463	1.632	0,28	0,36	0,40
Guapotá	3.018	570	1.088	801	0,19	0,36	0,27
Hato	2.546	200	250	252	0,08	0,10	0,10
Oiba	5.521	3.247	3.302	3.812	0,59	0,60	0,69
Olival	2.654	221	277	346	0,08	0,10	0,13
Palmar	2.243	201	251	431	0,09	0,11	0,19
Palmas	2.427	877	878	1.085	0,36	0,36	0,45
Páramo	3.464	405	650	624	0,12	0,19	0,18
Pinchote	2.559	200	260	260	0,08	0,10	0,10
Simacota	6.436	2.951	2.322	3.625	0,46	0,36	0,56
Socorro	16.048	5.760	8.417	9.500	0,36	0,52	0,59
Suaita	8.017	3.181	4.032	4.883	0,40	0,50	0,61

Total	65.589	20.429	25.215	29.078	0,31	0,38	0,44
--------------	--------	--------	--------	--------	------	------	------

Fuente: Informe sobre Hacienda y Presupuestos de 1881, pág. 47.

De otra parte, la

Tabla 10 nos muestra los ingresos por la renta de aguardiente para los distritos del Departamento del Socorro en 1878 y 1879, estos llegaron a los \$13.972 y \$18.244 respectivamente. Este nivel recaudo era mayor que el del impuesto único y el degüello de ganado. La renta de licores era descentralizada en Santander. Este monopolio era administrado por los distritos, los cuales podían entregarlo mediante remates y a la vez precisar la gestión de su cobro. El rematador sustituye al Estado en el control de la producción, introducción y renta de aguardientes²⁰² Igualmente se decidió que no podía tener menos de 22 grados el aguardiente producido. Así mismo, se debía tener un control muy estricto del licor producido en otros distritos y del licor importado o extranjero el cual era objeto de una tasa para poder ser comercializado.

Para la administración del cobro de estos dos impuestos, aguardientes y degüello, se utilizaron a colectores de impuestos por Departamento. La

Tabla 11 nos muestra el recaudo efectuado por los colectores de impuestos en ocho departamentos durante la vigencia fiscal de 1862 a 1863. Se puede apreciar cómo estos se encargan de cobrar la mayoría de los ingresos estatales. Se encuentra además que ya solo cuatro años después de la expedición del primer marco tributario para el Estado en 1858, el

²⁰² En ejecución de la ley 28 de 1867; y considerando que en ninguno de los distritos que forman el departamentos se ha verificado el remate del mencionado ramo por falta de licitadores; y convencido que el sistema por administración en el presente caso es más ventajoso a los intereses del erario. Decreta en su Artículo 1 que la renta del impuesto sobre el consumo de licores extranjeros, establecida por la ley 28 de 1867 se recaudará en el año entrante por el sistema de administración. Y en el Artículo 2 que los tesoreros municipales recaudarán el derecho y remitirá mensualmente su producto a la Tesorería General, llevando por separado una cuenta por el sistema de cargo y data. (**Gaceta de Santander 1868, pág. 524**). Por su parte, **la Ley de 4 de junio de 1860, sobre descentralización de rentas y gastos señala en su artículo 12** que en los distritos donde se establezca el monopolio de aguardientes, se observarán las reglas siguientes: 1) Que el impuesto grave la producción en el distrito y la introducción de aguardientes de otros distritos, 2) Que no pueda destilarse ni introducirse para el consumo, sin permiso del rematador o administrador del respectivo distrito, 3) Que el aguardiente que se dé al consumo no tenga menos de 22 grados. Y en su capítulo 4 *de la organización del monopolio de aguardientes*, en el Artículo 18 instaura que corresponde a los ayuntamientos acordar las reglas que deban observarse en los respectivos distritos, sobre el remate, seguridades, cobro y percibo del producto del monopolio de aguardientes. El Artículo 19 dice que el rematador de los aguardientes en un distrito del Estado sustituye al gobierno en el derecho de producción, introducción y venta de los aguardientes. (Gaceta de Santander. Año I. N° 43. Bucaramanga. 9 de Junio de 1858. Pág. 480-481)

porcentaje total del recaudo destinado a los colectores era del 4% del total. En Ocaña este llegó al 5% y en Guanentá, Socorro y Soto era de solo el 3%²⁰³.

TABLA 10. DEPARTAMENTO DEL SOCORRO INGRESOS DE AGUARDIENTE POR DISTRITO 1878 -1879.

DISTRITOS	INGRESOS ANUALES		AUMENTO
	1878	1879	
Chima	408	470	62
Gámbita	85	163	78
Guadalupe	850	850	...
Guapotá	366	536	170
Hato	414	535	121
Oiba	823	1.179	356
Olival	38	96	59
Palmar			
	150	268	118
Palmas			
	300	330	30
Páramo			
	180	180	...
Pinchote			
	300	564	264
Simacota			
	1.155	2.306	1.151
Socorro			
	7.880	9.181	1.301
Suaita			
	1.024	1.586	561
Totales			
	13972	18244	4271

Fuente: Informe Sobre Hacienda y Presupuestos de 1881, pág. 47

TABLA 11. RENTAS DEPARTAMENTALES Y SUELDOS COLECTORES DE IMPUESTOS 1862-1863

DEPARTAMENTOS	Aguardientes	Degüello	Ingresos varios	Totales	colector Impuestos
Cúcuta	19.649	4.310	100	24.059	962
García Rovira	14.035	707	100	14.841	594
Guanentá	11.267	5.847	100	17.214	516
Pamplona	13.820	875	100	14.795	592
Ocaña	4.225	1.600	80	5.905	295
Socorro	16.770	9.600	200	26.570	797
Soto	31.262	6.471	100	37.832	1.135
Vélez	3.000	3.000	50	6.050	242
Total	114.028	32.409	830	147.267	5.134

Fuente: Gaceta de Santander Números 129 y 205.

²⁰³ Gacetas de Santander. Números. 129 y 205.

3.2 Salinas y Vías: un caso de colaboración exitosa

Después de la expedición de la Ley 5 de 1959 sobre Salinas esta se convirtió en la principal fuente de recursos para la construcción de caminos y ferrocarriles en la Unión.²⁰⁴ La Tabla 12 nos muestra los recursos recibidos en 1874 por la explotación de las minas en Cundinamarca y Boyacá, en este año igualmente ingresaron recursos de años anteriores que estaban consignados en el Banco de Bogotá. Estos recursos se repartieron en más de ocho proyectos en seis departamentos. El informe del tesoro muestra que se asignaron recursos por más de \$35 mil y que quedaron pendientes por asignar \$15 mil. Los departamentos favorecidos fueron los de Vélez y Socorro y los que menos recursos recibieron fueron los de Cúcuta, Soto y García Rovira. Este nivel de recursos de la salinas estatales transferidos desde el nivel central es muy alto si se comparan con los ingresos propios del Estado Soberano. En ese año, 1874, representaron el 25% del total de los ingresos corrientes estatales. El monto de esta transferencia para vías de comunicación fue producto de una negociación entre Gobierno Federal y los Estados Soberanos que lograron destinar una de las principales fuentes de recursos del Gobierno Central a favor gobiernos territoriales. Si bien inicialmente se financiaron vías terrestres, esta misma fuente de recursos se utilizó posteriormente para financiar ferrocarriles.

TABLA 12. INGRESOS DE SANTANDER DE LAS SALINAS NACIONALES 1874

Ingresos	
De las salinas de Zipaquirá, Nemocón , Teusa y Sesquilé	\$ 32.771
De las salinas de Chita y Muneque	\$ 5.418
Por derechos de introducción de sales	\$ 1.822
De la misma procedencia, depositada en el Banco de Bogotá	\$ 10.224
Total	\$ 50.235
Gastos	
En el Departamento del Socorro	
En la composición y construcción camino Socorro a Mamaruca	\$ 5.637
En la construcción y mejora del camino del Socorro a Pinchote	\$ 7.985
En el Departamento de Vélez	
En la construcción y composición del camino central de Mamaruca	\$ 13.398
En el Departamento de Cúcuta	
Composición del camino de San José a la Donjuana (Depto de Pamplona)	\$ 1.299
En el Departamento de Pamplona	
En la composición del camino de Pamplona al Departamento de Soto	\$ 990
En el Departamento de Guanentá	

²⁰⁴ Gaceta de Santander. Año VIII. N° 346. Socorro. 31 de Mayo de 1866.

En la reforma del camino de San Gil a Sube	\$ 5.000
Composición del camino San Gil a Pinchote	\$ 300
En el Departamento de Soto	
composición del camino del Volador al Socorro	\$ 1.300
Gastos Varios	\$ 78
Total	\$ 35.987
Saldo	\$ 14.248

Fuente: Informe del Tesorero General de Santander 1874, Pág. 5.

Una de las razones que más se argumentaba para destinar recursos nacionales o financiar vías de los Estados era la necesidad de abaratar los costos de transporte y ahorrar tiempo. El mal estado de las vías produce incrementos en los precios de los productos que deben ser transportados a zonas alejadas de las ciudades capitales y con vías de comunicación precarias. Este problema se encuentra en Santander con la sal:

“Es sabido que la sal que consumen los 225.000 habitantes del Estado que residen en los Departamentos de Vélez, Socorro y Guanenta es traída de las salinas nacionales de Zipaquirá, Nemocón, Tausa y Sesquilé, con excepción de un poca que viene de la salina de Chita a algunos pueblos del último Departamento citado que quedan más inmediatos a esa salina. El precio de compra de este artículo en los almacenes donde se expende había sido hasta ahora de cinco pesos la carga de ocho arrobas de sal compactada y de dos pesos cuarenta centavos la de sal vijúa y el de venta el de \$9,60, la primera, y \$8 la segunda en el verano, mientras que en el invierno la una sube hasta \$16 y la otra a \$11,20. La diferencia entre estos precios representa el costo adicional ocasionado por la mala condición de los caminos, el cual viene a significar anualmente una fuerte suma para los habitantes de esta sección del Estado. (...). Considerando ahora que el Gobierno Nacional ha decretado ya el alza en el precio de la sal que vende, y que se ha establecido un fuerte derecho sobre la internación e importación de la sal marina, con destino al fomento de las mejoras materiales, el precio de este artículo de primera necesidad llegará a subir en las épocas de invierno a una cantidad insoportable. (...). Como todos los caminos que conducen a Cundinamarca son igualmente malos, el comercio de sal se hace hoy para todos ellos; pero si el Gobierno concreta sus recursos a construir bien y a mantener en buen estado el que atraviesa la parte más larga del territorio Santandereano que es el que pasa por Puente Nacional, todos

los traficantes escogerán esta vía y el precio de aquel artículo podrá mantenerse con pocas fluctuaciones en lo necesario para compensar el de compra y remunerar el flete de las mulas; de este modo sería posible que los habitantes de Soto obtuvieran también una economía, ya que la sal de Zipaquirá podría llegar hasta allá, al mismo tiempo que los de estos Departamentos quedarían redimidos de un recargo enorme. Estas consideraciones son las que han motivado el empeño tomado por el Gobierno en mejorar la vía de que he venido hablando, y su decisión de no economizar sacrificios hasta obtener un resultado satisfactorio”²⁰⁵.

Como vimos, el monopolio de la sal y su precio final se definía en algunos casos en función de las necesidades de recursos, lo que hizo que el precio final se incrementara muchas veces. Lo anterior junto con el mal estado de las vías hizo que durante muchos años los ciudadanos de Cundinamarca, Boyacá, Santander y Tolima pagaran altísimos precios por este bien.

Por último, para la generación de otros ingresos, como juegos de azar, se adicionó la Ley Orgánica de Rentas del Estado²⁰⁶. Se estableció un impuesto de \$150 anuales por cada garito o mesa de juego. Se decidió además que su producido debía ser repartido entre el Estado y el Distrito.

3.3 Gastos del Estado Soberano

Los diferentes informes del presidente de Santander la Asamblea del Estado Soberano y los informes de Tesorería permiten identificar los principales rubros a los que se destinaban los gastos del estado a lo largo del periodo radical. La tabla 13 nos muestra el gasto en 12 años del periodo comprendido entre 1859 y 1880. En primer lugar se encuentra que el gasto se incrementó en un 400% a lo largo de todo el periodo y en especial por los gastos durante la década de los años setenta. Segundo, este incremento se explica en gran parte por los gastos en Justicia, Vías e Instrucción Pública, incremento que se financió con recursos propios pero también con recursos federales como los de las salinas. El aumento en los

²⁰⁵ Informe del presidente Estado Soberano 1874. Pág.25.

²⁰⁶ Gaceta de Santander. Año XII. N° 655. Socorro. 6 de Octubre de 1870.

gastos en educación se financio con por el aumento de la transferencia que comenzó a hacerse a partir de la expedición de la ley de instrucción pública.

Por su parte el gasto en vías se hace cada vez más importante y se nota como en algunos años de la década de los años setenta se reciben transferencias del gobierno federal destinadas a la financiación de proyectos específicos. Por ejemplo, es posible que este aumento coincida con la decisión de financiar el ferrocarril del Norte con recursos federales y en particular de las salinas. Así mismo, si bien tiene un bajo peso dentro del total, los gastos en Beneficencia, que incluyen lazaretos y hospitales, aumentan hasta convertirse en el 5% del total de los gastos ejecutados. Hay que recordar que en los primeros años estos gastos no aparecen en las cuentas fiscales. Los gastos de Hacienda son estables y hacen referencia al pago de las nóminas de los colectores de impuestos y de las juntas calificadoras distritales del impuesto directo. Como vimos, al financiamiento de estas nominas se destinaba más del 10% del total del recaudo de este impuesto. Este porcentaje se puede considerar alto pero también se puede entender como un fuerte incentivo para adelantar este difícil trabajo. En últimas, las mencionadas juntas eran que adelantaban una valoración del patrimonio de los individuos que debían pagar este impuesto. Labor que posiblemente no era vista con muy buenos ojos por el resto de la comunidad. Por último, se encuentra que los gastos más altos en promedio a lo largo de todo el periodo son los relacionados con la Justicia y las Cárceles son el sector con un mayor volumen del gasto asignado. Este punto se detalla a continuación.

3.3.1 El Financiamiento de Justicia

El análisis de los gastos de Santander nos lleva a concluir que, con diferencia, la justicia era al sector público al que más recursos se destinaban. A lo largo de todo el periodo radical en Santander estos superan en todos los años el 20% y en algunos se acerca al 30% del total. La **Tabla 13** muestra que los rubros de Justicia y Cárceles son los más importantes por su monto y solamente vienen a ser superados a finales de la década de los años setenta por el de instrucción pública. Las razones que explican este alto nivel del gasto se encuentran en la importancia que le daban los radicales a la justicia. En algunos de los estados soberanos colombianos durante el periodo federal, en especial en Santander, se expidieron códigos penales modernos muy alejados del código penal de 1837. La abolición de la pena de

muerte es apenas uno de sus elementos, se encuentran también otros importantes como el juicio por jurados, el desarrollo de un aparato de justicia fuerte y descentralizado y, la creación de tribunales especiales que desarrollarían la legislación a aplicar en cada estado soberano.

De otra parte, la posición de los radicales frente al tema de la pena de muerte queda reflejada en las palabras de Manuel Murillo Toro, citado por Hernández:

“El sistema penal conocido es el más propio para corromper las costumbres. Una legislación que para extinguir el asesinato manda a asesinar, entra en un círculo vicioso en que habrá de agotar sus fuerzas sin poder realizar sus propósitos²⁰⁷.”

Si bien sobre la pena de muerte se dio una discusión ideológica de profundos matices, siempre existió un argumento válido para no acabar con su aplicación: la dificultad de tener cárceles seguras en el territorio nacional. Como sabemos, no existían establecimientos apropiados y en muchos casos las mismas estaciones de policía, conventos y otros edificios no acordes se utilizaron para alojar presos con resultados negativos. En forma similar como sucedió con la educación, los cambios comenzaron en los estados soberanos y años después algunos fueron apropiados por los gobiernos federales.

En Santander rápidamente comenzó un debate sobre la necesidad de construir una gran cárcel, tipo panóptico, para los criminales que cometieran delitos graves. Discusión que llegó posteriormente al gobierno federal por la necesidad de construir en Bogotá un panóptico, la que sólo efectivamente se adelanta durante las administraciones de los radicales. Este Panóptico se enmarca en lo que se conoce como las penitenciarías modernas: celdas individuales, aislamiento de los criminales de la sociedad, desarrollo de reglas propias a su interior como clasificación de los patios por la peligrosidad de los presos, el reconocimiento de los derechos de los prisioneros y tener prisiones seguras que garanticen el pago completo de la pena. En este sentido el desarrollo de las cárceles está muy ligado no sólo a la corriente internacional de modernizar el sistema penitenciario, sino también a garantizar que las penas se cumplieran efectivamente²⁰⁸.

²⁰⁷ Hernández, *ibid.* pág.

²⁰⁸ Ver Salvatore, Ricardo y Aguirre, Carlos, Writing the History of Law, Crime, and Punishment in Latin America. En **Crime and Punishment in Latin America**. Duke University Press. Durham - London. 2001

Hay dos etapas claramente definidas en la reforma de la justicia en Santander. La primera por efecto de la creación del estado soberano y la segunda después de la expedición de la Constitución de 1863. En 1859 se expidió el código penal del estado y posteriormente se modificó tres veces en las siguientes administraciones radicales. Rey y Castellanos nos muestran en sus trabajos de tesis las principales decisiones que tomaron los radicales sobre la

TABLA 13. GASTOS ESTADO SOBERANO DE SANTANDER – 1859-1880 (PESOS)

Año	Gobierno	Fuerza Pública	Instrucción Pública	Justicia	Cárceles	Vías	Hacienda	Deuda Pública	Beneficencia*	Totales
1859	37144	0	0	44283	14800		14272	600	0	111099
1860	46164	0	0	64134	13060		19272	200	0	142830
1863	53150	37541	0	31917	11606		12873	18942	3082	169109
1864	14157	12821	5000	38184	13488	13600	13749	21516	4200	136715
1865	22524	23000	5000	34759	8558	13600	9859	15534	4423	137256
1867	30597	15740	12280	40316	23364	15400	15040	10447	5102	168287
1871	28413	20805	41600	39438	21672	17800	15420	3947	7581	196676
1876	33893	29207	83720	43142	37044	83333	16502	2440	13044	342325
1877	41077	27997	114072	48805	80992	53933	17366	8791	17162	410195
1878	41266	67907	127984	51172	81792	17953	17176	4430	17162	426842
1879	276489	0	0	60530	125214	60033	19360	6280	26559	574465
1880	59817	62484	178000	60094	45614		19810	6283	24537	456639

*Los gastos de beneficencia incluyen Lazaretos y Hospitales

Fuente: Informes a la Asamblea Legislativa del Presidente y Tesorería – Gacetas de Santander - varios años

justicia y los problemas de interpretación de la justicia en la sociedad a los que se enfrentaron para armar el aparato institucional necesario para su gestión²⁰⁹.

De acuerdo con el articulado del código penal de 1859 se define delito como *la ejecución u omisión de un hecho o daño en derecho ajeno, que hallándose específicamente mencionado aquí, sujeta al que ejecuta u omite a pena legal (art. 1)*²¹⁰. Con esta definición el espíritu liberal de la ley se mantiene pues es el mismo individuo con su propio discernimiento, capacidad o libre albedrío es el que define su posición frente al bien y el mal. En el código se clasifican los delitos en comunes y públicos, en donde los primeros se dividen entre leves y graves y, estipula que los jurados son los que deben aplicar la justicia para los delitos graves.

Los liberales tenían una interpretación muy diferente del delito y la manera de enfrentarlo. No estaban de acuerdo con los castigos ejemplares y reconocían la posibilidad que los criminales pudieran tener una segunda oportunidad en la sociedad. La definición del delito es uno de los temas centrales de discusión alrededor de la expedición del nuevo código penal. En el ya mencionado primer informe de Murillo Toro a la Asamblea del Estado también se refiere a la justicia. Nuevamente se encuentra una muy posición liberal que respeta y espera del individuo con su comportamiento un mayor compromiso con la ley:

“El advenimiento de la libertad debe aparejar una notable disminución en el catálogo de las acciones calificadas de delitos y en el modo de castigarlas, no menos que en el modo de atenuarlas....es un error muy general inculcado aún por la religión el que consiste en creer en la necesidad de espantar a los hombres con el horror de las penas para que se abstengan de las malas acciones. Desgraciado del hombre y de la sociedad que fundan su moralidad en el temor del castigo. El hombre que no se detiene delante del crimen sino por el miedo a la pena es un hombre ya corrompido... La moral por fortuna tiene bases más sólidas y eficaces. El bienestar fruto de la libertad de industria fuente de instrucción será también la gran base sobre la que descansará la moralidad pública. Los hombres serán honrados por un sentimiento elevado de deber, de armonía, tan distante del temor de la pena como del

²⁰⁹ Ver Rey, G. **Administración de Justicia y Derecho Penitenciario en el estado de Santander (1857 - 1878)**. Tesis de Maestría Universidad Industrial de Santander – Escuela de Historia. Bucaramanga. 2006. Castellanos, D. **La Jurisdicción Penal en el Estado Soberano de Santander 1857 -1885**. Tesis de Grado Universidad Industrial de Santander – Escuela de Historia. Bucaramanga. 2005.

²¹⁰ Código Penal del Estado Soberano de Santander 1859.

cálculo del ingreso. ¡Pero qué dificultad no hay de hacer comprender a los hombres de ahora lo que ha de ser el mundo moral que se divisa!”

Esta visión que avizora un mejor futuro no es exclusiva Murillo sino que también es compartida por otros presidentes del estado de Santander. De acuerdo con Rey el presidente Parra a su vez defendió los mismos ideales y confirma la idea que el sistema penal es de rehabilitación y que los hombres una vez corregidos por la sociedad tienen una nueva oportunidad. Argumenta inclusive que estos deberían ser propietarios de tierras y que el trabajo es una buena manera de corregir a los presos. Con ello defiende su política de utilizar esta mano de obra para la construcción de caminos y de ferrocarriles. Igualmente, José Villamizar otro presidente del estado soberano también ratifica la función correctiva de las cárceles y se preocupa inclusive por sus malas condiciones:

“Bien merece el sacrificio de unos pesos la mejora del sistema penal, cuyo objeto primordial no es castigar sino corregir; y este resultado no se alcanzará mientras los establecimientos de prisión continúen en el deplorable abandono en que hasta aquí se han mantenido”²¹¹.

El código de 1859 se extiende en el tema de los delitos públicos. Se incluyen como delitos el prevaricato, el cohecho, la negligencia, el peculado, la estafa, la vejación y el concierto para delinquir, como los más importantes. Los funcionarios públicos al ser los garantes de la libertad de los individuos debían ser estar muy pendientes de defender estos derechos, al mismo tiempo debían ser cuidadosos en el manejo de los recursos públicos y de la autoridad con la que estaban investidos. El abuso de un funcionario era visto por los liberales como un despropósito. Sin embargo, la situación de orden público llevó a que rápidamente el código penal se modificara en diciembre de 1859 pues fue necesario incluir el delito contra el orden público. Se incluyeron como nuevos delitos el motín, la asonada, la rebelión y la sedición.

Más adelante, una vez creado el estado soberano, en los años 1864 y 1866 se incluyeron otros delitos, se reclasificaron algunos de ellos al pasar de leves a graves y se decidió que el no pago del impuesto único directo era un delito leve y por tanto no sujeto a cárcel. Todas las anteriores modificaciones se incluyeron en el código de 1872; por ejemplo, mantuvo la definición de delito del código anterior, aunque tiende igualmente a endurecer las penas y a

²¹¹ Citado por Rey, página 287.

incluir delitos no considerados anteriormente como los delitos contra el orden público la traición y el reclutamiento forzado.

Así mismo, las decisiones adoptadas en materia penal llevaron aparejadas la necesidad de poner en funcionamiento todo un aparato de justicia que llevaba implícito el aumento del gasto público en esta materia por diversas razones. En primer lugar, la justicia liberal de Santander obligó a la apertura de juzgados de distrito, de circuito y del mismo Tribunal de Justicia. En la medida que se buscaba descentralizar la acción de la ley, se buscó que en los niveles inferiores de gobierno, provincias y distritos, la justicia tuviera presencia. La nómina de la justicia creció a lo largo de los gobiernos radicales y su peso fue cada vez mayor en el total del gasto público del estado soberano. Los problemas no eran fiscales sino de capacidad de los que gestionaban la justicia. En varios informes de los procuradores de Justicia hay numerosas referencias a la falta de personal idóneo para esta tarea, pues muchos de los jueces no tenían la instrucción adecuada. A su vez, en la medida que la justicia operaba mejor la necesidad de poner en marcha un mejor un aparato penitenciario se hizo evidente. De acuerdo con Rey las vicisitudes que debieron enfrentar los administradores de justicia para aislar a los detenidos fueron permanentes. El estado contaba con solo dos establecimientos penitenciarios grandes, Pamplona y Ocaña, en donde debían ser remitidos los condenados a más de un año de pena, se utilizaba para estos condenados el nombre de rematados. A su vez, los circuitos debían tener una prisión o presidio para los condenados a penas menores de un año las cuales eran generalmente casas cercanas a la alcaldía, lo que hacía muy difícil su control.

Dada la mala calidad de las instalaciones y las condiciones de seguridad se presentaban continuos problemas. Hay relatos de fugas masivas, inclusive de las instituciones penitenciarias grandes; con lo que era permanente la discusión para conseguir recursos públicos tanto para el mejoramiento de las instituciones penitenciarias existentes como para la construcción de nuevas. Inclusive a mediados de la década de los años setenta se discutió la construcción de un panóptico inspirado claramente en las ideas de Bentham. En todo caso, los informes de los procuradores muestran que se mejoraron las instituciones penitenciarias y que año a año se nombran nuevos directores de cárceles y más vigilantes.

Sin embargo, a pesar de todos los problemas mencionados en los informes de los diferentes procuradores y de los directores del sistema penitenciario, hay un gran interés por las condiciones de los presos. Se quería aislarlos individualmente en las noches en sus celdas, se alfabetizaba a los presos e inclusive, hay interés en conseguirles trabajo forzado pero remunerado que produzca algún ingreso para los presos.

La aplicación de la nueva normatividad en materia de justicia en Santander fue toda una novedad. Entre los grandes retos estaba la cantidad de causas criminales que se adelantaron en los primeros años de la nueva legislación. De acuerdo con los primeros informes en 1864 hubo 901 causas criminales lo que de acuerdo con la población del estado arroja una causa criminal por cada 420 habitantes; las decisiones de la justicia eran mucho más ágiles que hoy y por eso se presentó un incremento de la población carcelaria a lo largo del periodo radical. Durante la administración de Narciso Cadena se encuentra un gran dinamismo en la justicia y todas las estadísticas consultadas de los informes muestran un aumento significativo de las causas judiciales, las decisiones condenatorias y absolutorias del tribunal Supremo, juzgados y los distritos judiciales. Para el procurador Rafael Otero, citado por Castellanos, el aumento de las causas criminales adelantadas por los juzgados y de la población carcelaria no corresponde a un aumento de la criminalidad sino a una disminución de la impunidad en el estado. La justicia operaba mejor y por esto la mayor aplicación de la justicia se refleja en las cifras. Según Otero, a pesar de la deficiencia en las instituciones carcelarias y de las dificultades del personal de funcionamiento, los resultados iban por el camino correcto²¹².

Igualmente hay una queja reiterada en los informes públicos, del presidente o del procurador, por la falta de conocimiento de la nueva legislación. Los primeros procuradores buscan difundir la nueva legislación e instruir a los funcionarios para lo cual proponen que una institución educativa se encargue de la formación de los funcionarios de la justicia²¹³. Un buen ejemplo de la falta de conocimiento del nuevo marco legal eran las diferentes penas que se daban por delitos similares no solamente entre diferentes circuitos judiciales sino también en mismo circuito; se cita el ejemplo del robo de una vaca que podía dar una pena diferente entre 6 meses o 3 años, según el jurado que decidiera sobre el delito cometido.

²¹² Castellanos *ibid*, pág. 98.

²¹³ Castellanos *ibid*, pág. 113.

3.3.2 Sueldos de los Funcionarios Públicos

Anteriormente vimos como el sueldo anual de un colector de impuestos era alrededor de los \$500 pesos, con un máximo cercano a los \$1.000 para el colector de Cúcuta y de \$800 para el del Socorro, ver tabla 11. Estos sueldos eran altos en comparación con el resto de sueldos del estado. De acuerdo con el reporte de las Gacetas de 1859, 1860, 1864 y 1871, los gastos de nómina se mantuvieron estables a lo largo de este periodo y sólo se encuentra una disminución en los dos últimos años relacionados en el gasto en jueces parroquiales y distritales, ver **Tabla 14**. Vemos también como las nóminas con más peso eran las de la administración del estado soberano y las de la justicia. Estos gastos eran altos de acuerdo con tamaño de las finanzas estatales, el gasto de nómina presupuestado del Estado Soberano en el año de 1859, fue inclusive más alto que los ingresos reconocidos por el Estado Soberano. En ese año se apropiaron recursos por \$119.970.

Así mismo, la **Tabla 15** muestra que el sueldo más alto era el del presidente con una remuneración de \$3.200 anuales. Le seguía el secretario del Estado con \$1.200 y el subsecretario con \$800. En la rama judicial, los magistrados del Tribunal Supremo ganaban \$1.800 anuales y los jueces de acuerdo al distrito eran remunerados de forma diferencial, entre \$300 y \$700 anuales. Así mismo los sueldos de los alcaldes oscilaban entre los \$200 y los \$500 al año. Se encuentra además que los sueldos se mantienen estables al comparar los dos años para los que se tiene información, 1859 y 1864. Por último, esta información reporta los recursos que se apropiaron en el presupuesto para el pago de los miembros de las Juntas de Impuesto.

Los anteriores sueldos se consideran altos si se comparan con el valor del jornal, que se encontraba entre 1 y 2 reales día. Esto significa que un peón ganaba alrededor de \$5 pesos al mes y unos \$50 al año. El sueldo más bajo reportado por un funcionario público es el de los celadores de la cárcel, que devengaban \$100 anuales. Debe tenerse en cuenta que por la naturaleza de su trabajo los funcionarios debían ser alfabetizados y tener algún grado de instrucción. En una sociedad en donde la población ilustrada era poca, leer y escribir era un activo muy importante que se reflejaba en el salario devengado.

TABLA 14. GASTOS TOTALES NOMINA PÚBLICA ESTADO SOBERANO – 1859, 1860, 1864 Y 1871

	1859	1860	1864	1871
Asamblea Legislativa	8800	9008	6064	3916
Presidencia del Estado	6660	8380	6560	6580
Alcaldes distrito	14216	11420	13930	12530
Tribunal Supremo	6800	6540	6800	7250
Jueces Parroquiales y Distritales	55794	55794	38184	39438
Ministerio Público	1440	1840	6300	1400
Tesorería General y Recaudadores	15100	15100	13849	15420
Establecimientos de Castigo	10980	12860	11988	19232
TOTAL GENERAL	119790	120942	103675	105766

Fuentes: Liquidación del presupuesto de gastos para el servicio de 1859. Gaceta de Santander Número 67 de enero de 1859. págs. 279-282. Ley Diciembre de 1859 sobre presupuesto de rentas y gastos para el año 1860 – Gaceta de Santander Núm. 101 del 10 de febrero de 1860, págs. 419-420. Decreto del 5 de octubre de 1864 del cómputo aproximado de los presupuestos de rentas y gastos para el servicio de año 1864, Gaceta de Santander número extraordinario. Ley 35 de octubre 8 de 1870. Gaceta de Santander Núm. 162 de 1870, págs. 491-492 Fuente: Gacetas de Santander varios años.

TABLA 15. SUELDOS ANUALES FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE SANTANDER 1859

Presidente del Estado	3.200	Ministerio Público	
Secretario del Estado	1.200	Procurador General del Estado	1.200
Subsecretario del Despacho	800	Fiscales o procuradores de circuito	400
Oficiales escribientes	320	Escribiente Procuraduría General	240
Sueldo del portero	180	Tesorería General y Recaudadores	
Jefe Departamental de Cúcuta	1.200	Tesorero General del Estado	1.200
Jefes Departamentales	1.000	Tenedor de libros	600
Secretarios Jefes Departamentales	500	Escribiente	300
Justicia		Gastos Recauda. Impuesto Directo	8.000
Magistrado Tribunal Supremo	1.600	Juntas de impuesto Directo	5.000
Secretario tribunal supremo	800	Establecimientos de Castigo	
Sueldo del Subsecretario	400	Directores de Casa de Reclusión	400
Oficiales escribientes	320	Director Casa Prisión penitenciaria	1.200
Portero escribiente	160	Celadores de prisión o Cárcel	100
Jueces Parroquiales	400-700	Directores Cárceles de distrito	80
Juez San José Cúcuta	700	Alcaldes de Distrito	
Juez Distrito grande	600	Distritos Grandes	240
Juez distrito mediano y pequeño	480	Distrito Intermedios	192
Juez distrito mediano y pequeño	280 - 400	Distrito Pequeños	120
Secretario Distrito Grande	260 - 320		
Secretario Distrito pequeño	170 - 200		
Jueces Distritos Grandes	600		

Ley Diciembre de 1859 sobre presupuesto de rentas y gastos para el año 1860 – Gaceta de Santander Núm. 101 del 10 de febrero de 1860, págs. 419-420. Y Ley diciembre de 1859 – Gaceta de Santander #100 pág. 417. Fuente: Gacetas de Santander varios años.

3.4 Deuda Pública y Banca

El manejo de la deuda pública fue uno de los temas centrales de las autoridades del Estado durante las décadas de los años sesenta y setenta. Santander emitía dos tipos de vales, de primera y de segunda clase, estos comienzan a ser emitidos durante la guerra civil de finales de la década de los años cincuenta y su emisión se mantiene por varios años.

Ya en el primer año de gobierno el Estado Soberano debió emitir deuda para financiar los gastos de la deuda de la guerra civil estatal. Queda claro que la deuda de primera clase reconoce la deuda de sueldos de empleados, empréstitos y suministros voluntarios, entre otros. La deuda de segunda clase es la de los empréstitos y suministros forzosos. La Ley además permite que hasta por el 25% se pueda pagar con los vales de primera clase el impuesto directo. La Gaceta de Santander de 1859 nos muestra cómo se distribuía por circuitos un empréstito forzoso por \$50 mil para financiar la guerra civil, sin embargo, no queda claro cómo se repartía a su vez la cuantía del empréstito entre los ciudadanos de cada circuito.

“Art. 1. Para subvenir a los gastos que demanda el restablecimiento del orden legal, se distribuye entre los circuitos del Estado un empréstito forzoso de (\$50.000), en la forma siguiente:

<i>Al circuito de Cúcuta</i>	<i>\$ 2.600</i>	<i>Al circuito de San Gil</i>	<i>\$ 8.000</i>
<i>Al circuito de Pamplona</i>	<i>\$ 3.300</i>	<i>Al circuito de Socorro</i>	<i>\$ 6.200</i>
<i>Al circuito de San Andrés</i>	<i>\$ 1.600</i>	<i>Al circuito de Barichara</i>	<i>\$ 2.500</i>
<i>Al circuito de Concepción</i>	<i>\$ 1.500</i>	<i>Al circuito de Zapatoca</i>	<i>\$ 2.100</i>
<i>Al circuito de Málaga</i>	<i>\$ 3.200</i>	<i>Al circuito de Suaita</i>	<i>\$ 1.200</i>
<i>Al circuito de Piedecuesta</i>	<i>\$ 2.600</i>	<i>Al circuito de Vélez</i>	<i>\$ 1.700</i>
<i>Al circuito de Girón</i>	<i>\$ 7.000</i>	<i>Al circuito de Ocaña</i>	<i>\$ 1.300</i>
<i>Al circuito de Bucaramanga</i>	<i>\$ 5.200</i>		
<i>Suma</i>	<i>\$ 50.000</i>		

Fuente: Gaceta de Santander. Año II. N°67. Bucaramanga. 10 de Enero de 1859.

Esta deuda reconocida por el Estado Soberano era a su vez cobrada al Gobierno Federal. Así con fecha 25 de mayo de 1861 expide un decreto:

“declarando que los Estados tienen derecho a que se les reconozca a cargo del Gobierno de la Unión los gastos hechos en defensa de la Constitución Federal”

Los problemas de estos cobros se extendían en el tiempo. En 1864 se menciona en la Gaceta de Santander lo siguiente:

“(...) solicitando se dictase una providencia eficaz para que el tesoro del Estado fuese reintegrado por si pronto siquiera la suma de veinte mil pesos que se había hecho figurar en el presupuesto de renta de 1865 como devolución que se supuso haría el gobierno general por los gastos de guerra nacionales que habían hecho en Santander y que ascendían a una cantidad por lo menos diez veces mayor que aquella”. Dado el 2 diciembre de 1864 por medio de nota marcada con el número 114.²¹⁴

En ese mismo año se reporta en la Gaceta de Santander las dificultades fiscales del Estado y el incumplimiento en los pagos de la deuda del gobierno de la Unión:

“El aumento de los gastos y la disminución de las rentas que han venido produciéndose año por año, es cada vez más notable y el Gobierno de Santander para satisfacer las exigencias más premiosas de la administración pública y evitar que llegue al caso de no poder siquiera cubrir los más urgentes e indispensables gastos, se ha visto desde tiempo atrás obligado a desatender asuntos de gran importancia para el porvenir del Estado, como la mejora de las escuelas primarias, a las que no se ha podido dar todo el impulso que es de desearse, la creación de otras y de colegios y casa de beneficencia, la construcción de un edificio de guadua para la penitenciaría del Estado, la composición de los caminos de éste, la protección a los empresarios a la apertura de otros, la pronta amortización de su crecida deuda y de otros muchos, a los cuales sin duda se atendería de una manera más eficaz si el Gobierno de la Unión, apreciando como debía haberlo hecho, la buena voluntad con que Santander le ha facilitado todos los recursos posibles para él, y lo oportuno y útil de sus servicios. Hubiera reconocido y satisfecho ya los derechos de éste con lo cual habría puesto en manos de su gobierno los medios de

²¹⁴ Gaceta de Santander. Año VI. N° 244. Socorro. 8 de Diciembre de 1864.

abrir las fuentes de la instrucción, el comercio, la riqueza y el bienestar de sus habitantes”²¹⁵

El informe del presidente Villamizar de 1865, hace la siguiente relación de los vales emitidos:

*“los vales de primera emitidos llegaron a un total de \$120,000, de los cuales a agosto de ese año se habían amortizado \$80,354 pesos con un saldo en circulación de \$39,926... deuda de segunda clase reconocida por suministros y empréstitos forzosos correspondientes a 1859, hasta el siete de mayo de 1860 \$36,447... y la causada desde el 8 de mayo de 1860 \$217,631....Total (deuda de segunda clase) \$254.078”.*²¹⁶

Años después, al hacer un recuento de la deuda pública estatal, se encuentra que Santander emitió vales de deuda pública y lo hizo inclusive muchos años después de finalizada la guerra civil de los años 1859 -1862, años en los que se combatió en Santander. La deuda emitida en vales de *primera clase* y de *segunda clase* entre 1863 y 1870 llegó a \$331,5 mil en los ocho años y de este total se habían redimido poco más de \$143 mil y quedaban en circulación \$188,5 mil. Los vales de segunda clase eran más rentables para sus tenedores por lo que había preferencia por utilizar los vales de primera clase pues no tenían pago de intereses y muy posiblemente parte de sus altas redenciones se convirtieron en nuevas colocaciones de vales de segunda clase en los años 1866 y 1867.

A su vez, al Estado Soberano se le reconocía la deuda de la guerra civil por parte del Gobierno Federal. El Gobierno Federal pagaba al Estado Soberano con bonos flotantes al 3%. Dice el informe del presidente Wilches:

“Los vales de esta clase alcanzaron una cotización que no bajó del 70% y al igualarlos hoy con los de segunda para su amortización se les deprime de tal manera que su precio baja al de los de ésta última clase. Conveniente sería en este punto reformar la ley excluyendo de la amortización con bonos de deuda de primera clase. Esta quedaría bien atendida aplicando a su extinción los vales de renta sobre el

²¹⁵ Gaceta de Santander. Año VI. N° 247. Socorro. 22 de Diciembre de 1864.

²¹⁶ Informe del Presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa en 1865.

*tesoro que el Gobierno del Estado tiene recibidos del de la Unión por los gastos de guerra de los años 1864 a 1867, y admitiéndolos en el pago de la mitad de los derechos de la renta de manumisión causada a deber hasta el año de 1861. Que el gobierno general cedió al Estado, pero que nada le ha producido, y que sería fácil cobrar por este medio. Son muchas las mortuorias en las cuales no se practicado las diligencias de división y partición de bienes, porque los herederos han querido sustraerse al pago de los derechos causados al Gobierno, y se han sujetado más bien a los perjuicios que esta omisión les apareja”.*²¹⁷

Ya para 1871 la situación de la deuda pública se mostraba mucho más clara que años atrás. En efecto, se encuentra que los vales de primera emitidos por el Estado Soberano estaban prácticamente redimidos y solo quedan pendientes vales de segunda categoría. El gobierno tomó la decisión de amortizar dichos vales con los bonos del Tesoro de la Unión por los gastos de guerra reconocidos. Igualmente el gobierno destinó los rendimientos de los vales de renta estatales que por \$64 mil tenía el gobierno de Santander para la financiación de la instrucción pública.

La deuda pública por la emisión de vales de primera y segunda categoría del Tesoro del Estado ya no es tan importante como lo era en la década anterior. En primer lugar, el Estado ya no emitía más vales desde hace varios años y lo que se hacía era amortizar los que estaban en circulación. El último gran pago por amortizaciones de la deuda pública se hizo en 1879 con una amortización de vales de segunda por \$28.000. Debe igualmente tenerse en cuenta que más adelante no aparecen registros importantes de deuda pública por efecto de la guerra civil de 1876 que tuvo como uno de sus escenarios importantes el territorio de Santander.

Quince años después la situación de la deuda había mejorado en mucho, la deuda de primera clase se pagaba con recursos del presupuesto y la de segunda clase con los bonos flotantes al 3% recibidos del Estado Federal:

“Esta (deuda) la constituyen los vales flotantes de 1° y 2° Clase expedidos a los acreedores del Estado en pago de sus créditos, y los que en lo sucesivo se expidan a virtud de disposición legal. Los vales de primera clase se han amortizado y se

²¹⁷ Informe del Presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa en 1868.

*amortizan con las cantidades en dinero que se apropian en el Presupuesto y de acuerdo con leyes preexistentes. Los vales de segunda clase se amortizan con los bonos flotantes del 3% recibidos de la Nación en pago de las reclamaciones por suministros de guerra.*²¹⁸

En muchos casos los reconocimientos de los gastos de la guerra de los dos gobiernos federal y estatal no coincidían; así en 1865 *“la junta superior de hacienda suspendió los reconocimientos dado que la ley nacional No. 2 de ese año reconocía a cargo del tesoro de la Unión los créditos de aquella naturaleza (...) se creyó prudente suspender (...) los reconocimientos e informar a la asamblea para que resuelva lo que mejor convenga a los intereses y al crédito del Estado”*²¹⁹. En sana lógica el presidente Villamizar informa que lo mejor sería que aquellos que quisieran solicitar reconocimiento por costos de la guerra lo hicieran. Para lo cual menciona el olvido que las leyes nacionales y estatales tuvieron sobre *“los créditos procedentes de recompensas de las viudas, huérfanos e inválidos, por virtud de servicios militares en la guerra de 1859, y por tal motivo no se ha dado curso a varios reclamos de esta naturaleza que se me han presentado”*.²²⁰

La deuda pública interna de esos años es una muy buena aproximación a los altos costos que se derivaban de una guerra civil. El valor de los vales emitidos por el Estado Soberano por efecto de la guerra fueron equivalentes a 2 veces los ingresos corrientes del Estado en un año promedio de la década de los años sesenta. Si bien gran parte de esta deuda perdía su valor en el mercado, igualmente el Estado debía comprometer sus recursos corrientes al pago de intereses y a refinanciar la misma. Gran parte de estos pagos eran compensaciones a las viudas de la guerra y los heridos en combate. Como vimos, este además incumplía o se demoraba en el reconocimiento de las deudas de la guerra lo que se convertían en un problema para el gobierno del Estado con sus ciudadanos.

Si bien el tema de la deuda pública era muy importante en la agenda con el Gobierno Federal, Santander tenía muchos más temas de discusión. Las relaciones entre los dos gobiernos estaban enmarcadas por la discusión de recursos del presupuesto de la Unión,

²¹⁸ Mensaje del Presidente del Estado de Santander en el año de 1879. Pág. 78.

²¹⁹ Informe del Presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa en 1865.

²²⁰ Informe del Presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa en 1865.

puesto que los Estados Soberanos estaban en la búsqueda de arbitrar mayores recursos nacionales para su región. Así, los cobros como la renta al portador que corresponde a las Escuelas - modelo y el derecho al medio centavo por las ventas de sal para los fondos de caminos se discutían en forma permanente. Santander, dada las buenas relaciones que existían entre los dos gobiernos liderados por radicales, siempre tenía ex funcionarios del Estado arbitrando estos recursos frente a las autoridades nacionales; Eustorgio Salgar y Agustín Núñez fueron algunos de sus delegados en estas negociaciones.

En este periodo el manejo de los recursos estatales se hacía exclusivamente en circulante y varias monedas circulaban al tiempo. Aún no había bancos o cajas privados o públicos. Los bancos privados comenzaron su negocio pocos años después, el primer banco fue el Banco de Bogotá en 1870 y ya en 1873 se funda en Bucaramanga el Banco de Santander. Este tema igualmente tuvo su larga referencia en el informe del presidente a la Asamblea del Estado de Santander. Las preocupaciones son diversas como la mala calidad del oro que circulaba y los problemas que su escasez le significaba al Estado para hacer de manera cumplida los pagos corrientes. Dice al respecto el informe:

“La escasez de moneda blanca ha venido a hacer más crítica la situación del Tesoro. Todo el mundo sabe que la mayor parte de los enteros que vienen a la caja del Estado, se hacen en oro, y en el oro de peor ley o que se halla más desprestigiado en el comercio, el cual circula en el mercado con un descuento de más del cuatro por ciento, en tanto que los empleados de hacienda tienen que recibirlo por su legítimo valor; y claro es que debiéndose cubrir las órdenes de pago y los vales de la fuerza pública, de los presos pobres, y raciones de elefanciacos con la única moneda que entra a la caja como producto de las rentas, los perjudicados vienen a ser los empleados públicos, los soldados y los infelices presos, todos los cuales vienen a tener un descuento de mucha consideración en sus sueldos y raciones a más de las infinitas molestias por que tienen que pasar para aprovecharse del valor que el comercio quiera darle a la moneda que ellos puedan disponer. No obstante la suma escasez de moneda blanca, el encargado de este despacho ha tenido siempre un especial cuidado en reservar para el pago de las raciones de los elefanciacos la poca plata que entra la caja, y si algunas veces se ha visto obligado a remitir suma en oro,

*está ha sido pequeña y en la clase de oro más escogido y de más fácil circulación, y aun así, esto no deja de ser grave perjuicio para los desgraciados enfermos y los empleados y dignos servidores del Estado encargados de ejercer la caridad en un punto alejado del trato social y mercantil, donde se hace casi imposible la aceptación de monedas cuyo valor llegue a pasar a un peso de ley”.*²²¹

La falta de circulante será un problema cotidiano que volvía muy complejo el desarrollo de las actividades públicas y privadas. Esto hizo que al año siguiente, una vez fundado el Banco de Bogotá, en el informe de 1871 el presidente propusiera que la asamblea aprobara un acercamiento con dicha entidad para que abrieran una oficina en Santander. Igualmente, en 1872 el presidente Wilches hace un rápido eco de la reciente apertura del Banco de Bogotá en la capital, pues considera necesario tener *un banco de comisión, giro, depósito y descuento que venga a caracterizar su comercio*. Invita al banco a abrir una sucursal en la ciudad y le garantiza el depósito de los fondos del Estado. Concluye el presidente:

*“De cualquier manera que el Banco se estableciera seria de grande utilidad, la penuria monetaria que hoy azota las poblaciones lo reclama con urgencia, lo mismo que varios capitales que se hallan narcotizados por falta de inmediatos ejemplos de especulación”.*²²²

Esta preocupación se termina con la inauguración del Banco de Santander en la cual participaron como socios los principales empresarios y comerciantes de la ciudad. Diez años después, el aumento de la actividad comercial y bancaria es mucho mayor. En el informe del presidente del Estado a la Asamblea se menciona al Banco del Norte, fundado en septiembre de 1881 con un capital pagado de \$100.000, el Banco de Pamplona, fundado en octubre de 1882 y otro banco más fundado en junio de 1883. Los inversionistas y todo el personal de estos bancos eran colombianos y no se hace mayor mención de inversionistas o gerentes extranjeros, El presidente del Estado informa igualmente de la creación de otra institución financiera diferente a un Banco; en 1873 abre la Caja de Ahorros de San José de Cúcuta y reporta sobre su funcionamiento:

²²¹ Informe del Presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa en 1865.

²²² Informe del Presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa en 1871.

“En el año pasado me creí en el deber de hacer mención de la marcha de la Caja de Ahorros de San José de Cúcuta, aunque ella no tenga el carácter de un establecimiento público por razón de los fecundos resultados que ella puede producir como modelo para la fundación de otros establecimientos de la misma clase en diferentes puntos del Estado; y hoy tengo la satisfacción de informaros que la Compañía del Banco de Santander ha tenido la feliz inspiración de crear una Caja de Ahorros anexa al Banco, la cual comenzó a funcionar desde el primero de junio último (...). El valor de los depósitos en la caja de ahorros de San José el 31 de julio de 1873 ascendió a \$25.154 con 92 centavos, y el 31 de julio del presente año montaba a \$52.096 con 41 centavos, sin deducir \$4.535 con 42centavos de los retiros habidos en el mes. La diferencia entre aquellas cifras demuestra la creciente confianza que inspira el establecimiento”²²³.

Otro de los temas sobre la deuda pública es la utilización de los recursos por la venta de los bienes en manos muertas manumitidos en años anteriores. El gobierno federal propone que estos recursos se puedan utilizar pagar estas deudas. El gobierno del Estado afirma que si la Asamblea destina los ingresos por manumisión y las multas, estos ingresos alcanzarían para pagar el total de los vales del gobierno;

“Creemos que si la próxima asamblea destina para fondos de amortización de la deuda las rentas de manumisión y de multas, es seguro que dicha deuda quedaría en muy poco tiempo amortizada en su totalidad, y el gobierno dará un paso avanzado dejando ileso su crédito y satisfechos sus acreedores”²²⁴.

Finalmente, la Tabla 16 nos muestra la composición total de la deuda del Gobierno Federal con el Estado Soberano de Santander. Además de las deudas por las guerras civiles, el Gobierno de la Unión reconocía deudas por concepto de vías, instrucción pública, catástrofes y por la Empresa del Ferrocarril del Norte. Estas llegaban a los \$242 mil pesos, cerca del 50% del total de los ingresos del estado en 1878. Aparece nuevamente un alto monto de deuda pública interna por efecto de la guerra civil de 1876. La partida fondos

²²³ Gaceta de Santander. Año XVII. N° 953. Socorro. 25 de Febrero de 1875.

²²⁴ Mensaje del Presidente del Estado de Santander en el año de 1879

comunes incluye las deudas del gobierno federal al estado soberano por efecto de las dos guerras civiles anteriores.

TABLA 16. DEUDA DEL GOBIERNO FEDERAL CON EL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER 1878.

Fondos Comunes ²²⁵	Fondos Privilegiados					Total
	Víctimas terremoto de Cúcuta	Instrucción Pública	Caminos	Colegio Universitario de San Gil	Ferrocarril del Norte	
\$ 167.634	\$ 31.346	\$ 7.081	\$ 8.581	\$ 2.534	\$ 25.200	\$ 242.376

Fuente: Mensaje del Presidente del Estado de Santander en el año de 1879. Págs. 82 y sgs

A finales de la década de los años sesenta y principios del setenta del siglo XIX la evidencia parcial consultada permite afirmar que la falta de entidades financieras se convirtió en un problema mayor para el buen desarrollo de la economía. Aún se pagaban los impuestos con oro y su calidad diversa siempre afectó negativamente las arcas del Estado. El impulso desde el gobierno del Estado Soberano por tener un banco en la zona respondía a superar este problema. Es interesante anotar como la fundación del primer banco en los años setenta corresponde con la bonanza de la quina y el auge del comercio.

²²⁵ Los fondos comunes corresponden a la suma de dos guerras: lo que le debe el Tesoro Nacional al Estado, proveniente de suministros en dinero hechos en las guerras anteriores a 1876, la suma de \$57.470 con 6 centavos, cantidad que por Ley 45 especial de 7 de noviembre de 1877 debe reclamarse también. Y por lo que arroja la relación de suministros en dinero hechos por el Estado de Santander al Gobierno Nacional, para atender a los gastos de la guerra de 1876 a 1877 y publicada en los números 1161, 1167 y 1240 de la Gaceta de Santander y de la cual relación está formado el respectivo expediente la suma de \$110.763.

4. CAMINOS Y FERROCARRILES EN SANTANDER

El ideal de progreso económico defendido por los radicales encontró en las vías de comunicación su principal reto por muchas razones. En casi todas las regiones del interior de la Nueva Granada se vivía con sensación de aislamiento con el resto del mundo por las inadecuadas vías de comunicación. Santander no era la excepción dado que se hacía muy difícil cualquier posibilidad de tener un comercio estable y beneficioso con el Caribe, para el naciente y pujante empresariado santandereano que apenas emergía en la década de los años cincuenta del siglo XIX. A pesar de su ubicación estratégica, las comunicaciones de Santander eran aceptables con Venezuela y Boyacá; en menor medida con Cundinamarca y deficientes con el resto del país. Con excepción de Cartagena, el problema de las ineficientes comunicaciones se extendía a toda la República, y era mucho más agudo en las regiones altas y centrales del país. Desde tiempo atrás los esfuerzos por mejorar las vías eran parte de las preocupaciones de los gobiernos del virreinato, aunque los resultados siempre fueron discretos.

Durante el periodo radical los Estados Soberanos innovaron para arbitrar más recursos destinados a la inversión en infraestructura; lograron que gran parte de los recursos del Gobierno Federal se transfirieran a los Estados y se diera comienzo a proyectos ambiciosos en términos fiscales, como la construcción inclusive de ferrocarriles. Prácticamente la totalidad de los recursos de la segunda renta federal, las salinas, se destinaron durante estos años a financiar vías y posteriormente ferrocarriles. Esta decisión estuvo acompañada, a su vez, por otras medidas que comprometían las arcas en el Estado Soberano de Santander como el aumento del impuesto a las importaciones en algunos gobiernos. Además para la apertura de nuevos caminos e inclusive se contó con la participación activa de empresarios y comerciantes.

El cambio de la política sobre el tema fue sustancial tanto por el volumen de los recursos involucrados en obras de infraestructura como por la apertura de nuevos frentes de inversión. Por primera vez en más de cuarenta años de vida republicana, las vías pasaron a ser centrales en los presupuestos públicos y determinaron la relación entre el Gobierno Federal y los nueve Estados Soberanos. Infortunadamente, en la mayoría de los casos estas inversiones quedaron inconclusas. No obstante, las pocas vías terminadas permitieron que

se consolidaran las exportaciones en algunas regiones como en Santander, de productos como la quina y el café, Sin estas rutas el modelo exportador hubiera sido de muy difícil desarrollo. Tales caminos exitosos que acercaron a Santander con el río Magdalena y con el mar Caribe, fueron desarrollados con una colaboración predominante de empresarios privados que recibieron tales emprendimientos mediante concesiones.

Los esfuerzos por mejorar la infraestructura vial en Santander estaban en consonancia con los problemas que desde muchos atrás se identificaron para el desarrollo de las vías en las primeras décadas de vida republicana. En una primera parte veremos cómo el problema de vías se expresaba en escaso comercio, altos costos de los fletes, demoras en el movimiento de personas y mercancías y, en últimas, el fortalecimiento de economías y regiones autárquicas que tendían a autoabastecerse y que inclusive comerciaban poco entre ellas. En segundo término, se describirá la importancia de las vías para algunos políticos radicales y el impulso por desarrollar mayores inversiones en infraestructura vial. La tercera parte mostrará cómo los gobiernos de Santander enfrentaron el problema de las vías en los primeros años y cómo este se modificó y amplió durante el ejercicio del poder. Se presentarán las diferentes estrategias que utilizaron los radicales para aumentar las inversiones en este sector. Finaliza el capítulo con una descripción de los intentos por construir ferrocarriles, con escasos resultados.

Para este análisis se utilizaron dos fuentes básicas de información. Por una parte la experiencia particular de los políticos de aquella época, cuyo testimonio sobrevivió hasta nuestros días a través de sus propios escritos y biografías. Por otra, los documentos oficiales del Estado soberano y del Gobierno de la Unión como son los informes a la Asamblea de Santander del ejecutivo, algunos de ellos con un capítulo sobre el tema, y las Gacetas de Santander que incluyen la contabilidad de varios de los proyectos de ferrocarriles, que ilustran la importancia del sector en el periodo radical.

4.1 Las vías en la naciente república

Uno de los principales pensadores y funcionarios de los gobiernos durante el periodo radical colombiano fue Salvador Camacho Roldán (1827 – 1900). Empresario exportador, banquero y funcionario en varios gobiernos liberales. Defensor a ultranza de la libre empresa y de las bondades del liberalismo económico, encontró en Inglaterra y Estados

Unidos de América un modelo a seguir o por lo menos a tener en cuenta en los primeros años de la república neogranadina. Publicista muy prolífico y agudo pensador de nuestra sociedad, por lo cual es considerado el primer sociólogo colombiano. Fijó su atención en temas diversos que iban desde la necesidad de disponer de buenas estadísticas, hasta extensos comentarios sobre la actividad ganadera. Fue también varias veces Secretario (ministro) y una vez candidato presidencial.²²⁶.

Uno de los temas predilectos abordados por Camacho Roldán fue el de los caminos y ferrocarriles. Camacho observó una íntima relación entre la existencia de buenos caminos y el progreso económico. Dado que, según su diagnóstico de la economía decimonónica, las mejores oportunidades económicas estaban en las exportaciones, era necesario disponer de buenas vías de comunicación para que el esperado comercio fluyera lo mejor posible. En caso contrario, la lentitud en el transporte de mercancías y el alto costo de los fletes hacían poco competitivos a los productos colombianos. A su vez, varias regiones de la Gran Colombia estaban aisladas frente al resto del mundo y mientras esta situación se mantuviera, el progreso económico era solo una buena intención. Afirmaba que si se quería progresar se debía generar riqueza y para crear riqueza había que exportar, pues era nuestra fortaleza y tal vez única opción. Sin embargo, para exportar eran necesarios los caminos que acabaran con el aislamiento natural de nuestras regiones. Dice Camacho Roldán:

La riqueza generalmente difundida ha sido el más poderoso agente de la emancipación de los pueblos; el que vive de su trabajo no necesita del apoyo ajeno, y mucho menos estará dispuesto a someterse; el que ha acumulado un capital, puede vivir de sus rentas y pensar en adquirir instrucción o darla a sus hijos; el que se basta a sí mismo, no necesita codiciar los bienes ajenos, ni pensar en perturbar la felicidad de los demás [...] los sentimientos elevados del patriotismo no pueden albergarse bien en el cuerpo encorvado por las privaciones; pero el bienestar y la comodidad generalmente esparcidos, impelen el espíritu del hombre

²²⁶ La bibliografía sobre Camacho Roldán es numerosa, se recomiendan dos trabajos. **Notas de viaje**. Imprenta Garnier Hermanos Paris – Librería colombiana. Cuarta Edición. Bogotá – París. 1898 y, **Escritos Económicos y Políticos**. Bogotá. Instituto Colombiano de Cultura, 1976. Un trabajo reciente que lo resalta como preocupado por los temas sociales es González P. Ivan. Salvador Camacho Roldan: entre la normatividad y el espíritu práctico. En **El radicalismo colombiano del siglo XIX**. Rubén Sierra editor. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2006.

*a la defensa del suelo que les brinda sus bienes, y a la asociación política que se los asegura y protege. No hay en Europa un pueblo más patriota que el inglés, porque también es el más rico; ni hay en el mundo actual nación más capaz de grandes hechos y de grandes sacrificios que la americana del Norte, porque en ninguna parte hay más abundancia para el hombre trabajador.*²²⁷

La libertad republicana solo puede ser posible o verdadera si existe el progreso de la actividad económica y su difusión entre la mayoría de la población. Camacho Roldán también halló que la mejor opción y verdadera industria era la agricultura. Además, se debían aprovechar las ventajas comparativas de un país como la Nueva Granada a mediados del siglo XIX: tierras fértiles, población deseosa de trabajar la tierra y un buen medio de comunicación como el río Magdalena. Así mismo, el progreso era la solución al atraso social de las clases más pobres: a mayor riqueza mayores jornales, más atención a la educación pública y mejor distribución de la propiedad.

*El progreso económico es el complemento natural, indispensable de las reformas políticas. La actividad productora alzará los jornales, dará recursos para atender a la instrucción popular, facilitará la distribución de la propiedad territorial entre mayor número de propietarios, y resolverá los problemas de regeneración de las clases embrutecidas, que forman la preocupación incesante de los patriotas de América. Diez años de paz y de trabajo contribuyen más eficazmente a la difusión del principio de la igualdad positiva y práctica, que diez años de guerras victoriosas en nombre del principio democrático y que diez constituciones liberales llenas de capítulos de declaratoria de Los Derechos del Hombre. Es más libre en la práctica el hombre que no depende de nadie para su subsistencia, que el pobre jornalero sin pan, aunque lleno de derechos escritos en las constituciones.*²²⁸

“Durante muchos años serán industrias vedadas para nosotros las fábricas y el comercio. Para las primeras, nos faltan la difusión de los conocimientos de la mecánica, de la física, y de la química, y las grandes masas de capitales requeridas

²²⁷ Camacho Roldán, S. **Escritos Económicos y Políticos**. Bogotá. Instituto Colombiano de Cultura. 1976. p.65.

²²⁸ Camacho Roldán, S. *Ibidem*. p.65.

*para las producciones fabriles; para el segundo nos hacen falta a la vez astilleros, buques, marineros, y vías de comunicación. Nuestro comercio exterior tendrá que limitarse a los vehículos extranjeros que vengan a buscar espontáneamente nuestros frutos. La agricultura tiene que ser nuestra industria nacional; para ella bastan capitales medianos; no se necesita una instrucción científica superior; tenemos tierras fértiles adecuadas a muchas clases de producciones; las tierras valen comparativamente poco; un río navegable atraviesa el corazón de nuestro territorio; y en fin, la población está bastante diseminada en los campos.*²²⁹

La red de caminos que se había construido durante la época colonial era inapropiada para los interesados en fortalecer el comercio con el resto del mundo. Con estos caminos se buscaba abastecer de alimentos y mercancías a los principales pueblos de la región y a mantener un comercio más o menos estable con los principales comerciantes venezolanos. Desde la época de la colonia se utilizaron los caminos de los indios y algunos de estos fueron extendidos y mejorados durante el virreinato. Sin embargo, durante mucho tiempo las comunicaciones fueron precarias y la única posibilidad de comunicación eran estos caminos de viejo cuño. De hecho, la construcción de solo un puente era considerada muy costosa y era una obra que demoraba muchos años en su realización.

Sin embargo, de acuerdo con Pérez, ya el virrey Góngora comprendió que tenía que unir las altiplanicies de Cundinamarca con el río Magdalena por el Carare o por otra vía hacía el norte. También quiso secularizar la instrucción secundaria, apartarla de la teología y de la peripatética y crear una universidad para el estudio de las ciencias naturales:

“todo el objeto del plan se dirige a sustituir con las útiles ciencias exactas las meramente especulativas, en las cuales se ha perdido el tiempo hasta ahora lastimosamente porque un reino lleno de preciosas producciones que utilizar, de montes que allanar, de caminos y minas que abrir, de pantanos que desecar, de aguas que dirigir y de metales que depurar necesita más personas que sepan conocer y observar la naturaleza y manejar el cálculo, el compás y el nivel de

²²⁹ Camacho Roldán, S. *Ibidem.* p.67

*sujetos que crean y entiendan el ente de la razón, la primera materia y la forma sustancial*²³⁰

Pérez cita igualmente al virrey Ezpeleta sobre la vía del Carare:

*“es tan importante este camino, que por él se evitan los riesgos del río Magdalena desde el estrecho de Carare hasta Honda, se abrevia la conducción de cargamentos de Europa a lo interior del reino y se facilita la exportación de las harinas de Leiva, de los azúcares y dulces de Vélez y de los algodones y manufacturas de Socorro y de San Gil, que son los lugares más poblados y más abundantes de frutos de estas provincias”*²³¹

Desde la lógica colonial se entiende que para España era más importante amurallar a Cartagena, puerto en donde se almacenaban el oro y la plata de la Nueva Granada y el Alto Perú, y se tenía una relación con otros puertos amurallados del Caribe. El cuidado y transporte del oro y similares era prioridad para los españoles y no así el desarrollo de un comercio fluido para lo cual hubiera sido necesario la construcción de mejores vías de comunicación. El deficiente desarrollo de las vías de comunicación durante la Colonia se puede explicar también por la poca importancia que se tenía para desarrollar un incipiente y controlado comercio internacional. Había control de este comercio y el mismo estaba monopolizado por las autoridades coloniales. Existía la prohibición de comerciar con otros virreinos y capitanías generales y, al mismo tiempo, el comercio entre las regiones de la Nueva Granada no era muy importante. Por supuesto, esta situación hizo que el contrabando floreciera por periodos y se convirtiera en alternativa a las restricciones comerciales.

Asimismo, las fuentes de recursos fiscales que alimentaban los gobiernos coloniales y la misma Corona no reposaban en el comercio sino en el oro y las piedras preciosas, para cuyo transporte no se necesitaba una óptima red de caminos. El escaso comercio controlado que se hacía bajo el mando de las autoridades coloniales era más de importaciones y muy poco de exportaciones, Por ejemplo, en el comercio del tabaco en el siglo XVIII la

²³⁰ Pérez, F. **Geografía General de los Estados Unidos de Colombia**. Imprenta Echeverría Hermanos. Bogotá. 1883.

²³¹ Pérez, F. *Ibidem*.

autoridad colonial era la que exportaba y en algunos casos lo hacían los productores particulares con permisos especiales.

Las reformas borbónicas aunque liberaron el comercio entre los diferentes gobiernos coloniales en América, igualmente aumentaron las cargas fiscales internas que para el caso de la Nueva Granada tuvo un impacto mucho mayor²³². El alto control del comercio hizo que existiera, desde finales del siglo XVII, toda una red de contrabandistas que comercializaban productos no españoles a los cuales se les reconocía su mejor calidad y precios más favorables. La posición de la autoridad colonial frente al contrabando cambió a lo largo del tiempo, mientras por épocas el contrabando era reprimido con dureza, en otras se permitía inclusive la entrada de barcos no españoles a Cartagena y otros puertos en el Caribe²³³.

Aunque desde el punto de vista comercial eran escasos los incentivos para que durante la Colonia se invirtiera en caminos, Camacho Roldán reconoció algunos esfuerzos precarios en esa época y lo mismo durante los primeros años de la república para comunicar al centro del país con el río Magdalena y con su principal puerto marítimo, Cartagena. Es solo durante la república que se entiende la necesidad de abandonar los monopolios coloniales e impulsar la actividad empresarial para lograr un mayor desarrollo de las exportaciones de materias primas y realizar la ventaja comparativa que tenía el país. El transporte era importante para lograr este anhelo:

*Ya los virreyes españoles, y el pacificador Morillo últimamente habían intentado comunicar a Bogotá con el Magdalena, unos por la vía a Lebrija, otros por las del Opón y del Carare, en cuyos proyectos precoces consumieron, según toda probabilidad, sino grandes sumas, si muchas vidas, en el reclutamiento forzoso de peones y de las colonias de plantadores que se estilaba en esos tiempos de gobierno patriarcal.*²³⁴

²³² McFarlane, A. **Colombia antes de la Independencia: economía, sociedad y política bajo el dominio borbón**. Bogotá. Áncora Editores–Banco de la República. 1997.

²³³ Laurent, M. **Contrabando en Colombia en siglo XIX: prácticas y discursos de resistencia y reproducción**. Universidad de los Andes. Bogotá. 2008.

²³⁴ Camacho Roldán, S. **Notas de viaje**. Imprenta Garnier Hermanos Paris – Librería Colombiana. Cuarta Edición. Bogotá – París. 1898.

En 1826 el señor Juan Bernardo Elbers al propio tiempo que traía los primeros vapores para navegar el Magdalena, abrió un camino directo de Guarumo a Guaduas, sin tocar con Honda, y se proponía seguir rectificando la vía hasta Bogotá, si para ello se le concedían alicientes bastantes.... En 1847, el general Mosquera acometió la construcción de otro camino que se llamó de Sietevueltas, por la línea de exploración seguida por el ingeniero francés Poncet... descendiendo por las inmediaciones de Subachoque, en busca de las cabeceras del río San Francisco, que unido con el Siquima forman el río Negro, cuya desembocadura en el Magdalena esta veinte leguas debajo de Honda.²³⁵

Este último proyecto se abandonó años después durante la administración López y, de acuerdo con Camacho Roldán, las guerras civiles y el duro tránsito de las décadas de los años cincuenta y sesenta por la alta inestabilidad política, hizo que solo hasta finales de esta última década el Estado Soberano de Cundinamarca reiniciara la labor de mantener las vías existentes y pensara en la posibilidad de financiar y terminar una nueva vía de comunicación con el río Magdalena. Para esto, ya durante la federación, en 1866 se crearon las Juntas de Caminos y se proveyó de fondos, nuevamente, al camino que va desde Honda a Bogotá.

El atraso en el desarrollo de las vías era notorio aún bien entrado el siglo XIX. La situación que encontró Camacho Roldán sobre la navegación en el río Magdalena a finales de la década de los años cuarenta del siglo XIX era, por decir lo menos, preocupante:

La navegación de este río se hacía en botes y champanes que empleaban a la subida tres, cuatro y seis meses desde Santa Marta o Barranquilla hasta Honda con fletes crecidísimos, como puede suponerse, y con sufrimientos tales para los pasajeros, que casi no se emprendía un viaje de Bogotá a la costa o hasta Jamaica, sin haber hecho testamento y confesión general. El comercio era, por lo demás, insignificante entre la costa y el interior. Entre bajada y subida del río

²³⁵ Camacho Roldán, S. *Ibidem*. Pág. 6. Una legua correspondía, aproximadamente, a cinco kilómetros.

*probablemente no pasaba de diez mil cargas -o mil doscientas toneladas- la circulación anual.*²³⁶

Con la Ley de Descentralización de 1851 del gobierno de José Hilario López, las provincias comenzaron a participar en forma activa en la construcción de caminos, anotó Camacho Roldán en sus Memorias:

*Las vías de comunicación y las escuelas públicas fueron los dos objetos que llamaron también de preferencia la atención de las cámaras provinciales. Las de Bogotá, Socorro, Soto y Ocaña, pensaron inmediatamente en abrirse caminos al Magdalena: la primera, ofreciendo además de un privilegio por treinta años, un auxilio de ciento sesenta mil pesos al que emprendiera un camino carretero. Socorro emprendió sin demora el camino a Barrancabermeja, de cuya primera exploración oficial fue víctima cuatro años después el distinguido joven Lucas Caballero, gobernador de la provincia (...) Soto (una provincia) inició sus vías por el Lebrija y el Sogamoso (ríos) hacia el gran río (Magdalena), y Ocaña empezó sus exploraciones en busca de una vía carretera a Puerto Nacional o La Gloria; empresas, por desgracia, muy superiores a sus primeros débiles recursos, y en las que aún luchan esas provincias a pesar de tantos tristes desengaños.*²³⁷

Vemos cómo fueron las provincias de Santander las que comenzaron a ofrecer soluciones al tema de la precariedad de las vías. de 1853. En el caso de Santander, desde su misma fundación como Estado, el tema de las vías era una prioridad para las nuevas administraciones radicales. A su vez en la década de los años setenta, al mismo tiempo que se desarrollaron varios proyectos sobre los caminos hacia el río Magdalena, apareció el interés nacional en apoyar la construcción de ferrocarriles que cumplieran con el mismo cometido.

En 1871 se decidió que el Ferrocarril del Norte sería el más favorecido con fondos federales, para el que se destinó gran parte de los recursos públicos del Gobierno Federal y del mismo Estado de Santander. De igual forma, se impulsó la comunicación con el Estado

²³⁶ Camacho, Roldán S. **Memorias**. Sin fecha.

²³⁷ Camacho, Roldán S. **Memorias**. Sin fecha.

del Tolima por medio de la construcción del ferrocarril a Girardot. El interés en este proyecto, de acuerdo con Camacho Roldán, no podía ser objeto de dudas:

*“(en 1874) surgió otro proyecto. El Tolima era y había sido por más de veinticinco años la sección más afortunada de Colombia. Su situación topográfica, de un valle entre grandes cordilleras, surcado la mitad de su anchura por un río navegable, a la cabeza de la producción de tabaco, quinas, sombreros y cacao en toda la república; rico en ganados, y minas que empezaban a explotarse, el comercio de Bogotá juzgó que una vía servida por vapor que pusiese a la ciudad en contacto con el Alto Magdalena en el corazón del Tolima, tenía un gran porvenir. Esa vía podía luego extenderse a los estados del Cauca y Antioquia y aún quizás hasta el Atrato”.*²³⁸

Los proyectos de comunicación mencionados son una muestra del afán de conectar a Bogotá y otras ciudades con el río Magdalena, y evidencian la preocupación compartida por los Estados Soberanos y el Gobierno de la Unión. Cada uno de esos proyectos contó con su defensor en los gobiernos de turno, se le destinaron recursos y, desde el comienzo, ingenieros expertos trazaron su camino. Aunque inicialmente los grandes esfuerzos se concentraron en comunicar Bogotá con algún puerto de Cundinamarca sobre el río Magdalena como Honda o Girardot, se discutieron otras posibilidades. Así, además de tener que financiar y mantener la construcción de caminos aptos para la comunicación, también debían destinarse recursos del Gobierno Federal para la financiación de los ferrocarriles. Sin embargo, el paso de caminos a ferrocarriles eran palabras mayores, puesto que los costos se multiplicaban y es justamente en esta década cuando se da este paso, pues se discutió más de ferrocarriles y menos de caminos.

Camacho Roldán se refirió a las grandes expectativas frente a la construcción de caminos y ferrocarriles:

La navegación a vapor del Magdalena es pues el único esfuerzo de alguna consideración a que han concurrido la industria y los capitales del país en materia de vías de comunicación. Como luego veremos, desde 1870 ha empezado a

²³⁸ Camacho Roldán, S. **Notas de viaje**. Imprenta Garnier Hermanos Paris – Librería Colombiana. Cuarta Edición. Bogotá – París. 1898. P.10

despertarse entre los nacionales la idea de formar grandes asociaciones para introducir ferrocarriles en las grandes vías comerciales del interior; pero hasta 1875 ni una sola con carácter de seriedad. Entre nuestros capitalistas parecía existir la creencia de que esas empresas debían ser acometidas por extranjeros, fuese porque ellas exigían conocimientos científicos, que nuestros nacionales no poseían, ya porque el capital necesario para ellas superaba las fuerzas de la riqueza del país. En asociaciones anónimas no se pensó nunca antes de 1870. En una palabra ni el gobierno podía ni la industria particular pensaba en hacer caminos”²³⁹.

El interés en comunicar a la capital con el río Magdalena de una manera fluida encontró explicación no solamente por el afán de comunicarse con el exterior, sino por reducir los altos y crecientes costos de transporte, de acuerdo con Camacho Roldán:

“Esa situación es causa de que no existan vías de comunicación, ni comercio interior de alguna importancia en toda la república. El precio de los fletes sube a tasas increíbles luego que aumenta sensiblemente la cantidad de artículos que transportar, y eso mantiene sumamente caro el precio de las subsistencias. Ahora veinticinco años calculaba yo en diez centavos por carga (de ocho a nueve arrobas de peso) y por legua el flete ordinario de nuestros caminos. Hoy no baja de cincuenta centavos el precio medio, y con frecuencia pasa de un peso, como se ve en el camino de Honda a Bogotá, en el que las quince leguas de Pescaderías a Agualarga (en donde principia el camino de carro) cuestan a veces más de veinte pesos, o sea un peso treinta centavos por carga y por legua”²⁴⁰.

No es de extrañar que en cualquiera de los proyectos de carreteras o ferrocarriles se encontrara una posibilidad más de disminuir estos altos costos de transporte. Sin embargo, alrededor de 1870 la situación cambió notoriamente. El Gobierno Federal y los de los Estados decidieron invertir en vías de comunicación e impulsar la participación de los

²³⁹ Camacho Roldán, S. **Escritos Económicos y Políticos**. Recopilación. Bogotá. Instituto Colombiano de Cultura. 1976.

²⁴⁰ Camacho, Roldán. S. **Memorias**. Sin fecha.

privados en estas obras. No sorprende por esto que al hacer un balance en este sector a fines del siglo XIX la situación sea totalmente diferente. Camacho Roldán estimó en \$39 millones las inversiones que se hicieron para comunicar a Bogotá con el río Magdalena en los diferentes proyectos de 1870 en adelante. Esta cifra es altísima si se tiene presente que el gobierno nacional recaudaba entre \$3.5 y \$4 millones en una vigencia fiscal en la década de los años sesenta. Solamente en cuatro proyectos se invirtieron \$29 millones. El primero era el de Sietevueltas por un valor de \$6 millones y el segundo el de la línea por Cambao, con unas inversiones estimadas en \$3 millones. El proyecto más importante de todos fue el Ferrocarril del Norte con un costo de \$17 millones y, por último, el Ferrocarril de Girardot con una inversión \$3 millones.

De estas cuatro vías, Camacho Roldán descalificó las tres primeras por razones diversas. Algunas de ellas por circunstancias técnicas como la dura inclinación de las pendientes para un ferrocarril, la incorrecta estimación de las distancias o la imposibilidad de construir puentes y otras obras por donde pasarían estos ferrocarriles. De estos tres proyectos, le duele especialmente el Ferrocarril del Norte por varios motivos. El primero de ellos, de carácter personal, referido al apoyo que en su momento él le dio al proyecto que finalmente abortó, principalmente por los altos costos. El segundo de índole conceptual, en el sentido de que el empresario y funcionario público defendió la idea de la inutilidad de la financiación de tal envergadura por parte del Gobierno Federal, cuando la Federación debía dedicarse a actividades más importantes. Camacho calificó el proyecto como una *“idea grandiosa y patriótica, pero desgraciada”*.

Esa apreciación de las funciones del Gobierno Federal fue más explícita en su escrito *Consideraciones sobre el fomento*, en donde tiene en cuenta la división de poderes de un Gobierno Federal. En este caso eran muy pocas las funciones que quedaban en la órbita federal, de acuerdo con la Constitución de 1863, pues la mayoría eran competencia de los Estados y los distritos:

“El fomento de las obras de progreso material en el interior de un país regido por instituciones federales, es una de las grandes cuestiones que dan origen a la división de los partidos políticos y a uno de los grandes peligros de esta forma de gobierno: la lucha entre los Poderes Federal y seccional... La federación exige,

para evitar colisiones entre los Estados y el Poder Federal que aquellos y este tengan órbitas de movimiento y acción distintas..... La Constitución de Rionegro lo ha definido así con bastante claridad.....solo reservó a la Nación la jurisdicción sobre los ríos navegables que atraviesan más de un Estado,.. el dominio sobre las costas, puertos y bahías y arreglo de las vías interoceánicas... el fomento de la instrucción pública, del servicio de correos, de la civilización de tribus salvajes, del levantamiento del censo, de la carta corográfica y de la formación estadística de la Unión²⁴¹.

Hay que anotar que en este mismo escrito estaba de acuerdo en que la construcción de los ferrocarriles contara con el apoyo del gobierno de EUA con recursos propios y emisión del tesoro público. Sin embargo, lo justifica *“más por una idea política de integridad nacional y de cohesión entre las diversas porciones de un territorio expuesto a ser fácil presa de la anarquía o fraccionarse en pequeñas nacionalidades”*. Para este pensador decimonónico tal visión se debe, en lo fundamental, *“porque el gobierno mismo no puede ni debe ser empresario: esta es una noción vulgar por nadie contradicha”*.

El tercer motivo se refiere a que el proyecto se volvió muy costoso de acuerdo con el tráfico que prometía movilizar. Al finalizarse el proyecto el Tesoro Nacional habría quedado en la obligación de *“soportar el gravamen de un millón y medio de pesos anuales exigidos como garantía de intereses y fondo de amortización (servicio de la deuda) sobre el capital invertido”*. Aun cuando el tren generara a futuro recursos, era improbable que generase un monto tan alto de recursos proyectado sólo por el servicio de deuda. Basta mencionar que los ingresos nacionales por aduanas apenas si superaban los \$1.5 millones anuales. Camacho Roldán argumentó que el monto de la inversión era desmedido en relación con los ingresos estimados para el Ferrocarril del Norte.

Como cuarto motivo, afirmó que al proyecto se le encontraron dificultades técnicas y errores iniciales en sus proyecciones, que incrementaban notablemente los costos. Entre ellas, se encontró una mayor extensión de la estimada en un comienzo para llegar al río

²⁴¹ Camacho Roldán, S. **Escritos Económicos y Políticos**. Recopilación. Bogotá. Instituto Colombiano de Cultura. 1976. P. 89

Carare, y una topografía con mayores dificultades, pendientes más acentuadas y numerosas curvas. Hay que tener presente que estas equivocaciones, que hoy llamaríamos de diseño, producen un alto impacto en la situación financiera de un ferrocarril. Entre más inclinado sea el trazado se requiere más hierro por metro en la construcción de los rieles, y el kilómetro en curva es entre dos y tres veces más caro que si el camino fuera recto y plano. Si además se juntan estas dos condiciones en tramos del camino, los costos inevitablemente se multiplican.²⁴²

Por último, Camacho Roldán hizo notar que en el río Carare y en los accesos al río Magdalena se presentaban dificultades para navegar de los barcos de vapor. Es importante recordar que si bien en invierno la navegación era fácil no ocurría lo mismo en verano cuando el nivel de los ríos disminuía. Sobre el tema de la distancia para llegar al río Carare, Manuel Ancízar mencionó, en su recorrido por la zona, que el río estaba más lejos de lo esperado y que las jornadas a caballo para llegar hasta él, fueron mucho más duras y extensas. Tal parece que nuevamente se repetía el error de subestimar la distancia al río, con graves efectos sobre los costos del Ferrocarril del Norte²⁴³.

De estos proyectos Camacho Roldán solo tiene una opinión favorable del ferrocarril a Girardot. Buen clima, actividad agrícola a lo largo del trayecto, condiciones técnicas favorables, costos muchos menores frente a los demás proyectos de ferrocarril, y posibilidad de comunicarse no solo con el río Magdalena, sino con los actuales departamentos de Caldas y Huila.

“Las ventajas de esta vía han sido tan apreciadas, que apenas propuesta la empresa al público en 1875, en menos de dos meses se reunió una suscripción nacional de \$750,000, y hubiera podido en breve subir al doble si las primeras perturbaciones del orden público ocurridas en ese año; perturbaciones que,

²⁴² Una muy buena ilustración de las polémicas sobre las condiciones técnicas de construcción de los ferrocarriles en Colombia se encuentra en el artículo de prensa LO QUE ABUNDA NO DAÑA, escrito por Francisco Rebolledo el 19 de julio de 1884. Este texto fue publicado en la prensa de la ciudad de Cali, como parte de una polémica con el periódico **La Industria**. Rebolledo cuestionó las condiciones técnicas de la construcción del ferrocarril que iba hacia el Pacífico. Criticó el número de kilos de hierro por metro de riel, el trazado de las curvas y su efecto sobre lo anterior y, la cantidad de peso que podían soportar las locomotoras de acuerdo con el grado de inclinación de la vía.

²⁴³ Ancízar, M. **La Peregrinación de Alpha**. Biblioteca Banco Popular. Bogotá. Tomo II, capítulos XXXV y XXXVI. 1984.

*continuando en 1876, 1877, 1879 y 1885, destruyeron la posibilidad de acometer la obra con el carácter de empresa particular colombiana ”.*²⁴⁴

Esta gran obra tenía una característica importante para Camacho Roldán y era la manera como estaba financiada. Las suscripciones de accionistas, públicos y privados, en esta empresa, permitían compartir el riesgo, con lo cual el gobierno federal podía liberar recursos propios a otros sectores del gasto.

A finales del siglo XIX aún no funcionaba ninguno de los ferrocarriles mencionados y las inversiones y el esfuerzo de los gobiernos de Cundinamarca y el Federal no arrojaron los resultados esperados. Los inversionistas privados en muchos casos abandonaron las obras y se fueron del país. Sólo hasta bien entrado el siglo XX algunos de estos ferrocarriles funcionaron una vez se nacionalizaron y la Nación asumió estas obras durante el gobierno de Rafael Reyes (1904–1909). Los caminos, por su parte, tampoco mejoraron en forma notable y prueba de ello es que aun los pocos datos sobre los fletes, citados por Camacho Roldán y otros autores, no dan cuenta de una disminución de los mismos en ese periodo. Así mismo, las referencias a la inclemencia del invierno o, mejor, a las épocas de lluvias y la calidad de los caminos, es repetida.

En su libro, *Notas de viaje*, Camacho Roldán llegó a una conclusión negativa sobre el desarrollo de todos los proyectos de vías comunicación con el río Magdalena, puestos en marcha especialmente desde 1850 en adelante y que a finales del siglo XIX mostraban resultados decepcionantes:

*“!OH! si algún día viésemos terminada una vía férrea desde esta ciudad (Bogotá) al río Magdalena, y duplicada con ello la esperanza del trabajo en los humildes hogares del pobre, y abiertas, con la mayor abundancia de sus bienes, las fuentes de la benevolencia en el alma del rico, y emancipados los habitantes de estas cumbres heladas de la esclavitud de las cosas, de la imposibilidad de moverse.”*²⁴⁵

²⁴⁴ Camacho Roldán, S. *Memorias*. Sin fecha. P. 15.

²⁴⁵ Camacho Roldán, S. *Notas de viaje*. Imprenta Garnier Hermanos Paris – Librería Colombiana. Cuarta Edición. Bogotá – París. 1898. P. 18.

En el contexto de tal situación nacional, se presentará, a continuación, el desarrollo de las vías durante los gobiernos radicales en Santander, en donde, si bien se encuentran algunos buenos resultados, el panorama no es muy distinto de lo encontrado con las inversiones del Gobierno Federal y de Cundinamarca en el periodo analizado.

4.2 Las Vías en Santander en los años de los Gobiernos Radicales

Desde la época colonial, las inversiones para la construcción de caminos y puentes se consideró siempre una prioridad para las autoridades de las provincias de Santander y Ocaña. Sin embargo, estas inversiones desarrollaron caminos inapropiados para los retos a los que se enfrentaban los gobiernos federales de mediados del siglo XIX. Estos caminos comunicaban a los principales centros urbanos de esta región entre sí y con Venezuela y Bogotá, la capital, pero dejaban de lado la añorada vía de comunicación que constituía el río Magdalena. En Santander poco se tenían en cuenta las comunicaciones con este río y otros afluentes mediante los cuales pudieran transportarse personas y mercancías, además de unir a la región con la costa Caribe y el exterior. La red de caminos de la Colonia atravesaba la zona montañosa y estaba muy lejos del principal río del país, pues no se encontraban mayores incentivos para acercarse a tierras de clima caliente, en donde abundaban el mal clima, plagas, enfermedades y condiciones de vida extremas.²⁴⁶

Una muestra del aislamiento de Santander frente al río Magdalena a mediados de los años cincuenta del siglo XIX se encuentra en el citado libro de Manuel Ancízar. Este texto contiene un relato ameno y lleno de anotaciones sobre la geografía, los caminos y las poblaciones que habitaban en esa época a Santander y una buena parte de Boyacá, Norte de Santander y Magdalena. Las anotaciones sobre el río Magdalena, sus caminos y asentamientos son una parte pequeña del libro; sin embargo, la apreciación sobre las zonas aledañas al río Magdalena es negativa. Considera estas zonas pobladas de indígenas,

²⁴⁶ La lectura de *Peregrinación de Alpha* muestra la importancia de los mercados locales en donde la mayoría de los productos que se transaban eran producidos en el circuito económico de cada distrito. Las grandes diferencias se encuentran en zonas en donde la producción agropecuaria era buena y por lo tanto el comercio. En tanto que en las zonas visitadas cerca al río Magdalena al ser de colonización aún no funcionaban como distritos, no tenían vida local. Basta mencionar que en ese año aún no había parroquias en esas zonas y muy de cuando en cuando los visitaba un sacerdote. Ancízar, M. **La Peregrinación de Alpha**. Biblioteca Banco Popular. Tomo II, caps. XXXV y XXXVI. Bogotá. 1984.

malsanas en su clima, exuberantes y hermosas, pero igualmente peligrosas y poco apropiadas para desarrollar actividad económica importante.

*“Las llanuras del Magdalena son bien modernas: una grande irrupción de aguas las formó acarreado impetuosamente las ruinas de muchas serranías desmoronadas y asentándolas por capas todavía movedizas de arena y cantos rodados, al través de las cuales lleva el río su indeciso curso, y ora las corta en islas, ora las inunda estableciendo ciénagas en que deposita limo que ha de fertilizar los arenales y contribuye a levantar el suelo y trazar las futuras permanentes riberas del río”.*²⁴⁷

De otra parte, en este libro el autor mencionó un trayecto que iba de los distritos de Puente Nacional y de Vélez, al sur de Santander, hacia el río Magdalena. El camino que comunicaba con el río era el utilizado por los habitantes de estas serranías antes de la Colonia y mejorado durante esta época. Dice Ancízar:

*“.. consérvase hoy día ensanchada y mejorada la misma ruta, que principia al O. de la ciudad. Sube a la cumbre de la Peña de Vélez, y de allí continúa en la dirección S. N., midiendo 19 leguas hasta el actual puerto de Carare, y del puerto al Magdalena 14 leguas granadinas. Como la prosperidad y bienestar de la provincia dependen para lo futuro enteramente de su fácil comunicación con el Magdalena, resolvimos examinar este camino, a fin de juzgar con conocimiento de las cosas si él satisface la necesidad urgentísima que de una vía mercantil tiene Vélez.”*²⁴⁸

El balance entregado por Ancízar no es el mejor, la zona es muy aislada, no habla de puertos sino más bien de pequeños embarcaderos y consideraba que aún faltaba mucho para tener una buena comunicación con el río. De otra parte, la situación de las poblaciones del río Magdalena al norte de Santander, era precaria y fueron descritas durante el trayecto realizado por el río Lebrija. De Ángeles, uno de los distritos de la zona, dice:

²⁴⁷ Ancízar, M. *Ibidem*. p.178.

²⁴⁸ Ancízar, M. *Ibidem*. p.102.

“Llevonos (el alcalde) a la mejor casa del pueblo, que contaba con siete alrededor de un pantano, y un rancho mayor que los demás glorificado con nombre de iglesia, en la cual “suele decirse misa” cuando por casualidad se aparece el cura; y tiene razón para no aparecer, pues difícilmente habrá otro lugar tan desapacible, desierto y enfermizo. Nadie cumple allí cincuenta años; pocos hay que no estén jaspeados por el carate o agujereados por males corrosivos y solo 161 habitantes han podido prevalecer en el llamado distrito parroquial, viviendo diseminados por las sabanas y a las orillas de los caños.”²⁴⁹

Esta misma condición territorial y con pocas variaciones la encontró a lo largo del río Magdalena en donde observó escaso poblamiento y actividad económica que mereciera relevarse. Además, planteó duras críticas a los pocos pobladores que halló, la mayoría de ellos de raza negra, por el abandono y la dejadez de sus asentamientos.

Los caminos más utilizados durante la expedición dirigida por Ancízar fueron los construidos por los indígenas y otros de origen colonial, y al acercarse al río Magdalena anotó las pequeñas trochas, caminos polvorientos y zonas muy poco pobladas, pobres y alejadas. Así mismo, en ese momento, pocos años antes de la creación del Estado Soberano, no se mencionan puertos importantes y no encuentran registros de actividad comercial tal y como se se da en las décadas siguientes.

A modo de comparación, Ancízar elogió otras zonas visitadas por él en donde, además de tener mejores climas y tierras más fértiles, encontró una situación social diferente, con cultivos de pan coger, mejores condiciones de las viviendas y centros urbanos más activos y con mayor movimiento comercial. Igualmente, la dieta alimenticia era más variada y existían cultivos de café que producían miles de cargas, gran parte de ellas para exportación. Esta era el ambiente de la zona de Ocaña en donde relata el papel de la Iglesia y en especial de un párroco famoso por impulsar el cultivo de café y asegurar la siembra de matas con las penitencias impuestas a los feligreses, una práctica repetida posteriormente en otras zonas cafeteras.

²⁴⁹ Ancízar, M. *Ibidem*. p.182.

El nombrado camino del Carare era solo una de las posibilidades para llegar al río Magdalena, puesto que a lo largo de la frontera de Santander con el Magdalena desembocan varios ríos que nacen o pasan por el Estado Soberano. Al analizar la geografía de Santander se observan los principales ríos tributarios del Magdalena. Entre los más grandes, se encuentran, en primer lugar, el Carare, le sigue el Opón, el Oponcito, el río Sogamoso y el Lebrija, este último hacia el extremo norte del Estado Soberano. En todos ellos se adelantaron inversiones en vías con el fin de comunicarse con el Magdalena; los caminos se terminaron y funcionaron varios puertos fluviales que inclusive compitieron entre sí por el comercio de la región.

Los centros económicos más importantes de Santander eran Socorro, Pamplona y Bucaramanga, municipios alejados del río Magdalena y que estaban prácticamente aislados, pues no existían vías que bajaran de las zonas altas de Santander, a las riberas del río Magdalena. Como se mencionó, muy poco interés económico se daba sobre esas tierras y por el contrario se las consideraba malsanas y peligrosas. Sin embargo, algunos hechos modificaron lentamente la apreciación que predominaba sobre la comunicación con el río. De una parte, la creación de los Estados Soberanos modificó las funciones estatales y los caminos se convirtieron una de las principales funciones que se descentralizaron. Esto conllevó a que el Estado Soberano impusiera una visión más regional que superaba la visión acotada de las provincias. Esta visión integral del territorio era imposible que se diera con la distribución anterior en provincias, y una prueba de ello se encuentra en la dificultad que para fijar las fronteras entre los Estados durante su creación entre 1855 y 1857.

En Santander se llegó a una distribución de los distritos de cada provincias mediante acuerdos políticos entre los políticos regionales y la mediación de los partidos políticos. Según Johnson, numerosos distritos fueron añadidos al Estado de Santander solo para conservar un equilibrio entre conservadores y liberales. Si bien imperó una visión regional para la conformación de los Estados Soberanos, la definición de las fronteras entre ellos respondió más a acuerdos pragmáticos y políticos, que a una identidad cultural y regional claramente definida. Un ejemplo de los problemas derivados de la creación del Estado Soberano fue que no se tenía certeza de cuáles vías eran responsabilidad de los municipios

o distritos y cuáles del Estado Soberano; por ejemplo, un decreto de 1857 le entrega a Zapatoca el camino que va hacía el río Magdalena, a pesar de que los municipios no tenían la capacidad financiera para administrarlo:

“Art. 1ro. El Estado declara que no toma por su cuenta la empresa del camino de Zapatoca a Barrancabermeja.

Art. 2do. En consecuencia, corresponde al cabildo del Distrito de Zapatoca llenar los deberes que le impone el artículo sexto de la ordenanza de 29 de Agosto de 1857, expedida por la legislatura provincial del Socorro.

Art. 3ro. El tesoro de rentas de la extinguida provincia del Socorro entregara a disposición del Cabildo de Zapatoca por formal inventario, todos los bienes y rentas, derechos y acciones donados a favor de la empresa del camino de Zapatoca a Barrancabermeja.

Art. 4to. En los mismos términos, la Corporación Municipal de Zapatoca, dará cuenta comprobada a la Asamblea del recibo de los bienes donados y del cumplimiento de las obligaciones correlativa que esa donación le impone.²⁵⁰”

La indefinición de las fronteras era un tema recurrente en los informes del presidente de turno a la Asamblea Departamental y aún en 1870 hay problemas al respecto:

Art. 1 se autoriza al poder ejecutivo del Estado para que por medio de comisiones especiales se entienda con los Estados vecinos y con el gobierno general, a fin de establecer de una manera precisa, los limites que demarcan la jurisdicción del territorio del Estado.²⁵¹

De otra parte, el auge del comercio internacional impulsado por empresarios, iniciado tímidamente a finales de la década de los años cuarenta con la abolición del monopolio del tabaco y con el permiso para que los privados pudieran exportar, se extendió a otros productos y regiones de la Nueva Granada. Si bien esas exportaciones se dieron desde el Tolima y la costa caribe, en Santander se vio que esa era una posibilidad económica

²⁵⁰ Decreto disponiendo del modo de continuar de los caminos de Zapatoca al Río Magdalena. Gaceta de Santander Núm. 5, 14 noviembre de 1857, pág. 23.

²⁵¹ Gaceta de Santander. Año XII. N° 655. Socorro. 6 de Octubre de 1870. pág. 461.

importante a tener en cuenta en los años por venir. El gran problema a resolver era tener la posibilidad de movilizar los productos a exportar y en ese momento el Magdalena no era la solución a corto plazo, pero a largo plazo todas las miradas apuntaban a él.

Tal preocupación comenzó a hacerse efectiva cuando las regiones comenzaron a disponer de los recursos y de las funciones para asumir estos proyectos. Ya con la descentralización en favor de las provincias en la década de los años cincuenta, estas dispusieron tanto de recursos propios como de la autoridad necesaria para poder entregar estas obras en concesión o destinar recursos propios para construcción o mantenimiento.²⁵² Además, la existencia de vapores que circulaban por el río Magdalena era un incentivo más.

Esta claridad, sin embargo, no se tuvo en los primeros años del Estado Soberano puesto que la idea predominante de Manuel Murillo Toro era que las vías no eran responsabilidad del Estado Soberano. Creía firmemente que la construcción de vías era un asunto de los empresarios que estaban interesados en su propio bienestar^{253 254}. El gobierno de Murillo Toro quería llevar la descentralización a sus extremos como lo afirmó Estrada: *“Los radicales buscaban que el federalismo fuera total y que se extendiera hasta el nivel local, de acuerdo con su teoría que no debería haber controles externos a ningún nivel de gobierno”*²⁵⁵.

Así mismo, hay algunos contados eventos de iniciativas privadas en esos primeros años del estado cuando los dirigentes del Estado creían aún en el propósito de dejar la obra de puentes y caminos en manos de los privados. Un ejemplo de acciones privadas que se utilizaron como modo de gestión de las inversiones en vías, se encuentra en la Gaceta de Santander en donde un empresario le escribe a un secretario de Santander.

“Para el conocimiento del ciudadano Jefe Superior participo a usted que en la próxima pasada semana, con los auxilios patrióticos de varios sujetos acomodados

²⁵² Se pueden ver los casos de los distritos de Socorro y Zapatoca en la Gaceta de Santander. Año I. N° 3. Pamplona. 5 de Noviembre de 1857.

²⁵³ Ver Mensaje del presidente a la primera Asamblea del Estado Soberano. Noviembre de 1857. En Estrada M. **Historia documentada de los primeros cuatro años de vida del Estado de Santander**. 1896. Gaceta de Santander. Año I. N° 3. Pamplona. 5 de Noviembre de 1857., Asamblea constituyente del Estado, número 5.

²⁵⁵ Estrada M. **Historia documentada de los primeros cuatro años de vida del Estado de Santander**. 1896. pp. 11-12

*y el de los ciudadanos de la clase jornalera (que es más de agradecer) se ha desmontado y compuesto el piso del trayecto de camino desde el “Puente Batatas” hasta el de la quebrada de “Iscala” en el paso de Cuellar. Este servicio que voluntariamente prestaron los vecinos de este distrito en atención a que la vía en referencia estaba obstruida, es un hecho de bastante significación en un pueblo y no debe dejarse desapercibido, tanto más cuanto que son conocedores que es gasto que pertenece al Estado. También me preparo para continuar el trabajo de la misma manera gratuita, del punto donde quedó la composición hasta la línea divisoria.... y espero conseguirlo, mediante la buena disposición de algunos jornaleros. Ojala que por el Estado se me pudiera auxiliar con alguna cosa para realizar pronto tan interesante obra ”.*²⁵⁶

Posteriormente, las provincias de Vélez y Socorro iniciaron proyectos de construcción de vías para comunicarse con el río Magdalena por el camino hacia el río Carare. Sin embargo, estos intentos eran aislados y de poco impacto pues ninguna de estas obras se concluyó. Habría que esperar cerca de tres lustros para que efectivamente este tipo de proyectos se convirtieran en realidad. Las razones de estos fracasos se daban porque los costos de estas obras eran muy elevados para la realidad fiscal de las provincias y del Estado Soberano. No obstante, para la solución a la falta de recursos se decidió, desde comienzos de la década de los sesenta, que una de las opciones era la entrega de la construcción y el mantenimiento de estos caminos a empresarios mediante concesiones.

Sin embargo, a pesar de las ideas de Murillo Toro como de los esfuerzos aislados de algunos gobernantes provinciales y distritales, así como de empresarios privados, el Estado asumió, desde 1857 unas vías que eran responsabilidad pública y en consecuencia, prioritarias. Estas fueron:

1. *La que parte de la Capital (Bucaramanga) hacia el Puente Nacional, pasando por San Gil, Socorro y Vélez;*
2. *La que comunica la Capital con la ciudad de Ocaña,*
3. *La de la Capital a San José de Cúcuta, por Pamplona,*
4. *La que conduce a la Concepción por Málaga,*

²⁵⁶ Mensaje de J. Gregorio Mendoza al Señor Secretario de Estado. Gaceta de Santander, número 48, p.212, año 1858.

5. *La que parte de Bucaramanga al Sogamoso;*
6. *La que parte de la ciudad de Vélez al Puerto de Carare.*²⁵⁷

Más adelante, la Ley 11 de 1862 declara como vías del estado santandereano las siguientes: la de San José de Cúcuta hacia Puente Nacional, pasando por Bucaramanga, San Gil y Socorro; el camino de Bucaramanga a Ocaña y, la de Capitanejo a Pamplona. Para la financiación de su mantenimiento se decidió que debido a la falta de recursos fiscales propios, era necesario “*autorizar al presidente del Estado para disponer hasta de la mitad del producto en dinero de la contribución personal subsidiaria que corresponde a cada distrito por donde se lleve la composición de los caminos de que vengo hablando*”. La contribución a la que se refería era un aporte voluntario que todo hombre mayor de edad debía entregar en trabajo o en dinero, para la construcción y mantenimiento de las vías. Para tal fin, se crearon categorías de acuerdo con el nivel de ingresos de los ciudadanos hombres: a más ingresos, más jornales debía trabajar o pagar el contribuyente. El presidente del Estado de Santander, José María Villamizar, solicitó permiso, no solo para utilizar gran parte de los recursos de la contribución subsidiaria, sino para la creación de una nueva categoría que permitiera una mayor contribución personal subsidiaria a las arcas del Estado Soberano. Es en estas vías del Estado en donde se utilizaron los recursos de la contribución personal y el trabajo de los presos.

Nótese que desde 1857 se incluyó una vía que comunicara a Vélez con el puerto del Carare, que desembocaba en el río Magdalena. Uno de los incentivos para llegar al Magdalena era la existencia de un tránsito fluido de barcos de vapor a lo largo del río desde décadas anteriores. Las exportaciones de la región se transportaban vía el Táchira para desembocar en el río Zulia, con salida al puerto del Lago de Maracaibo. No obstante, durante muchos años los exportadores colombianos debieron pagar altos aranceles o sufrir trato discriminatorio, por lo que en numerosas ocasiones el tema de contar con vías alternas para exportar los productos de la región fue tratado en la Asamblea del Estado Soberano, como

²⁵⁷ Ley sobre caminos del Estado. **Asamblea Constituyente del Estado de Santander**. Gaceta de Santander. Año I. N° 3. Pamplona. 5 de Noviembre de 1857.

lo registraron los informes del presidente a la Asamblea Legislativa y la Gaceta Departamental²⁵⁸.

Dada la precariedad fiscal de los primeros años de los gobiernos radicales en Santander, se optó por soluciones novedosas como la entrega de concesiones a empresarios privados para la construcción y mantenimiento de vías. Los contratistas recibían en algunos casos apoyo financiero del Estado, les entregaban en propiedad las tierras baldías a lado y lado de los caminos construidos y la renta de los peajes por un periodo fijo de tiempo. Al mismo tiempo, el gobierno de Santander colaboraba con la construcción de las nuevas obras mediante la mencionada obligatoriedad en el pago de la contribución personal subsidiaria a través de la cual los hombres trabajaban en la construcción de vías y en mantenimiento de puentes.

El informe del presidente de la Asamblea en 1865 muestra cómo el tema de las vías fue central para el presidente Villamizar, Como se mencionó anteriormente los hombres mayores de edad se clasificaban en categorías y de acuerdo con ellas debían aportar en trabajo para el desarrollo de estas obras. Durante el año del informe, una persona con altos recursos podía contribuir anualmente hasta con siete días de trabajo obligatorio, mientras que se requerían menos días en las otras categorías. Como era de esperarse, los más pudientes no efectuaban el trabajo en forma directa, sino que pagaban en dinero para que con estos recursos se contrataran trabajadores. Por el contrario, los de menores recursos necesariamente debían cumplir con su propio trabajo con la *contribución personal subsidiaria*. Dice el presidente en el informe:

[...] dividir en cuatro clases los contribuyentes del trabajo personal subsidiario, conservando la proporción establecida por la ley para las tres clases existentes y agregar una cuarta que contribuya con doce jornales al año (...). Con estos

²⁵⁸ La preocupación por vías alternativas se discutió con frecuencia como agenda de política pública y se recibieron soluciones en más de una ocasión. El grado más alto de racionalidad administrativa alcanzado fue la destinación específica del rendimiento de las sales a la construcción de caminos, según se observó en la Gaceta de Santander del 14 de noviembre de 1857, y del 12 de mayo de 1864, número 216, p. 253, y en el Informe del presidente a la Asamblea en el año 1873, p. 35 e, Informe del Tesorero General, 1874, p. 5.

*recursos podrían destinarse sus productos al pago de directores que inspeccionasen los trabajos.*²⁵⁹

Esta contribución en trabajo obligatorio por parte de los ciudadanos hombres mayores de edad era importante y se mantuvo a lo largo del tiempo. En 1881, quince años después del primer informe del presidente Villamizar, el presidente del Estado Soberano de Santander, el general Solón Wilches, en su informe a la Asamblea, presentó un cuadro donde relacionó el aporte “*de la contribución para caminos denominada trabajo Personal establecida en los distritos del Departamento del Socorro*”. Esta información es un indicador del nivel de autonomía que tenían los distritos para administrar esta contribución. Los alcaldes de los distritos del Socorro podían decidir en primer lugar, la clasificación de cada uno de los ciudadanos en las cuatro categorías o clases de contribuyentes. Del total de 12,841 ciudadanos censados, el 90% pertenecía a la categoría cuatro y solo 327 contribuyentes pertenecían a las categorías 1 y 2 y, por último, la categoría 3 contaba en total con 643 ciudadanos. En segundo lugar, decidían el número de jornales que cada ciudadano debía pagar anualmente. En 11 de los 14 distritos pagaban doce jornales los de primera categoría, en 9 distritos los contribuyentes de segunda categoría pagaban seis jornales, los de la tercera categoría pagaban cuatro, en su mayoría, y la contribución mínima de los contribuyentes de la cuarta de la clase era de tres jornales al año, ver Tabla 17.

Tercero, los distritos decidían el valor de cada jornal que pagaba cada clase de contribuyente. Se encontró que ocho distritos cobraban exactamente lo mismo por jornal, los seis restantes tenían una tarifa progresiva en donde los ciudadanos de la categoría uno pagaban entre 2.5 y 4 veces más que los de categoría cuatro. Además en cuatro distritos - Gámbita, Guadalupe, Oiba y Suaita- no se permitía el pago en metálico para los contribuyentes del grupo cuatro, por lo que se infiere que debían pagar su contribución forzosamente con su fuerza de trabajo. El valor más representativo de cada jornal para los de menores ingresos, los de clase cuatro, era de 20 centavos, aunque en un distrito se tasaba en 30 centavos y en otro en solo 5 centavos. Los valores de los jornales más altos llegaron a los 80 centavos para los ciudadanos clasificados en la categoría 1.

²⁵⁹ Informe del Presidente a la Asamblea Legislativa. 1872. pág. 13.

El valor total de los jornales del Socorro en 1881 por la contribución de trabajo personal, sin incluir a los cuatro distritos que exigían el pago de la contribución en trabajo para la cuarta categoría, fue de \$5.557. Sin embargo, si se incluyen cerca de 13.000 jornales que se pagaban en trabajo en esos cuatro lugares por un valor de 20 centavos el jornal, tenemos que este valor llegó a los \$2.600 en el año; lo que sumado a lo pagado en efectivo da un total superior a los \$8.000.²⁶⁰ Al comparar este valor con otras rentas del Socorro se encuentra que esta fue tan importante como el impuesto directo anual que recaudó este departamento en ese año.

Al mismo tiempo que había preocupación por las vías a cargo del Estado, el presidente Villamizar estaba muy al tanto de desarrollo de las vías entregadas en concesión. En realidad se utilizaba para denominar esta acción la palabra *privilegio*; los privilegiados eran los empresarios privados que financiaban las obras entregadas en concesión y que una vez finalizadas las obras podían cobrar peaje por su utilización por un periodo de tiempo además de otros beneficios como las tierras anexas al camino construido. En la Gaceta del

²⁶⁰ Informe del presidente del Estado Soberano de Santander a la Asamblea Legislativa de 1881. .

TABLA 17. CONTRIBUCIÓN POR JORNALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CAMINOS EN EL DEPARTAMENTO DE SOCORRO (1881)

DISTRITOS	NUMERO DE CONTRIBUYENTES Y CLASE A QUE CORRESPONDEN				JORNALES CON QUE CONTRIBUYE CADA UNO SEGUN SU CLASE				VALOR DE LOS JORNALES DE CADA CLASE (CENTAVOS)				VALOR TOTAL JORNALES DISTRITOS
	1ra clase	2da clase	3ra clase	4ta clase	1ra clase	2da clase	3ra clase	4ta clase	1ra clase	2da clase	3ra clase	4ta clase	
Chima	4	5	35	803	12	6	4	3	20	20	20	20	525
Gámbita	7	13	8	505	6	4	3	2	30	30	30	trabajo	35
Guadalupe	8	27	14	868	3	3	3	3	60	30	20	trabajo	47
Guapotá	15	1	23	795	12	6	4	3	20	20	20	20	533
Hato	...	1	...	467	12	9	6	3	30	30	30	30	423
Oiba	8	4	16	786	12	6	4	3	20	20	20	trabajo	37
Olival	3	6	32	513	12	6	4	3	15	15	15	15	261
Palmar	17	17	38	370	12	6	4	3	25	25	25	25	392
Palmas	10	5	48	402	12	6	4	3	20	20	20	20	310
Páramo	5	22	31	521	12	6	4	3	15	15	15	15	282
Pinchote	8	9	47	370	12	9	4	3	50	20	20	20	295
Simacota	2	15	18	1209	12	6	4	3	20	20	20	20	763
Socorro	44	59	283	1886	12	6	4	3	20	20	20	20	1534
Suaita	8	14	80	2336	3	2	2	3	80	60	40	trabajo	100
Total	139	198	673	11831									5537

Fuente: Informe sobre Hacienda y Presupuestos de 1881, p. 16.

Estado de Santander de marzo de 1868, se puede apreciar el tipo de contratos que adelantaba el gobierno para entregar tales caminos:

i. Casimiro D. Díaz, Domingo Téllez; Aquileo Parra y Eusebio Morales, han convenido en formar, y declaran formada, una compañía anónima con la denominación de “Compañía del Carare”, que tendrá por objeto: 1) Celebrar un contrato con el gobierno del Estado para la mejora y conservación del camino de Carare, en los términos y con las condiciones fijadas por la ley de 8 de octubre de 1868, “sobre vías de comunicación”; 2) Fomentar el tráfico por aquella vía empleando recuas y embarcaciones para el transporte de cargamentos entre la Boca de Carare y “Cabeceras”; 3) Establecer potreros a inmediaciones del camino; y 4) Contratar la conducción de correo que debe girar entre esta ciudad y la Boca de Carare. La duración de la compañía será la misma del privilegio que le conceda el gobierno del Estado. ii. La compañía podrá elevar su capital social hasta la suma de \$30.000, dividiendo en 1200 acciones de a \$25 cada una, iii. De este número de acciones se reservan los socios fundadores 640, que irán tomando según lo exijan los gastos de la empresa; para lo cual destinan hasta la cantidad de \$16.000 en que han estimado los auxilios, derechos y acciones que por virtud del contrato deben recibir del gobierno”.²⁶¹

El mismo presidente hizo inspección de este camino y defiende su utilidad medida en costos de transporte. Sobre esto hace la siguiente reflexión:

“presenta grandes ventajas para la introducción de mercancías destinadas al consumo en la parte sur de este estado y en todo el de Boyacá, pues una carga ocasiona por todo costo de transporte de Barranquilla a Vélez, once pesos incluyendo el peaje que tiene derecho a cobrar la compañía; mientras que del mismo puerto a Bogotá cuesta la conducción de una carga, por término medio, diez y seis pesos; y agregando a esta suma cuatro pesos que importa el flete de Bogotá a Vélez, resulta un costo de veinte pesos por carga, es decir nueve pesos más de los

²⁶¹ Gaceta de Santander. N° 490. Socorro. 26 de Marzo de 1868.

*que importaría introducida por Carare, y seis pesos más para las poblaciones de Boyacá; diferencia que a la verdad no es despreciable*²⁶².

El informe igualmente menciona el desarrollo de otros caminos por parte de empresarios privados como el de Zapatoca – Barrancabermeja, el camino de Cañaverales que va desde Bucaramanga a Puerto de Botijas en el río Lebrija y que ya estaba en ese momento en funcionamiento, el de Girón a la Ceiba sobre el río Sogamoso y, el de San José de Cúcuta al puerto de San Buenaventura. Estas vías fueron construidas por empresarios privados, nacionales y extranjeros, que se encargaban de su financiación y de su administración.

4.2.1 Concesiones y concesionarios de obras públicas

Uno de los mejores ejemplos del empresario que estaba comprometido de diversas maneras tanto con la construcción de caminos como con el impulso de la actividad comercial, era Geo von Lengerke. Este empresario y comerciante alemán tenía almacenes, pues era representante de casas comerciales alemanas en las principales ciudades santandereanas. Igualmente era un terrateniente y colonizador que, además de construir su propia hacienda en el camino a Puerto Santander, tenía ganado y recuas de mulas. Con las mulas transportaba las mercancías que importaba para sus almacenes y las que exportaba a Europa y, a su vez, las utilizaba para ofrecer el servicio de transporte de mercancías.

Lo de colonizador no era un título menor: la región colonizada por él y por donde buscó salida hacia el río Magdalena, estaba poblada por selvas espesas, calor agobiante, la seguridad de contraer fiebres y por indígenas armados que estaban en contra de la construcción de los caminos concesionados al empresario alemán. Son muy diversas y detalladas las narraciones del conflicto armado entre sus trabajadores y los indígenas, así como las quejas reiteradas del empresario alemán a las autoridades estatales²⁶³. En muchos casos se les prestó atención y se hicieron expediciones armadas para enfrentar a los indígenas. Además, durante el periodo de la producción y exportación de quinas, Lengerke fue el principal concesionario del gobierno de Santander para su explotación. Inclusive en alguna ocasión ordenó a sus trabajadores la siembra de veinte mil árboles de quina.

²⁶² Ver Villamizar J. **Informe del Presidente a la Asamblea Legislativa**. Socorro. 1865.

²⁶³ Gómez Valderrama, P. **La otra raya del tigre**. Madrid. Alianza Editorial. 1986.

El empresario recibió en concesión la vía a Puerto Santander, concluida en el tiempo estipulado; funcionó como vía privada durante muchos años y fue altamente rentable para Lengerke. Según el informe de presidente de Santander de 1870, el empresario Geo von Lengerke obtuvo ingresos por el cobro de peajes por una suma de \$8.078 en menos de un año, cifra muy alta para la época. En el libro *La Inmigración Alemana en Santander* de Horacio Rodríguez Plata, resumió las actividades de este empresario alemán relacionadas con la administración de este camino²⁶⁴. De acuerdo con este informe el valor del peaje por carga o persona que cobraba Lengerke era alto y las quejas eran recurrentes para los que lo utilizaban; sin embargo, en ese momento las posibilidades de comunicación con el río Magdalena eran muy pocas y los interesados debían pagar por usar el camino a la tarifa fijada por la empresa. Dadas las quejas sobre la tarifa, el presidente logró que Lengerke arreglara las disputas por los derechos *“en la vía al puerto de Marta, rebajando notablemente el pasaje de aquel camino a favor del distrito de Girón, quien por ellos se encarga de su composición”*.²⁶⁵

Desde que este camino comenzó a utilizarse en forma rutinaria se puede afirmar que por primera vez Santander, en la vida republicana, lograba un comercio estable de mercancías que entraban y salían al exterior por una vía propia diferente al golfo de Maracaibo. Los años siguientes muestran el desarrollo de otros caminos, así como de nuevos puertos sobre el río Magdalena. Las concesiones se convirtieron en la mejor forma de gestionar la construcción de nuevas vías y parece que Lengerke fue uno de los más beneficiados. De acuerdo con la Gaceta de Santander, se le entregó a Lengerke la construcción de la vía camino al puerto de Botijas. Dice la publicación:

Geo von Lengerke, se compromete para con el gobierno:

- 1. A refaccionar, o a abrir de nuevo en los trayectos que sea necesario, y mantener en perfecto estado de tráfico el camino de “Cañaverales” desde el punto en que se separa del que va de Bucaramanga por Río Negro hasta Botijas*

²⁶⁴ Rodríguez Plata, Horacio. *La Inmigración Alemana en el Estado Soberano de Santander en el siglo XIX*. Editorial Kelly. Bogotá. 1968.

²⁶⁵ Rodríguez Plata, H. *Ibíd.*

2. *A construir en el punto de Botijas dos bodegas capaces y seguras, una de tapias para el depósito de frutos y mercancías, y la otra de estantillo para el depósito sales.*

(...) El subsecretario de gobierno a nombre del gobierno del Estado, concede a Geo von Lengerke privilegio exclusivo por ocho años para cobrar, en calidad de peaje o bodegaje cuarenta centavos por cada carga de sal y sesenta centavos por cada una de las de frutos y mercancías que transiten por la expresada vía, aun cuando no se depositen en las bodegas (...)

3. *El gobierno dará a Geo von Lengerke, en propiedad títulos por doscientas hectáreas de terrenos baldíos y lo necesario de la misma clase para la construcción de bodegas en los puntos que elija.*
4. *El Gobierno dará al empresario el terreno que deba ocupar el camino en los puntos en que haya necesidad de variarlo.*
5. *Los peones que se matriculen para la apertura y sostenimiento del camino, no serán gravados con contribuciones de ninguna clase, ni reclutados para el servicio de las armas.*²⁶⁶

Igual decisión se tomó con el camino de Sogamoso:

Geo von Lengerke se obliga para con el gobierno del Estado:

1. *A abrir, dentro de cinco años un camino de herradura que conduzca de Girón a la Ceiba, por la banda oriental del río Sogamoso.*
2. *A construir en el punto de la Ceiba una bodega segura y capaz para contener hasta 2000 cargas de tabaco, con techo de teja, para el depósito de toda clase de cargamentos; a establecer en el tránsito los tambos necesarios para el uso de los transeúntes y sus cargas, así como los porteros suficientes para las recuas.*
3. *A mantener el camino en perfecto estado de tránsito por todo el tiempo de privilegio que por el presente se le concede.*

²⁶⁶ Gaceta de Santander. Año VI. N° 209. Socorro. 7 de Enero de 1864. p. 209.

4. *El subsecretario de gobierno, a nombre del gobierno de Estado, concede a Geovon Lengerke privilegio por 25 años para cobrar hasta un peso por cada carga que transite por dicho camino, cuyo cobro tendrá el carácter de peaje, pero implicará para el contratista la obligación de admitir el depósito de la carga en la bodega y los tambos, sin indemnización alguna.*²⁶⁷

El auge de las concesiones se extendió y en muchos casos eran los mismos empresarios los que proponían al Estado Soberano la entrega de concesiones a su favor. En la Gaceta de Santander se publicó la siguiente carta que ilustra esta situación:

“Francisco Grellet, residente en ésta ciudad, respetuosamente os manifiesto: Que deseando proporcionar a los habitantes de este departamento y a los demás que con ellos están relacionados, una fácil, pronta y segura vía de comunicación con el Magdalena, que proporcionando el tránsito de todo lo que se importa, se desarrolle también la riqueza que éstos pueblos encierran; espero me concedan el derecho exclusivo de abrir la que desde el Naranjo va hacia la Ciénaga del “Paturia”, que en todo tiempo y por un caño natural se comunica con la gran arteria fluvial del Magdalena.

Para la realización de tan importantísima obra, única, practicable de cuantas se conocen en éste departamento, y la sola que ofrece seguridad en su ejecución, no necesitándose sino tres días para transportar las cargas desde éstos pueblos a la rivera del gran río, no os pido ni los fondos que con tal objeto tiene el Estado, ni tampoco cosa alguna de las rentas con que el gobierno tiene que atender a sus precisos e indispensables gastos, porque me comprometo con mi peculio a tenerla concluida tras años después del día en que se me conceda el derecho de construir las bodegas suficientes para la seguridad y abrigo de los efectos que por allí pasen, a mantener en buen estado aquellas y el camino, quedando todo el camino y bodegas hechas a favor del Estado luego que termine el privilegio, siempre que se me conceda:

²⁶⁷ Gaceta de Santander. Año VI. N° 209. Socorro. 7 de Enero de 1864. pp. 225-226.

Primero: El derecho de cobrar por 30 años contados desde el día en que queda abierta la comunicación, en calidad de bodegaje o peaje, 30 centavos por cada carga de sal que transite por aquella vía, 50 centavos por cada uno de los que no se exporten y 80 por cada una de las que se importen

Segundo: Que se me concedan en propiedad en toda la línea del camino, 10.000 hectáreas de tierra.

Tercero: Que se me permita hacer uso de los caminos que desde ésta ciudad y la de Girón se reúnen en el Estanquillo y siguen hasta el Naranjo.

Cuarto: Que por el término de 10 años no se imponga ninguna clase de contribución a los individuos y familias que allí se establezcan, ni se recluten al servicio de la armas de los hombres a los trabajos del camino, ni tampoco se les obligue a prestar ningún género de contribución.

Quinto: Que en caso de que la vía de comunicación no se haya concluido al fin de los tres años, el gobierno no puede imponerme ninguna multa ni pena que no sea la pérdida del privilegio.

Para que creáis que mi petición está fundada en razón, os acompaño el plano levantado por mí y por el veréis cuantas son las ventajas que la vía de comunicación que ofrezco abrir presenta para el interior del Estado, y que es, como lo dejó dicho, el más importante para dichos pueblos.”²⁶⁸

Las concesiones igualmente se hacían para la construcción de puentes. El Decreto 18 de 1866 dice así:

Art. Único. Autorícese al presidente del Estado para conceder a Geo Von Lengerke el privilegio de construir un puente de cables de alambre sobre el río Sogamoso en el punto denominado el “Tablazo”, conforme a las bases siguientes:

- 1. El privilegio no excederá de veinte años.*
- 2. El puente deberá estar en servicio público dentro de dos años.*

²⁶⁸ Gaceta de Santander. Año VI. # 216. Socorro. 12 de mayo de 1864. Pág. 253.

3. *El mismo contratista exigirá solamente la mitad del derecho que, a título de peaje, puede cobrar por los artículos que se importen por los caminos privilegiados que están a su cargo.*
4. *El empresario recibirá de las rentas del Estado un auxilio hasta de cuatro mil pesos que se cubrirán por cuartas partes en semestres contados desde el día en que se de principio a la obra.*
5. *El gobierno del Estado solicitará de la Unión que el empresario de la obra indicada se le exima del pago de derechos de importación de los materiales que necesite para dicha obra*
6. *El gobierno pagará el terreno que haya de expropiarse para construir el puente y el camino que a él conduzca”.*
7. *También dará apoyo al empresario para la pacífica posesión del privilegio que se le otorga por el presente decreto.*²⁶⁹

Asimismo, Ley 13 de 1866 del Estado Soberano decidió lo siguiente:

Art. 2. Declárese del Estado la parte de camino que sigue de Puente Nacional, por el Monte del Moro, hasta los límites con el Estado de Boyacá, y el que de Ocaña parte para el Puente Nacional hasta los límites con el Estado del Magdalena.

Art. 3. El presidente del Estado podrá disponer que los reos condenados a sufrir pena en las cárceles de circuito y en la penitenciaria, sean empleados en los trabajos de los caminos y demás obras públicas del Estado.

Art. 4. El presidente del Estado podrá disponer hasta de diez mil pesos del tesoro, para la refacción de los caminos del Estado que demanden con mayor urgencia su reparación, y podrá destinar al mismo objeto parte del trabajo personal subsidiario de los respectivos distritos o los productos de esta contribución.

*Art. 6. La composición y mejora de los caminos de que trata esta ley, se hará preferentemente por el sistema de contrata.*²⁷⁰

²⁶⁹ Ver Gaceta de Santander. Año VIII. N° 386. Socorro. 15 de Noviembre de 1866.

Un ejemplo del interés público por estos caminos se halló en la Gaceta de Santander sobre el camino de Barrancabermeja. Dice el informe:

Tengo a la vista informes privados de que aquella vía está tomando de día en día una grande importancia para el comercio; que actualmente existen en el puerto más de seiscientas cargas de mercancías y sal de mar con destino a los departamentos de Soto y Guanentá, y que en estos tres meses llegarán allí mismos como quinientas.

No hay duda señor secretario que las esperanzas de los socorranos, que tantos esfuerzos han hecho para asegurar el porvenir de estas poblaciones, están garantizadas, con la vía expresada, y solo falta que los capitalistas del interior del Estado, den empuje al comercio y la agricultura, estableciendo aquel con los pueblos de la costa y con el industrial y comercial pueblo antioqueño, a donde pueden ir nuestras manufacturas para realizarlas a un precio regular.²⁷¹

Igualmente, en los informes del presidente del Estado Soberano a la Asamblea de 1856, y en los años siguientes, se incluyó un extenso capítulo sobre las vías de comunicación como sucedió en el informe a la Asamblea legislativa de 1870. Este último contiene un informe del mantenimiento, las condiciones actuales y el uso de cada una de las vías. La mayoría de los caminos mencionados llevaban a los puertos sobre el río Magdalena y el río Lebrija.

En este último informe, el presidente del Estado menciona un nuevo camino para el que propuso celebrar un contrato para construirlo. El camino recorrería de Labateca al Táchira y estimó dicha inversión en \$60.000, de los cuales el Estado aportaría la tercera parte y el Gobierno Federal la suma restante. Finalmente, el informe presentó, detalladamente, una serie de inversiones menores para el mantenimiento de varios caminos, la construcción de puentes e incluso la utilización de falúas para el transporte en los ríos, como parte de los proyectos de comunicación. Un buen ejemplo, fue la falúa construida por Francisco Otero en el paso de las juntas en el río Suárez, como parte del camino entre Pavas y Andalucía, esta obra tuvo un costo de \$800. Asimismo, la construcción de puentes de alambre sobre el

²⁷⁰ Gaceta de Santander. Año VII. N° 389. Socorro. 24 de Noviembre de 1866.

²⁷¹ Angarita R. Mensaje del Jefe Departamental de Guanentá al Secretario General. Gaceta de Santander 1868. p.572

río Suárez, por parte de los empresarios Geo von Lengerke, Ramón Vázquez y José Göoding, facilitó el transporte de personas y mercancías.

La entrega de concesiones de vías a Lengerke y a otros empresarios representó un gran aumento de su actividad comercial. La Tabla 18 nos muestra las cargas por tipo de bienes exportado y por empresario en 1867, por el puerto de Barrancabermeja. Sus exportaciones eran de tabaco, sombreros, café y cueros. Así mismo, las Tabla 19 y 20 nos muestran las principales importaciones y exportaciones por el puerto de Santander, del cual era Lengerke concesionario. Vemos como Lengerke tenía el 80% del comercio por este puerto que movilizaba a su vez, cuatro veces más mercancías que el de Barrancabermeja. Se importaba sal y en su mayoría se exportaba cueros, quina, sombreros y especialmente tabaco por parte de Lengerke y cuatro empresarios más.

Las inversiones de los empresarios, en muchos casos, eran de alto riesgo, pues en caso de fracasar debían abandonarlas, como ocurrió con Geo von Lengerke en relación con la apertura del camino al puerto de las Infantas, cuando se defendía por la demora en ejecución del proyecto:

“Yo no estoy en posesión actual del privilegio que se me concedió para la apertura de aquel camino. Y ¿por qué? Porque los salvajes de los desiertos que habitan en los bosques que atraviesan el camino, se han apoderado de él y en el que han sacrificado a pasajeros y jornaleros, razón por la cual desde enero del presente año, no he encontrado ni a peso de oro jornaleros ni arrieros que quieran trabajar, ni conducir tropas por aquel camino, por temor de ser sacrificados por las flechas del salvaje”.

“Y si el gobierno del Estado, por su parte, no cumple con el deber que tiene de darme garantías para poder cumplir con el contrato que con el celebré, yo tampoco me veo en el deber de cumplir con obligaciones, que para ellas necesito de positivas garantías que lejos de prestarme el gobierno del Estado, ha sido en esta parte un tanto indolente. –Si el comercio de Zapatoca está sufriendo por falta de aquel camino, yo sufro mucha más por él, considero perdido todo el capital que pasa de \$200.000 que se han invertido en la apertura y establecimiento de él, aparte de los

*valores de los tambos, que han sido destruidos por los salvajes, y de lo que tiene pleno conocimiento el gobierno del Estado”.*²⁷²

De otra parte, es preciso tener en cuenta que la entrega de obras bajo contrato directo con el Estado no era tan simple como lo parecen mostrar los testimonios encontrados en las Gacetas. Antes de contratar una obra, el director de caminos del estado debía adelantar un trabajo de campo detallado y precisar cuáles serían las características técnicas de la vía, que debían cumplir los constructores interesados. La Gaceta de Santander publicó, las instrucciones del presidente al director de caminos del Estado,

“Desea el ciudadano presidente que se principie desde el presente mes a la composición de los caminos de estado, y estima que debe empezarse por el del “Monte del Moro” en esta virtud usted debe trasladarse a Vélez con el objeto de inquirir, de acuerdo con el Jefe departamental de allí, el número de reclusos con que ordinariamente se pueda contar para el trabajo del caso y los recursos pecuniarios con que puedan contribuir los distritos que están en contacto con el camino indicado: cuyos datos aproximados son indispensables para saber el número de trabajadores y la cantidad de dinero de que pueda disponer para llevar a efecto la obra que se va a emprender.

Son indispensables los siguientes procedimientos para asegurar la bondad de los caminos:

- 1. Los cañones de desagüe que van a través del camino deben ser grandes, y a veces multiplicados, siempre contruidos de piedra grande y fuerte y siempre cubierto de piedras grandes planas y bien asentadas. Estos caños pueden evitarse donde las corrientes no se estancan y el piso es firme –no gredoso ni fangoso- y cuando no se corre el peligro de que detengan al transeúnte. Deben llevar ancha la entrada para evitar las obstrucciones, y ha de preverse que al construir el camino las aguas tomarían en el caso de una obstrucción inopinada.*

²⁷² La Defensa de Geo Von Lengerke sucedió en Socorro el 31 de mayo de 1878. La copia del documento se encuentra en Archivos de la Gobernación de Santander, 3 de Abril de 1926.

2. *Las zanjas laterales deben ser también de piedra y de modo que puedan recibir y conducir las aguas fuera del camino. Estas zanjas pueden no ser empedradas muchas veces según la anchura de que pueda disponerse, la calidad del terreno y los buenos extraviaderos que se proporcionen en la zona del camino.*
3. *Nunca pecará este por exceso de anchura; por el contrario. Esta se prestará a la gran ventaja de poder multiplicar los extraviaderos para el caso de que se forme un mal paso en la línea principal. Estos extraviaderos se consideran de grande utilidad bajo diferentes respectos.*
4. *Todos los puentecitos que haya de hacerse, deben ser de piedra si es posible, sin recurrir a los de madera sino cuando se puedan construir a poco costo de otro modo, en cuyo caso deberán emplearse maderas fuertes y muy sólidas, labradas de manera que se presenten planas en el piso y que este no quede resbaloso, lo cual se logra picando convenientemente la madera.*
5. *Es bien sabido que hay determinados pasos donde es preciso apelar a uno de dos sistemas para hacerlos practicables en invierno: o al de la macadamización o al del empedrado. Cuando el terreno es fangoso o muy gredoso, los atolladeros se forman fácilmente con el tránsito de las acémilas: para evitar estos graves inconvenientes deben dirigirse convenientemente las aguas en primer lugar; y el segundo, debe alzarse el piso formándole suficiente relieve con piedra primero, luego con tierra y cascajo grueso, finalmente con tierra, arena y cascajo fino, procurando que todo quede bastante pisado. Pero como a veces pueden faltar algunos de estos materiales, para ese caso se apelará a los empedrados procurándoles también el suficiente relieve, y empleando piedras de regular tamaño y que no sean de esas de cal, lisas, que tantos peligros presentan al humedecerse. En donde haya empedrados debe haber otros modos de pasar fuera de ellos en tiempo de verano a fin de evitar el estropeo obligado de las bestias.*
6. *Las calzadas hechas en los reventones, deben amenizarse cuanto sea posible ya empleando el zigzag, ya haciéndolas anchas y lo menos pendientes que se puedan; pero de todos modos presentando mucha solidez y dejando frecuentes escapes a las aguas.*

7. *Por supuesto se entiende que el desmonte de los lados de camino debe ser una operación primordial a fin de proporcionar sol, ventilación y extraviaderos.*

*Como las obras cuya dirección corresponde a usted, deben ejecutarse de preferencia por el sistema de contratas, según lo dispone la ley 13 de 1866, usted teniendo en cuenta estas instrucciones y los gastos que calcule indispensable hacer figurar en su presupuesto, procurará conferenciar con las personas que puedan encargarse de la obra, a fin de saber con alguna anticipación lo que ésta pueda costar, antes de proceder a la invitación del caso”.*²⁷³

²⁷³ Gaceta de Santander. Año IX. N° 415. Socorro. 11 de Abril de 1867. p. 114.

TABLA 18. CARGAS QUE HAN TRANSITADO POR EL PUERTO DE BARRANCABERMEJA. JULIO DICIEMBRE 1867

DUEÑOS	IMPORTACIONES				EXPORTACIONES						
	Efectos	Sal	Equipajes	Total	Tabaco	Sombreros	Café	Cueros	Varios	Equipajes	Total
Geo Von Lengerke	90	111	5	206	307	6	39	44	86	3	485
Vargas Hermanos	...	...	...	0	104	2	...	...	...	...	106
Cáseres Hermanos	27	...	...	27	...	...	...	...	...	...	0
U. Valenzuela e hijo	2	...	...	2	...	...	...	...	...	...	0
Felipe Sorzano	10	...	2	12	...	...	...	...	...	...	0
J. M. Arraus	26	...	2	28	...	...	...	...	...	...	0
Domingo Silva	55	...	...	55	...	...	...	...	...	...	0
N. Álvarez	10	...	...	10	...	...	...	...	...	...	0
Pedro Arenas	...	16	...	16	...	...	...	...	...	...	0
Varios	17	...	43	60	...	...	...	...	51	38	89
TOTAL	237	127	52	416	411	8	39	44	137	41	680

Fuente: Gacetas de Santander. 1868

TABLA 19. IMPORTACIONES DE PUERTO DE SANTANDER. ENERO A JULIO DE 1868. (CARGAS)

DUEÑOS	IMPORTACIONES				
	Efectos	Equipajes	Pescado	Sal	Total de bultos
Alvarez N.	59				59
Braunschweiy D.	3	1			4
Cáseres Hermanos					0
Gálvis Leovijildo					0
Gómez Gálvis Pedro	4	4			8
Hanrahan Tomas					0
Joy Roberto A.	14				14
Roppel & Schrader					0
Lengerke G.	532	8	2	1450	1992
López Pablo	50	2			52
Montero Camilo	30	2			32
Muller & C. G.	54	2			56
Muñoz Telésforo					0
Orozco Nicolás	16	4			20
Orozco Nicolás J.	4				4
Parédes & Bernal					0
Ruiz Estor F.					0
Silva Domingo	117				117
Sorzano Felipe					0
Valenzuela e Hijo U.					0
Vargas Hermanos					0
Varios	12	30	12		54
Total	895	53	14	1450	2412

Fuente: Tomado de la Gaceta de Santander Número 503. 1868. p. 791.

TABLA 20 EXPORTACIONES POR EL PUERTO DE SANTANDER - ENERO A JULIO DE 1868 (CARGAS)

DUEÑOS	EXPORTACIONES							
	Aguardientes	Añil	Azúcar	Batán	Café	Cigarros	Cueros	Dulces
Alvarez N.								2
Braunschweiy D.								
Cáseres Hermanos		2						
Gálvis Leovijildo					20			14
Gómez Gálvis Pedro				6	40			4
Hanrahan Tomas						50		
Joy Roberto A.								
Roppel & Schrader								
Lengerke G.	26		67	4	249		343	
López Pablo								
Montero Camilo								
Muller & C. G.								
Muñoz Telésforo				8	1			4
Orozco Nicolás								
Orozco Nicolás J.								
Parédes & Bernal								
Ruiz Estor F.					8			
Silva Domingo								
Sorzano Felipe								
Valenzuela e Hijo U.								
Vargas Hermanos								
Varios					40			
Total	26	2	67	18	358	50	343	24

DUEÑOS (cont)	EXPORTACIONES (cont.)						
	Efectos	Equipajes	Quina	Ratania	Sombreros	Tabaco	Total de bultos
Alvarez N.					24		26
Braunschweiy D.							0
Cáseres Hermanos					2		2
Gálvis Leovijildo	2	6					42
Gómez Gálvis Pedro		4			2		56
Hanrahan Tomas							50
Joy Roberto A.		6					6
Roppel & Schrader					2		2
Lengerke G.	41	8	122	4	40	1320	2198
López Pablo		2				158	160
Montero Camilo							0
Muller & C. G.							0
Muñoz Telésforo	21						34
Orozco Nicolás							0
Orozco Nicolás J.							0
Parédes & Bernal						46	46
Ruiz Estor F.						40	48
Silva Domingo							0
Sorzano Felipe		6			16		22
Valenzuela e Hijo U					4	60	64
Vargas Hermanos			32		8		40
Varios	102	14					156
Total	166	46	154	4	98	1624	2952

Fuente: Tomado de la Gaceta de Santander Número 503. Pág. 791

El gran interés de los privados por recibir en concesión nuevas vías de comunicación con el río Magdalena o en su defecto con otros tributarios de este río, condujo a la competencia entre los caminos y los puertos por transportar la carga que entraba y salía del Estado Soberano. De acuerdo con los registros de movimiento de cargas de comercio, se nota que de un año a otro hay una gran diferencia en la cantidad de cargas transportadas en cada puerto. Tal parece que se generó una competencia desmedida entre los caminos y puertos y posiblemente muchos de ellos permanecieron subutilizados. Por ejemplo, en el informe del presidente del Estado Soberano de 1870 se mencionó la actividad comercial del puerto de Cañaverales o Botijas que superó en importaciones las 8.000 cargas y en importaciones se llegó a las 7.607. La construcción del camino al puerto de Botijas en el río Lebrija, en efecto disminuyó el costo del transporte en comparación con otros puertos, y al parecer lo hizo más competitivo frente a los puertos sobre el río Magdalena.²⁷⁴

Los resultados de las empresas, fruto de la promoción estatal para la construcción de vías y la acogida de la empresa privada, se notaron en el comercio que el Estado Soberano hacía a través de seis puertos: Cachos, Cañaverales, Carare, Paturia, Santander y Marta. Del total de cargas importadas y exportadas la mayoría transitó, en 1871, por el puerto de Cachos y Marta, con un 80% del total. De otra parte, los registros de las exportaciones señalan la importancia del café en ese año, puesto que solamente en 1870 se exportaron poco más de 42 mil cargas y en el primer semestre de 1871 se llegó a cerca de 29 mil cargas. Fueron igualmente importantes las exportaciones de cueros, tabaco y quina. Esta última llegó a las 2.500 cargas registradas en los puertos de Santander, en tanto que para el primer semestre de 1871 se exportaron 825 cargas. En tabaco se exportaron 1.134 cargas en 1870 y 632 en el primer semestre de 1871.²⁷⁵ Asimismo, las **Tabla 21** y **Tabla 22** muestran los registros de cargas de entrada y salida en los puertos de Cañaverales, Marta, Paredes y Santander en 1873; ya en ese año el incremento de las exportaciones de café fue del 80% y aún la quina y el tabaco se mantenían como productos de exportación.

²⁷⁴ Informe del presidente a la Asamblea Legislativa del Estado de Santander. 1870.

²⁷⁵ Informe del presidente a la Asamblea Legislativa del Estado de Santander. 1870.

TABLA 21. IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE LOS DEPARTAMENTOS DE SOTO Y GUANENTA 1872 -1874 (CARGAS)

ARTICULOS	IMPORTACIONES									
	Cañaverales		Marta		Paredes (*)		Santander		TOTALES	
	1872-1873	1873-1874	1872-1873	1873-1874	1872-1873	1873-1874	1872-1873	1873-1874	...	...
Dinero	...	...	...	...	2	...	40	23	42	23
Equipajes y miscelánea	...	134	...	82	114	65	...	115	114	396
Mercancías	1.312	2.163	2.166	1.017	1.298	1.797	278	824	5.054	5.801
Pescado	...	...	20	...	46	13	...	...	66	13
Sal	3.000	2.775	...	583	941	993	306	536	4.247	4.887
Total	4.312	5.072	2.186	1.682	2.401	2.868	624	1.498	9.523	11.120
ARTICULOS	EXPORTACIONES									
	Cañaverales		Marta		Paredes (*)		Santander		TOTALES	
	1872-1873	1873-1874	1872-1873	1873-1874	1872-1873	1873-1874	1872-1873	1873-1874	...	...
Café	1.112	2.629	1.099	1.590	538	852	266	692	3.015	5.763
Cueros de res	1.201	520	762	381	259	209	508	211	2.780	1.321
Tabaco	1.408	1.354	924	1.276	223	485	1.384	1.380	3.999	4.495
Quina	298	293	123	236	924	910	401	91	1.746	1.530
Sombreros	29	...	3	...	39	39	157	27	228	66
Dulces	16	386	7	...	18	17	...	216	41	619
Varios	121	462	53	147	374	168	138	145	686	922
Total	4.185	5.644	2.971	3.630	2.375	2.680	2.854	2.762	12.495	14.716

El comercio de estos dos Departamentos se hace por las mismas vías, pero corresponde a Soto una cifra mayor.

(*) Los datos de Puerto Paredes no comprenden el mes de junio de 1874

Fuente: Tomado del informe del presidente. 1874. p. 49

TABLA 22. IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES HECHAS POR EL PUERTO DE LOS CACHOS EN EL AÑO CORRIDO DESDE EL 1 DE JULIO DE 1873 AL 30 DE JUNIO DE 1874 AL ESTADO VENEZOLANO DEL TÁCHIRA

	Mercancías	Sal	Sombreros	Tabaco	Café	Cueros	Ajos	Quina
1873							...	
Julio	2448	1137	17	44	6681	120	...	81
Agosto	1149	512	7	2	9542	125	...	47
Septiembre	1859	1021	3	21	4052	33	...	14
Octubre	1368	3620	10	35	5711	156	...	173
Noviembre	1061	1410	...	12	3170	116	...	32
Diciembre	1545	587	8	11	1687	104	9	1
1874								
Enero	788	...	4	7	2392	70	1	48
Febrero	...	...	...	3	4263	28	...	6
Marzo	40	...	...	3	6485	...	...	27
Abril	734	10	3	20	22	...	...	...
Mayo	6030	457	7	17	3252	72	...	62
Junio	3214	1443	13	26	8132	70	...	42
Total	20236	10197	72	201	55389	894	10	533

Continuación	Sacos Varios	Alpargatas	Conserva	Extracto de Quina	Fuegos	Quinina	Zarza	Total
1873								
Julio	27	18	1	...	...	...	...	10574
Agosto	30	11	...	...	...	...	...	11425
Septiembre	1	10	...	...	...	...	...	7014
Octubre	48	17	3	0,5	2	3	2	11148,5
Noviembre	37	8	...	...	...	...	...	5846
Diciembre	8		14	...	...	...	...	3974
1874								
Enero	12	...	...	...	...	4	...	3326
Febrero	9	...	...	...	...	...	...	4309
Marzo	9	...	...	...	...	...	...	6564
Abril	...	...	...	...	...	...	...	789
Mayo	2	...	20	...	...	...	...	9919
Junio	29	7	3	...	...	...	...	12979
Total	212	71	41	0,5	2	7	2	87867,5

Fuente: Tomado del Informe Especial sobre Hacienda Pública y la Contabilidad General 1874, pág. 51. Presidente Felipe Arrocha

Como vemos, la administración de una vía era mucho más compleja de lo que una primera aproximación indicaría. El viaje de una carga de mercancías para llegar o salir de Bucaramanga era una actividad que podría demorar varios días. Esto significaba que además de disponer de un camino de piedra aceptable, se debían ofrecer más servicios. En primer lugar, estaba garantizar la seguridad en el camino no solo de los ocasionales problemas causados por ladrones, sino de los ataques de los indígenas que implicaban el robo de mercancías y enfrentamientos armados y muertes. Hay quejas de los concesionados por este tema, que ocasionaron disputas con las autoridades del Estado Soberano.

El transporte de las cargas al puerto se hacía por medio de caravanas de mulas debidamente cuidadas por vigilantes pagados por las empresas; este era el caso de Lengerke. En las noches las caravanas descansaban en tambos adecuados para tal fin en donde además de alojamiento a los comerciantes viajeros, se atendía en potreros con pasto y agua a los animales. No siempre fue fácil conseguir campesinos que se quisieran encargar de administrar estas fincas o tambos. Algunos de estos tambos eran muy alejados, localizados en zonas deshabitadas y en tierras de poca calidad para cultivos tener de pan coger.

4.3 Relaciones con el Gobierno Federal

El esfuerzo adelantado por Santander en la construcción de vías era coincidente con el mismo esfuerzo del Gobierno Federal también en manos de los radicales. Por esto no es raro encontrar en los informes de la tesorería, la Secretaría de Hacienda y del presidente del Estado Soberano, múltiples referencias al cruce de cuentas con el gobierno nacional. Como se mencionó ley nacional destinó gran parte del producto de las rentas de las salinas de Zipaquirá a los Estados Soberanos con el fin de financiar o mejor fomentar la construcción de vías. Este era un auxilio decretado por el Congreso para *la composición de caminos públicos*. En los años siguientes esta renta se convertiría en muy importante y en un gran punto de discusión entre los presidentes de los estados, los representantes de los partidos políticos y al interior del mismo gobierno de la Unión. Los cruces de cuentas muestran generalmente las quejas de las autoridades fiscales por los atrasos en los giros por parte del Gobierno Federal.

Así, en 1870 de los recursos apropiados en el presupuesto federal por \$11.000 para Santander solamente ingresaron efectivamente, por este rubro, \$4.580. Es de resaltar que si bien los recursos nacionales eran importantes, era mucho mayor el monto de los recursos propios de Santander para financiar caminos que los transferidos por el gobierno nacional. En 1871 la buena situación de las finanzas públicas de Santander permitió financiar hasta por tres veces, los recursos nacionales transferidos por el producto de las salinas. En ese año el informe del presidente a la Asamblea mencionó un puente importado de Europa, pagado con recursos del Estado Soberano.

En 1870 se mencionó en el informe del presidente a la Asamblea legislativa, la posibilidad de construir un ferrocarril propio diferente al del Norte; a su vez, se planteó la necesidad de mejorar la navegación en zonas aledañas al río Magdalena. Esta era la posible construcción de una vía férrea, la del Paturia, que iría hasta Bucaramanga, Girón y Piedecuesta, y a la mejora de la navegación para que los vapores pudieran acercarse más a la zona del Carare. Ambos contratos se celebraron con Robert A. Joy. El informe presentó una relación detallada del viaje para recibir las obras del camino del Paturia, y de la canalización del caño del mismo nombre por la que transitarían los vapores²⁷⁶. Esta obra estaba financiada por el gobierno nacional y la adelantó el contratista Robert Joy. Recibida la obra se contempló la necesidad de continuar con la canalización del Carare. Para esto el contratista *“tiene arreglada en el puerto “Paredes” la poderosa máquina de excavación con que hizo la limpia del caño de Paturia”*²⁷⁷.

El presidente Wilches durante su mandato, 1872 – 1874, seleccionó seis caminos dirigidos hacia el río Magdalena como *la garantía de la futura riqueza comercial del Estado*. Además se preocupó adecuar otros caminos como el que comunicaba a García Rovira con el Casanare. En él ve bienestar económico por la disminución del valor las compras de ganado que estimó en \$200 mil anuales y que seguramente valdrían menos si este ganado viniera del Casanare. Durante su primer gobierno, el Gobierno Federal expidió la *Ley de Mejoras Materiales*, la que si bien defiende en su espíritu duda mucho de su aplicación práctica. Si antes se entregaban partidas para cada vía, ahora el gobierno en la nueva ley decidía qué

²⁷⁶ Entre otros negocios, se puede encontrar el del río Carare: Gaceta de Santander. Año XII. N° 655. Socorro. 6 de Octubre de 1870.

²⁷⁷ Gaceta de Santander. Año XII. N° 655. Socorro. 6 de Octubre de 1870.

obras serían *protegidas* por la ley, es decir financiadas. Para tal fin hizo un estimativo de \$14.4 millones. Según Wilches con esta ley:

*“No se realizará ninguna empresa de las que determina la ley referida, por la sola garantía que esta establece, pues esta realidad no la producirá sino la confianza en la paz, y las circunstancias ventajosas que ocurran a la formación de los cálculos económicos, así es que la protección establecida, es innecesaria en el caso al empresario, y ruinosa en el otro al Tesoro Público”.*²⁷⁸

Por demás, el presidente observó en el aumento de los aranceles generados por la ley como algo negativo para los santandereanos, puesto que se aumentaban *en un 25% los derechos para importación de las mercancías extranjeras, y 20 centavos por cada 12.5 kilogramos – arroba- sobre la sal del país y su equivalente derecho de importación e internación de la sal extranjera.*

Asimismo, estaba el interés del presidente Wilches por apoyar al Gobierno Federal en sus proyectos siempre y cuando esto le reportara beneficios para la región. En este sentido se le propuso a la Asamblea Legislativa lo siguiente sobre la construcción del Ferrocarril del Norte, en el marco de la ley de mejoras materiales:

*[...] podéis contribuir procurando que los particulares hagan cesión de los terrenos que fueren necesarios, o efectuando la expropiación de cuenta del Estado, y para mayor eficacia juzgo que debéis comprometer el Tesoro Público en ayudar al Gobierno nacional en una parte de la garantía del siete por ciento, si la vía fuere la central, a cuyo mismo fin opino que debéis excitar a las Legislaturas de Boyacá y Cundinamarca. Cualquier esfuerzo seria pequeño ante el poderoso bien que dejaría la locomotora renovando en mil formas la riqueza muerta del Estado, que puede ofrecerle en abundancia al extranjero y en solo su territorio, todos los productos espontáneos de que dispone el suelo de América.*²⁷⁹

El trabajo en las vías del Estado incluyó algunas rutas de comunicación dentro del Estado y no solo con el río Magdalena u otros Estados. Una de ellas era la inadecuada vía entre

²⁷⁸ Informe del Presidente a la Asamblea Legislativa de Santander. 1874.

²⁷⁹ Informe del Presidente a la Asamblea Legislativa de Santander. 1874.

Buenavista y San Gil; esta vía tuvo varios tropiezos y se convirtió desde años atrás en un problema para Santander. Dice el presidente sobre esta:

*“Hube de adoptar el sistema de administración, porque a la licitación que se abrió no se presentó una sola propuesta, siendo opinión de muchos, que el costo de la obra no sería menor de veinte mil pesos; y cuyos gastos hasta ahora incluyendo los hermosos puentes, y los que se harán en estos días para atender a los últimos reparos, no excederán de \$5.500. Las expropiaciones de terreno fueron valuadas a \$40 la hectárea”.*²⁸⁰

Durante este gobierno para el mantenimiento de las vías, a cargo de los jefes departamentales, se aprobó una partida del presupuesto de solo \$6.000, cifra considerada muy baja por el presidente Wilches. En consecuencia, solicitó aumentar el presupuesto para así complementar los recursos de las salinas nacionales destinados para tal fin. Sin embargo, años atrás se decidió que para mantenimiento de las vías existía una fuente importante de recursos, en especie o en dinero, muy cuestionada por Wilches en su informe:

*“[...] es el trabajo personal que deben pagar todos los varones diez y ocho a sesenta años, sin ninguna distinción en la infinidad de condiciones pecuniarias, que son el desnivel eterno de la humanidad; recurso que yo considero ineficaz, y sobre todo, desnudo completamente de equidad, siendo de entender que esto último es lo que ocasiona la ineficacia de la medida (...). Si para las demás contribuciones se clasifican las diversas escalas pecuniarias del individuo, no sé porque en esta se ha desechado la regla única con que se puede fijar equitativamente las cargas individuales que ocasionan gravamen monetario. Causa no sé qué especie de pasmo ver a un rico propietario pagando sus seis o nueve reales de sus tres jornales y encontrar luego al infeliz proletario trabajando exánime por igual número de días”.*²⁸¹

²⁸⁰ Informe del Presidente a la Asamblea Legislativa de Santander. 1874.

²⁸¹ Informe del Presidente a la Asamblea Legislativa de Santander. 1874.

Y propuso, para remediar esta situación, reformar su cobro bajo otros criterios *“Juzgo pues que debéis abolir este impuesto, o hacer que se cobre con las mismas reglas a que está sujeta la contribución directa; de lo contrario, será ineficaz”*.

Por otra parte, el informe de este año mencionó por lo menos seis vías internas más para las cuales se destinaban partidas, celebraban contratos o su construcción y mantenimiento se llevaba a cabo en asocio con otros interesados. En el caso de Ocaña afirmó que las vías se encontraban en perfecto estado de servicio, en razón del apoyo del obispo de Dibona pues estaba igualmente interesado en comunicarse con el río Magdalena o el Lebrija.

El informe de presidente a la Asamblea en la parte de mejoras materiales es un muy buen ejemplo de la complejidad de las relaciones entre el estado soberano, los departamentos y el gobierno federal. De una parte, Santander busca que el departamento Soto comprometa parte de sus recursos estas obras. De otra, se hace mención a una ley que busca que el gobierno federal se haga cargo de este proyecto de comunicación con el Magdalena.

*“Por aquel entonces también se excitó al señor Jefe departamental de Soto a que prestase a la Junta en nombre del Gobierno, todo el apoyo que ella exigiera y necesitase, debiendo ponerse de acuerdo con tal Corporación en el asunto aludido. Y se dijo que excitara el comercio de aquel Departamento y a las personas progresistas y de recursos para que coadyuvasen el proyecto en cuestión”*²⁸²

“Poco después (el 20 de Junio) se dirigió bajo en número 381 una nota al Presidente de la Junta administradora de los caminos de Soto al Magdalena, por la Secretaría general, solicitando un informe acerca del producido de los peajes que se cobran en los caminos de Sogamoso y Cañaverales, con el objeto de saber de cuanto podía disponerse de tal producto y calcular en consecuencia lo que el Gobierno debía erogar inmediatamente con el fin de iniciar pronto la exploración de la vía de Soto al Magdalena (...) con fecha 13 de agosto y bajo el número 97 (la Junta contestó lo siguiente): que la Junta se encuentra por ahora en dificultad para llevar a cabo la medida adoptada a éste respecto en atención a que no solamente se han gastado en la mejora y sostenimiento de dichas vías, los fondos colectados

²⁸² *Ibíd*em, p.27

*hasta ésta fecha, sino que puede decirse que para el mismo objeto y por contratos anteriores a la orden de la Secretaría, están comprometidos los que hayan de colectarse en el resto del presente año económico. Agregóse: que la crudeza del invierno durante todo el año presente y la absoluta necesidad en que esta el comercio de prolongar el comercio de “Marta” a “Colorado”, de construir nuevas bodegas y mejorar las existentes”.*²⁸³

“Persistente el Gobierno (estatal) en la idea de iniciar y llevar a cabo a pesar de las dificultades, la empresa de la vía perfecta al Magdalena, y con la mira de poner a la cabeza de la ejecución a uno de los ingenieros de más nombradía que ha venido al país (...) y que por tanto si podía aceptar alguna propuesta del Gobierno de Santander, se sirviese manifestarlo a éste con toda franqueza (...) Más, estando para verificarse el viaje, se ha propuesto la Ley 51 nacional expedida en el presente año, sobre mejoras materiales según la cual, el Gobierno nacional es quien debe emprender la obra, no solo de Soto sino desde el Chicamocha hasta al río Magdalena. Por circunstancia tal, y no queriendo ya el Gobierno del Estado seguir en su camino por sí solo, pero atendiendo siempre al deseo de impulsar la empresa, últimamente me he dirigido al Poder Ejecutivo de la Unión, por conducto de mi Secretario general y acerca del negociado en referencia en los siguientes términos:

*(El Presidente Estado) desea celebrar contrato con el Poder Ejecutivo de la Unión, contando en primer lugar con los auxilios presupuestos y acordados por la ley nacional, bien sea para la realización de la obra allí señalada, o a la que se expresa en la Ley 68 del Estado. Este contrato, a juicio del ciudadano Presidente, contribuye a facilitar la eficaz administración de la empresa de que se trata general o parcialmente, por la localización de los trabajos, y por la inmediata inteligencia con las compañías optantes y por la unidad de interés por parte del Gobierno de Santander, en la economía y legítima inversión de los auxilios concedidos”*²⁸⁴

²⁸³ *Ibíd*em , p.28

²⁸⁴ Mensaje del presidente de Santander a la Asamblea legislativa del Estado en 1879, segunda parte, pormenores del informe, sección primera, negocios del ramo de gobierno, capítulo 4, Mejoras a Materiales: Ferrocarriles, Telégrafos &, p. 30

Para 1883 las finanzas de Santander estaban en un alto periodo de prosperidad y el monto de las inversiones físicas llegó a niveles no esperados años atrás. La secretaría de fomento del Estado Soberano era con diferencia la que más recursos movilizaba y la que tenía una mayor actividad. Así, solo para el mantenimiento de caminos centrales y para pasos peligrosos se destinaron, en total, \$22.000 pesos para distribuir entre los nueve departamentos. Estos recursos, como se sabe, los administraron los jefes departamentales y del total de ese año se destinó el 25% al departamento del Socorro; este monto cuadruplicaba lo destinado para este propósito a comienzos de la década de los años setenta.

4.3.1 Caminos Carreteros

Durante la segunda y larga administración de Wilches (1878 -1884), se elaboró un resumen de los caminos carreteros más importantes en ejecución, y del interés de las últimas administraciones del Estado Soberano por mantener un alto nivel de inversiones en las vías internas. De este balance sobresalen dos ideas: el interés sincero por hacer las vías y, el fracaso continuo al ejecutar los proyectos.

- a) Vía que comunica el comercio de Cúcuta con el río Magdalena

“En mi informe del año precedente manifesté la opinión de que entre las vías llamadas a poner en comunicación el Estado con el exterior, la que requería una atención preferente era la que debía abrir paso al comercio de Cúcuta hacia el río Magdalena para libertarlo de la vejaciones, de los gravámenes arbitrarios y de mil otras dificultades que le presenta la vía de Maracaibo, a pesar de ser la más corta y de la considerable mejora que recibirá con la conclusión del camino carretero de San Buenaventura, agregando que para que ese camino cortara en absoluto el mar, debería ser un ferrocarril, pues de otro modo la distancia en que se halla el Magdalena será siempre un obstáculo para que la corriente del tráfico se establezca definitivamente por allí (...)En consonancia con las indicaciones que hice en este sentido, la Asamblea expidió la Ley 9na de 1873, destinando la suma de \$800 para la exploración de un nuevo camino entre los distritos de Galindo y La Cruz y para hacer el trazado si el resultado de la exploración era satisfactorio, y autorizando el Poder Ejecutivo para aplicar hasta \$3000 de la partida votada en el

*Presupuesto para la composición de los caminos centrales y la iniciación de los trabajos”.*²⁸⁵

Fue así como se contrataron los servicios del ingeniero Alejandro Ortega en asocio con Salvador de la Rosa, para adelantar la exploración de ese nuevo camino, quienes en resumen del presidente del Estado, concluyeron lo siguiente:

*“el trazado del camino mide nueve miriámetros o diez y ocho leguas métricas; todo él recorre un terreno sólido y aparente para la formación del piso y de un buen camino de herradura y aún para el de un camino carretero; el desnivel solo alcanza a un seis por ciento en algunos trayectos; el costo total de la obra, con todas las condiciones de un buen camino de herradura, alcanza a \$152.064, pero puede reducirse a \$60.000 si se quiere construir solamente un camino como los comunes del país”.*²⁸⁶

Luego de conocer este informe de los ingenieros, el presidente dirigió al Congreso de la Unión una solicitud de financiación para dicho camino, que dio como resultado la expedición la Ley 21 del 14 de mayo de 1884. En esta le reconocía al gobierno del Estado la suma de \$50.000 para que procediera inmediatamente a la apertura de un camino que conectara el Valle de Cúcuta con el río Magdalena, pero los trámites con el Gobierno Federal no fructificaron:

*“En contestación a la nota de la Secretaria general se recibió la de la Secretaria Hacienda y Fomento, de fecha 18 de julio, que esta publicada en el número 919 de la Gaceta, en la cual manifiesta que hasta en el primer semestre del próximo año económico (el que comenzó el primero del presente mes) no le será posible el Poder ejecutivo fijar los términos en que podrá suministrarse el auxilio; pero que el ciudadano Presidente de la Unión tiene el más vivo interés porque se lleve a cabo la obra y que hará cuanto esté en su mano para fomentarla con la mayor suma posible y en los términos más favorables que pueda”.*²⁸⁷

²⁸⁵ Informe del Presidente de Santander a la Asamblea del Estado. 1884. p.18

²⁸⁶ Informe del Presidente de Santander a la Asamblea del Estado. 1884. p.19

²⁸⁷ Informe del Presidente de Santander a la Asamblea del Estado. 1884. p.19

El ejemplo citado del interés de la administración estatal en desarrollar proyectos de exploración para después concretar proyectos de vías, hizo parte del proceso de negociación de las vías, las cuales en muchos casos solo quedaron en eso, proyectos. Las razones fundamentales eran la falta de presupuesto o problemas ejecutivos con los contratistas. A continuación, algunos ejemplos relacionados de proyectos que aun cuando contaron con muy buenas intenciones legislativas, no veían luz por la falta de recursos del Estado y en otros casos por la mala calidad de la obra, que implicaba inversiones más costosas frente a las inicialmente estimadas:

1) Vía de Cúcuta a Soto:

“Con el propósito de abrir mercados en comarcas cercanas como Salazar y Arboledas, y de mejorar la comunicación entre los Departamentos de Cúcuta y Soto, el Estado de Santander, contrató la exploración de las vías: la que se dirige de Arboledas pasando por el “Carbón” y “Bagueche”, en busca del camino de Ocaña a Bucaramanga, y la que viene de Pamplona hacia Surata o la Matanza, pasando por “Navarro” y “El Viejo” (...)“Como el costo de \$92.000 presupuesto para el trayecto comprendido entre Arboledas y Cachiri era superior en mucho a los recursos disponibles, se solicitaron del ingeniero algunas aclaraciones acerca de la naturaleza del terreno y de la posibilidad de reducir el gasto, y en la nota que se halla publicada a continuación del informe, manifestó que limitándose a hacer un camino de la misma clase de los caminos del país, el gasto podría reducirse a \$20.000”.²⁸⁸

Se abrió entonces una licitación para la construcción del camino, dado que el ejecutivo no contaba con los fondos para cubrir los elevados costos del trayecto comprendido entre Arboledas y Cachiri, pero no se presentó licitador alguno.

2) Camino carretero a San Buenaventura

“Las dificultades con que ha tropezado la campaña del camino carretero a San Buenaventura no le han permitido dar fin a la obra, como lo esperaba, en el presente año. Según lo informa el Jefe departamental de Cúcuta, en la primera

²⁸⁸ Informe del Presidente de Santander a la Asamblea del Estado. 1884. p.20

*semana de agosto, en que visitó la obra, solo faltaba hacer dos kilómetros de camellón y macadamizar todos los trechos del camino que lo necesitan. Se hallaba concluida una espaciosa bodega construida con elegancia y esmero y se estaba construyendo la otra; de modo que siempre podrán concluirse los trabajos en el año próximo antes de que se venza el último plazo concedido. (...) Desde el principio de este año se comisionó al Jefe departamental para que contratara con un ingeniero la mensura y levantamiento del plano del área que debe ocupar la población que puede levantarse en el puerto Villamizar, con el objeto de solicitar del Gobierno nacional la adjudicación del terreno, que es baldío; mas informo que habían sido inútiles sus esfuerzos por conseguir quien se encargase de aquel trabajo por la suma de trescientos pesos aplicada en el Presupuesto. Si creéis conveniente esta medida como la creo yo, será necesario que votéis una cantidad mayor o que autoricéis al Presidente para abrir un crédito al presupuesto por la suma que cueste la operación”.*²⁸⁹

3) Camino entre Pamplona y San José de Cúcuta

*“En consonancia con las autorizaciones contenidas en la Ley 44 de 1873, y habiéndose constituido la “Nueva Compañía empresaria del camino carretero entre Pamplona y San José de Cúcuta” sobre las bases en ella requeridas, se celebró el contrato de 20 de enero último con el apoderado de dicha compañía por el cual se concedió a esta prórroga del plazo para concluir la obra por el termino de cuatro años, se aclaró el contrato anterior en lo relativo a la aplicación de los peajes que puedan cobrarse a medida que se construyan ciertos trayectos del camino, y se fijó en 120 el máximun del número de reclusos que el Gobierno debe suministrar.(...) Los trabajos habían adelantado poco hasta cuando hizo su primera visita el Inspector en el mes de agosto a consecuencia seguramente de los cambios habidos en la organización de ellos; pero desde que pudieron regularizarse de nuevo con el auxilio del Teniente de celadores, que tomó posesión a principios de julio, habían vuelto a la empresa la actividad y el entusiasmo”.*²⁹⁰

²⁸⁹ Informe del Presidente de Santander a la Asamblea del Estado. 1884 p.21

²⁹⁰ Informe del Presidente de Santander a la Asamblea del Estado. 1884 p.21

4) Camino de Labateca a San Cristóbal

*“El camino de Labateca en dirección a San Cristóbal, contratado con el señor José Antonio Villamizar G., está construido hasta los límites con el territorio de Venezuela de acuerdo con las estipulaciones del contrato, según aparece del informe de la comisión nombrada para recibirlo. Desgraciadamente el Gobierno nacional de aquella Republica prohibió al empresario la continuación de los trabajos, desconociendo el privilegio concedido por el Gobierno del Estado del Táchira, y de aquí resultará que serán inútiles los sacrificios hechos para abrir esa importante vía, si no se logra la revocatoria de aquella resolución”.*²⁹¹

5) Camino de Piedecuesta

*“Aunque la exigüidad de los recursos aplicables a esta obra no permitió que se hiciera con todas las condiciones necesarias para que pueda llamarse un buen camino, ella satisface sin embargo las necesidades que había de otro mejor que aquel de que antes se hacía uso, para el considerable tráfico que se hace entre los dos Departamentos. (...) En el mes de mayo del presente año volvieron a comenzar los trabajos en el camino que conduce del caserío de Sube, de éste lado del Chicamocha, por la larga cuesta del Corregidor hasta el borde de la profunda hoya de aquel rio. Aunque se destinó oportunamente la cantidad de \$2.000 de los fondos de caminos para la construcción de la obra, esta no pudo comenzarse de nuevo hasta que vino a ponerse a la cabeza de ella el oficial que con tanto acierto la había dirigido. Es posible que al expirar este año no llegue a su término”.*²⁹²

6) Camino al punto Mamaruca

“A fines del mes de junio último reconocieron los peritos nombrados para el efecto el camino construido por el señor Rogelio Sarmiento, a virtud del contrato celebrado el 18 de julio del año anterior, desde el paso de la quebrada de las “Pilitas”, más allá de Guadalupe, hasta el puente construido sobre el rio Sarabita en el punto llamado “Mamaruca”, con el objeto de examinar se habían cumplido

²⁹¹ Informe del Presidente de Santander a la Asamblea del Estado. 1884 p.22

²⁹² Informe del Presidente de Santander a la Asamblea del Estado. 1884 p.23

*las estipulaciones del contrato, y recibirlo en caso afirmativo. (...) Por desgracia a tiempo que se concluía este camino el puente construido por el río sufrió un daño que lo inutilizó casi para el tránsito a consecuencia de haberse cometido algunos errores en la construcción y de fuerte avenida, de donde ha resultado que el público no ha podido aprovechar las ventajas notabilísimas que presenta este camino sobre el antiguo. Sin embargo, la Compañía empresaria del puente se ha reorganizado para reconstruirlo, y es seguro que antes de un año estará en servicio”.*²⁹³

7) El camino de Mamaruca hasta Calichal

*“Está también ya en ejecución el contrato celebrado el 10 de enero (Gaceta número 887) con el señor Francisco Durán a la apertura del trayecto de camino que ha de servir de continuación al anterior desde el punto de “Mamaruca” hasta el “Calichal”, a las inmediaciones de Guepza, con una extensión de tres leguas el cual debe estar concluido a principios del año próximo.(...) El trayecto de esta misma vía comprendido entre Guepza y el Puente Nacional fue refaccionado en los trechos que una comisión conocedora designó como de más urgente composición, invirtiéndose en esto una suma bastante considerable. Preciso es confesar que los resultados están muy lejos de haber al propósito del Gobierno y al dinero invertido, puesto que los viajeros han encontrado en el último invierno los mismos peligros y las mismas incomodidades que en épocas anteriores. Al Jefe departamental de Vélez se le ordenó que exigiera el cumplimiento de la obligación a que se sometieron los contratistas de mantener en buen estado los trayectos que refaccionaron, por el término de un año”.*²⁹⁴

4.4 Santander y su participación en proyectos de Ferrocarriles

En la segunda mitad del siglo XIX el Estado de Santander tenía la urgencia de construir vías de comunicación que favorecieran la actividad económica estatal y en particular el comercio. Existían dos tipos de estrategias: una de carácter regional que buscaba conectar los departamentos del Estado entre ellos y con los vecinos, y otra de carácter económico que pretendía integrar el comercio regional con el internacional. La estrategia económica se

²⁹³ Informe del Presidente de Santander a la Asamblea del Estado. 1884 p.24

²⁹⁴ Informe del Presidente de Santander a la Asamblea del Estado. 1884 p.24

concentró en dos proyectos: la construcción del Ferrocarril del Norte y de otros proyectos federales en otras regiones y, la construcción de un ferrocarril a vapor desde el puerto de Paredes en el lago de Paturia o desde el río Magdalena hasta las ciudades de Piedecuesta y Bucaramanga. Estos proyectos tuvieron su propio desarrollo, pero coincidieron en los problemas, no sólo de recursos, que limitaron en gran medida su desarrollo. Ya en su informe de 1884 el presidente del estado recalca nuevamente la importancia de la construcción de los ferrocarriles.

*“[...] una vía férrea que traiga la vida y la esperanza a una población laboriosa expuesta a perecer de inanición y de marasmo si no puede vencer las barreras que la tienen aprisionada”.*²⁹⁵

4.4.1 Participación en Ferrocarriles Nacionales

El Ferrocarril del Norte buscaba conectar el Puerto de Barranquilla con Bogotá, pero beneficiaría directamente a Santander, a través del fortalecimiento de los lazos comerciales con la capital de la Unión y los Estados de Cundinamarca y Boyacá. Para llevar a buen término esta empresa, se quiso constituir una sociedad anónima que se encargara de la construcción de la obra, en donde el Estado de Santander debería comprar acciones:

*“El punto que someteré a vuestras patrióticas deliberaciones accediendo a los deseos del Ciudadano Presidente de la Unión, expresados por el señor Secretario de Hacienda y Fomento en la nota que os será remitida original, es el de saber si es conveniente que el Estado tome algunas acciones en la Compañía anónima nacional que se trata de organizar para que se encargue de la construcción de la obra (...) es evidente que la resolución que adoptéis tomar cierto número de acciones por cuanto el Estado prestara un fuerte apoyo al crédito de la empresa, y contribuirá, como lo dice muy bien el Secretario de Hacienda, a estrechar los lazos de unión entre los Estados por el mutuo auxilio de las obras que les interesan”.*²⁹⁶

Además para lograr tomar las acciones de dicha Compañía era preciso que la Departamento de Hacienda y Tesoro de Santander impusiera nuevos tributos, de acuerdo a la cantidad de

²⁹⁵ Informe del Presidente de Santander a la Asamblea del Estado. 1879 p.16

²⁹⁶ Ibídem, p.17

acciones de las que se hiciera cargo, por ello el presidente del Estado ofreció algunas opciones convenientes:

*“Es preciso por lo mismo buscar los medios de hacer ingresar en el Tesoro la cantidad suficiente para aquel objeto. Más claro, es necesario inquirir que nuevo impuesto puede establecerse, o si será más conveniente ocurrir al aumento del impuesto directo (...) no veo entre las materias imposables otra que tenga menos inconvenientes que la introducción de mercancías extranjeras para el consumo en el Estado, especialmente los licores. Este impuesto sería el que en mi concepto podría recaudarse con más facilidad y por consiguiente a menos costo, al mismo tiempo que se extendiera a un número mayor de personas”*²⁹⁷

La sociedad anónima de este ferrocarril por efecto de la guerra civil de 1876 fracasó, pero muestra que el estado soberano estuvo interesado en participar con la compra de acciones en los proyectos de ferrocarriles que se impulsaban desde Bogotá.

“Constitución accionaria Participación del Estado. El Gobierno de Santander tomó en esta grande empresa 210 acciones por cuenta del Estado. En consecuencia, el Poder Ejecutivo por Decreto de 13 de Noviembre de 1874 nombró representante del Estado en la Compañía empresaria de dicho Ferrocarril al señor doctor Manuel Plata Azuero, quien aceptó y desempeño casi por tres años el cargo mencionado”.²⁹⁸

Pocos años después los esfuerzos de la compañía del Ferrocarril del Norte se vieron truncados y entro en liquidación. En el número 4225 del *Diario Oficial* se publicó el contrato celebrado el 6 de febrero de 1878 con el Secretario de Hacienda y Fomento para la disolución y liquidación de la compañía nacional del Ferrocarril del Norte.

²⁹⁷ *Ibíd*em , p.17

²⁹⁸ Mensaje del presidente de Santander a la Asamblea legislativa del Estado en 1879, segunda parte, pormenores del informe, sección primera, negocios del ramo de gobierno, capítulo 2, Mejoras a Materiales: Ferrocarriles, Telégrafos &, p. 23

*“No se ha podido obtener la devolución de \$25.200 que se tomaron de los fondos comunes para pagar los dos instalamentos que se pidieron al Estado, de las acciones que éste tomaba en la empresa de tal Ferrocarril”.*²⁹⁹

El citado doctor Plata Azuero, encargado de hacer la reclamación de esta suma como representante de la empresa, manifestó al Secretario General lo siguiente:

*“Aprovecho esta ocasión para manifestar a usted que no creo oportuno presentar a la Asamblea delegataria de la Compañía del Ferrocarril del Norte la reclamación que usted me incluyó, porque actualmente la empresa se ocupa de un contrato con el Poder Ejecutivo de la Unión que tenga por objeto asegurar el pago de las sumas consignadas por los accionistas. Yo soy el comisionado por la Asamblea para celebrar este arreglo, el que puede presentar muy seria dificultades, porque el Gobierno pretende que la Compañía se disuelva sin pagar a los accionistas sus instalamentos, diciendo que no tiene fondos con que hacerlo, que pagará una parte de los instalamentos, y a los Estados y distritos lo arreglará con ellos. La Compañía por su parte está decidida a no disolverse mientras no se asegure de una manera positiva el pago de lo que han consignado todos los accionistas, aunque haya que conceder algunos plazos, o seguir de lo contrario un juicio ruidoso ante la Corte Suprema. El Gobierno de Santander debe estar persuadido de que de ningún modo dejare yo comprometidos y sin las debidas seguridades, sus intereses en este grave asunto”.*³⁰⁰

En los mismos años, otro proyecto, el Ferrocarril Central, entraba igualmente en liquidación.

“Ferrocarril Central. En el Diario Oficial número 4357 se encuentra la noticia que dio el señor Secretario de Hacienda y Fomento de haber caducado el contrato que se celebró en Bogotá el 24 de Septiembre de 1877, entre el Poder Ejecutivo de la Unión y el señor Enrique F. Ross, para construcción del Ferrocarril Central de Colombia. En este contrato ninguna participación tenía el Estado de Santander; pero si es de hacerse mención de una de las estipulaciones del referido contrato es

²⁹⁹ Ibídem, p.24

³⁰⁰ Ibídem, p.24

*la de que la Compañía del Ferrocarril Central de Colombia tenía el derecho de estudiar, construir, equipar y explotar una línea férrea desde la ribera oriental del río Magdalena, debajo de la boca del Sogamoso, o desde la ciénaga de Paturia hasta la ciudad de Bogotá”.*³⁰¹

4.4.2 Ferrocarriles en Santander

4.4.2.1 Ferrocarril de Cúcuta a Puerto Villamizar

Este se entregó en concesión y por lo tanto su construcción y explotación por un periodo de ochenta años era responsabilidad del concesionario.

“FERROCARRIL DE CUCUTA A PUERTO VILLAMIZAR. Por la ley 26 especial de 1876 quedó aprobado el contrato celebrado el 4 de Septiembre de 1876 entre el Secretario general y el señor doctor José María Villamizar Gallardo (...) con las modificaciones siguientes:

Art. 14. El Gobierno del Estado concede privilegio exclusivo a la Compañía para construir el camino de hierro a que se refiere este contrato y para explotarlo por el término de ochenta años contados desde la fecha en que toda la vía se abra el servicio público. Mientras dure el privilegio, el Gobierno no permitirá la construcción de ninguna otra vía férrea para poner en comunicación el Departamento de Cúcuta con el río Zulia; y en caso contrario, siempre tendrá derecho la compañía de cobrar el máximo de la tarifa aunque se haga uso de otra vía en la dirección indicada, o solo se recorra una parte, por insignificante que sea, de la que por virtud de este contrato debe construirse.

4.4.2.2 Ferrocarril de Santander

Tal vez la obra de infraestructura más importante que se construía, además de la compra de un lote para la construcción del Capitolio por \$10.200 pesos, era el Ferrocarril del Santander. Esta línea que comunicaría con Puerto Wilches estaba a cargo del estado soberano y movilizaba una gran cantidad de recursos, personal y esfuerzos muy por encima del promedio de las demás obras que enfrentó anteriormente Santander. El ingeniero en jefe

³⁰¹ Informe Presidente a la Asamblea del Estado 1884, pp.24-25

Abelardo Ramos, estaba al frente de cerca de 50 trabajadores encargados solo de la parte técnica y administrativa de la obra. Para la construcción de esta vía la gerencia disponía de hospital y botica, que al momento de la visita del presidente Wilches en diciembre de 1882, durante su segunda administración, tenía 15 enfermos registrados y, además imprenta, carpintería y herrería. En paralelo a la construcción del ferrocarril se tiende una línea de telégrafo la cual era un contrato más.

La magnitud de la obra financiada además con recursos públicos, hizo que esta se convirtiera en una empresa tan grande como las mismas finanzas del Estado soberano. En una visita de inspección del mismo presidente Wilches se cuenta que la obra ya disponía de una locomotora que se utilizaba para el transporte de materiales pues ya estaban varios kilómetros de vía férrea construidos y en uso, la locomotora *General Wilches* la manejaba el ingeniero mecánico inglés Cornelio Mackey, y la trocha que comunicaba con Sabana de Torres, de poco más de 41 kilómetros, estaba contratada en su totalidad. Según las cifras del informe solo en gastos operativos en esta vía se gastaban unos \$10.000 mensuales cuando inicialmente estos gastos eran de \$5.000. Esto sin tener en cuenta las importaciones de maquinaria que eran muy costosas.

La relación de gastos del ferrocarril de Santander entre septiembre de 1882 y marzo de 1883 llega a la alta suma de \$143.920. De este total, poco más de \$70.000 pesos se giraron a las oficinas de la empresa en Puerto Wilches y \$60.237 fueron gastos hechos por A. Pérez y Cia., por pagos de material rodante para la empresa del ferrocarril. Los gastos restantes fueron pagos directos de la tesorería del Estado con contratistas para transporte de materiales, víveres y similares. Estos gastos de siete meses junto con otros gastos ejecutados antes de septiembre de 1882, llegan a los \$250.000; y a los \$437.000 en poco menos de año y medio. Cifra muy similar a los ingresos totales del Estado en un año.

En la visita del presidente Wilches igualmente se revisó el complejo manejo contable de esta gran inversión y dio fe de los libros de borrador, diario, mayor y Caja. Las cuentas relacionadas en el mayor eran las siguientes: *Caja, Tesoro del Estado, jornales, Provisiones, Gastos generales, Útiles de escritorio, Bienes muebles, Útiles de servicio, Útiles de construcción, raciones, Construcciones, Camacho & Vengoechea, Obreros, Balance, Personal, Agencia Fiscal, Anticipaciones, Intereses, premios y descuentos, a.*

Pérez & Cía. y Ganancias y Pérdidas. El gobierno nacional igualmente dispone de una oficina de Administración de la Hacienda Nacional para llevar el control de los recursos ejecutados en la obra pues buena parte de estos recursos eran nacionales.

En el informe además queda en claro la estrategia del estado soberano e materia de vías y la complementariedad con otras obras del gobierno federal. Esto queda claro en el informe del presidente de 1884, cuando se afirma:

*“Dos empresas de grande y vital importancia para el país, pues que tienen por objetivo resolver el problema de hacer más rápido, regular y económico el transporte de nuestros productos a los mercados del exterior y el de las mercancías que vengan de retorno hasta los lugares de su consumo, habrán de ser el principal objeto de nuestras deliberaciones en el presente año, porque ambas exigen una determinación vuestra, que habrá de ser decisiva respecto de la una y un apoyo muy valioso y eficaz para la otra”.*³⁰²

Pero no solo la importancia de la construcción de ferrocarriles era el objeto central de las discusiones públicas. Su financiación necesitaba del apoyo del Estado Federal, pero la situación fiscal no permitía respaldar gastos de dicha naturaleza, parece haber cierta conciencia de la situación, como queda constatado en el informe presidencial de 1884:

*“No debe entenderse, sin embargo, que al expresar la opinión de que el Estado se halla en capacidad de hacer frente a las erogaciones que suponen las dos medidas de que acabo de hablar, quiera decir que el producto de las rentas establecidas alcance a cubrir parte siquiera de esos gastos, pues solo he pretendido significar que la riqueza del Estado pueda soportar ese gasto. En la parte correspondiente de este informe encontrareis los datos que os sirva para juzgar de la situación del Tesoro, y veréis por ellos que si el producto de las rentas es bastante para atender a las necesidades actuales con algún desahogo, todo gasto extraordinario de alguna consideración para lo sucesivo exige la creación de los recursos con que debe ser cubierto”.*³⁰³

³⁰² Informe del Presidente de Santander a la Asamblea del Estado. 1884. p.15

³⁰³ *Ibidem*. p.17

No obstante lo anterior, el informe menciona que el gobierno federal firmó un contrato para la construcción de un ferrocarril que comunicaría, en ruta por definir, el río Magdalena con Bucaramanga. Este contrato era con el conocido empresario Roberto A. Joy:

*“... conocéis ya sin duda los términos en que se encuentra concebido el contrato celebrado por el poder ejecutivo de la unión con el señor Roberto A. Joy para la construcción de un ferrocarril a vapor desde el puerto de Paredes en el lago de Paturia, o desde el río Magdalena hasta las ciudades de Pie de Cuesta y Bucaramanga, y sabéis también que él no puede llevarse a efecto, según lo prescrito en la ley que le dio origen (Gacetas números 909 y 911)”.*³⁰⁴

³⁰⁴Ibidem, p.16

5. LA REFORMA EDUCATIVA DURANTE LOS GOBIERNOS RADICALES

La educación se convirtió en uno de los más importantes campos de enfrentamiento entre los radicales y los conservadores. Los radicales, a través de sus reformas, modificaron el papel de la Iglesia en la educación y a su vez fortalecieron la educación pública de diversas formas, al mismo tiempo que los conservadores criticaron y combatieron estas reformas. La tensión entre estas dos facciones se extendía más allá de las diversas interpretaciones que cada una de ellas tenía sobre el papel que la educación debía jugar en la nueva república. Así mismo, en las aulas también se reflejó el continuo y largo enfrentamiento que se presentó entre el General Mosquera y el clero; si bien los radicales no fueron tan beligerantes como el político caucano y transaron en forma más pragmática estas tensiones con la Iglesia, igualmente estaban a favor de una educación moderna y laica. El saber era el camino del progreso dado que los ciudadanos ilustrados estaban en mucha mayor capacidad de ejercer sus derechos y tener un mejor papel en la sociedad. Sin embargo, este pragmatismo finalmente no solucionó los problemas e inclusive se llegó al enfrentamiento militar entre las dos facciones. La guerra civil de 1876 se explica en gran parte por oposición franca y directa que tuvo la reforma educativa en algunos estados, en especial en Antioquia.

Las críticas a los radicales fueron de todo tipo y estas se concentraban en afirmar que eran muy sectarios y poco dados a ceder en sus convicciones. Así, la caracterización que adelanta Loy de los radicales es la misma que se encuentra en otros textos en donde se resalta su capacidad académica y espiritual, inteligencia y honestidad pero con una gran incapacidad para poner en marcha sus ideas en la práctica³⁰⁵. La incompetencia de los radicales como políticos encuentra la excepción en Manuel Murillo Toro. El político del Tolima tuvo la capacidad de contemporizar con la Iglesia y con los demás partidos políticos, condición que los demás radicales no tenían. Los líderes políticos radicales de Boyacá, Cundinamarca y Santander eran considerados como sectarios y poco dados a transigir con la contraparte. En Santander los radicales encontraron en la reforma educativa

³⁰⁵ Meyer Loy, Jane. *Primary Education During the Colombian Federation. The school reform of 1870*. **The Hispanic American Historical Review**. Duke University Press. Vol. 51. n° 2. 1971.

una forma de expresar sus ideas políticas desde la esfera pública y junto con la justicia fueron de los sectores más favorecidos en la asignación de los recursos públicos de sus gobiernos. Tal y como fue diseñada y puesta en marcha la reforma educativa nos muestra que la misma no se hizo a favor o en contra de la Iglesia Católica, pero algunas de sus decisiones fueron abiertamente enfrentadas por el clero.

Si bien los historiadores económicos han estudiado con detalle las relaciones directas entre la Iglesia y los gobiernos liberales con medidas como la desamortización de bienes en manos muertas, la abolición de los censos y el fin del cobro del diezmo, entre las más importantes, la reforma educativa de los radicales no ha sido analizada en detalle. Otros trabajos como el de Ramírez y Salazar analizan el desarrollo de la política educativa en el siglo XIX pero no se concentran en el periodo de radical³⁰⁶.

En este capítulo se quiere mostrar que si bien antes de esta reforma educativa se dieron otros intentos de reformas, esta finalmente fue la primera que tuvo un gran impacto en la medida que la misma se extendió a todos los estados. Por primera vez se disponía de los recursos y la claridad en las políticas educativas para hacer un cambio de gran magnitud. En la primera parte de este capítulo se hará un resumen de los principales elementos que conforman la situación de conflicto por parte de la Iglesia con los radicales y el general Mosquera y en especial con las decisiones que sobre la materia se tomaron durante y después de la guerra civil de 1859 -1862. Segundo se hace un resumen de las diversas propuestas de reformas educativas antes y durante el periodo radical que llegaron a su máximo punto de tensión con la expedición del decreto de 1870 sobre la educación primaria. Tercero, se analiza cual fue el desarrollo de la reforma en el Estado Soberano de Santander con énfasis en el buscado aumento de la cobertura. Cuarto y último, se hace un balance de dicha reforma tanto nivel federal como de Santander.

El enfrentamiento de Mosquera con la Iglesia no era *peccata minuta*. Si bien hay numerosa bibliografía sobre el general, su consulta no deja en claro cuáles fueron sus razones para enfrentarse en forma tan directa con este poder. Un hermano suyo llegó a ser Arzobispo de

³⁰⁶ Ramírez M. y Salazar I. El surgimiento de la educación en Colombia: ¿En qué fallamos?. Safford, F. el problema de los transportes en Colombia en el siglo XIX. Ambos en **Economía Colombiana del siglo XIX**. Meisel A. y Ramírez M. (editores). Fondo de Cultura Económica – Fedesarrollo. Bogotá. 2010.

Bogotá y durante su primer gobierno, 1845 -1849, no hay señales del conflicto que se tendría en materia religiosa en las siguientes dos décadas. Ya durante la guerra civil de los Supremos, Mosquera enfrentó a Obando, el también líder y militar caucano, que defendió la posición de la iglesia por el cierre de algunos conventos ordenado por el Gobierno. Esta guerra civil fue muy dura y la misma tuvo un costo muy alto en vidas y bienes y la economía quedó postrada durante mucho tiempo, especialmente el sur del país. Finalmente Obando es derrotado y Mosquera está, del lado de los ganadores.

Sin embargo, la razón más probable se encuentra en el apoyo que la Iglesia le dio a la candidatura de Mariano Ospina Rodríguez en las elecciones presidenciales de 1856. Esta intromisión abierta en política tuvo una respuesta muy dura de los mosqueristas. En plena guerra civil de finales de la década de los años cincuenta, comenzaron los decretos en contra de la Iglesia y la expulsión comunidades y religiosos del país. El momento en que más se manifestó esta política fue durante la convención de Rionegro que redactó la Constitución de 1863. Muchas de las ideas del general quedaron en el articulado de la nueva carta constitucional. Este buscó que no sólo no participaran desde el púlpito en política sino también que no tuvieran peso en las actividades de Estado, llegó inclusive a ir más lejos al proponer la tuición, que significaba que para ejercer sus actividades, los religiosos debían solicitar permiso al Estado y reconocer la Constitución. De acuerdo con Loy, la Constitución de 1863 era casi una afrenta a la Iglesia:

*“limitaba rigurosamente el poder de la Iglesia en los asuntos civiles (...) separó la Iglesia del Estado y eliminó los fueros eclesiásticos. Se legalizó la expropiación de las propiedades eclesiásticas, fueron abolidas las órdenes religiosas, fueron secularizados los cementerios y se declaró el matrimonio una ceremonia civil obligatoria. Quizá el más grande poder concedido por la Constitución a los Gobiernos Federal y Estatal fue el derecho a la tuición”.*³⁰⁷

Las autoridades federales y de los Estados Soberanos podían intervenir los asuntos internos de la Iglesia, le estaba prohibida a la Iglesia la compra de bienes raíces y además no estaba permitido que se les ayudara con recursos públicos. Esta limitación a las actividades de la Iglesia fue un enfrentamiento claro entre dos de los cinco poderes que se disputaban el

³⁰⁷ Meyer Loy, J. *Ibidem*. Cap. 1, pág. 15

domino político en los nuevos Estados Unidos de Colombia; tal y como caracterizó Loy la política colombiana del momento: la Iglesia y los radicales. Los otros tres eran los liberales independientes, los conservadores y los militares.

De otra parte, antecedentes previos muestran claramente la importancia de la Iglesia en todos los campos de la política y de la vida cotidiana. Desde la Colonia, de facto la Iglesia tenía un alto control sobre la educación, aunque sus objetivos estaban muy lejos de los que se tenían en la nueva república. Dice Loy:

*“(...) los dominicanos (sic), los jesuitas, y otras órdenes religiosas fundaron casi todas las escuelas existentes en el Nuevo Reino de Granada. Estas órdenes desarrollaron tres tipos de educación primaria (...) para instruir a los indios en la fe verdadera utilizaban escuelas doctrinales de carácter informal. Cada domingo los indios se reunían en la plaza principal mientras los sacerdotes los dirigían en la recitación de los dogmas religiosos”.*³⁰⁸

Si bien las iglesias o templos doctrineros tuvieron gran importancia al catequizar a las poblaciones nativas esta actividad no necesariamente conllevaba enseñar a leer y escribir. La educación formal se concentraba en los niños de las familias con alto poder adquisitivo con lo que se estaba muy lejos de tener como objetivo la extensión de la ilustración. La oferta pública educativa era muy restringida y la misma no incluía a las mujeres, indios o negros. El tema de la cobertura de la educación o entender esta como un motor de promoción social estaba aún fuera de toda consideración.

Ya durante los primeros años de la naciente república el mismo Bolívar destinó algunas edificaciones abandonadas para que se convirtieran en escuelas públicas de libre acceso para todos los niños. Así mismo, en 1826 Santander como vicepresidente de la Gran Colombia elaboró un plan de Estudios muy detallado con el que buscaba extender la cobertura a todo el territorio nacional. Si bien el plan no tuvo un mayor desarrollo, se pensó en poner en marcha una Dirección de Instrucción Pública y una Academia Nacional, el plan

³⁰⁸ Meyer Loy, J. *Ibidem*. Cap. 2. pág. 4

buscaba que cada parroquia tuviese su escuela primaria y cada provincia por lo menos un colegio. Incluso el plan contemplaba la creación de universidades³⁰⁹.

Loy cita a Casallas que afirma que en 1827 ya había 27 colegios, 22 colegios más que los que existían pocos años atrás³¹⁰. En esos años se puso en marcha las escuelas monitoras, bajo las ideas de los pedagogos Lancaster y Bell, que buscaban replicar la capacidad de enseñanza de una escuela a través de sus alumnos mayores y aventajados que a su vez debían ejercer como profesores de los alumnos de menor edad. Según Bushnell, en 1827 había en Colombia cerca de 52 escuelas afectas a las ideas de Lancaster y 434 tradicionales para un total de 20.000 estudiantes matriculados. Desde la cobertura esta cifra es baja pues con una población cercana a los 1,3 millones, el total de estudiantes matriculados nos indicaría que apenas dos de cada cincuenta niños asistía a la escuela, es decir cerca del 4% de cobertura bajo el supuesto razonable que había 500.000 personas de menos de 18 años³¹¹. Ya en 1834 en su informe al Congreso, el Presidente Santander informaba que había dos universidades, 1.700 estudiantes matriculados en secundaria y 500 escuelas primarias con cerca de 17.000 alumnos. Estadísticas muy similares a las reportadas pocos años antes.

Ramírez y Salazar hacen una detallada recopilación de la información disponible de la matrícula de los alumnos en educación primaria a lo largo del siglo XIX y para tal fin consolidan información de 23 años de diversos informes a lo largo del siglo. Las cifras muestran que el número de escuelas pasa de 486 en 1.827 a 2.149 en 1898 y el total de alumnos pasa de 19.709 en 1827 a 117.941 en 1898. El salto más importante tanto en el número de alumnos como en el de escuelas es entre 1851 y 1874 cuando el total de alumnos pasa de 27.993 a 84.493. En ese cuarto de siglo si bien población crece en un 90%, la matrícula de la educación primaria crece en casi el 200%. Con este aumento la matrícula sobre la población total pasa de 1,6% a 3,1% y como porcentaje de la población menor de 18 años, se eleva del 4% al 7%. Como veremos, este incremento coincide con el periodo de reformas radicales y especialmente con las reformas educativas de estos años³¹². Las

³⁰⁹ Meyer Loy, J. *Ibíd.* pág 13 y sgss, cap. 2.

³¹⁰ Meyer Loy, J. *Ibíd.* pág 17, cap. 2

³¹¹ Bushnell, D. **El Régimen de Santander en la Gran Colombia**. El Ancora Editores. Bogotá. 1985.

³¹² Ver Ramírez M. Salazar I. *El surgimiento de la educación en Colombia: ¿En qué fallamos?*. En **Economía Colombiana del Siglo XIX**. Fondo Económico de Cultura – Banco de La Republica. Bogotá. 2010.

autoras son muy críticas con los resultados obtenidos en educación a lo largo del siglo XIX y encuentran que los factores que más explican ese resultado son: la pobreza y la mala distribución del ingreso, la inestabilidad política y el conflicto permanente, la deficiente infraestructura del país y la fragmentación de su organización política y, la relación Iglesia – Estado.

De otra parte, al asumir el Estado las funciones rectoras de la educación de manera sistemática y desplazar la función natural que anteriormente estaba a cargo mayoritariamente de la Iglesia, comenzaron a presentarse los primeros problemas entre los dos poderes. Dado que el gran impulso de los gobiernos radicales por ampliar la educación se daba a partir de ideas nuevas que se centraban en el accionar laico de esta función de gobierno, las críticas al Gobierno no se hicieron esperar. La preocupación de las autoridades eclesiásticas era que se abandonara la enseñanza religiosa en las escuelas y el control efectivo que tenía de los pensum. Un buen ejemplo se encuentra en el enfrentamiento en la primera época republicana con la enseñanza de Bentham en las Universidades. Santander como vicepresidente la aprobó, pero poco tiempo más adelante el mismo Bolívar debió suspenderlo ante las presiones de la Iglesia.

Estos eran los primeros pasos de una lucha que tendría a Iglesia de una parte y a Mosquera y los radicales de la otra. Sin embargo, de acuerdo con los autores consultados, las preocupaciones de los gobiernos liberales iban más bien por armar una red educativa de cobertura nacional y en tener el control del nombramiento de los directores y rectores. En todo caso se reconocía que la educación de la Colonia era anticuada y no correspondiente con los ideales de una república. El desarrollo de estudios más científicos, las nuevas ideas querían alejarse del derecho de Indias y las artes liberales debían ser los ejes rectores de los nuevos pensum de estudio.

Cuarenta años después una situación similar se presentó con los textos de Destutt de Tracy y nuevamente Bentham. Los radicales, fundadores de la Universidad Nacional y a cargo de la misma durante el periodo radical, defendieron la difusión de estos textos a la cual se

opusieron los conservadores y las autoridades religiosas³¹³. Muchos de los argumentos eran jurídicos, pues mostraban que leyes anteriores los habían prohibido durante las décadas de los años veinte y treinta, en tanto que otros eran más de fondo, ya que afirmaban que la enseñanza de estos libre pensadores iba en contra de la tradición y cultura de la nueva república³¹⁴. Cortés muestra cómo el debate a pesar de ser de vieja data, en ese momento se dio en el ámbito de la universidad pública. Para decidir si en la Universidad Nacional se debía o no enseñar con los textos de Tracy, tal como lo disponía la reforma de esta universidad de 1868, se creó una comisión de tres profesores, que aunque no se puso de acuerdo, por dos votos a uno, decidió que estos textos no debían enseñarse. La comisión estaba conformada por Manuel Ancizar, Miguel Antonio Caro y Francisco Eustaquio Álvarez, el primero liberal y los otros dos conservadores. El problema lo originó la cátedra de Ezequiel Rojas en esa Universidad que utilizaba estos textos y los defendía, sin embargo el debate de fondo era más complejo. La comisión debía responderle al rector de la universidad nacional si las doctrinas de Tracy eran pertinentes y, si en caso de que lo fueran, se podían considerar completas. Caro y Ancizar respondieron negativamente y, Álvarez defendió al francés. Producto de este debate se solicitó al Congreso que la Universidad tuviera el permiso de seleccionar sus propios textos y que los mismos no fueran impuestos por un decreto³¹⁵.

Los temas de conflicto entre liberales y conservadores seguían siendo los mismos: la influencia de las ideas utilitaristas en educación, la necesidad de modernizar los pensum educativos y definir el papel de la Iglesia en la educación. Frente a lo primero, la respuesta de aquellos que encontraban en Bentham un enemigo declarado de la Iglesia que podría tener inclusive un impacto nefasto sobre toda la sociedad. Para los conservadores esta era el camino para llegar a una sociedad atea y comunista y por lo tanto buscaban prohibir a Bentham y reemplazarlo por las ideas de Balmes que aceptaba una modernización en la educación pero con presencia de la religión en los pensum educativos. Defender una educación laica era, en el fondo, ir en contravía de la cultura y tradición que reconocía a la

³¹³ Cortés G. José.(2006). *Los debates político-religiosos en torno a la fundación de la Universidad Nacional*. En Sierra R. (editor) **El radicalismo colombiano del siglo XIX**. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

³¹⁴ Cortes (2006) *ibid* págs. 335 y sgs.

³¹⁵ Jaramillo Uribe, J. *El proceso de Educación en la República (1830 – 1886)*. En **Nueva Historia de Colombia – volumen II**. Editorial Planeta. Bogotá. 1989.

Nueva Granada como católica. Lo segundo se explica claramente por el acento que tenía cada una de las reformas en el pensum que ponía en marcha. No era sólo la inclusión de la instrucción moral y religiosa, más importante aún era el peso que se le daba a lo técnico y lo científico. Los radicales siempre defendieron la inclusión de nuevas materias de este tipo.

Jaramillo, al hacer un resumen de las diferentes reformas educativas entre 1830 y 1886, nos muestra que se dio un largo y agitado proceso de reformas y contrarreformas que reflejaban el conflicto entre liberales y conservadores. Si bien antes de 1848 no se puede hablar formalmente de Partidos Conservador y Liberal, es claro que los proyectos de reforma de Santander y sus seguidores siempre estuvieron seguidos de proyectos que limitaban las ideas liberales e imponían la presencia de la iglesia católica en los temas educativos³¹⁶. A la primera reforma de Santander en la década de los años veinte, le siguen las de Castillo y Rada que van por el camino contrario y; a los cambios en la educación de 1836, la respuesta se encuentra en la política educativa impulsada por Mariano Ospina Rodríguez como secretario del gobierno del gobierno de Herrán en los primeros años de la década de los años cuarenta. Ospina, con la expedición de la Ley 21 de 1842, reformó el régimen de la universidad y con el decreto de mayo de 1844 expidió un también extenso y detallado Código de Instrucción Pública. Este código además de mantener la educación religiosa ponía especial acento en la formación técnica de los alumnos y por eso Jaramillo lo cataloga como un *plan de tenía un cierto balance entre contenido humanístico y técnico*³¹⁷. Uno de sus aciertos se encuentra en la defensa de la educación privada y en mantener su autonomía.

Este proceso de reforma liberales y contrarreformas conservadoras en educación vuelve a repetirse nuevamente en las dos décadas siguientes; sin embargo a diferencia de los debates previos, desde mediados de la década de los años sesenta se encuentran nuevos elementos que se diferencian de las tensiones anteriores. Durante el periodo radical las reformas en educación tuvieron una larga duración y se extendieron hasta la primera administración de Núñez en 1880. Segundo, esta reforma fue mucho más integral que las políticas anteriormente diseñadas pues incluían de manera conjunta una reforma de la educación

³¹⁶ Jaramillo Uribe, J. *Ibíd.*

³¹⁷ Jaramillo Uribe, J. **El proceso**. *Ibíd.* Pág 226 y sgs.

primaria, así como de la educación superior. Los radicales ponen en marcha la Universidad Nacional y le dedican esfuerzos personales en esta nueva institución, muchos de ellos fueron profesores. Tercero, por primera vez se asignan importantes recursos a la expansión de la escuela primaria tanto desde el Gobierno Federal como de los Estados Soberanos, producto de la descentralización de rentas de 1850.

Una interpretación novedosa del enfrentamiento entre los radicales y la Iglesia afirma que las discusiones alrededor de la reforma educativa en Colombia son la expresión de una pugna de fondo entre la Iglesia y los masones. El desarrollo de masonería en Colombia y la afiliación de buena parte de liberales independientes y especialmente de radicales explica el interés por desarrollar un marco normativo para la educación lo más alejado posible de la Iglesia. Se afirma que los hermanos Zapata, Eustacio Martínez, Manuel Ancízar y Enrique Cortés entre los educadores y, presidentes como Aquileo Parra, Francisco Zaldúa y Manuel Murillo Toro eran masones, lo cual explicaría la defensa tan dura que se dio de la educación no confesional, pero al mismo tiempo también la fortaleza de la oposición de la Iglesia a la apertura de las escuelas públicas³¹⁸. No es de extrañar que el Obispo de Popayán fuera directamente al punto descalificando en forma directa a estas escuelas. Báez cita al obispo que dice:

“hoy, pues los francmasones, en su odio contra la Iglesia, han resuelto descatorizar a la generación que se levanta, por medio de las escuelas laicas y ateas y cuando en los mismos periódicos oficiales se ha declarado cual es el fin que se proponen los gobiernos³¹⁹”.

Por esto en muchos casos se llegó a advertir a los padres de familia para que estuvieran vigilantes y que defendieran la enseñanza religiosa en las escuelas. Más lejos llegaron algunos obispos que inclusive amenazaron con la excomunión a aquellos que mandaran sus hijos a las escuelas públicas. En relación con el Decreto Orgánico de 1870 afirmaron que era contrario a la Iglesia, pues los padres no tenían un permiso expreso para dar misa en las

³¹⁸ Báez Osorio, M. **Pedagogía Pestalozziana en Escuelas Normales Colombianas**. *Historia de Educación Latinoamericana*. 2004.

³¹⁹ Báez Osorio, M. *Ibidem*. Pág 76.

escuelas públicas. La misa debía ser parte integral del pensum de acuerdo con los conservadores.

Sin embargo, el interés de las ideas liberales en educación iba más allá de las escuelas y colegios. Hay que tener en cuenta que la demanda de conocimientos sobre la geografía nacional y farmacia, entre otros, exigía del Estado una intervención en educación que aún el Gobierno Nacional no estaba en capacidad de hacer pues no disponía de las instituciones educativas apropiadas. La educación estaba concentrada en pocos colegios privados, confesionales y muy concentrados en pocas ciudades.

Además, los radicales afirmaban que solo la educación haría a los habitantes verdaderos hombres libres, capaces de entender los asuntos del Estado. Para los radicales, la alfabetización debía ser una de las prioridades de los gobiernos. Ancízar en su primer informe como rector de la Universidad Nacional afirmaba que:

“Un país como el nuestro, que aspira a gobernarse por sí mismo, y en el que suele no darse participación en el gobierno, como electores, sino a los que sepan leer y escribir, tiene el premioso deber de enseñar pródigamente primeras letras”³²⁰.

Así mismo, desde El Pestalozziano, uno de los periódicos públicos que defendía la reforma educativa, en su primer número se afirmaba:

“seguimos una bandera política, si así puede llamarse, que sostendremos con firmeza y con entusiasmo mediante al amparo de la paz; consiste aquella en sostener el principio de que toda legislación, toda forma de gobierno son incompletas, son ineficaces, si la educación y la instrucción de las masas no van a la vanguardia de la ley preparando el camino de la moral y el progreso”³²¹.

De otra parte, no hay un balance estadístico de la situación de la educación a finales de la década de los años cincuenta, pero la poca información disponible muestra resultados muy limitados. Los periódicos de la época y los visitantes extranjeros señalan que muy poca

³²⁰ Citado por Loaiza G. (2004). **Manuel Ancízar y su época – biografía de un político hispanoamericano del siglo XIX**. Editorial Universidad de Antioquia. Medellín. Pág. 430.

³²¹ Citado por Galvis A. **REFORMA EDUCATIVA RADICAL EN SANTANDER - COLOMBIA, SIGLO XIX**. Denison University – Granville, Ohio. 2001 El Pestalozziano, 1, 1.

población era ilustrada y el analfabetismo era lo predominante. Se estimaba que en Cundinamarca a finales de la década de los años sesenta sólo entre el 2% y el 3% de los niños asistían a la escuela. No por eso debe sorprender que desde muy temprano la república tuviera la intención de extender su red pública de colegios y escuelas por todo el territorio. Estas buenas intenciones eran coincidentes con el deseo de las principales potencias europeas, que si bien tenían una alta cobertura, apenas en la segunda parte del siglo XIX se impusieron como meta la educación pública, gratuita y obligatoria.

Loy hace un breve resumen de algunos reportes de los informes de los funcionarios de los estados soberanos sobre la situación de la instrucción pública. Desde el Cauca afirman que la guerra civil no dejó escuela en pie y desde el Magdalena se quejaban de la mala dotación de las pocas escuelas que funcionaban. El problema parecía más estructural, pues la gran dificultad se encontraba en la falta de recursos de los distritos para invertir en escuelas³²². No debe olvidarse que la Ley de Descentralización de 1850 transfirió recursos del nivel nacional a los distritos para financiar escuelas y construcción y mantenimiento de vías. En aquellos Estados en donde se cobró el impuesto directo y se administró bien la renta del aguardiente los distritos disponían de los recursos para financiar estos gastos públicos; sin embargo esto sólo tuvo éxito en algunos estados, mientras que en los demás era notable la falta de recursos.

Ya en la década de los años cincuenta en Santander se dio una primera extensión de la matrícula pública y lo mismo se encuentra en Antioquia y Cundinamarca. La situación de la educación aún dejaba mucho que desear inclusive en los primeros años de los gobiernos radicales; de acuerdo con un informe del Secretario del Interior y de Relaciones Exteriores de 1871, el censo de 1870 mostraba que sólo 32.000 niños asistían a las escuelas de un total de 563.000, con lo cual la cobertura apenas llega al 5%. La gran reforma en el campo educativo estaba aún por desarrollarse.

La Constitución de 1863 se convierte en el punto de partida de las reformas educativas de los radicales durante su hegemonía política. Esta deja en claro que el Estado colombiano era laico y que por lo mismo se defendía la libertad de cultos; la escuela, como expresión a escala del Estado debía por lo tanto ser igualmente laica. Este era un tema central para los

³²² Meyer Loy, J. *Ibidem*. cap. 2 pág. 41 y siguientes.

conservadores y la Iglesia, pero no lo era para los radicales. Los primeros entendían que una educación no confesional era una agresión a los principios católicos y a largo plazo podía significar un debilitamiento de la Iglesia en la sociedad. Hay que recordar que este enfrentamiento no solamente se daba en Colombia, sino también en aquellos países en donde las ideas liberales llegaron de una u otra forma al poder. No es de extrañar que la Iglesia Católica durante la segunda parte del siglo decimonónico se enfrentara abiertamente al liberalismo como ideología y las encíclicas papales fueran una expresión en contra de estas ideas y se hacía un llamado de combate contra ellas.

Los radicales, por el contrario, prestaban más atención a modernizar la educación y concentraron gran parte de sus esfuerzos en la esfera pública por dar una mejor educación y extender hasta donde fuera posible la matrícula educativa en primaria y en ampliar la oferta de entidades educativas públicas hasta donde los recursos y las capacidades lo permitieran. Si bien el principal problema era de recursos y poco a poco se canalizaron más recursos al sector, el problema estructural más de fondo era la falta de un cuerpo de maestros capacitado. Esto explica los diferentes esfuerzos por poner marcha escuelas normales, fábricas de profesores, mediante misiones que replicaran los modelos de expansión de la educación aplicados en Europa; el primero modelo fue el de las escuelas lancasterianas y el segundo, alemán con la llegada de los profesores alemanes en 1872 para fundar escuelas normales en los nueve estados.

Así, desde los recién fundados Estados Soberanos como Santander, las políticas educativas estuvieron orientadas bajo estas ideas y el compromiso de las primeras administraciones fue importante. Se aprobó una ley que enajenaba terrenos baldíos y destinaba los ingresos a la educación³²³. Además, de acuerdo con las leyes sobre descentralización los distritos podían, en la medida de su capacidad financiera, adelantar proyectos como apertura de escuelas apoyadas también por el Estado Soberano, como ocurrió en Vélez y Pamplona³²⁴. La apertura de estos colegios se hizo durante la administración de Eustorgio Salgar, una de los fundadores del Estado Soberano, y que fue su presidente en tres ocasiones entre finales de la década de los años cincuenta y la década siguiente. Igualmente fue presidente de la República entre 1870 y 1872.

³²³ Gaceta del Estado de Santander. Ley 22 de 1866

³²⁴ Gaceta del Estado de Santander, 1864.

El presidente Salgar desde el gobierno federal fue muy prolífico en la expedición de leyes sobre educación. El primer paso fue la Ley 2 de 1870, que autorizó al Ejecutivo a reformar la educación pública primaria y fundar las Escuelas Normales en las capitales de los nueve Estados Soberanos. El paso siguiente fue el Decreto Reglamentario del 1 de noviembre de 1870, el más comprensivo de todos y que es en sí mismo una reforma integral al sistema educativo. Finalmente, el tercer paso normativo fue otro decreto orgánico de 1872 que puso en marcha las escuelas normales en los Estados Soberanos y creó una coordinación de las mismas a nivel federal.

La expedición en noviembre de 1870 del Decreto Orgánico de la Instrucción Primaria fue la gran decisión que modificó todo el panorama de la educación en los Estados Unidos de Colombia. De acuerdo con Jaramillo, esta es sin lugar a dudas la mayor reforma educativa en nuestra historia republicana; sobre todo si se tiene en cuenta la precaria situación en materia educativa y la baja cobertura por la que se atravesaba en ese momento. El decreto tiene cerca de 300 artículos y es muy detallado al describir los procedimientos que se deben adelantar para poner en marcha esta política. Este abarcaba todo el desarrollo institucional necesario para poner en marcha la educación en el país. A su vez, además de las normas administrativas y de la división de funciones entre niveles de gobierno, determinaba quiénes deberían financiar la educación y las responsabilidades de cada uno. La nación se hacía cargo de la universidad y las escuelas normales, los Estados Soberanos se encargarían de la inspección de la educación, en algunos Estados de los colegios y de las escuelas rurales y, cuando fuera necesario, ayudarían a los distritos con sus responsabilidades. Los municipios eran los encargados de la construcción y mantenimiento de las escuelas, su mobiliario y útiles, y del pago de los maestros y sus directores o rectores. No es un decreto que necesite posterior reglamentación pues este mismo ya la incorpora. Dice Jaramillo sobre esta norma:

“El decreto está impregnado de la ideología que acuñó la burguesía europea en su etapa ascendente y de madurez. Prohíbe las discriminaciones raciales y sociales, prescribe principios de formación moral como el amor a la justicia, a la patria, a la humanidad, la frugalidad, la tolerancia, la moderación y en general, como dice el texto, “el cultivo de todas las virtudes que son el ornamento de la especie

*humana y la base sobre que reposa toda sociedad libre”. También se recomiendan las prácticas y el fomento de los hábitos propios de una democracia: la libre discusión, la decisión racionalmente tomada tal como se logra en la práctica del jurado de conciencia en la administración de justicia. El decreto aspira igualmente a incorporar a la enseñanza y a la práctica educativa el método de las ciencias experimentales y los principios de la pedagogía filantrópica del pensamiento ilustrado de los siglos XVIII y XIX. No es difícil detectar en él las ideas de Pestalozzi o de Froebel en sus recomendaciones sobre castigos y sobre la observación de la naturaleza. El espíritu del decreto es profundamente idealista en todos los sentidos que este concepto pueda tener, tanto en la fijación de altas y exigentes metas morales como en la desproporción entre sus propósitos y las condiciones reales que el país podía ofrecer en ese entonces para realizarlas. Quizás los dos conceptos más innovadores y también más problemáticos que instituía el decreto fueron el de obligatoriedad y el de neutralidad religiosa de la escuela elemental. Los hombres de la generación radical estaban convencidos de que no podía haber democracia con ciudadanos analfabetas y de que el servicio educativo era uno de los deberes del Estado y recibirlo gratuitamente uno de los derechos del ciudadano”.*³²⁵

La interpretación que la reforma educativa tenía en muchos de sus apartes las ideas de Pestalozzi y Froebel lo concluye también Loy. Loy hace un resumen de las ideas de la llamada *escuela naturalista* que defendía la idea que los niños a través de sus sentidos y procediendo primero con lo simple y más adelante de lo más simple a lo más complejo, estaban desarrollando el mejor método de aprendizaje. Pestalozzi y Froebel consideraban a la educación como un factor de cambio para toda la sociedad y por esto se debía apoyar a los niños para que pudieran expresar toda su potencialidad, en palabras de ellos, su bondad. Extendiendo el argumento, esto los haría ciudadanos y con capacidad política para actuar positivamente en la sociedad. La enseñanza debía comenzar desde muy temprano y por eso defendieron, especialmente Froebel, los jardines infantiles.

³²⁵ Jaramillo Uribe, J. *Ibídem*.

El poder de estos reformadores europeos en materia educativa es muy reconocido. A partir de sus ideas y prácticas se adelantaron las más importantes reformas al sistema educativo del viejo continente; las cuales eran necesarias pues el anterior modelo de enseñanza no estaba acorde con las ideas liberales que cada vez tomaban más fuerza en las sociedades europeas entre otras razones por la industrialización y la expansión de las ciudades. Loy hace un recuento de las experiencias de modernización de la educación en Europa y queda en claro que estos finalmente terminan con una propuesta de asumir el problema de la educación por parte del Gobierno Nacional. Por ejemplo, Francia en la década de los años treinta del siglo XIX es el primero en poner en marcha un sistema escolar nacional, en el cual las comunidades debían financiar el pago de maestros y la construcción de las escuelas. Sin embargo, si bien las reformas continuaron en los años siguientes, es sólo en la década de los años ochenta cuando se decide que la educación primaria sea gratuita, laica y obligatoria. Otros países como Inglaterra, Alemania y Estados Unidos finalizan también con la expansión de la educación pública con las mismas características de la de Francia.

En la Nueva Granada y los Estados Unidos de Colombia el interés por aprender de las experiencias educativas europeas era permanente. Loy recuerda cómo el presidente Márquez en la década de los años veinte del siglo XIX propuso traer científicos europeos para que instalaran escuelas en materias como química, mineralogía, botánica y agricultura³²⁶. Propuestas de corte muy similar a las comisiones de las épocas de la Colonia y las visitas de grandes científicos como el Barón Humboldt.

La lectura del decreto deja en claro que los que redactaron eran personas con gran experiencia en materia educativa y con conocimiento de cómo funcionaba el sistema de recursos públicos al interior de los Estados Soberanos y del Gobierno Federal. Loy afirma que Dámaso y Felipe Zapata fueron los encargados de su redacción. Dámaso Zapata fue primero secretario de instrucción en Santander y posteriormente secretario de instrucción pública de Cundinamarca durante casi una década. Como redactor del DGIP era tal vez el educador que tenía más en claro la importancia de la reforma y la ruta que esta debía seguir; sus informes como secretario son extensos y detallados y dan luces de los avances

³²⁶ Meyer Loy, Jane. El procedimiento de educación Ibídem. cap III, pág. 38.

logrados y de las dificultades cotidianas que debieron enfrentar en su desarrollo³²⁷. Así mismo, durante el gobierno de Salgar, su hermano Felipe fue Secretario del Interior y por lo tanto el encargado de la educación en el Gobierno Federal³²⁸. Por ejemplo, se conoce el detalle de los recursos que administran los distritos y por esto les asigna las funciones que estos pueden asumir. El decreto propone también todos los mecanismos de control y vigilancia de los colegios y escuelas y la necesidad de tener inspectores por regiones y con una autoridad estatal. El decreto se refiere en extenso a temas como la organización de las escuelas normales, la formación de los educadores, los métodos de enseñanza y la educación moral y no hace referencia alguna a la Iglesia. También se puede interpretar como un decreto de espíritu federal pues respeta los límites impuestos por la Constitución de 1863 y por el contrario busca correspondencia entre los tres niveles de gobierno.

La puesta en marcha de la Dirección de Instrucción Pública y el alto nivel de sus directores a lo largo de la década de los años setenta nos muestra la importancia que le dio el gobierno federal a esta dirección. Los dos primeros fueron un ex-presidente y un futuro presidente de la Federación. De estos, tal vez el más importante fue Santiago Pérez, pues fue nombrado director general de instrucción pública, en remplazo del ex presidente Manuel Mallarino, en la segunda administración de Manuel Murillo Toro. En su administración como presidente se aumentó sensiblemente el presupuesto para educación y se acercó al 10% del total del presupuesto total del Estado Federal, con lo cual continuó la expansión de la educación mediante la construcción de escuelas y colegios y la preparación de docentes más calificados. Pérez resume su programa de gobierno en tres políticas: la instrucción, la moralidad y la riqueza.

La alfabetización y el desarrollo de una cultura educativa integral para el nuevo ciudadano era responsabilidad del Estado. Por ejemplo, el Decreto General de Instrucción Pública de 1870, entre sus muchas disposiciones, en uno de sus artículos afirmaba que se debe *procurar la formación de bibliotecas populares, y promover el establecimiento de*

³²⁷ Zapata, D. (1872): **Segundo informe anual del Director de Instrucción Pública del Estado Soberano de Cundinamarca**. Bogotá: Imprenta de Echavarría Hermanos. Ver también Zapata, Dámaso. (1871): **Informe del Superintendente de Instrucción Pública a la Asamblea Legislativa del Estado Soberano de Santander en las Sesiones de 1871**. Socorro, Imprenta del Estado, pp. 76-130.

³²⁸ Salgar fue también presidente del estado soberano de Santander e impulso una reforma similar en su administración.

*sociedades literarias y científicas e industriales que fomenten la afición a la lectura y al trabajo*³²⁹. Pero tal vez el escenario más importante de debate era la escuela; para Salgar *las escuelas tenían por objeto formar hombres sanos de cuerpo y espíritu, dignos y capaces de ser ciudadanos y magistrados de una sociedad republicana y libre*³³⁰. La educación era entendida en un sentido amplio, iba mucho más lejos del aula y la familia. El hombre educado era consciente no sólo de sus responsabilidades frente a sí mismo sino también frente a la sociedad. En este marco, las ideas de Pestalozzi eran coincidentes con las de los radicales, pues tenían una visión muy distinta de la educación y su relación con la sociedad. En la escuela, se educaba no sólo se enseñaba.

Producto de la expedición del Decreto de 1870 se funda la revista “La Escuela Normal”, que se imprimió durante los siguientes ocho años y fue la más importante publicación sobre la materia. Se imprimían miles de ejemplares y se repartían por todo el territorio nacional con el fin de llegar al mayor número posible de educadores. En la misma se incluían traducciones de trabajos de educadores y científicos europeos, inclusive del mismo Pestalozzi, pero sirvió para que el importante núcleo de educadores de la época publicara sus trabajos. Reseña Báez que publicaron Rufino J. Cuervo, José María Quijano Otero, Martín Lleras y José Ignacio Escobar. Esta publicación también se encargó de difundir un nuevo catecismo, “El Manual del Buen Ciudadano”, que defendía las nuevas ideas y que era una clara respuesta al catecismo católico. Loaiza afirma que este manual se imprimió por partes en el periódico La Escuela Normal y afirma *que aprender a leer con ayuda de este manual parecía garantizar (...) no solamente nuevos lectores, sino nuevos ciudadanos que iban a adherirse a los principios genuinos del mundo republicano*³³¹. El autor también resalta que es en ese periodo cuando se expande el negocio de las librerías en Bogotá. En 1870 fundan librerías Lázaro Mejía y Manuel Pombo y una revisión de la prensa de los 1873 y 1874 le llevó a concluir que había en la capital cerca de quince librerías. Muy relacionado con este negocio se expandió también la venta de útiles y textos escolares. Igualmente, dado el auge de los publicistas en esos años en Colombia, no debe sorprender

³²⁹ Loaiza. *Ibidem*. pág 430.

³³⁰ Citado por Zapata V. y Ossa A. NOCIONES Y CONCEPTOS DE «ESCUELA» EN COLOMBIA, EN LA SOCIEDAD REPUBLICANA (1819-1880). En **REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN**. N.º 45 (2007), pág. 185.

³³¹ Loaiza. *Ibid* pág. 430 y sgs.

que una gran parte de los periódicos de la época se destinaron a defender o atacar la reforma educativa. Se citan publicaciones como *El Maestro de Escuela*, *La Escuela Primaria*, *El Monitor*, *El Pestalozziano* y otros publicados en los estados soberanos.

Por supuesto, debe mencionarse que un número igualmente importante de periódicos en manos de conservadores criticaron permanentemente la reforma educativa, e inclusive algunos de ellos se fundaron exclusivamente con ese fin: el *Tradicionalista*, el *Conservador*, *La Alianza* y *La Sociedad* son algunos de estos periódicos. Galvis, afirma que así mismo, los opositores utilizaron a organizaciones como las *Sociedades Católicas*, que entre sus múltiples tareas tenían la defensa de la educación católica y por lo tanto una oposición total a las escuelas públicas laicas.³³²

Inicialmente la discusión sobre el DGIP se centró en temas más ideológicos. El primero de ellos fue la definición sobre los límites al federalismo. Segundo, el intenso pulso entre el Gobierno Federal y la Iglesia por definir el papel de la esta última en la educación. Tercero, era la obligatoriedad de la asistencia a clases por parte de los alumnos. Para algunos defensores del federalismo, tanto la Ley 2 de 1870 como el Decreto de 1872 que aprobó la traída de los profesores alemanes, era una extralimitación de las funciones del Estado Federal. La educación desde la década de los años cincuenta se había convertido en uno de los sectores con mayor volumen de recursos que se descentralizaron; por lo tanto eran los Estados los responsables de decidir la manera como atendía a los niños en materia educativa. Ese era el espíritu de la descentralización que se impulsó desde finales de la década de los años cincuenta. La imposición de los profesores alumnos era una medida centralista que minaba la autonomía de los estados.

Así mismo, al decidir el Gobierno Nacional una política de alcance estatal, estaba asumiendo claramente funciones que no le estaban asignadas por ley. De acuerdo con Loy, los críticos de la reforma afirmaban que desde el artículo 1 del DIGIP hay problemas, puesto que si bien se permite fomentar la educación en aquellos estados que acepten las disposiciones de este decreto, este no permitía que el Gobierno Federal asumiera funciones que ya le habían asignado a los Estados y distritos en leyes anteriores. Sin embargo, su

³³² Amparo Galvis, A. **Reforma Educativa Radical en Santander – Colombia siglo XIX**. Mimeo. Argosy University – Sarasota, USA. Granville.Ohio. 2005.

puesta en marcha se convirtió en prácticamente obligatoria y además el Gobierno Federal se extralimitó a organizar y dirigir la educación y finalmente centralizar la educación. El fomento apenas se podía entender como un apoyo a los Estados Soberanos y poco más. Se concluye con esta interpretación que el decreto es inconstitucional³³³. A su vez la inconstitucionalidad la extendían también a la obligatoriedad en asistencia a clases tal y como lo estipulaba el decreto. Afirmaban que esta disposición estaba en contra de la libertad que tenía todo colombiano de decidir si recibía o daba instrucción pública siempre y cuando no estuviera financiada con recursos públicos. Era una limitación de las libertades individuales que estaba lejos de lo que una política liberal debería adelantar.

Se debe reconocer que desde lo legal es posible que sí se presentara un exceso de los gobernantes federales; sin embargo esto se justificaba por la necesidad de superar tal vez el más importante cuello de botella para la expansión de la escuela pública en todo el territorio nacional: la ausencia de profesores idóneos. Los recursos, limitados pero existentes, ya descentralizados permitían la construcción y el financiamiento de la nóminas pero, la falta de profesores era insuperable sin la puesta en marcha de una red de escuelas normales en todo el territorio nacional. Además, el Gobierno al fijar criterios como la asistencia obligatoria a clase, el nombramiento de inspectores en los Estados Soberanos y decidir el pensum educativo, entre otros, estaba limitando el accionar de los Estados Soberanos.

La recepción del decreto por parte de los Estados Soberanos no fue la mejor, con excepción de Santander, pero finalmente la mayoría de los Estados lo aprobaron en sus respectivas asambleas. En Santander fue un mero trámite pues el mismo era muy parecido a su legislación vigente. En realidad despreciar la posibilidad de recibir un profesor extranjero para que liderará una escuela normal, era poco posible en la medida que atendía una necesidad cantada en todo el territorio nacional. Por ejemplo, viajeros extranjeros como Holton tienen numerosos recuerdos en donde, además de resaltar la mala calidad de las instalaciones educativas afirmaban que los profesores eran muy poco capacitados³³⁴. Sin

³³³ Loy, *Ibidem*. Cap. III, págs. 3 y sgs.

³³⁴ Holton, I. **Nueva Granada: veinte meses en los Andes**. El Áncora editores – Banco de la República. Bogotá.

embargo, seguramente no entendían que esas escuelas eran el primer gran experimento de expansión de la educación primaria y secundaria en todo el país.

Además, si inicialmente el arzobispo Arbeláez fue uno de los que apoyó la reforma educativa, con el tiempo este se convirtió en un contradictor más. La razón se encuentra en que a pesar de sus múltiples esfuerzos para que el pensum incluyera educación religiosa, esto no fue posible. Los radicales al defender la educación laica no se pronunciaban a favor de la Iglesia Católica y esto generó protestas por los opositores. La posición radical no cambió en este aspecto y esto necesariamente escaló el conflicto. La lucha entre la Iglesia y las ideas liberales se presentaba en muchísimos países de Europa. El Papa Pío IX, en su encíclica, *El Syllabus*, combatía de frente al liberalismo al que acusaba de ateo y masón. Afirmaban que este pretendía acabar con la influencia de la Iglesia en la sociedad, para dar paso a un materialismo ajeno a nuestra tradición cultural y espiritual. Además algunos religiosos como Bermúdez, llegaron al extremo de prohibir, bajo pena de excomunión, matricular a los niños en escuelas públicas³³⁵. Estas duras posiciones nos muestran hasta donde estaba dispuesta a llegar la Iglesia con el fin de no ceder en este punto. Sin embargo, debe advertirse que al ser los Estados Unidos de Colombia federales, ese nivel de tensión se vivía en algunos Estados Soberanos y en otros no.

El principal tema de conflicto con la oposición se dio por la decisión de que la educación pública fuera laica. La mayoría de las críticas de los publicistas decimonónicos se centraron en este punto. Si bien el decreto permitía que se diera educación religiosa, esta se consideraba extracurricular y sólo se haría si los padres estaban de acuerdo. Tal vez el periódico más citado es *Caridad*, el cual afirmaba que no dar instrucción religiosa estaba claramente en contra del mandato del pueblo. Según Loy este punto fue el que más animadversión le creó al decreto y era finalmente un punto en el que era prácticamente imposible generar un acuerdo entre las partes. Los radicales consideraban que el DGIP permitía dar enseñanza religiosa en las escuelas pero que esto no era necesariamente parte del pensum; mientras que los opositores encontraban en esta posición una solución

³³⁵ Meyer Loy, J. **Primary Education during the Colombian Federation: The School Reform of 1870.** *The Hispanic American Historical Review*. Vol. 51. n° 2. 1971.

imperfecta. La enseñanza de la religión debía ser parte del pensum en las escuelas pues así lo indicaba la tradición y las costumbres.

A su vez, el nombramiento de los profesores alemanes como directores de las escuelas normales generó aún mayor enfrentamiento. Los profesores eran protestantes y esto ya era demasiado para la Iglesia. Los nueve profesores eran Gotthold Weiss para Antioquia, Ernesto Hotschick para Boyacá, Julio Wallner para Bolívar, Augusto Pankou para Cauca, Carlos Meisel para Magdalena, Ofrald Wirsing para Panamá, Alberto Blume para Cundinamarca, Gustavo Radlack para Tolima y Carlos Uttermann para Santander. En la bibliografía consultada se encuentran inclusive agresiones directas a los profesores y desagravios permanentes por parte de la Iglesia al calificarlos de masones y ateos; sin embargo la mayor hostilidad vino de los medios escritos, pues los periódicos facciosos se dedicaron a polemizar sobre el tema en forma permanente.

5.1 Santander

Antes de la expedición del DGIP por el gobierno federal las políticas educativas de los radicales se aplicaron en Santander. El presidente Wilches en uno de sus informes a la Asamblea legislativa defiende la expedición del decreto por parte del Gobierno Federal y nos recuerda que esta política es desde hace años una realidad en el Estado:

“Sobre esta base sólida está parado Santander con la mirada en sus delegados, llamados a conservar sus cimientos y trazarle las gradas del progreso (...) Comprenderéis que os hablo de las escuelas, que son el primer elemento civilizador de todos los países y con especialidad los republicanos, y al cual todos los gobiernos le consagran hoy su preferente atención...Me refiero por de pronto al Gobierno Nacional, que en su interés por la educación de la juventud, adoptó textualmente en su decreto orgánico de instrucción, las mismas disposiciones contenidas en nuestro Código”³³⁶.

La reforma nacional de la educación con la apertura de escuelas normales fue una idea que nació en Santander y se extendió al gobierno federal. Sin embargo, el presidente Wilches identifica muchos enemigos de esta política y la defiende argumentando que las acusaciones

³³⁶ Informe del presidente a la Asamblea Legislativa de Santander. 1871.

de tiránico del sistema de instrucción son un despropósito. Pide ayuda de los diputados para mantener esta política y para esto argumenta que el actual código es oportuno y ha tenido impactos notables.

Desde antes de 1870 en Santander gran parte de los recursos públicos se destinaron a la educación. Si bien desde las primeras administraciones el tema era prioritario, se encuentra que en la segunda mitad de la década de los sesenta se incrementó la matrícula educativa. Para hacerlo se diseñó una política en la cual era obligatoria la asistencia a las escuelas y colegios. El desarrollo de esta política fue una suma de diversos esfuerzos por hacer la mejor gestión posible, algunos esfuerzos fueron exitosos y otros no tanto; por ejemplo, la legislación del estado soberano permitía la imposición de multas a los padres cuando sus hijos no asistieran a la escuela, decisión que fue objeto de debate y su aplicación fue parcial y en algunos momentos fue un dolor de cabeza para las autoridades.

A continuación se presenta una visión general de las políticas educativas en Santander con base en los informes de los funcionarios del Estado soberano en los años de 1864, 1865, 1870, 1871, 1872 y 1875. La conclusión es que en ese período, el aumento del gasto en educación fue notable y el aumento de las coberturas también. Ya para 1872 se estima que la cobertura de primaria llegó al 20% de la población en edad escolar.

Desde el momento mismo de la creación del estado soberano se encuentra que los municipios asumen funciones en materia educativa. En 1858 en Bucaramanga se decide lo siguiente:

“El ayuntamiento del municipio de Bucaramanga acuerda:

Art. 1°. Se establecen en la ciudad de Bucaramanga dos Escuelas primarias para niños de ambos sexos.

Art. 2°. La enseñanza será exclusivamente de las materias siguientes, para niños, gramática en todas sus partes, aritmética, lectura, escritura, y moral cristiana; para niñas, las mismas materias, costura en blanco.

Art. 3°. Cada uno de los preceptores de las escuelas gozará de un sueldo mensual asignado en el acuerdo sobre presupuestos de rentas.

Art. 4°. Los preceptores de las escuelas serán nombrados por el ayuntamiento a pluralidad relativa de votos, y removidos por la misma corporación cuando a juicio de ésta se hayan quebrado por ellos lo instituido en los respectivos reglamentos.

*Art. 5°. Las escuelas serán provistas de los útiles adecuados a que pertenecen a éste Municipio”.*³³⁷

La ley más importante en materia educativa se expidió en 1864 y con ella se decidió la obligatoriedad de la asistencia a las escuelas, la gratuidad de la educación, a la vez que se comprometían los recursos del estado para su financiación por parte tanto del Estado como de los distritos. La misma ley inclusive promete abrir dos escuelas en Pamplona y Vélez. Así mismo, el pensum académico propuesto en la ley era amplio al incluir materias como principios de agricultura, dibujo lineal o industria, ciencias políticas, que abarcaban un curso de economía política, legislación y ciencias administrativas y procedimientos judiciales, entre otros saberes. La ley fijó un sueldo anual alto para los rectores, profesores y pasantes de \$1.200, \$960 y \$300, respectivamente. Sin embargo, se encuentran reportes de sueldos más bajos a mediados de la década de los sesenta. Igualmente, otra ley de la década de los años sesenta decide que algunos terrenos baldíos deben dedicarse al fomento la instrucción primaria y la agricultura, además la ley le permitía al presidente del Estado adjudicar 300 hectáreas de baldíos a cada distrito para financiar el sostenimiento de las escuelas públicas de primaria³³⁸.

La profundización de la matrícula entre 1868 y 1875 fue muy importante. De acuerdo con las cifras disponibles de la Superintendencia de Instrucción Pública, en 1868 el total de alumnos matriculados era de 5.361 mientras que a partir de la década siguiente se encuentra que la matrícula se duplica y se sitúa en promedio en los 13.000 alumnos. La disminución del número de alumnos en 1875 se explica por un reporte parcial de Cúcuta en ese año, ver **Tabla 23** y **Tabla 24**. El número de escuelas del Estado Soberano era cercano a las 300 y de estas apenas el 12% eran privadas. El mayor número de escuelas eran rurales y para

³³⁷ Gaceta de Santander. Año I. N° 41. Bucaramanga. 9 de Abril de 1858.

³³⁸ La misma ley, estipuló que los terrenos baldíos cultivados con café, tabaco y añil serían cedidos en propiedad a los cultivadores, por parte del Estado Gaceta de Santander, número 386, 8 de noviembre, 1866, p.885.

niños; entre estos dos tipos de escuelas se tenía cerca del 70% del total de la matrícula, el 25% restante eran escuelas para niñas y escuelas privadas. El detalle del total de los niños matriculados por departamentos nos muestra que la educación privada solamente era el 7% del total de la matrícula en Santander.

Debe mencionarse que el buen resultado en esos años no fue sólo de Santander, Ramírez y Salazar encuentran que en Antioquia la matrícula total llegó a 20.557 y en Cundinamarca a 15.000. Solo en estos tres Estados Soberanos la matrícula llegó a 49.000 alumnos a mediados de la década de los años ochenta. Estos tres estados explicaban aproximadamente 38% del total de la población y los seis estados restantes el 62%³³⁹. Los tres estados fueron notables por el apoyo que le dieron a la educación a lo largo de la década de los años setenta. Si bien el resto de Estados de la Unión no llega a este nivel de matrícula, es posible que la matrícula fuera mayor a la encontrada por estas autoras en los informes del Gobierno Federal. Hay que tener en cuenta que la información de los Estados Soberanos no se consolidaba en forma sistemática. Además, Ramírez y Salazar reconocen que es posible que las cifras reportadas en los informes fuera solamente la de las escuelas y colegios

³³⁹ Ramírez y Salazar. Ibid pág. 453.

TABLA 23. ALUMNOS CONCURRENTES EN EL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER (1874 -1875)

DEPARTAMENTOS	Escuelas	Alumnos Concurrentes 1874					Escuelas	Alumnos Concurrentes 1875				
		Niños	niñas	Rurales	Privadas	Total		Niños	niñas	Rurales	Privadas	Total
Cúcuta *	32	486	142	294	198	1764	6	219	22	32	...	273
García Rovira	52	909	467	760	144	2280	54	885	487	620	258	2250
Guanentá	53	961	662	790	81	2494	51	899	585	825	142	2451
Ocaña	11	285	278	0	14	577	15	382	254	26	54	716
Pamplona	26	402	345	290	196	1233	24	697	293	295	35	1320
Socorro	56	1184	630	472	88	2374	49	1218	553	432	102	2305
Soto	30	454	394	107	96	1051	27	700	413	156	31	1300
Vélez	33	614	192	592	124	1522	27	575	148	358	55	1136
Total	293	5295	3110	3305	941	13295	253	5575	2755	2744	677	11751

*Información parcial para 1875. Fuente: Informe del superintendente de Instrucción Pública, 1874, p.37; Informe del superintendente de Instrucción Pública, 1875, pp.60 y ss.

TABLA 24. ESCUELAS Y MATRÍCULA ESCOLAR EN EL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER (1868 -1875)

ESCUELAS	1868	1869	1870	1871	1872	1873 (1)	1874(2)	1875 (2)
DE NIÑOS		12	19			105	92	90
DE NIÑAS		7	10			79	67	51
RURALES						95	95	77
PRIVADAS						12	40	35
Suma	0	19	29		0	291	294	253
ALUMNOS	5.361	6.608	6.625	12.238	13.207	11.974	13.295	11.751
VARONES		637	707			6214	5.661	5.575
NIÑAS		53	73			3043	3.388	2.755
MIXTO RURALES Y PRIVADAS						2717	4.246	3.421

Fuente: Informe del superintendente de Instrucción Pública, 1874, p.37; Informe del superintendente de Instrucción Pública, 1875, pp.60 y ss.

públicos, en tanto que para Santander los reportes incluían las escuelas, públicas y privadas e inclusive las escuelas mixtas y rurales³⁴⁰.

Ya en 1878, Santander disponía de seis colegios de bachillerato: el de Piedecuesta era para mujeres y los otros eran para varones. Si bien no se tienen datos detallados del colegio de Pamplona, la matrícula total en bachillerato llegaba a los 258 alumnos, de los cuales 60 eran alumnas del colegio de Piedecuesta. El informe del superintendente a la Asamblea de 1879 muestra cómo en los colegios de Vélez, Barichara y Piedecuesta se enseñaba tanto literatura como matemáticas, mientras que en los colegios de San Gil y García Rovira no hay registrados alumnos en matemáticas.

El reporte de la superintendencia relaciona brevemente algunos datos sobre los trabajadores de dichos colegios. En total hay registrados 8 catedráticos y 17 empleados para un total de 25. A los profesores catedráticos, se les pagaba al año un sueldo de \$390, en el caso de un profesor de San Gil, y de \$600 anuales en Barichara. Se encuentra igualmente que los sueldos de los demás empleados, los profesores de planta, eran muy similares y en algunos casos inclusive más altos. El total de gastos de los cinco colegios reportados superaba los \$16.000 anuales. De otra parte, a partir de estos registros se estima que había un profesor por cada 10 alumnos. Debe mencionarse que los sueldos de los colegios eran más altos que los de las escuelas. Así mismo, los sueldos anteriores reportados por la superintendencia de instrucción pública en 1878 eran sensiblemente mayores a los reportados en la Gaceta de Santander en 1866, ver Tabla 25.

A su vez, el reporte del departamento de García Rovira muestra que estaban en funcionamiento 22 escuelas y de estas 8 eran para mujeres. El total de la matrícula era de 567 alumnos y 197 eran mujeres. Además, el sueldo más alto de un director era de \$360 anuales, de la escuela de Cerrito que tenía la más alta matrícula con 69 alumnos hombres, y el menor cercano a los \$100. En promedio, el sueldo anual de un director de escuela de mujeres era de \$156 pesos anuales y en colegio de hombres de \$152 pesos anuales, ver Tabla 26.

³⁴⁰ Ramírez y Salazar. *Ibíd.* pág. 433.

TABLA 25. EMPLEADOS, MATRÍCULA Y SUELDOS EN COLEGIOS PÚBLICOS DE SANTANDER 1878

ESTABLECIMIENTOS	Empleados			Alumnos			Literarias		Matemáticas		Gastos Educación			TOTAL DE GASTOS
	CATEDRATICOS	OTROS	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL	CATEDRAS	ALUMNOS	CATEDRAS	ALUMNOS	SUELDO DE PROFESORES	SUELDOS DE EMPLEADOS	GASTOS VARIOS	
Colegio de Vélez	3	4	7	73	...	73	13	73	5	73	1636	2600	...	4236
Id. de San Gil	1	4	5	35	...	35	11	35	...	...	390	2722	...	3112
Id. de Barichara	1	3	4	41	...	41	12	41	2	41	600	2400	...	3000
Id. de García Rovira	2	3	5	49	...	49	7	49	...	...	1091	2181	...	3272
Id. de Piedecuesta	1	3	4	...	60	60	9	60	2	60	500	2000	5	2505
Id. de Pamplona*														
Total	8	17	25	198	60	258	52	258	9	174	4217	11903	5	16125

*Sin datos. Fuente: Informe del superintendente de la Instrucción Pública a la Asamblea Legislativa, 1879.

**TABLA 26. DEPARTAMENTO DE GARCÍA ROVIRA –
ESCUELAS, MATRÍCULA Y SUELDOS (1866)**

DISTRITOS	Escuelas		Alumnos		Sueldo Directores	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Concepción	1	1	40	34	232	232
Málaga	2	1	60	33	240	288
Mogalavita	1	1	24	12	100	96
Cepitá	1	...	16	...	120	...
Guaca	1	1	35	20	180	120
San Andrés	1	1	36	23	160	120
Cerrito	2	1	69	43	360	200
Enciso	1	1	20	12	120	96
Carcasí	1	...	10	...	148	...
San Miguel	1	1	28	20	200	100
Maracavita	1	...	14	...	144	...
Capitanejo	1	...	18	...	120	...
Totales	14	8	370	197	2124	1252

Fuente: Gaceta de Santander. Año VIII. N° 364. Socorro. 23 de Agosto de 1866.

De acuerdo con el informe del superintendente de instrucción a la Asamblea en 1874, el Estado Soberano destinó el año anterior cerca de \$28.000 anuales para el funcionamiento de las 293 escuelas reportadas en los informes de la superintendencia. Los gastos incluían las siguientes partidas en los siguientes rubros: sueldo de los directores de escuela, mantenimiento de las escuelas, mobiliario y útiles, vestidos para los niños indigentes, comisiones de vigilancia, bibliotecas y directores de escuelas. Cerca del 60% del presupuesto se destinaba al pago de los sueldos de los directores y profesores, el 24% en mobiliario y útiles, el 8% en mantenimiento de las escuelas y, el 5% en vestidos para niños pobres.

La **Tabla 27** igualmente nos muestra el detalle de dichos gastos en los 10 distritos del departamento de Vélez. De esta información se resalta que los sueldos de los directores de escuelas de los municipios de Vélez y Puente Nacional llegaban a \$300 anuales y el del municipio de Aguada, uno de los más bajos, era de \$96. Igualmente no se encuentra un comportamiento estable de los rubros de mantenimiento y mobiliarios, pues solo un distrito explica la totalidad del gasto. Esto puede ser por la construcción o ampliación de la sede de la escuela. En mobiliario y útiles se nota que el gasto fue alto en algunos municipios grandes. Por último, en Vélez el gasto en vestuario de niños pobres representó el 3% del gasto total en educación.

TABLA 27. GASTOS POR DEPARTAMENTOS EN INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y POR DISTRITOS DEL DEPARTAMENTO VÉLEZ (1873)

Deptos. o Distritos	Sueldo Directoras Escuelas	Mantenimiento Escuelas	Mobiliario y útiles Escuelas	Vestidos niños pobres	Comisiones Vigilancia	Bibliotecas	Viáticos Directores	TOTAL
García Rovira	1.876	262	931	412	120	36	19	3.656
Guanentá	2.374	148	480	195	127	9	17	3.350
Ocaña	1.176	227	461	116	38	16	5	2.039
Pamplona	1.368	14	525	52	31	8	11	2.008
Socorro	3.088	311	1.184	252	106	21	11	4.974
Soto	1.932	215	883	163	120	42	32	3.387
Vélez	1.710	948	818	109	40	9	16	3.649
Totales	17.229	2.229	6.806	1.477	698	197	111	28.746
Aguada	96	...	2	4	2	...	...	104
Cite	150	3	8	6	4	...	...	171
Chipatá	120	...	40	5	1	...	...	166
Guavatá	144	....	50	6	1	...	...	201
Güepza	120	...	20	4	3	...	...	147
Jesús María	216	25	30	24	8	9	16	327
La Paz	120	...	8	6	12	...	...	146
Puente Nacional	300	900	440	25	4	...	...	1.669
San Benito	144	...	20	4	1	...	...	169
Vélez	300	20	200	25	4	...	...	549
Totales	1.710	948	818	109	40	9	16	3.649

Fuente: Informe del superintendente de la Instrucción Pública a la Asamblea Legislativa (1873), pp.58-62

Los esfuerzos por aumentar la cobertura educativa se ven reflejados también en la legislación educativa, donde imponían penas de arresto a los padres que no enviaran a sus hijos a los colegios, pero que también eran conmutables en multa pecuniaria, tal como se estipula en la Ley 100 de instrucción pública de noviembre de 1878:

Art. 7. Los individuos que tengan niños a su cargo, en estado de recibir instrucción, y que no los matriculen antes del 15 de enero de cada año, no habiendo sido eximidos de éste deber por la comisión de vigilancia, serán castigados con la pena de cuatro días de arresto [...].

Art. 8. Si de las listas de asistencia resultare que un alumno ha dejado de concurrir a la escuela sin justa causa, por más de ocho días en el mes, se castigará al padre o el individuo a cuyo cargo esté el alumno, con un día de arresto por cada día que éste faltare a la escuela.³⁴¹

Así, los gobiernos radicales imponían multas a los padres a la ley no enviaban sus hijos al colegio pues la no asistencia era considerada una infracción de instrucción. La multa era alta pues era de 20 centavos, o dos reales, por cada día de ausencia. Para el cumplimiento del código de instrucción existían las comisiones de vigilancia, las cuales generaban gastos para los colegios y que se encuentran incluidos en las cuentas gasto. El informe del Tesorero General de 1874 reporta que en total se han multado, entre 1872 y 1874, 3.132 padres de los cuales han pagado multa 121, relevados 261 y arrestados 136³⁴².

Prácticas como las anteriores ponen en cuestionamiento la liberalidad de los radicales. En este caso se vuelve compulsiva la asistencia a las escuelas, lo que en últimas se convierte en un freno a la libertad de los padres para que decidieran si sus hijos asisten al colegio o no. En el campo educativo, dado el consenso de la importancia de la educación en el desarrollo del individuo, deja por fuera de toda consideración crítica volver obligatoria la asistencia a la escuela. Hay que tener en cuenta que si bien se dieron avances en la matrícula aún se estaba muy lejos de tener altas coberturas. De alguna manera las autoridades interpretaban que el esfuerzo fiscal y administrativo para aumentar la matrícula educativa debía estar

³⁴¹ Gaceta de Santander No. 1238, 1878, p. 381.

³⁴² Informe del Tesorero General de 1874, p.7

forzosamente compensado con el compromiso de los estudiantes en asistir a clase. Sin embargo, en las zonas rurales esto era un gran reto, pues la asistencia a clase de un niño representaba en últimas la pérdida de mano de obra para las actividades del campo.

De otra parte, de acuerdo con la descripción de los gastos en los colegios queda en claro que los colegios asistían inclusive con vestuario a los alumnos más pobres y a estos se les entregaban también útiles y libros. Probablemente estos gastos se hacían en especial en las escuelas rurales con el fin de que los padres no destinaran parte de sus recursos a financiar la actividad educativa. Una política de gratuidad de la educación pero de viejo cuño. El compromiso era inclusive mucho más alto en algunos colegios de bachillerato y en las normales, dado que los alumnos eran internos y se debía asumir, además de los gastos anteriores, los gastos de alojamiento y manutención. La Tabla 28 relaciona los útiles enviados a los departamentos para abastecer las escuelas primarias en 1866.

TABLA 28. ÚTILES Y LIBROS REMITIDOS A LAS ESCUELAS PRIMARIAS POR DEPARTAMENTO

Departamentos	Colecciones citologías	Libro de oro	Tratado de higiene	Pizarras	Lápices	Tinteros
Cúcuta	22	98	86	500	2400	528
García Rovira	24	60	129	250	1800	312
Guanentá	30	158	129	750	3200	720
Ocaña	21	140	118	250	1800	264
Pamplona	26	160	86	250	1800	312
Soto	51	170	119	500	2400	504
Socorro	52	182	215	750	3400	744
Vélez	36	148	118	375	2000	360
En Inventario	338	884	1000	1375	1200	1296
Totales	600	2000	2000	5000	20000	5040

Fuente: Informe del Superintendente de Instrucción Pública, septiembre, 1866.

El costo de un alumno en un colegio privado era de \$30 anuales. El colegio de Gómez, en el Socorro, publicó el siguiente anuncio:

No se abrirá clase alguna que no reúna por lo menos cinco alumnos, la pensión de cada alumno es de 30 pesos anuales, y se pagará por mitades adelantadas, la una a la entrada del alumno y la otra a primero de junio. La falta de asistencia de un alumno matriculado o su salida del plantel, no presuponen bajo ningún pretexto

*rebaja o disminución de la cuota que ya debe estar recibida, excepto en caso de muerte, enfermedad grave o despojo.*³⁴³

A su vez, el esfuerzo para aumentar la cobertura requirió de grandes inversiones. El Estado Soberano en 1864 hizo una oferta pública para la compra de materiales para las escuelas públicas:

“Para proveer las escuelas primarias de los distritos, de los útiles de enseñanza más indispensables, el gobierno del Estado desea obtener y solicita los siguientes efectos:

4.000 pizarras finas, grandes y sólidas, con el espesor suficiente para resistir el servicio de los niños.

5.000 lápices de pizarra de buena calidad

500 colecciones completas de muestras de escritura

500 colecciones completas de cuadernos de aritmética

500 colecciones completas de cuadernos de lectura, incluyendo en estos dos cuadernos nuevos y especiales cuyo contenido y modelo se darán por la secretaría general al contratista.

Los que quieran suministrar al gobierno todos o algunos de los efectos apuntados en la lista precedente, dirigirán sus propuestas a ésta oficina, de manera de ser recibidas en ella antes del 1 de agosto próximo, que es día señalado para la celebración del contrato; en el supuesto de que el pago se hará en dinero contante y sonante en la Tesorería General.

Las propuestas expresarán la suma por la cual el proponente ofrecerá entregar a ésta ciudad los efectos a que hace postura, y los pagos se harán el día de la entrega de dichos efectos.

El gobierno anticipará al contratista, si así se exigiere, hasta la mitad del valor de los efectos, con tal de que se le asegure a su satisfacción el reintegro de la suma

³⁴³ Socorro, Gaceta... ibid. Diciembre, 1863.

*anticipada y sus intereses correspondientes a razón de 12% anual para el caso de no cumplir el contratista con lo pactado.*³⁴⁴

El informe de 1865 del superintendente de educación muestra la situación de la matrícula de las escuelas públicas y privadas “[...] *sostenidas con rentas municipales 82 escuelas primarias de niños y 47 de niñas en cuyas matriculas figuran 2.682 de los primeros y 1.525 de las segundas, lo que hace un total de 4.207 alumnos (...) al que deben agregarse 727 que concurren 59 establecimientos privados*”³⁴⁵. Según el presidente Villamizar esta matrícula ha mostrado cierto avance frente a los años anteriores, pero pasa seguidamente a relacionar todas las dificultades financieras de algunos años para destinar más recursos a la educación; a su vez, reitera la falta de materiales y útiles para la educación. Cita el pedido que hizo al Gobierno Federal, de cuadernos y textos, y que manifestó sus quejas por la baja preparación de los maestros.

Las críticas anteriores terminan con una propuesta novedosa: que la responsabilidad de la educación la asuma directamente el estado. La razón la encuentra en las dificultades financieras de los distritos que “[...] *salvo marcadas excepciones, son incapaces con sus aislados y escasos recursos de satisfacer, no digo cumplida, pero no medianamente, la obligación de mantener escuelas que merezcan ese nombre*”.³⁴⁶ Para tal fin propone que los nombramientos de los maestros los haga una junta de instrucción pública. Con esto se estaría en capacidad de establecer que la concurrencia sea obligatoria y el gobierno inclusive debería estar en capacidad de exigir a los padres la asistencia de sus hijos. El presidente se torna seguidamente más cauto y afirma que no es posible, por lo pronto, ejecutar esta reforma, dado los altos costos financieros que implica. Pero es optimista al afirmar que esto podría hacerse en pocos años una vez la paz se consolide, aumente la riqueza y el Gobierno termine de pagar su deuda interna de vales de primera clase, que comprometen gran parte de sus recursos. Finaliza con una propuesta práctica, que los distritos manden con sus recursos a un alumno aventajado a una escuela normal y que este como compensación se comprometa a ser maestro en ese distrito por un mínimo de cuatro años. La educación se consolida como responsabilidad pública.

³⁴⁴ Socorro, 10 de mayo, 1864.

³⁴⁵ Informe del presidente del Estado soberano a la Asamblea Legislativa, 1865

³⁴⁶ Informe del presidente del Estado soberano a la Asamblea Legislativa, 1865.

El presidente Villamizar, en su informe menciona igualmente la construcción y puesta en funcionamiento de dos colegios privados, uno en Vélez y otro en Pamplona, entre los dos colegios la matrícula se acercaba a los 150 alumnos. Resulta interesante ver la satisfacción del presidente con el cumplimiento que hacen los distritos de la *subvención* de estos colegios con sus recursos, además de los recursos estatales comprometidos por él. Estos recursos adicionales acompañaban la idea de aumentar la cobertura en educación, puesto que se habían logrado muy buenos resultados en pocos años. Así mismo, el departamento de García Rovira en 1866 informa sobre sus escuelas y del pensum educativo en donde vemos como el mismo estaba lejos de las ideas liberales en educación:

“De los doce distritos del departamento, diez cuentan con locales propios para las escuelas de niños, careciendo de ellos los de Cepita y Macaravita. Para las niñas no existen en ningún distrito; así es que están establecidas en casas de propiedad particular, las más sin las comodidades necesarias. Los útiles con los que se da la enseñanza primaria en aquellos establecimientos son los mismos que el Gobierno mandó distribuir con tan importante objeto; con más algunos costeados por los ayuntamientos de la Concepción, Málaga, San Miguel, Guaca y Cerrito para sus respectivas escuelas.

Los ramos de enseñanza comunes en todas las escuelas son: lectura, escritura y doctrina cristiana. En las que se hallan mejor reglamentadas y dirigidas, cursan además, gramática castellana, aritmética, historia sagrada, moral, urbanidad y nociones de higiene; dándose también en algunas de niñas conocimientos prácticos en el arte de labrados, costuras, bordados y dibujo lineal.”³⁴⁷

En su informe de 1871 el general Solón Wilches como presidente del Estado, dedica gran parte del mismo a celebrar los avances. En educación primaria y secundaria afirma que la matrícula pasó de 8.517 jóvenes en 1870 a 13.339 en el año siguiente, con un incremento sorprendente del 56%. Al comparar esta cifra con el censo de niños varones que deben recibir instrucción, se encuentra que la cobertura se acercó al 20% en ese año. El presidente Wilches para poder financiar este aumento de la matrícula debió aumentar en \$3.000 los

³⁴⁷ Gaceta de Santander, 24 de agosto de 1866, número extraordinario.

gastos en educación: *no vacile en abrir un crédito adicional [...] para el pago de Subdirectores (dado) que el número de alumnos, en varias escuelas, reclamaba con urgencia y cuyos empleados crea el Código para tales casos*³⁴⁸. Asimismo, en el informe se recibe con interés la expedición de la Ley federal de julio de 1870, pues el Gobierno Federal queda facultado para fundar escuelas normales en los Estados.

En 1872 el Estado de Santander era tal vez el más interesado en poner en marcha la reforma educativa impulsada desde el Gobierno Nacional e iniciada en Santander. Solo esto explica el interés de tener un segundo profesor alemán, además del profesor Utterman, encargado de la dirección de la Escuela Normal del Estado. Por esto se le solicita al Gobierno Federal que asuma esta contratación y que los dos educadores alemanes puedan trabajar al tiempo³⁴⁹. Para ese año continua el aumento de la matrícula en el Estado Soberano que disponía de 329 planteles de educación, de los cuales 18 eran colegios y 311 escuelas. De las escuelas el mayor número eran las de primaria (167), en tanto que las rurales y privadas sumaban 119. El total de alumnos llegó a los 14.193, cifra un poco más alta a la reportada en otros informes.

En la Gaceta del Estado de Santander de 1875 se menciona que cuando se requerían mejoras locativas a las instalaciones educativas, la institución se cerraba y los sueldos de los profesores y rectores se destinaban a financiar la obra³⁵⁰; al año siguiente se abrían de nuevo las instituciones, en el mejor de los casos. Así mismo, ya en este año se decide nombrar en propiedad a los primeros profesores graduados de la escuela normal de varones, se menciona igualmente la necesidad de nombrar subdirectores en algunos colegios si su matrícula llegaba a los 80 alumnos y se utiliza el método pedagógico pestalozziano y, a partir de los 100 alumnos en las escuelas con métodos de enseñanza diferentes.

“Acatando las prescripciones de las dos últimas leyes de Instrucción Pública y haciendo uso de las autorizaciones que ellas dieron al Superintendente, he dictado

³⁴⁸ Informe del presidente a la Asamblea Legislativa, 1871.

³⁴⁹ En el informe se menciona que el embajador en Alemania, Eustacio Santamaría, inclusive hizo contactos con un tercer profesor, doctor von Fricken, pero finalmente su posible contratación fue desechada.

³⁵⁰ Gaceta del Estado de Santander, 1875 e informes del superintendente de la instrucción pública de 1875, p. 56; y 1874, p. 32.

las siguientes providencias después de la clausura de vuestras sesiones del año pasado:

1° Decretar la concurrencia obligatoria de las niñas a las Escuelas urbanas de los distritos siguientes: Florida, Guane, Lebrija, Carmen y Silos; y a estas rurales: Urumal (Puente-nacional), “Morena” (Charalá), “Bábega” (Silos), “Santa Ana” (Simacota) y “Naranjal” (Socorro);

(...)3° Decretar la creación de Subdirectores cuando el número de niños concurrentes a la Escuela ha llegado a 80, cuanto ésta ha estado sometida al método de Pestalozzi, y a 100 en los otros casos;

4° Nombrar en propiedad a los Maestros que se han graduado en la Escuela Normal de varones.

(...)8° Decretar la clausura temporal de las escuelas siguientes para aplicar el sueldo de sus Directores a la construcción de mobiliarios.³⁵¹

Asimismo, el cobro de las multas por la inasistencia de los alumnos a clase, se convirtió en un problema para los funcionarios del Estado:

“De las rentas destinadas al ramo de Instrucción Pública y provenientes de él, la que ofrece más dificultades para el cobro, es la de multas impuestas por infracción del artículo 101 del Código de la materia, porque ordinariamente afectan a personas indigentes y desconocidas, y esto proviene de que la base que sirve para la imposición, es el censo de los niños, levantado en 1871, muy imperfecto en lo general y que no ha sido revisado y anotado posteriormente sino en muy pocos distritos. La Asamblea del año anterior condonó dichas multas a condición de que se cumpliera en el año actual con el deber de matricular los niños, pero aquella disposición ha sido inútil porque el mal en su mayor parte no viene de resistencia voluntaria a la ley, sino de la imposibilidad de cumplirla en esta parte por la mayor porción de los que infringen que son los que absolutamente no pueden hacerlo.

³⁵¹ Informe del superintendente de Instrucción Pública a la Asamblea Legislativa, 1875, pp.55-56.

*Creo que la próxima Asamblea haría un bien condonando dichas multas sin condición alguna y reduciendo a \$1 el apremio para lo sucesivo.*³⁵²

*La ley manda que cuando un individuo multado no pague el valor de la multa dentro de cierto término, se le conmute en arresto por la autoridad que se le impuso y sucede con frecuencia que al tiempo de ejecutarse la conmutación se opta por el pago aunque para ello haya de hacerse algún sacrificio; pero entonces ya no consiente la ley que aquel se verifique sería, pues, conveniente que se reformara la disposición que existe sobre el particular, declarando admisible en todo tiempo el valor de la multa.*³⁵³

Revisemos algunos aspectos de la educación en Santander en los informes de los superintendentes que resaltan por su importancia y en donde sobresale la gestión de la educación y los problemas financieros. En el informe del superintendente de la instrucción pública a la Asamblea Legislativa de 1874 se hace referencia a temas como la capacitación de los maestros de las normales de acuerdo con el Código de Instrucción Pública y la obligatoriedad del año de práctica en la escuela primaria modelo anexa a la escuela normal:

“[...] será necesario disponer que los tres primeros años se dediquen única y exclusivamente al aprendizaje de las materias asignadas y dejar el cuarto año para dedicarlo exclusivamente a la práctica en la Escuela primaria modelo, que debe anexarse a la normal. Aquella debe dividirse en seis clases, o en cuatro por lo menos, cada una con 80 alumnos, en caso, que siempre será preferible, el alumno-maestro practicará cuatro meses en cada clase, recorriéndolas rigurosamente en un orden determinado y fijo, y enseñará todas o la mayor parte de las materias que el Código de Instrucción Pública asigna tanto a las escuelas elementales como a las superiores. La distribución de esas materias se haría poco más o menos de acuerdo con un plan de organización de las Escuelas, de que os hablaré cuando me ocupe del sistema de enseñanza que debe seguirse en las escuelas primarias. Por lo demás

³⁵² Informe del tesorero general, 1873, p.6.

³⁵³ *Ibíd.*, p.9.

*el año de práctica debe ser forzoso aun cuando el alumno posea la instrucción que hoy se exigen en las diferentes materias para obtener el título de maestro ”.*³⁵⁴

Se encuentra además en este informe, que la asistencia obligatoria se concentraba en las escuelas primarias de las cabeceras de los distritos y en algunas escuelas rurales de niñas decididas por la Ley 34 de 1873, estas escuelas rurales femeninas eran atendidas por señoras y no por maestros. La ley incluía un artículo suspendiendo los cobros por inasistencia del año anterior

“Ley 34 de 1873. En cumplimiento de las disposiciones de la ley he podido tomar las siguientes providencias:

1° Decretar la asistencia obligatoria a las escuelas primarias y que habitan en las cabeceras de los siguientes distritos: San José, Concepción, San Gil, Ocaña, Pamplona, Socorro, Bucaramanga, Vélez, Simacota, Barichara, Zapatoca, Rosario, Ocamonte, Málaga, Capitanejo, Piedecuesta, Cerrito, Mogalavita, Girón, Charalá, Oiba, Suaita, Guaca, san Andrés, Hato, Palmar, Guadalupe, Rio Negro, Macaravita, San Miguel, Pinchote y Betulia.

*2° Decretar la asistencia obligatoria también de las niñas de la misma edad que residen en las inmediaciones de las escuelas rurales siguientes, servidas por señoras: “Salitre” (Guane), “Mónas” y “Lajita” (San Gil), “Túbuga”, “Hoyo” y “Guaure” (Mogótes), “Cerrito” (San José), “Tapias” (San Cayetano), “Isalá” (Chinácota), “Escobal” (Cúcuta), “Resguardo” (Charalá) y “Carrizal” (Zapatoca).*³⁵⁵

[...] 4° Dictar la circular número 50 dirigida a los Tesoreros, por la cual se dispuso que se suspenderían las ejecuciones entabladas contra los padres de familia que no habían matriculado en los años anteriores a sus hijos en las Escuelas públicas.”

³⁵⁴ Informe del superintendente de la Instrucción Pública a la Asamblea Legislativa, 1874, p.7.

³⁵⁵ *Ibíd.* p.31.

[...] 6°Disponer la clausura temporal de las escuelas que a continuación se mencionan, para aplicar el sueldo de los directores a la construcción de los mobiliarios de las mismas”³⁵⁶.

*De todas éstas la única que ha podido abrirse, después de construido su mobiliario, ha sido la de varones de Bucaramanga, que comenzó sus tareas el 15 de marzo. De las otras algunas podrán abrirse en el curso del año, pero la mayor parte no completarán los mobiliarios y por consiguiente no se abrirán hasta el próximo*³⁵⁷
*No hay un solo distrito en el Estado que no posea por lo menos una Escuela de niños; y todos los que tienen el deber legal de hacerlo mantienen una o más, pues aunque en el anterior cuadro no figure ninguna escuela en algunos distritos, esto depende de la circunstancia de que algunas se cierran para arreglar su mobiliario”.*³⁵⁸

Por su parte el presidente del Estado Soberano se encontraba preocupado por los problemas de la baja asistencia a los colegios del norte del Estado Soberano y le solicita a la asamblea apoyo financiero.

*“En los informes de los Jefes Departamentales respectivos encontrareis algunas noticias relativas a la marcha de los Colegios de San José de Pamplona y de Ocaña. Circunstancias excepcionales impiden a la mayor parte de la juventud del departamento de Ocaña salir de su territorio en busca de establecimientos de Instrucción secundaria donde educarse, lo cual constituye una de las causas de que el personal en ese Departamento para los destinos públicos sea tan escaso. Creo por lo mismo como el señor Jefe Departamental, que el Gobierno del Estado debería auxiliar con alguna suma al Colegio que se ha fundado allí con la cual puede ensanchar las enseñanzas que se dan en él.*³⁵⁹

A su vez, el desarrollo de la política de asistencia obligatoria se enfrentaba a un problema particular: la necesidad de tener un censo actualizado de los niños en Santander. Por lo

³⁵⁶ *Ibíd.* p.31.

³⁵⁷ *Ibíd.* p.32

³⁵⁸ *Ibíd.* p.37

³⁵⁹ Informe del presidente de la Asamblea, 1874, p.34.

menos de aquellos que habitaban en las cabeceras municipales o en las cercanías de las escuelas rurales. Sin el censo no se disponía de la herramienta necesaria para efectuar un control de la asistencia de los alumnos. Esta reflexión del superintendente de instrucción pública lo lleva a reconocer que la matrícula en ese año era de sólo la sexta parte del total de la población en edad escolar y del gran esfuerzo que aún falta para llegar siquiera a la mitad de ella,

“Siendo el censo indispensable para poder hacer efectiva la concurrencia de los niños que están en edad de hacerlo a las Escuelas, es necesario buscar con interés los medios más conducentes a fin de perfeccionar hasta donde sea posible esa importante obra, sin la cual no se conseguirá someter sino a un reducido número de niños a la obligación de ir a la Escuela (...) Según los datos que hoy poseemos puede asegurarse que el número de niños de ambos sexos en edad de concurrir a las Escuelas no baja en el Estado de 80.000, y si atendemos a que ellas no son frecuentadas sino por una sexta parte de ésta cifra, nos persuadiremos de que nos resta mucho que hacer para sacar por lo menos la mitad de ella del estado de ignorancia y abyección en que se encuentra. Acometida esta empresa con tantas probabilidades de buen éxito, y viendo los frutos que comienzan a cosecharse, serían imperdonables hasta las vacilaciones y enteramente injustificables a los ojos de las generaciones venideras, que se encontrarían en una situación a la en que nos encontramos, sin industria, indiferentes al progreso que se realiza por todas partes y luchando en vano por desterrar la miseria y por legar a sus descendientes un porvenir menos trabajoso que el nuestro, la falta de fe y de energía en la dirección del ramo más importante del Gobierno.”³⁶⁰

El año de 1875 se presenta como un buen momento para hacer el balance de la reforma educativa en Santander. Aunque se debe tener en cuenta que en mayo de ese año el terremoto de Cúcuta afectó un alto número de municipios del norte del Estado Soberano y obligó al cierre de algunos establecimientos educativos. El informe de 1875 del superintendente de instrucción pública también hace mención a epidemias que afectaron la asistencia a clase:

³⁶⁰ *Ibídem.* p.50

*“La destrucción de las poblaciones del Departamento de Cúcuta y las epidemias que desde el año anterior han reinado en el Estado han producido una baja considerable en el número de niños concurrentes a las Escuelas. Esta baja probablemente se detendrá debido a la inspección constante que sobre las escuelas se ejerce y a los esfuerzos que se hacen en el sentido de abrir de nuevo las de los pueblos destruidos”.*³⁶¹

Si bien, el terremoto afectó el desarrollo de la educación primaria en varios distritos, el superintendente reconoce que se ha avanzado con la reforma educativa pues se dispone de mejores instalaciones, de más y mejores profesores, algunos ya egresados de la escuela normal y, de la aplicación del nuevo método de enseñanza. Finaliza, sin embargo, con una crítica a la indolencia de algunos distritos y a los bajos sueldos que les pagan a los maestros.

*“La situación de la mayor parte de las Escuelas es satisfactoria; el personal que está al frente de ellas ha mejorado sensiblemente en el último año; muchas de ellas están ya dotadas de buenos mobiliarios y tienen buena provisión de útiles. Además, y esto es lo más importante, los nuevos métodos se propagan, gracias en unas partes a la labor de los Inspectores Departamentales, en otras a la influencia que ejercen las sociedades de Institutores y en otras a la presencia de los Maestros graduados de los cuales algunos, comprendiendo bien su misión, no omiten medios para llegar a ese fin. Por desgracia los anteriores conceptos no pueden aplicarse a todas las Escuelas. Algunas se encuentran en el mismo deplorable estado de los años anteriores sin que haya sido posible cambiar su mala situación. Depende esto en unas partes de la dificultad que hay para encontrar buenos directores, en otras de la exigüidad de los puestos que éstos disfrutaban, que no pueden aumentarse como se quisiera porque no lo permite el presupuesto de la Instrucción Pública, y en no pocas por la indolencia de las autoridades Municipales que no prestan apoyo alguno a los empleados del Estado.”*³⁶²

³⁶¹ Informe del superintendente de la Instrucción Pública a la Asamblea Legislativa, 1875, pp.57-58.

³⁶² Informe del superintendente de la Instrucción Pública a la Asamblea Legislativa, 1875, p.57.

Finalmente, más adelante en 1881 se muestra cierto agotamiento del esfuerzo por expandir la educación y reconocen que la carencia de materiales, buenos profesores y mayor compromiso son problemas insalvables.

“Todas las escuelas carecen de buenos textos y de varios otros útiles cuya falta embaraza y hace completa la enseñanza, y por último ésta abraza el mayor número de materias que el que debe corresponder a escuelas elementales; tres o cuatro materias pudieran suprimirse y en cambio de ellas establecer en cada escuela la enseñanza de algún oficio, consultando la circunstancia de que el noventa por ciento de los niños que concurren a esos planteles son hijos de las masas más pobres de nuestra sociedad. (...)La instrucción pública entre nosotros está muy lejos todavía de poder alcanzar las proporciones que se ha querido darle, por la escases de recursos, por la falta de buenos institutores y sobre todo por la actual condición especial de nuestro pueblos; debiéndose reconocer; sin embargo que el gobierno de Santander es el que más esfuerzos ha hecho por levantarla a grande altura.”³⁶³

5.2 Conclusiones

Loy y Jaramillo concluyen que la reforma educativa de los radicales finalmente tuvo poco impacto en la sociedad colombiana de la época. De una parte, el gobierno de Trujillo permitió que varios de los religiosos en el exilio volvieran al país y, Núñez en su primer gobierno volvió obligatoria la enseñanza de la religión en los colegios³⁶⁴. De otra, hay evidencia que en los años posteriores a la expedición de la Constitución de 1886, los avances logrados en la expansión de la cobertura de la educación se revirtieron. Varios colegios se cerraron por efecto tanto de la falta de recursos por los gastos incurridos por efecto de la guerra civil iniciada en 1885, como por la mala política económica de la regeneración.

La Constitución modifica la gestión adelantada durante el periodo radical en forma definitiva. La recentralización de las funciones de los Estados Soberanos en manos del Gobierno Nacional, que reemplazó a la federación, dejó sin sustento las posibilidades de

³⁶³ Jefatura departamental del Socorro, número 118, 18 de julio, 1881, p.10.

³⁶⁴ Jaramillo, Ibid, pág. 244 y Loy, ibid. Pág 14.

continuar atendiendo a los alumnos en las regiones. Con la nueva Constitución, los Estados Soberanos pasan a ser departamentos y los gobernadores a ser elegidos directamente por el gobierno nacional; a su vez los distritos se convierten en municipios. En materia fiscal, la regeneración centralizó también gran parte de las rentas que anteriormente habían ido descentralizadas, con la cual ya los gobiernos regionales no disponían ni de los recursos, ni de las funciones para continuar con el gasto en educación. Más importante aún, los nuevos departamentos ya no cobraron más el impuesto directo el cual infortunadamente tampoco quedó a cargo de la Nación. El cobro de esta renta fue una experiencia fiscal en un marco de la Federación que ya no tenía defensores entre los que escribieron la carta magna de 1886.

Sin embargo, al entender la reforma educativa como un proceso y no como fin se encuentran importantes efectos positivos. El radical, fue el primer período en el cual se expandió de manera notable la matrícula educativa; los datos al respecto son concluyentes puesto que por primera vez la cobertura supera el 10% en todo el país y en algunos Estados Soberanos, como Santander, esta llega a casi el 20%. Loy presenta un resumen del alcance de la reforma educativa de la primaria en 1876:

“El incremento del número de escuelas primarias y de estudiantes en 1876 fue el resultado más tangible de la labor de la DGIP y de sus dependencias estatales. En ese año, el Director General hizo una cuenta de 1.464 escuelas y 79.123 estudiantes, la cual mostró un incremento de 327 escuelas y 27.177 estudiantes respecto a los datos de 1872. El Estado de Santander había realizado el mayor progreso hasta el devastador temblor sufrido en 1875. Cundinamarca y Boyacá también registraron logros notables. En la costa, el progreso fue menos marcado, puesto que la educación pública era prácticamente un nuevo concepto y antes de 1870 no existían sino muy pocas escuelas. Aún el Estado de Panamá ostentaba tener 17 escuelas y 1.071 estudiantes³⁶⁵”.

Un segundo gran logro fue el gran aumento de las escuelas normales en el país. Se estima que cerca de 20 estaban en funcionamiento en la década de los años noventa y las mismas se mantuvieron abiertas en adelante. Báez encuentra igualmente un impacto muy positivo

³⁶⁵ Loy (1986), ibid pág. 12.

de la ampliación de las escuelas normales en todo el territorio y cita la memoria del Secretario de instrucción pública de 1881:

“Al lado de cada Escuela Normal, por lo general, se crearon tres escuelas anexas, en los niveles de: elemental, medio y superior. Dentro de las políticas educativas, se impulsaron diferentes actividades y se propició para que cada Distrito Municipal tuviera su propia escuela como síntoma de modernidad.

Al finalizar el año 1880, encontramos que la República de Colombia con nueve Estados Federados... que contaba con buen número de Planteles formadores de maestros, así: 18 Escuelas Normales Nacionales (9 de mujeres y 9 de hombres) y 2 costeadas por otras entidades; una en Medellín costeada por el Estado de Antioquia y otra en Neiva costeada con fondos del Colegio de Santa Librada. Igualmente había en los estados de la Unión 1.291 escuelas primarias, 68 escuelas anexas a las Normales de carácter oficial³⁶⁶.

Así mismo en otro trabajo Báez, encuentra que la apertura de las escuelas normales fue mucho más importante de lo estimado, pues sus efectos fueron de muy largo plazo. Así, al hacer una comparación con un proceso similar vivido en Argentina, encuentra que los resultados fueron similares, pues sentaron las bases para que de ahí en adelante la educación se convirtiera en una de las prioridades de los siguientes gobiernos, inclusive de los de Núñez en adelante³⁶⁷.

Tercero, las inversiones en infraestructura durante los gobiernos radicales fueron utilizadas posteriormente y se convirtieron en un patrimonio de la sociedad. Cerca de 2.000 escuelas y colegios se construyeron, al igual que varias universidades, bibliotecas y se editaron miles de libros que fueron repartidos en todo el territorio nacional. Galvis afirma que los radicales en Santander fundaron escuelas normales y colegios de muy alta calidad y con pensum modernos.

³⁶⁶ Báez, M. **Pedagogía pestalozziana en escuelas normales colombianas**. En Historia de la Educación Latinoamericana. S. F.

³⁶⁷ Báez, M. **La formación de profesores en Colombia y Argentina entre 1870 y 1880**. Ponencia Congreso de Americanistas. Varsovia 2000. Núm 3 y 4 de 2001. Revista.

La revisión bibliográfica muestra además que las guerras civiles tenían impactos muy fuertes en la educación. Los esfuerzos iniciales del Estado a finales de los años cincuenta se vieron truncados por la guerra civil de 1859-1862. Instituciones educativas se vieron afectadas, *“de todos ellos solamente algunos sobrevivieron, como la Escuela Normal de Bucaramanga. Otros como el Colegio de Paredes en Piedecuesta y las dos Escuelas Normales creadas en el Socorro, fueron clausurados por la Oposición³⁶⁸”*. El cierre del colegio de Piedecuesta era un retroceso muy grande para la oferta educativa de la época y posiblemente su efecto fue irreparable. Dice sobre este colegio Galvis:

“El Colegio Universitario que Victoriano de Diego Paredes y sus hijos dirigían en Piedecuesta era una de las más famosas instituciones que tenía el país. Estudiantes procedentes de todos los demás Estados venían a Piedecuesta, motivados por su amplia fama. Siguiendo el modelo de las universidades Norteamericanas, tenía edificios amplios, inmensos jardines; muy buenos servicios de agua y alcantarillado, patios de gimnasia y canchas de tenis; laboratorios de química y física, bibliotecas, imprenta, litografía, fotografía y un gran depósito de muestras, planos y grabados. Cada uno de esas áreas tenía un edificio separado, y además se habían construido salones amplios que servían para las actividades académicas y culturales a las cuales se invitaba a toda la ciudadanía. En su imprenta, la familia Paredes, con el apoyo de sus estudiantes más destacados, tradujeron libros pedagógicos, científicos y literarios, para ponerlos al alcance de quienes no manejaran una segunda lengua. El plan de estudios, conforme a la Filosofía Utilitarista, proponía el aprendizaje de conocimientos y habilidades útiles para el desempeño adecuado de los alumnos en los trabajos modernos. Los métodos, aprendidos por la familia Paredes en Norteamérica y Europa, fomentaban el interés por el conocimiento científico y práctico. Esto lo lograban a través de experiencias en los laboratorios, del contacto directo con la naturaleza y del análisis de los acontecimientos sociales más significativos. Por otra parte, el

³⁶⁸ Galvis de Orduz, A. Ibid. Pág. 7.

Colegio educaba a sus estudiantes de acuerdo con parámetros de ética civil, consignados en la Declaración de los Derechos del Hombre³⁶⁹”.

Cuarto, la reforma radical puso en marcha la educación pública universitaria, la cual se convirtió en una responsabilidad permanente de los futuros gobiernos. Sin embargo, debe mencionarse que por efecto de la larga guerra civil de los mil días, buena parte de las sedes educativas se cerraron y lo mismo sucedió con sedes de varias universidades.

Finalmente a pesar de los buenos resultados, estos deben ser relativizados por varias razones. En primer lugar, los estados tuvieron un desarrollo disperejo en la expansión de la educación. Es claro, con la información disponible, que muy buenos resultados se encontraron en Antioquia, Cundinamarca y Santander. En Santander vimos como esto sólo fue posible con el arbitraje de cada vez más recursos para la educación. La descentralización de rentas de 1850 permitió que se destinara un porcentaje alto de los nuevos recursos de los Estados Soberanos en favor de los distritos. El costo de las nóminas de los educadores era alto y los gastos de construcción y mantenimiento de escuelas y colegios también. Sin estos recursos la expansión de la educación hubiera sólo una idea liberal y nada más.

En segundo término, en donde claramente si se presentó una derrota de los radicales y de algunos opositores fue en la imposibilidad de evitar la participación de la Iglesia en la educación. Finalmente de una manera pragmática los radicales permitieron que los niños recibieran religión en su pensum y que en las escuelas se celebrara misa si la escuela así lo decidía. En este nuevo contexto, la Iglesia participaba en la educación de manera discrecional pero ya no se podía hablar de una educación laica. Si bien no se dio una reforma del decreto de 1870 en este punto, cada Estado Soberano, provincia o distrito permitió que en las mismas escuelas estos temas se decidieran a nivel micro. Así mismo, otra derrota se encuentra en la puesta en marcha de medidas punitivas y antipáticas como la el pago de multas de los padres por la inasistencia de sus hijos a clase. De manera recurrente, en Santander se presentaron amnistías por estas multas y una prueba es que el

³⁶⁹ Galvis. *Ibíd.* Pág. 10. En el artículo se describe como en 1860 este Colegio fue atacado por grupos de las sociedades católicas y cuenta como este el interesante esfuerzo quedó reducido literalmente a cenizas.

recaudo por este concepto fue muy bajo. Sin embargo, esta medida igualmente puede entenderse como el gran interés que pusieron estos reformadores en hacer una realidad sus propuestas de cambio.

Una reflexión final

Los radicales tuvieron un gran impacto en la vida del país desde el gobierno de López y modificaron el panorama político nacional. El impulso dado por ellos al federalismo modificó durante dos décadas el funcionamiento del estado, los recursos se descentralizaron junto con muchas funciones estatales. La gran autonomía dada a los estados permitió que los gobiernos estatales adelantaran reformas en el manejo vías y ferrocarriles, educación, justicia, en la desamortización de bienes en manos muertas, en finanzas públicas, e inclusive en la forma misma de gobierno. Estas reformas estuvieron acordes con el progreso que querían impulsar y por eso no es casualidad que el auge exportador se presentará en su periodo, puesto que ellos mismos eran empresarios dedicados a la construcción de vías mediante concesiones vías que se necesitaban para el comercio. Es en medio de esta coyuntura positiva en donde inclusive la banca privada tuvo un momento de auge en Santander y otros estados soberanos. Por primera vez en la vida republicana las exportaciones fueron importantes para la economía.

Así mismo, los gobiernos federales se beneficiaron del auge exportador pues esto permitía recursos para mayores importaciones y un mayor recaudo de aduanas la principal fuente de recursos federales. Estos gobiernos también tuvieron una buena gestión fiscal, diseñaron un sistema de transferencias en favor de los estados soberanos y lograron estabilizar y por primera vez pagar periódicamente la deuda pública interna y externa. En especial se debe recordar que los últimos gobiernos adelantaron una importante reforma educativa y la lograron financiar a pesar de su alto costo.

Las reformas radicales se pueden clasificar en tres fases. La primera durante la administración de José Hilario López 1849 -1853, en donde sobresalen la abolición de la esclavitud, la abolición del monopolio del tabaco, la creación de nuevas provincias y la descentralización de rentas, entre las más importantes. La segunda fase de las reformas radicales duro muy poco, pues los nuevos estados federales no alcanzaron a desarrollarse por que la guerra civil de 1859 -1862 abortó el proceso de consolidación de los nuevos estados en el marco de Constitución de 1858.

Estas dos fases tienen relación directa con las Constituciones federales, 1853 y 1858. La primera es consecuencia de las reformas de López impulsadas por Murillo Toro, en tanto que

la creación de ocho estados federales obligó a la expedición de una nueva Constitución la de 1858. Los conflictos regionales y su generalización en la guerra civil de 1858 muestran la dificultad para desarrollar el modelo federal en ese momento. Sin embargo, el triunfo de Mosquera en esa guerra civil permitió una tercera fase de reformas radicales, mucho más larga, en la cual los estados, ahora soberanos, diseñaron sus instituciones al mismo tiempo que el gobierno federal se ajustaba a las nuevas reglas que le imponía el federalismo extremo producto de la Constitución de 1863. Esta fase de gobiernos, radicales en la Unión y en varios estados soberanos, en especial Santander, va desde 1864 -1878.

El proceso de federalización colombiano de mediados del siglo XIX es bien interesante en la medida que se fortalece paso a paso y es el desarrollo mismo de los acontecimientos políticos el que lo lleva a una posición tan extrema como lo fue la Constitución de Rionegro de 1863. En la tercera fase, las reformas radicales se desarrollan en forma integral: al mismo tiempo se adelantan en el gobierno federal y en los estados soberanos. Inclusive algunas de estas reformas relacionaron los dos niveles de gobierno como en el manejo de la deuda pública, en el uso de los recursos de las salinas para transferirlos para vías y ferrocarriles y, la reforma educativa.

Igualmente, en Santander los radicales diseñaron un complejo aparato de justicia que se extendió en el estado soberano en los tres niveles de gobierno. Las ideas modernas en justicia obligaron a la construcción de cárceles mucho más sofisticada. Se expidieron varios códigos, antes y después de la guerra civil de 1859 -1862, en los cuales se reflejaba lo que los radicales entendían como delito y la manera de reaccionar frente al mismo por parte del estado. En el nivel local el aparato de justicia puesto en marcha debía atender los delitos leves y, por delitos graves se quería remitir los presos a las cárceles grandes, tipo panóptico, las cuales eran responsabilidad del estado soberano.

En finanzas su logro más importante fue la utilización del impuesto directo. Era el gravamen que más defendían por ser el más coincidente con su ideal de progreso económico y con progresividad que buscaban en el cobro de los impuestos; la cual no dejaba dudas pues este solo se cobraba a aquellos que tuvieran un mínimo de riqueza gravable. Este impuesto, si bien en Santander nunca llegó a ser la principal fuente de recursos, tal y como Murillo inicialmente estimó, si se convirtió en la segunda fuente de recursos del estado soberano y en

la principal de los municipios. Esto fortaleció las administraciones locales a las cuales al mismo tiempo se les entregaron funciones en educación y justicia. Los ingresos provenientes de la explotación del monopolio de los licores también se distribuyeron entre el estado y municipios.

La administración del impuesto directo era participativa pues esta se hacía a través de juntas administradoras y se publicaba con anticipación las declaraciones de riqueza de los potenciales afectados. Tanto la ciudadanía como los afectados por el cobro podían hacer reclamos previos sobre lo decidido inicialmente por las justas mencionadas. Las tasas a su vez eran decididas por los concejos de los distritos. El impuesto directo, sumando lo destinado para el Estado soberano con lo destinado a los distritos, se convirtió durante la década de los años sesenta en la segunda renta del Estado soberano superando al degüello de ganado y solo por debajo del monopolio del aguardiente.

Los radicales fueron buenos administradores y esta administración como ejercicio se convirtió en unos de sus temas de discusión. En 1882 los informes de los funcionarios públicos a la Asamblea estatal mostraban la gran complejidad en administrar un estado soberano, pues se estaba muy lejos del corto informe, de apenas cuarenta páginas, del presidente y sus secretarios de 1858, este ya tenía una extensión de 500 páginas. El Secretario de Hacienda, Torcuato Carreño, era un gran defensor de la administración pública y le puso mucha atención al desarrollo de los códigos fiscales y manuales de administración. Gran parte de su informe se centró en resaltar las buenas y malas prácticas de los funcionarios públicos. Expuso en su informe de 1882:

La ciencia de la administración de rentas de un Estado, es la organización racional de sus finanzas, lo cual puede considerarse como uno de los beneficios que ha dado el triunfo de la libertad política de nuestro país [...]. La ley es regla del derecho, fuente de obligaciones y principio de todo recurso de justicia. Las leyes, pues, son la fuente más dura y el más alto origen del derecho administrativo [...]. El estado de Santander ha venido formando un cuerpo de legislación, que no muy tarde será completo, principalmente en lo relativo al ramo fiscal [...]. Rentas, contribuciones o

*impuestos establecidos con justa proporción; actos orgánicos de la materia fiscal, todo es del dominio de dicha legislación*³⁷⁰.

Carreño se extendió aún más y recordó las malas prácticas administrativas [...] *para evitar la mala trascendencia de actos que directa o indirectamente afectan al tesoro público*. Estas prácticas se resumían en:

“Enajenar derechos que correspondan al Estado; Dar títulos contra el tesoro por rentas pensiones, auxilios; Conferir honores muy costosos; Cercenar, suprimir, excluir una parte o el todo de las rentas establecidas, cuya percepción se halla regularizada; Restablecer necesidades eliminadas; Hacer demasiado costoso el cobro de las rentas; Sostener empleados inútiles o innecesarios; Apoyar empresas improductivas para el estado y por consiguiente ruinosas; Conceder auxilios cuantiosos de diverso género; Entrar en contratos desventajosos o gravosos para el Estado; Recargar el Presupuesto de gastos cada año, y dejar un déficit más considerable, cada vez; Regalar las rentas a los rematadores de ellas, haciéndoles condonación de las cantidades que dejaron de pagar”.

Estos resultados dejan en claro que la visión negativa de los radicales tiene poco sustento cuando analiza tanto el gobierno federal como el del estado soberano de Santander. Esta conclusión se suma a los trabajos de Cruz y Delpar que defienden o por lo menos ponen en cuestionamiento la dureza con que la historia de Colombia los ha tratado. Las reformas adelantadas fueron en gran medida exitosas y en algunos casos como en educación comenzaron en Santander y se extendieron al resto del país. El buen desarrollo de sus políticas se encuentra además en algunos de los principios filosóficos y políticos que defendieron. La defensa del individualismo y la libre empresa e inclusive la participación de los privados, mediante la entrega de concesiones de obras públicas. En pocos años Santander tenía varios puertos en los ríos Lebrija y Magdalena y se construyeron los caminos que los comunicaban con el resto del estado. Así mismo, el compromiso del estado soberano por impulsar la educación laica y por hacer funcionar una justicia moderna muestra como lograron pasar de las ideas a los hechos.

³⁷⁰ Informe Secretaría de Hacienda a la Asamblea Legislativa de Santander. 1882.

Inclusive algunas de sus reformas se mantuvieron a lo largo del tiempo y tuvieron gran impacto. La enajenación de bienes de la iglesia y la entrega de baldíos y de concesiones para la construcción de vías, entre otras reformas, se mantuvieron a lo largo del tiempo. Lo mismo se puede decir de los caminos que trazaron y de las escuelas que construyeron.

En donde si los radicales fueron ampliamente derrotados, fue en la incapacidad manifiesta para ajustar la Constitución de 1863. Con el paso del tiempo se hicieron palpables sus problemas de diseño y la dificultad para ajustarla. Era prácticamente imposible adelantar una reforma de la Constitución para la que se necesitaba el voto unánime de los nueve estados soberanos. Así mismo, las elecciones presidenciales cada dos años dificultaban en mucho la administración pública y caldeaban el panorama político, el país estaba permanentemente en elecciones. La elección indirecta del presidente, junto con elecciones en fechas distintas en los estados soberanos generaba incentivos muy altos para que el fraude fuera moneda corriente en los estados que votaran de últimos. Aunque no está claro si el fraude decidió el triunfo de Aquileo Parra sobre Rafael Núñez para la presidencia de 1876, fue la gota que rebosó la copa para los opositores de los radicales. Era el sexto gobierno consecutivo de la llamada oligarquía liberal y todos ellos continuaban con la aplicación de las reformas como la educativa. Esta reforma es la principal causa de la guerra civil de 1876, la cual debilitó el proceso de reformas liberales y los puso a la defensiva en materia política.

Los radicales tampoco lograron llegar a un acuerdo con la iglesia y esta se convirtió en uno de sus principales opositores. Si bien la manumisión de bienes en manos muertas fue el primer escenario de tensión, la reforma educativa fue el segundo y generó una tensión inclusive mayor. La llegada de los profesores alemanes protestantes, la enseñanza de Bentham en colegios mayores y universidades y la ausencia de la religión en los pensum educativos fueron medidas que encontraron en el púlpito su principal rival. La iglesia se acerca al partido conservador y lo apoya abiertamente inclusive en algunas guerras civiles.

En la Colombia del siglo XIX el liberalismo se confundía en una sola idea política con el federalismo. Esto nos puede explicar la solidez del estado central que creó la Constitución de 1886 y que sólo terminó con la Constitución de 1991. Cualquier asomo de federalismo se entendía como el surgimiento de las ideas radicales, las cuales definitivamente no tienen

cabida en el modelo político de Núñez y sus aliados políticos, los conservadores. Las ideas federales mueren por cerca de cien años en Colombia.

El federalismo se debe entender como un hijo filosófico y político de las reformas de mediados del siglo XIX. En el amplio listado de reformas siempre estuvo la descentralización de las rentas y la creación de más provincias de tal forma que la política regional tuviera mayor representación política en el estado. Las reformas que el joven secretario Murillo Toro, durante del gobierno de José Hilario López, impulsó son correspondientes con la idea federal de gobierno y la urgencia por modificar la Constitución. Esto fue lo que impulsó a los radicales a proponer una nueva Constitución en 1853 para la Nueva Granada y a impulsar igualmente la Constitución de 1858 que crea la Confederación Granadina.

No hay que olvidar que en el Congreso la propuesta de Constitución de 1853 se discutió bajo el liderazgo de los liberales, en especial del grupo radical liderado por Manuel Murillo Toro y por Florentino González uno de los mejores profesores y tratadistas de derecho constitucional de la época. González, redactó las propuestas de Constitución Política de la Nueva Granada en 1852, un proyecto de Constitución para el Estado federal de Santander en 1853, y el proyecto de Constitución Política de la Confederación Granadina en 1858. En todos estos proyectos la autonomía de los gobiernos municipales y la defensa del federalismo como la mejor forma de gobierno son una constante. Ya desde 1838 González publicaba artículos en donde atacaba los gobiernos centrales y abogaba por fortalecer las provincias y darle una autonomía gradual a los municipios. Sus reconocidos escritos constitucionales son una reiteración de estos principios en donde inclusive cada vez asume posiciones más extremas.³⁷¹

Si bien Murillo y González diferían en muchas de sus ideas políticas, coincidieron en la importancia del federalismo y la descentralización. En el federalismo de la época y sus expresiones normativas como las constituciones de 1853, 1858 y 1863, la autonomía municipal, la descentralización de rentas, el estado laico, la reforma de los tributos heredados de la colonia y, en el celo por la administración pública fueron parte uintegral de

³⁷¹ González, F. **Escritos políticos, jurídicos y económicos**. Biblioteca Básica Colombiana #48. Colcultura. Bogotá. 1981. Págs. 391 – 509.

las reformas. González era el defensor del libre cambio y la administración moderna y desde esta posición política, sus propuestas de reforma eran similares con las del grupo radical.

Igualmente, algunas críticas del periodo radical se concentran en el rápido abandono que se hizo de las reformas que desarrollaron. El abandono de estas políticas tiene ante todo una razón política, la derrota militar sufrida en la guerra civil de 1885 trajo consigo la reforma constitucional de 1886. Esta no fue una guerra civil más, la nueva constitución era un cambio completo del sistema político y administrativo del estado. Un buen ejemplo se encuentra con lo sucedido con la educación. Así, la Nueva Constitución es confesional y rápidamente se firma un concordato con Roma, con la cual la iglesia católica retoma su papel en la educación; por esto durante las siguientes décadas se presenta una masiva llegada de congregaciones religiosas las que dedican gran parte de sus esfuerzos a la enseñanza.³⁷² Así mismo, el gobierno nacional retoma la dirección de los colegios de los estados soberanos y estos pasan ser administrados desde Bogotá.

A su vez, al acabarse con los estados soberanos, estos se convierten en departamentos y pierden autonomía, por ejemplo la potestad tributaria. El impuesto directo deja de cobrarse y ya no hay mención en las cuentas fiscales de los años siguientes. Por supuesto, al no cobrarse el impuesto directo, la educación en los estados pierde su principal fuente de recursos. La relación entre los ingresos fiscales regionales y las metas en educación pierde toda validez y la administración central reemplaza el modelo federal. Igualmente se dejan de girar los recursos de las salinas a los territorios. Los nuevos departamentos inclusive en la década de los años noventa dejan de percibir algunos ingresos como los del monopolio de licores pues estos son asumidos por el gobierno nacional en medio de la crisis fiscal de los gobiernos conservadores de finales del siglo XIX. Un panorama similar se encuentra en la justicia, esta se centraliza y los nuevos departamentos ya no tienen relación con esta. El poder legislativo queda en manos únicas del Congreso de la República y las nuevas asambleas departamentales tienen muy pocas funciones. Finalmente hay que recordar que ya desde los gobiernos de Núñez antes de la Constitución de 1886, decisiones como la creación del banco

³⁷² Londoño, P. **Religión, cultura y sociedad en Colombia. Medellín y Antioquia 1850 -1930**. Colección Tierra Firme – Fondo de Cultura Económica. Bogotá. 2004. Capítulo 6, Desarrollos y logros de la educación. Págs. 217 -249.

Nacional hizo que en muy pocos años la experiencia de la banca privada se abandonara por décadas y solamente sobrevivieran pocos bancos privados.

La nueva constitución igualmente reforma la justicia, la cual se centraliza y se vuelve a la pena de muerte. El centralismo en todos los campos de lo público es de rigor. La regeneración conservadora borra del mapa político cualquier asomo de radicalismo. Desde 1886 hasta el fin de siglo se presentaron varios motines en Bogotá en 1893, 1894 y 1895, estos fueron liderados artesanos y respaldados por algunos radicales, aunque los pocos líderes que quedaban no estaban de acuerdo con el uso de la violencia. Esto no impidió que finalmente Felipe Pérez fuera expulsado de Colombia con lo cual la generación que conformó la hegemonía radical terminara su ciclo político.

BIBLIOGRAFÍA

General

- Acevedo, Darío. **Consideraciones críticas sobre la historiografía de los artesanos del siglo XIX.** *Anuario Colombiano de Historia Social de la Cultura.* Vol. 18-19. 1990-1991.
- Aguilera Peña, Mario. **Cien años de la Guerra Civil de 1895.** *Revista Credencial Historia.* n° 63. Marzo de 1995.
- Aguilera Peña, Mario. **Insurgencia Urbana en Bogotá: Motín, conspiración y guerra civil 1893-1895.** Instituto Colombiano de Cultura. Bogotá. 1997.
- Alarcón, Francisco, y Daniel Arias. **La producción y comercialización del añil 1850-1880.** *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura.* Vol. 15. 1987.
- Álvarez, René. **La transición del régimen de provincias y distritos al régimen municipal en el Estado Soberano de Santander, 1857 – 1887.** *Reflexión Política.* n° 13. 2005.
- Ancízar, Manuel. **La Peregrinación de Alpha.** Biblioteca Banco Popular. Bogotá. Tomo II, capítulos XXXV y XXXVI. 1984.
- Appelbaum, Nancy. **Whitening the Region: Caucaño Mediation and "Antioqueño Colonization" in Nineteenth-Century Colombia.** *The Hispanic American Historical Review.* Duke University Press. Vol. 79. n° 4. November 1999.
- Archila, Mauricio. **¿Es aún posible la búsqueda de la verdad? Notas sobre la (nueva) historia cultural.** *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura.* Vol. 26. 1999.
- Báez Osorio, Myriam. **La Masonería y su Influencia en la Escuela Laica en Colombiana.** *Ponencia al Simposio Internacional "Pensamiento latinoamericano y educación".* Tunja. 2002.
- Báez Osorio, Myriam. **Pedagogía Pestalozziana en Escuelas Normales Colombianas.** *Historia de Educación Latinoamericana.* 2004.
- Barón Vera, Alejandra. **La Patria y el Héroe en la historia de Colombia de Jesús María Henao y Gerardo Arrubla.** *Tesis de Grado.* Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 2006.
- Barrón, Luis. **Liberales conservadores: Republicanismo e ideas republicanas en América Latina en el siglo XIX.** *Meeting of the Latin American Studies Association .* Washington. 2001.
- Bateman, Alfredo. **Manuel Murillo Toro.** Bogotá. Academia Colombiana de Historia. 1978.
- Bejarano, Jesús Antonio. **Campesinado, luchas agrarias e historia social: notas para un balance historiográfico.** *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura.* Vol. 11. 1983.
- Bejarano, Jesús Antonio. **El Régimen Agrario de la Economía Exportadora a la Economía Industrial.** Bogotá. La Carreta. 1978.
- Bejarano, Jesús Antonio. **El Siglo XIX en Colombia visto por historiadores norteamericanos.** Bogotá. La Carreta. 1978.

- Bejarano, Jesús Antonio. **El todo y las partes: a propósito de los vínculos entre historia nacional e historia regional.** *Contra el caos de la desmemoriación.* Colcultura- PNR-PNUD. 1990.
- Bejarano, Jesús Antonio. **Historia Económica y Desarrollo: la historiografía económica sobre los siglos XIX y XX en Colombia.** Bogotá. CEREC. 1994.
- Bergquist, Charles. **Café y conflicto en Colombia, 1886-1910: la Guerra de los Mil días: sus antecedentes y consecuencias.** Medellín. Fondo Rotatorio de Publicaciones. 1981.
- Bergquist, Charles. **En nombre de la historia: una crítica disciplinaria de la Historia doble de la costa de Orlando Fals Borda.** *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura.* Vol. 16-17. 1988.
- Bergquist, Charles. **The Political Economy of the Colombian Presidential Election of 1897.** *The Hispanic American Historical Review.* Duke University Press. Vol. 56. Febrero 1976.
- Blanco, José Agustín. **Fundaciones coloniales y republicanas en Colombia: Normas, trazado y ritos fundacionales.** *Revista Credencial Historia.* n° 141. 2001.
- Bonet, Jaime y Meisel Roca, Adolfo. **El legado colonial como determinante del ingreso per cápita departamental en Colombia.** *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional.* Banco de la República. Cartagena de Indias. 2006.
- Bonilla, Heraclio et al. **El Liberalismo: las bases sociales y su papel en la construcción de una identidad regional: la experiencia de Santander en Colombia.** *Reflexión Política.* n° 7. Universidad Autónoma de Bucaramanga. 2002.
- Brown, Jonathan. **The Genteel Tradition of Nineteenth Century Colombian Culture.** *The Americas.* Vol. 36. 1980.
- Bushnell, David. **Ensayos de Historia política de Colombia, siglos XIX y XX.** Medellín. La Carreta Histórica. 2006.
- Bushnell, David. **Voter Participation in the Colombian Election of 1856.** *The Hispanic American Historical Review.* Duke University Press. Vol. 51. 1971.
- Bushnell, David. **Las elecciones en Colombia: siglo XIX para bien o para mal, han sido característica nacional.** *Revista Credencial Historia.* n° 50. 1994.
- Bushnell, David. **El Régimen de Santander en la Gran Colombia.** El Ancora Editores. Bogotá. 1985.
- Bustamante, Darío. **Efectos económicos del papel moneda durante la Regeneración.** La Carreta Editorial. Bogotá. 1980.
- Camacho Roldán, Salvador. **Notas de viaje.** Imprenta Garnier Hermanos Paris – Librería Colombiana. Cuarta Edición. Bogotá – París. 1898.
- Camacho Roldán, Salvador. **Escritos Económicos y Políticos.** Recopilación. Bogotá. Instituto Colombiano de Cultura. 1976.
- Carmagnani, Marcello. **Estado y Mercado: La economía pública del liberalismo mexicano, 1850–1911.** México D.F. Fondo de Cultura Económica. 1994.
- Carmagnani, Marcello. **Federalismos Latinoamericanos: México-Brasil-Argentina.** México D.F. Fondo de Cultura Económica. 1993.
- Carreño, Clara Inés. **Construir Caminos y Especular con Tierras: los caminos de Lebrija y Sogamoso en el Departamento de Soto 1865-1885.** Trabajo de grado. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 2007.

- Castellanos, Dolly Rocío. **La Jurisdicción Penal en el Estado Soberano de Santander.** *Tesis de Grado.* Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 2005.
- Castro Carvajal, Beatriz. **Aspectos de la Vida Diaria en las Ciudades Republicanas.** *Revista Credencial Historia.* n° 55. 1994.
- Cataño, Gonzalo. **Los Radicales y la Educación.** *Revista Credencial Historia.* n°66. 1995.
- Cochrane, Charles Stuart. **Viajes por Colombia: 1823 y 1824.** Biblioteca Nacional de Colombia. Bogotá. 1994.
- Codazzi, Agustín. **Geografía Física y Política de las Provincias de la Nueva Granada.** Publicaciones del Banco de la República. Bogotá. 1958.
- Colmenares, Germán. *Partidos Políticos y Clases Sociales* . Bogotá: Universidad de los Andes. 1968.
- Colmenares, Germán. **Gólgotas y Draconianos.** En *Antología del Ensayo en Colombia*, de Oscar Torres Duque. Biblioteca Familiar de la Presidencia de la República. Bogotá. 1997.
- Colmenares, Germán. **Varia: selección de textos.** Editado por Universidad del Valle, Banco de la República y Colciencias. Bogotá. Tercer Mundo Editores. 1998.
- Correa, Juan Santiago. **Banca y Región en Colombia (1850-1880).** *Asociación Argentina de Historia Económica.* Universidad Nacional de Tres de Febrero. Caseros. 2008.
- Cortés Guerrero, D. **Los debates político religiosos en torno a la fundación de Universidad Nacional de Colombia, 1867 -1876.** Mimeo. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Sin fecha.
- Dávila Ladrón de Guevara, Carlos. **Empresas y empresarios en Colombia, Siglos XIX y XX: una colección de estudios recientes.** Bogotá. Norma. 2003.
- Dávila Ladrón de Guevara, Carlos. **Historia empresarial de Colombia: estudios, problemas y perspectivas.** *Serie Historia Empresarial.* Universidad de los Andes. Bogotá. 1992.
- De la Pedraja Toman, René. **Los cosecheros de Ambalema: un esbozo preliminar.** *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura.* n° 9. 1979.
- Deas, Malcolm. **Del poder y la gramática. Y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombiana.** Bogotá. Tercer Mundo Editores. 1993.
- Deas, Malcolm. **Las elecciones y la política en la vida cotidiana republicana.** *Revista Credencial Historia.* n° 55. 1994.
- Deas, Malcolm. **The Fiscal Problems of Nineteenth-Century Colombia.** *Journal of Latin American Studies.* Vol. 14. 1982.
- Deas, M. Los problemas fiscales de Colombia durante el siglo XIX. En **Ensayos sobre Historia Económica Colombiana.** Bogotá. 1980.
- Deas, Malcolm. **Una hacienda cafetera en Cundinamarca: Santa Bárbara (1870-1912).** *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura.* Vol. 8. 1976.
- Del Castillo Mathieu, Nicolás. **Núñez y la Constitución de 1853.** *Dikaion-Revista de Fundamentación Jurídica.* Universidad de la Sabana. n°6. 1997.
- Delgado Jaimes, Pedro Fernando. **El Territorio Santandereano y el Conflicto Civil en la Regeneración.** *Resumen de Tesis de Maestría.* Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2008.

- Delpar, Helen. **Aspects of Liberal Factionalism in Colombia, 1875-1885.** *The Hispanic American Historical Review*. Vol. 51. n° 2. 1971.
- Delpar, Helen. **Red Against Blue: The Liberal Party in Colombian Politics, 1863 - 1899.** Tuscaloosa (Alabama). University of Alabama Press. 1981.
- Delpar, Helen. **The Liberal Record and Colombian Historiography: An Indictment in Need of Revision.** *Revista Inter americana de Bibliografia*. Vol. 31. n° 4. 1981.
- Díaz, Lina Constanza. **Constituyentes del Estado de Santander: Pamplona 1857.** *Tesis de Maestría*. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 2008.
- Díaz, Lina Constanza. **El papel de las sociedades políticas en la formación de una generación política a mediados del siglo XIX.** *Ponencia para el XIV Congreso Colombiano de Historia*. Tunja 2008.
- Díaz Díaz, Javier. **Procesos Electorales y Guerras Civiles en el Periodo Radical Colombiano: el caso santandereano como cuna y bastión del liberalismo decimonónico.** *Tesis de Maestría*. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 2006.
- Díaz Díaz, Javier. **Leonardo Canal González: Alma de la Oposición Conservadora en la Cuna del Liberalismo Radical Colombiano.** *Ponencia del XIII Congreso Colombiano de Historia*. Bucaramanga. 2006
- Duarte Borrero, Juan Fernando. **Los Proyectos Políticos del Liberalismo en Santander en el Siglo XIX: El caso de Solón Wilches.** *Tesis de Grado*. Bucaramanga. Escuela de Historia-Universidad Industrial de Santander. 1994.
- Duarte French, Jaime. **Florentino González: Razón Y Sinrazón De Una Lucha Política.** Bogotá. Carlos Valencia Editores. 1982.
- Echeverri. **Banca libre: experiencia colombiana en el siglo XIX.** En *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia*. De Fabio Sánchez. Tercer Mundo - Fedesarrollo- Asobancaría. Bogotá. 1994.
- España, Gonzalo. **Los radicales del siglo XIX. Escritos políticos.** Bogotá. El Áncora Editores. 1984.
- Ezpeleta, Sorene. **Las políticas de instrucción y de finanzas públicas en Colombia 1850-1880: un acero de los radicales.** *Tesis de Grado*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 1987.
- Fals Borda, Orlando. **El presidente Nieto- Historia doble de la Costa.** Bogotá. Carlos Valencia Editores. 1986.
- Fernández Villa, Alfonso. **Clientelismo y guerra civil en Cartagena: sobre las estrategias políticas de la élite cartagenera (1885-1895).** *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*. Universidad del Norte. Barranquilla. Sin fecha.
- Flórez, Carmen Elisa y Romero, Olga Lucía. **La demografía de Colombia en el siglo XIX.** *Ponencia del Seminario Internacional sobre Historia Económica de Colombia Siglo XIX*. Bogotá. 2007.
- Fondo Cultural Cafetero. **Aspectos Polémicos de la Historia Colombiana en el siglo XIX.** *Memorias de un Seminario*. Fondo Cultural Cafetero. Bogotá. 1983.
- Gaggero, Jorge. **La progresividad tributaria: su origen en Occidente, su apogeo y extravío en Argentina y los desafíos de hoy.** Ponencia del X Encuentro Anual sobre "Globalización y los Problemas del Desarrollo". La Habana. 2008.

- Galindo, Aníbal. **Apuntamientos para la historia económica y fiscal de la Nueva Granada.** Bogotá. Editorial Incunables. 1984.
- Galvis de Orduz, Amparo. **Reforma Educativa Radical en Santander-Colombia, Siglo XIX.** Deninson University Press. Granville, Ohio. 2005.
- García, Mario. **Jesuitas Masones y Conspiradores: dramas bogotanos a mediados del siglo XIX.** *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura.* n° 23. 1996.
- García, Mario y Sastoque, Edna. **Pasiones e intereses: la guerra civil de 1876-1877 en el Estado Soberano de Santander.** Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2007.
- García Giráldez, Teresa. **Los Espacios de la Patria y la Nación en el Proyecto Político de José Cecilio del Valle.** *Anuario de Estudios Centroamericanos.* Vol. 22. n°1. Universidad de Costa Rica. San José. 1996.
- Garrido, Margarita. **La Política Local en la Nueva Granada 1750-1810.** *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura.* Vol. 15. 1987.
- Gaviria Liévano, Enrique. **El Liberalismo y la Insurrección de los Artesanos contra el Librecomercio.** Bogotá. Universidad Jorge Tadeo Lozano. 1984.
- Gelman, Jorge. **Rosas, la construcción del orden y la cuestión agraria en Buenos Aires: Algunas reflexiones a partir de la crisis de 1838-41.** Instituto Ravignani, UBA y Conicet. Buenos Aires. 2001.
- Gelman, Jorge y Santilli, Daniel. **Historia del capitalismo pampeano.** En *De Rivadavia a Rosas: Desigualdad y Crecimiento Económico.* Universidad de Belgrano. Buenos Aires. 2006.
- Gelman, Jorge y Santilli, Daniel. **Una medición de la economía rural de Buenos Aires en la época de Rosas: expansión ganadera y diferencias regionales.** *Revista de Historia Económica.* Año XX. n° 1. Buenos Aires. 2002.
- Gelman, Jorge y Santilli, Daniel. **Los límites de un proyecto modernizador: La contribución directa en Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX.** *Ponencia de Seminario Internacional La Modernización fiscal en América Latina y el mundo ibérico, siglos XVIII-XX.* Lima. 2005.
- Gerchunoff, Pablo y Lach, Lucas. **Antes y después del “corto siglo XX”, dos globalizaciones latinoamericanas (1850-1914 y 1980’s y 2000’s).** Madrid. 2009.
- Gilmore, Robert. **El Federalismo en Colombia: 1810-1958.** Bogotá. Sociedad Santanderista y Universidad Externado de Colombia. 1995.
- Gilmore, Robert. **Nueva Granada's socialist mirage.** *The Hispanic American Historical Review.* Vol. 36. n° 2. 1956.
- Gómez Valderrama, Pedro. **La otra raya del tigre.** Madrid. Alianza Editorial. 1986.
- Gómez Gómez, Alfonso. **La Primera Constitución del Estado Federal de Santander. Concepto de libertad y autoridad.** *Convergencia.* n° 30. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca. 2002.
- González, Fernán. **Iglesia y Estado desde la Convención de Rionegro hasta el Olimpo Radical 1863-1878.** *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura.* Vol. 15. 1987.
- González, Fernán. **Partidos Políticos y Poder Eclesiástico: reseña histórica (1810-1930).** Bogotá. CINEP. 1977.

- González, Fernán. **Partidos, guerras e Iglesia en la construcción del Estado Nación en Colombia (1830-1900)**. Medellín. La Carreta Histórica. 2006.
- González, Fernán. **Poderes enfrentados: Iglesia y Estado en Colombia**. Bogotá. CINEP. 1997.
- González, Fernán. **A propósito de “Las palabras de la guerra”: los comienzos conflictivos de la construcción del Estado-Nación y las guerras civiles de la primera mitad del siglo XIX**. *Estudios Políticos*. n° 25. Universidad de Antioquia. Medellín. 2004.
- González, Margarita. **Aspectos Económicos de la Administración Pública en Colombia 1820-1886**. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*. Vol. 13-14. 1985-1986.
- González, Margarita. **El resguardo minero en Antioquia**. *Anuario Colombiano de Historia y de la Cultura*. Vol 19. 1979.
- Guerra, Adriano. **Grupos de poder, conflictos políticos y proyectos económicos en el Estado Soberano de Santander 1857-1886**. *Ponencia para el XV Congreso de colombianistas: Independencia e Independencias*. Bogotá. 2004.
- Guerrero Orozco, Omar. **Clásicos de la Teoría de Administración Pública**. Revista Venezolana de Gerencia. n°3. 1997.
- Guillén Martínez, Fernando. **El Poder Político en Colombia**. Bogotá. Editorial Planeta. 2006.
- Guillén Martínez, Fernando. **La Regeneración: primer Frente Nacional**. Bogotá. Carlos Valencia Editores. 1986.
- Hagen, Everet. **El Cambio Social en Colombia**. Bogotá. Tercer Mundo. 1962.
- Halperin, Tulio. **Historia contemporánea de América Latina**. Editorial Círculo de Lectores. Bogotá. 1981.
- Harrison, John. **The Evolution of the Colombian Tobacco Trade, to 1875**. *The Hispanic American Historical Review*. Vol. 32. n° 2. 1952.
- Helguera, J. León. **Antecedentes Sociales de la Revolución de 1851 en el Sur de Colombia (1848-1849)**. *Anuario Colombiano de Historia y de la Cultura*. Vol. 5. 1970.
- Hensel, Franz. **Perfiles de la historia en Colombia: entrevistas con Jaime Jaramillo Uribe y Fernán González**. *Historia Crítica*. n° 25. Universidad de los Andes. Bogotá. 2003.
- Hernández, Isidro. **Economía Política de la Tributación en Colombia**. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2011.
- Hernández Becerra, Augusto. **El Congreso de Colombia**. *Revista Credencial de Historia*. n°45. 2002.
- Hernández Gamarra, Antonio. **Emisiones Clandestinas**. *Revista del Banco de la República*. Bogotá. Vol. LXXIII. n° 874. 2000.
- Herrera, Claudia. **La Fiscalidad en las relaciones de reciprocidad entre el Estado tucumano y el Estado Central**. *Asociación Argentina de Historia Económica*. Universidad Tres de Febrero. Caseros. 2008.
- Herrera, Marta, y Carlos Low. **Entrevistas con Jaime Jaramillo y Fernán González**. Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional. 1994.
- Hirschman, Albert. **La Conexión Intermitente entre el Progreso Político y el Económico**. *Estudios Públicos*. n° 56. Santiago de Chile. 1994.

- Hyland, Richard. **A Fragile Prosperity: Credit and Agrarian Structure in the Cauca Valley, Colombia 1851-1887.** *The Hispanic American Historical Review.* Vol. 62. n° 3. 1982.
- Jaramillo Uribe, Jaime. **Balance y Desafíos de la Historia de Colombia al Inicio del Siglo XXI.** *Discurso pronunciado en la Universidad de los Andes.* Bogotá. 2002.
- Jaramillo Uribe, Jaime. **De la Sociología a la Historia.** Bogotá. Ediciones Uniandes. 1994.
- Jaramillo Uribe, Jaime. **El Pensamiento Colombiano en el siglo XIX.** Bogotá. Ediciones Uniandes. 2003.
- Jaramillo Uribe, Jaime. **La influencia de los románticos franceses y de la Revolución de 1848 en el pensamiento político colombiano del siglo XIX.** Bogotá. El Ancora Editores. 1994.
- Jaramillo Uribe, Jaime. **Las Sociedades Democráticas.** *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura.* Vol. 8. 1976.
- Jaramillo Uribe, Jaime. **Las Sociedades Democráticas de Artesanos y la Coyuntura Política y Social Colombiana de 1848.** *Conferencia en Saint Anthony's College-Universidad de Oxford (1977).* Bogotá. Universidad de los Andes- Ciencias Sociales. 2002.
- Jaramillo Uribe, Jaime. **Los Radicales.** *Revista Credencial Historia.* Bogotá. 2000.
- Jaramillo Uribe, Jaime. **Nación y Región en los Orígenes del Estado Nacional en Colombia.** *Ensayos de Historia Social.* 2001.
- Jaramillo Uribe, Jaime. **Romanticismo, utopismo y positivismo en el pensamiento social y político colombiano del siglo XIX. La obra de José Eusebio Caro.** *Revista Bolívar.* Vol. 13. 1960.
- Jaramillo Uribe, Jaime; Meisel, Adolfo y Urrutia, Miguel. **Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada 1783-1850.** Banco de la República. Bogotá. 1997.
- Jaramillo Uribe, Jaime. **Etapas y sentido de la historia de Colombia.** En *Colombia hoy. Siglo XXI editores*, 6a. edición. Bogotá. 1980.
- Jiménez, Luis Enrique. **El Pensamiento Liberal en las Constituciones Colombianas.** Bogotá. Intermedio Editores. 1990.
- Jimeno, Myriam. **Los límites de la libertad: Ideología política y violencia en los radicales colombianos.** En *El radicalismo colombiano del siglo XIX*, de Rubén Sierra. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. 2006.
- Johnson, David. **Santander Siglo XIX: Cambios Socioeconómicos.** Bogotá. Carlos Valencia Editores. 1984.
- Johnson, David. **Reyes González Hermanos: la formación del capital durante la Regeneración en Colombia.** Boletín Bibliográfico #9 Banco de la República. Bogotá. 1985.
- Junguito, Roberto. **Finanzas Públicas Siglo XIX.** *Ponencia del Seminario sobre Historia Económica del Siglo XIX.* Bogotá. 2008.
- Junguito, Roberto. **Renegociación de la deuda externa y déficit fiscal en el Siglo XIX.** *Revista Credencial Historia.* n°9. 1990.
- Junguito, Roberto. **La deuda externa en el siglo XIX: cien años de incumplimiento.** TM editores – Banco de la República. Bogotá. 1995.

- Justiniano, María Fernanda et al. **Política y Fiscalidad: innovaciones, permanencias, mutaciones y/o rupturas en la construcción del sistema fiscal salteño entre 1820 y 1860.** *Asociación Argentina de Historia Económica*. Caseros. 2008.
- Kahle, Gunter. **La Encomienda como Institución Militar en la América Hispánica Colonial.** *Anuario Colombiano de Historia y de la Cultura*. Vol. 9. 1979.
- Kalmanovitz, Salomón. **Economía y Nación: Una Breve Historia de Colombia.** Bogotá. Tercer Mundo Editores. 1997.
- Kalmanovitz, Salomón. **La Idea Federal en Colombia Durante el Siglo XIX.** En *El Radicalismo Colombiano en el Siglo XIX*, de Rubén Sierra. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. 2006.
- Kalmanovitz, Salomón y López, Edwin. **Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia 1850-1886.** *Revista de Economía Institucional*. Vol. 12. n° 23. 2010.
- Kalmanovitz, Salomón y López, Edwin. **Instituciones y desarrollo agrícola en Colombia a principios del siglo XX.** Banco de la República. Bogotá. 2002.
- Kalmanovitz, Salomón. **Miguel Antonio Caro, el Banco Nacional y el Estado.** En *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*, de Rubén Sierra Mejía. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.
- Kalmanovitz, Salomón. **El PIB de la Nueva Granada en 1800: Auge Colonial, Estancamiento Republicano.** *Revista de Economía Constitucional*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2006
- Köning, Hans-Joachim. **En el camino hacia la nación: Nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la Nación de la Nueva Granada, 1760- 1856.** Bogotá. Banco de la República. 1994.
- Laurent, Muriel. **Contrabando en Colombia en siglo XIX: prácticas y discursos de resistencia y reproducción.** Universidad de los Andes. Bogotá. 2008.
- Liévano Aguirre, Indalecio. **Rafael Núñez.** Bogotá. Intermedio Editores. 2002.
- Liévano Aguirre, Indalecio. **Los Grandes Conflictos Sociales y Económicas de Nuestra Historia. Tomo 1.** Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá. 1996.
- Loaiza Cano, Gilberto. **Acerca de la Vida Privada de un Hombre Público del Siglo XIX (el caso de Manuel Ancizar).** *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*. Vol. 26. 1999.
- Londoño Carvajal, Germán. **Cartas de Navegación para un Viaje Utópico: Constituciones y Proyectos Constitucionales de Colombia en el siglo XIX.** *Tesis de Maestría*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Londoño Vega, Patricia. **La Instrucción Femenina Bajo los Gobiernos Radicales.** *Boletín Cultural y Bibliográfico*. Banco de la República. Vol. 31. n° 37. 1994.
- López de Mesa, Luis. **Escrutinio Sociológico de la Historia Colombiana.** Medellín. Editorial Bedout. 1970.
- López, Edwin. **Fiscalidad, comercio y agricultura en Santa Fe a finales del siglo XVIII.** *Asociación Argentina de Historia Económica*. Caseros. 2008.
- López Lopera, Liliana, **El republicanismo y la Nación: un mapa retórico de las guerras civiles del siglo XIX colombiano.** *Estudios Políticos*. Medellín. 2002.
- López Toro, Álvaro. **Migración y Cambio Social en Antioquia durante el siglo XIX.** Bogotá. Editorial Hombre Nuevo. 1976.

- Luque Torres, Santiago. **El municipio y la propiedad de la tierra: Los ejidos y dehesas, formas de propiedad comunal.** *Revista Credencial Historia.* n° 147. 2002.
- Mantilla, Luis Carlos. **La Iglesia Católica en Colombia: entre la tensión y el conflicto.** *Revista Credencial Historia.* n°153. 2002.
- Mayorga, Fernando. **La Propiedad Territorial de Colombia: Las tierras comunales, la colonización y la cuestión agraria.** *Revista Credencial Historia.* n°149. 2002
- Marquínez Argote, Germán. **Benthamismo y Antibenthamismo en Colombia.** Bogotá. Editorial el Búho. 1983.
- Martínez, Ibsen. **El pasado es un país extranjero.** *Revista Arena Internacional.* n° 30. 2005.
- Martínez Garnica, Armando. **La acción de los liberales panameños en la determinación de las políticas del Estado de la Nueva Granada, 1848-1855.** *Procesos Históricos: revista de historia y ciencias sociales.* Vol. 1. n° 2. Universidad de los Andes. Mérida. 2002.
- Martínez, Frédéric. **El nacionalismo cosmopolita: La referencia europea en la construcción nacional en Colombia, 1845 - 1900.** Banco de la República / Instituto Francés de Estudios Andinos. Bogotá. 2001.
- McFarlane, Anthony. **Colombia antes de la Independencia: economía, sociedad y política bajo el dominio borbón.** Bogotá. Áncora Editores–Banco de la República. 1997.
- McGreevy, William. **An Economic History of Colombia 1845-1930.** Cambridge. Cambridge University Press. 1971.
- Meisel Roca, Adolfo. **La Cliometría en Colombia: una revolución ininterrumpida, 1971-1999.** Trabajo preparado para la reunión de anual de LACEA. Buenos Aires. 1998.
- Meisel Roca, Adolfo. **Los estudios sobre historia económica de Colombia a partir de 1900: principales temáticas y aportes.** Trabajo presentado en el coloquio “La historia económica y las economías regionales”. México D.F. 2005.
- Meisel Roca, Adolfo y Jaramillo, Roberto. **Más allá de la retórica de la reacción: análisis económico de la desamortización en Colombia 1861-1888.** *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial.* Banco de la República. Cartagena de Indias. 2008.
- Meisel Roca, Adolfo y Vloria De la Hoz, Joaquín. **Los alemanes en el Caribe Colombiano: el caso de Adolfo Held, 1880-1927.** *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial.* Banco de la República. Cartagena de Indias. 1999.
- Mejía, Germán. **Las Sociedades Democráticas 1848-1854: Problemas Historiográficos.** *Universitas Humanística.* n° 17. 1982.
- Mejía, Lázaro. **Los Radicales: Historia Política del Radicalismo del Siglo XIX.** Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2007.
- Melo, Jorge Orlando. **Colombia Hoy.** 1994.
- Melo, Jorge Orlando. **Historiografía Colombiana: Realidades y Perspectivas.** Medellín. Seduca. 1996.
- Melo, Jorge Orlando. **Medio Siglo de Historia en Colombia: Notas para un Relato Inicial.** *Revista de Estudios Sociales.* n° 4. 1999.
- Melo, Jorge Orlando. **Orígenes de los partidos políticos en Colombia.** Bogotá. Instituto Colombiano de Cultura Subdirección de Comunicaciones Culturales. 1978.

- Mendoza Chacón, Yaneth. **La Institución Militar en el Estado Soberano de Santander. 1857-1885.** *Tesis de Pregrado.* Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 2005
- Mendoza Mindiola, Adaulfo. **Las representaciones regionales en la configuración del Estado-Nación: el santandereano en los discursos de José María Samper y Luis López de Mesa.** *Revista Anaquel.* 2006.
- Meyer Loy, Jane. **Primary Education during the Colombian Federation: The School Reform of 1870.** *The Hispanic American Historical Review.* Vol. 51. n° 2. 1971.
- Molina, Gerardo. **Las Ideas Liberales en Colombia.** Bogotá. Tercer Mundo Editores. 1986.
- Molina, Luis Fernando. **Las Finanzas Públicas: Su organización en los siglos XIX y XX.** *Revista Credencial Historia.* n°150. 2002.
- Morales Benítez, Otto. **Revolución y Caudillos.** Medellín. Editorial Horizonte. 1957.
- Mouchet, Carlos. **Florentino González, un jurista de América: sus ideas sobre el régimen municipal.** *Journal of Interamerican Studies.* Vol. 2. n° 11. 1960.
- Murillo Toro, Manuel. **Escritos Económicos.** Editorial Incunables. Bogotá. 1985.
- Murillo Toro, Manuel. **Informe del Jefe Superior del estado de Santander a la Asamblea Legislativa.** En Estrada M. *Memorias de Santander.* 1858. Págs. 263 y sigs.
- Murillo Toro, Manuel. **Dejad Hacer.** En *Manuel Murillo Toro – Obras Selectas.* Colección Pensadores Políticos Colombianos – Cámara de Representantes. Bogotá. 1979.
- Nieto Arteta, Luis. **Economía y cultura en la historia de Colombia.** Banco de la República y El Ancora Editores. Bogotá. 1994.
- Nieto Caballero, Luis Eduardo. **¿Por qué soy Liberal?** En *Antología del Pensamiento Económico Colombiano,* de Jaime Jaramillo Uribe. Bogotá. 1970.
- Noejovich, Héctor Omar y Vento Alfredo. **Guano, salitre y finanzas públicas: el Pacífico en el Siglo XIX.** *Asociación Argentina de Historia Económica.* Caseros. 2008.
- Ocampo, José Antonio. **Historia Económica de Colombia.** Fedesarrollo–Siglo XIX Editores. Bogotá. 1987.
- Ocampo, José Antonio. **Colombia y la Economía Mundial 1830-1910.** Fedesarrollo–Siglo XXI Editores. Bogotá. 1984.
- Ocampo, José Antonio. **Comerciantes, Artesanos y Política Económica 1830-1880.** *Boletín Cultural y Bibliográfico.* Banco de la República. Vol. 37. n° 22. 1990.
- Ocampo, José Antonio. **Regímenes Monetarios Variables en una Economía Preindustrial.** *Ensayos de Historia Monetaria y Bancaria de Colombia,* de Fabio Sánchez. Tercer Mundo Editores–Fedesarrollo–Asobancaria. Bogotá. 1994.
- Ortiz Mesa, Luís Javier. **Fusiles y plegarias: guerras y guerrillas en Cundinamarca Boyacá y Santander, 1876-1877.** Universidad Nacional de Colombia. Medellín. 2004.
- Ortiz Mesa, Luís Javier et. al. **Ganarse el cielo defendiendo la religión: Guerras civiles en Colombia, 1840-1902.** Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2006.
- Ortiz Mesa, Luís Javier. **Aspectos Políticos del Federalismo en Antioquia 1850–1880.** Editorial Gente Nueva y Universidad Nacional de Colombia. Medellín. 1985.
- Ospina Vásquez, Luís. **Industria y Protección en Colombia.** Editorial Oveja Negra. Bogotá. 1974.

- Palacios, Eustaquio. **El Alférez Real**. Cali. 1886.
- Palacios, Marco. **La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica**. En *La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia*. Editorial Norma. Bogotá. 2002.
- Palacios, Marco. **Las consecuencias económicas de la independencia en Colombia: sobre los orígenes del subdesarrollo**. *Boletín Cultural y Bibliográfico*. Banco de la República. Vol. 28. nº31. Bogotá. 1991.
- Palacios, Marco. **La Regeneración ante el Espejo Liberal**. En *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*, de Rubén Sierra. Universidad Nacional. Bogotá. 2002.
- Palti, Elías José. **La Política del Disenso**. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1998.
- Park, James William. **Rafael Núñez and the Politics of Colombian Regionalism, 1863-1886**. Louisiana State University Press. Louisiana. 1985.
- Parolo, María Paula y Fandos, Cecilia Alejandra. **La modernización fiscal y sus efectos sociales. Tucumán y Jujuy en la segunda mitad del siglo XIX**. *Asociación Argentina de Historia Económica*. Universidad Nacional de Tres de Febrero. Caseros. 2008.
- Peloso, Vincent. y Tenenbaum, Barbara. **Liberals, Politics and Power: State Formation in Nineteenth Century Latin America**. University of Georgia Press. 1996.
- Pérez Aguirre, Antonio. **25 años de Historia Colombiana, 1853 a 1878: del Centralismo a la Federación**. Editorial Sucre. Bogotá. 1959.
- Pérez Aguirre, Antonio. **Los Radicales y la Regeneración**. Editorial Cromos. Bogotá. 1941.
- Peña, Anuar Hernán. **El Monopolio de la Sal en Colombia a Medios del siglo XIX: salinas de Chámeza, Recetor y Pajarito 1845-1872**. *Tesis de Grado*. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 2005.
- Peña P. y Ochoa. A. **Moneda y Banca en Colombia: análisis historiográfico 1863 - 1923**. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2002.
- Pérez Mendoza, Santiago. **El Radicalismo Liberal del Siglo XIX**. El Duende Editores. Bogotá. 2003.
- Pérez, Felipe. **Geografía General de los Estados Unidos de Colombia**. Imprenta Echeverría Hermanos. Bogotá. 1883.
- Posada Carbó, Eduardo. **The Colombian Caribbean: a Regional History 1870 -1950**. University of Oxford Press. 1996.
- Posada-Carbó, Eduardo. **Elections and civil Wars in Nineteenth-Century Colombia: The 1875 Presidential Campaign**. *Journal of Latin American Studies*. Vol. 26. nº 3. October 1994.
- Quintero Valencia, Enrique. **Régimen Político Colombiano 1**. Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública. 2003.
- Rausch, Jane. **Fronteras en crisis: la desintegración de las misiones en el extremo norte de México y en la Nueva Granada, 1821-1849**. Traducido por Clara Isabel Botero. *Boletín Cultural y Bibliográfico*. Vol. 33. nº 41. 1996.
- Restrepo, Juan Pablo. **La Iglesia y el Estado en Colombia**. Londres. Editor E. Isaza. 1885.

- Rey Vera, Gloria. **Administración de Justicia y Sistema Penitenciario en el Estado de Santander (1857-1878)**. *Tesis de Maestría*. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 2006.
- Rodríguez Piñeres, Eduardo. **El Olimpo Radical**. Editorial Incunables. Bogotá. 1986.
- Rodríguez Pérez, Leonardo. **Lucha por la Legitimidad en la guerra civil de 1854**. *Monografía*. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 2005.
- Rojas, Cristina. **Civilización y violencia: la búsqueda de la identidad colombiana en el siglo XIX**. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 2001.
- Rojas, Ángela Milena. **Impactos Monetarios e Institucionales de la Deuda Pública Interna en Colombia 1840-1890**. Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia. Medellín. 2004.
- Romero, Astrid. **La Regeneración y el Banco Nacional**. *Boletín Cultural y Bibliográfico*. Vol. 37. n°26. Bogotá. 1990.
- Safford, Frank. **Aspectos del siglo XIX en Colombia**. Editorial Hombre Nuevo. Bogotá. 1977.
- Safford, Frank y Palacios, Marco. **Fragmented Land, Divided Society**. University of Texas Press. 1995.
- Safford, Frank. **Acerca de las interpretaciones socioeconómicas de la política colombiana en el siglo XIX: variaciones sobre un tema**. *Anuario de Colombiano de Historia Social y de la Cultura*. Vol. 13-14. Bogotá. 1979.
- Safford, Frank. **Empresarios nacionales y extranjeros en Colombia durante el siglo XIX**. *Anuario de Colombiano de Historia Social y de la Cultura*. Vol. 4. Bogotá. 1969.
- Safford, Frank. **The Problem of Political Order in Early Republican Spanish America**. *Journal of Latin American Studies*. Vol. 24. Cambridge University Press. 1992.
- Safford, Frank. **Política, Ideología y Sociedad**. En *Historia de América Latina*, de Leslie Bethell. Tomo 6. 1991.
- Samper, José María. **Ensayos Sobre las Revoluciones Políticas**. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana. Bogotá. 1945.
- Samper, José María. **Historia de un Alma**. Versión digital. Biblioteca Luís Ángel Arango. 2004.
- Samper, Miguel. **La Miseria en Bogotá**. Editorial Incunables. Bogotá. 1985.
- Sánchez, Fabio. **Ensayos de Historia Monetaria y Bancaria de Colombia**. Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo y Asobancaria. Bogotá. 1994.
- Sánchez Gómez, Gonzalo. **La Violencia y al Supresión de la Política**. En *Antología del Ensayo en Colombia*, de Oscar Torres Duque. Biblioteca Familiar de la Presidencia de la República. Bogotá. 1997.
- Sanders, James. **Citizens of a Free People: Popular Liberalism and Race in Nineteenth-Century Southwestern Colombia**. *The Hispanic American Historical Review*. Duke University Press. 2004.
- Sanders, James. **Contentious Republicans. Popular Politics, Race, and Class in Nineteenth-Century Colombia**. Duke University Press. 2004.
- Sandoval, Yesid y Echandía, Camilo. **La historia de la quina desde una perspectiva regional. Colombia 1850-1882**. *Anuario de Colombiano de Historia Social y de la Cultura* Vol. 13-14. Bogotá. 1985-1986.

- Santos Molano, Enrique. **Cronología de la historia de Colombia.** En *Colombia a su Alcance*. Bogotá. Planeta Editorial. 1999
- Sideri, Sandro, y Margarita Jiménez. **Historia del Desarrollo Regional en Colombia.** Bogotá. CEREC. 1985.
- Sierra Mejía, Rubén. **El Radicalismo Colombiano del Siglo XIX.** Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2006.
- Silva, Renán. **República Liberal y Cultura Popular en Colombia, 1930-1946.** Cali. CIDSE. 2001
- Sin Autor. **Firma de la Constitución de Rionegro.** Revista Credencial Historia. n°13. 1991.
- Sobrevilla, Natalia. **Ideas Europeas en la Educación a mediados del Siglo diecinueve en el Perú y su repercusión político.** Ponencia para el seminario de Latin American Studies Association. Dallas. 2003.
- Sokoloff, Kenneth y Engerman, Stanley. **Inequality before and under the law: paths of long run development in The Americas.** National Bureau of Economic Research. Cambridge. 2005.
- Sosa, Guillermo. **Redes comerciales en las provincias suroccidentales de Colombia Siglo XIX.** *Historia Crítica*. n° 26. 2003.
- Soto, Foción. **Memorias sobre el movimiento de la resistencia a la dictadura de Rafael Núñez 1884-1885.** Gobernación de Santander. Bucaramanga. 1990
- Sowell, David. **Artesanos y Política en Bogotá.** Ediciones Pensamiento Crítico–Editorial Círculo de Lectores Alternativo. Bogotá. 2006.
- Sowell, David. **La teoría y la realidad: The democratic Society of Artisans of Bogotá, 1847 -1854.** *The Hispanic American Historical Review*. Duke University Press. November 1987.
- Sowell, David. **La Caja de Ahorros de Bogotá, 1846 -1865: Artisans, Credit, Development, and Savings in Early National Colombia.** *The Hispanic American Historical Review*. Duke University Press. Vol. 73. n°4. November 1993.
- Sowell, David. **Agentes diplomáticos de los Estados Unidos y el golpe de Melo.** *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*. Vol. 12. 1984.
- Suárez Albarracín, Aura. **Ética y Política y empresarios en la segunda mitad del siglo XIX en Colombia.** *Tesis de grado*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Tapias, Carlos. **El empresario y la política.** Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 2005.
- Tirado Mejía, Álvaro. **Colombia en la Repartición Imperialista. 1870-1914.** Medellín, Editorial Hombre Nuevo. 1976.
- Tirado Mejía, Álvaro. **Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia.** *Biblioteca Básica Colombiana*. n° 20. Colcultura. Bogotá. 1976.
- Torres Giraldo, Ignacio. **Los inconformes.** 6 tomos. Editorial Latina S.A. 1972.
- Torres, Jesús. **Manuel Murillo Toro: Caudillo Radical y Reformador Social.** Ediciones Intermedio–Círculo de Lectores. Capítulos XIII, XV y XVI. Bogotá. 1984.
- Torres García, Ignacio. **Historia de la Moneda en Colombia.** Fondo Rotatorio de Publicaciones. Medellín. 1945.
- Tovar, Jorge. **La Manumisión en Colombia 1821-1851: un análisis cuantitativo.** *Documentos Cede*. Universidad de los Andes. N° 28. 2007

- Tovar Pinzón, Hermes. **Que nos tengan en cuenta: colonos, empresarios y aldeas 1880 -1900**. Tercer Mundo–Colcultura. Bogotá. 1995.
- Tovar, Hermes. **La lenta ruptura con el pasado colonial (1810 -1850)**. En Ocampo J. (editor) *Historia económica de Colombia*. Fedesarrollo – siglo XXI editores. Bogotá. 1987.
- Urrutia, Miguel y Arrubla, Mario. **Compendio de Estadísticas Históricas de Colombia**. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 1970.
- Urrutia, Miguel et. al. **Ensayos Sobre Historia Económica Colombiana**. Fedesarrollo. Bogotá. Enero 1980.
- Urrutia, Miguel. **Precios y Salarios Urbanos en el Siglo XIX**. *Ponencia del Seminario Internacional sobre Historia Económica de Colombia Siglo XIX*. Banco de la República. Bogotá. 2007.
- Valbuena Hernández, Pedro. **Configuración económica en el periodo radical liberal colombiano**. *Asociación Argentina de Historia Económica*. Universidad Nacional de Tres de Febrero. Caseros. 2007.
- Valencia Llano, Alonso. **Estado Soberano del Cauca: Federalismo y Regeneración**. Banco de la República. Bogotá. 1988.
- Valencia, Gonzalo. **La Banca Central en Colombia**. Banco de la República. Bogotá. 1998.
- Varela Barrios, Edgar. **La cultura de la violencia en Colombia durante el siglo XIX**. Bogotá.
- Vargas Martínez, Gustavo. **El Asesinato de José María Melo en 1860**. *Revista Credencial Historia*. n° 14. 1991.
- Vega Cantor, Renán. **Liberalismo Económico y Artesanado en la Colombia Decimonónica**. *Boletín Cultural y Bibliográfico*. Banco de la República. Vol. 27. n°22. 1990.
- Villamizar J. **Informe del Presidente a la Asamblea Legislativa**. Socorro. 1865.
- Villaveces, Juanita. **Propuestas hacia el Progreso Económico en el Siglo XIX en Colombia: Impuesto Directo, Aduanas, Vías de comunicación & Federalismo**. *Borradores De Investigación*. Facultad De Economía de la Universidad Del Rosario. Bogotá. 2005.
- Villegas, Jorge. **Colombia. Colonización de Vertiente en el Siglo XIX**. Universidad de Antioquia. Medellín. 1977.
- Zambrano, Fabio. **Documentos sobre la sociabilidad en la Nueva Granada a mediados del siglo XIX**. *Anuario de Colombiano de Historia Social y de la Cultura*. Vol. 15. Bogotá. Sin fecha.
- Zambrano, Fabio. **Aspectos de la agricultura colombiana a principios del siglo XIX**. *Anuario de Colombiano de Historia Social y de la Cultura*. Vol. 10. Bogotá. 1982.
- Zambrano, Fabio. **La Navegación a Vapor por el Río Magdalena**. *Anuario Colombiano de Historia y de la Cultura*. Vol. 9. 1979.
- Zambrano, Fabio. **Colombia país de regiones: Región noroccidental y región cundiboyacense**. Colciencias y Cinep. Bogotá.1998.
- Zapata, Juan Gonzalo. **Murillo Toro y la puesta en marcha de la primera experiencia radical en Colombia: el caso de Santander**. *Revista Estudio: Academia de Historia de Santander*. n° 338. Bucaramanga. 2009.

- Zuleta, Estanislao. **Conferencias sobre Historia Económica de Colombia**. Editorial La Carreta. Medellín. 1977.

Memorias

- Cordobés Moure, J. **Reminiscencias de Santafé de Bogotá**, Bogotá, varias ediciones.
- Camacho, Roldán Salvador. **Memorias**. Sin fecha.
- Galindo, Aníbal. **Biografía**. Bogotá. 1900.
- Kastos, Emiro. **Artículos seleccionados**. Sin fecha.
- López, José Hilario. **Memorias**. París. 1857.
- Nieto, Máximo. **Reminiscencias**. Sin fecha.
- Parra, Aquileo. **Memorias**. Sin fecha.
- Samper, José María. **Historia de un alma**. Sin fecha.
- Samper, José María. **Viaje a Europa**. Sin fecha.
- Samper, José María. **Apuntamientos para la historia política y social de la Nueva Granada. 1852**.
- Samper, José María. **Historia de un Alma**. Bogotá, sin fecha.

Noticias

- **Correspondencia, Junta de Beneficencia**. *Periódico El Federalista*. Redactor José María Baraya San Gil 30 de Julio de 1875. N° 3. Sin Pág.
- **Fundadas Esperanzas para la realización del Ferrocarril de Soto al Magdalena**. *Periódico La Bandera Federal*. Imprenta del Estado. Director, Evangelista Plata. Serie 1. 28 de mayo de 1881. N° 8. Sin pág.
- **Impuesto Territorial**. *Periódico El Norte*. Socorro. 13 de septiembre de 1862. N° 4. Sin pág.
- **Hablemos Claro**. *Periódico El Derecho*. Socorro. 22 de octubre de 1880. Trimestre III. N°45. Pág. 177.
- **La Administración Pública en Santander**. *Periódico El Derecho*. Socorro. 22 de julio de 1879–Trimestre III. N° 14. pág. 55
- **La Instrucción Pública deberá ser Obligatoria**. *Periódico El Federalista*. Redactor José María Baraya. San Gil. 10 de Septiembre de 1875. N° 19. Sin Pág.
- **La lepra y su curabilidad**. *Periódico La Bandera Federal*. Imprenta del Estado. Escrito por Antonio J. Márquez.. Serie 1. 28 de mayo de 1881. N° 8. Sin pág.
- **Sistema Penal**. *Periódico El Norte*. Socorro. 7 de octubre de 1862. N° 7. Sin pág.

De Santander

- Acevedo, Mario. **La Culebra Pico de Oro**. Instituto Colombiano de Cultura. Bogotá. 1978.
- Archivo Municipal, Girón (Santander, Colombia), Manuscritos en microfilme.

- Díaz Díaz, Javier. **Del faccionalismo a la Unidad Liberal en el ocaso del liberalismo: la guerra civil en el Estado Soberano de Santander.** *Tesis de grado.* Escuela de Historia- Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 1999.
- Duarte, Juan Fernando. **Los proyecto políticos del liberalismo en Santander 1857 – 1880: el caso de Sólon Wilches.** *Tesis de grado.* Escuela de Historia- Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 1994.
- Duque Castro, Maria Fernanda. **Comerciantes y empresarios de Bucaramanga (1857 -1875): una aproximación desde el neoinstitucionalismo.** *Revista Historia Crítica.* n° 29. Bogotá. 2005.
- Escuela de Historia de la Universidad Industrial de Santander. **Fuentes para la historia del Estado de Santander.** *Manuscrito inédito.* Bucaramanga. 2005.
- García, José Joaquín. **Crónicas de Bucaramanga.** Talleres Gráficos-Banco de la República. Bogotá. 1982
- Estrada, Marco. **Memorias de Santander.** Cúcuta. Sin fecha.
- Gavassa Villamizar, Edmundo; Martínez, Nelly; Hernández Otero, Néstor y Ortiz, Fabiola, **Club del comercio: Bucaramanga 1872-1986.** Talleres de la Cámara de Comercio, Editorial Salesiana. Bucaramanga. 1986.
- Gómez, Alfonso. **La Primera Constitución del Estado Federal de Santander: Conceptos de Libertad y Autoridad.** *Revista Reflexión Política.* n° 8. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga. 2002.
- Gómez Rodríguez, Ramiro. **Hechos y Gentes del Estado Soberano de Santander.** Bogotá. Fondo Cultural Cafetero. 1985.
- Guerrero Rincón, Amado y Avellaneda Maribel. **La élite empresarial de Santander.** *En Empresas y empresarios en Colombia Siglos XIX y XX: una colección de estudios recientes,* Carlos de Dávila Ladrón de Guevara. Editorial Norma. Bogotá. 2003.
- Guerrero Rincón, Amado Antonio. **Las constituciones Políticas de Santander 1853-1885.** Escuela de Historia –Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 2004.
- Hettner Alfred. **La Cordillera de Bogotá: resultados del viaje y Estudio.** Banco de la República. 1966.
- González Lozano, Fernando. **Análisis histórico de la conformación espacio territorial de Santander.** *Tesis de grado.* Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2005.
- Presidentes Estados Soberanos de Santander a la Asamblea Legislativa. Varios años (1858 – 1880). Varias ediciones. Bucaramanga y Socorro. Sin fecha.
- Johnson, David. **Reyes González Hermanos: La formación del capital durante la Regeneración en Colombia.** *Boletín Cultural y Bibliográfico.* Banco de la República. Vol. 23. n° 9. Bogotá. 1985.
- Johnson, David. **Santander Siglo XIX: cambios socioeconómicos.** Carlos Valencia Editores. Bogotá. 1984.
- Johnson, David. **Impacto Social de la Guerra de los Mil Días: Criminalidad.** *Humanidades.* n° 24-2. Bucaramanga. 1995.
- Lesmes Jiménez, Libardo. **La controversia radicalismo independentismo acerca de la regeneración en el estado de Santander (1880 -1886).** *Tesis de grado.* Escuela de Historia-Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 1994.

- Martínez Carreño, Aída; Monsalve Pino, Ernesto y Meza Arenas, Saúl. **Pueblos de Santander: procesos de desarrollo urbano**. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 1996.
- Meyer Loy, Jane. **Primary Education During the Colombian Federation. The school reform of 1870**. *The Hispanic American Historical Review*. Duke University Press. Vol. 51. n° 2. 1971.
- Mora, Oscar, **La élite de Bucaramanga, 1850-1900**. Congreso de Historia de Colombia XI. Bogotá. 2000.
- Mora, Villamizar, Oscar Alonso, **La élite de Bucaramanga en la segunda mitad del siglo XIX**. *Monografía de Pregrado*. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. Sin fecha.
- Niño, Judith, **El camino de Paturia y el ferrocarril de Santander**. *Tesis de grado*. Escuela de Historia-Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. Sin fecha.
- Otero Muñoz, Gustavo. **Wilches y su época**. Bucaramanga. 1936.
- Páez, Claudia. **La administración fiscal de la renta del aguardiente en Santander 1857 -1886**. *Tesis de grado*. Escuela de Historia. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. 1999.
- Pardo, Martínez, Orlando, **Los picos de Oro. La resistencia artesanal en Santander**, Bucaramanga. Sistemas y Computadores Ltda. y Universidad Industrial de Santander. 1999.
- Ramírez, Bustos, Pedro Elías, **Cultura Política y cotidianidad electoral en el Estado Soberano de Santander 1857-1886**. Ministerio de Cultura. Bogotá. 2000.
- Ramos Peñuela, Arístides, **Los caminos al río Magdalena: La frontera del Carare y del Opón: 1760-1860**. Instituto Colombiano de Cultura Hispánica. Bogotá. 2000.
- Rodríguez Plata, Horacio. **La Inmigración Alemana en el Estado Soberano de Santander en el siglo XIX**. Editorial Kelly. Bogotá. 1968.
- Sowell, David y Perdomo Neira, Miguel. **Healing, Culture and Power in the Nineteenth Century Andes**. Anuario de Colombiano de Historia Social y de la Cultura. Vol. 24. Bogotá. 1997.
- Soto, Francisco. **Mis padecimientos i mi conducta pública y otros documentos**. *The Hispanic American Historical Review*. Duke University Press. Vol. 60. n°2. Mayo 1980.
- Suárez, Fabiola. **La sociedad anónima como instrumento de desarrollo en el Estado Soberano de Santander**. *Tesis de grado*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1987.

Gacetas de Santander

- Gaceta de Santander. Año I. N° 1. Pamplona. 31 de Octubre 1857.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 3. Pamplona. 5 de Noviembre de 1857.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 4. Pamplona. 9 de Noviembre de 1857.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 5. Pamplona. 10 de Noviembre de 1857.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 7. Pamplona. 16 de Noviembre de 1857.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 9. Pamplona. 9 de Noviembre de 1857.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 11. Pamplona 28 de Noviembre de 1857.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 16. Bucaramanga. 31 de Diciembre de 1857.

- Gaceta de Santander. Año I. N° 17. Bucaramanga. 3 de Enero de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 19. Bucaramanga. 11 de Enero de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 23. Bucaramanga. 20 de Enero de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 25. Bucaramanga. 29 de Enero de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 27. Bucaramanga. 5 de Febrero de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 28. Bucaramanga. 7 de Febrero de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N°33. Bucaramanga. 19 de Febrero de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 34. Bucaramanga. 22 de Febrero de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N°36. Bucaramanga. 4 de Marzo de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 39. Bucaramanga. 24 de Marzo de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 40. Bucaramanga. 31 de Marzo de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 41. Bucaramanga. 9 de Abril de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 42. Bucaramanga. 26 de Abril de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 43. Bucaramanga. 9 de Junio de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 44. Bucaramanga. 16 de Julio de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 45. Bucaramanga. 28 de Julio de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 46. Bucaramanga. 7 de Agosto de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 47. Bucaramanga. 17 de Agosto de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 49. Bucaramanga. 18 de Septiembre de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 51. Bucaramanga. 24 de Septiembre de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 52. Bucaramanga. 27 de Septiembre de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 53. Bucaramanga. 29 de Septiembre de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 54. Bucaramanga. 2 de Octubre de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 55. Bucaramanga. 6 de Octubre de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I. N° 56. Bucaramanga. 8 de Octubre de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I N° 57. Bucaramanga. 4 de Octubre de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I N° 58. Bucaramanga. 21 de Octubre de 1858.
- Gaceta de Santander. Año I N° 62. Bucaramanga. 20 de Noviembre de 1858
- Gaceta de Santander. Año I N° 65. Bucaramanga. 20 de Diciembre de 1858
- Gaceta de Santander. Año II. N° 67. Bucaramanga. 10 de Enero de 1859
- Gaceta de Santander. Año II. N° 68. Bucaramanga. 17 de Enero de 1859
- Gaceta de Santander. Año II. N° 70. Bucaramanga. 7 de Febrero de 1859
- Gaceta de Santander. Año II. N° 72. Bucaramanga. 19 de Febrero de 1859
- Gaceta de Santander. Año II. N° 74. Bucaramanga. 3 de Junio de 1859
- Gaceta de Santander. Año II. N° 75. Bucaramanga. 11 de Junio de 1859
- Gaceta de Santander. Año II. N° 76. Bucaramanga. 20 de Junio de 1859
- Gaceta de Santander. Año II. N° 80. Bucaramanga. 18 de Julio de 1859
- Gaceta de Santander. Año II. N° 81. Bucaramanga. 23 de Julio de 1859
- Gaceta de Santander. Año II. N° 82. Bucaramanga. 8 Agosto de 1859
- Gaceta de Santander. Año II. N° 83. Bucaramanga. 11 Agosto de 1859
- Gaceta de Santander. Año II. N° 84. Bucaramanga. 17 de Agosto de 1859
- Gaceta de Santander. Año II. N° 89. Bucaramanga. 18 de Octubre de 1859
- Gaceta de Santander. Año II. N° 91. Bucaramanga. 28 de Noviembre de 1859
- Gaceta de Santander. Año II. N° 92. Bucaramanga. 3 de Diciembre de 1859

- Gaceta de Santander. Año II. N° 94. Bucaramanga. 26 de Diciembre de 1859
- Gaceta de Santander. Año III. N° 96. Bucaramanga 5 de Enero de 1860 de 1859
- Gaceta de Santander. Año III. N° 98. Bucaramanga. 20 de Enero de 1860
- Gaceta de Santander. Año III. N° 100. Bucaramanga. 1 Febrero de 1860
- Gaceta de Santander. Año III. N° 101. Bucaramanga. 10 de Febrero de 1860
- Gaceta de Santander. Año III. N° 105. Bucaramanga. 10 de Marzo de 1860
- Gaceta de Santander. Año III. N° 108. Bucaramanga. 3 de Abril de 1860
- Gaceta de Santander. Año III. N° 111. Bucaramanga. 9 de Mayo de 1860
- Gaceta de Santander. Año III. N° 112. Bucaramanga. 18 de Mayo de 1860
- Gaceta de Santander. Año III. N° 116. Bucaramanga. 9 de Junio de 1860
- Gaceta de Santander. Año III. N° 118. Bucaramanga. 20 de Junio de 1860
- Gaceta de Santander. Año III. N° 119. Bucaramanga. 9 de Julio de 1860
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 209. Socorro. 7 de Enero de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 210. Socorro. 14 de Enero de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 211. Socorro. 21 de Enero de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 213. Socorro. 21 de Abril de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 214. Socorro. 28 de Abril de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 215. Socorro. 5 de Mayo de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 216. Socorro. 12 de Mayo de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 217. Socorro. 19 de Mayo de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 218. Socorro. 26 de Mayo de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 219. Socorro. 2 de Junio de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 220. Socorro. 9 de Junio de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 222. Socorro. 23 de Junio de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 224. Socorro. 8 de Julio de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 226. Socorro. 21 de Julio de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 302. Socorro. 4 de Agosto de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 231. Socorro. 8 de Septiembre de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 234. Socorro. 1 de Octubre de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 235. Socorro. 20 de Octubre de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 237. Socorro. 29 de Octubre de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 238. Socorro. 3 de Noviembre de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 239. Socorro. 10 de Noviembre de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 240. Socorro. 17 de Noviembre de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 242. Socorro. 26 de Noviembre de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 243. Socorro. 1 de Diciembre de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 244. Socorro. 8 de Diciembre de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VI. N° 247. Socorro. 22 de Diciembre de 1864.
- Gaceta de Santander. Año VII. N° 249. Socorro. 5 de Enero de 1865.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 324. Socorro, 11 de Enero de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 326. Socorro. 19 de Enero de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 327. Socorro. 25 de Enero de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 331. Socorro. 22 de Febrero de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 332. Socorro. 1 de Marzo de 1866.

- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 333. Socorro. 8 de Marzo de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 334. Socorro. 15 de Marzo de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 336. Socorro. 20 de Marzo de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 337. Socorro. 5 de Abril de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 338. Socorro. 12 de Abril de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 339. Socorro. 19 de Abril de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 341. Socorro. 3 de Mayo de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 344. Socorro. 17 de Mayo de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 346. Socorro. 31 de Mayo de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 347. Socorro. 7 de Junio de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 354. Socorro. 19 de Julio de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 767. Socorro. 9 de Agosto de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 364. Socorro. 23 de Agosto de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 365. Socorro. 28 de Agosto de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 369. Socorro. 20 de Septiembre de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 370. Socorro. 24 de Septiembre de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 372. Socorro. 29 de Septiembre de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 374. Socorro. 4 de Octubre de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 385. Socorro. 13 de Noviembre de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 386. Socorro. 15 de Noviembre de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VIII. N° 387. Socorro. 19 de Noviembre de 1866.
- Gaceta de Santander. Año VII. N° 389. Socorro. 24 de Noviembre de 1866.
- Gaceta de Santander. Año IX. N° 609. Socorro. 28 de Febrero de 1867.
- Gaceta de Santander. Año IX. N° 414. Socorro. 4 de Abril de 1867.
- Gaceta de Santander. Año IX. N° 415. Socorro. 11 de Abril de 1867.
- Gaceta de Santander. Año IX. N° 416. Socorro. 18 de Abril de 1867.
- Gaceta de Santander. Año IX. N° 423. Socorro. 6 de Junio de 1867.
- Gaceta de Santander. Año IX. N° 424. Socorro. 13 de Junio de 1867.
- Gaceta de Santander. Año X. N° 420. Socorro. 16 de Enero de 1868.
- Gaceta de Santander. Año X. N° 481. Socorro. 23 de Enero de 1868.
- Gaceta de Santander. Año X. N° 486. Socorro. 23 de Febrero de 1868.
- Gaceta de Santander. Año X. N° 490. Socorro. 26 de Marzo de 1868.
- Gaceta de Santander. Año X. N° 495. Socorro. 30 de Abril de 1868.
- Gaceta de Santander. Año X. N° 498. Socorro. 21 de Mayo de 1868.
- Gaceta de Santander. Año X. N° 503. Socorro. 25 de Junio de 1868.
- Gaceta de Santander. Año X. N° 505. Socorro. 2 de Julio de 1868.
- Gaceta de Santander. Año X. N° 507. Socorro. 16 de Julio de 1868.
- Gaceta de Santander. Año X. N° 510. Socorro. 6 de Agosto de 1868.
- Gaceta de Santander. Año X. N° 515. Socorro. 3 de Septiembre de 1868.
- Gaceta de Santander. Año X. N° 518. Socorro. 21 de Septiembre de 1868.
- Gaceta de Santander. Año X. N° 527. Socorro. 26 de Octubre de 1868.
- Gaceta de Santander. Año X. N° 529. Socorro. 2 de Noviembre de 1868.
- Gaceta de Santander. Año XII. N° 613. Socorro. 20 de Enero de 1870.
- Gaceta de Santander. Año XII. N° 617. Socorro. 17 de Febrero de 1870.

- Gaceta de Santander. Año XII. N° 618. Socorro. 24 de Febrero de 1870.
- Gaceta de Santander. Año XII. N° 622. Socorro. 24 de Marzo de 1870.
- Gaceta de Santander. Año XII. N° 626. Socorro. 21 de Abril de 1870.
- Gaceta de Santander. Año XII. N° 629. Socorro. 12 de Mayo de 1870.
- Gaceta de Santander. Año XII. N° 630. Socorro. 19 de Mayo de 1870.
- Gaceta de Santander. Año XII. N° 655. Socorro. 6 de Octubre de 1870.
- Gaceta de Santander. Año XII. N° 656. Socorro. 8 de Octubre de 1870.
- Gaceta de Santander. Año XII. N° 660. Socorro. 17 de Octubre de 1870.
- Gaceta de Santander. Año XII. N° 662. Socorro. 22 de Octubre de 1870.
- Gaceta de Santander. Año XII. N° 663. Socorro. 24 de Octubre de 1870.
- Gaceta de Santander. Año XVII. N° 953. Socorro. 25 de Febrero de 1875
- Gaceta de Santander. Año XVII. N° 954. Socorro. 4 de Marzo de 1875
- Gaceta de Santander. Año XVII. N° 1000. Socorro. 18 de Noviembre de 1875
- Gaceta de Santander. Año XVII. N° 1001. Socorro. 20 Noviembre de 1875
- Gaceta de Santander. Año XVII. N° 1007. Socorro. 15 de Diciembre de 1875
- Gaceta de Santander. Año XVIII. N° 1021. Socorro. 23 de Marzo de 1876
- Gaceta de Santander. Año XVIII. N° 1034. Socorro. 22 de Junio de 1876
- Gaceta de Santander. Año XVIII. N° 1058. Socorro. 7 de Noviembre de 1876
- Gaceta de Santander. Año XIX. N° 1069. Socorro. 8 de Febrero de 1877.
- Gaceta de Santander. Año XIX. N° 1084. Socorro., 7 de Junio de 1877.
- Gaceta de Santander. Año XIX. N° 1087. Socorro. 12 de Julio de 1877.
- Gaceta de Santander. Año XIX. N° 1115. Socorro. 20 de Octubre de 1877.
- Gaceta de Santander. Año XIX. N° 1120. Socorro. 26 de Octubre de 1877.
- Gaceta de Santander. Año XIX. N° 1121. Socorro., 21 de Octubre de 1877.
- Gaceta de Santander. Año XIX. N° 1124. Socorro. 31 de Octubre de 1877.
- Gaceta de Santander. Año XIX. N° 1134. Socorro. 26 de Noviembre de 1877.
- Gaceta de Santander. Año XX. N° 1142. Socorro. 15 de Enero de 1878.
- Gaceta de Santander. Año XX. N° 1143. Socorro. 17 de Enero de 1878.
- Gaceta de Santander. Año XX. N° 1144. Socorro. 19 de Enero de 1878.
- Gaceta de Santander. Año XX. N° 1161. Socorro. 14 de Marzo de 1878.
- Gaceta de Santander. Año XX. N° 1167. Socorro. 2 de Mayo de 1878
- Gaceta de Santander. Año XX. N° 1187. Socorro. 9 de Julio de 1878
- Gaceta de Santander. Año XX. N° 1233. Socorro. 16 de Noviembre de 1878.
- Gaceta de Santander. Año XX. N° 1236. Socorro. 20 de Noviembre de 1878.
- Gaceta de Santander. Año XX. N° 1239. Socorro. 23 de Noviembre de 1878.
- Gaceta de Santander. Año XXI. N° 128. Socorro. 13 de Mayo de 1879.
- Gaceta de Santander. Año XXI. N° 1293. Socorro. 30 de Mayo de 1879.
- Gaceta de Santander. Año XXI. N° 1298. Socorro. 17 de Junio de 1879.
- Gaceta de Santander. Año XXI. N° 1344. Socorro. 13 de Noviembre de 1879.
- Gaceta de Santander. Año XXI. N° 1348. Socorro. 25 de Noviembre de 1879.

Anexo 1. Estado de Santander - Leyes Financieras relevantes 1860 -1880

Ley de 4 de junio de 1860 - Sobre descentralización de rentas y gastos

Decreta:

Capítulo 1

El Tesoro del Estado

Art. 1. El Tesoro del Estado lo forman:

1. El subsidio que anualmente pagarán los departamentos conforme se disponga en la presente ley
2. Las multas que impongan conforme a las leyes, los empleados generales del Estado
3. El producto de los bienes, valores, créditos, derechos y acciones que pertenezcan al Estado.

Capítulo 2

Del subsidio

Art. 2. Cada año en el mes de noviembre, a lo más tarde, el presidente del Estado después de haber liquidado el presupuesto de gastos votado para el siguiente, hará la distribución del subsidio entre los departamentos sobre la base población y en la cantidad que sea puramente indispensable para balancear los presupuestos de rentas y gastos.

Art. 3. El subsidio de cada departamento se reparte entre los distritos que lo componen, sobre la misma base de población, por una junta compuesta del Jefe departamental que la preside, del colector de hacienda y del notario del circuito cabecera del Departamento. Esta junta se denominará “Junta Departamental de Hacienda”, y se hará secretario de ella el de la Jefatura.

Art. 4. Cada distrito pagará el subsidio con los siguientes recursos, únicos de que puede disponer:

1. El producto del impuesto al tenor de las leyes que lo organizan, pudiendo aumentar o disminuir la rata de él; pero en ningún caso bajará de un décimo de la riqueza existente en cada distrito.
2. El producto del monopolio de aguardiente de caña y sus compuestos, sobre las bases de la presente ley, siempre que la respectiva corporación municipal quiera establecerlo.
3. El producto del arrendamiento de los bienes, derechos y acciones que pertenezcan privativamente al distrito
4. Las multas que impongan los empleados locales.

Art. 5. Es condición de existencia de cada distrito el pago del impuesto directo en los términos que determinan las leyes sobre la materia; y el distrito que no lo reparta y recaude en cada año, será suprimido por el respectivo Jefe departamental. (Esta supresión también será decretada por el mismo funcionario en el caso de que no se pague por completo el subsidio correspondiente al distrito en las épocas que determina esta ley)

Art. 6. Satisfecho por el distrito el subsidio que lo corresponde, el sobrante que quede del producto del impuesto, del monopolio de aguardiente y de los demás ramos rentísticos de que puede disponer con arreglo a esta ley, se determinará los gastos de la administración local del distrito por el respectivo ayuntamiento.

Art. 7. Cada departamento remitirá a la Tesorería General en las épocas que se determinan por la presente ley, lo correspondiente para los gastos generales del Estado; a saber:

1. Personal y material de las oficinas generales del Estado
2. Amortización de la deuda pública
3. Raciones de los reos rematados
4. Correos generales del Estado
5. Los demás que tengan éste carácter, según el presupuesto respectivo

Este fondo será administrado por el Tesorero General y dirección del Presidente del Estado.

Art. 8. Los distritos parroquiales remitirán a la respectiva Colecturía departamental de hacienda en los términos que ésta ley determina, el subsidio que les haya correspondido para gastos del departamento y generales del Estado.

Entiéndase por gastos del Departamento los siguientes:

1. Personal y material de las oficinas generales del Departamento
2. Raciones de individuos procesados ante los juzgados superiores de Circuito
3. Correos del Departamento
4. Material para el jurado electoral de Departamento
5. Los demás que tengan éste carácter según el respectivo presupuesto

Este fondo será administrado por el Colector de Hacienda bajo la inspección inmediata del Jefe Departamental

Art. 9. El subsidio de los distritos será remitido por los Tesoreros parroquiales a la Colecturía de Hacienda, por mitad, en los meses de febrero y julio, y el de los departamentos, por los Colectores a la Tesorería General, en los de marzo y agosto de cada año.

Capítulo 3

Del impuesto como recurso fiscal

Art. 10. La distribución y recaudación del impuesto, se verificará conforme a las leyes sobre la material, perdiendo en consecuencia de la presente su carácter de único.

Art. 11. La rata del impuesto, que no podrá exceder de ochenta centavos por cada cien pesos de riqueza, será fijada por el ayuntamiento de cada distrito con vista de lo que le corresponde por subsidio, de los gastos del distrito y de los demás recursos rentísticos con que él cuenta.

Capítulo 4

Sección 1

Del monopolio de aguardientes

Art. 12. En los distritos donde se establezca el monopolio de aguardientes, se observarán las reglas siguientes:

1. Que el impuesto grave la producción en el distrito y la introducción de aguardientes de otros distritos
2. Que no pueda destilarse ni introducirse para el consumo, sin permiso del rematador o administrador del respectivo distrito
3. Que el aguardiente que se dé al consumo no tenga menos de 22 grados.

Sección 2

De los defraudadores y de las penas en que incurren

Art. 13. Es delito leve conforme al código penal el fraude a la renta de aguardientes; y se comete:

1. Cuando se produce o destila sin ser rematador del ramo en el distrito donde se ejecuta la operación, o sin permiso del que lo sea
2. Cuando se introduce aguardiente a un distrito sin el consentimiento del rematador
3. Cuando se da a la venta, por menor o por mayor, sin ser rematador o sin el consentimiento de éste.

Art. 14. Además de la pena señalada al delito por el código penal, se aplicará decomiso, a favor del rematador del aguardiente, primeras materias para la producción, utensilios y aparatos, y las caballerías y vehículos en que se conduzca.

Art. 15. Los jueces de distrito conocerán de las causas por fraude a la renta de aguardientes, conforme al procedimiento detallado para las demás causas de que conocen dichos jueces.

Art. 16. Es de cargo de los rematadores celar y perseguir el fraude, y tienen al efecto derecho

a solicitar de todas las autoridades, y éstas la obligación de prestar el apoyo legal para aprehender a los defraudadores y someterlos al correspondiente juicio.

Art. 17. Cuando deba procederse al allanamiento de alguna casa u otro edificio para los efectos de lo que dispone el artículo anterior, se observarán los trámites y formalidades establecidas en la ley séptima, parte tercera, tratado uno de la recopilación granadina.

Sección 3

De la organización del monopolio de aguardientes

Art. 18. Corresponde a los ayuntamientos acordar las reglas que deban observarse en los respectivos distritos, sobre el remate, seguridades, cobro y percibo del producto del monopolio de aguardientes.

Art. 19. El rematador de los aguardientes en un distrito del Estado se sustituye al gobierno en el derecho de producción, introducción y venta de los aguardientes

Capítulo 5

Disposiciones varias

Art. 20. La cuenta de rentas y gastos de cada departamento se llevará por el Colector respectivo, y el Jefe del Departamento es el único ordenador.

Art. 21. Los ayuntamientos dictarán las reglas que deban observarse en la administración de su tesoro.

Art. 22. Todo gasto que no sea general del Estado ni de los departamentos, estará a cargo de los respectivos distritos, aun cuando tenga por objeto la ejecución de una ley del Estado.

Art. 23. Las multas que impongan los empleados generales del departamento corresponden al fondo del mismo departamento; y las que impongan los empleados del distrito, formarán parte de sus rentas municipales.

Art. 24. Las cuentas de la Colecturías Departamentales de hacienda serán examinadas y fenecidas por la Tesorería General según las reglas que para el efecto dicte el Presidente del Estado.

Art. 25. El aguardiente que se lleve de tránsito, con la guía del Alcalde competente, no podrá ser decomisado ni gravado con impuesto alguno. (No obstante, lo dispuesto en éste artículo, podrá darse al consumo el aguardiente en el distrito por donde se lleve de tránsito sin el permiso del rematador respectivo.

Art. 26. El presidente del Estado puede nombrar, cuando lo crea conveniente un visitador fiscal encargado de examinar las cuentas de la tesorería General, Colecturías de Hacienda y recaudaciones de distrito. Dicho empleado queda investido de jurisdicción coactiva para cobrar las cantidades que se adeuden al Tesoro del Estado; puede conferir poderes para el mismo efecto, tiene facultad para suspender a los empleados de hacienda que no llenen cumplidamente sus funciones, y gozará de un sueldo de pesos mensuales durante el servicio (1. Cuando el visitador fiscal haga uso de la facultad de suspender a los empleados de hacienda, dará inmediatamente cuenta al presidente del Estado o al Jefe Departamental, en su caso; 2. Cuando el visitador fiscal cobre alguna acreencia del Estado, el presidente podrá remunerarle además de su trabajo con un tanto por ciento que no podrá exceder el cinco por ciento,

Art. 27. Los Coletores de Hacienda serán nombrados por el Presidente del Estado, quien queda también investido de la facultad de suspenderlos y removerlos de sus destinos cuando no llenen cumplidamente sus deberes.

La duración de éstos empleados, será la de dos años contados desde el primero de julio de cada año, y gozarán del tanto por ciento que les asigne el presidente del Estado, que no podrá exceder del 8% de las sumas que recauden en dinero.

Art. 28. Las dudas que ocurran y vacíos que se noten en el cumplimiento de la presente ley, serán aclaradas y llevadas por el presidente del Estado, debiendo dar cuenta a la Asamblea en su inmediata reunión.

Art. 29. Esa ley comenzará a regir desde el primero de julio del presente año. En consecuencia el Presidente del Estado tomando por base la mitad de los gastos del año, repartirá inmediatamente el subsidio entre los departamentos para gastos del semestre venidero, y las juntas departamentales harán la misma distribución a los distritos tan luego como tengan conocimiento de la efectuada por el Presidente.

Art. 31. (Transitorio). El Presidente del Estado para atender a los gastos que demanda la situación, puede empeñar el producto de los aguardientes, en los distritos que lo monopolicen, en cuyo caso se abonará al rematador respectivo, a cuenta del remate, lo que comprobare haber consignado en la Tesorería buena cuenta de subsidio del mismo distrito. (Las Colecturías de Hacienda y la Tesorería General, en su caso, abonarán a las tesorerías parroquiales a buena cuenta del subsidio, las cantidades que el gobierno haya tomado bajo la hipoteca de los aguardientes.

(Gaceta de Santander, 9 de junio de 1860. Número 116. Pág. 480-481)

Ley de 21 de diciembre de 1859 - Sobre la deuda pública del Estado

Art. 1. El Estado de Santander reconoce como deuda pública a su cargo, la proveniente de servicios prestados hasta las fechas designadas en la presente ley; y en la forma siguiente:

1. Los créditos procedentes de recompensas organizadas en el presente año; sueldos de empleados; empréstitos y suministros voluntarios y los demás que sean remuneración de algún servicio prestado en la administración pública, hasta 31 de diciembre de 1859, y al tenor de los respectivos presupuestos de gastos.
2. Los créditos procedentes de empréstitos y suministros forzosos o exigidos a particulares para el restablecimiento del orden público en el Estado hasta 31 de diciembre de 1859.

Art. 2. Los créditos definidos en el artículo anterior, constituyen dos clases de deuda en ésta forma:

De primera clase, que serán todos los comprendidos en el inciso primero

De segunda clase, que serán los provenientes de empréstitos y suministros forzosos.

Art. 3. El fondo de amortización asignado de la deuda de primera clase será:

O el producto de recargo establecido por el inciso único del artículo primero de la ley de impuesto en el caso allí previsto.

O el veinticinco por ciento del producto del impuesto en el caso de que la declaración de la riqueza en el Estado excede de la cantidad de veinticinco millones fijada por la ley.

Art. 4. Se aplican además de la gradual amortización de la deuda pública, los valores siguientes:

1. Los créditos activos del Estado hasta el 31 del presente mes y que existan por recaudarse el 31 de diciembre de 1860.
2. Los edificios y demás bienes muebles e inmuebles que sean propiedad del Estado, siempre que a juicio del Presidente no sean necesario para el servicio público.
3. Las tierras baldías que correspondieron a las provincias que forman el Estado (La enajenación se hará en pública subasta por documentos de deuda del Estado, previa invitación publicada en la "Gaceta de Santander" con treinta días de anticipación.

Art. 5. El Presidente del Estado dispondrá lo conveniente para que se emitan los valores flotantes respectivos por la cantidad que sea necesaria para convertir los documentos que

constituyen la deuda de primera clase, los que serán admisibles en pago de los demás décimo de recargo, o en un veinticinco por ciento de producto del impuesto, según los dos casos establecidos por el artículo tercero de la presente ley.

Art. 6. Luego que el Presidente del Estado haya adquirido un conocimiento exacto de que los valores flotantes se han amortizado en su totalidad, dispondrá que se haga una nueva emisión para amortizar la deuda pública de segunda clase, sin interés alguno, y fijará la época desde que tal amortización deba verificarse, señalándole como fondo un veinticinco por ciento del impuesto.

Art. 7. Es prohibido al Presidente del Estado, o a cualquier otro funcionario público suspender en ningún caso la expedición de los valores de la deuda, o distraer, reducir o afectar en manera alguna su fondo de amortización.

Art. 8. Todo documento de los mandados expedir para la presente ley, y que certifique crédito contra el Estado, deberá llevar a pie las firmas del presidente del Estado, de su Secretario y del Tesorero General, y al reverso de la certificación, el sello del Estado.

Art. 9. El Presidente del Estado designará la oficina pública a cuyo cargo quede llevar la cuenta de crédito público del Estado, pero será deber especial de la que designe, abrir un libre que se denominará el “Gran libro de la deuda”, y en cada una de cuyas hojas rubricarán y firmarán el Presidente del Estado y el Tesorero General, y en el cual se anotarán metódicamente el nombre del acreedor, la fecha del reconocimiento del crédito y la cantidad a este monte, con especificación del número o números de los vales que certifique dicho crédito. Los vales amortizados todos los años serán quemados anualmente en presencia del Presidente del Estado, el Tesorero y de dos miembros de la Asamblea nombrados al efecto, previa una diligencia que se estampará en el gran libro de la cual aparezca la numeración y valor de los documentos cuya combustión va a verificarse.

Art. 10. Se autoriza ampliamente al Presidente del Estado para reglamentar el modo y términos en que deban comprobarse los derechos adquiridos contra el Tesoro, por empréstitos y suministros, señalando al efecto plazos fatales; y en general para disponer y organizar la expedición de vales, su amortización y todo aquello que complemente y satisfaga el espíritu de la presente ley.

Art. 11. Lo dispuesto en el artículo primero de ésta ley no comprende aquellos créditos respecto de los cuales haya habido algún contrato o contratos especiales con el gobierno, y en los que hayan fijado cantidad, la época del pago y la manera como éste deba verificarse. Dichos créditos pueden también ser admisibles en pago de las sumas de que habla el artículo cuarto y de los bienes del Estado que se vendan en subasta pública.

Dado en Bucaramanga el 19 de diciembre de 1859

(Gaceta de Santander, 26 de diciembre de 1859. Número 94. Pág. 402)

Ley sobre reconocimiento explícito de las asociaciones municipales

Art. Único. En las asociaciones de que trata el artículo séptimo de la constitución, constituidas y organizadas en los distritos, o que en lo sucesivo se constituyan y organicen, sea por el asentamiento tácito de los ciudadanos o sea por elecciones populares de los miembros que las componen, reconociendo la ley faculta:

1. Para disponer lo conveniente a la administración y enajenación de los bienes y rentas que en común pertenecen al distrito.
2. Para atender a la conservación y mejora de las obras publicas del mismo distrito
3. Para disponer la apertura, conservación y mejora de las vías de comunicación que interesen al mismo distrito

4. Para fundar escuelas de instrucción primaria, reglamentarlas y exigir la remuneración competente para la enseñanza; no siendo obligatorio para los padres de los niños colocar a estos en los establecimientos que así se funden
5. Para disponer lo conveniente al aseo y salubridad del distrito y al libre tránsito para las calles y plazas de las poblaciones, y por los caminos que les interesen
6. Para imponer y exigir de los ciudadanos y domiciliados en el distrito, bajo la forma de impuesto único directo, la contribución necesaria para los gastos que la misma asociación acuerde
7. Para crear los empleados o comisarios que deben intervenir en la ejecución de sus resoluciones; estableciendo como a bien tengan la manera de nombrarlos
8. Para disponer lo conveniente en todos aquellos otros negocios que no están expresamente determinados en este artículo y que sean de los que trata el artículo séptimo de la constitución
9. Para establecer los apremios que hagan eficaces sus resoluciones, no pueden ser otros que multas hasta la suma de veinte pesos (\$20) o arrestos hasta por tres días
10. Para imponer obligaciones a los que hayan construido o construyan puentes, cabuyas, canoas o cualquier vehículo de pasaje que interesen al común del municipio.

(Gaceta de Santander, 23 de julio de 1859. Número 81. Pág. 339- 340)

Ley XV Reforma de la Hacienda del Estado

Art. 1 habrá en la capital del Estado una oficina denominada “Administración general de hacienda” servida por un administrador responsable, un tenedor de libros y dos oficiales escribientes

Art. 2 las funciones del administrador general de hacienda serán las que están señaladas por la leyes al Tesorero general y al contador auxiliar, los cuales destinos quedan suprimidos.

Art. 3 en la capital de cada departamento con excepción de la del Socorro, habrá un administrador departamental de hacienda del Estado cuyas funciones serán las atribuidas a los colectores por la leyes vigentes

Art. 4 el administrador general de hacienda será nombrado por la asamblea, los empleados subalternos de la administración y los administradores departamentales de hacienda lo serán por el presidente del Estado

Art. 5 dichos empleados gozaran de las asignaciones que se expresan, siendo de su cargo el arrendamiento del local para la oficina y los gastos de escritorio: Al administrador general de hacienda...\$1200, el tenedor de libros \$600, oficiales escribientes \$240.

Art. 6 los administradores departamentales de hacienda disfrutaran de las asignaciones eventuales que pasan a expresarse por las rentas que recauden, siendo de su cargo el arrendamiento del local de la oficina y los gastos de escritorio.

El de Cúcuta 4%, El de García Rovira 4,5% , El de Pamplona 5,5%, El de Soto 3%, El de Guanentá 4% El de Vélez 5,5%

(GACETA DE SANTANDER lunes 26 de octubre de 1868 NUM 527 Pág. 846)

LEY VIII 30 de septiembre de 1870 - *Que asigna sueldo fijo a los colectores del Hacienda del Estado*

→ - Art. 1 desde el 1° próximo, los colectores de Hacienda de los departamentos gozaran de las asignaciones anuales siguientes:

El de Cúcuta \$800, el de García Rovira 500, el de Guanentá \$600, el de Ocaña \$500, el de Pamplona \$720, el de Soto \$960 y el de Vélez \$500.

Art. 2 los colectores de Hacienda son responsables de las sumas que dejan de cobrar, en los mismos términos en que los demás empleados del ramo.

(GACETA DE SANTANDER 1870 NUM 655 PÁG. 461)

Ley sobre Monedas

Art. 1ro. Para todos los efectos legales, cuentas de las oficinas y establecimientos públicos, recaudación de las contribuciones o de cualquier otro ramo de ingreso en el Tesoro del Estado, como para todos los pagos que este debe hacer, se tendrá por unidad monetaria el peso de plata de 25 gramos con la ley de 900 milésimos equivalente a las piezas de 5 francos de la moneda francesa.

Art. 2do. Se denominará decimo de peso la moneda de plata que antes se conoció en toda la Nueva Granada con el nombre de Real según la ley de 2 de Junio de 1846.

Art. 3ro. Todas las cantidades expresadas en pesos en las deudas contraídas antes de la publicación de la ley Granadina de 30 de mayo de 1853, se entenderán disminuidas en un 20%, o sea la quinta parte, para el efecto de pagarse en los pesos de que trata el artículo primero.

Art. 4to. Serán admitidas en las oficinas públicas todas las monedas fabricadas bajo la garantía del Gobierno de la Nueva Granada, y de los gobiernos extranjeros, con tal que tengan el peso y ley del peso mencionado en el artículo primero, o que siguiendo el sistema decimal guarden la relación consiguiente. También podrán admitirse las monedas fabricadas por particulares cuando reuniendo aquellas condiciones, el presidente del Estado así lo disponga, siempre que los fabricantes le den las seguridades bastantes de que no alteran el peso y la ley de su moneda.

Art. 5to. El presidente del Estado determinará las monedas nacionales y extranjeras que reuniendo las condiciones exigidas por el inciso primero del artículo anterior son de recibido en las oficinas públicas del Estado.”

(Gaceta de Santander 20 de noviembre de 1857)

Ley sobre la deuda pública del Estado de Santander

Ley de 21 de diciembre de 1859

Organizando la deuda pública del Estado

Art. 1. El Estado de Santander reconoce como deuda pública a su cargo, la proveniente de servicios prestados hasta las fechas designadas en la presente ley; y en la forma siguiente:

1. Los créditos procedentes de recompensas organizadas en el presente año; sueldos de empleados; empréstitos y suministros voluntarios y los demás que sean remuneración de algún servicio prestado en la administración pública, hasta 31 de diciembre de 1859, y al tenor de los respectivos presupuestos de gastos.
2. Los créditos procedentes de empréstitos y suministros forzosos o exigidos a particulares para el restablecimiento del orden público en el Estado hasta 31 de diciembre de 1859.

Art. 2. Los créditos definidos en el artículo anterior, constituyen dos clases de deuda en ésta forma:

De primera clase, que serán todos los comprendidos en el inciso primero

De segunda clase, que serán los provenientes de empréstitos y suministros forzosos.

Art. 3. El fondo de amortización asignado de la deuda de primera clase será:

O el producto de recargo establecido por el inciso único del artículo primero de la ley de impuesto en el caso allí previsto.

O el veinticinco por ciento del producto del impuesto en el caso de que la declaración de la riqueza en el Estado excede de la cantidad de veinticinco millones fijada por la ley.

Art. 4. Se aplican además de la gradual amortización de la deuda pública, los valores siguientes:

1. Los créditos activos del Estado hasta el 31 del presente mes y que existan por recaudarse el 31 de diciembre de 1860.
2. Los edificios y demás bienes muebles e inmuebles que sean propiedad del Estado, siempre que a juicio del Presidente no sean necesario para el servicio público.
3. Las tierras baldías que correspondieron a las provincias que forman el Estado (La enajenación se hará en pública subasta por documentos de deuda del Estado, previa invitación publicada en la “Gaceta de Santander “con treinta días de anticipación.

Art. 5. El Presidente del Estado dispondrá lo conveniente para que se emitan los valores flotantes respectivos por la cantidad que sea necesaria para convertir los documentos que constituyen la deuda de primera clase, los que serán admisibles en pago de los demás décimo de recargo, o en un veinticinco por ciento de producto del impuesto, según los dos casos establecidos por el artículo tercero de la presente ley.

Art. 6. Luego que el Presidente del Estado haya adquirido un conocimiento exacto de que los valores flotantes se han amortizado en su totalidad, dispondrá que se haga una nueva emisión para amortizar la deuda pública de segunda clase, sin interés alguno, y fijará la época desde que tal amortización deba verificarse, señalándole como fondo un veinticinco por ciento del impuesto.

Art. 7. Es prohibido al Presidente del Estado, o a cualquier otro funcionario público suspender en ningún caso la expedición de los valores de la deuda, o distraer, reducir o afectar en manera alguna su fondo de amortización.

Art. 8. Todo documento de los mandados expedir para la presente ley, y que certifique crédito contra el Estado, deberá llevar a; pie las firmas del presidente del Estado, de su Secretario y del Tesorero General, y al reverso de la certificación, el sello del Estado.

Art. 9. El Presidente del Estado designará la oficina pública a cuyo cargo quede llevar la cuenta de crédito público del Estado, pero será deber especial de la que designe, abrir un libre que se denominará el “Gran libro de la deuda”, y en cada una de cuyas hojas rubricarán y firmarán el Presidente del Estado y el Tesorero General, y en el cual se anotarán metódicamente el nombre del acreedor, la fecha del reconocimiento del crédito y la cantidad a este monte, con especificación del número o números de los vales que certifique dicho crédito. Los vales amortizados todos los años serán quemados anualmente en presencia del Presidente del Estado, el Tesorero y de dos miembros de la Asamblea nombrados al efecto, previa una diligencia que se estampará en el gran libro de la cual aparezca la numeración y valor de los documentos cuya combustión va a verificarse.

Art. 10. Se autoriza ampliamente al Presidente del Estado para reglamentar el modo y términos en que deban comprobarse los derechos adquiridos contra el Tesoro, por empréstitos y suministros, señalando al efecto plazos fatales; y en general para disponer y organizar la expedición de vales, su amortización y todo aquello que complementa y satisfaga el espíritu de la presente ley.

Art. 11. Lo dispuesto en el artículo primero de ésta ley no comprende aquellos créditos respecto de los cuales haya habido algún contrato o contratos especiales con el gobierno, y en los que hayan fijado cantidad, la época del pago y la manera como éste deba verificarse. Dichos créditos pueden también ser admisibles en pago de las sumas de que habla el artículo cuarto y de los bienes del Estado que se vendan en subasta pública.

Dado en Bucaramanga el 19 de diciembre de 1859

Anexo 2. Finanzas del Estado Soberano de Santander (1858-1883)

INGRESOS	1858	1859	1863	1864	1865	1866	1867	1869	1870	1871
Aguardiente	36.734		109.009	114.027	106.936		130.189	115.260	111.007	121.664
Degüello			31.954	28.818	31.466	35.235	34.235	33.370	48.000	51.240
Impuesto Único	43.428	69.623						17.336	31.968	32.061
Aguardiente miel de abejas									946	976
Introducción de ganado								10.275		
Mercancías extranjeras										
Estampillas										
Ingresos Varios			24.390	700	1.373		1.200	3.359	1.200	1.009
Establecimientos de Castigo										600
Multas de Instrucción					646					
Trabajo personal										
Intereses de renta nominal			31							
Créditos activos rentas expiradas										
Contingente instrucción secundaria					3.521		4.000		32.232	
Derechos de Manumisión							10.000			
Reintegro Restitución Tesoro Nacional					1.037		12.432			
Impuesto sobre mercancías										
Total	80.162	69.623	165.384	143.545	144.979	35.235	192.057	179.600	225.353	207.550

INGRESOS (continuación)	1872	1873	1874	1875	1876	1877	1878	1879	1880	1883
Aguardiente	127.880	126.178	129.390	140.911	140.910	157.193	122.909	281.317	190.000	227.300
Degüello	51.200	54.637		95.000	95.000	52.945	75.883	109.136	100.000	153.200
Impuesto Único	32.000	35.208		46.288	46.288	93.788	36.873	38.848	50.860	54.000
Aguardiente miel de abejas										
Introducción de ganado							418			
Mercancías extranjeras							1.712			49.180
Estampillas										24.000
Ingresos Varios		2.823		2.000	2.000	9.238	11.109		5.000	
Establecimientos de Castigo		1.600		300	300	800	...			
Multas de Instrucción		421		500	500	5	131		600	
Trabajo personal		1.803								
Intereses de renta nominal		7.997		4.068	4.068	760	...		4.068	
Créditos activos rentas expiradas		5.348							80.000	
Contingente instrucción secund.										
Derechos de Manumisión										
Reinte Restucio Tesoro Nacional										
Impuesto sobre mercancías				20.000	20.000				15.000	
Total	211.080	236.016	129.390	309.067	309.066	314.729	249.034	429.302	445.528	507.680

Anexo 3. Producción por Departamentos en Santander en 1871

DEPARTAMENTO	CÚCUTA			GARCÍA ROVIRA		
	PRODUCTO	VALOR	CONSUMO	PRODUCTO	VALOR	CONSUMO
Algodón (cargas)	73	322	16	300	5.400	942
Anís	5	400	50	24	1.440	113
Arvejas	440	2.600	470	828	1.824	933
Arroz	515	5.680	1.025	14	140	440
Cacao	1.177	47.580	385	60	3.600	597
Café	12.610	221.760	640	40	640	60
Fique	150	1.040	640	500	6.000	600
Frijoles	1.125	7.170	1.525	400	3.200	400
Maíz	9.900	44.200	8.500	55.000	110.000	50.000
Mijo (maizillo)	2	16	2			
Papas	210	750	2.430	10.800	21.600	9.100
Plátano	38.466	67.598	49.500	5.000	5.000	6.000
Tabaco	30	570	1.370	12	240	300
Trigo	800	6.400	2.472	8.000	64.000	5.000
Yuca	50.500	90.200	51.200	10.000	15.000	10.000
Aguardiente	1.448	8.000	2.908	1.062	26.000	1.032
Añil			2	60	6.000	100
Azúcar	200	3.200	750			400
Batan			190	1.720	17.200	1.510
Miel de caña				400	900	
Panela	60.000	180.000	70.000	20.500	49.203	18.580
Pólvora	13	770	23	4	400	10
Manteles y lienzos			204	740	74.000	1.710
Cera blanca	15	1.760	18	11	2.200	14
Quina	150	2.100		100	1.100	
Alpargatas (docenas)	50	100	17.200	25.000	30.000	21.000
Sacos de fique	3.033	560	5.966	1.000	6.000	1.000
Sombreros de caña	6.100	800	6.533	3.000	18.000	3.000
Ganado vacuno (cabezas)	35	35	309	20	400	500
Caballar	2.000	30.000	4.335	2.400	24.000	1.800
Mular	100	3.000	150	800	8.000	500
Lanar	80	2.000	300	500	10.000	200
De cerda	830	895	500	8.000	8.000	8.000
Cabrío	12.321	17.252	25.000	3.000	7.500	2.400
Otros	6.690	5.180	3.350	10.000	5.000	10.000
Total	209.068	751.938	257.963	169.295	531.987	156.241

DEPARTAMENTO	GUANENTÁ			OCAÑA		
	PRODUCTO	VALOR	CONSUMO	PRODUCTO	VALOR	CONSUMO
Algodón (cargas)	2.282	19.546	3.445	150	800	150
Anís	122	4.400	205	500	25.000	150
Arvejas	670	1.840	800	753	3.012	753
Arroz	361	1.875	2.807	1.050	8.400	1.050
Cacao	62	2.970	997	100	8.000	100
Café	698	7.974	179	10.000	300.000	1.000
Fique	1.598	13.276	1.275	160	480	160
Fríjoles	641	2.402	647	1.800	8.200	1.800
Maíz	44.500	138.390	35.950	10.000	30.500	10.000
Mijo (maizillo)	14.146	28.546	9.981			
Papas	434	1.090	2.845	230	3.450	200
Plátano	27.500	23.560	23.180	25.000	12.500	25.000
Tabaco	3.421	42.060	1.000	30	1.500	30
Trigo	525	3.740	2.652	1.980	1.980	19.850
Yuca	44.980	41.700	39.980	49.664	49.664	49.664
Aguardiente	2.794	61.244	1.713	3.400	67.580	3.400
Añil	78	7.610	81			
Azúcar	182	1.600	2.352	10.000	48.000	5.000
Batan	28	1.684	121	1	216	1
Miel de caña	680	1.200	680			
Panela	103.700	111.850	47.300	30.000	150.000	3.459
Pólvora	8	1.120	14			
Manteles y lienzos	922	63.983	681			
Cera blanca	20	2.300	18	1	250	1
Quina	120	1.740	2	800	20.000	
Alpargatas (docenas)	12.211	24.186	19.630	8.000	1.600	2.000
Sacos de fique	12.738	63.660	1.105			
Sombreros de caña	2.342	6.346	3.382	200	400	200
Ganado vacuno (cabezas)	6.455	57.313	3.641	11	440	11
Caballar	9.900	134.600	7.432	1.500	15.000	1.500
Mular	972	10.550	600	180	3.600	180
Lanar	638	15.940	895	80	4.000	80
De cerda	1.660	1.524	2.490	150	300	150
Cabrío	18.050	30.250	20.400	10.000	50.000	10.000
Otros	6.065	3.495	5.350	200	300	200
Total	321.503	935.564	243.830	165.940	815.172	136.089

DEPARTAMENTO	PAMPLONA			SOCORRO		
	PRODUCTO	VALOR	CONSUMO	PRODUCTO	VALOR	CONSUMO
Algodón (cargas)	40	400	80	3.783	30.483	2.552
Anís	1	40	81			99
Arvejas	2.000	8.000	1.200	7	38	49
Arroz			500	5.572	37.320	3.473
Cacao			225	24	1.343	865
Café	900	14.400	160	276	3.974	104
Fique	1.749	20.988	1.050	93	1.124	166
Fríjoles	200	600	196	2.222	7.099	1.818
Maíz	10.000	40.000	10.400	28.730	85.051	31.475
Mijo (maizillo)				9.675	5.320	1.980
Papas	20.000	72.000	7.000	345	2.117	1.893
Plátano	11.600	11.600	11.600	27.730	26.760	23.480
Tabaco	15	375	500	425	7.434	1.476
Trigo	10.000	60.000	5.000			2.705
Yuca	18.000	18.000	18.000	50.850	49.430	48.940
Aguardiente	1.100	22.000	1.100	1.013	19.996	1.679
Añil			5	166	23.960	201
Azúcar			200	15.570	115.490	2.033
Batan	45	3.600	90			121
Miel de caña				11.887	33.319	9.187
Panela	6.500	26.000	12.500	79.210	105.233	41.338
Pólvora			8	9	920	14
Manteles y lienzos	8	512	210	1.352	123.292	823
Cera blanca	17	1.550	20	63	9.098	33
Quina	1.900	19.000		790	6.872	
Alpargatas (docenas)	1.000	1.000	10.000	2.058	2.097	23.992
Sacos de fique	13.333	23.999	500	500	200	705
Sombreros de caña			750	8.641	9.057	5.973
Ganado vacuno (cabezas)			740	318	2.033	1.827
Caballar	3.500	70.000	1.500	6.816	45.840	12.917
Mular	750	9.000	390	1.376	11.992	895
Lanar	300	6.000	100	937	13.965	1.147
De cerda	3.500	2.800	3.000	464	425	1.482
Cabrío	4.000	16.000	3.200	12.500	15.500	9.123
Otros	2.000	2.000	1.600	145	92	249
Total	112.458	449.864	91.905	273.547	796.874	234.814

DEPARTAMENTO	SOTO			TOTALES		
	PRODUCTO	PRODUCTO	VALOR	CONSUMO	VALOR	CONSUMO
Algodón (cargas)	250	6.878	59.451	7.585	2.500	400
Anís	25	677	32.530	1.298	1.250	600
Arvejas	3.200	7.898	26.914	7.405	9.600	3.200
Arroz	1.500	9.012	68.415	10.295	15.000	1.000
Cacao	3.000	4.423	183.493	4.169	120.000	1.000
Café	4.000	28.524	628.748	2.343	80.000	200
Fique	500	4.750	47.908	4.891	5.000	1.000
Fríjoles	3.200	9.588	38.271	9.586	9.600	3.200
Maíz	25.000	183.130	523.141	166.325	75.000	20.000
Mijo (maizillo)		23.823	33.882	11.963		
Papas	1.200	33.219	105.807	25.868	4.800	2.400
Plátano	100.000	235.296	247.018	238.760	100.000	100.000
Tabaco	8.000	11.933	292.179	7.176	240.000	2.500
Trigo	4.600	25.905	172.920	43.679	36.800	6.000
Yuca	100.000	323.994	363.994	317.784	100.000	100.000
Aguardiente	4.000	14.817	284.820	15.832	80.000	4.000
Añil	12	316	39.970	399	2.400	10
Azúcar	220	26.172	170.050	11.935	1.760	1.200
Batan	40	1.834	27.500	2.153	4.800	120
Miel de caña		12.967	35.419	9.867		
Panela	100.000	399.910	822.286	243.177	200.000	50.000
Pólvora	50	84	9.210	74	6.000	5
Manteles y lienzos	130	3.152	268.287	3.828	6.500	200
Cera blanca	3	130	17.338	109	180	5
Quina	950	4.810	62.212	3	11.400	1
Alpargatas (docenas)	3.000	51.319	61.983	173.822	3.000	80.000
Sacos de fique	40	30.644	94.499	19.276	80	10.000
Sombreros de caña	5.200	25.483	39.803	25.038	5.200	5.200
Ganado vacuno (cabezas)	150.000	156.839	860.221	37.028	800.000	30.000
Caballar	16.000	42.116	575.440	37.484	256.000	8.000
Mular	4.000	8.178	94.142	2.715	48.000	
Lanar	2.000	4.535	111.905	2.722	60.000	
De cerda	2.000	16.604	15.944	16.122	2.000	500
Cabrío	4.000	63.871	148.502	72.123	12.000	2.000
Otros	6.000	31.100	22.067	22.249	6.000	1.500
Total	552.120	1.803.931	6.586.269	1.555.083	2.304.870	434.241

Anexo 4. Leyes relevantes en materia educativa.

LEY DE ENSEÑANZA SECUNDARIA, OCTUBRE 1864

Estableciendo en el Estado la enseñanza secundaria gratuita

Art. 1 Establécese por cuenta del Estado en cada una de las ciudades de Pamplona y Vélez una escuela para la enseñanza secundaria gratuita conforme a las bases y según las condiciones determinadas por la presente ley.

Art. 2 las materias de enseñanza serán las siguientes: Literatura y Filosofía, abrazando los ramos de plumas Patrio, francés e inglés. Matemáticas, Contabilidad, cosmografía. Historia general y en especial de Colombia, y filosofía elemental. La ingeniería civil, teoría y práctica. La física y la química aplicadas a las artes. Geología, mineralogía y botánica. Los principios de agricultura aplicados a las condiciones especiales del país. Dibujo lineal o industrial.

Ciencias políticas, que abracen un curso de economía política, legislación, ciencia constitucional, derecho de gentes, constitución nacional y del de ciencias administrativas, y procedimientos judiciales.

Art. 3 el personal al servicio de cada colegio tendrá un rector catedrático con sueldo de \$1200 cuatro profesores a novecientos sesenta pesos cada uno \$ 3840, un pasante con \$300.

El presidente del Estado podrá hacer modificaciones en los sueldos de los profesores, aumentando unos y disminuyendo otros en razón de la importancia de las materias y del trabajo del que se trate cada uno de ellos; pero si exceder el gasto de diez mil seiscientos ochenta pesos apropiados para dichos sueldos.

Art. 4 la distribución de las materia de enseñanza se hará por el presidente del Estado de acuerdo con el respectivo rector.

Art. 5 se admitirá en los colegios alumnos siempre que se sometan a los reglamentos que se expidan y, que los interesados abonen cuotas que por pensión alimenticia y demás servicios personales se fijen. El rector con aprobación del presidente del Estado expedirá los reglamentos y fijara las cuotas de que trata este artículo

Art. 7 la consignación de la cuota anual con que deben contribuir cada uno de los ayuntamientos se hará por ambas partes y por bimestres adelantados y en la oficina que designe el presidente del Estado.

Art. 8 el suelo de los empleados de cada colegio se pagará mensualmente

Art. 9 el presidente del Estado nombra a los rectores y catedráticos; los últimos a propuesta interna del respectivo rector.

Art. 10 la duración de dichos empleados es indefinida, y no podrán ser removidos por mal desempeño de sus funciones o mala conducta, a juicio del presidente del Estado

Art. 11 Destínense por una sola vez hasta \$4000 para comprar instrumentos, libros, aparatos y útiles indispensables para las enseñanza, los que serán distribuidos por mitad entre los colegios de pamplona y Vélez.

Art. 12 el presidente del Estado es el supremo inspector de estos colegios; y como tal debe visitarlos con frecuencia y exigir informes mensuales para instruir al público y a la asamblea de cuando ocurra importante en la marcha de estos establecimientos

Art. 13 esta ley será presentada a la aceptación del ayuntamiento de Vélez, sin la cuya no podrá llevarse a efecto con la parte relacionada con el colegio de esa ciudad; y respecto al de Pamplona, no podrá ponerse en ejecución hasta que termine el contrato celebrado con los señores José María Villamizar y Dámaso Zapata. Más, si ellos convienen en la recisión y el ayuntamiento de Pamplona acepta y cumple por su parte las obligaciones determinadas en esta ley el presidente del Estados la ejecuta inmediatamente.

Art. 14 el presidente del Estado suspenderá las enseñanzas en el colegio, en el que pasados dos meses de abierta la matricula, no hubiera treinta alumnos recibiendo instrucción en las clases establecidas.

Presidente del Estado Rafael Otero³⁷³

Ley 23 Sobre aplicación de terrenos baldíos al fomento de la instrucción primaria y de la agricultura (sin fecha)

Art. 1 el presidente del Estado podrá adjudicar hasta 300 hectáreas de terrenos baldíos de los que corresponda al Estado a cada distrito, para que los administre o enajene libremente, aplicando sus productos exclusivamente al sostenimiento de las escuelas públicas de los mismo distritos.

Art. 2 los terrenos baldíos cultivados de café, tabaco y añil y los que en adelante se cultiven serán cedidos en propiedad por cuenta del Estado a los cultivadores.

Art. 3 las indicadas plantaciones y los terrenos baldíos adjudicados para su fomento no podrán ser gravados en el Estado por el término de diez años con contribución alguna.

Art. 4 las personas inmediatamente ocupadas en el cultivo de las inmediatas plantas estarán exentas de las conscripción para la fuerza pública y de todo otro servicio o contribución personal.

Art. 5 lo dispuesto en los dos artículos anteriores se entiende respecto de las plantaciones hechas en los terrenos baldíos y de las personas que se ocupen de su cultivo.

Art. 6 el presidente del Estado queda autorizado para resolver todas las dificultades que ocurran y dictar todas las providencias que estime conveniente para complementar el espíritu de la presente ley y su cumplida ejecución.³⁷⁴

³⁷³ Gaceta de Santander, número 234 Ley del 4 de octubre de 1864.

³⁷⁴ Gaceta de Santander, número 386, 8 de noviembre de 1866, p.885.

Anexo 5. Participación del Estado en el precio de la sal, para atender a las vías de comunicación

El Estado de Santander conforme a lo establecido en el artículo 439 del Código Fiscal de la Unión, tiene derecho a medio centavo por cada kilogramo que se venda en las Administraciones de la renta, y el producto de esta cesión se distribuye periódicamente del modo indicado en el citado Código y con aplicación exclusiva al fomento de las vías de comunicación designadas por el Poder Ejecutivo de la Unión de acuerdo con el Gobierno de Santander.

Para su mejor administración, según la misma ley fiscal, se ha creado una Junta compuesta por tres miembros. La Asamblea del año próximo pasado nombró el que le corresponde, designando al efecto al señor Prospero C. Azuero. El Poder Ejecutivo del Estado nombró al señor Saturnino Baños y solo falta para instalar dicha Junta el tercer miembro, cuyo nombramiento corresponde al Poder Ejecutivo nacional. Ya se le excitó en tal sentido. La informalidad que ha habido en el pago de esa renta ha motivado la suspensión de las funciones de la referida Junta. Por fortuna el Congreso del presente año expidió la ley 63 de 10 de julio, que tiene por objeto hacer efectiva la cesión de ese derecho, porque dispone que en lo sucesivo se pague puntualmente sin limitación alguna; sea que se haya incluido en el Presupuesto de gastos, y deroga en consecuencia los artículos 446 y 447 del Código Fiscal, según los cuales debía cesar la participación en la renta concedida a algunos Estados, si se publicaba el contrato a la construcción del Ferrocarril del Norte.

Ahora es muy satisfactorio comunicar a la Asamblea que el actual Administrador de las salinas de Cundinamarca en Zipaquirá, señor General Alejo Morales, se propone a dar por su parte cumplimiento a dicha ley, pues ya solicitó al agente de Santander con quien deba entenderse para la entrega de las cantidades pertenecientes a este Estado, por la renta de sales. Este auxilio data desde el año de 1869, pero no se había podido conseguir que en el transcurso de tal tiempo se hicieran los pagos con la debida puntualidad y sin disminución alguna, todo tal como lo dispone claramente la ley fiscal nacional; pues como un ejemplo de lo sucedido, citaré el siguiente caso: se dispuso por el artículo 448 del Código Fiscal de la Unión que el Poder Ejecutivo nacional hiciera pagar inmediatamente después de hecha la liquidación de la cuenta, lo que se debiera a cada Estado de las rentas de sal anteriores al 15 de Abril de 1872, debiéndose hacer el pago en dinero o en especie según los arreglos que se hicieran con los Estados sobre el modo y forma de verificarlo. Según esto, el Administrador de las salinas de Zipaquirá, Nemocón y Tausa, señor Antonio María Pradilla, preguntó a la Secretaria General el 23 de mayo de 1878 a dónde enviaba los fondos correspondientes al Estado por dichas rentas, y el Gobierno le contestó que los remitiera a la Tesorería General de dicho Estado. Esto no verificó.

Posteriormente, el 13 de julio del mismo año, los señores José Camacho Roldán & Cía. de Bogotá, avisaron que habían recibido de la Tesorería general de la Unión la suma de \$7.223 en libranzas contra Aduanas y Salinas, expedidas para cubrir lo correspondiente al Estado

por participación en la renta de sales desde Noviembre de 1869 a Mayo de 1870; exigieron se les instruyera sobre el empleo que debían dar a dichas libranzas, y anunciaron que por la comisión ellos cobraban el 3% en efectivo sobre el valor nominal de las libranzas, o sea sobre \$7.223, la suma de \$216 con 70 centavos. El presidente del Estado autorizó entonces al señor Soto Villamizar para que recibiera de los señores Camacho Roldán & Cía. las libranzas y arreglase el tanto por ciento o la comisión indicada, y procediera a la venta de las mismas libranzas al precio corriente en la plaza. El señor Soto Villamizar comunicó luego a la Secretaría general, el 24 de agosto de 1878, que ya tenía realizadas casi todas las libranzas al 55% por ser sin interés. El Agente señor Soto, a indicación del Gobierno de Santander, consiguió en el Banco de Bogotá el producto líquido. (En el capítulo que trata de la contabilidad se halla expresada la cuenta especial de los fondos provenientes de la renta de sal). Pues bien, esos \$7.223 que bien pudieron obtenerse del Administrador de salinas de Zipaquirá, inmediatamente después que el preguntó a quien se le entregaban, dejaron de ingresar íntegramente en la Tesorería General del Estado. Solo entro la suma de \$3.736, según informe que ha dado el Tesoro general. Por manera que se sufrió sin necesidad una pérdida de \$3.486 con 60 centavos.

Conforme al Código Fiscal de la Unión y a la ley primeramente citada sobre la materia, el Gobierno Nacional nada tiene que hacer respecto del manejo de los fondos que corresponden a los Estados del precio de la sal. Lo que a cada uno corresponde, según las liquidaciones mensuales, debe pasar de las Administraciones de salinas directamente a poder de los Gobiernos de los Estados; que luego la inversión de esos fondos se efectúa según la designación que haga de ellos el Poder Ejecutivo general de acuerdo con el Gobierno del Estado.

Esta explicación es necesaria, porque hay quien crea, que los fondos de que me ocupo son fondos comunes del Gobierno Nacional o del Estado, y que por tanto se puede disponer de ellos discrecionalmente. Son fondos especiales y por consiguiente de aplicación especial.”

(Mensaje del presidente de Santander a la Asamblea legislativa del Estado en 1879, segunda parte, pormenores del informe, sección primera, negocios del ramo de gobierno, capítulo 2, fomento, pág. 22)

Anexo 6. El Impuesto Único Directo en Santander -1858

La Asamblea Constituyente del Estado de Santander DECRETA:

Art. 1°. Para atender a los gastos de la Administración Pública se cobrará en el Estado una sola contribución, que consistirán en un tanto por ciento sobre la riqueza.

Art. 2°. Este tanto por ciento será fijado por el Jefe Superior de Estado, con vista de los datos que sobre la riqueza le suministren los Tribunales de Impuesto sobre los Distritos. Para el efecto se formará una regla de proporción cuyo primer término será el monto total de la riqueza de los Distritos; el segundo término será la cantidad a que ascienden los gastos públicos según la ley de presupuestos; y el tercero el número ciento; el cuarto término representará la cuota de contribución que corresponde a cada cien pesos de riqueza.

Art. 3°. La riqueza de cada particular se avalará por él mismo.

Capítulo 2°. De la distribución del Impuesto

Art. 4°. Para la distribución del impuesto se establece en cada Distrito un Tribunal compuesto del Alcalde, del Juez Parroquial, del Fiscal del Distrito y de dos vecinos más sacados a la suerte de entre los individuos que sepan leer y escribir. El Tribunal tendrá un secretario nombrado por él a mayoría de votos.

Art. 5°. El Alcalde, el Juez Parroquial y el recaudador se reunirán el día 20 de octubre a formar la lista de los vecinos que puedan ser miembros del Tribunal, y el 24 verificarán el sorteo que comunicarán oportunamente a los que resulten nombrados.

Art. 6°. El Tribunal de impuesto se reunirá el 1 de noviembre y tendrá sesiones hasta el treinta, estas sesiones no tendrán lugar con menos de la concurrencia de tres de sus miembros.

Art. 6°. Dentro de los primeros días siguientes al de la instalación del Tribunal, todo individuo residente del Distrito tiene obligación de presentarle una declaración jurada de su riqueza, expresando en ella cada uno de los objetos que la forman y su valor.

Art. 8°. Cuando el Tribunal sospeche inexactitud en la declaración de riqueza de un particular, tiene derecho para exigirle juramento sobre ella y para reformarla con vista en los datos que recoja.

Art. 9°. Con vista de la declaración y variaciones de que hablan los artículos anteriores, el Tribunal procederá a sumar las diferentes riquezas existentes en el Distrito, y a dar cuenta al Jefe Superior, antes del 20 de noviembre, del monto total de la riqueza del Distrito, para los efectos del artículo 2° de la presente ley.

Art. 10°. El tanto por ciento del impuesto debe estar señalado y comunicado a los distritos antes del 20 de diciembre.

Art. 11°. Recibido por el Tribunal el Decreto de fijación del tanto por ciento de impuesto, procederá a formar una lista de los que conforme a esta ley están sujetos al pago del impuesto, expresando en ella el nombre y apellido de cada uno, la cifra del valor de su

riqueza y lo que debe pagar de impuesto. Esta lista debe estar formada el último día de diciembre; y para que se publique por bando y por cartulinas en los días feriados del mes de enero, se pasará en copia al Alcalde. Otra copia igual se pasará al recaudador del Distrito.

Art. 12°. La riqueza de los individuos que no presenten declaración alguna, queda sujeta a los cálculos que de ella forme el Tribunal de impuesto.

Art. 13°. El Estado no garantiza ni protege al tenor de sus leyes las propiedades de los individuos que no paguen la contribución que por la presente se establece. En consecuencia: 1°. No podrán registrarse en las notarías ni surtir efecto alguno legal, las escrituras de contrato de venta, donación u otra clase de enajenación, de arrendamiento, hipoteca, imposición o gravamen sobre finca o bien perteneciente a individuo que no acredite con el recibo de respectivo recaudador que ha pagado la contribución que le corresponde, en el tiempo anterior al contrato; 2°. Para todos los efectos legales no se refutará como poseedor legítimo de una finca o bien, sino a aquel que acredite que ha pagado la contribución que se le ha asignado; y no será oída demanda sobre amparo de posesión o propiedad no sobre frutos, arrendamiento o cualquiera otro derecho derivado del de la posesión y propiedad, sin que se acredite del mismo modo que se ha pagado la contribución hasta el semestre anterior a la gestión judicial que se intenta o se contesta; el avalúo dado a los bienes raíces para hacer efectiva la contribución, será el único que podrá servir para cualquier reclamación sobre daños y perjuicios, y para todo efecto legal; 4°. Ningún heredero o legatario, sea de la clase que fuere entrará en posesión de finca alguna sin que se acredite el pago de la contribución. Toda translación de dominio presupone el pago corriente de la contribución sobre la finca de que él es objeto.

Parágrafo 1°. Esta disposición no contiene los contratos entre individuos a quienes no se haya repartido impuesto alguno.

Parágrafo 2°. Para los efectos de éste artículo el Alcalde pasará en copia al Notario respectivo la lista de los contribuyentes formada por el Tribunal de impuesto.

Capítulo 3° Del pago del Impuesto

Art. 14°. Están sujetos al pago del impuesto los individuos o corporaciones que posean cualquier porción de riqueza en el Estado.

Art. 15°. Los dueños de fincas raíces que reconozcan sobre ellas algún censo, deducirán el importe de éste, del valor de la finca, y los censualistas harán figurar dicho impuesto en su capital.

Art. 16°. El individuo que posea bienes en distintos distritos parroquiales del Estado, pagará el impuesto en el de su residencia, en el cual debe presentar su declaración de riqueza, comprendiendo todo lo que posea en el Estado; pero si el dueño residiere fuera de éste, se presentará la declaración y se pagará el impuesto por el arrendatario o el administrador de los bienes en el Distrito que resida.

Art. 17°. El pago del impuesto se hace por semestres adelantados: el primer semestre se paga en los últimos quince días de enero, y el segundo en los últimos días de

junio. Toda demora da al Estado el derecho de cobrar el doble de la cuota que ha debido consignarse.

Capítulo 4° De la recaudación del impuesto

Art. 18°. En cada distrito parroquial habrá un recaudador del impuesto nombrado por el Tesorero General del Estado.

Art. 19° El recaudador tendrá el sueldo fijo o eventual que le señale el presidente del Estado y deberá prestar la caución que este mismo funcionario establezca.

Art. 20°. El recaudador es responsable por todo lo que deje de recaudar por omisión o descuido en el cumplimiento de sus deberes.

Capítulo 5° Disposiciones Varias

Art. 21°. Autorízase al presidente del Estado para expedir los reglamentos necesarios a fin de que ésta ley tenga su más cumplida ejecución, pudiendo al efecto variar las fechas señaladas para diversas operaciones relativas a la distribución y recaudación del impuesto correspondiente al año próximo.”

Gaceta de Santander 24 de Marzo de 1858

Lista de Tablas

TABLA 1. INGRESOS CORRIENTES DEL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER (1858 – 1883).....	116
TABLA 2. INGRESOS, GASTOS E IMPUESTOS DIRECTOS POR DEPARTAMENTOS DE SANTANDER 1868 - 1872.....	126
TABLA 3. CONSOLIDADO RECAUDO DEPARTAMENTOS Y ESTADO SANTANDER 1868 -1872.....	127
TABLA 4. N. N. VECINO DEL PALMAR: DECLARO Y EN CASO NECESARIO JURO QUE POSEO EN EL ESTADO LO SIGUIENTE:	132
TABLA 5. RIQUEZA DECLARADA Y NÚMERO DE DECLARANTES POR DISTRITO 1858	134
TABLA 6. GARCÍA ROVIRA – RIQUEZA DECLARADA, TASA DEL IMPUESTO ÚNICO Y % PARA INSTRUCCIÓN PÚBLICA POR DISTRITOS - 1878 (\$).....	134
TABLA 7. SOCORRO– RIQUEZA DECLARADA, TASA IMPUESTO DIRECTO Y SU DISTRIBUCIÓN 1881(\$)	135
TABLA 8. DEPARTAMENTO DEL SOCORRO, ADJUDICACIÓN DE REMATES DE DEGÜELLO POR DISTRITOS, CON FECHA DE POSESIÓN DEL REMATE 1RO DE ENERO DE 1881.....	140
TABLA 9. DEPARTAMENTO DEL SOCORRO INGRESOS POR DEGÜELLO 1878 - 1879 - 1881 (\$).....	140
TABLA 10. DEPARTAMENTO DEL SOCORRO INGRESOS DE AGUARDIENTE POR DISTRITO	142
TABLA 11. RENTAS DEPARTAMENTALES Y SUELDOS COLECTORES DE IMPUESTOS 1862-1863.....	142
TABLA 12. INGRESOS DE SANTANDER DE LAS SALINAS NACIONALES 1874. 143	
TABLA 13. GASTOS ESTADO SOBERANO DE SANTANDER – 1859-1880 (PESOS)	149
TABLA 14. GASTOS TOTALES NOMINA PÚBLICA ESTADO SOBERANO – 1859, 1860, 1864 Y 1871	155
TABLA 15. SUELDOS ANUALES FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE SANTANDER 1859	155
TABLA 16. DEUDA DEL GOBIERNO FEDERAL CON EL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER	164
TABLA 17. CONTRIBUCIÓN POR JORNALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CAMINOS EN EL DEPARTAMENTO DE SOCORRO (1881)	191
TABLA 18. CARGAS QUE HAN TRANSITADO POR EL PUERTO DE BARRANCABERMEJA. JULIO A DICIEMBRE DE 1867.....	204
TABLA 19. IMPORTACIONES DE PUERTO DE SANTANDER. ENERO A JULIO DE 1868	205
TABLA 20 EXPORTACIONES EN CARGAS POR EL PUERTO DE SANTANDER - ENERO A JULIO DE 1868.....	206
TABLA 21. IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE LOS DEPARTAMENTOS DE SOTO Y GUANENTA 1872 -1874 (CARGAS)	209

TABLA 22. IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES HECHAS POR EL PUERTO DE LOS CACHOS EN EL AÑO CORRIDO DESDE EL 1 DE JULIO DE 1873 AL 30 DE JUNIO DE 1874 AL ESTADO VENEZOLANO DEL TÁCHIRA.....	210
TABLA 23. ALUMNOS CONCURRENTES EN EL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER (1874 -1875)	255
TABLA 24. ESCUELAS Y MATRÍCULA ESCOLAR EN EL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER (1868 -1875)	255
TABLA 25. EMPLEADOS, MATRÍCULA Y SUELDOS EN COLEGIOS PÚBLICOS DE SANTANDER 1878	257
TABLA 26. DEPARTAMENTO DE GARCÍA ROVIRA - ESCUELAS, MATRÍCULA Y SUELDOS (1866).....	258
TABLA 27. GASTOS POR DEPARTAMENTOS EN INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y POR DISTRITOS DEL DEPARTAMENTO VÉLEZ (1873)	259
TABLA 28. ÚTILES Y LIBROS REMITIDOS A LAS ESCUELAS PRIMARIAS POR DEPARTAMENTO	261

Lista de Mapas

MAPA 1. ESTADO SOBERANO DE SANTANDER DIVISIÓN ADMINISTRATIVA	58
MAPA 2. ESTADOS SOBERANOS DE LA CONFEDERACIÓN GRANADINA Y SUS CAPITALS	59