

FINANZAS EN EL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER 1857-1886

WILFRED ALONSO ROMERO ARCINIEGAS

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE HISTORIA
BUCARAMANGA
2014**

FINANZAS EN EL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER 1857-1886

WILFRED ALONSO ROMERO ARCINIEGAS

**Trabajo de Grado para obtener
el título de Magister en Historia**

**Director
WILLIAM BUENDÍA ACEVEDO
Magister en Historia**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE HISTORIA
BUCARAMANGA
2014**

A Mis Padres, por su incondicional amor y paciencia.

A Daniela Flórez, por la alegría que ha traído a mi vida.

A Maye, ella lo sabe...

AGRADECIMIENTOS

Mis más grandes y sinceros agradecimientos a **Mayerly Hernández Sánchez** quien fue el elemento decisivo para la culminación de este proyecto. Gracias a su invaluable apoyo anímico y material este trabajo pudo llegar a su culminación satisfactoria.

Agradezco de la misma manera a mi **Madre** y mi **Padre** por soportar y apoyar incondicionalmente mis decisiones. Al Director del proyecto **William Buendía**, por sus recomendaciones necesarias para la elaboración del proyecto. Del mismo modo, agradezco al Maestro **Juan Alberto Rueda** quién con sus constantes correctivos y su particular forma de desilusionar y alentar el camino dejó, sin duda alguna, marcado mi quehacer como historiador.

Así mismo, agradezco a mis gratos amigos que fueron parte importante en el desarrollo de esta etapa profesional. Hablo particularmente de los **Tiempos Modernos** con quienes en constantes discusiones nos hemos permitido *pensar* nuestro derredor; también a **Otoniel Echavarría** y **Gabriel David Samacá** dos referentes más que suficientes para iniciar mis caminos por la historia.

En el mismo sentido, doy gracias a mi tío **Fabio Arciniegas González**, pues sin su mano colaboradora este esfuerzo no habría resultado.

Por otro lado, han sido de mi más sincero agrado los comentarios de los dos calificadores del proyecto **Salomón Kalmanivitz** y **Edwin López**, pues con su colaboración el escrito tomó al final un rumbo más sólido.

Por último, y no menos importante, agradezco el amor, la atención, apoyo y paciencia de **Daniela Flórez Poveda** quien alegró de la mejor manera la etapa de culminación del trabajo.

A la Música, el Cine y la Literatura que siempre me acompañarán...

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	13
1. GENERALIDADES PARA UN ESTUDIO FISCAL EN EL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER	17
1.1. El radicalismo Liberal como administrador.	21
1.2. Santander como “laboratorio” del liberalismo.	35
1.3. El Estado de Santander en el marco del proyecto liberal.	43
1.3.1. Demografía y Geografía del Estado de Santander	43
1.3.2. Caminando a la presidencia	50
2. ADMINISTRACIÓN FISCAL DEL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER	54
2.1. Organización del Tesoro y la Hacienda en el Estado de Santander. 1857-1862 el ensayo y error	55
2.1.1. Organización de la Hacienda y el Tesoro Público	58
2.1.2. Organización Impositiva	65
2.2. ¿Continúa el ensayo y error? Ajustándose a la realidad. Reformas a la organización de la Hacienda y el Tesoro en el Estado Soberano de Santander 1862-1886.	71
2.2.1. Reformas al Funcionamiento del Departamento de Hacienda Y Tesoro	73
2.2.2. Reformas a la Organización Impositiva	80
3. INTERCAPÍTULO. EL PRESUPUESTO COMO DOCUMENTO.	89
4. INGRESOS, GASTOS, DÉFICIT Y DEUDA EN EL ESTADO DE SATANDER.	96
4.1. Series de los Ingresos del Estado	96
4.2. Series de los Gastos del Estado	107
4.2.1 Gastos en Fuerza Pública e Instrucción Pública	122
4.3. Déficit y Deuda en el Estado de Santander	129
5. CONCLUSIONES	137
BIBLIOGRAFÍA	142
ANEXOS	151

LISTA DE TABLAS.

pág.

Tabla No 1 BALANCE FISCAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA	29
Tabla No 2 POBLACIÓN ES SANTANDER	48
Tabla No 3 FUNCIONES, FUNCIONARIOS Y DEPENDENCIAS DEL DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y TESORO	63
Tabla No 4 INGRESOS, GASTOS Y SALDOS EN LA NUEVA GRANADA 1846-1860	72
Tabla No 5 COMPARATIVO NO OFICIAL DE IMPUESTOS ENTRE LOS ESTADOS SOBERANOS 1884	83
Tabla No 6 PRESIDENTES DE LA UNIÓN, PRESIDENTES DEL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER, SECRETARIOS DE ESTADO, SECRETARIOS DE HACIENDA Y TESOREROS GENERAL	93
Tabla No 7 PARTICIPACIÓN DE LAS PRINCIPALES RENTAS ESTATALES SOBRE EL TOTAL	105
Tabla No 8 SUELDOS PÚBLICOS EN EL ESTADO DE SANTANDER	108
Tabla No 9 RELACIÓN ENTRE INGRESOS TOTALES, GASTOS TOTALES, DÉFICT O SUPERÁVIT	129
Tabla No 10 EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DURANTE LOS 60'S	132
Tabla No 11 DEUDA PÚBLICA PARA EL AÑO DE 1875	133
Tabla No 12 DEUDA PÚBLICA PARA EL AÑO DE 1879	134
Tabla No 13 DEUDA PÚBLICA PARA EL AÑO DE 1882	135

LISTA DE GRÁFICOS.

	pág.
Gráfico No 1 Producto por habitante 1765-1905	23
Gráfico No 2 Tamaño del Estado: Impuestos como proporción del PIB	25
Gráfico No 3 Ingreso de la Nación y los Estados	27
Gráfico No 4 División político-administrativa Estado de Santander 1876	45
Gráfico No 5 Población de Santander 1851-1912	48
Gráfico No 6 Población en Santander 1851-1912 (barras)	49
Gráfico No 7 Departamento de Hacienda y Tesoro 1857	59
Gráfico No 8 Departamento de Hacienda y Tesoro 1862	62
Gráfico No 9 Departamento de Hacienda y Tesoro 1880	77
Gráfico No 10 Departamento de Hacienda y Tesoro 1885	80
Gráfico No 11 Renta Total Anual del Estado de Santander	97
Gráfico No 12 Renta <i>Per Cápita</i>	99
Gráfico No 13 Renta de Aguardiente	100
Gráfico No 14 Renta de Degüello	102
Gráfico No 15 Renta de Impuesto Directo	104
Gráfico No 16 Gastos Totales y por Departamentos en el Estado de Santander	110
Gráfico No 17 Gastos Totales Estado de Santander	111
Gráfico No 18 Gastos <i>Per Cápita</i>	112
Gráfico No 19 Gastos Departamento de Gobierno	113
Gráfico No 20 Gastos Departamento de Justicia	114
Gráfico No 21 Gastos Departamento Establecimientos de Castigo y Ob Pub.	116
Gráfico No 22 Gastos Departamento de Hacienda y Tesoro	117
Gráfico No 23 Gastos Departamento de Beneficencia	118

Gráfico No 24 Gastos Departamento de Deuda Pública	119
Gráfico No 25 Gastos Departamento de Fometo	120
Gráfico No 26 Gastos Departamento de Instrucción Pública	121
Gráfico No 27 Presupuesto de gastos de Instrucción Pública 1859-1885	123
Gráfico No 28 Gastos en Instrucción Pública y Primaria (Peronal y Material)	123
Gráfico No 29 Relación de gastos en Fuerza Pública (Material y Personal)	124
Gráfico No 30 Proporción del Gasto en Fuerza Pública (Mat. y Pers.)	126
Gráfico No 31 Gastos en Fuerza Pública (1871-1885)	127
Gráfico No 32 Relación entre Gastos Totales e Ingresos Totales	130

RESUMEN

TÍTULO: FINANZAS EN EL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER 1857-1886*

AUTOR: Wilfred Alonso Romero Arciniegas **

PALABRAS CLAVES: Sociedad Política, Poder Infraestructural, Presupuesto de Rentas y Gastos, Déficit, Deuda.

CONTENIDO: La presente investigación reconstruye la imagen de la Hacienda y el Tesoro público del Estado Soberano de Santander, enfocándose en el desenvolvimiento de las finanzas. Esto se hace relevante en tanto el liberalismo del siglo XIX siempre ha sido un nodo de discusión en la historiografía. Para ello, se ha decidido trabajar uno de los Estados insignias durante la experiencia federal, el Estado de Santander. Las dimensiones estadísticas aquí recopiladas, así como la organización del aparato administrativo de la Hacienda y el Tesoro nunca habían sido trabajadas en minucia en investigaciones previas de la historiografía regional.

De esta manera, el trabajo se subdivide en cuatro capítulos que tratan de generar un panorama general de las finanzas estatales. Así, el primer capítulo abre el debate sobre la forma de hacer la historia económica, abordando los conceptos y metodologías más enriquecedoras para el ejercicio historiográfico; dando paso así a la discusión con los principales textos para el trabajo de las finanzas en la Historia económica colombiana; y por último dejando un contexto general al lector sobre las finanzas en la nación. El segundo capítulo reconstruye la organización del Departamento de Hacienda y Tesoro del Estado de Santander, analizando su evolución, la transformación en los impuestos y las tasas impositivas, como en la capacidad del Estado para recaudarlas; esto es qué tan efectivo fue el Poder Infraestructural que se desarrolla en Santander. El tercer apartado es un intercapítulo que se pregunta por el estudio del documento presupuestal, discutiendo el modo de apreciación de éste en la historiografía económica. El cuarto y último capítulo presenta los resultados de las series estadísticas reconstruidas, permitiendo visualizar el cambio en los Ingresos, Gastos, Déficit y deuda del Estado.

* Proyecto de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Historia. Mg. William Buendía Acevedo.

SUMMARY

TITLE: FINANCES IN THE SOVEREING STATE OF SANTANDER. 1857-1886 *

AUTHOR: Wilfred Alonso Romero Arciniegas **

KEY WORDS: Political Society, Infrastructural Power, Income and Expenses Budget, Deficit, Debt.

FRAME WORK: This research reconstructs the image of the Tax and Treasury Bureau of the Sovereign State of Santander, focusing on the development of finance. This is relevant considering that the nineteenth-century liberalism has always been a discussion node in the historiography. To do this, it has decided to work a State insignia during the federal experience, the state of Santander. The statistical dimensions compiled here, and the organization of the administrative structure of the Tax and Treasury Bureau had never been worked in depth in previous research of regional historiography.

Thus, this work is divided into four chapters that tries to generate an overview of state finances. In this manner, the first chapter opens the debate on how to do economic history, approaching the concepts and methodologies most enriching in the historiographical exercise, leading to the discussion with the main texts for the research of finance in the Colombian Economic History; and finally, leaving the reader with a general background on finance in the nation. The second chapter reconstructs the organization of the Tax and Treasury Bureau of the State of Santander , analyzing its evolution , transformation in taxes and tax rates, and the state's ability to collect them , that is how effective was the Infrastructural Power that develops in Santander. The third section is a Interchapter that questions the study of the budget document, discussing the appreciation view in the economic historiography. The fourth and final chapter presents the results of the reconstructed data series, allowing visualize the change in income, expenditure, deficit and debt.

* Degree Project

** Faculty of Human Sciences. School of History. Mg. William Buendía Acevedo.

INTRODUCCIÓN

El liberalismo es un tema de investigación que ha suscitado controversia en la historiografía de nuestro país. Esto se debe principalmente a las multiformes características desarrolladas por la ideología liberal en el siglo XIX. En general, el liberalismo es tema de interés en diferentes campos de las ciencias sociales. Por ejemplo, el programa político de los gobiernos liberales, especialmente de los primeros¹, se propuso menguar el efecto causado por las instituciones coloniales heredadas de la experiencia hispánica en territorio americano, o lo que es lo mismo, tener a *La Colonia como Oponente* tal como Köning² lo ha conceptualizado. Por ello, el proceso de transformación iniciado a mediados del siglo XIX debe entenderse desde diferentes perspectivas: económica, política, social o cultural³.

A pesar del interés historiográfico que ha despertado el tema del liberalismo, los estudios realizados no han profundizado en lo referente a la administración de las finanzas durante el período de gobierno liberal, prolongado en la segunda mitad del siglo XIX. Esto no significa que el interés sobre el estudio de las finanzas haya sido dejado a un lado por completo. Trabajos recientes como los de Junguito⁴; Kalmanovitz y López⁵; Rodríguez y Arévalo⁶ han contribuido teórica, metodológica y empíricamente a la discusión en la materia. También existen otros textos clásicos que han hecho valiosos aportes a la caracterización formal de las

¹ Esto es después del establecimiento del primer gobierno elegido como partido político. Recordamos que en el proceso electoral de 1849 el partido liberal se alza en el gobierno a través del General José Hilario López el 7 de Marzo del año mencionado.

² 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, 1750-1856. Banco de la República, Bogotá, Colombia. 1994. Pág. 448. En su trabajo Köning desarrolla la idea de que en la formación de este nacionalismo modernizador tener la Colonia como Oponente fue una de las características determinantes para la consolidación del proyecto liberal de medio siglo. El papel modernizador del liberalismo estuvo en pugna con las expresiones que devenían de la Colonia, esto es: falta de libertad política y de pensamiento, monarquía, absolutismo, aristocracia y atraso.

³ De la misma forma el volumen editado por Rubén Sierra Mejía comparte esta visión de complejidad enraizada en el análisis del liberalismo, especialmente del liberalismo radical. MEJÍA, Rubén Sierra (ed). El radicalismo colombiano del siglo XIX. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. 2006.

⁴ JUNGUITO, Roberto. Las finanzas públicas en el siglo XIX. En Economía colombiana del siglo XIX. Fondo de Cultura Económica. Bogotá, Colombia. 2010.

⁵ KALMANOVITZ, Salomón y LÓPEZ, Edwin. Las cuentas nacionales de Colombia en el siglo XIX. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá, Colombia. 2009. Disponible en internet. También véase: Las finanzas públicas de la confederación granadina y los estados unidos de Colombia 1850-1886. Revista de Economía Institucional, vol. 12, No 23, segundo semestre. pp. 199-228. 2010.

⁶ RODRIGUEZ, Oscar y HERNANDEZ, Decsi. La fiscalidad bajo un régimen de dominación colonial: el caso de la Caja Real de Cartagena, 1738-1802. Anuario colombiano de historia social y de la cultura. n. ° 35 Pp. 19-64. Bogotá, Colombia. 2008.

finanzas a nivel nacional. Entre ellos podemos citar los importantes trabajos de López Garavito⁷ y Cruz Santos⁸.

En el contexto del debate historiográfico sobre las administraciones liberales en el marco de la experiencia política federal, se erige la presente investigación con el propósito de discutir sobre la administración financiera del Estado de Santander, territorio que prefirió el liberalismo decimonónico para desarrollar su modelo de gobierno. Siendo más específico, se hace el análisis de las finanzas del Estado de Santander durante el período de la constitución y el fin de la experiencia federal, es decir, el lapso transcurrido entre 1857-1886.

Bajo esta perspectiva, se cuestiona el marco de un Estado que prefirió menor carga impositiva para su funcionamiento⁹. Cabe recordar que el Estado de Santander, frente a los demás estados de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia, fue el que menor carga tributaria mantuvo en su experiencia de gobierno. Siendo así ¿Cómo fue posible el sostenimiento político-económico del Estado de Santander durante la experiencia federal teniendo en cuenta su persistente déficit fiscal? El presente trabajo se desliga del paradigma aceptado sobre el caso santandereano: el calificativo de David Church Johnson de “conejillo de Indias” o “laboratorio” del liberalismo radical, sobre el cual se han sostenido la mayoría de trabajos que tienen como objeto el Estado de Santander en el siglo XIX¹⁰.

Para este fin, se han tomado las finanzas como punto de referencia para subrayar la gestión de los gobiernos liberales. No solo se estudian los niveles de Ingreso, Gasto, Déficit y Deuda del Estado; también se observan las reformas impositivas transcurridas en el período seleccionado, como la organización del Departamento administrativo encargado del Recaudo Fiscal y la preparación de los planes de Presupuesto. Esto significa que el análisis no se preocupa exclusivamente por las cuantías especificadas en las variables de las finanzas, sino también por su

⁷ LÓPEZ G., Luis F. Orígenes y fundamentos de la hacienda y la economía colombiana. Universidad del Externado. Bogotá, Colombia. 2000.

⁸ CRUZ SANTOS, Abel. Economía y hacienda pública: de los aborígenes a la federación. Historia extensa de Colombia. Bogotá, Colombia. Ediciones Lerner-Academia Colombiana de Historia. 1965. vol. 15, tomo. 1

⁹ En este punto la referencia es explícita al trabajo de Isidro Hernández Rodríguez, en donde plantea la pregunta ¿por qué un Estado prefiere menos a más tributación?, para el desarrollo de su ensayo, véase: HERNÁNDEZ, Isidro. Tributación en Colombia y los Orígenes de su Brecha Impositiva, 1821-1920. Documentos de Trabajo No 37. Universidad del Externado. 2011.

¹⁰ Pues si el Estado de Santander fue el que menor carga fiscal sostuvo ¿cómo hubo de sostener su proyecto político? Esto pretende separar la visión del trabajo de la perspectiva de Johnson para quien el caso de Santander es interesante por ser la tierra donde el liberalismo se asentó por preferencia política. Si bien no se niega lo razonable de este argumento de justificación para la elección del caso santandereano, aquí se intenta analizar el Estado de Santander por ser el caso de menor carga impositiva entre los estados de la Unión.

estructura organizacional, entendiendo que ambos aspectos son parte de un mismo proceso de constitución del Estado.

Siguiendo este camino se ha reconstruido la serie de Ingresos, Gastos, Déficit y Deuda del Estado de Santander. Por ello se acude, en primera instancia, a las gacetas oficiales del Estado, con el propósito de establecer comparativos entre las primeras y segundas liquidaciones presupuestales. Además, se comparan los resultados y se cotejan con la información que presentaron los Presidentes del Estado a la Asamblea Legislativa, informes anuales de los cuales se compilan 18 de los 29 del total. También los archivos de leyes y decretos son un instrumento de relevancia para el desarrollo investigativo.

Junto con lo anterior, algunos datos incorporados hacen parte de los estudios ya elaborados sobre el tema de las finanzas en el caso santandereano y en el caso nacional. Esta bibliografía secundaria, aunque escasa, es de bastante validez para el desarrollo de la discusión presentada en el trabajo. Más adelante se aborda el tema con mayor detenimiento. Por lo pronto se puede decir que el creciente interés sobre este período ha permitido enriquecer el análisis, aunque debe señalarse la falta de una obra que enfoque sus alientos a la reconstrucción de las finanzas de los nueve Estados Federales.

Siendo así, el documento se presenta en cuatro secciones o apartados. El primero de ellos pone en relieve las bases conceptuales y metodológicas desde las cuales la investigación se desarrolla. Para lograr esto, en primera medida se aborda el contexto general de la administración del Gobierno Nacional (GN en adelante) por parte de los liberales durante el período de análisis. Luego se hace un recorrido por las diferentes ópticas desde las que se ha analizado el objeto de estudio; además, en este mismo apartado, se discute el problema teórico-conceptual en el cual la investigación se desenvuelve. Por último, se presenta un contexto general de la demografía y geografía del Estado, así como de las principales ideas que sostuvieron el proyecto liberal de la segunda mitad del siglo XIX.

El segundo apartado es un esfuerzo por extender y esclarecer lo antes realizado en la historiografía regional. Se hace una reconstrucción del Departamento de Hacienda y Tesoro del Estado de Santander. Al evidenciar los inusuales cambios en el cuerpo de funcionarios que componían este departamento y también en la imposición fiscal del Estado, se llega al objetivo central del capítulo: analizar las reformas fiscales del Estado de Santander, teniendo en cuenta que las reformas fiscales no son meramente los cambios en los tributos y sus tasas sino también las reformas en el personal administrativo de la Hacienda y el Tesoro. Esto se hace válido para la reinterpretación del Presupuesto a la que apunta la presente investigación.

El tercer capítulo, o intercapítulo, quiere abrir la discusión ante la reinterpretación del documento presupuestal. Esta iniciativa parte desde el segundo capítulo,

donde se establecen las redes administrativas que conformaron el Departamento de Hacienda y Tesoro y la rotación de cargos que sostuvieron los administradores liberales en el GN y en el Estado de Santander. De esta forma, el Presupuesto debe dejar de entenderse como un documento neutral en el que solo se presentan los datos financieros, sino que en el desvelamiento de su conformación, pueden analizarse las redes interpersonales de poder que acaecen allí.

La cuarta y última sección muestra los resultados de la reconstrucción de las series estadísticas de Ingresos, Gastos, Déficit y Deuda del Estado de Santander. En él se encuentran las orientaciones dadas a los recursos económicos por parte del gobierno liberal. Además, se cuestionan los argumentos sobre la capacidad que tuvo el Estado de Santander de manejar la deuda pública, pues ésta persistió durante todo el período estudiado.

En última instancia, se presentan las conclusiones finales de la investigación. Se delimitan las diferencias entre este trabajo y las precedentes investigaciones sobre el tema. Quedan algunas cuestiones importantes para trabajar en etapas posteriores, cuestiones de suma importancia para la historia económica de Santander y de Colombia en general. Cabe resaltar que los anexos estadísticos del presente documento pueden dar mayor claridad a la exposición del cuerpo textual. Para evitar confusiones, se dejó el cúmulo de tablas y gráficos restantes en el apartado de Anexos.

1. GENERALIDADES PARA UN ESTUDIO FISCAL EN EL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER

Las reformas que impulsaron los liberales a mediados del siglo XIX incitaron la agitación de la vida cotidiana, porque se deseaba acabar con los rezagos de la política colonial que había dominado las esferas de poder de la Nueva Granada. El *nacionalismo modernizador*¹¹ que asumen las reformas de mitad de siglo, se concentraron en la renovación del optimismo económico que tuvo la Nueva Granada pero que decayó por las medidas económico-políticas asumidas por los gobiernos anteriores a 1847. La política económica hasta entonces implementada tenía rezagos coloniales definidos por un sistema tributario anticuado y un proteccionismo que pretendía incrementar los ingresos del Estado, la producción de manufacturas nacionales y el sector artesanal¹².

Así, la segunda mitad del siglo XIX inicia su período de transformación económica, social y política con la administración del general José Hilario López (1849-1853) que fue la primera en tomar el poder político del territorio neogranadino como un partido político institucionalizado¹³. A partir de allí, se integraron un plan de

¹¹ Como se había mencionado este nacionalismo modernizador impulsado por los liberales se valió de ciertas nociones, fórmulas y símbolos de la retórica política para movilizar amplias esferas de la población civil a favor de sus proyectos. Por ejemplo, el concepto de *ciudadano* fue empleado como medio para borrar las diferencias étnicas, económicas, sociales y culturales de la población neogranadina. Así la fórmula del lema "Igualdad, Libertad y Fraternidad" intensificaría la figura del ciudadano pues vincularía a aquellos que habían permanecido al margen de la acción política y económica. Además, tener la *Colonia como Oponente* permitió enraizar en el discurso de los liberales un "enemigo" al cual atacar con su "proyecto nacional". No obstante, Köning muestra que esta modernización fue incompleta porque solo produjo un cambio parcial que no abarcó ni la sociedad, ni la economía, ni las regiones en su totalidad. Este proyectos solo terminó beneficiando unas capas sociales y algunas regiones que se beneficiaron económica y políticamente.

¹² Op. Cit. KÖNING, Hans-Joachim... Pp. 421- 439.

¹³ Para Köning, a finales de 1830 se habían delineado las dos grandes tendencias políticas de estas agrupaciones que concluyeron en los partidos Liberal y Conservador. Por ello, los perfiles de estas tendencias políticas antagónicas se hicieron perceptibles antes de la constitución formal de los partidos entre 1848 y 1849. Según el autor, la diferencia entre los partidos se expresaba menos en las cuestiones políticas que en las sociales. "No existía desacuerdo fundamental alguno en cuanto a la organización del Estado, la república, ni sobre la función y la posición del presidente y el parlamento, ni en cuanto al estado de derecho en cuanto tal. En cambio, ambos partidos divergían en los pareceres acerca de cómo debía estructurarse la sociedad de dicho Estado, si las posibilidades de desarrollo debían o no ponerse a disposición de los individuos, y cuáles habrían de ser estas mismas. Los liberales orientaron su política social que siempre incluía los intereses económicos hacia ciertas ideas nuevas e insólitas para la Nueva Granada, como la libertad de pensamiento, la capacidad y la independencia individuales, la democracia liberal y la participación política, el libre comercio y la libertad económica; por lo tanto defendieron el cambio social y pretendieron por sí mismos dar ese impulso. Los conservadores por su parte, se aferraron a los valores de la tradición hispánica, a las concepciones heredadas de la Colonia, de una sociedad articulada jerárquicamente y asentada en la autoridad, tal y como se manifestaba ante todo en la estructura de la hacienda, y asignaron a la Iglesia católica un papel social sobresaliente." *Ibíd.* Pág. 435.

reformas a la institucionalidad del Estado, para terminar de una vez por todas con el pasado colonial que agobiaba a los neogranadinos. Las reformas implantadas derivaban de una óptica liberal decimonónica de la economía, en donde el Estado debía abrir sus fronteras al mercado exterior en pro del desarrollo interior.

Para discutir sobre los aspectos más relevantes de las reformas que comprenden los periodos de 1845 – 1885, los intelectuales de la época coincidían en que las políticas del liberalismo del siglo XIX constituían la medicina necesaria para convertir a un atrasado país indígena en nación moderna. Tesis que, según McGreevy, comparten escritores del presente siglo como: Nieto Arteta¹⁴ y Fals Borda.

De allí que, para la mirada de estos estudiosos, 1850 fue una época preliminar en el progreso económico y social del país. Esta idea prevalece debido al impacto social de las reformas sobre la población indígena y las formas tradicionales de vida. Se debilita en varias regiones del país el antiguo abolengo, para permitir el surgimiento de un nuevo tipo de campesinado y de una nueva aristocracia del dinero, como también se recrudece el conflicto político con los sistemas bipartidistas y policlasistas, que aún hoy predominan. Es así como a través de este desarrollo socioeconómico en el siglo XIX en Colombia, se sientan las bases de la modernidad que se extendió hasta la actualidad.

Considerando lo anterior dentro del proceso de desarrollo económico, siempre habrá desplazamiento de recursos e ingresos de algunos grupos y regiones a otros. Ciertos núcleos se perjudican, pero esto no es evidencia de una decadencia general, sino que indica una tendencia hacia una mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Para demostrar que ha existido un estancamiento en todo el país, no es suficiente probar que hubo un descenso en los niveles de vida de los artesanos y de los jornaleros rurales del interior.

¹⁴ Nieto Arteta pone a disposición de la historia la visión del caos en la organización de la institución encargada del fisco. Para el autor son significativas las fallas administrativas en la sucesión de los cargos del ejecutivo y legislativo, en tanto no estabilizaron un sistema de recaudo de suma importancia para llevar a cabo los proyectos políticos. Además, menciona que otro factor de crisis en la institución es el desorden de la estructura económica incipiente del país, fallas en la comunicación, rezagos coloniales, es decir, una economía apenas en formación, según la define. También el autor se focaliza en el desarrollo de la formación de leyes fiscales, en tanto estas no contribuyeron a la organización sino que lograron el efecto contrario. Aunque de significativa importancia para el desarrollo del presente trabajo, el periodo de estudio de este capítulo de Nieto comprende la situación fiscal desde 1821 hasta 1850, es decir hasta cuando se rompe definitivamente los lazos coloniales en la economía nacional. En el periodo posterior no pone en el centro de atención el sistema de la hacienda pública, sino que incluye la interpretación de otras variables de corte socioeconómicas, además de la importancia de algunos productos agrícolas en la formación económica del siglo XIX como el tabaco, la quina y el añil. NIETO ARTETA, Luis E. Economía y cultura en la historia de Colombia. El Áncora editores. Bogotá, Colombia. Séptima edición. 1983.

Además, el efecto neto de los cambios en el comercio exterior y en otras áreas de la política económica, solo puede medirse entre las ganancias de los grupos que se beneficiaron y las pérdidas de los demás grupos. Es por esto que las deficiencias en las decisiones de política económica fueron una causa principal del estancamiento y la decadencia. Y por esta razón, para analizar los cambios de mitad de siglo debe tenerse en cuenta el examen de los orígenes y el desenvolvimiento de la política del gobierno en cuatro áreas cruciales durante el período 1845 - 1885.

De este modo, entre los años 1845 y 1885 se dieron en el país cuatro áreas principales que influyeron de manera perdurable sobre la trayectoria del crecimiento de la economía: la dirección de la política comercial; La política Agraria; La administración pública. (Federalismo vs Centralismo); El papel de la Iglesia en la vida nacional. Por su parte, las élites implementaron las decisiones del gobierno en provecho propio y en perjuicio de otros y, como controlaban las decisiones políticas, lograron afectar el cambio económico y la distribución del ingreso. De hecho, las decisiones de política económica no coincidían con un objetivo de bienestar general para el país.

En Colombia durante el siglo XIX la cuestión de la política giró en torno a dos puntos controversiales: el arancel y la tierra. La primacía que se le dio al arancel relegó a un segundo plano temas como la inversión extranjera, las políticas de inmigración, el control de cambios, los impuestos a las exportaciones y los requisitos para la repatriación de capitales (asuntos que con la crisis económica del tercer decenio se convirtieron en temas de Estado). En cuanto a la tierra, el problema radica en su *disposición*. Es decir, las que estaban en manos del gobierno (de las tierras baldías solo se sacaba provecho cuando llegaba el auge exportador, donde se otorgaban concesiones para la recolecta de quina y añil) y las que eran ocupadas por particulares, bien fuesen, propietarios con libre tenencia, grupos de religiosos u organizaciones comunales indígenas. De allí emanan, las controversias acerca de la gran masa de propiedades eclesiásticas las cuales entre 1861 y 1865 fueron expropiadas y revendidas a particulares, con el propósito de causar con las expropiaciones una serie de objetivos tales como:

Cancelar la deuda nacional y darle al crédito público una base más sólida; poner en circulación comercial las propiedades y el capital que se encontraban congelados; perjudicar políticamente a los conservadores; y perjudicar políticamente las sociedades monásticas. En síntesis, según comenta McGreevy, las reformas de 1850 instituyeron terapéuticas equivocadas para muchos problemas de la política económica y llevaron a una ralentización de la acción política para remediar de alguna manera otras contrariedades que aquejaban el panorama político, social y económico¹⁵.

¹⁵ Los problemas que dividían las opiniones en el país entre 1845 y 1885, incidían sobre las posibilidades de progreso o decadencia. Solo el problema del arancel era un asunto estrictamente

En este ambiente económico-político es que se hace necesaria la acción fiscal. Bajo esta perspectiva, según anota Rodríguez Salazar “Uno de los aspectos centrales de esta reforma fue la descentralización de las rentas que separaba los impuestos y gravámenes de orden nacional (renta de aduanas, correos, amonedación de metales, papel sellado, salinas y ventas de baldíos) de los provinciales.”¹⁶. Una vez Rafael Núñez tomó posesión del cargo de Secretario de Hacienda, las banderas del liberalismo económico y el federalismo político se acentuaron en la dirección gubernamental. Para entonces las finanzas estatales no se encontraban en su mejor momento. Tal como lo demuestra Roberto Junguito y Abel Cruz Santos en sus respectivas obras, el periodo previo a la conformación de la Confederación Granadina mostraba un balance deficitario en su situación fiscal. Para el año de 1856 el 64% de la renta de aduanas calculada en el presupuesto estaba pignorada para atender pagos de la deuda flotante¹⁷; así como un saldo deficitario del balance de rentas y gastos de 258.613 para el siguiente año. No obstante a estos desbalances en la situación fiscal, ésta se iría contrapesando con el movimiento comercial, pese a que las reformas tuviesen, más que una orientación económica, una orientación fiscal en palabras de Cruz Santos. Del año de 1855 a 1856 las exportaciones se incrementaron según los datos oficiales. Así un ambiente de relativa calma llegó en la administración de Mallarino donde los dos partidos tradicionales participaron en los alcances obtenidos.

A pesar de los esfuerzos por subsanar la situación, el cambio de administración del ejecutivo trajo consigo un cambio en la dinámica fiscal. La leve recuperación que se venía dado en los años predecesores desapareció como si se tratara de un espectro exorcizado al mejor estilo de las creencias fantasmagóricas. Joaquín

económico, los demás al producir graves desacuerdos y divisiones, tuvieron como única respuesta posible posponer su solución.

Además, el autor señala que como resultado del “reformismo” tenemos que: A) Las contantes luchas minaron cualquier posibilidad de desarrollo, debido a las divisiones políticas y las constantes guerras civiles de la época. B) En tiempo de guerra los prestamistas exigían sus dineros, por lo que se paralizaba el crédito. Los capitalistas enviaban su dinero al exterior a lugar seguro, y en ocasiones emigraban con este para residir en Inglaterra, Francia o España; la resultante escases de capital, elevo las tasas de interés, desalentando así cualquier iniciativa privada nueva. C) La falta de poder estatal frente a la violencia condujo a condiciones políticas negativas para el desarrollo y progreso económico. McGREEVY, William Paul. Historia económica de Colombia, 1845-1930. Tercer Mundo Editores. Tercera Edición. Bogotá, Colombia. 1982.

¹⁶ RODRIGUEZ, Oscar y HERNANDEZ, Decsi. Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. 2001. Pág.112.

¹⁷ Para profundizar en la situación fiscal puede consultarse diversos textos de la historiografía económica nacional. No obstante, aquí tomamos en cuenta unos de los más relevantes. CRUZ SANTOS, Abel. Economía y hacienda pública: de los aborígenes a la federación. *Historia extensa de Colombia*. Bogotá, Colombia. Ediciones Lerner-Academia Colombiana de Historia. 1965. vol. 15, tomo. 1; JUNGUITO, Roberto. Las finanzas públicas en el siglo XIX. En *Economía colombiana del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica. Bogotá, Colombia. 2010.

Valencia, secretario de hacienda de la confederación para entonces debió afrontar el revés que trajo consigo el cambio de gobierno. Para actuar sobre el mal, Valencia creó un plan para contrarrestar la carga fiscal. Al igual que sus predecesores tenía en mente la renta de las aduanas como medio para compensar el peso fiscal. Así, el Congreso concedió en 1857, algunas de las recomendaciones hechas por el ejecutivo entre las cuales se encontraba: contratar un empréstito, recibir anticipadamente las contribuciones, elevar los derechos de importación, y lo más importante, poner fin a la deuda con Jaime Mackintosh.

Pero la acción de Valencia duraría un periodo relativamente corto, meses después el cargo fue asignado a Ignacio Gutiérrez Vergara quién ya había cumplido la misma labor en la administración de Herrán. Según Luis Fernando Garavito, la modernización de la estructura del Tesoro, bajo el direccionamiento de Gutiérrez, decretada el 31 de Agosto de 1857 fue trascendente desde el punto de vista administrativo, dado que se ordenaron los cobros coactivos y se dividió la planta de funcionarios (una encargada de la contabilidad retrasada y la otra de la vigente; con diferencias de horario en sus jornadas), tratando de mejorar la efectividad de sus logros. A lo que afirma que, sumando la octava reforma republicana del régimen de hacienda promulgada el 10 de mayo de 1859, incidieron significativamente en el conflicto de 1860 dado que las medidas incluían una intervención en los poderes de los gobiernos confederados, lo que desató la furia de dirigentes regionales como el general Mosquera, quien llegando a sus extremos declaró la soberanía absoluta del Estado Soberano del Cauca en el decreto del 8 de mayo de 1860, reclamando una violación del pacto por parte del GN. Rebelión que fue replegándose por los demás estados, desatando así una nueva guerra que concluiría con la derogación del ejecutivo.

Para este periodo, las rentas más significativas en el territorio confederado eran las de aduanas; de otra parte, el gasto más preponderante era la deuda nacional, ambas estimadas en 1.200.000 y 782.487 respectivamente¹⁸. Este hecho repercutió en un desequilibrio fiscal dado que las rentas en las que las aduanas eran su mayor tributo, fueron debilitadas progresivamente por las reformas modernizadoras del medio siglo, a lo que los diversos secretarios de hacienda acusaron consecutivamente en sus mandatos administrativos. Para entonces, el total de los gastos presupuestados era superior al de las rentas estimadas en 168.000 aproximadamente. Este significativo desfaldo de las rentas, como era de esperarse, se tradujo en la reducción de gastos de instrucción pública, agricultura, minería, manufactura, comercio, dejando a la suerte de las administraciones provinciales.

1.1 El radicalismo Liberal como administrador.

¹⁸ OSPINA, Mariano. Mensaje del presidente de la Nueva Granada al Gobierno Nacional en sus sesiones de 1858. Citado en López Garavito.

Las reformas de los radicales se alzaron bajo la insignia de la *Libertad* como fundamento de la sociedad civil. Así, los principios liberales de la libertad de mercado, de culto, de expresión, de asociación, fundamentaron el discurso que elevaría el proyecto nacional. Por ello, en el orden de construir una república federal, el proyecto radical apuntó básicamente a unos objetivos específicos para lograr el buen funcionamiento de su programa: establecer un orden político, una permanente educación a la población civil y lograr la prosperidad económica de sus habitantes. El último punto, tal como opina Myriam Jimeno Santoyo¹⁹, se sostendría con la construcción de las vías de comunicación tan necesarias y la construcción de escuelas. Para Melo, la búsqueda y el establecimiento de un sistema fiscal más o menos productivo por parte de las administraciones regionales debía responder al alcance de dichos objetivos²⁰, puesto que el pacto constitucional de 1863 permitió mayor autonomía en la determinación de los tributos y el manejo de los gastos, además de limitar las funciones del GN en los campos mencionados.

Si bien, lograr los objetivos del desarrollo infraestructural del territorio Nacional fue un punto que acarreó muchas dificultades, en el campo del ordenamiento administrativo-político no fue diferente. Por ejemplo, Kalmavovitz sostiene que durante el periodo de constitución del proyecto federal los conflictos recurrentes en el panorama político nacional no pudieron ser solucionados negociadamente debido a dos puntos relevantes: la carencia de una hegemonía debido a la falta de instituciones que la permitieran y el desplazamiento del desarrollo económico como objetivo de corto plazo²¹.

Pese a esta situación, según los estimativos de Kalmanovitz en un trabajo en conjunto con Edwin López Rivera²² exponen que en el periodo comprendido entre

¹⁹ JIMENO, Myriam. Los límites de la libertad: ideología, política y violencia en los radicales. El radicalismo colombiano del siglo XIX. MEJÍA, Rubén Sierra (ed). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. 2006. Pág. 176.

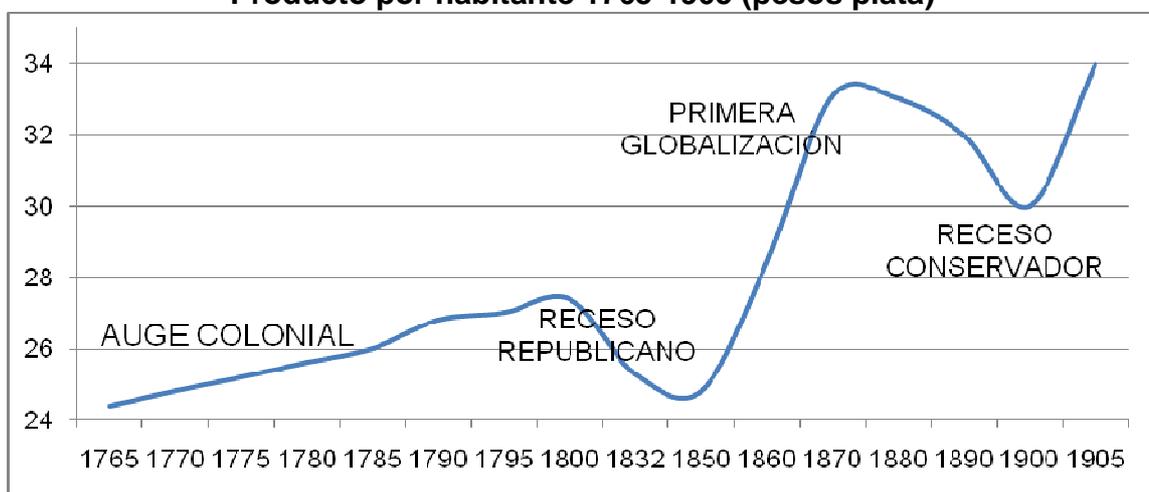
²⁰ MELO, Jorge Orlando. Las Vicisitudes del Modelo Liberal (1850-1899). OCAMPO, José A. y COLMENARES, Germán (Comp.). Historia Económica de Colombia. Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo. Bogotá, Colombia. 1994.

²¹ KALMANOVITZ, Salomón. El radicalismo colombiano del siglo XIX. MEJÍA, Rubén Sierra (ed). La idea Federal en Colombia durante el siglo XIX. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. 2006. Pág. 90.

²² KALMANOVITZ, Salomón. LÓPEZ, Edwin. El Ingreso Colombiano en el Siglo XIX. En Economía colombiana del siglo XIX. Fondo de Cultura Económica. Bogotá, Colombia. 2010. Véase también en: KALMANOVITZ, Salomón. LÓPEZ, Edwin. Las cuentas nacionales de Colombia en el siglo XIX. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá, Colombia. 2009. Disponible en internet. Pág. 34. En este último trabajo los autores señalan el pobre desempeño de la economía colombiana durante el siglo XIX, esto debido a que "Mientras que el PIB per cápita en el siglo XX creció a tasas cercanas al 2,4 por ciento anual promedio, en el siglo XIX tan sólo creció al 0,1 por ciento anual, resultado del pobre desempeño de la primera mitad del siglo (el producto per cápita se contrajo a un ritmo del 0,2 anual) y de la lenta recuperación de la segunda mitad (crecimiento del 0,5 anual). Todas las

1850-1885 el crecimiento económico se ve impulsado por un dinamismo del sector externo, explicado por las exportaciones y las mejorías en los términos del intercambio. Con ello, los autores buscan menguar el argumento tradicional y replegado por la historiografía nacional, que vincula al periodo de las administraciones liberales con calificativos de anarquía política y estancamiento económico, exponiendo el positivo efecto que tuvo el mercado mundial en la economía especialmente en la década de los 70's, pese a los reiterados conflictos político-civiles. El gráfico No 1 muestra el crecimiento del producto por habitante, señalando los efectos negativos de la independencia y el posterior receso causado por el periodo en el que la hegemonía conservadora toma las riendas de la política nacional.

GRÁFICO No 1
Producto por habitante 1765-1905 (pesos plata)



Fuente: Kalmanovitz y López Rivera.

Bajo esta perspectiva, el periodo del auge político liberal queda demarcado por un crecimiento económico significativo respecto a las épocas anteriores de 1850 y posteriores a 1885, pero a su vez de un bajo desarrollo económico dado los objetivos prioritarios que se trazaron los liberales en los gobiernos consecutivos a la Carta Constitucional de 1863. Esta disparidad, sostiene Kalmanovitz, puede entenderse porque el modelo federal de gobierno no cumplió con los objetivos de un federalismo desarrollista²³. En conclusión, Kalmanovitz sostiene que al no

variables que dan cuenta del crecimiento económico muestran un mejor comportamiento durante la segunda mitad del siglo. La minería, que fue uno de los principales sectores de la economía colonial y de los primeros años de vida independiente, se contrajo a un ritmo del 0,43 por ciento, lo cual tiene un fuerte peso durante el resultado general de la economía.” Pp 27-28. En el mismo sentido el trabajo de Diego López Daza: Las finanzas públicas del estado soberano de Santander 1856 – 1886, reproduce el argumento de sus mentores.

²³ Siguiendo los trabajos de Barry Weingast *Self-Enforcing Federalism* y *The economic Role of Political Institutions*, Kalmanovitz se permite elaborar una interpretación del fracaso del federalismo colombiano basado en las 5 condiciones de los sistemas federales que favorecen el desarrollo

cumplir con todos los puntos del federalismo desarrollista el experimento colombiano fracasó, esto reflejado en las prácticas federalistas que incluyeron:

“(…) una fuerte pugna política entre los estados soberanos, a veces desembocando en confrontaciones militares e intervenciones francas del gobierno central en la política de los estados ya no tan soberanos, pero también el montaje de aduanillas, peajes y pontazgos entre los estados que conducirían a una involución de un mercado interno, imposibilitando una más profunda división y especialización del trabajo, con el consecuente estancamiento de la productividad y del propio desarrollo económico.”²⁴

En este panorama de gradual crecimiento económico, pero bajo desarrollo, es que debe demarcarse un trabajo sobre la capacidad tributaria de los estados. De modo general, el sistema tributario fue transformado bajo las leyes expedidas entre 1850 y 1851, periodo en el cual Manuel Murillo Toro ejercía el cargo de Ministro de

económico: 1) Existe una jerarquía de gobiernos con un área delineada de autoridad para cada cual; 2) El gobierno subnacional obtiene autoridad primaria sobre la economía local; 3) El gobierno nacional tiene la autoridad para vigilar el desarrollo de un mercado común o interno; 4) Tanto el gobierno nacional como el local obtienen restricciones presupuestales fuertes; 5) La autoridad política está asignada en forma institucional e impide que el gobierno nacional atropelle a los gobiernos sub-nacionales.

Debe anotarse que los trabajos de Weingast parten de dos dilemas que debe solucionar el federalismo: Dilema 1: ¿Qué impide al Gobierno Nacional destruir el federalismo mediante la intimidación de sus unidades constituyentes? Dilema 2: ¿Qué impide a las unidades constituyentes de socavar el federalismo mediante el oportunismo (*free-ride*) y otras formas de fallas a la cooperación? A partir de la resolución de estos dilemas, menciona Weingast y Figueiredo, el federalismo puede sobrevivir o no. Pero la tarea no es sencilla, pues la resolución de uno de ellos puede llevar a la exacerbación del otro. La propuesta teórica de estos autores es interesante, pues mediante un modelo de juegos repetidos, intentan mostrar cómo los sistemas federales resolviendo sus problemas pueden generar un ambiente institucional equilibrado, esto como condición de posibilidad para lograr una estabilización de la problemática del federalismo. Así, el “federalismo requiere un delicado balance de los poderes del Gobierno Central combinado con mecanismos para limitar el oportunismo del centro” Weingast y Figueiredo, pág. 29. Ahora bien, el interés del trabajo de Weingast es examinar el sistema de gobierno federal, pues este sistema de gobierno genera los incentivos para la creación de un mercado próspero y así el desarrollo. En su trabajo *The economic Role...* menciona como los casos de los sistemas de gobiernos federal en Holanda, Inglaterra y Estados Unidos propiciaron una forma histórica específica de federalismo llamada *market-preserving* que privilegió el desarrollo.

Al examinar el caso colombiano Kalmanovitz sostiene que: “La ausencia de un fuerte árbitro central propició una competencia entre los estados soberanos, tanto en la política (guerras civiles) como en la economía (aduanas internas) que impidieron la conformación de un orden político consensuado y estable y de un mercado interno. Aunque los gobiernos subnacionales tenían autonomía para dictar sus políticas económicas (condición 2), fueron igualmente débiles para fomentar el desarrollo, pues se caracterizaron por una reducida capacidad tributaria, agravada por los pocos incentivos políticos y de fuerza para pagar impuestos locales y nacionales. Lo anterior contribuyó a que la pobreza fiscal fuera endémica y pudiera financiar políticas de desarrollo sistemáticas.” KALMANOVITZ, S. *La idea federal...* Pp. 115-116.

²⁴ *Ibíd.* Pág. 112.

Hacienda. Este sistema tributario permaneció vigente hasta la década de 1880 y, de cierta manera, constituyó la base tributaria de la organización federal; base tributaria que se formaliza en 1855, pero que se consagró en las constituciones de 1855, 1858 y 1863.

La descentralización fiscal fue producto de las leyes del 3 de junio de 1848 “Orgánica de la Administración y Régimen municipal” y del 20 de abril de 1850 sobre la “descentralización de rentas y gastos”. De esta forma, se facilitó el desarrollo más autónomo de las regiones, y de la misma manera los proyectos económicos que en cada una de ellas pudieran erigirse. La base del pensamiento que construyó el proyecto descentralizador podría sustentarse en las palabras de uno de sus más fuertes propulsores, según Murillo Toro:

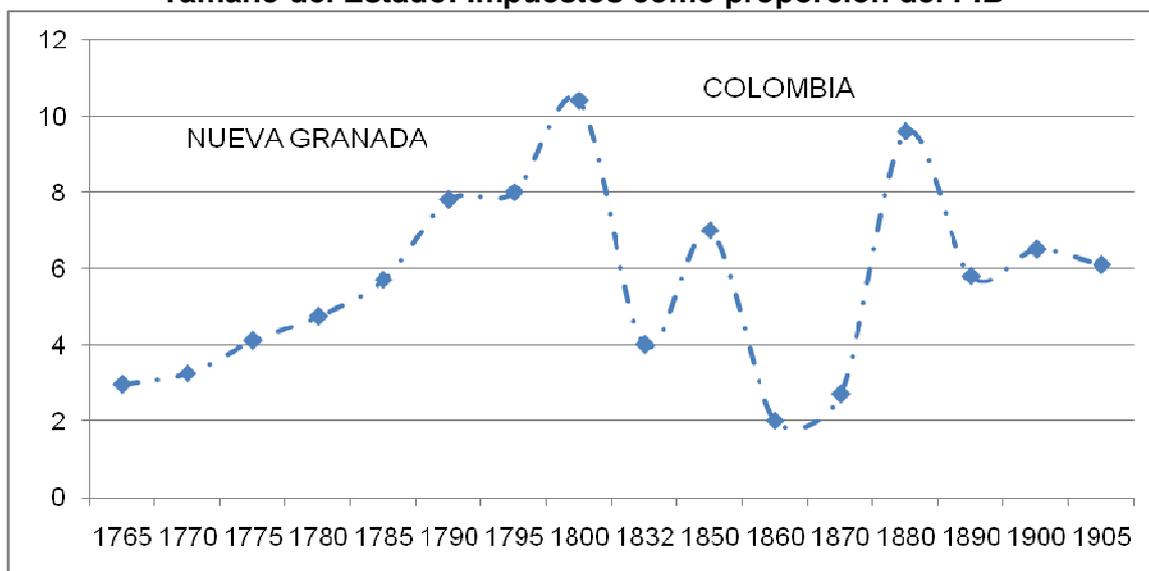
“Se trata de connaturalizar el espíritu de libertad por medio del impulso que se da al de localidad o concejil; de desembarazar al Gobierno de tantas menudencias, que sirviendo de alimento a los partidos, y ocupando el tiempo de los altos funcionarios, ni son bien dirigidas por la autoridad central, ni sirven para otra cosa que para acarrear mayores odiosidades a los gobernantes y exponerlos a las más groseras y degradantes calumnias. "Un poder central, ha dicho un profundo escritor contemporáneo, por más culto y docto que se le suponga, no puede abarcar por sí solo todos los pormenores de la vida de un pueblo grande, y no lo puede, porque semejante tarea sobrepaja a las fuerzas humanas. Cuando quiere con su solo esfuerzo formar y hacer andar tantas ruedas diversas, no obtiene sino un resultado muy incompleto y echa el resto en inútiles afanes". Descentralizadas las rentas y cometido a las Cámaras provinciales el encargo de proveer a todos los gastos que demanda el servicio especial de las localidades, estas corporaciones adquieren una inmensa importancia, y los partidos, teniendo teatros diferentes, no se agrupan ya sólo alrededor del Gobierno Nacional, haciéndolo el centro de miserables intrigas, y embarazándolo en sus más importantes deberes. Y no solamente se separa un poco el Gobierno de la acción de los partidos, sí que también de la tutela de los capitalistas que especulan sobre las rentas nacionales. La política interior cambia completamente, y la organización misma de los partidos en que hoy está dividido el país se modifica profundamente, al mismo tiempo que el orden público y las instituciones democráticas echarán raíces más profundas.”²⁵

Con estas leyes de descentralización, las regiones adquieren por derecho las rentas de: diezmos, quintos, ingresos por aguardientes, peajes y fundición de oro. De la misma manera, los funcionarios serían pagados por parte de las provincias hasta 1858 y en adelante por los estados. También, las vías de comunicación, la educación y el culto sería problema a sostener por parte de la administración regional. En el clima de descenso tributario que sostuvo la Nueva Granada, descentralizar las rentas parecía una opción bastante viable en cuanto a reformas fiscales se refiere. Si se observa el gráfico No 2, una vez se implementan las reformas descentralizadoras de rentas los impuestos descienden a niveles más

²⁵ MURILLO TORO, Manuel. MANUEL MURILLO TORO OBRAS SELECTAS. INFORME DEL SECRETARIO DE HACIENDA. 1852. Jorge Mario Eastman (Compilador). Disponible en línea en: http://www.bdigital.unal.edu.co/5033/97/Manuel_Murillo_Toro_Obras_Selectas.html#26c.

bajos en comparación con el periodo de dominación hispánica. Si agregamos las agitaciones sociales advenidas en la década de los 50's el panorama puede ser aún más pesimista. Esto explica el debilitamiento del GN hasta entrada la década de los 60's. Una vez los liberales toman definitivamente el poder, y se establece la Carta de Rionegro, la capacidad de recaudación aumenta considerablemente, igualando la cuantía de apropiación de rentas reportadas al inicio del siglo XIX.

GRÁFICO No 2
Tamaño del Estado: Impuestos como proporción del PIB



Fuente: Jaramillo et. al. 1994, Junguito 2008, cálculos Kalmanovitz y López Rivera.

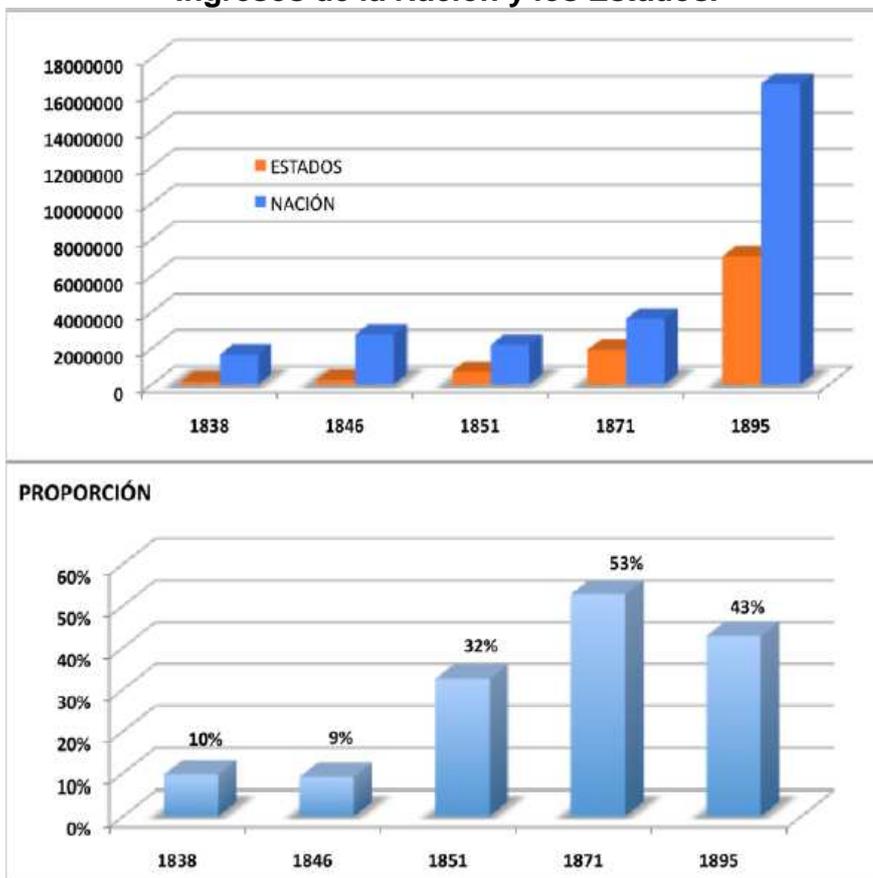
Si bien como sostiene Kalmanovitz, fue de pobreza endémica la capacidad de obtener rentas por parte de los estados, la descentralización fue viable en tanto el tamaño del Estado era suficientemente pequeño para sostener una fuerte presencia en el terreno fiscal. El auge comercial de los años 70's puede explicar en mayor medida el aumento considerable de los impuestos recibidos por parte de los estados. En este punto hay una controversia. Pues si bien una tradición historiográfica (Melo, Ocampo, Kalmanovitz) ha sostenido que la descentralización favoreció las rentas regionales, guiados por la imagen positiva sobre ellas de Salvador Camacho Roldán en su informe como Secretario de Hacienda en 1870, Isidro Hernández²⁶ recientemente ha contrariado dicho argumento. El autor sostiene que "La hipótesis más plausible para explicar el comportamiento del recaudo regional y nacional no es la forma de gobierno, es la dinámica de la base impositiva"²⁷, lo que contraría la explicación tradicional; pues haciendo una clasificación entre los ingresos tributarios y no tributarios, se permite argumentar que son cálculos exagerados aquellos que sostienen que las rentas regionales

²⁶ Óp. Cit. HERNÁNDEZ, Isidro. Pp. 84-85.

²⁷ *Ibid.* Pág. 84.

alcanzaron hasta 2/3 las rentas del GN. En el gráfico No 3 podemos apreciar estas variaciones.

GRÁFICO No 3
Ingresos de la Nación y los Estados.



Fuente: Informes de Hacienda, cálculos Hernández Rodríguez.

Al dejar las principales Rentas como fueron las Aduanas y las Salinas, el GN obtuvo evidentemente una mayor fuente de ingresos. Pues después del desmonte de los ingresos no tributarios como el estanco del tabaco, el revés fue significativo para las fuentes de financiamiento público. Pues ni los impuestos directos fueron efectivos, como tampoco lo fueron la dinámica impositiva planteada durante el gobierno federal. Con ello: “el crecimiento del recaudo fue causado por un mayor amplitud del mercado interno inducida por el auge exportador y la disponibilidad de moneda fiduciaria para realizar transacciones que se dio en la segunda mitad del siglo”²⁸.

²⁸ Ibid.

En el terreno de los balances fiscales y la administración de la Hacienda podemos observar que una vez llegó triunfante el general Mosquera al poder luego de la batalla desatada en contra del gobierno de Ospina, las disposiciones iniciales sobre la Hacienda Nacional estaban en el orden de la recaudación, dado que no podía frenarse esta actividad, y la emisión de billetes para menoscabar el problema de la iliquidez nacional propulsando así la creación de una banca nacional. Para ello se creó la Junta de Crédito Público sumiendo así el apoderamiento del Ejecutivo sobre los gastos del fondo del Tesoro. No obstante, las medidas implantadas para la emisión de billetes fracasaron rápidamente ante el temor de la pérdida que posiblemente se podía generar una vez se transformaran los billetes en metálico.

La situación no fue la mejor durante la reorganización del pacto federal. Para enmendar los problemas que había dejado la guerra por el control del ejecutivo se idearon dos posibles soluciones. La primera de ellas fue la organización de una lotería que se sostenía con un fondo de 20.000 mensual y que ante su incapacidad de mantenerse, el gobierno emitió billetes de Tesorería para subsanar las deudas; ante la situación fue un remedio más sano la cancelación de la emisión de billetes en la lotería dado que la percepción del público ante el juego y el pago fue bastante negativa. Ante la precaria situación del Tesoro Nacional Rafael Núñez, quien llegaba de nuevo al cargo de secretario de Hacienda y Tesoro, decretó para inicios de 1862 el establecimiento de un impuesto directo que procuraba la recolección de 500.000 en la suma de la nación, así podrían ser pagados todos los títulos valores emitidos por Tesorería. Adicionando a esto, el general Mosquera decretó en el año de 1861 la desamortización de los bienes de manos muertas colectados por la iglesia años atrás. Y de esta forma, poder robustecer la Hacienda que venía saldando deudas extranjeras adquiridas, con la entrega de terrenos que podían alcanzar hasta las 300 hectáreas. Toda esta iniciativa se vendría a pique en los años subsiguientes con las guerras entre conservadores y liberales en diversos estados de la Unión. Sumando a esto la tentativa del general ecuatoriano Juan José Flores por apoderarse de la provincia de Túquerres, la situación terminaría nuevamente en un desfaldo del erario público.

Llegado el nuevo pacto constitucional, firmado en Rionegro en 1863²⁹, se organizaba definitivamente el país de manera federal, creando nueve estados

²⁹ En El trabajo de KALMANOVITZ, S., Constituciones y Crecimiento Económico en la Colombia del Siglo XIX. . En Economía colombiana del siglo XIX. Fondo de Cultura Económica. Bogotá, Colombia. 2010., el autor reitera el argumento de Weingast para examinar la Carta Constitucional de Rionegro. Para Weingast el sistema federal se constituyó en un sistema autoequilibrado que propicia el crecimiento económico al largo plazo; esto último de gran interés dentro de la corriente neoinstitucionalista norteamericana heredera de Douglass North. Basado en ello, Kalmanovitz asegura que los estados soberanos en el caso colombiano se confederaron pero con enorme desconfianza frente al poder central. De esta forma, no se consolidó un árbitro para conciliar las diferencias entre los estados, como tampoco la presión suficiente del Gobierno Nacional para

soberanos (Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima). En cuanto a su sistema de Hacienda y Tesoro del GN, cada uno de estos se seccionó en secretarías distintas. La primera aún encargada de las rentas nacionales (aduanas, salinas, amonedación, correos, bienes nacionales y manos muertas); el aspecto novedoso de esta secretaría se encontraría en el manejo de obras públicas y los baldíos nacionales. Por su parte, la secretaría de Tesoro adquirió funciones de manejo de los presupuestos de gastos, distribución de giros de la nación y el Crédito Público.

Según los datos ofrecidos por Froilan Largacha, secretario de Hacienda para entonces, en sus memorias de 1864 menciona que para el periodo de 1862-1863 lo recaudado entre aduanas y salinas superaría lo proyectado para el periodo. No obstante, la situación de la renta de aduanas sería complicada dado que las modificaciones hechas en los primeros años del nuevo pacto reducirían su peso dentro de las rentas en general, solo años después, y dando cuenta de los fallos advenidos (como la carencia de cónsules en el extranjero para certificar las importaciones), la renta de aduanas se recuperó en sus niveles similares a 1858 cuando la paz abundaba en la nación; llegando a duplicar lo percibido en 1864, es decir márgenes de alrededor de 1.200.000 aproximadamente. Esto se aclara de manera más precisa en la siguiente tabla:

TABLA No 1
BALANCE FISCAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA 1864-1870

Año	1864-1865	1865-1866	1866-1867	1867-1868	1868-1869	1869-1870
Tesoro y Hacienda	513.866	871.227	879.518	1.496.989	1.242.271	799.079
Guerra	774.968	398.385	670.837	248.023	812.925	377.358
Inversión Pública	9.000	33.000	156.500	253.000	209.400	274.100
Otros	532.375	530.516	479.359	525.097	467.374	694.138
Subtotal	1.830.209	1.833.128	2.186.214	2.523.109	2.731.970	2.144.675
Deuda Pública	760.200	882.000	883.499	3.235.098	1.474.058	1.800.156
Gastos Totales	2.590.409	2.715.128	3.069.713	5.758.207	4.206.028	3.944.831
Rentas	2.106.891	2.138.651	3.381.421	2.965.610	3.288.379	2.883.755
Déficit aparente	-483.518	-576.477	311.708	-2.792.597	-917.649	-1.061.076

Fuente: Memoria (1871) Cálculos Junguito.

monopolizar los medios de violencia. El resultado: no hubo cooperación “primero entre los partidos políticos, y segundo entre los estados soberanos con el Gobierno Central, para establecer un sistema autorreforzado de compromisos a favor de impedir el conflicto u obligar a su transacción política.”. Pág. 598.

Para Junguito con este cuadro se puede ver que el déficit acumulado entre 1864 y 1870 habría sido superior a los 5.400.000 y posiblemente cercano a los 6.000.000 durante la década si se tiene en cuenta las tensiones civiles desatadas en los primeros años³⁰.

Con la entrada en operación de la Constitución de 1863 el manejo que se le dio a los baldíos fue trascendental para el fisco nacional. A partir de allí, y en los años subsecuentes, fue una política de Estado usar la tierra baldía como forma de pago de la deuda, tanto extranjera como nacional. De esta forma, fueron entregadas, según cuentan los informes de hacienda, hasta 56.201 hectáreas en el año de 1866 en forma de compensación al impago de la deuda acumulada para la fecha. De la misma manera, fueron concedidas hasta 376.000 hectáreas para explotación y apertura de caminos. Dos cosas son lo que se reflejaba para entonces: la primera es que la nación naciente cedió parte de su riqueza a manos extranjeras y privadas como forma de compensación a la deuda, limitado por este medio la posibilidad de una distribución de la riqueza en forma más equitativa; la segunda, que el país era doliente, por la difícil situación política y económica, de vías de comunicación que procuraran la formación de los mercados internos, recurriendo a la exportación como medio de adquisición de riqueza, legando en la administración de las aduanas gran parte del financiamiento estatal.

A partir de allí es que la secretaría de hacienda toma poder del departamento de gastos de fomento, gracias a la modificación constitucional. Luego de este evento, fue tarea de la secretaría organizar las obras prioritarias que pudiesen salvaguardar la institucionalidad política y económica del país. Por ello, para el año de 1864 se animó la constitución de un Baco Nacional que pudiese brindar la funcionalidad del crédito público que tanto solicitaba el país. No obstante, este intento que operó dentro de la administración Murillo (1864-1866), fracasó como muchos otros intentos subsecuentes.

La tarea más difícil para entonces fue designada a la recientemente creada Secretaría de Tesoro y Crédito Nacional, que operó como independiente a la secretaría de Hacienda según lo establecido por la constitución. El problema que recibió fue el de una gran deuda que se incrementaba por los intereses impagados y la iliquidez que aquejaba el sector económico de manera intensiva. Para alivianar dicha situación fueron los remates de los bienes de manos muertas una de las soluciones, como también un pacto crediticio con entidades inglesas para aumentar la cantidad de circulante. Pero el alivio de la carga fiscal solo pudo solucionarse, en el largo plazo, por medio de las *rentas atadas* que se designaban para el pago de las obligaciones apremiantes.

³⁰ Óp. Cit. JUNGUITO, Roberto. Las finanzas públicas en el siglo XIX... Pp. 73-74.

El panorama de los últimos años del decenio de los 60's fue agitado. La deposición de la presidencia del general Mosquera fue uno de los eventos más relevantes para entonces. No obstante, ceñidos al panorama financiero del país, las rentas no fueron tan agradecidas con la difícil situación política vivida, pues las aduanas decayeron respecto a los años precedentes. La acción del nuevo mandatario, el general Santos Acosta, se ciñó a la búsqueda de los medios que pudieran corregir la situación precaria del fisco. Para ello, retomó las iniciativas de la venta de unos buques movidos a vapor que habían sido adquiridos en mandatos anteriores, pero su proyecto se vio fracasado al no lograr el cometido a cabalidad, pues uno de ellos naufragó, recuperando algo de su valor por medio del seguro, y el otro llevado por Murillo a venta en Nueva York no pudo ser despojado del inventario nacional. Movidio por la situación precaria que estaba pasando la nación, el general Acosta promueve políticas de fomento al avance comunicacional del territorio nacional, para ello incentiva la generación de la primera red para el telégrafo en los Estados Unidos de Colombia.

Ante la fractura del sistema de finanzas nacional, y la imperiosa necesidad de la promoción en infraestructura, el GN plantea políticas de cesión de las obras públicas, pagando por medio de deuda nacional o entregando baldíos. De esta manera, se consolidaron obras como: los ferrocarriles, el telégrafo y los caminos; asumiendo el papel renovador de infraestructura el gobierno por medio de la intervención de la mano privada, queriendo así fortalecer el control territorial y la expansión de los mercados internos. Sin embargo, la situación fue tan difícil, que el presidente Santos Gutiérrez decidió disminuir las cuantías de las pensiones civiles. Ante la imperiosa necesidad del Estado por subsanar sus arcas, las políticas del periodo de finales del decenio del 60 asumieron las características de todo régimen acentuado en el liberalismo económico tradicional: una política estatal que cede el terreno a las manos privadas y un recorte en las finanzas del Estado.

Otro factor importante para el periodo radical y que fue característico del siglo XIX fue la baja tasa de participación de la contribución ciudadana al fisco estatal. Para entonces, Salvador Camacho Roldán, bajo el mandato de Eustorgio Salgar, realizó un cálculo comparativo entre Colombia y varias naciones, estimando que el país poseía una de las más bajas tasas de participación tributaria con tan solo \$0,99 por persona, en comparación a un \$11,00 de Francia o \$11,60 de Inglaterra. Lo que quería demostrar Roldán era la necesidad de la imposición de una carga tributaria subsidiaria a las aduanas y salinas que correspondían gran parte de las rentas totales. Para ello, propuso el pago de un impuesto directo de 1x2500% del avalúo de las propiedades raíces, con el cual pretendía aportar a la atención de la educación nacional. En el caso de las rentas regionales las estadísticas de Roldán indican la baja participación de las regiones en comparación a las cifras del GN, pues la renta por regiones llegaba a un \$0,67 centavos por habitante, mientras el GN era de \$0,99 por habitante. Uno de los casos más relevantes lo tiene el Estado Soberano de Santander, pues entre todas las regiones ésta es la segunda que

tiene la tasa más baja de renta *per cápita* con \$0,43 centavos por habitante en comparación con Panamá que era de \$1,35.

Si bien esta era la situación hasta el momento, la buena nueva para la situación general de la economía nacional fue el inicio de una bonanza cafetera que jalonó la estructura económica del país (nuevos mercados internacionales, desplazamiento de la mano de obra, mayores ingresos para la nación y agremiación de una mano de obra campesina colonizadora de nuevas tierras). A finales del decenio de los 60's el café había casi que triplicado las cantidades exportadas respecto a lo producido entre los años de 1868-1869. La región de mayor importancia en el despliegue de la economía cafetera fue la de Santander, pero pronto este despliegue habría de desplazarse hacia el sur acentuándose en el Estado de Cundinamarca y posteriormente en lo que hoy se le conoce por el eje cafetero. El resultado de esta nueva economía que surgía como válvula de escape a la difícil situación financiera, tuvo sus resultados más relevantes hasta la llegada del siglo XX, pues le sobrevino durante el siglo XIX una crisis internacional de precios y tres guerras civiles.

La situación económica de Colombia nunca había estado tan llena de expectativas como en el inicio de la década de los 70's. Para entonces, una vez se había posesionado Murillo Toro en la presidencia del GN, la situación fiscal en mejora y el empuje a las obras de infraestructura fueron inminentes. El presidente Murillo calculaba un superávit de hasta \$850.000 en el año de 1874, dado que los ingresos nacionales llegaban hasta \$4.000.000 frente a unos gastos de \$3.150.000, sumado a un periodo de relativa calma nacional y de rendimientos sostenidos sobre las rentas, especialmente las salinas y como era costumbre las aduanas. Según López Garavito, varios escenarios fueron los que permitieron el relativo auge de la economía y estabilidad de las finanzas, entre ellos: el aumento de los precios de la quina en el exterior, la condonación de la deuda externa y un equilibrio de los valores en la balanza comercial. Esto, según el secretario Parra, fue lo que ocasionó un relativo aumento del medio circulante, ocasionando así una reducción de los intereses a favor de los comerciantes e industriales. Como adición a las transformaciones realizadas en este periodo, se promulga una nueva reforma al sistema de Hacienda, en ella se estipulan las reglas rectoras del sistema en cuanto a la organización, dirección y administración de la Hacienda Nacional. Este Código, garantizaría para el siglo XX "la especialidad de los diferentes estatutos normativos que fueron depurándose y dictándose en forma separada."³¹.

Como resultado de esta prominente situación, en el país soplaban vientos reconfortantes que direccionaban la economía hacia la senda del *progreso* tan anhelado por los liberales radicales. La base productiva del país tenía nuevos visos, el sector privado alentado por la próspera situación estimulaba la inversión

³¹ Op. Cit. LÓPEZ G., Luis F. Orígenes y fundamentos... Pág. 246.

en empresas antaño solicitadas; por otra parte, el sector público se encontraba en un periodo de grandes estímulos a la infraestructura física, dado que no imperaban los gastos de guerra. La deuda nacional, era para entonces el compromiso que llevaba mayor carga del erario, pero los gastos de la secretaría de Hacienda³² superaban notablemente a los gastos de la secretaría de Guerra, hasta llegado el año de 1876. En la conclusión de la memoria de *Hacienda i Fomento* de 1873, el secretario Aquileo Parra menciona que: “Jamás la Hacienda pública se había hallado en una situación tan desahogada como el presente. No figuran grandes cifras en el presupuesto, pero el *activo* de las rentas ha dejado de ser inferior al *pasivo*.”³³.

La situación de prosperidad no fue tan prolongada como era de esperarse. El primero de los eventos desafortunados que iniciarían un nuevo periodo para las finanzas fue la insurrección de los estados de la costa Caribe. En él, el gobernador del Estado de Bolívar, Eugenio Baena, dispuso del uso de las arcas de aduanas que pertenecían al GN, y presuntamente planeaba orquestar una rebelión frente a ella. Bajo este plan, arremetió contra las arcas de aduanas de la ciudad de Cartagena y de Santa Marta y apresó al secretario de hacienda Nicolás Esguerra, quien viajaba precisamente al estado de Bolívar para auditar lo ocurrido por los desórdenes públicos. Luego de recuperar la libertad, Esguerra solicitó la ayuda del GN para retomar el orden que aquejaba esta región tan importante para los ingresos del país, pues en ella se situaban los puertos más importantes que rendían réditos por concepto de Aduanas.

Pero las pérdidas fueron menores al verse el país envuelto nuevamente en una cruenta y despilfarradora guerra en la que los conservadores se levantaron contra el régimen liberal (motivados por la laicización del Estado), en el que Aquileo Parra se posesionaba como presidente del GN. Motivado por el estado de guerra, el Presidente Parra ordenó un empréstito forzoso que acudía a varios Estado inmiscuidos en la guerra, entre ellos los de: Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Santander; el empréstito alcanzó la cifra del millón para arremeter contra los Estados rebelados. Para reforzar el ordenamiento del gasto en guerra, el Gobierno propuso un gravamen al consumo y expendio de ganado; con el tiempo el impuesto se transformó, según relata López Garavito, en el gravamen sobre el degüello y fue tomado por las arcas regionales³⁴. Así, nuevamente la secretaría de

³² Recordemos que la Secretaría de Hacienda, según las disposiciones de la carta constitucional de 1863, tenía a cargo el fomento de la infraestructura física del país. Los datos del gasto público aquí mencionados cualitativamente, se encuentran disponibles en las Memorias del Secretario del Tesoro (Nicolás Esguerra) de 1873.

³³ PARRA, Aquileo. *Memoria del Secretario de Hacienda i Fomento para el Congreso de 1873*, Imprenta Gaitán, 1873. Pág. 147.

³⁴ Al respecto se ha desarrollado una Tesis de Pregrado en la cual se estudia el impacto del gravamen con respecto al consumo y dieta de los santandereanos en los mediados del siglo XX. Ver: Precios, productores y especuladores: el consumo de arroz y carne bovina en Santander.

Guerra aumentaba el peso sobre el gasto nacional, retomando las cifras aproximadas que registraba para los años de 1872-73, pues su rubro llegaba a ser del orden de \$412.000 mientras la Secretaria de Hacienda llegaba a 301.000. De esta manera, la deuda nacional ocupó el primer lugar para atender los gastos del GN. Como era de esperarse, la situación de guerra obligó al GN a sujetar los gastos de deuda y retención de pensiones y sueldo de servidores estatales.

Una vez culminada la guerra, el general Julián Trujillo asciende al poder y nombra un gabinete de gobierno excepcional con hombres como: Rafael Núñez (quien fuera su antiguo contrincante) y Salvador Camacho Roldán en las secretarías de Hacienda y Tesoro respectivamente. La labor de ellos fue salir de la catastrófica situación que dejó la guerra, que a pesar de ser corta relativamente, fue muy costosa para el erario. Según los cálculos presentados por López Garavito el impacto de la guerra costó a los Estados Unidos de Colombia un total de \$8.245.245 equivalente al presupuesto de dos años fiscales.

Para el año fiscal de 1878-1879 el presupuesto de rentas y gastos presentó un desbalance generado por el impacto de la guerra precedente. El Total de la renta neta sumada en este año fue de \$ 4.059.800 en la cual Aduanas y Salinas eran la primera y segunda renta más importante respectivamente; debe observarse que para este año el precio de la sal había sido rebajado hasta un 25%. Por su parte los gastos ascendieron a \$4.969.482 siendo Guerra y Marina el primer departamento con mayor monto asignado seguido de Hacienda con valores de \$1.004.569 y \$956.652. Esto deja entrever que la labor estatal estaba fuertemente comprometida nuevamente con el mantenimiento del orden de pie de fuerza y del control fiscal, dado su importancia para mantener el equilibrio político.

Luego de acabado este periodo, Rafael Núñez asciende al poder ejecutivo tras sucesivos intentos infructuosos y de esta manera empieza el periodo político conocido como la regeneración. En él, uno de los alcances mejor logrados fue la consolidación del aparato institucional que daría surgimiento al actual Banco de la República, para entonces, el Banco Nacional fue creado y dado en operaciones para el año 1881. Con él llegó un pequeño alivio a los problemas de liquidez antaño tan recurrentes. El centro de atención de esta institución bancaria era hacer funcionar el crédito público y ayudar en las tareas de ejecución de operación fiscal.

Pese a todos los esfuerzos económicos al alcance, el periodo que culminaría con los Estados Unidos de Colombia tuvo fuertes desbalances fiscales. Cuando Aníbal Galindo asume el poder de la secretaría de Hacienda el déficit fiscal rodeaba los \$2.167.000, para el cual en su mensaje al Congreso de 1883 menciona que la solución radicaba en el control efectivo del gasto público, acusando a las

1940-1950. Por Lenin Oswaldo Ortiz Moreno. Tesis para optar el título de Historiador. Universidad Industrial de Santander. 2012.

pensiones excesivas y auxilios indiscriminados a empresas. El problema político, el más grave de todos, radicaba en que los recursos de la federación estaban siendo transmitidos a los Estados Soberanos para fomentar construcciones municipales, incumpliendo éstos en sus propósitos autónomos. Por lo tanto, si esto continuara operando así, los Estados Soberanos estarían perdiendo su razón de ser política, proponiendo de esta forma un cambio en la forma administrativa del Estado en general.

Para la llegada de la segunda administración de Rafael Núñez se le dio la estocada final al proyecto liberal. El primero de los hechos fue el levantamiento de una guerra propiciada por el general Solón Wilches desde el Estado de Santander, guerra que desangraría el Tesoro como era de esperarse. Tan pronto los liberales capitularon su derrota, el presidente Núñez reclamaba que la Constitución impulsada por los liberales radicales en 1863 había claudicado. La reforma constitucional había otorgado al ejecutivo de la administración de los nuevos entes territoriales llamados departamentos, sustituyendo a los estados soberanos.

Las condiciones del fisco para entonces no fueron las mejores. El calor de la guerra hacía que la captación de rentas por parte del Estado central fuera precaria. Así la reforma constitucional de 1886 propuso acabar con el fomento del Estado a las iniciativas privadas de creación de empresa, esto con el fin de que las mercancías primarias entraran con cero gravámenes e impulsar el cobro de aduanas con base al valor y no el peso de las demás mercancías. Otro impulso fue el de acabar con la doble tasación de las mercancías que desestimulaba la demanda de bienes importados y por lo tanto el ingreso de aduanas. No obstante, las condiciones financieras del Estado central estuvieron marcadas por el desangre al tesoro por parte de las consecuentes guerras civiles que marcaron, no sólo el final del siglo XIX, sino también todo el siglo XX.

1.2 Santander como “laboratorio” del liberalismo.

“Conejillo de indias” o “laboratorio” del liberalismo, así se ha caracterizado tradicionalmente el caso de las administraciones políticas en el Estado de Santander, ocurridas durante el lapso de 1857-1886. Esto se debe en gran parte a la influencia que ha ejercido el clásico trabajo, sumamente referenciado, de David Church Johnson, *Santander del siglo XIX Cambios Socioeconómicos*³⁵.

En la historiografía regional, el libro de Johnson se ha convertido en una referencia obligatoria para el análisis del siglo XIX, teniendo en cuenta que el Estado de Santander es creado a partir de 1857. En este libro, para el caso específico de la

³⁵ JOHNSON. David C. Santander siglo XIX, cambios socioeconómicos. Carlos Valencia Editores. Bogotá, Colombia. 1984.

fiscalidad, el autor dedica todo un capítulo a analizar el desenlace de la implementación de un impuesto único promovido por Manuel Murillo Toro, esto con el motivo de reducir los gastos burocráticos y salir por fin del pasado colonial. Así, todo deberían pagar según sus riquezas, tanto pobres como ricos y no habría exclusión alguna. No obstante, las reacciones se harían visibles. Las dificultades financieras de la época, además de una idea de *lassiez-faire* no ayudaban la situación fiscal, puesto que ahora cada Estado soberano debía hacerse cargo del pago de sus empleados. Pero el sector que reaccionó de manera más fuerte fueron los terratenientes conservadores de Santander, quienes asimilaban el impuesto sobre las tierras como modo de esclavización de la propiedad y no pretendían, según ellos, sostener el Estado³⁶. Otro argumento era que este impuesto acarrearía el aumento de centralización del Estado. Pero los proyectos en muchos casos no fueron apoyados por la gente, entonces obligaba a usar la fuerza del Estado en muchos casos.

Para Johnson, los gobiernos del Estado de Santander fueron incapaces de mejorar la economía, primero a causa de su filosofía, y después, debido a la guerra y falta de fondos. Para el inicio del periodo federal, el Estado Soberano había retrocedido en cuanto a su estructura económica y esperaba por tiempos difíciles. Para el autor “a la larga la demanda del mercado internacional desempeñó una función más decisiva que la ideología política o las posturas gubernamentales”³⁷. El texto de Johnson es una referencia obligatoria para comprender el fenómeno socioeconómico que atravesó Santander en el siglo XIX, si bien no profundiza en la situación fiscal del departamento, hay una recopilación de los sucesos más importantes en el desarrollo histórico de la región, lo que hace un valioso aporte en cualquier trabajo sobre el territorio santandereano.

Una preocupación señalada, en el marco de las investigaciones de la historia económica nacional, fue señalada por Jesús Antonio Bejarano. El anterior texto de Johnson es lo que Bejarano clasificaría como parte de uno de los tres paradigmas más representativos de la historia económica nacional (el neoclásico, el marxista y el estructuralista-dependientista), cada uno inscrito en la línea de preferencia en la cual pondera en diferentes niveles las variables económicas y sociales de su interés; teniendo en cuenta que cada uno de ellos postulan el mercado internacional como su *Objeto implícito*, reduciendo así la capacidad analítica de

³⁶ Por ejemplo, Isidro Hernández comenta que el principal oponente a la implementación de un impuesto a la renta fue la sociedad política. Hernández, citando a Lino De Pombo (1838), comenta que: “Se utilizaron como argumentos en contra a) que a partir de la tributación directa se podía conocer sobre la riqueza individual, lo cual se consideraba odioso e inaceptable, b) no existía forma de hacerla operativa, c) sus resultados eran desconocidos, d) la pobreza no permitía implantarlo, e) la presión tributaria ya era mayor que en la época colonial, f) por principio ideológico con argumento de autoridad y, g) los tributos al consumo “son los más numerosos y más fáciles de establecer y de recaudar” Op. Cit. HERNÁNDEZ, Isidro. Sección: ¿por qué no impuestos al ingreso o a la riqueza? Pp. 51-54.

³⁷ Óp. Cit. JOHNSON. David C. Santander... Pág. 297.

sus resultados³⁸. Si bien el texto de Johnson señala las generalizaciones realizadas por los esfuerzos historiográficos y estadísticos de investigadores como McGreevy, Ferrer y Furtado, y propone una investigación regional basada en la tendencia propuesta de la “historia total” de *Annales* para el caso francés, el texto termina asumiendo las características mencionadas por Bejarano³⁹.

Bajo esta perspectiva, pueden resaltarse dos tendencias en la elaboración de los trabajos preocupados por el tema de las finanzas, especialmente en el caso santandereano. La primera de ellas es la propuesta por Salomón Kalmanovitz y Edwin López Rivera, quienes presentaron en el XV Congreso Colombiano de Historia una ponencia titulada *Las finanzas públicas del estado federal: La experiencia de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia 1850-1886*, esta ponencia junto con su trabajo conjunto *Las cuentas nacionales de Colombia en el siglo XIX*⁴⁰, hacen parte de un esfuerzo de estos autores por descubrir lo sucedido en este periodo poco estudiado en cuanto a las finanzas públicas. La tendencia teórico metodológica hace parte de las investigaciones propuestas por el neo-institucionalismo⁴¹. Para los autores las principales fuentes de ingreso eran las rentas estancadas y los tributos al comercio exterior, y era bastante significativa la centralización del sistema fiscal para mediados del siglo XIX. Los autores también expresan que una de las razones para establecer sistemas federales es llevar a cabo la descentralización del recaudo de las rentas del erario, procurando tener en cuenta de manera más cercana las particularidades de cada unidad territorial en las cuales se dividió el país, logrando que la provisión de bienes públicos fuese más consistente con las preferencias de los habitantes de cada Estado⁴². En sus trabajos también focalizan la atención en

³⁸ Véase en: BEJARANO, Jesús Antonio. Historia y teoría del desarrollo. Anotaciones sobre la historiografía económica en América Latina. Historia Económica y Desarrollo. CEREC, 1994. Pp. 172-223.; BEJARANO, Jesús. Historia, desarrollo y verificación: un balance de hipótesis para Colombia. Ensayos de Historia Económica. Legis, Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Bogotá, Colombia. 1990. Pp. 109-131. Y BEJARANO, Jesús. Historia Económica: un intento de delimitación. Historia Económica y Desarrollo. CEREC, 1994. Pp. 16-32.

³⁹ Preponderancia a la política económica implementada y de esta manera justificar al mercado internacional como la variable más significativa en la explicación del caso santandereano.

⁴⁰ Óp. Cit. KALMANOVITZ, Salomón. LÓPEZ, Edwin. Las cuentas nacionales...

⁴¹ El neo-institucionalismo, se caracteriza por prestar atención a la dinámica del dinero, derechos de propiedad, costos de transacción y las formas como estos pueden garantizar mayor riqueza en los Estados y empresas. En este sentido, es tan importante el movimiento de los precios en la economía, la delimitación de los derechos de propiedad y la reducción de los costos de transacción. En esta perspectiva está la historia económica Neoinstitucional dentro del marco analítico de Douglas North y Barry Weingast, seguidos principalmente por Salomón Kalmanovitz para el caso colombiano. Para ellos lo importante dentro del proceso histórico es la pregunta sobre cómo han evolucionado las instituciones, si han tendido a mejorar las relaciones entre las organizaciones y si se han hecho más económicos los costos de transacción, esto es si favorecen el crecimiento económico de largo plazo; por el contrario, cuando las relaciones se hacen más difíciles y truncadas, el desarrollo institucional no es favorable para el progreso material y la democracia de la sociedad.

⁴² Para el caso de esta tendencia teórico-metodológica puede encontrarse el trabajo de grado en economía realizado por Diego López Daza: Las finanzas públicas del estado soberano de

todas las reformas fiscales durante el siglo XIX y los efectos que estas tuvieron sobre la recaudación del Estado. Estos trabajos son significativos en tanto sientan la pauta para el inicio de posteriores investigaciones sobre el tema, reconociendo que la historiografía sobre este tema es muy pobre y queda mucho camino por recorrer.

Sin embargo, su óptica generaliza unos resultados haciéndolos depender básicamente de la búsqueda de un resultado que dé respuesta a la tendencia de los equilibrios en las variables económicas, o como lo expresan los autores en uno de sus trabajos: “Aquí, sostenibilidad denota solvencia o capacidad de los Estados y del gobierno central para mantener sus balances en relativo equilibrio durante el periodo.”⁴³. Por ello, quedan sus trabajos en la misma categoría que ya se había señalado con Bejarano, el mercado internacional como un objeto implícito, esto restando importancia a la interacción entre las particularidades del desenvolvimiento fiscal⁴⁴ como eje de articulación y dominación de la sociedad con el Estado.

Paralelo a esto, un enfoque que se ha venido desarrollando en Colombia con el paso del tiempo es el Holindividualista, éste puede entenderse como una síntesis del institucionalismo histórico, económico y de la ciencia política⁴⁵; además de reflejar la importancia de los contextos particulares dentro de los procesos históricos y el alcance de una definición de instituciones⁴⁶. Bajo esta perspectiva, las finanzas

Santander 1856 – 1886. Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2010, dirigido por Edwin López Rivera. En este trabajo, que es un importante aporte para el estudio del tema, puede encontrarse la referencia clara a la selección del tema por ser Santander un “laboratorio” del liberalismo.

⁴³ KALMANOVITZ, Salomón. LÓPEZ, Edwin. Las finanzas públicas de la confederación granadina y los estados unidos de Colombia 1850-1886. Revista de Economía Institucional, vol. 12, No 23, segundo semestre. pp. 199-228. 2010.

⁴⁴ Tómese el desenvolvimiento fiscal no solo como la variación de los valores de las finanzas, es decir, ingresos, gastos, déficit o superávit y deuda, sino como la influencia temporal que ejercen las decisiones de la sociedad política de turno en el marco de sus administraciones.

⁴⁵ Bruno Therét menciona respecto a las líneas del institucionalismo anteriormente remarcadas, que: “Estas tres corrientes se encuentran en Francia en el campo de la economía forman el trío conformado por la teoría de la regulación, la economía de las convenciones y la Nueva Economía Institucional. Sin embargo, más allá de sus diferencias, los nuevos institucionalismos también comparten características comunes que los colocan en las trayectorias evolutivas que convergen hacia lo que comienza a llamarse holindividualismo. En este movimiento, se llevó a descubrir poco a poco las virtudes del institucionalismo original, uno de los fundadores de la economía institucional americana.” Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation: vers une synthèse institutionnaliste? En: La lettre de la régulation No 35. Diciembre del 2000. Traducción propia.

⁴⁶ La propuesta de Théret en este sentido se aproxima a una concepción *mediana* de la institución. El punto de aproximación entre los diferentes institucionalismos es la articulación de lo macro y lo micro haciendo énfasis en las mediaciones. Pero no sugiere esto que el origen de las instituciones nace de los conflictos de poder, relacionado con problemas de coordinación, con una percepción que prestaría atención a comportamientos estratégicos y rutinarios. Así, trata en verdad de una posición mediana “entrono de la cual, se dirigen por lo menos ciertas corrientes de cada gran paradigma, posición que apunta para una concepción de las instituciones y su eficacia social más

públicas son comprendidas en sus diversas manifestaciones económicas, políticas y sociales. Según lo expresado por sus precursores “esta opción metodológica concluye que no existe “neutralidad” en las decisiones que toma cualquier gobierno en materia de intervención del Estado, siempre se favorecerán a determinados grupos sociales en detrimento de otros, de manera que las grandes fortunas no solo se asocian a destrezas empresariales sino a una buena ubicación con relación a la política económica.”⁴⁷. Esto indica de manera primaria, que la aplicación impositiva, más allá de buscar recursos para el sostenimiento estatal, es un juego de lucha por los factores económicamente decisivos en la constitución de la riqueza. Así, la fiscalidad se entiende en referencia a una situación social, a su vez afectada por el devenir del juego entre las fuerzas sociales y compromisos pasados. Estos aportes son recogidos de los avances de estudio realizados por *Annales* a cabeza de Fernand Braudel⁴⁸ y la escuela de la Regulación siguiendo los postulados de Norbert Elías.

Dos trabajos podrían adscribirse a esta última tendencia señalada. Estos trabajos son dos Tesis de Maestría en Historia de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. El más representativo de ellos es el realizado por José Joaquín Pinto Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830⁴⁹. En él se encuentra una fructífera fuente para el desarrollo del estudio de las Finanzas estatales. La propuesta de Pinto es lograr un redescubrimiento de la evolución de las Finanzas para su periodo de estudio, esto lo realiza gracias a la reconstrucción de las series de Ingreso, Gasto y deuda principalmente. Además, genera una idea clara de las reformas fiscales tanto en el campo de las modificaciones a los impuestos, como a la estructura administrativa de la Hacienda. Por otra parte, el trabajo de Claudia Milena Pico: Fiscalidad bajo el dominio liberal en el Estado Soberano de Santander 1865-1879: Un análisis de economía política⁵⁰, es un valioso esfuerzo

rica, mas heurística, de aquella que privilegia cada polo específico de los paradigmas.” En: THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. Lua Nova Revista de Cultura e Política. No. 58. Año, 2003. Pp. 225-255. Traducción al portugués por Bernardo Ricupero. Traducción al castellano propia.

⁴⁷ RODRIGUEZ, Oscar y HERNANDEZ, ARÉVALO Decsi. La fiscalidad bajo un régimen de dominación colonial: el caso de la Caja Real de Cartagena, 1738-1802. Anuario colombiano de historia social y de la cultura. n.º 35 Pp. 19-64. Bogotá, Colombia. 2008.

⁴⁸ Por ejemplo para Braudel el Estado debe al menos plantearse tres tareas. La primera es hacerse obedecer por medio de la Violencia Legítima de la que hablaba Weber. La segunda, tener ciertos lazos de control sobre la circulación de bienes, además de apoderarse de una parte de ellos para su sostenimiento administrativo y el del pie de fuerza legítima. Por último, participar en la vida espiritual, esto con el fin de cohesionar el Estado y la sociedad por medio de unos valores que cambian con el paso del tiempo. BRAUDEL, Fernand. *Civilización material, economía y capitalismo*, siglos XV-XVIII. Madrid, España. Ed. Alianza. 1984.

⁴⁹ PINTO, José. Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830. Tesis de grado Maestría en Historia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2011.

⁵⁰ PICO, Claudia. Fiscalidad bajo el dominio liberal en el Estado Soberano de Santander 1865-1879. Tesis de grado Maestría en Historia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2011. Si bien este trabajo pretende separarse de la visión de Johnson, es decir, de la escogencia por ser

por reconstruir la idea de la administración liberal en el Estado de Santander. No obstante, en el trabajo no hay una preocupación por la reconstrucción de las series financieras y hay muchos atenuantes que realizar en algunas conclusiones que se derivan de allí.

En el caso del desarrollo historiográfico de la escuela de historia de la UIS, se han desarrollado al menos 15 trabajos de grado en maestría y pregrado que tienen como objeto de estudio el Estado Soberano de Santander. Los temas trabajados en estos proyectos de grado varían en diversas direcciones como: la instrucción pública, el ejército, el poder civil y militar, el sistema penal, la política sanitaria, el sistema de correos, la adjudicación de tierras, la cultura política, entre otros. En cuanto al sistema fiscal, al menos dos trabajos se han realizados en sectores específicos, uno sobre el impuesto único y directo y otro sobre la administración de la renta de aguardientes. El primero de éstos, tiene como propósito examinar los cambios que en materia fiscal llevó a cabo el gobierno liberal radical en Santander en cuanto a cubrir los gastos generados por la administración pública con un ingreso proveniente del cobro de un solo impuesto a la riqueza personal, es decir, este proyecto lleva a cabo una profundización en el tema estudiado por Johnson. Este trabajo se empeña en visualizar el desarrollo y las consecuencias de la imposición de dicho impuesto, así como de examinar la recaudación del mismo. Si bien, es un aporte valioso en cuanto a datos de la recaudación y la riqueza departamental, el trabajo nunca se empeña por mostrar el funcionamiento del Departamento de Hacienda y las implicaciones de esta institución en el desarrollo del Estado Soberano de Santander. El otro, si bien hace una descripción sobre el esquema de las rentas del Estado, esta es muy general y centra su atención en un objeto muy limitado para el presente análisis.

Si bien, ha quedado más o menos representado el panorama general de la bibliografía que concierne al tema de las finanzas de Santander en el siglo XIX, una de las conclusiones principales que pueden derivarse de aquí es que este tema ha sido poco estudiado en la historia económica regional⁵¹; esto se torna más crítico si se le agrega el hecho de que el auge de la historia económica ha descendido en los últimos años. Los avances sobre el tema son muy pocos, aunque significativos, y pueden contarse con los dedos de la mano la cantidad de material bibliográfico disponible que trabaje las finanzas desde una perspectiva histórica, lo mismo ocurre con la historia regional sobre el tema. Ahora, si bien se ha trabajado el tema, los trabajos presentes no han preguntado por la institución encargada del recaudo en su estructura organizacional. Usualmente los trabajos versan sobre las cantidades de la recaudación, el desarrollo del sistema mediante

Santander el “laboratorio” o “conejillo de indias” del liberalismo radical, parte de las conclusiones se dirigen al mismo punto del trabajo de Johnson.

⁵¹ Si ponemos esta proposición en retrospectiva, los estudios sobre las finanzas antes de la creación del Estado de Santander aun son más escasos.

las reformas legales y las consecuencias de las reformas sobre la población, en menor medida.

Un trabajo que se publicó recientemente en los documentos de trabajo de la Universidad del Externado, puede considerarse como una tercera tendencia para el estudio de las finanzas⁵². No obstante, este trabajo ha abordado la problemática del país en general, hecho que lo constituye en una referencia muy valiosa para la realización de investigaciones regionales. Dentro de la propuesta del autor hay una caracterización de la formación del Estado central como condición de la tributación. En este sentido, Hernández tiene como referencia la *Teoría del Estado* para fundamentar su perspectiva tributaria de la historia colombiana, en la cual rescata el papel activo de las sociedades políticas en la influencia de la brecha impositiva creada respecto a países más desarrollados.

En este sentido, Hernández identifica la *sociedad política* con la conjugación de élites política, intelectual y económica en un grupo hegemónico⁵³. Ellas se encargan de administrar el monopolio del poder. El *monopolio* intenta explicar el ejercicio de poder del Estado en cuanto a sus funciones militar y fiscal, según Norbert Elias, la “*espinas dorsal*” de la formación estatal. En su conjunción, monopolio de la fuerza y monopolio fiscal, es lo que Elías denomina el *monopolio político* de la sociedad moderna, controlado por un aparato especializado de dominación. El propósito de la formación monopolística es arrebatarle a los individuos su acción frente a las oportunidades del medio social, sean éstas de fuerza o económicas, centralizándolas para permitir la constitución del Estado. Una vez constituida la formación monopolística la lucha social busca la redistribución de los poderes y no necesariamente su destrucción; así, lo importante es cómo se repartirán las cargas, los beneficios y quiénes los administrarán.

Los monopolios constituidos limitan el acceso a las oportunidades de poder a un gran número de personas, a quienes solo queda aprovechar el medio social. Las oportunidades de poder son centralizadas con mayor intensidad para reducir la capacidad de disposición sobre ellas. Así, se imposibilita una lucha inmediata de manera que la competencia entre los individuos deja de ser libre y se torna condicionada y orientada por una cabeza central, donde unos pocos seres humanos adjudican las oportunidades conforme las finalidades públicas. La centralización que se impone dirige los beneficios y cargas conforme a un plan impersonal y exacto, en interés de la totalidad de un entramado de seres humanos interdependientes. En esta situación, las *oportunidades de poder*⁵⁴ se distribuyen por medio de la planificación y se gestionan por medio de ella.

⁵² Se hace referencia al trabajo de Isidro Hernández.

⁵³ Véase nota al pie No6 de su trabajo. Pág. 4.

⁵⁴ Las Oportunidades de Poder son el principio del desarrollo monopolístico para Norbert Elías, por medio de ellas se disputan los entramados de personas para aumentar su dominio sobre las

Según Hernández, la centralización del poder necesita de cuatro condiciones específicas: 1) despojar del poder político a los estamentos, cortes élites regionales y locales, o cualquier otro antípoda del poder; además, se supedita la autoridad religiosa a la civil. 2) se implementa una forma de gobierno, esto es, que la sociedad política se reparte la forma como ejerce el poder. 3) en la forma de gobierno establecida jerárquicamente se erige la administración pública. Una vez constituidos los monopolios se genera una división funcional en la sociedad, esto significa un aumento en el aparato administrativo. Pues “Solamente con la constitución de este aparato de poder político diferenciado alcanza su carácter monopolista la organización de los recursos militares y financieros”⁵⁵. De la misma manera, una vez aumenta este cuerpo de funcionarios y se distribuyen las funciones estatales en labores más especializadas, el *poder Infraestructural* del Estado incrementa. Esto es propio de las democracias capitalistas en donde este tipo de poder le brinda la capacidad al Estado de penetrar realmente en la sociedad, la característica esencial es que este poder se desarrolla en las sociedades industriales⁵⁶. 4) por último, extraer los recursos económicos al resto de la sociedad con el fin de financiar permanentemente los propósitos del Estado y la estructura organizacional.

Como puede apreciarse, estos cuatro puntos están interrelacionados mutuamente, pues en su pleno funcionamiento es que se constituye la base del Estado moderno. Por ejemplo, gracias al incremento del poder infraestructural, en el caso del aumento de la planta de funcionarios, la exacción económica de recursos de la sociedad puede ser una tarea más sencilla, pero esto se logra solo con un proyecto promovido por la sociedad política en su ejercicio de poder. La sociedad políticamente constituida por excelencia para el casos neogranadino y colombiano, según

mismas. Siendo así, las Oportunidades de Poder son medio y fin de la constitución de las luchas de los entramados de personas, esto ocurre cuando eligen salir de su posición de equilibrio. También, en esta disputa es que se encuentra el paso de la Competencia Libre a la fase de Monopolios o Competencia Condicionada. ELIAS, Norbert. *El Proceso de la Civilización*. México, FCE. 1989. Pág. 352

⁵⁵ *Ibíd.* Pág. 345.

⁵⁶ Para Michael Mann el poder infraestructural se asocia con la capacidad del Estado de “evaluar y gravar nuestros salarios y riqueza en su origen, sin nuestro consentimiento o el de nuestros vecinos o parientes (...); almacena y puede obtener de forma inmediata una ingente cantidad de información sobre nosotros; puede imponer sus deseos en un solo día casi por todo su dominio; su influencia en la economía general es enorme; incluso proporciona directamente la subsistencia de casi todos nosotros (en funcionariado, en pensiones, en ayudas familiares, etc)” MANN, Michael. *El Poder Autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación*. Buenos Aires, Argentina. 2007. Pp. 55-76. De esta forma, el Estado que ha logrado desarrollar el poder infraestructural ha podido penetrar la vida social más de lo que hizo cualquier otro Estado histórico. Este hecho, remarca Mann, se ha venido desarrollando con posterioridad a 1850.

Hernández, fueron los *Hacendados*⁵⁷. La caracterización de esta élite en el periodo federal, en palabras de Hernández nos dice:

“Desde la sexta década la fuente de la solidaridad dentro de las élites fue el conjunto de ideas con las que comulgaban. Las preferencias ideológicas que dividieron a los *hacendados* fue el motor de su agrupamiento. Después de la guerra de 1839-1842 el actuar político empezó a tomar forma de cuerpo político, es decir, la lucha por el poder fue menos un asunto personal y se convirtió en algo grupal, en fuerza política; a partir de entonces la actuación empezó a ser de tipo colectivo con base en las afinidades ideológicas.

Las preferencias ideológicas se pueden sintetizar alrededor de cuatro temas indisolubles: la forma de gobierno, la tributación, la educación y la relación entre el Estado y la jerarquía de la iglesia católica”⁵⁸

Lo significativo de este trabajo radica, además de la crítica a la implementación de las fuentes tributarias para el análisis de las finanzas, en asumir la postura en la cual la interpretación del desempeño tributario para el periodo estudiado se debe al ejercicio de dominación por parte del Estado⁵⁹ en representación de su sociedad política. En este sentido, y sin desconocer la influencia de los choques del comercio internacional, el autor pretende abordar la problemática de las finanzas asumiendo el impacto de la acción política interna sobre la tributaria.

1.3 El Estado de Santander en el marco del proyecto liberal.

1.3.1 Demografía y Geografía del Estado de Santander

⁵⁷ En palabras del Hernández “por simplicidad a ese grupo se le denominará los hacendados, y se le pospone el adjetivo de terrateniente, comerciante o banquero para acentuar su fuente principal de poder económico.” Óp. Cit. Pág. 6. Más adelante menciona que “En efecto, cuando los hacendados se establecen como Estados o sociedades políticas regionales y se plantearon la cuestión de cómo podían defender el poder de agresiones exteriores, en especial de la misma España, se vieron obligados a pensar en la forma de gobierno supra-regional.” Ibíd. Pág. 7.

⁵⁸ Ibíd. Pág. 15.

⁵⁹ En este punto se establece una diferencia en la interpretación del concepto de Estado (que lo asocia al concepto de sociedad política, véase su nota al pie No15) que utiliza Isidro Hernández y el que puede apreciarse en el presente trabajo. Sin querer entrar a discutir en profundidad, se hará un comentario marginal. En este sentido, el pensamiento del Sociólogo Alemán Norbert Elias es bastante clarificador para la comprensión del significado del Estado y sus mecanismos de acción en la sociedad civil. Para Elias nuestro lenguaje y nuestros conceptos están en su mayoría configurados de manera tal que todo aquello que está fuera de la persona individual tiene el carácter de “objeto estático”. Esto ocurre principalmente por la manera ordinaria de ver la sociedad en su conjunto, esta manera la denomina Elias como la imagen egocéntrica de la sociedad. En ella el hombre como centro de observación solo establece una relación, a través de los conceptos, las imágenes y el lenguaje, cosificadora separándose del conjunto social, esto es el “yo” individual aparece rodeado de “figuras sociales”. ELIAS, Norbert. Sociología Fundamental. Gedisa. Barcelona, España. 1982. Pág. 14.

Antes de la creación del Estado de Santander, los comerciantes de la región se caracterizaron por promover la formación de vías de comunicación que permitieran ampliar los circuitos comerciales. La idea era clara. Más comercio con los grandes centros y deslocalizar los puntos de llegada a los que las mercancías de la región apuntaban. Para ello, las vías se dirigían principalmente a las arterias fluviales; el río Magdalena principalmente y el Zulia conectando la salida por Cúcuta. A pesar de esta iniciativa, y con la desviación de la atención por parte del GN a la carretera que atravesaba a la región de Santander, una carga podía tardar hasta 4 meses para desplazarse desde la región hasta Bogotá⁶⁰.

Las acciones políticas de los liberales en el poder no mejorarían la situación para las postrimeras de la década de los 50's. En el periodo de gobiernos hasta el contexto de guerra, la política apuntó a que la mano privada subsidiara la construcción de vías de comunicación. Esto empeoró la situación, pues prolongó la situación de deterioro de las vías que se presentaba en los años precedentes a la creación del Estado.

El Estado de Santander fue creado por el Congreso granadino el 13 de Mayo de 1857. Se compuso de las antiguas provincias del Socorro, Pamplona, García Rovira, Soto y Santander, de la parte Sur de la de Ocaña y del cantón de Vélez perteneciente a la provincia del mismo nombre. En 1859 se dividió el Estado en ocho departamentos, y en Octubre de 1877, se creó el de Charalá. Su extensión territorial, en acuerdo con la *Geografía Física y Política* de Santander elaborada por Felipe Pérez⁶¹ y la posterior ampliación de la obra presentada por Eladio Mantilla⁶² en la *Geografía Especial del Estado de Santander*, era de 422 miriámetros cuadrados, o lo que es lo mismo, 422.000 hectáreas. Para 1880, según la descripción de Mantilla, 185 de los 422 miriámetros eran poblados, los 237 restantes eran tierras baldías.

Al agruparse las antiguas provincias que formaron el Estado de Santander, la región quedó caracterizada por una gran variedad de climas y situaciones geográficas. Es bien sabido que Santander se caracteriza por sus montañas, esto no implica que todo el territorio esté demarcado por una situación homogénea. El mayor calor en Santander es de 33° centígrados y el mayor frío en los lugares habitados de la cordillera es de 7°. Las 102 poblaciones del Estado de Santander se encuentran en los siguientes climas: hasta 16°t rece distritos; de 17° a 18° seis distritos; de 19° a 20° veintidós distritos; de 21° a 22° treinta y dos; de 23° a 24° doce distritos; de 25° a 27° diez y seis distritos. Por otra parte, las montañas en Santander forman tres ramos principales. La oriental que entra al Estado de

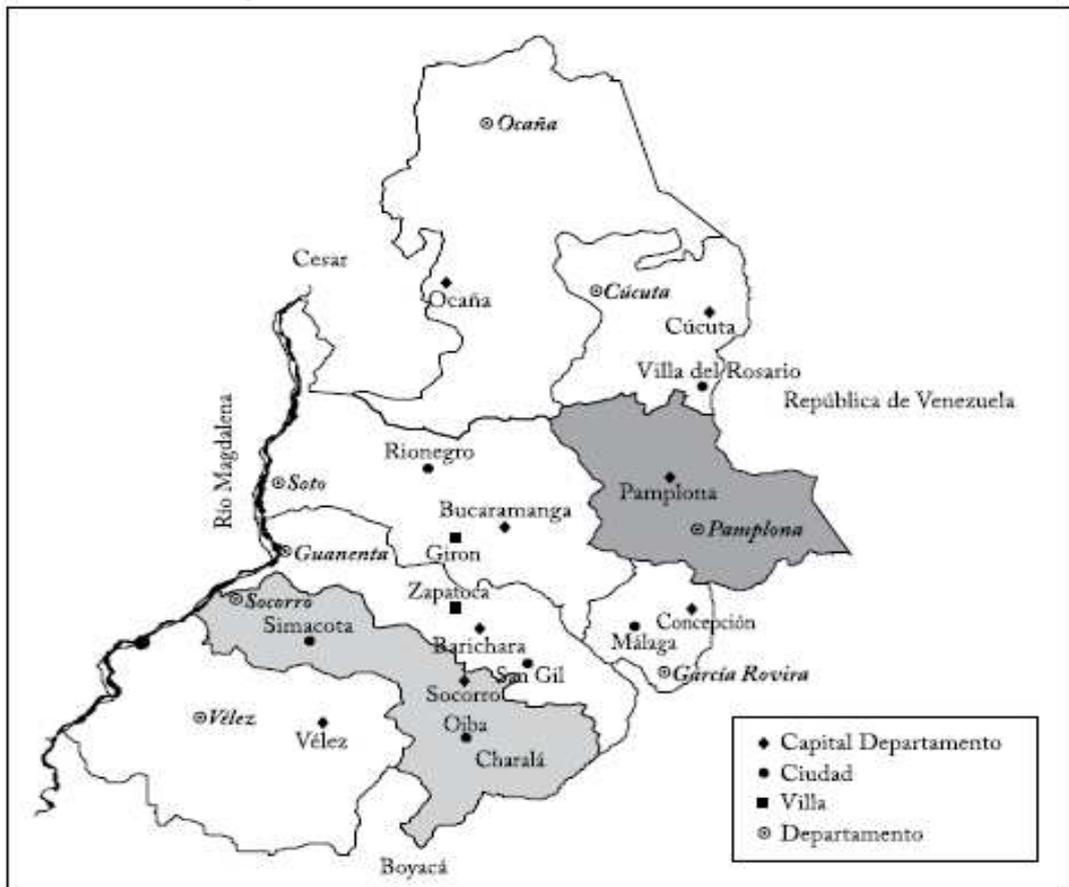
⁶⁰ Óp. Cit. JOHNSON. Pág. 201.

⁶¹ PÉREZ, Felipe. *Geografía Física y Política del Estado de Santander*. Bogotá, Imprenta de la Nación. 1863.

⁶² MANTILLA, Eladio. *Geografía Especial del Estado de Santander*. Socorro, Imprenta de Sandalio Cancino. 1880.

Boyacá por territorio del departamento de García Rovira, separando por este lado dicho departamento y los de Pamplona y Cúcuta. La del centro que viene también de Boyacá y entra a Santander por el sudeste del departamento del Socorro. La del norte y oeste que se desvía levemente al Socorro y forma varios paramos, entre ellos: los de Picacho y Cachiri, luego pasando por Ocaña entra al Estado del Magdalena.

GRÁFICO No 4
División político-administrativa Estado de Santander 1876



Fuente: Edna Sastoque y Mario García. (2010)

Una vez el Estado fue creado y administrado por los liberales radicales, sobrevino una perturbación al orden público en los albores de la década de los 60's. Tan pronto fue pacificado el conflicto, la política sobre caminos dio un giro. Los caminos no solo serían parte de la voluntad política en pro del mejoramiento comercial, sino también el giro perteneció a una forma de ampliar el radio de movilidad y efectividad del ejército. Muchas propuestas desde 1864 intentaron promover la construcción de caminos y su mantenimiento con intervención del gobierno. Políticas de intervención en proyectos, participación de manos privadas en el fomento de las vías, trabajo de prisioneros y, para los 70's ante el desaliento

del trabajo personal como forma de promoción, el pago de 3 jornales (política con mayor éxito).

Pero aun así no fue suficiente la iniciativa política. Ante una escasez de fondos y vías internas en mal estado, cualquier construcción hacia el Magdalena sería inútil para lograr a cabalidad los objetivos trazados; además, la economía interna tenía serias tendencias de autoabastecimiento. Cuando la sociedad política centraba su atención en la ruta que permitía la exportación por medio del Magdalena o Venezuela, su principal arteria entre Bucaramanga y Pamplona se había convertido en una de las peores carreteras del Estado. Ante tales escenarios, las vías incidieron en la tendencia de la dinámica económica regional, mientras el sur estaba empobrecido, el norte y especialmente Cúcuta se encontraba en pleno desarrollo y crecimiento comercial.

Ante la necesidad del sur de la región de conseguir una vía que permitiera estimular posiblemente el café como producto exportable, el creciente interés en las vías férreas las desbancó. Solo la ruta del Cacaré, que desde la Conquista y la Colonia había sido utilizada, fue el paso para establecer el movimiento de mercancías fuese al mercado interno o externo. Esta ruta impulsada en su momento por Camacho Roldán tenía un alto costo para el transporte de mercancías, que no era desconocido la compañía del Carare. Inclusive, en los impulsos a finales de los 60's por parte de Aquileo Parra para sacar del estancamiento económico al sur por medio del fomento del cultivo de Café, los liberales determinaron al comparar los resultados de la vía del Carare con otras vías, que esta era un fracaso. Para 1879 y a pesar del apoyo de Salgar, Hilario López y otros hombres de negocios, Vélez solo pudo exportar 410 cargas de café por la ruta del Carare. Si bien la ruta fue un fracaso para el comercio y estímulo del sur, otros factores incidieron en su atraso. Tal como Aquileo Parra observó, pese a las bondades del terreno para los cultivos, al menos la falta de interés en la diversificación de productos cultivables, el temor a las nuevas empresas y la filosofía de la gente trancaban el desarrollo⁶³.

En contraste con esta ruta, la vía que comunicaba el norte de San José de Cúcuta con San Buenaventura, sobre el río Zulia era sinónimo del éxito, lo que estimuló acuerdos comerciales y negociaciones con Venezuela. Esta vía tenía ventaja con respecto a la del Magdalena ya que no habría que atravesar ríos importantes ni escarpados cañones o montañas. A cabo de su finalización en 1876 los costos del transporte disminuyeron dando una ventaja más al norte sobre el sur. Ante el éxito de esta ruta se efectuó un contrato para la construcción del ferrocarril, lo que contribuyó aun más a estimular la economía cucuteña. A pesar de una década de labores y cientos de muertes a causa de accidentes y enfermedades tropicales, el ferrocarril fue inaugurado el 30 junio de 1888.

⁶³ Óp. Cit. JOHNSON. Pp. 228-229.

Las diferencias económicas de norte y sur marcadas por las características geográficas en parte, y por el espíritu comercial por otra, se fueron concretando a lo largo de las décadas. Los productos del sur estuvieron representados esencialmente por el tabaco, algodón, azúcar y cultivos de pancoger. No obstante, en los departamentos del Socorro, García Rovira, Guanentá y Vélez se hicieron experimentos con el Café. Por su parte, en el norte de la región el cultivo de Café fue exitoso, ya que era de buena calidad. Inclusive los productos agrícolas del norte se llevaron los premios en exhibición realizada en Bogotá en 1871⁶⁴.

Pero la situación de la diferenciación regional también tenía explicación por medio de la acción humana, despojando el determinismo geográfico que condicionaba el esclarecimiento de la respuesta. Frente al decaimiento de toda Santander a excepción de Cúcuta (incluso soportar la destrucción del terremoto de 1875), los dirigentes del sur culpaban las malas administraciones, la falta de interés de los trabajadores, la pobreza de los distritos o la falta de contratistas y trabajadores. Además, el ya mencionado pago de tres jornales no surtió el mejor efecto para sus fines, pues solo era pagado por los más ricos mientras que los pobres tenían que trabajarlos sin abandonar su agricultura de subsistencia. También, la poca eficiencia de los trabajadores por el alto consumo de alcohol y su falta de disposición al trabajo incidió en la brecha generada entre las regiones del Estado.

Si agregamos a esta situación las temporadas de lluvia, estas no permitían el progreso continuo de los cultivos del sur. En la estación seca se debían atender las cosechas, incluso si se hubiera contado con personal calificado, los aspectos físicos no permitían el desarrollo pleno de la agricultura del sur de la región⁶⁵.

El incremento de la población asentada en el departamento de Cúcuta señala claramente cómo el desarrollo del comercio, el aprovechamiento de la cercanía con la frontera venezolana, el cultivo del café y las vías de comunicación, llevó a que personas del sur del Estado se trasladaran a aquel departamento en busca de mejores oportunidades de trabajo. Igualmente el aumento considerable de la población del departamento de Ocaña se debió, entre otras causas, al cultivo y exportación del café y a la comunicación con la próspera ciudad de Cúcuta. Con relación al departamento del Socorro, que desde los tiempos de la Colonia se distinguió por la producción de textiles, se puede afirmar que su población disminuyó en su ritmo de crecimiento, dada la depresión en que entró su economía local. En cuanto al incremento ocurrido en el departamento de García Rovira, la explicación puede encontrarse en la existencia de una economía

⁶⁴ *Ibíd.* Pág. 229.

⁶⁵ Johnson comenta que el promedio de precipitación de Soto y Guanentá era más del doble del promedio de Cúcuta. Además, la topografía de Cúcuta es menos accidentada que en toda el resto de la región santandereana, lo que implicaba que sus carreteras fuesen más transitables dado las condiciones topográficas y la poca precipitación, y no debido al presupuesto asignado. *Ibíd.* Pág. 221.

caracterizada por la pequeña propiedad, ya que era la región donde menor concentración de riqueza había.

Para el año de 1857 el cálculo de la población, hecho con base en los censos de 1851 (tabla No 2), la población según la Gaceta de Santander de julio 9 de 1860, el informe del presidente de 1870 y los datos del censo de 1912, arrojó una cifra alrededor de 404.967 habitantes⁶⁶. El total de población fue calculado tomando la cifra de 377.695 que dio el censo de 1851, la cifra 417.719 habitantes que se informó en la Gaceta de 1860, los 427.450 según informe del presidente para 1870 y los 604.465 habitantes según el Censo de 1912. Según estas cifras la población creció a una tasa de 10,13% entre 1851-1860; 2,33% entre 1860-1870; 34,8% entre 1870-1912. El gráfico No 5 puede ejemplificar de mejor forma el cálculo realizado en este apartado.

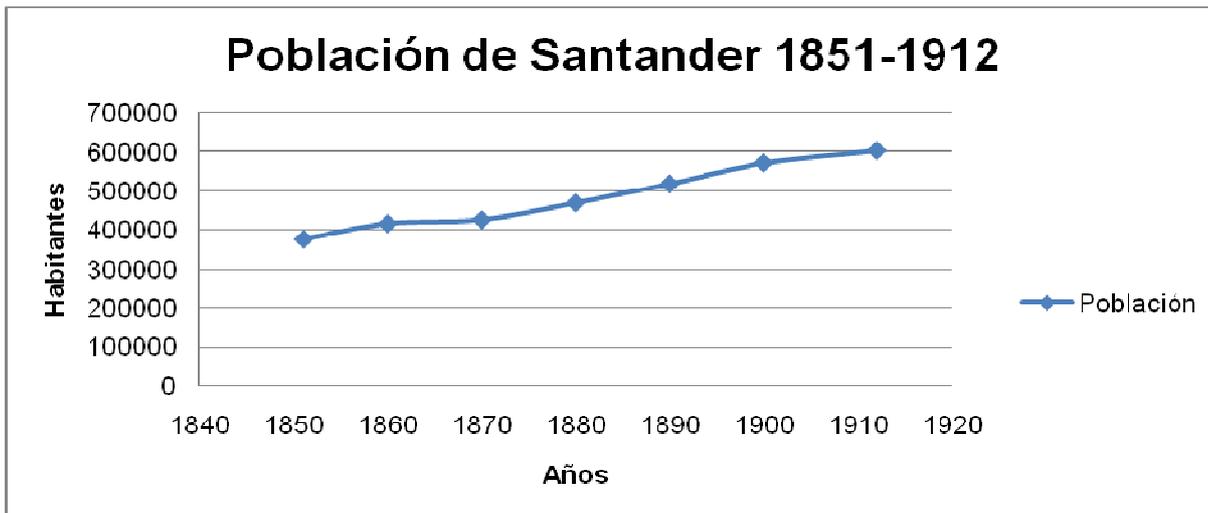
TABLA No 2
Población en Santander 1851

Por clases/ provincias	Pamplona	%	Santander	%	Socorro	%	Cantón de Vélez	%	Distritos Ocaña	%	Soto	%	Total por clases	%
Eclesiásticos Seculares	37	22	11	6	55	32	19	11	23	14	25	15	170	
Eclesiásticos Regulares	1	33			1	33	1	33					3	
Religiosas	18	100											18	
Casados	16380	18	4482	5	38717	42	14928	16	4125	5	12662	14	91274	24
Jóvenes y párvulos	27081	16	9094	6	69550	42	27501	17	7852	5	23652	14	164730	44
Solteros	19473	16	7661	6	48651	40	21494	18	5417	5	18254	15	120950	32
Esclavos casados	1	1	3	3	18	15	18	15	64	54	14	12	118	
Esclavos solteros	19	4	31	7	93	22	63	15	66	15	160	37	432	
Total por provincias	62990	17	21282	6	157085	42	64024	17	17547	5	54767	15	377695	100

Fuente: A.H.R. UIS. Censo general de la población de la república de la nueva granada, para el año de 1851, distribuido por provincias, sexos, edades y clases.

GRÁFICO No 5

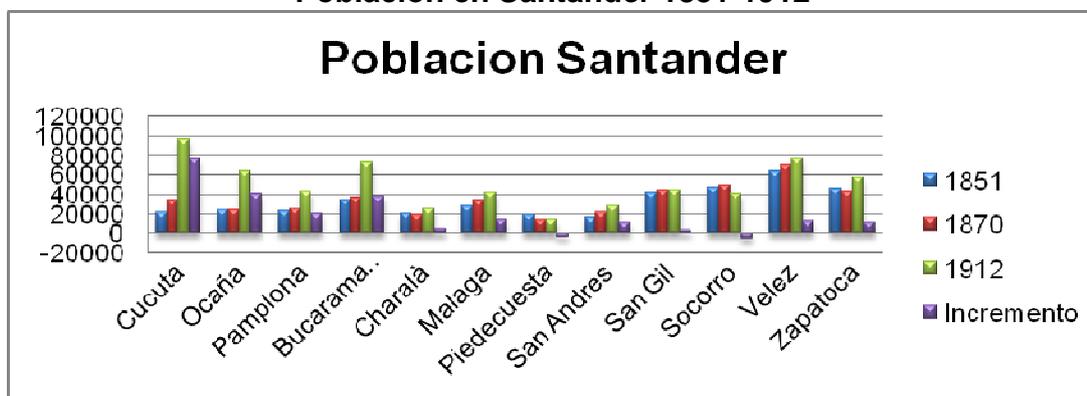
⁶⁶ Para calcular las tasas de crecimiento anuales se empleó la fórmula: $(\text{valor presente}/\text{valor pasado})^{1/n}-1$



Fuente: Censo de 1851; Gaceta de Santander 9 de julio de 1860; Informe del presidente 1870; Censo de 1912. Cálculos propios

Debe tenerse en cuenta que los valores presentados en la gráfica anterior para los años de 1880, 1890 y 1900 son estimados según los cálculos realizados. Para el caso del departamento de Cúcuta, uno de sus principales centros poblacionales como era San José concentraba el 31% de los habitantes para 1851 y el 26,5% para 1870. Cabe resaltar que pese a que su población se había prácticamente duplicado en el lapso intercensal, su participación en el contexto departamental disminuyó con respecto al primer censo en casi cinco puntos porcentuales. De igual forma, los datos muestran un comportamiento similar en los distritos de Salazar y Rosario de Cúcuta, los dos siguientes centros de importancia. Ahora, en conjunto estos tres distritos parroquiales tenían más del 70,5% de la población en 1851 y el 56,5% en 1870, lo que indica que hubo un crecimiento poblacional más equilibrado, pues en total la población de un censo con respecto a otro no disminuyó.

GRÁFICO No 6
Población en Santander 1851-1912



Fuente: A.H.R. UIS. Censo general de la población de la república de la nueva granada. David Johnson. Cálculos propios.

La dinámica en la parte sur de la región presentó algunos comportamiento contrarios a los expuesto anteriormente (véase gráfico No 6). Para el caso del departamento del Socorro los principales centros eran el Socorro que tenía el 18% de la población, Charalá con el 10% y Suaita con el 6%. Comparando los censos hay un notorio estancamiento en estos distritos poblacionales, pues hubo un declive a excepción de Suaita que duplicó su población. En el caso de Soto, hay que señalar la importancia que había tenido Piedecuesta, pues era el principal centro poblado y en 1851 contenía casi un tercio del total de la población, aunque ya para 1870 había descendido; mientras que Bucaramanga había logrado aumentar en un 3% y Girón permaneció estable, según la información censal. Igualmente hay que señalar que en el departamento de Vélez también se había estancado la dinámica poblacional, aunque seguía siendo el principal centro urbano, seguido de Jesús María; y en el departamento de Guanentá el principal centro urbano era San Gil, que también tuvo una disminución en su dinámica poblacional de 1870 con respecto a la de 1851.

En términos generales hay que señalar que los principales cinco centros urbanos de la región para mediados del siglo XIX eran en orden Socorro, Piedecuesta, San Gil, Vélez y Jesús María; es decir que la parte más poblada era la zona sur de la región. Para 1870 seguía conservando su importancia la población del Socorro, pero la de Jesús María había saltado del quinto al segundo lugar, con 14.548 personas, al tercero había ascendido Puente Nacional con 11.956 personas; Vélez había conservado su cuarto lugar y Bucaramanga comenzaba a tomar cada vez mayor fuerza y ya se ubicaba en el quinto lugar. La importancia de los centros urbanos del sur, especialmente de Vélez, cuyos poblados ocupaban el segundo, tercer y cuarto lugar; se debe al tipo de economía que caracterizó a aquel periodo, particularmente al boom de las quinas, cuyos árboles se encontraban en los bosques de aquella región; así como en el esfuerzo por construir vías de comunicación⁶⁷.

1.3.2 Caminando a la presidencia

El gran atractivo del liberalismo radical hacia la región santandereana correspondió en parte por ser un área hecha para la industria, la paz, su relativa ilustrada y homogénea población⁶⁸. Además, Santander parecía el escenario

⁶⁷ Para profundizar en los análisis sobre los cambios poblacionales, véase David Johnson Santander Siglo XIX. Capítulo VII, Indicadores de cambio. Pp 201-294.

⁶⁸ JOHNSON, David. Economic and Social Change in Nineteenth Century Colombia. Santander, 1850-1885. Manuscrito copiado del original. 1975. En Biblioteca, Universidad Industrial de Santander. Pág. 51. Traducción propia.

propicio para el desarrollo del liberalismo como ideología. No solo la conocida insurrección del Socorro en 1781 puede tomarse como un punto a recalcar por los liberales, también la abolición de las contribuciones eclesiásticas, la pena de muerte y el ejército permanente de Ocaña en 1852.

En el campo de la educación, la intervención de figuras como Salvador Camacho Roldán, Manuel Murillo Toro y Aquileo Parra en la promoción de la ideología liberal pudo reflejarse en el patrocinio al colegio de Vélez. De la misma manera, este foco de ideas liberales habría de ser replegado en las instituciones educativas, pues el liberalismo debía dejar de ser una cuestión de filósofos y políticos, esto reflejado por ejemplo en las asignaturas impartidas desde 1852 en el colegio San José en Guanentá.

Así, se consolidaba una base social dispuesta para el progreso material y el advenimiento de la modernidad. El tan anhelado progreso venía aparejado con la idea de una población instruida en las disciplinas que pudiesen poner a Colombia en los términos de las naciones más avanzadas. Los liberales de la segunda mitad del siglo creían firmemente que la racionalidad aplicada en la vida de los hombres podría brindar una mejora en la calidad de vida de todos los miembros de la sociedad⁶⁹.

En estos términos, las administraciones del Estado de Santander (después de 1862 especialmente) fueron claras con los propósitos de llevar la educación como bandera de reforma social. Las agendas del Estado basadas en la Carta Constitucional de Rionegro, no apuntaban en única medida a la garantía de las libertades individuales y los derechos ciudadanos, “sino que se ponía en marcha un proyecto político y cultural que permitiría, por un lado, organizar administrativamente al Estado, y por otro, legitimar su permanencia en el poder con la promoción y divulgación de algunas ideas liberales a través de un sistema de educación escolarizado”⁷⁰. De la misma manera se ha afirmado que políticos de la vida cotidiana del Estado de Santander como Victoriano de Diego Paredes, José María Villamizar Gallardo, Narciso Cadena, Solón Wilches, Dámaso Zapata y Eustorgio Salgar se propusieron estructurar e implementar una reforma que abarcara todas las esferas de la educación –infraestructura escolar, financiación, planes, programas, metodologías de enseñanza y formación de maestros- con el firme propósito de “consolidar a Santander como el estado más prospero de la Unión”⁷¹.

⁶⁹ MELO, Jorge Orlando. Algunas consideraciones globales sobre “modernidad” y “modernización”. En: VIVIESCAS, Fernando y GIRALDO ISAZA, Fabio. (comp.) Colombia al despertar de la modernidad. Foro Nacional por Colombia, 4ª ed. Bogotá, Colombia. 2000, p. 225-247.

⁷⁰ MALTE ARÉVALO, Rolando. La profesionalización de maestros en la reforma instructorista de 1870 en el estado soberano de Santander. [Tesis de pregrado en historia]. Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander. 2010

⁷¹ LOPEZ CHICAIZA, Fernando de Jesús. El proyecto educativo Radical en Santander. [Tesis de pregrado en historia]. Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander. 1997

En la misma medida, las vías de comunicación fueron el otro canal que guió la política de los liberales para la consolidación de su estrategia de poder político. Si bien el punto sobre el apoyo estatal a la construcción de vías de comunicación fue polémico para el primer ciclo de gobiernos liberales en el Estado de Santander, los gobiernos posteriores a la guerra desatada en los primeros años de la década de los sesenta centraron su atención en las vías de comunicación. El punto controversial sobre el debate de las vías fue la búsqueda del progreso y desarrollo económico, por un lado; y el fortalecimiento de la iniciativa individual y un papel menor del gobierno en el fomento de infraestructura, por el otro.

De esta manera, el artículo 11 de la ley del 5 de octubre de 1858 anuló la ley de diciembre de 1857, con la cual se pretendía la construcción de seis carreteras financiadas por el Estado. Así el principio del *laissez-faire* se dejaba en claro, al incitar a la intervención individual de la construcción de vías a aquellos interesados en la búsqueda de rutas de transporte para sus cargas y productos a comerciar. Para Johnson, esta ley poseía contradicciones al postular la no intervención de las autoridades públicas, según lo expuesto anteriormente, pero al pretender dar funciones al gobierno de garantizar el sostenimiento de las carreteras abiertas e impedir los conflictos individuales por las vías de comunicación⁷².

Lo anterior tomó un nuevo rumbo para el año de 1864, pues en adelante la construcción y sostenimiento de las vías de comunicación estarían más regulados por el Estado. En este año el gobierno comenzó a financiar algunos proyectos y a conceder tierras baldías para algunos contratistas. También, en la reglamentación se estipulaba que los contratos no cumplidos en los plazos estipulados generarían represalias a los contratantes, pues en el incumplimiento el contratista debería devolver las tierras concedidas⁷³. Bajo esta perspectiva, las carreteras fueron divididas en cuatro categorías: “las carreteras centrales serían responsabilidad del estado; las carreteras comunales se sostendrían mediante ingresos municipales y el trabajo personal subsidiario; las carreteras seccionales debían ser mantenidas por las regiones a las cuales servían, y las carreteras por contrato serían responsabilidad del contratista y el estado.”⁷⁴. Esta política de intervención en obras llegó a tal extremo que como afirma Hernández, la época federal fue en lo político y no en lo fiscal, pues “El arca de la nación financió toda clase de gasto:

⁷² Óp. Cit. Pág. 72. Con estos incentivos, solo se observaron para el año de 1859 la solicitud de construcción de algunos pequeños puentes, pero nadie quería hacerse cargo de las vías por sus costos.

⁷³ Así ocurrió con von Lengerke en sus pretensiones de construir un camino entre Girón y la Ceiba, al no poder cumplir con el plazo debió devolver la tierra entregada por el gobierno del Estado. Véase Johnson. Óp. Cit. Pág. 203.

⁷⁴ *Ibid.* Pág. 203.

desde un arreglo en el cementerio hasta la construcción de un acueducto o una carretera, lo que desvirtuó el sistema de gobierno federado⁷⁵.

Pese a la situación presentada al final de los gobiernos liberales, los caminos fueron una política que se implementó como medida militar y comercial principalmente. Pues con ellos podían los ejércitos trasladarse de manera más fácil por las zonas de mayor complejidad en el tránsito, como también las mercancías y productos agrícolas podrían acceder a más mercados potenciales. Para la administración del Estado de Santander esto era de imperiosa labor, pues la geografía de la zona, especialmente del sur, impedía el fácil tránsito de personas y mercancías.

De la misma forma como la política del Estado se fue implementando con la educación y las vías de comunicación, estas ideas se irían trasladando al GN. Así como comenta Melo en su artículo: *Don Aquileo Parra y la trágica historia del radicalismo*, educación y vías de comunicación eran, para Parra, los canales que llevarían al progreso del país, pues “la política y las leyes no iban a lograr cambios, y lo único que podía sacar de la pobreza al país era el trabajo, apoyado en mejores conocimientos y buenos caminos”⁷⁶.

En la década de los 70's el paso de Salgar, Murillo y Parra dejaron en claro que la visión liberal de los gobiernos radicales habían implementado una nueva perspectiva respecto al fomento (véase sección 1.1). Con ello, la base social que sostendría el proyecto liberal radical hubo de mantener el poder hasta el tránsito ocurrido en los 80's, cuando Núñez asume la presidencia, según algunos historiadores, por la obsesión de Parra de implementar el proyecto del ferrocarril del Norte; proyecto acusado de regionalista e inequitativo especialmente por las gentes de la costa⁷⁷.

A pesar del tránsito ocurrido en la década de los 80's, los gobiernos liberales radicales dejaron en claro que las políticas educativas y de fomento para el impulso económico de la población eran la insignia de su quehacer político. El camino a la presidencia de aquellos que estuvieron ligados a la vida política del Estado de Santander se sostuvo, no gracias a sus positivos resultados en el terreno fiscal, como a la solidificación de los proyectos sociales que permitieron la perpetración del poder al liberalismo⁷⁸.

⁷⁵ Óp. Cit. HERNÁNDEZ, Isidro. Pp. 31-32. Esto tiene razón de ser, dice Hernández, pues el GN se quedó con el principal impuesto (aduanas) e ingreso no tributario (renta de la sal).

⁷⁶ MELO, Jorge Orlando. Don Aquileo Parra y la trágica historia del radicalismo. Consultado en: <http://www.jorgeorlandomelo.com/aquileo.htm>.

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ Según comenta Hernández y en relación a lo descrito en la sección 1.1 del presente trabajo: “Durante la tercera república realizaron inversiones en infraestructura pública, en específico el telégrafo, los ferrocarriles y la apertura de caminos, que junto con la necesidad de tener control político y administrar mejor las rentas los obligó a ampliar la estructura estatal. Para quitarle la

2. ADMINISTRACIÓN FISCAL DEL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER.

Para dar cabida al análisis de los ingresos y egresos públicos del Estado Soberano de Santander es necesario, como primera medida, dar un panorama general de la composición administrativa del departamento de Hacienda y Tesoro del Estado. Ilustrar la organización administrativa en el caso de un Estado Soberano permite, en la medida de lo posible, realizar un aporte significativo a la comprensión de un periodo caracterizado por la descentralización administrativa de la hacienda y la guerra, dentro del compromiso del sostenimiento de varias soberanías que en su conjunto conformaban una única nación.

La experiencia federal en el caso santandereano ha sido poco trabajada en cuanto corresponde a la administración de hacienda y tesoro. Los trabajos más representativos en esta dirección han sido el clásico texto de Luis Fernando López Garavito, el capítulo de Roberto Junguito en la *Economía Colombiana del siglo XIX*, los últimos trabajos de Salomón Kalmanovitz y Edwin López Rivera (la dirección por parte de Edwin López del trabajo de grado de Diego López Daza), el trabajo de David Church Johnson sobre Santander en el siglo XIX, la tesis doctoral sobre el radicalismo liberal de Juan Gonzalo Zapata y una reciente tesis de grado de la maestría de historia de la Universidad Nacional de Colombia realizada por Claudia Milena Pico Bonilla⁷⁹. No obstante, estos trabajos o bien están direccionados a la caracterización del ámbito nacional, o su trabajo regional carece de especificidad en la organización administrativa y el manejo de fuentes presupuestales.

En este sentido el capítulo presente se encargará de desarrollar la dinámica organizativa del Departamento de Hacienda y Tesoro del Estado Soberano de Santander. Además, analizará los cambios en las leyes fiscales como en las leyes del tesoro, encargadas de fomentar mayores ingresos para el sostenimiento administrativo del Estado y fomentar obras públicas de beneficio colectivo por parte de la hacienda, como mayor eficiencia en la entrega de las cuentas anuales por parte del tesoro.

Bastante documentado ha sido el trabajo realizado por diferentes investigadores, en cuanto al ideario político que puso en marcha las reformas económicas y sociales en el Estado de Santander. Las banderas del radicalismo liberal fueron acentuadas en la región que, según Johnson, fue un laboratorio de experimentos; sin embargo, esta interpretación de Johnson deriva del trabajo de su maestro

carga administrativa de las obras públicas a la Secretaría de Estado de Hacienda apareció el Departamento de Fomento que luego se convirtió en el Ministerio de Obras Públicas." Óp. Cit. Pág. 24.

⁷⁹ Estos textos pueden ser referenciados en la sección 1.2 del presente trabajo.

McGreevy, en donde se pretende comprobar la tesis que afirma que las regiones donde se acentuó el liberalismo estuvieron condenadas a la aceleración de la decadencia económica y que solo el éxito de un *laissez-faire* estaba concatenado con el sostenimiento de un producto comerciable en el exterior. En este sentido, todas las investigaciones sobre el caso del liberalismo aplicado en Santander apuntan a un conjunto de ideas comunes, de las cuales la principal sostiene que el ideario liberal radical no tuvo suelo firme en la región santandereana para llevar a cabo su propósito. La presente investigación intentará dar una mirada al mismo caso pero preguntando al cómo se sostuvo el proyecto radical cuando la carga tributaria era tan baja para la consolidación de un proyecto estatal. Para esta labor es indispensable observar los cambios en la organización administrativa y los planes presupuestales, esto es ver cómo se desarrolló ese poder Infraestructural del Estado durante el periodo en cuestión.

2.1 Organización del Tesoro y la Hacienda en el Estado de Santander. 1857-1862 el ensayo y error.

El periodo que abre la posibilidad para la nueva experiencia histórica en la Nueva Granada es la proclama de la constitución en Mayo de 1858. Con ella se crearon ocho Estados que agrupaban antiguas regiones bajo los dominios de sus élites más representativas. No obstante, esta nueva constitución nació en el seno de una disputa entre las facciones políticas que propendían por distintos caminos, disputa irreconciliable que llevó, como muchas de ellas, a la resolución por la vía armada. Si bien el conservadurismo había debilitado su accionar desde las reformas de medio siglo, la consecución del poder ejecutivo por parte de Mariano Ospina fue decisiva para el quehacer político del partido que se propuso la tarea de configurar una nueva división territorial en Estados, agrupando regiones en las que ellos tenían influencia política; de facto esto traería problemas a futuro. La denuncia fue realizada por Manuel Murillo Toro en su momento:

“Los conservadores se han propuesto hacer de esta ley base de su futura dominación y ponen mucho cuidado en hacer las demarcaciones de modo que quede en cada Estado mayoría a su bando; por esto dividieron los pueblos del sur en dos estados formando el uno la provincia de Pasto sola, y las de Popayán, Cauca, Buenaventura y el cantón de San Juan del Chocó, otro. Crearon el Estado del Tolima con las provincias de Mariquita y Neiva, pero segregaron los pueblos de la ribera derecha del Magdalena, desde la confluencia del Fusagasugá hasta los límites de la provincia de Vélez”⁸⁰

Esta nueva organización territorial permitía a los Estados mayor autonomía en el manejo de las cuentas de su Tesoro. Por ello, el Estado del Cauca en poder de

⁸⁰ Citado de CASTRILLÓN A., Diego. Tomás Cipriano de Mosquera. Editorial Planeta. Bogotá, Colombia. 1994.

Tomas Cipriano de Mosquera fue el primero en alzar la voz al mando central, una vez éste propuso intervenir en la supervisión de las cuentas Regionales por medio de la ley del 10 de Mayo de 1859⁸¹. En ella el cargo del Intendente, que acentuaría la disputa, cumplía una labor de fiscalización ejecutiva. Tenía la facultad de examinar las cuentas de las regiones, nombrar interinamente los funcionarios y además imponer multas a las irregularidades vistas, según lo designado por el artículo 15 de dicha ley. En un marco de soberanías regionales efervescentes, el cargo de intendente naturalmente generaría conflicto en el poder ejecutivo de cada Estado, de allí que el General Mosquera pronunciara su levantamiento.

No obstante, la preocupación inicial que incitaba este ánimo administrativo por parte del electo presidente Mariano Ospina Rodríguez era el de dar armonía al sistema fiscal con la nueva organización política, tal como lo informaba al congreso de la Nueva Granada en 1860⁸². Dentro de su plan de Hacienda la actualización de las cuentas de la Tesorería sería un punto principal, debido al atraso ocasionado por la falta de conocimiento de los funcionarios públicos del sistema de contabilidad reformado en 1847. Aduciendo a este fallo y a las presuntas irregularidades en las cuentas de varias provincias y Estados, el cargo del Intendente era explícitamente solicitado por el presidente.

En este turbio panorama nacional el Estado de Santander tenía una tarea fundamental. Al asumir un régimen de radicalidad liberal, el proyecto político pretendía reformar el sistema de Hacienda de manera que lo ideado concordara con la práctica. Para lograr su objetivo, uno de los puntos esenciales dentro del plan de Hacienda era consolidar una forma impositiva de características modernas, esto era el impuesto único a la riqueza. De hecho, Sir William Petty⁸³ en su *Treatise of Taxes & Contributions* aducía esta forma impositiva como la garante para inalterar la distribución relativa de la riqueza (de ahí desprende toda la tradición impositiva de la economía política clásica) pues según sus palabras: “Que el impuesto nunca sea tan grande, si es proporcional a todos, entonces

⁸¹ Gaceta Oficial. Bogotá, Mayo 28 de 1859. No 2402.

⁸² WISE DE GOUZY, Doris. Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez. Tomo II. Banco de la República. 1990. Pp 169-174.

⁸³ Siendo Petty una de las figuras representativas de la Economía Política se representa el carácter modernizador de esta práctica en su obra de 1662; idea que con posterioridad se replicaría en la experiencia francesa por medio del pensamiento fisiócrata aunque por una vía distinta. Cabe señalar que el Petty abogaba, de igual forma, por la forma regresiva de tasar a la economía. Esta práctica sería benévola para la Riqueza Común, siempre y cuando el impuesto favoreciera, por medio de la *Commonwealth*, las actividades productivas, es decir, las que generaran riqueza material, redistribuyendo así la riqueza social. Véase el capítulo II *Sobre la clase de impuestos, y gravámenes públicos, que podrían aumentar o disminuir la Riqueza Común (traducción propia)*, de su *Political Arithmetick* escrita en su tercer periodo de actividad literaria, obra asociada al año de 1671 como aquel en el que da comienzo a su escritura. PETTY, Sir William. *The Economic Writings. Political Arithmetick*. Augustus M. Kelley Publishers. USA. 1986. Pp. 232-313.

ningún hombre sufre la pérdida de su riqueza por su causa”⁸⁴. Pero como más adelante se verá, este sistema estaba condenado al fracaso en la experiencia santandereana, básicamente por no cumplir con los requisitos exigidos para su implementación⁸⁵.

Así, el 13 de mayo de 1857 se creó el Estado de Santander. Su organización dependía de lo que se instituyera en la Primera Constitución del Estado. Dicha constitución fue decretada el once de noviembre de 1857⁸⁶ por la Asamblea constituyente en la provincia de Pamplona, la cual era la sede de la Asamblea. En esta primera etapa Federal, el Estado así como el tesoro y la hacienda pasarían por un periodo de implementación provisional. No sólo porque el régimen político hubiese cambiado, sino porque la administración así como la implementación fiscal habrían de pasar por un periodo de ensayo y error⁸⁷.

Una vez proclamada la constitución se promulgaron tres leyes fundamentales que instituirían para los próximos años el funcionamiento del Tesoro y la Hacienda estatal. La ley Fundamental de Hacienda Pública⁸⁸; la ley sobre administración provisoria del Tesoro, ambas aprobadas el 20 de Noviembre de 1857⁸⁹; y la ley sobre el impuesto único o directo dictaminada el 2 de Enero de 1858⁹⁰. En

⁸⁴ Traducción propia, en el original: *Let the Tax be never so great, if it be proportionable unto all, then no man suffers the loss of any Riches by it.* PETTY, Sir William. *The Economic Writings. A Treatise of Taxes & Contributions.* Augustus M. Kelley Publishers. USA. 1986. Pág. 32. Además, Petty aseguraba que este modo de operación fiscal debía tener como clausula fundamental el conocimiento estadístico por parte del Rey, de lo contrario la operación sería inútil. “*Besides, for not knowing the Wealth of the people, the Prince knows not what they can bear; and for not knowing the Trade, he can make no Judgement of the proper season when to demand his Exhibitions*”. *Ibíd.* Pág. 34.

⁸⁵ Dentro de los requisitos para la implementación de un impuesto único a la riqueza está: un sistema estadístico bien elaborado y una economía monetizada. El caso del Estado de Santander es ilustrativo para observar el incumplimiento de los requisitos.

⁸⁶ Gaceta de Santander (G.S en adelante) N° 6, 13 de Noviembre de 1857. P 21. También en Gaceta Oficial (G.O. en adelante) N°2134 del 18 de Mayo de 1857.

⁸⁷ El presidente de la Unión Mariano Ospina veía con escépticos ojos el experimento liberal que intentaba despegar en el territorio santandereano. En los informes al Congreso de la república de los años 1859 y 1860 relata, según su perspectiva, lo sucedido en el Estado: “El Estado de Santander ha adoptado en Hacienda el sistema encomiado por algunos, de una contribución directa, única y proporcional; i ha abandonado la instrucción pública i las vías de comunicación al interés de los que hayan menester, confiando en que el estímulo del interés privado y el espíritu de asociación atenderán con más acierto y eficacia a aquellas dos grandes necesidades sociales que lo ha hecho hasta aquí la diligencia oficial. Nada puede decirse todavía de los resultados de estos ensayos que apenas han sido promulgados.” Op Cit. WISE DE GOUZY, Doris. Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez .Informe del Presidente de la Confederación Granadina al Congreso Nacional de 1859, pág.77. Más adelante, su sospecha parece verificarse en lo que él denominó “un costoso experimento”, para hacer llamar la atención nacional en lo que venía desarrollándose para el caso de los Estados de Santander y Magdalena. Informe del presidente de la Confederación Granadina al Congreso Nacional de 1860. *Ibíd.* Pág. 147.

⁸⁸ G.S. N°9. 22 de Noviembre de 1857.

⁸⁹ G.S. N°11. 28 de Noviembre de 1857.

⁹⁰ G.S. N°20. 13 de enero de 1858

adelante veremos cómo se instaura este orden provisional que reglamentaría el funcionamiento del Tesoro del Estado y orientaría el sistema fiscal a su fracaso inicial, esto es, el sistema del impuesto único como la forma de apropiación de recursos económicos para la administración por parte del Estado⁹¹.

2.1.1 Organización de la Hacienda y el Tesoro Público

En el caso de la experiencia histórica de Santander, la Hacienda Pública del Estado debe entenderse como el conjunto de Valores que dispone, según lo previsto en su ley fundamental. Por su parte, el Tesoro Público debe entenderse como el órgano administrativo que gestionaba y recaudaba los tributos que luego eran dirigidos para los gastos necesarios en beneficio del Estado; dichos tributos estaban relacionados, en primera medida, con la implementación del impuesto sobre la riqueza o contribución directa⁹² el cual gravaba la riqueza semestralmente de las personas a cambio de seguridad, orden público y protección de las viviendas.

La intencionalidad en esta etapa provisoria sería la de generar un orden administrativo en el Estado compatible con la nueva forma de administrar la nación. Además, uno de sus objetivos principales fue poner en marcha el desmonte de los impuestos de carácter regresivo asociados a la estructura administrativa colonial, puesto que se les consideraba desalentadores del crecimiento de la actividad comercial y la creación de la libre industria. Sin embargo, las dificultades que afrontó el proyecto desde sus inicios los motivó al retorno de ellos, como a la reforma del nuevo tributo sobre la riqueza.

La unidad administrativa que llevaría a cargo el mencionado objetivo y que se encomendaría al manejo de las finanzas públicas sería el Departamento de Hacienda y Tesoro. Este departamento administrativo funcionaba por medio de las operaciones realizadas por medio del Secretario de Estado y el Tesorero General. No obstante, cada uno de ellos tenía nombramiento proveniente de los poderes Ejecutivo y Legislativo respectivamente. Bajo esta ley provisoria y su subsiguiente establecimiento por medio del decreto de administración del Tesoro⁹³, las operaciones de liquidar créditos y ordenar su pago eran incompatibles con la

⁹¹ La estructura provisoria de la erección del Estado estaría reflejada en varios ámbitos organizacionales, por ejemplo hasta el año de 1865 no existía reglamentación sobre los empleados públicos. Y se exigía al ejecutivo una reglamentación sobre la Incompatibilidad de empleos públicos.

⁹² Aprobada el 30 de Diciembre de 1857. G.S. N°20, 13 de Enero de 1858

⁹³ G.S. N°24. 22de Enero de 1858.

función de pagar. Por ello, el Tesorero siempre debía liquidar con la autorización del Secretario de Estado⁹⁴.

Así, las funciones de los principales encargados del Departamento de Hacienda y Tesoro quedarían dispuestas. El Secretario de Estado era el Puente entre el Jefe y las cuentas del Estado, el Tesorero sería el encargado de dar la funcionalidad correcta a su órgano administrativo y esto significaba controlar efectivamente los créditos contra el Estado y ejecutarlos. Por su parte el Secretario, a partir de las cuentas dispuestas por el Tesorero, formaría el instrumento de “planeación” de los pagos del Estado y esto era el *Presupuesto Anual*⁹⁵.

De esta forma, la estructura organizacional inicial del Departamento de Hacienda y Tesoro puede representarse de la siguiente manera:

GRÁFICO No 7



Fuente: Esquema propio basado en la Gaceta de Santander

Esta organización simple necesitaba rápidos ajustes. Por eso los siguientes decretos estarían encargados de delimitar de mejor manera las Funciones de los encargados, como la creación de nuevos cargos necesarios para la organización de las cuentas y la recolección de impuestos. La primer delegación realizada fue la de establecer un Juez de Cuentas y con él certificar que las operaciones de Ingresos y Pagos registradas por el Tesorero fuesen correctas. De esta forma, el Juez de Cuentas estaría cumpliendo una labor de fiscalización de los pagos y recaudos y evitar así los pagos ilegales⁹⁶. Por otra parte, y con anterioridad el

⁹⁴ Así el principio de Unidad de Responsabilidad, Unidad de Caja y Unidad de Cuenta sería cumplido por lo establecido en el artículo 173 del Estatuto Orgánico de Hacienda Nacional de 1851. En estos principios el jefe de cada oficina sería el responsable ante las faltas que ella cometa, comprometiendo también a sus subalternos y respondiendo por medio de él y sus fiadores. El principio de unidad de Cuenta y Caja forzaba a los empleados a llevar los registros diarios de los movimientos del Tesoro y a tener los fondos disponibles en una sola caja.

⁹⁵ En el siguiente capítulo abordaremos el instrumento del presupuesto, por ahora solo dejaremos su mención.

⁹⁶ G.S. N° 29. 9 de Febrero de 1858. Decreto en el cual se reglamenta la contabilidad llevada por el Tesorero, El Secretario de Estado y el Juez de Cuentas. Todos ellos elegidos para llevar un orden de los ingresos y distribuciones del Tesoro que llega al Fondo del Estado. Cabe aclarar, que el cargo del Juez de Cuentas fue creado por medio de la ley de 4 de diciembre de 1857 (G.S. No 12.

cargo de Recaudador quedaba a cargo de nombramiento por parte del Tesorero⁹⁷, quién además debería visitarlo ocasionalmente para corroborar las cuentas.

Así el cuadro del tesoro irá complementándose paso a paso según las necesidades que van surgiendo en el transcurso del tiempo. La contabilidad fue establecida como el paso a seguir. Las cuentas se llevaran en dos registros: Diario y Mayor, necesarios para la regularización y mayor claridad de la cuenta. En la Tesorería general se llevaran las cuentas por el sistema de partida doble en los libros: Diario y Mayor, Caja e Inventario. Los dos primeros autorizados por el Secretario de Estado y el Administrador o Tesorero General, y los dos últimos por el Tesorero General; en estos últimos se introducirán cuentas de rentas, gastos, créditos, balance de Entrada y salida, Tesoro, caja, remesas, pero las cuentas personales no irán incluidas en los libros. Las cuentas se presentaban mensual y anualmente y se hacían dentro de los primeros 15 días del mes y un mes después de terminado el año económico⁹⁸. Igualmente, se expide el decreto reglamentando la administración y contabilidad del tesoro en las recaudaciones de cada distrito, el encargado de la recaudación del Tesoro en los Distritos es el Recaudador de rentas quien respondía por el Tesoro del Distrito ante la tesorería General (Recaudación, órdenes de pago de los sueldos de los empleados del Distrito, cuentas.) Las cuentas la debía llevar en el libro de cuenta: Carga y Data con la respectiva firma del Recaudador⁹⁹.

De esta forma, el canal de las cuentas partía en su nivel más bajo desde las operaciones realizadas por el Recaudador. Este recaudador informaba de las cuentas al Tesorero General, éste preparaba las órdenes de ingresos y pagos a realizar. Una vez realizado esto, el Juez de Cuenta verificaba su certeza, a partir de allí el Secretario de Estado podía autorizar, según el Presupuesto preparado con antelación, la liquidación de los créditos.

Cabe recordar que dentro del objetivo de este Departamento de Hacienda y Tesoro estaba la consolidación del cobro del impuesto único, que se esperaba fuese suficiente para los gastos del Estado. Por ello, una vez fue aprobado el Impuesto Único, con él se creó una comisión especial que se encargaría de la

17 de Diciembre de 1857), generando las disposiciones del cargo, pero hasta el mes de febrero cuando se reglamenta la contabilidad. Aún así, el Juez de cuentas, como veremos más adelante, fue un cargo de constante volatilidad pues unas veces era removido y otras nuevamente solicitado, esta irregularidad del cargo se debía principalmente a los recortes de personal en las épocas donde el presupuesto era insuficiente para la sostenibilidad administrativa total del Estado. Por ejemplo, para el mismo año de 1858 el cargo del Juez de Cuentas fue abolido y sus funciones fueron delegadas temporalmente al Procurador. G.S. No 52. 27 de septiembre de 1858, ley 23 de septiembre de 1858.

⁹⁷ En el decreto de administración provisoria el nombramiento de los subalternos del tesorero quedarían a disposición del Secretario de Estado, pero en las disposiciones del publicado en G.S No 24, el Tesorero quedaría con dicha atribución.

⁹⁸ Ibid. G.S. No. 29.

⁹⁹ G.S. N°45. 28 de Julio de 1858.

revisión de quiénes deberían pagar la cuantía de la imposición. El Tribunal de Impuesto estaba compuesto por el Alcalde, el Juez parroquial, El Fiscal del Distrito y dos vecinos, quienes debían reunirse desde el 1ro hasta el 30 de Noviembre de cada año, siendo los primeros 15 días el periodo donde cada vecino se acercaría a hacer su declaración de riqueza y así ser verificada por el Tribunal ante la sospecha de falsedad en los testimonios.

Para el Año de 1859 se realiza la primera reforma a la Ley Fundamental de Hacienda. Esta consistiría en la adición de una oficina llamada Colecturía de Hacienda. Se establece esta oficina como auxiliar a la Tesorería General con funciones similares como la recaudación de contribuciones de los ciudadanos, donaciones, pagar derechos de licencias de rentas. Dentro de sus funciones, reglamentadas por el Tesorero¹⁰⁰, se encontraban la liquidación de todos los créditos del Estado, recaudación del impuesto de cada Distrito y los otros ramos como arrendamientos, multas donaciones que entren al Tesoro del Estado; examinar las cuentas emitidas por los recaudadores de cada Distrito y suministrar a la Tesorería y a los Jefes de los Departamentos del Estado los informes de las cuentas del Tesoro. En este sentido hay un proceso de descentralización administrativa de los manejos de los fondos en los distritos¹⁰¹. Las cuentas de las Colecturías debían ser del mismo orden en que se encuentran las de los Recaudadores y estos las agregaran a las cuentas de las Colecturías de Hacienda que suministrará información de todas las recaudaciones en los diferentes ramos. El Colector de Hacienda¹⁰² debe proporcionarle el 25% de los impuestos recaudados para los gastos del Estado remitiéndola a la Tesorería General del Estado¹⁰³.

Pero esta modificación haría parte de un esquema más general. El 4 de junio de 1860¹⁰⁴ se promulga la ley sobre descentralización de las rentas y gastos. Con ella se crea la Junta Departamental de Hacienda, compuesta por el Jefe Departamental, el Colector de Hacienda y el Notario del circuito. Esta Junta estaría encargada en lo sucesivo de distribuir el *subsidio*¹⁰⁵ por los distritos

¹⁰⁰ Según lo dispuesto en G.S. N°82. 3 de Agosto de 1859

¹⁰¹ Este proceso de descentralización fue complementado con la ley de descentralización de las rentas del 4 de Junio de 1860. En ella se reglamenta el procedimiento de movilización de fondos para los distritos (según la población de cada uno de ellos) y se reglamentan los impuestos a cobrar (aguardientes y Degüello), y su forma de administrar los recursos como medio de sostenimiento de los distritos y del Estado.

¹⁰² En un inicio el cargo fue delegado al Recolector del Distrito capital del Departamento, pero con la ley del 5 de Junio de 1860, adicional y reformativa del Impuesto, este cargo sería separado y así el Presidente nombraría por un periodo de dos años, con opción de reelección, a los Coletores de Hacienda.

¹⁰³ G.S. N° 85. 30 de Agosto de 1859. La Colecturía de Hacienda estaba conformada por el Recaudador de Rentas del Distrito Capital.

¹⁰⁴ Leyes del Estado de Santander Especificadas en el año de 1860. Pp. 7-1.

¹⁰⁵ El subsidio hace referencia a la parte que le corresponde del presupuesto de gastos a los distritos, según lo establece la junta departamental teniendo en cuenta como base la población.

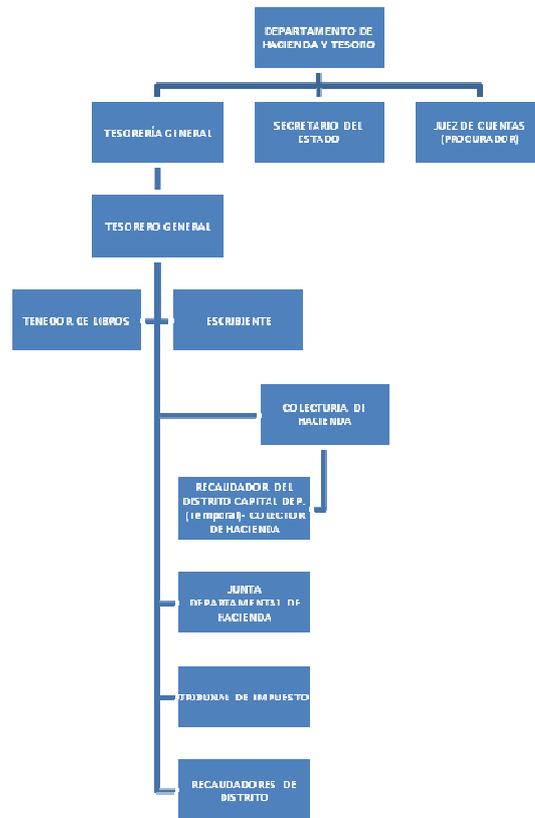
correspondientes a su departamento, con el fin de que los gastos administrativos de los mismos estén cubiertos. Así, los distritos se encargarían de la recaudación impositiva de manera local, presionados por la necesidad de conseguir recursos para su manutención. Para alcanzar su objetivo disponían de cuatro recursos fiscales: el impuesto directo, que no podría bajar de un décimo de peso ni exceder ocho décimos; del remate de los aguardientes; de las multas de instrucción; y del arrendamiento de los Bienes del Estado. Los sobrantes de los recursos fiscales cubrirán los demás gastos del ayuntamiento y remitirán parte al sostenimiento de los gastos departamentales¹⁰⁶.

Del mismo modo, cada Departamento remitirá a la Tesorería General, en las épocas que se determinan por dicha 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; y 5, Los demás que tuviesen ese carácter, según el Presupuesto respectivo. Este fondo sería administrado por el Tesorero General, bajo la dirección del Presidente del Estado. 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. El de los Departamentos, por los Colectores a la Tesorería General, en los de marzo y agosto de cada año.

Con esto, la estructura provisional de la Hacienda y el Tesoro cerraría su primera etapa de ensayo y error. Así, quedaría la reglamentación requerida para el funcionamiento del Departamento en su completitud. A continuación, en el Gráfico No 8 se presenta la estructura resultante del Departamento de Hacienda y Tesoro:

GRÁFICO No 8

¹⁰⁶ Entiéndase por gastos del Departamento los siguientes: 1, Personal i 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 del Departamento; i 5, Los demás que tengan este carácter según el respectivo Presupuesto. Estos fondos serán administrados por el Colector de Hacienda.



Fuente: Esquema propio basado en la Gaceta de Santander

De esta manera, se tiene un cuadro mejor elaborado de las funcionalidades e interdependencias de las funciones del cuerpo administrativo que compone el Departamento de Hacienda y Tesoro. Así, en el periodo de 1857 a 1862 se establece el cuerpo principal del Departamento que se empleará durante el periodo federal. Cabe señalar, que en la posteridad las correcciones realizadas al anterior esquema se centrarán en las funciones correspondientes de quienes componen este órgano administrativo (división del trabajo). Y en algunas ocasiones, los cambios podían afectar a quienes ocupaban algunos cargos, pero esto será analizado en una sección posterior. A continuación, en la Tabla No 3 se sintetizan las funciones, funcionarios y dependencias que componían esta etapa de establecimiento provisorio del Departamento de Hacienda y Tesoro.

TABLA No 3

DEPENDENCIA	FUNCIÓN	FUNCIONARIOS
Departamento de Hacienda Y Tesoro	Administrar los activos y pasivos del Estado de Santander. Los ingresos vía Impuestos y empréstitos y los gastos vía Presupuesto.	Tesorero General, Secretario de Estado y Juez de Cuentas.
Secretaría del Estado	Lleva las cuentas de gastos	Secretario de Estado

	del Estado y firma las órdenes de créditos. Genera el Presupuesto. Será el encargado de llevar las cuentas de los gastos del Estado, administrar los remates, subastas, contrataciones para obras, y después serán enviadas al Procurador del Estado y para la Asamblea la cuenta General de Presupuesto.	
Juzgado de Cuentas	Examinar el correcto uso de la contabilidad por parte del Tesorero y evitar los errores aritméticos de las mismas.	Juez de Cuentas
Tesorería General	Encargada de llevar un control de cuentas de los recaudos e inversiones del Tesoro del Estado. Paga las órdenes, recauda el impuesto sobre riquezas y demás fuentes de ingresos, distribuye los fondos.	Tesorero General, Tenedor de Libros, Escribiente.
Colecturía de Hacienda	La liquidación de todos los créditos del Estado, recaudación del impuesto de cada Distrito y los otros ramos como arrendamientos, multas donaciones que entren al Tesoro del Estado; examinar las cuentas emitidas por los recaudadores de cada Distrito y suministrar a la Tesorería y a los Jefes de los Departamentos del Estado los informes de las cuentas del Tesoro.	Recaudadores de los Distritos capitales y Recaudadores de Distritos Ordinarios
Junta Departamental de Hacienda	Organizar los subsidios de los distritos. Dar cuenta de los impuestos recaudados distritalmente y corregir los fallos a nivel distrital.	Jefe Departamental, el Colector de Hacienda y el Notario del circuito
Tribunal de Impuesto	Verificar y corregir las declaraciones de riqueza presentadas por los Vecinos de los distritos.	Alcalde, Juez Parroquial, Fiscal del Distrito y dos vecinos.
Comisión de tribunal de Impuesto	Elegir los vecinos postulados para formar parte del Tribunal de Impuesto, esta elección era por mayoría de votos.	Alcalde, Juez Parroquial, Recaudador del Distrito.

Fuente: Esquema propio basado en la Gaceta de Santander

2.1.2 Organización Impositiva

Las Discusiones más apremiantes durante la organización provisoria del Tesoro y la Hacienda, y de forma más general, durante la erección del Estado federativo de Santander, fueron las que se dieron en torno al problema de la recolección de recursos fiscales por medio del Impuesto único sobre la riqueza. Desde mediados del siglo XIX algunos sectores liberales del país habían procurado por la simplificación del sistema Fiscal y la implementación de un impuesto único capaz de sostener el funcionamiento del Estado. En las memorias del secretario de hacienda de 1852, Murillo Toro ya ponía los principios de cambio que proyectaba para la sociedad Granadina una vez se pudiera establecer esta forma de tributo:

“Un problema muy complejo, de tardía y difícil resolución, se presentó, pues, desde el principio a la Administración salida de la urna del 7 de marzo. Era necesario hacer frente a las dificultades resultantes de un déficit, asegurar la marcha regular del servicio nacional, dar vida a la industria, acelerar el desarrollo de nuestra riqueza, mejorar la condición de las clases laboriosas, y poner el impuesto en armonía con las instituciones democráticas, dando a la República un basamento de granito.

Ved aquí cómo se propuso y persevera en resolverlo.

El primer paso fue el de simplificar la administración de la hacienda; confiar a las localidades la sustitución de la mayor parte de los impuestos indirectos por otros más ligeros y directos, dar al régimen municipal verdadera existencia proveyéndolo de fondos, disminuir los gastos nacionales, y despertar en el país por medio de las Cámaras provinciales, cuerpos sin vida antes, las discusiones sobre el impuesto y el proyecto que las Cámaras convirtieron en ley sobre descentralización de rentas y gastos; ley cuya ejecución disminuyó notablemente el déficit, puso a cubierto de las deplorables consecuencias de éste la administración íntima y fecunda de las provincias, y ha abierto una nueva era a la República, bajo su aspecto industrial.

Cada día que pasa pone en mayor evidencia las ventajas ya incontestables de aquella ley. En medio de la crisis política por que acaba de pasar la República, cuando el Tesoro Nacional ha tenido que invertirse de preferencia, sin bastar, en los gastos de la guerra, la marcha administrativa de la mayor parte de las provincias no ha sufrido embarazos de ninguna especie, sus rentas han atendido con regularidad y aun abundancia a los gastos del servicio propio, y el trabajo de la sustitución de las imposiciones indirectas, opresivas a la industria y que pesaban exclusivamente sobre el trabajo, por la directa, como impuesto único, se continúa con éxito dando los más brillantes resultados.”¹⁰⁷

¹⁰⁷ MURILLO TORO, Manuel. MANUEL MURILLO TORO OBRAS SELECTAS. INFORME DEL SECRETARIO DE HACIENDA. 1852. Jorge Mario Eastman (Compilador). Disponible en línea en: http://www.bdigital.unal.edu.co/5033/97/Manuel_Murillo_Toro_Obras_Selectas.html#26c. No obstante, Murillo Toro tenía conocimiento de las resistencias que podía ocasionar la implementación de este tipo de impuesto: “Verdad es que la exacción del impuesto directo no tiene lugar sin excitar censuras y encontrar fuertes contradicciones, porque los habitantes de las ciudades, que no pagaban diezmos, ni primicias, ni servicio personal subsidiario; que no sentían

Este pensamiento estaba respaldado por las posiciones de otros liberales, con menor tendencia a la radicalidad de sus ideas, como Florentino González que con anterioridad había escrito sobre las ventajas del Impuesto Directo y los señalamientos a favor de Rafael Núñez como secretario de Hacienda. De otra parte, José María Samper, otro radical de los 50's veía en las ideas de Murillo la marcha al progreso social y la equidad que tanto reclamaban el radicalismo. Sintetizaba el pensamiento fiscal de Murillo de la siguiente manera:

“El pensamiento del Dr. Murillo estaba reducido a tres términos cardinales, a saber: desembarazar al Gobierno general de muchas atenciones para simplificar sus operaciones fiscales y dominar el déficit; adjudicar a las provincias varias rentas nacionales y todos los gastos de carácter puramente municipal, interés en la mejora del sistema fiscal, y facilitar la abolición de los impuestos existentes y la creación del impuesto único, ya por los ensayos que harían las provincias para su administración, ya por el establecimiento de una subvención nacional, imponible a las secciones provinciales....el doctor Murillo, desechando ya toda timidez, se lanzaba abiertamente en las vías de la nueva escuela económica, y proponía una reorganización completa del sistema tributario, basada sobre el principio de la unidad del impuesto, y medidas trascendentales acerca de la redención de los censos sobre fincas raíces, la adjudicación de las tierras del Estado, y la administración de la Hacienda nacional”¹⁰⁸

La idea era generar un desarrollo del espíritu de creación de empresa individual. La vía para la construcción de dicho espíritu era la reforma fiscal, pues por medio de la descentralización y modernización del sistema impositivo, las oportunidades de aprovechamiento del medio social deberían crecer y de esta forma la riqueza común de los pobladores de Nueva Granada. No obstante, la reforma tenía algo de idealismo en tanto que la visión sobre la recaudación del impuesto era bastante

como los otros la influencia mortífera del monopolio del tabaco y del de los aguardientes; que no sufrían los embarazos que al tráfico oponían los cobradores del derecho de peaje; a quienes no alcanzaba como al minero la contribución de quintos, etc. etc.; cuando se ha tratado de establecer una contribución que los obliga a dividir con los agricultores el peso de las necesidades públicas, han levantado una grito atronadora capaz de desalentar a los débiles, por ser aquellos los que tienen más medios de influencia, los que aparecen en grupos mayores y más constantes, mientras que la gran mayoría agricultora prosigue pacíficamente sus faenas en el campo, diseminada en medio de los bosques con que lucha, tras los rebaños que cuida. Mas, por fortuna, las buenas doctrinas se han generalizado bastante, y la luz de la razón, penetrando por entre esa grito egoísta, asegura al fin el triunfo a la nueva idea, y el empirismo, el espíritu conservador, van quedando en derrota. La situación rentística de las localidades, sin deudas, sin gravámenes, va siendo cada día más ventajosa. Hoy ni la guerra civil ni una exterior detienen la marcha progresiva de las localidades, las obras emprendidas, los establecimientos de educación; pues que el Tesoro Nacional es el único que debe hacer frente a aquellas funestas eventualidades.” *Ibíd.*

¹⁰⁸ SAMPER, José María. Apuntamientos para la historia política i social de la Nueva Granada, desde 1810, i especialmente de la administración del 7 de marzo. Bogotá, Imprenta del Neo-Granadino. Edición digital disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/apunta/indice.htm>.

optimista por parte de Murillo¹⁰⁹. Como se verá, el ajuste del impuesto único fue de gran importancia para el sostenimiento del Estado, pues de él dependía el funcionamiento administrativo¹¹⁰.

De hecho, durante el periodo de instauración provisoria, que se puede denominar de ensayo y error, hubo la eliminación de cargos suplementarios a la administración de los distritos. A nivel distrital, el buen funcionamiento de la administración era muy difícil. Las condiciones viales del departamento impedían un fácil tránsito de mercancías y flujos de información, lo que generaba una separación del ejercicio del poder político en algunos lugares. Los problemas fiscales sobrevinieron de inmediato al ejercicio administrativo. Tras la supresión de los cargos de secretarios de los alcaldes y ante la reclamación de éstos al Jefe supremo del Estado, se emite un concepto negativo pues el presupuesto no alcanza a cubrir los gastos necesarios correspondientes para los secretarios de las alcaldías. Así, si se proyectara pagar estos sueldos, el presupuesto ascendería a 200,000 pesos, cuando el presupuesto para el año fue de 166,320 por ello debió mantenerse la disciplina fiscal bastante reclamada por el Presidente del Estado¹¹¹.

Otro problema presentado tempranamente y que era reflejo de la precariedad de los ingresos estatales, fue la administración de los correos. Debido a la ineficiencia de los ingresos del Tesoro para cubrir los gastos del Correo del Estado, ya que este envío se efectúa semanalmente, el Tesorero Alejandro Gómez Santos solicitó al Jefe Superior la modificación de la ley sobre envíos de correos, proponiendo que estos envíos se realizaran dos veces por mes como servicio prestado al Gobierno y a los particulares. Siendo así las cosas, el Jefe de Estado decreta esta reducción de los envíos a dos veces por mes¹¹². En esta etapa temprana el reflejo del montaje provisorio de la Hacienda y el Tesoro era notable en cuanto a la organización administrativa del Estado, el criterio era el sostenimiento Fiscal de

¹⁰⁹ Escribía Murillo en su informe como Presidente del Estado soberano de Santander del año de 1858: "aunque al principio no se obtenga todo lo que demanda la administración del Estado y del distrito es seguro que a la vuelta de dos años o más, cuando las operaciones que él exige se hayan completado, no solo podrán hacerse esos gastos sino que acaso podremos ofrecer un subsidio al Gobierno general para que nos exonere de esa exigua contribución sobre la sal, exoneración que daría vida a la agricultura y al tráfico de estos pueblos. Más tarde aún podremos redimirnos de la Aduana de Cúcuta" Op. Cit. MURILLO TORO, Manuel. Por la reforma fiscal y el impuesto único (1857) (Presentado a la Asamblea Constituyente del Estado de Santander, en noviembre de 1857. Publicado en "El Tiempo", año III, número 152, noviembre 24 de 1857, págs. 1-2).

¹¹⁰ Según la ley del 21 DE Diciembre de 1859, se pretendía cubrir todo o gran parte del gasto presupuestal con el impuesto directo, tal como lo afirma el artículo 1° de dicha ley "Para cubrir el todo o parte de los presupuestos anuales de los gastos del Estado, se cobrará anualmente una contribución de cuatro décimos de peso, por cada cien pesos, sobre la riqueza mueble e inmueble existente en el territorio del Estado." *Leyes del Estado de Santander expedidas en el año de 1859.*

¹¹¹ Véase G.S. No 49. 18 de Septiembre de 1858. Véase también la sección de Rentas y Gastos del Informe del Jefe Superior del Estado de Santander a la Asamblea legislativa de 1858.

¹¹² G.S. N°47. 17 de Agosto de 1858

manera que los gastos no excedieran los ingresos, incluso si eso significaba la eliminación o modificación de partes importantes para su funcionamiento¹¹³.

A pesar de esto, las posibilidades dejadas al avance de las reformas en Hacienda y Tesoro de los liberales radicales eran de gran expectativa. La lucha por la supresión de la herencia colonial debió ser tortuosa. Por una parte, el desconocimiento de la trascendencia de los tributos regresivos ocasionaría dificultades. Mientras que por el otro, la visión positiva que preveía Murillo para el caso del tributo sobre la riqueza lo alejó precisamente de la realidad del Estado, obligándolo a tomar medidas correctivas. La organización, sistematización y cobro del impuesto fue, más que una tarea, un reto para la administración. Los años iniciales de erección del Estado fueron empleados para dar funcionamiento a un complejo de procedimientos, comprobantes e informes que necesariamente comprometía la labor de los diferentes niveles organizativos del Departamento de Hacienda. Sin embargo, todo trabajo tiene su fruto bien o mal logrado. La recompensa para la administración del estado fue el establecimiento de una renta que ocupó el tercer lugar en el listado de los ingresos estatales, superada por la renta del ramo de aguardientes y degüello durante el siguiente periodo de establecimiento de la política liberal en el Estado, de 1863-1886.

Uno de los enemigos principales del establecimiento del impuesto fue, sin duda, la precariedad en el sistema de Información-Coacción. Una de las primeras dudas sobre el impuesto devino de las multas de aquellos que dieran falso testimonio de su riqueza. Para ello, el presidente dispuso sancionar a quienes incumplan la ley del impuesto sobre riqueza, al pasar sus documentos con menos riqueza de la que fija la Junta. La aclaración de dicha duda es que se debían sancionar con el pago duplicando el valor de la diferencia (de un 10%) de la riqueza que se hallaba en fraude con relación a la fijada por la Junta¹¹⁴. Pero, el medio coactivo no fue suficiente para la barrera cultural que se opuso al pago. Uno de los indicadores más importantes en la interpretación del fracaso de la experiencia inicial con el impuesto único fue el precario sistema informativo de la riqueza. En un aviso de febrero del año de 1859, El Tesorero, por parte del Jefe Superior, dispone que debido a los inconvenientes con la cuentas sobre la verdadera riqueza de los ciudadanos, no serán las cuentas de las juntas la que se pasaran a la Tesorería para tener en cuenta el valor del pago de dicha contribución, sino las cuentas hechas por un especialista de cuentas elegido por la junta de impuesto y otro por el interesado para hacer compatible las cuentas¹¹⁵.

¹¹³ La presión desde la base social, reflejada en la cercana guerra, era viso de la fuerza que aún disponía de importantes recursos del medio, económicos y de guerra.

¹¹⁴ G.S. N° 65. 20 de Diciembre de 1858.

¹¹⁵ G.S. N° 70. 7 de Febrero de 1859. El problema fue tal que debido a los desórdenes públicos que se presentaron en el Estado, no se estaba llevando un orden para la recaudación del Tesoro y por ello se estaba viendo afectado el mismo. El Jefe Superior decretó entonces que se reunieran todos los Jefes Departamentales para que hicieran una junta en donde se reorganizara e material

Esta debilidad, por parte del Estado se vio reflejada en las dificultades de recaudación de los recursos fiscales, generando problemas de liquidez al tesoro. Para solucionar la dificultad se emitieron billetes destinados al cumplimiento del pago del 50% del impuesto. Sin embargo, esta medida no fue del todo efectiva, pues el público tenía reservas al momento de recibirlos y emplearlos como activos valederos.

Pero, tal y como lo afirmó Johnson en su texto “aún i hubiesen logrado su propósito, es poco probable que con el impuesto directo se hubiesen recolectado los ingresos suficientes para sostener el gobierno”¹¹⁶. El reflejo más claro de esta afirmación fue la eliminación teórica de la renta del aguardiente. Como se había señalado, el espíritu de creación de industria era lo que pretendía promoverse, para ello se reglamentó la libertad de industria. Este principio era incompatible con la continuidad del cobro de la renta del aguardiente. Aun así, el cobro continuó para generar ingresos entendiendo que eran cuentas pendientes. Sin embargo, los reclamos no se hicieron esperar. Mientras en algunas regiones este cobro había sido abolido, en otras aún continuaba ejecutándose¹¹⁷, inclusive cuando la solicitud de su abolición ya había sido dispuesta¹¹⁸.

La estocada final a la experiencia de ensayo y error fue la guerra. Debido al incremento de los desórdenes públicos ocasionados por su desarrollo, se estableció un aumento temporal del cobro del impuesto directo¹¹⁹. Por otra parte, el vaivén que venía dándose en el ramo de la renta de aguardiente tuvo el escenario propicio para su re-establecimiento definitivo¹²⁰. De ahora en adelante,

para el cobro, con los archivos de las listas sobre las riquezas de los ciudadanos y así llevar un orden ante esta situación. G.S N°81. 23 de julio de 1859

¹¹⁶ Op. Cit. JOHNSON. David C. Santander...Pág. 85.

¹¹⁷ En la G.S. N° 45, 28 de Julio de 1858, se publicó una “Circular pidiendo nuevos datos sobre aguardientes”. La Tesorería solicitaba a los Distritos del Estado información acerca de cómo se están llevando a cabo los remates y recaudando las rentas en el ramo del aguardiente ya que en algunos distritos este ramo se había liberado y en otros aún continuaba, su propósito era conocer lo producido por esta renta.

¹¹⁸ G.S. N°28. 7 de febrero de 1858

¹¹⁹ El decreto aumentando en dos décimos la cuota de impuesto que debe pagarse en el segundo semestre del corriente año, se justificaba en los inconvenientes en el orden público que se venían presentando y para evitar llegar a situaciones peores y que la economía del Estado cayera. Se dispuso aumentar en 2 décimos de peso por cada 100 pesos en el segundo semestre del año. Los Jefes Departamentales y los Colectores se encargarían del cumplimiento de la recaudación y envío del dinero o documentos recaudados, y solo en necesidad urgente podrían hacer uso del dinero con un reintegro del 10% de los intereses. G. S. N°118. 20 de junio de 1860.

¹²⁰ Recordemos que en la ley del 4 de junio ya se había dispuesto un proceso de descentralización de las rentas y del cobro de algunas nuevas, entre esas la renta sobre el aguardiente. En la Circular n° 14: recomendando la exacta ejecución del decreto orgánico de las rentas de aguardientes y degüellos. Se restablece el monopolio del Aguardiente y el impuesto de degüello por \$1 por cada cabeza. Se menciona que, debido a las situaciones de guerras que se están presentando en el gobierno, y que a raíz de esto se ha visto afectado el Tesoro con que cubren los

los aguardientes formarían nuevamente parte del recurso fiscal del Estado, y qué situación más apremiante para su establecimiento que la necesidad de restablecer el gobierno por motivos de los daños materiales, organizativos y sobre todo humanos que deja a su paso el conflicto.

El Conflicto desarrollado durante esta etapa se había originado por la insurrección conservadora reunida en Socorro en marzo de 1859. Entre sus distintos reclamos hacían mención a la fragilidad que había ocasionado el gobierno radical hasta entonces, esta fragilidad estaba representada en el cierre de escuelas, la abolición de la pena de muerte y, sobre todo, por haber despojado de las posibilidades de cargos en la Asamblea para su partido vía elecciones. Hacia julio del mismo año, y una vez el gobierno había logrado dispersar los amotinamientos conservadores, el Estado de Santander entra en guerra con su vecino Boyacá, pues allí se les brinda refugio a quienes iniciaron las rebeliones. A este panorama, debe agregarse el aprisionamiento del presidente Salgar por parte del GN, reclamando injurias cometidas al presidente Ospina. La población estaba temerosa a un conflicto aún mayor, y así fue. Luego de la proclama de las diferentes leyes de 1859 por parte de Ospina, el conflicto se agudizó. El estado de Cauca profería amenazas a la Confederación y ésta al Estado de Santander. El resultado, un desequilibrio en las finanzas nacionales y por supuesto en las regionales, en especial en el Estado de Santander que tenía que vérselas con los crecientes amotinamientos desde el año de 1859. Además, una vez finalizado el conflicto vendría a conformarse el nuevo periodo político para el país entero, la proclama de la Constitución radical de 1863¹²¹.

Una situación que pretendió aliviar el carente poder infraestructural del Estado fue la ley de descentralización de rentas y gastos. Así los distritos estarían bajo la presión fiscal de su funcionamiento y se delimitarían las administraciones de gastos en cada nivel organizativo. En conjunción con estas disposiciones el presidente en adelante tendría la vocación de nombrar un Visitador Fiscal cuando fuere necesario, y éste podría reglamentar la suspensión de cargos del Departamentos de Hacienda y Tesoro cuando notara irregularidades. No obstante, el conflicto desarrollado superaría las disposiciones administrativas.

gastos y la deuda pública del Gobierno, se inician trabajos en proyectos donde no solo el monopolio de aguardiente el que auxilie junto con la contribución directa al gobierno sino que junto con su mejoramiento en la ejecución y cumplimiento de este gravamen y junto con el de Degüello como ramo de contribución se mejore la situación y se pueda cumplir cabalmente con las necesidades y beneficios en los servicios públicos, comerciales y de seguridad que brinda el gobierno. G. S. N°123. 7 de noviembre de 1861.

¹²¹ Existe una amplia literatura sobre los conflictos desarrollados en el siglo XIX en los diversos territorios del país. Para el caso de Santander el trabajo *Las leyes electorales y sus efectos en las guerras civiles de 1859 y (1860 – 1862) en Santander* realizado por Javier Díaz Díaz es una síntesis muy precisa del desarrollo del conflicto que comprometió gran parte del territorio santandereano, desde el norte en Pamplona hasta el sur en Socorro. DÍAZ DÍAZ, Javier. *Las leyes electorales y sus efectos en las guerras civiles de 1859 y (1860 – 1862) en Santander*. Anuario de Historia Regional y de las Fronteras, Vol 13, No 1. UIS, Bucaramanga. 2008.

Pero la situación del Estado no era la mejor. Necesariamente el mecanismo impositivo del impuesto único y directo no habría de tener la firmeza suficiente para impulsar la reforma administrativa, política y social del ideario liberal. El daño ocasionado por la guerra al fisco nacional y a la estructura productiva del Estado sería la síntesis de su fracaso. Por ello se ha afirmado en diversas ocasiones que esta carga impositiva no fue suficiente para cubrir las cargas heredadas de la estructura fiscal colonial y por ello se implementó la renta del aguardiente como refuerzo a la estructura fiscal, de hecho Murillo con anterioridad había admitido el impacto negativo de las reformas que abolieron el estanco del tabaco cuando era secretario de Hacienda¹²².

Así, la realidad muchas veces supera la teoría, y el impuesto único no tuvo tierra firme para acentuarse, en especial por los problemas del registro informativo, la debilidad coactiva del Estado, la economía pobremente monetizada y la sucesiva destrucción a la estructura productiva y desplazamiento de mano de obra por la guerra. Inclusive, críticas más severas con la administración de Murillo, como la de Kalmanovitz asegura que sus reformas fueron *desastrosas* para Santander, en sus palabras “Su práctica mostró una incapacidad para adaptar el liberalismo a unas condiciones locales que eran muy contrarias a la idea misma de autoridad legítima”¹²³. Según Juan Gonzalo Zapata, esta idea si bien está contenida dentro de la verdad debe ser matizada pues existe evidencia que muestra la creciente actividad económica del Estado y el desarrollo empresarial. No obstante, esta actividad se desarrolló con posterioridad del año de 1865¹²⁴.

2.2 ¿Continúa el ensayo y error? Ajustándose a la realidad. Reformas a la organización de la Hacienda y el Tesoro en el Estado Soberano de Santander 1862-1886.

Una vez las revueltas nacionales se doblegaron y se proclamó la carta Constitucional de Rionegro en 1863, la experiencia federal iniciada con la carta de 1858 se habría de consolidar durante más de 20 años. Pero esta experiencia surgió de los eventos traumáticos que se desarrollaron desde 1859 hasta 1861. Por ello, al hacer el balance de la situación del Tesoro en 1861 el presidente

¹²² Véase el análisis de Junguito al fisco nacional para el periodo. Op. Cit. Pág. 67.

¹²³ KALMANOVITZ, Salomón. El radicalismo colombiano del siglo XIX, MEJÍA, Rubén Sierra (ed). La idea Federal en Colombia durante el siglo XIX. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. 2006. Pág. 108.

¹²⁴ ZAPATA, Juan. La Actividad Pública en el Estado Soberano de Santander 1858 -1884. Borrador. Puede ser consultado en: http://economia.uniandes.edu.co/content/download/15480/97066/file/Juan_Gonzalo_Zapata_paper.pdf Aunque el autor pide explícitamente **no sea citado**. Aquí se hace la referencia al documento para evitar el plagio de ideas.

provisorio, Tomás Cipriano de Mosquera, asociaba el desfaldo del Tesoro Nacional a la guerra ocurrida. Como puede verse en la Tabla No 4 los periodos deficitarios están situados con antelación al año de 1860.

TABLA No 4

Año	Ingresos	Gastos	Saldo
1846-1847	2.829.230	2.877.116	-47.885
1847-1848	2.705.061	2.783.927	-78.875
1848-1849	2.775.508	2.618.044	157.464
1849-1850	3.340.131	2.475.986	864.144
1850-1851	1.803.272	2.278.170	-474.898
1851-1852	1.766.916	2.164.518	-397.601
1852-1853	2.123.485	1.943.390	180.095
1853-1854	1.790.926	2.185.526	-394.600
1854-1855	3.377.223	1.993.498	1.383.725
1855-1856	1.880.213	1.713.843	166.369
1856-1857	1.937.053	1.775.667	161.386
1857-1858	1.719.151	1.977.764	-258.613
1858-1859	1.732.472	1.883.398	-150.926
1859-1860	1.296.648	1.055.714	240.934

Fuente: Junguito, 2010. Según Memoria (1859) pág.8 y Memoria (1860) anexos 15-16. Las cifras de 1859-1860 son incompletas a causa del conflicto interno.

Para evitar perpetuar las situaciones de desequilibrio fiscal y creciente deuda que se habían consolidado para entonces, el presidente Mosquera quiso solucionar los crecientes problemas que aquejaban la nación. El desequilibrio fiscal, según comenta Junguito, fue solucionado por medio de la desamortización de los bienes de manos muertas y la recuperación transitoria de las rentas, especialmente la de aduanas. El problema de la deuda fue remediado por medio de las renegociaciones, un punto bastante álgido para la economía, en especial en un periodo donde se reactivaron las inversiones de capital británico en América Latina¹²⁵. Según cálculos de Mauricio Avella, para mediados de la década de los 60's la deuda externa de América Latina con los británicos alcanzaba las £62.000.000 tres veces más que la generada por la crisis en 1825¹²⁶.

A nivel organizativo, con la administración de Mosquera se opera una transformación significativa dentro de la Hacienda y Tesoro nacional. Por medio

¹²⁵ Exceptuando a Colombia, que se dedicó a realizar los arreglos institucionales para los compromisos adquiridos en las décadas anteriores. Ejemplo, la Convención de París donde se estableció que la deuda colombiana era de 7,4 millones de Libras esterlinas.

¹²⁶ AVELLA, Mauricio. El financiamiento externo de Colombia en el siglo XIX, 1820-1920. En. Op. Cit. Economía Colombiana del Siglo XIX... Pp.135-197. Aclara Avella que este incremento en el monto de la deuda no se debió a nuevos préstamos, como a conversiones de la deuda y capitalizaciones de intereses atrasados. Pág. 144.

del decreto del 29 de Mayo de 1863 se dividieron las secretarías de Hacienda y Tesoro, quedando la secretaría de Hacienda y Fomento por un lado, y la secretaría de Tesoro y Crédito Nacional por el otro. Esta división llegaría a perdurar hasta el año de 1923 cuando se reunifican luego de la misión Kemmerer. Pareciera que los ajustes hechos por el ejecutivo trataran de ajustarse a la cambiante realidad económica que le exigía un reto a la nación por entero. En adelante el texto habrá de ocuparse en lo sucedido a nivel del Estado Soberano de Santander.

2.2.1 Reformas al Funcionamiento del Departamento de Hacienda Y Tesoro.

Si bien a nivel nacional las secretarías de Hacienda y Tesoro habían sido separadas¹²⁷, en el nivel del Estado Soberano no fue así¹²⁸. Pero los cambios no se esperaron hasta el año de la proclamación constitucional de Rionegro. Desde el año de 1862 los cambios en la administración de la Hacienda y Tesoro del Estado Soberano fueron evidentes. Estos cambios estaban referidos especialmente a la funcionalidad del cuerpo en aumento de funcionarios estatales. Como se verá, los ajustes a la realidad exigieron un incremento de funcionarios para llevar las operaciones de control y registro, manteniendo la planta de los encargados de cobro y ejecución.

Como se vio anteriormente, el Departamento de Hacienda y Tesoro estaba precedido por el Secretario General. Pues a partir de las operaciones del Tesoro y las correcciones del juzgado de cuentas podían tomarse decisiones sobre la formación presupuestal. En este sentido la primera modificación que se generó en el sistema de organización administrativa del Departamento fue la renovación de las funciones y composición de la Secretaría General. Así, los negocios de la administración pública quedaron divididos en 15 departamentos, entre ellos los de: *Beneficencia y Obras públicas*, encargado de las labores de construcción y preparación de edificios, administración de hospitales y lazaretos y demás obras públicas del Estado; *Fomento*, encargado de la instrucción pública, vías de

¹²⁷ A nivel Nacional con el decreto de mayo de 1863 las secretarías se dividen en: Secretaría de Estado de Interior y Relaciones; Secretaría de Estado de Guerra y Marina; Secretaría de Estado de Hacienda y Fomento; Secretaría del Tesoro y Crédito Nacional.

¹²⁸ Si bien la Tesorería permanecía separada de las funciones de Hacienda y Fomento, ambas delegaciones hacían parte de un único departamento administrativo. Así, las delegaciones de tesoro y hacienda pasaban por medio del Secretario de Estado. También debe hacerse una importante aclaración y es que según algunos documentos dentro de las Gacetas y los informes apuntan al dictamen de una ley orgánica de hacienda el 14 de octubre de 1862, que es referenciada también en el Informe del Presidente Salgar a la Asamblea de 1862. Lamentablemente esta ley no ha podido ser encontrada en el transcurso de la investigación debido a que algunos números de la Gaceta aún se encuentran extraviados o perdidos definitivamente, lo mismo con los informes del Presidente, al igual tampoco se encuentra publicada en Las *LEYES espedidads por la Asamblea Lejislativa en 1862*.

comunicación, inmigración y estadística; *Contabilidad*, Organización, vigilancia y examen de las cuentas de las oficinas del Estado; *Rentas y Gastos*, formación del presupuesto, recaudación e inversión de las rentas, contribuciones y arbitrios rentísticos del Estado; *Deuda Pública*, lo relativo al reconocimiento y liquidación de la Deuda, emisión y amortización de sus vales, liquidación y pagos de sus intereses; *Bienes del Estado*, lo relativo a administración, reparación y venta de los Bienes del Estado; *Correos*, administración y organización de este ramo; *Hacienda Nacional*, todo lo relativo a la hacienda de los Estado Unidos que tenga injerencia en el Gobierno Estado.

Con orientación similar, pero no de la misma manera, como sucedió con posterioridad a nivel nacional, fue la división de las funciones de los anteriores Departamentos en dos secciones diferentes. **La sección de Gobierno** y la **sección de Hacienda**. La primera tuvo a cargo los Departamentos de Gobierno, Justicia, Guerra, Beneficencia, Fomento, Establecimientos de Castigo, Gobierno nacional y Relaciones con otros estados. La segunda se le encomendó la tarea de administrar los Departamentos de Recompensa, Contabilidad, Rentas y Gastos, Deuda Pública, Correos, Bienes del Estado y Hacienda Nacional. Como se puede apreciar, las atribuciones del fomento quedaron separadas del manejo de las cuentas, aun así la formación presupuestal inicial se dejó a la sección de hacienda. Hubo, así, una separación de las tareas a realizar en cuanto la Hacienda y el Tesoro pero no de igual manera que en el orden nacional.

Para lograr los cometidos de este nuevo esquema organizacional se estipuló el empleo de dos subsecretarios, cada uno a cargo de las secciones anteriormente mencionadas. A estos dos nuevos cargos, se les adjudicó dos escribientes que les permitieran cumplir a cabalidad sus objetivos de: entrega de informes respectivo a sus departamentos a cargo, de escribir correctamente comunicaciones, como también cuidar el buen estado de los documentos; el cargo de los escribientes quedaría sujeto a remoción por parte del subsecretario cuando aquel no cumpliera debidamente sus funciones. En especial el subsecretario de Hacienda debía llevar la contabilidad del Estado y de la Nación¹²⁹.

Otro factor de relevancia en la organización del Departamento de Hacienda y Tesoro, fue la implementación de un funcionario encargado especialmente en la labor de fiscalización de las cuentas distritales, el **Visitador Fiscal**¹³⁰. Su labor era solicitada periódicamente y percibía un salario de 100 pesos al mes mientras se encontrara en funciones. Entre sus funciones se encontraba: examinar

¹²⁹ G.S. No 131. 10 de julio de 1862. Además de las disposiciones anteriormente mencionadas, están reglamentadas la presentación de informes y los horarios de los despachos, así como medidas de control sobre los puestos de los funcionarios.

¹³⁰ Este cargo ya había sido implementado con anterioridad (véase G.S. No 35. 27 de febrero de 1858). Lo novedoso desde la ley de 4 de Junio de 1860 es que este cargo estaría en disposición de nombramiento por parte del Gobierno del Estado Soberano y no por medio del Gobierno de la Unión.

periódicamente las cuentas de la Tesorería General, Colecturías¹³¹ y Recaudaciones. También, tenía la facultad de sancionar a los empleados del ramo de Hacienda que no cumplieran debidamente sus funciones. Agregado a esto, debía cerciorarse del cumplimiento de las leyes y decretos del ramo de hacienda. Se nombró para este nuevo cargo al señor Evaristo Azuero¹³², quien de inmediato dio rienda a sus funciones solicitadas por las revueltas ocurridas en los años anteriores; en sus resultados iniciales encontró exacciones indebidas por las autoridades políticas y militares del Socorro¹³³.

Por otra parte, se reglamenta nuevamente la contabilidad de la tesorería general y de las colecturías. Lo particular de este nuevo reglamento es que produce algunos cambios en las funciones de la tesorería. En la delimitación de las funciones de las tres instancias de la tesorería, menciona que el Tesorero General se encargará de las funciones de: Recaudador, Pagador, Contador, Visitador, Ejecutor de operaciones de centralización y distribución y fondos, Cuidar edificios, Rendir cuentas ante el Juez de Cuentas, Liquidador y formador de la base del presupuesto que será enviado a la secretaría general. Además, menciona que son comunes a los Colectores de Hacienda las funciones y deberes impuestos al Tesorero General, también estará encargado del control y orden de los Recaudadores de Distrito, y por medio de él se puede hacer pagos a nivel departamental. El último nivel son los recaudadores y ellos estarán encargados de recaudar las rentas que se causen en el Estado y llevar su registro, así remite a fin de mes a la colecturía de hacienda la cuenta respectiva junto con las sumas recaudadas por las contribuciones y rentas del Estado. En el reglamento se puede encontrar la reglamentación para el pago de gastos públicos y demás material contable necesario para el registro oficial. Como se puede apreciar, respecto al anterior orden contable, la atribución al Tesorero de formar una base del presupuesto tiene en cuenta un nivel más real de la plataforma posible de los gastos e ingresos del Estado¹³⁴.

El fenecimiento y la veracidad de las cuentas fue un punto principal en este periodo organizativo. A través de la ley adicional orgánica de la administración del Estado se crean dos modificaciones importantes para el registro y fenecimiento de las cuentas. La primera de ellas es la entrega oportuna de cuentas atrasadas y el

¹³¹ Debe hacerse mención que las Colecturías de Guanentá y Socorro fueron suprimidas temporalmente, se indica que hubo procedimientos irregulares. Véase Informe del Presidente para el año de 1865.

¹³² *Ibíd.* G.S No 131.

¹³³ G.S No. 142. 16 de Octubre de 1862. La justificación contra este señalamiento está en G.S No 143. Donde Próspero Azuero se defiende ante las acusaciones hechas a él. La discusión prosiguió en G.S. No 144,146.

¹³⁴ FONDO PINEDA. 1862. Decreto reglamentando la contabilidad de la Tesorería General. Pieza 9. Biblioteca Nacional de Colombia. Luego, se hace una adición al reglamento, agregando las disposiciones de la contabilidad de la Tesorería General respecto a los vales, remates y otras disposiciones más. G.S. No. 205. 3 de Diciembre de 1863.

fenecimiento de las mismas como de las presentes, por ello se le agrega un escribiente al Juez de cuentas¹³⁵. La segunda modificación solo estaba enfocada al fenecimiento de cuentas, por ello se agrega al Procurador del Estado la función de fenecer las cuentas, en segunda instancia, entregadas por la tesorería tal como lo explicita el artículo 6: “El procurador jeneral del estado examinará i fenecerá en segunda instancia las de los funcionaron como tales administradores de hacienda o tesoreros con jurisdicción en todo el estado”¹³⁶.

Uno de los hechos más representativos de la administración de las cuentas en el Estado Soberano de Santander fue el cumplimiento de las cuentas de la Tesorería. Esto principalmente ocurrió por el hecho de centralizar algunas cuentas solo en el juzgado de cuentas (Contaduría General), según lo designado por el código fiscal de 1870 el Tesorero ya no tendría más labores de contador, estando en adelante a cargo de las cuentas solo de sus subordinados. Hay evidencia continua, según los informes presidenciales, de la entrega efectiva de las cuentas año tras año; por supuesto con excepciones causadas por las guerras de los 70's y 80's que, por ejemplo, obligaron a crear el Juez de cuentas supernumerario en el año de 1871¹³⁷.

Para el año de 1873, según el informe del presidente, el sistema de contabilidad que permitía la entrega efectiva de las cuentas, se llevaba de la siguiente manera:

“La secretaria General lleva la cuenta especial de los reconocimientos y ordenaciones de los gastos públicos, i en ellas se incorporan, después de examinadas i fenecidas bajo la responsabilidad del Secretario, todas las

¹³⁵ G.S No 313. 4 de noviembre de 1865.

¹³⁶ *Ibíd.* Pág. 598. Según el informe del presidente Victoriano Parédes del año de 1868 la eliminación (temporal) del Juzgado de cuentas trajo consigo la economía administrativa, y en su lugar se le agregó al Tesorero General la función de fenecimiento de cuentas (LEI III. DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 1867, en Leyes y decretos expedidos por la asamblea legislativa de 1867), este periodo temporal duraría desde la fecha indicada hasta el año de 1874. Además, en el mismo informe se da a entender que la tesorería general estaba conformada para entonces por un Tesorero General, un Contador y Tenedor de Libros. *Informe del Presidente a la Asamblea del Estado Soberano de Santander 1868*. Págs., 54-55. Así, con posterioridad el juzgado de cuentas quedará adscrito a la tesorería, cumpliendo su labor el Contador y por ello el Tesorero propone la creación del juzgado de cuentas (1ª instancia) que quedará ordenado con un escribiente (en una oficina aparte) como se refleja en los presupuestos del año de 1874. Véase también informe del Tesorero para el año de 1873, en el Informe del Presidente del mismo año. Así el juzgado de cuentas pasará a ser la oficina de Contaduría General (nombre temporal) y el Tesorero ya no cumplirá más la función de contador de su oficina, pues lo hará su sección subordinada Pág, 5.

¹³⁷ Informe presidente año 1872. Pág 25. Además, el orden y puntualidad de la entrega de las cuentas se debe, según informan los presidentes y sus secretarios del Tesoro, se debió principalmente a las modificaciones realizadas una vez se introdujo el Código Fiscal. Inclusive, según informa el presidente en el año de 1873, el sistema de contabilidad a nivel nacional carecía de sencillez y ello era a causa de tener cuatro secretarios ordenadores. En el caso del Estado Soberano las operaciones de las cuentas de reconocimientos y ordenaciones, como las de presupuestos y tesoro, eran llevadas por solo un funcionario; las operaciones de la verificación, o la del Juez las llevaba otro funcionario, en este caso el Contador General.

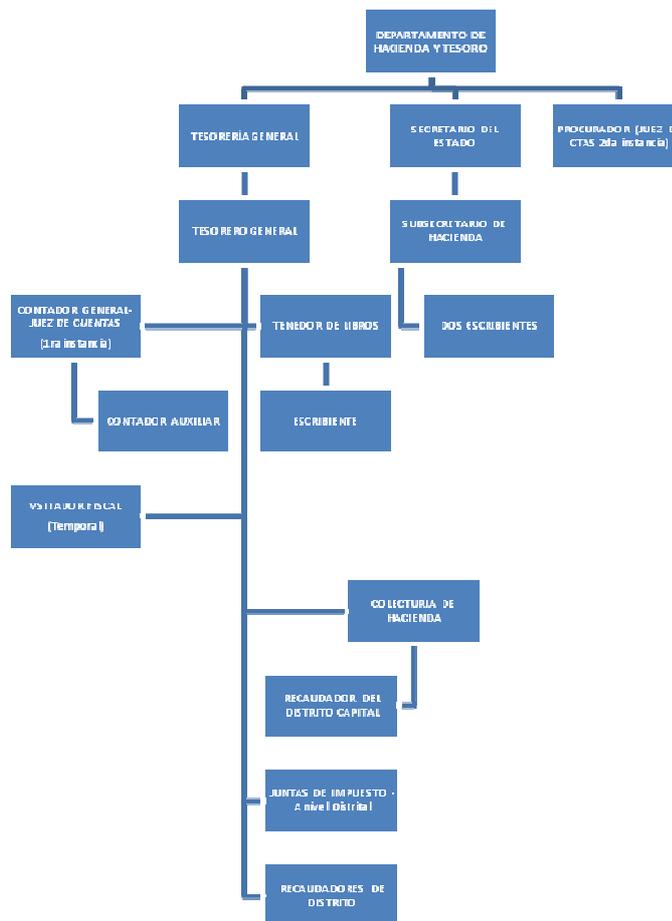
cuentas de los agentes delegatarios del Poder Ejecutivo. Esta cuenta se rinde mensualmente al Procurador.

La Tesorería Jeneral lleva la cuenta de los reconocimientos de rentas, recaudo de las mismas i pago de los gastos públicos, i en ella se incorporan, después de examinadas i fenecidas bajo la responsabilidad del Tesorero, todas las cuentas de los Colectores de Hacienda. Esta cuenta se rinde también mensualmente al Procurador del Estado.

De las cuentas anteriormente mencionadas, después de fenecidas por el Procurador, se forma en la Secretaría Jeneral la cuenta del Presupuesto i del Tesoro, que da los resultados previstos por el Código fiscal. Esta cuenta se examina en 1ª instancia por el Procurador Jeneral y en 2ª por la Comisión lejislativa de cuentas.”

De esta manera, la estructura resultante de este momentáneo experimento en la administración de cuentas resultaría de la siguiente manera:

GRÁFICO No 9



FUENTE: Esquema propio basado en la Gaceta de Santander y los Informes del Presidente a la Asamblea

En camino a la “excelencia en el manejo de las cuentas”, en los años subsiguientes se realizarían las últimas modificaciones que darían resultado al esquema organizativo con el cual concluyó la experiencia federal en Santander. Los cambios en los años setenta, asociados en parte al boom cafetalero de la región santandereana, presionaron un mayor orden en el funcionamiento del Departamento de Hacienda y Tesoro¹³⁸. El incremento de la riqueza y el mayor volumen de circulación de mercancías distribuían las opciones de poder. El control fiscal y la necesidad de un registro oficial de la riqueza, por medio del catastro, era urgente para la efectividad y el sostenimiento administrativo de un Estado que aumentaba su tamaño.

Si bien el juzgado de cuentas tuvo modificaciones importantes en su forma de funcionar¹³⁹, otra instancia de administración fiscal que hubo de modificarse periódicamente fueron las Juntas Distritales y Departamentales de Impuesto. En el informe del presidente del año de 1874 se hace evidente la necesidad de implementar mejores medida de control sobre la tasación del impuesto sobre la riqueza. Esta labor había sido dispuesta a las Juntas de Impuesto a nivel distrital¹⁴⁰, pero éstas se venían confabulando para reducir el monto declarado mientras la realidad en el Estado era otra¹⁴¹. Así, el presidente propone reactivar las *Juntas de Hacienda* a nivel Departamental, como ocurría con antelación a 1867, y evitar de esta forma los posibles fraudes al erario del Estado.

El departamento de Hacienda y Tesoro ya tenía mayor madurez administrativa, esto se reflejó básicamente en el posicionamiento de un funcionariado en crecimiento al que se le delegaban cada vez labores específicas (incremento de la división del trabajo¹⁴²). Desde el año de 1877 y en adelante la tesorería tendría dos escribientes y un tenedor de libros, a los cuales las asignaciones salariales aumentaban con motivo excusado de la gran responsabilidad de sus cargos y las exigencias¹⁴³ para acceder a ellos. Las últimas modificaciones al esquema

¹³⁸ También se asocia el boom cafetero con la creación del Banco de Santander, no obstante el experimento fracasó rápidamente.

¹³⁹ El informe del juez de cuentas de 1876 da a entender que el derogado artículo 75 de ley fiscal compilada en 1873, daba atribuciones de fenecimiento de cuentas al contador adscrito a la secretaría general, y esta función se da al juez de cuentas. Ley 28 de 1874. Así el juez de cuentas vuelve a rendir informe al Secretario General.

¹⁴⁰ Con la ley de impuesto del 22 de octubre de 1867. G.S. No 461 de 1867.

¹⁴¹ El caso expícito de la situación se ubicó en el distrito de Girón, una de las poblaciones caracterizadas por su riqueza tradicional, sin embargo era la que menos ingresos por impuesto directo generaba. Informe del Presidente a la Asamblea Legislativa del año de 1874. Pág. 44-45.

¹⁴² Por ejemplo, al final de la década de los 70's se decretó un puesto de Agente Fiscal en la ciudad de Bogotá. Este estaría encargado de las cuentas en contra del Gobierno Nacional, en especial de los pagarés, créditos contra el estado y la renta nominal, esta última un ingreso adicional al tesoro del Estado de Santander. También estaría pendiente del pago de las pensiones de los alumnos oficiales en la Universidad Nacional (véase Informe del Presidente de 1881). Algunos de los agentes fiscales fueron, por ejemplo, el señor Francisco Soto y Dámaso Zapata.

¹⁴³ La hipoteca de los bienes personales fue un requisito para ser administrador de hacienda y tesoro.

organizacional se introdujeron a postrimeras del año de 1879. La ley 75 Fiscal del año organizó el funcionamiento de la Hacienda y el Tesoro, delegando las funciones y los canales de comunicación entre el Departamento, dentro de sus modificaciones representativas está la reactivación de la administración de la Contaduría General por parte del Tesorero, así el Tesorero tendría nuevamente en sus manos los activos y pasivos reales que le permitieran generar el documento de Presupuesto para presentarlo al Secretario General. También, otra delegación cambiante fue la “diligencia de visitas” (dispuesta al visitador fiscal, que como se mencionó anteriormente laboraba temporalmente) sería ahora realizada por el Jefe departamental, el Colector de Departamento y el secretario de la jefatura, es decir la Junta Departamental de Hacienda.

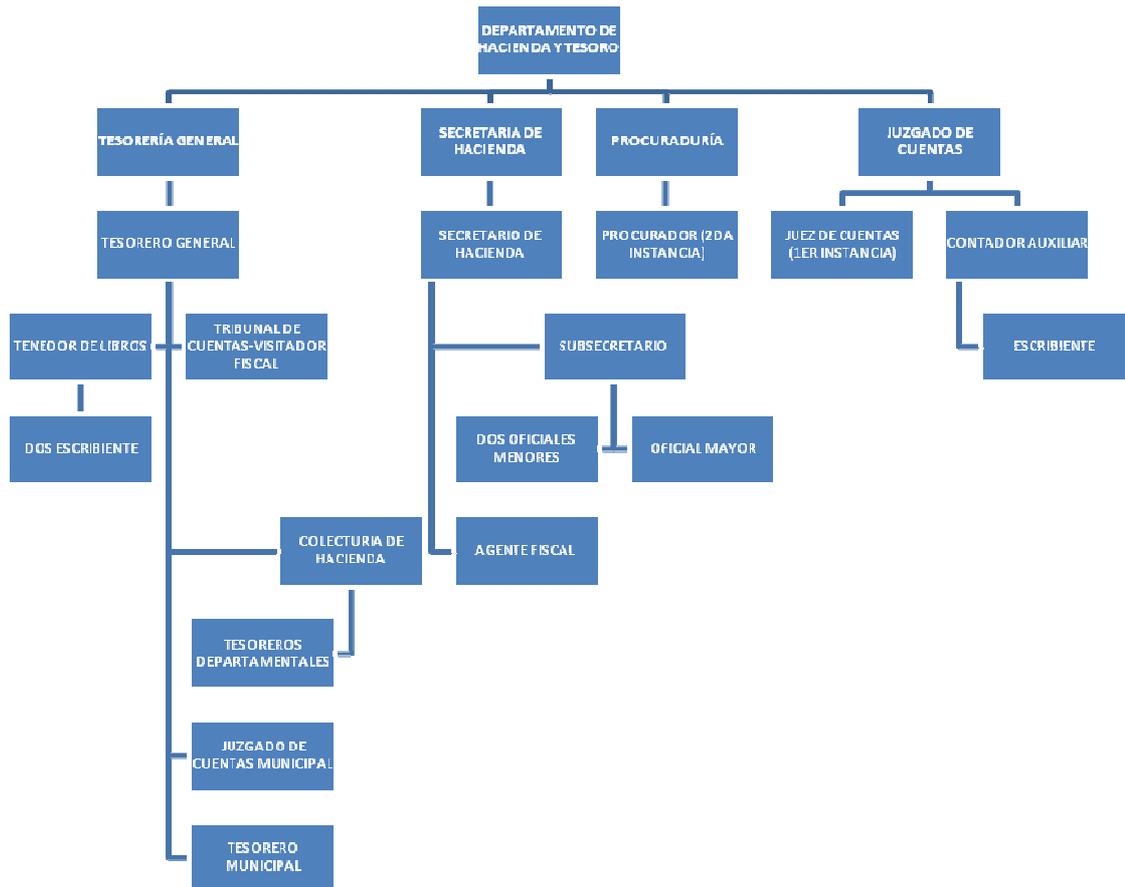
La otra modificación de importancia e impacto en la organización del Departamento de Hacienda y Tesoro fue la implementación de la ley 22 de 1880¹⁴⁴. En esta ley se crean las tres secretarías que ahora administrarán los negocios del ejecutivo, estas son: la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Instrucción Pública. Así, los negocios que le correspondían a la secretaría de Hacienda serían los de Tesorería, Rentas y Gastos y los de Fomento¹⁴⁵, es decir desde esta secretaría se manejaría todo el activo y pasivo del Estado, se desarrollarían los planes de fomento y obras, y se manejaría la formación presupuestal. Para ello, el cargo del Secretario de Hacienda estaría complementado con el nombramiento de un subsecretario de hacienda. De esta manera, en adelante el Tesorero tendría que rendir cuentas al Secretario de Hacienda y éste a la Asamblea y al Presidente.

El esquema resultante, que puede apreciarse en el gráfico No 10, es parte de un proceso de consolidación de las funciones administrativas y de regulación de los ingresos y gastos del Estado. En el proceso se observa el incremento consecutivo del poder infraestructural (aumento de los funcionarios permanentes y temporales), encargado de transmitir la fuerza del Monopolio de Hacienda del Estado por medio de la acción de la burocracia, cada vez más especializada y sobre todo con labores más específicas por cumplir. El incremento de funcionarios enlazados con el Tesoro y Secretaría del Estado, se desplegó al ámbito nacional, estatal, departamental y distrital. La fuente del poder infraestructural fue permitida por la elaboración cada vez más concienzuda del presupuesto, documento que permite representar parte del establecimiento de la capacidad funcional del Estado. Como se verá más adelante, este documento oficial permite visualizar el funcionamiento, de un modo más real, de las necesidades que año tras año crecían en el proyecto de erección del Estado santandereano. A continuación, se presentará el esquema resultante del proceso de incremento del poder infraestructural, visto desde el incremento de los funcionarios encargados de manejar los ingresos y gastos del Estado:

¹⁴⁴ G.S No 1422. 2 de Agosto de 1880.

¹⁴⁵ G.S. No 1436. 6 de Septiembre de 1880.

GRÁFICO No 10



FUENTE: Esquema propio basado en la Gaceta de Santander y los Informes del Presidente a la Asamblea

2.2.2 Reformas a la Organización Impositiva.

Una creciente planta de funcionarios exige una creciente carga impositiva. Si bien el ideal de constitución del Estado Soberano de Santander apuntaba a una carga tributaria mínima para sus habitantes, las exigencias de la realidad que obligaban a modificar el funcionamiento administrativo también presionaban en su carga impositiva. El recurso más evidente en este esquema fue el empleo de los impuestos indirectos como el degüello y los aguardientes. En adelante se observará el proceso de implementación de nuevos impuestos y las situaciones que los obligaron, mediante las reformas más significativas a la administración de rentas.

Bajo esta perspectiva, por medio de la ley del 13 de octubre de 1862 se organiza el sistema de rentas¹⁴⁶. En ella puede encontrarse el núcleo principal de lo que vendría a desarrollarse en los años posteriores. De esta forma quedan establecidas las principales rentas del Estado: Aguardientes, Degüello, Ingresos Varios y el Impuesto Directo. Este último estaría tasado en 4 décimos de peso y estaría a disposición de los gastos de administración distrital, así el mismo organismo de control sobre el cobro sería quien se beneficiaría por él, esto es a nivel distrital.

Las principales variaciones se fijaron en los conceptos de los Ingresos varios y las rentas de los distritos, en suma a las rentas provenientes de impuestos indirectos. En la revisión de la ley de rentas para el año de 1865, los conceptos de ingresos varios contenían: los productos de intereses de demora, las multas legales y las que por estipulaciones de contrato o por penas o castigos correccionales se impongan a favor del Estado; el producto que pueda dar al tesoro el trabajo de los reos rematados; el producto de la venta, arrendamiento o administración de cualesquiera bienes raíces o muebles, derechos y acciones que sean o pasen a ser propiedad del estado, y los demás ingresos que por causas imprevistas puedan tener las arcas públicas. Por su parte la renta de los distritos tendría en su concepto el impuesto directo que subía a cinco décimos de peso, trabajo personal subsidiario y del registro de fincas Urbanas y rurales¹⁴⁷.

Una modificación importante fue la introducción de un impuesto sobre la introducción de ganado vacuno, de un peso y cincuenta centavos por ganado gordo y de 80 centavos por demás ganado. Siendo el degüello una de las rentas más importantes para el funcionamiento estatal, este gravamen se agregaba por la práctica evasiva de las zonas fronterizas, en las cuales las personas tenían incentivos a llevar sus reses a distritos vecinos del Estado y no pagar así el degüello, luego introducían la carne fresca. Pero este impuesto se deroga al

¹⁴⁶ G.S No 143. 23 de Octubre de 1862.

¹⁴⁷ G.S. No 311. 30 de Octubre de 1865. Vale la pena resaltar que los medios para la recolección de las rentas estaban establecidos por el sistema de arrendamiento o administración.

siguiente año, al parecer por su ineficacia¹⁴⁸. Posteriormente para evitar la evasión en el impuesto del degüello el Estado crea una tasación normal de cincuenta centavos por cabeza de ganado que se mate. Pero en los distritos limítrofes, donde crecían las prácticas de evasión del impuesto, se agrega un pago de diez centavos por cada 12,5 Kg de carne fresca introducida al Estado¹⁴⁹.

Por otro lado, mientras el degüello reportaba prácticas evasivas¹⁵⁰, el ramo de aguardientes se comportaba de igual forma. Para proteger el ramo de aguardientes de una creciente práctica de evasión el Estado crea el impuesto sobre las mieles de abeja, así la competencia de los aguardientes quedaría igualmente tasada en 40 centavos por litro¹⁵¹. Si bien este aguardiente no era de igual calidad, al tener un precio inferior, por quedar exento de tasación, era preferible en ocasiones al aguardiente común.

Pero las prácticas evasivas eran generalizadas. Hacia comienzos del 70 el ejecutivo nacional hace llamado a la recaudación del derecho de internación de sales por las aduanas. Esto ocasionado por la desdolarización que hasta el día se encontraba esa renta de la nación; originado a su vez por el contrabando de los introductores de la sal marina¹⁵².

Como se puede apreciar, en las principales rentas nacionales y estatales existían prácticas evasivas, esta constante estuvo marcada en un contexto donde la situación del tesoro estatal muestra una relativa mejoría. No obstante, los incentivos de los pobladores del Estado a la evasión y de los funcionarios estatales a la monopolización de las funciones son muestra de que en el liberalismo convivía con una falla de práctica. Según el informe del Presidente para 1872, parte de la mejoría de la situación se debió a la expulsión de algunos rematadores, en especial del Socorro, confabulados en contra del erario público; como también a la implementación de las medidas correctivas de la renta del degüello¹⁵³.

¹⁴⁸ G.S No 586. 30 de Septiembre de 1869.

¹⁴⁹ G.S. No 655. 6 de Octubre de 1870.

¹⁵⁰ Estas se hicieron evidentes por ejemplo hasta el año de 1871, pues En informe del Presidente a la Asamblea de 1871 se menciona el problema deficitario previsto y sobre todo respecto a la dificultad de cobro de impuesto de degüello por fraude, se llevan la res a otro estado y expenden la carne preparada. Pág 18. Informe del Presidente a la Asamblea del año de 1871.

¹⁵¹ G.S. No 600. 18 de Noviembre de 1869.

¹⁵² Véase GS 10 de Enero de 1870 y Gaceta Oficial No 1788 y 1794

¹⁵³ Informe del Presidente a la Asamblea del año de 1872. Pág. 19-20. Además, se recomienda abolir la reducción del 8% de los sueldos que había sido efectiva una vez el presupuesto había sido desequilibrado en los años anteriores. Como también se propone hacer efectivo el cobro de tercera parte del trabajo personal de reos, decretado en gaceta 769. Respecto al degüello, el mínimo incremento registrado después de las modificaciones es insignificativo para el erario público en tanto las dos terceras partes del incremento han de ser para las administraciones locales, véase informe de presidente para el año de 1873. Pág. 67.

Las últimas reformas emprendidas hacia la segunda mitad de la década de los 70's estuvieron marcadas por la implementación de impuestos regresivos sobre las mercancías. Para el caso se crearon los impuestos sobre la introducción de mercancías extranjeras y el impuesto sobre la introducción de licores¹⁵⁴. Si bien eran regresivos, el importe de representación de estos al erario era básicamente de la clase más adinerada, pues eran los únicos con la capacidad económica para el consumo de dichas mercancías. Sin embargo no fueron tan importantes en comparación con los del aguardiente, degüello e impuesto directo, representaron ingresos necesarios para el sostenimiento y fortalecimiento del Estado y su aparato administrativo.

Aunque las modificaciones institucionales se daban, los problemas en los desvíos de los ingresos del erario a fines privados eran persistentes. El presidente Solón Wilches anotaba en su informe preparado para la Asamblea de 1879 que "Nadie puede alegar patriotismo en esto, porque rarísimo es el individuo particular que tiene más interés por el erario público que por el suyo propio"¹⁵⁵. Esta anotación era incentivada por el clima de fraudes que rodeaban al tesoro para entonces, generalmente las "tropelías" eran frecuentes en los remates de las rentas, tanto en su designación como en su cuantía. Por ejemplo, si la cuantía era muy grande los rematadores presionaban a su baja para poder aumentar su margen de ganancia.

Ya en la etapa entre 1880-1886 Santander había implementado tantos impuestos como los Estados vecinos. El ideario Liberal de mantener una baja tasa impositiva para sus ciudadanos iba siendo descreditado por el funcionamiento de una actividad fiscal que exigía mayor captación de recursos para el creciente funcionariado. Las últimas modificaciones a las leyes fiscales contenían la re-implementación del papel sellado¹⁵⁶; derechos de peaje; y mayor control sobre la circulación de mercancías de explotación y consumo. En la tabla presentada a continuación se puede observar un comparativo de los impuestos tasados en los diferentes Estados soberanos:

TABLA No 5 COMPARATIVO NO OFICIAL DE IMPUESTOS ENTRE LOS ESTADOS SOBERANOS 1884

¹⁵⁴ En G.S. 16 de julio de 1874 Ley 63 de 1874. Que modifica la tarifa para el cobro de los derechos de importación comprendida en el Código Fiscal. Además, en G.S. Jueves 16 de Marzo de 1876. El impuesto de que trata el art 8° de la ley fiscal de 1874, se causará y cobrará también en los distritos de Jesús María, Macaravita y Carcasí por más mercancías, efectos extranjeros y licores que por esa vías se introduzcan del Estado de Boyacá. Por último, el 2 julio de 1880 se agrega la introducción de licores. Véase G.S. 9 julio. Art 1: impuesto sobre mercancías extranjeras "créase una contribución de 4 pesos sobre cada carga de mercancías y efectos extranjeros, con excepción de la sal que se introduzca al estado para ofrecerlas al consumo."

¹⁵⁵ Informe del Presidente del Estado Soberano de Santander a la Asamblea de 1879. Pág. 71.

¹⁵⁶ Ley 44 fiscal No 1427 del 11 agosto. Impuesto de papel sellado.

SANTANDER	ANTIOQUIA	BOLIVAR	BOYACÁ	CAUCA
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto directo • Correo • Degüello • Destilación de aguardientes • Estampillas o papel sellado • Introducción de carnes • Introducción de mercancías extranjeras y licores • Introducción de tabaco extraño • Registro y anotación 	<p>Además de los impuestos de</p> <ul style="list-style-type: none"> • Correo • Degüello • Destilación de aguardientes • Estampillas • Introducción de carnes • Introducción de mercancías extranjeras y tabaco • Registro y anotación <p>El Estado de Antioquia posee:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caminos • Censos y alquileres • Introducción de Bestias • Id de cacao • Id de cigarrillos • Id de mercancías nacionales • Minas • Producción de anís • Id de Mistelas y Vinos • Id de tabaco 	<p>Además de los impuestos de</p> <ul style="list-style-type: none"> • Correo • Degüello • Destilación de aguardientes • Papel Sellado • Introducción de carnes • Introducción de mercancías extranjeras y tabaco • Registro y anotación <p>El Estado de Bolívar posee:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consumo de Café • Consumo de Harina • Consumo de azúcar • Vendutas 	<p>Además de los impuestos de</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impuesto directo • Degüello • Destilación • Papel sellado • Registro y anotación • Minas <p>El Estado de Boyacá posee:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derecho sobre mortuorias • Establecimientos de Castigo 	<p>Además de los impuestos de</p> <ul style="list-style-type: none"> • Correo • Degüello • Destilación de aguardientes • Papel sellado • Introducción de mercancías extranjeras y tabaco • Minas • Derechos sobre mortuorias <p>El Estado de Cauca posee:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derecho sobre barcas • Extracción de productos del Estado • Pontazgo y pasaje
CUNDINAMARCA	MAGDALENA	PANAMÁ	TOLIMA	

<p>Además de los impuestos de</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impuesto directo • Degüello • Papel sellado • Introducción de mercancías extranjeras • Registro y anotación • Consumo de Harina • Derechos sobre mortuorias <p>El Estado de Cundinamarca posee:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre compañías anónimas • Juegos, rifas y espectáculos públicos • Introducción de licores extranjeros • Consumo de miel y panela • Peajes 	<p>Además de los impuestos de</p> <ul style="list-style-type: none"> • Degüello • Destilación de aguardientes • Papel sellado • Introducción de mercancías extranjeras y tabaco • Derechos de registro • Derechos sobre mortuorios y pasaje <p>El Estado de Magdalena posee:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exploración e internación de sales • Introducción de aguardientes • Impuesto de pesca • Id sobre la venta y consumo de animales 	<p>Además de los impuestos de</p> <ul style="list-style-type: none"> • Correo • Degüello • Papel sellado • Minas • Registro • Vendutas <p>El Estado de Panamá posee:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribución pecuniaria • Contribuciones incorporadas • Contribución comercial • Almacenaje de pólvoras 	<p>Además de los impuestos de</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impuesto directo • Correo • Degüello • Destilación • Papel sellado • Registro • Minas • Derechos sobre mortuorias • Pontazgo y pasaje • Peajes <p>El Estado de Tolima posee: Antiguo derecho de Manumisión</p>
---	---	---	---

Fuente: Gaceta de Santander No 1709 19 de Febrero de 1884

La intencionalidad reflejada en la presentación de este cuadro para el año de 1884 es la de sostener el ideario liberal respecto a los demás Estados. Si bien Santander durante el periodo de análisis tuvo una baja carga impositiva en comparación a los demás estados, luego de los 80's esta carga fue equiparándose respecto a sus homónimos teniendo en cuenta que en esta tabla no oficial algunos impuestos cobrados en Santander no eran incluidos (por ejemplo peajes¹⁵⁷), esto presuntamente para sostener los argumentos de favorabilidad impositiva en el Estado.

Sea como fuere, las reformas a la administración tributaria posibilitaron un aumento en la recaudación real de las rentas. Esto ocurrió a pesar de que la evasión fue un problema común; como también lo fue el exceso de los poderes para captar rentas por parte de los funcionarios públicos. Siendo así el panorama, no fue la eficiencia de recaudación lo que posibilitó el incremento, sino más bien el

¹⁵⁷ Véase G.S 23 de marzo de 1881. Donde se encuentra un decreto que organiza el cobro del impuesto sobre mercancías extranjeras y el de los derechos de peaje sobre ciertos artículos de explotación. Según la G.S 12 octubre 1883. Se agrega a este impuesto de peaje una contribución de diez pesos sobre cada carga de harina extranjera que se introduzca al estado, para ofrecerla al consumo, estos ingresos entraran a los fondos comunes del estado.

número de impuestos adicionados el que generó el excedente; como también las rachas positivas de la renta de aguardientes en tanto que su incremento permitió mayor inversión en instrucción pública¹⁵⁸.

Al cabo, con la ley 12 fiscal de 1883 el impuesto del degüello cierra, en este ciclo, a una razón de cinco pesos por cada res que se mate para el consumo. Siendo así, en la misma proporción se incrementó el derecho de consumo por las carnes que se introduzcan al Estado. Además, el control de mercancías al Estado era cada vez mayor y de cuantía superior, en la misma reforma se elevó a seis pesos los efectos extranjeros, derecho de peaje sobre cada carga de mercancías, inclusive los licores de todas clases que se introduzcan al Estado¹⁵⁹.

Si bien en esta sección no se prestó mayor atención al impuesto directo no significa que no haya tenido importancia; esto más bien se debió a efectos explicativos pues este impuesto se constituyó durante el periodo aquí analizado como el tercer impuesto de importancia para el Estado. Pero haber ganado este puesto no fue un fácil proceso. Las resistencias iniciales, que ya se han descrito en secciones anteriores, fueron el principal obstáculos para el establecimiento del impuesto directo, esto en conjunto con el clima de guerras vivido. En esta etapa, la población fue adaptándose al tributo aunque de manera irregular, pues su cobro tenía variaciones en la cuantía no solo de un periodo a otro sino de un lugar a otro. Además, la falta del catastro fue un impedimento adicional al cobro del tributo y las ya comentadas confabulaciones en las juntas de hacienda donde algunas personas se beneficiaban de rebajas indebidas cuando su riqueza incrementaba.

A través de los informes de los presidentes son evidentes los avatares que tuvo que sufrir este impuesto. Por ejemplo, el panorama entre 1866 a 1876 pasa de una etapa crítica¹⁶⁰ a una relativa estabilidad de la cuantía recaudada. De hecho entre el 76 al 80 se establece una cuantía regular a recaudar año tras año, esto básicamente por los esfuerzos realizados en esta dirección. Dice el presidente en su informe para el año de 1875 que por ser el impuesto directo la forma más equitativa de distribuir debe ser más justa y por ello deben sostenerse, aunque modificarse, las juntas de hacienda departamentales decretadas, y que se encarguen de casos en los que la riqueza está disminuida, agrega también que la legislación favorece siempre al contribuyente.

¹⁵⁸ En G.S. 16 de nov. de 1881 Ley 38, la cual establece el uso del 25% de la renta de aguardiente para la instrucción pública.

¹⁵⁹ Véase G.S. 30 octubre de 1883.

¹⁶⁰ El informe del presidente del año de 1866 Relata el fracaso del impuesto único y necesidad de nuevas medidas, entre el fracaso se relata la falta de un catastro para ser cumplido. Pág. 33. Si bien esto ocurría con el impuesto directo, también se menciona la fácil recaudación y el alivio fiscal de los habitantes del Estado, respecto a otros estados de la unión. Pp.34-37. Alivio fiscal que constituía una base importante del ideario liberal sobre la administración del tesoro.

Para el impuesto directo la tasación variaba constantemente, como ya se había hecho referencia, unas veces dejándolo en 4 décimos de peso, otras en cinco, seis¹⁶¹ y hasta ocho décimos de peso¹⁶². No obstante, en el año de 1868 un cambio importante vendría a operar en el modo de tasar la riqueza. En adelante, el impuesto que gravaba los bienes muebles e inmuebles del Estado, ahora gravaría los oficios, las industrias y los préstamos de dinero¹⁶³. El aumento o disminución de este impuesto correspondía a las necesidades de cubrir los fondos de administración del Estado. Dependiendo de la situación fiscal del año precedente, el impuesto podía subir o bajar entre uno o dos décimos de peso. Aunque hacia el final del periodo se mantuvo estable entre 8 y 6 décimos de peso esto fue por la sujeción del mismo para la instrucción pública.

Haciendo hasta este punto un barrido en los cambios administrativos e impositivos que se impulsaron desde el Departamento de Hacienda y Tesoro, ha de observarse que las reformas fiscales deben tomarse sobre un conjunto -social, económico y político- y ser analizadas sobre él. En este fragmento del conjunto se ha presentado la dinámica que se interpone entre la burocracia creciente y la presión fiscal que exige. Siendo así, no solo significan reformas en pro de la consecución de más rentas, teniendo en cuenta que en Santander se mantuvo un ideario de baja carga tributaria -al final del periodo más discursivamente-, sino la administración misma de hacienda debe tomarse en cuenta para hablar de reforma.

Ninguno de los trabajos sobre el Estado Soberano de Santander arriba mencionados había dado cuenta sobre esta concurrencia. En el caso del trabajo de Claudia Pico, si bien ha escogido un tramo temporal más corto para representar el liberalismo en Santander, dentro de sus afirmaciones se puede encontrar lo siguiente:

“Las participaciones de la renta de aguardientes y degüello sobre el total de rentas, no variaron a lo largo del período estudiado, lo que permite suponer que no hubo intentos por emprender una reforma tributaria que aumentara el impuesto per cápita (que como se mostró en el apartado anterior, fue comparativamente bajo respecto al promedio nacional). Aunque existe evidencia de iniciativas de reforma del impuesto de degüello en 1870, no hay evidencia de cambios significativos en el total recaudado por este concepto.¹⁶⁴

¹⁶¹ Para 1870 el impuesto directo se modifica a la suma de seis décimos de peso, de los cuales dos corresponderían para cubrir el pago de la instrucción pública (dos décimos de peso). G.S No 656 y ley 12 de 1870.

¹⁶² Ley LXII 26 de Octubre de 1874. G.S No 935.

¹⁶³ G.S No. 532. 12 de Noviembre de 1868.

¹⁶⁴ Op. Cit. Pág. 23

Si bien es cierto que las participaciones de la renta no variaron, no por ello puede ser conclusión lógica que no hubo intentos de reformar tributariamente el Estado. Si se tiene en cuenta que las reformas tributarias no sólo apuntan a la cantidad de impuestos y su cuantía recaudada, sino que se complementa con un manejo administrativo, reformas hubo en el Departamento de Hacienda y Tesoro, así como en la administración de los tributos; inclusive en el periodo de análisis escogido por la autora¹⁶⁵.

Un último comentario nos remitiría al registro de las cuentas, en tanto Pico resalta que “Solón Wilches da cuenta de multas, estampillas, dos décimos de peso, impuesto directo, entre otros. De esta forma no se evidencia la existencia de un sistema unificado de registro de cuentas que permitiera una administración consistente a lo largo del tiempo, simplemente se optó por un registro simple de rentas según su origen”¹⁶⁶. En la tabla No 5 se evidencia un sistema de registro más o menos unificado, en tanto que el concepto de Ingresos varios recogía las multas y otras cuantías pequeñas. Debe anotarse también que los dos décimos de peso son la parte que del impuesto único se transfiere directamente a la instrucción pública y no es un impuesto adicional. Estos atenuantes al trabajo pueden brindar una caracterización más completa del valioso trabajo de Pico en reconstruir el sistema fiscal Santandereano.

¹⁶⁵ Siendo opuesto esto a su otra conclusión lógica-deductiva que menciona “En materia de administración, cada departamento tenía un colector que rendía cuentas al tesorero general, quien a su vez sometía los reportes de rentas a la revisión de los jueces de cuentas. En los informes presidenciales se da cuenta de los informes sobre el estado de los recaudos en estas tres instancias, por lo que se podría afirmar no hubo cambios en materia de administración de las rentas entre 1865 y 1879.” *Ibíd.* Pág. 25 En tanto que los canales de comunicación y la formación del presupuesto variaron en el periodo de 1857-1886 por problemas paradójicamente presupuestales y reformas administrativas.

¹⁶⁶ *Ibíd.* Pág. 25.

3. INTERCAPÍTULO. EL PRESUPUESTO COMO DOCUMENTO.

Este intercapítulo tiene como propósito dar una explicación de las vicisitudes del documento que ha sido escogido como guía de la investigación: el Presupuesto. Se ha escogido este documento por una razón simple. La *sociedad política* que hizo parte del Departamento de Hacienda y Tesoro, como también de los cargos de presidente estatal y de la Unión, puede observarse en la construcción de un documento tal como es el Presupuesto de Rentas y Gastos. Esto se debe básicamente al hecho de que para su erección hay una serie de relaciones personales y administrativas, un movimiento continuo de intereses que circulan por los canales de comunicación del Departamento para la constitución del documento.

Una de las preocupaciones fundamentales sobre la base documental que acudieron a este trabajo fue la reconstrucción de la serie de datos presupuestales, esto básicamente motivado porque las series empleadas hasta el momento en la historiografía santandereana no han tomado con cuidado los presupuestos. Por ejemplo, en los trabajos realizados hasta el momento y que han empleado las series presupuestales, en ninguno han hecho referencia explícita al cómo ha funcionado este documento, cuáles son sus partes y cómo pueden entenderse éstas en conjunto. Este es el caso de los trabajos de Nelson Ramírez¹⁶⁷ y Yaneth Cristina Mendoza Chacón¹⁶⁸, en ellos se puede encontrar información sobre las partidas presupuestales asignadas a la fuerza pública, pero en ningún caso prestan atención al empleo de los créditos adicionales, suplementales o extraordinarios (exceptuando algunos comentarios hechos en el trabajo de Ramírez) en las partidas presupuestarias, como a las segundas liquidaciones.

Bajo esta perspectiva, lo que se pretende en este espacio es plasmar una descripción de la dinámica que el documento del Presupuesto exigía para su construcción. De esta forma, revisando la experiencia santandereana se proyecta lograr una conclusión respecto a las bases teóricas que sustentan la interpretación del Presupuesto.

Lo primero a los que se podría acudir es a la descripción normativa. Según informa la Gaceta Oficial, el documento del presupuesto es formado en un primer momento por el ejecutivo del Estado (labor desarrollada en el Departamento de Hacienda y Tesoro) año tras año. Un segundo momento es cuando la propuesta del presupuesto es llevada a la Asamblea donde se discuten, se votan y aprueban

¹⁶⁷ Poder Civil y Ejército: Estado Soberano de Santander 1857-1885. Trabajo de Grado para optar por el título de Magister en Historia. UIS. 2010.

¹⁶⁸ La Fuerza Pública de los Estados Soberanos de Cundinamarca y Santander, 1857-1885. Trabajo de Grado para optar por el título de Magister en Historia. UIS. 2010. Debe anotarse que estos trabajos han sido referenciado a nivel nacional, en algunos artículos y tesis de grado, con lo que suponemos una inexactitud al hablar de las cuentas del Estado de Santander.

o desapruban las partidas presupuestarias. Estas sesiones de la Asamblea con normalidad se realizaban en el mes de Octubre, a finales de mes se daba conocimiento público de la Primera Liquidación presupuestal. Vale la pena recalcar que el presupuesto se organiza y divide en Departamentos (motivo por el cual se escogió como unidad de análisis el Departamento de Hacienda y Tesoro), estos en capítulos compuestos, a su vez, por artículos en los que algunos contienen parágrafos.

Un tercer momento son las contingencias. La ley de presupuestos contiene un artículo que le permitía al Presidente del Estado abrir créditos extraordinarios para cualquier gasto que resulte imperioso, siempre y cuando se justifique en el principio de evasión de cualquier perjuicio o falta por parte del Estado en caso de no realizar el gasto. Siendo así, estos gastos debían estar justificados con informes juramentados por peritos. Estos gastos debían darse en cuenta en los seis primeros días de las sesiones ordinarias de la Asamblea, se discutirían nuevamente y estos serían sometidos a una nueva votación; en caso de no darlos a conocer en el tiempo debido pasarían a la cuenta General del Tesoro.

También podían abrirse los créditos suplementales. Estos tenían como función adicionar cuantías dinerarias a las partidas votadas en caso de conmoción interna armada, pagos de correos y raciones de presos, pero nunca para sueldos de empleados omitidos en el presupuesto. Por último, los créditos adicionales hacían referencia a aquellos créditos que la asamblea ya había aprobado a petición del Ejecutivo y que no se contenían en el proyecto de presupuesto presentado inicialmente. Así, con los créditos adicionales, extraordinarios o suplementales que surgían posteriormente había sido votada la partida presupuestaria, se conforma al final del año lo que se denomina la Segunda Liquidación.

En este punto es que radica la justificación del presente trabajo. Como se ha mencionado, los trabajos arriba citados han desfallecido en sus intentos de generar una explicación de los presupuestos como un conjunto dinámico, organizado en diferentes periodos y afectado por las relaciones administrativas que allí acaecían. Desde este modo de proceder, y al obviar las segundas liquidaciones, la unidad de análisis es incompleta. Además, hasta el momento se ha realizado la descripción de una sección del presupuesto, pues como tal las partes componentes de éste son las Rentas y Gastos; hasta este punto se ha hablado solamente de los Gastos.

Por su parte, el encabezado del documento traía consigo una parte inicial, el presupuesto de Rentas. En él se contenían los ingresos y contribuciones al Estado que esperaban ser recolectadas en el año próximo a la votación de las partidas por parte de la Asamblea. Las estimaciones se basaban con regularidad en lo recibido por concepto de rentas en los años anteriores, agregando el aumento esperado en ellas basado en lo informado por los colectores de hacienda y recaudadores.

Con esta base documental, la tarea recaía en adelante a los administradores de la Hacienda y el Tesoro, liquidadores y pagadores. La secretaría de Hacienda por su parte liquidaba las Rentas y los Gastos teniendo como soporte el Presupuesto aprobado en las reuniones de la legislatura. La ley de presupuesto regía desde el primero de enero del año próximo siguiente a la aprobación e iba hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año, es decir el periodo en el que regía el año fiscal. En ella, los derechos de los acreedores que eran adquiridos durante el periodo fiscal tenían vigencia de tres meses para ser liquidados, reconocidos y pagados; de sobrepasar este periodo los derechos eran desconocidos.

Bajo esta forma de operar, el objetivo con la cuenta del Presupuesto era el de mantener un control sobre el patrimonio del Tesoro, esto significa principalmente que debía resguardar el superávit o no incrementar el déficit; verificarse constantemente la cuenta del presupuesto, cometiendo en nulidad errores de operación en su empleo, reconocimiento o recaudación a favor del tesoro; mantener un control sobre lo invertido y no invertido por los responsables; controlar la cuantía de los Vales amortizados en el año y los que se encuentran en circulación; y controlar las inversiones ilegales de los Ordenadores y Pagadores que se dedujesen de los balances contables. Esto es para mantener el supuesto del Equilibrio Fiscal que tanto se reclamaba bajo la administración liberal.

Sin embargo, el modo de crear el documento presupuestal no era una tarea sencilla, especialmente en un Estado en el que la movilidad era difícil y las relaciones mercantiles capitalistas aún no se desarrollaban por completo. Las vicisitudes del documento no eran meramente normativas. En el capítulo anterior se ha visto cómo estuvo conformado el Departamento de Hacienda y Tesoro, cuáles eran los funcionarios que los componían, las funciones que cumplían y las modificaciones realizadas a su estructura organizacional. De este modo, se ve cómo la planta del funcionariado iba incrementando significativamente el tamaño del Estado y sus funciones. No obstante, este crecimiento no significaba de manera alguna un incremento en la interconexión administrativa de las diferentes regiones del Estado. Por tal motivo, las cuentas del presupuesto eran, en algunas ocasiones, aproximativos en los que con regularidad se tomaban las cuentas entregadas en los años pasados, esto en el caso de que la cuenta más reciente se hubiese extraviado o no hubiese llegado nunca a su destino.

Ya casos han sido comentados en los apartados anteriores sobre las dificultades en la recolección de los ingresos fiscales, sobre las trampas realizadas al fisco desde algunas juntas departamentales y sobre todo sobre las reformas poco eficientes que eran constantemente implementadas y sustituidas. En este caso el trasfondo normativo que sostenía el presupuesto era en muchas ocasiones superpuesto por una capa de relaciones interpersonales entre los administradores del Estado.

Un reciente artículo publicado por Nectalí Ariza en el Anuario de Historia Regional y de las Fronteras realiza una aproximación clara al *modus operandi* de la administración fiscal santandereana¹⁶⁹. En él enseña cómo la administración de una de las rentas más importantes para el fisco, el aguardiente, era amañada por los administradores de lo público. Por ejemplo, para 1880, con la administración de Wilches, los radicales que habían sido despojados de la administración de la renta del aguardiente se levantaron en armas contra el presidente, quien había concedido los derechos de remates a algunos partidarios del conservadurismo.

Esta estructura clientelista en la concesión de los derechos fiscales fue una constante durante la administración liberal. En ella los encargados de organizar los remates favorecían a su grupo de interés. Por ejemplo, el postulado al remate podía mejorar las ofertas, un último recurso utilizado siempre que hubiese fianza de quiebra; esto podía ocurrir inclusive después de la asignación. La cuestión en este punto es ¿Qué tiene que ver la estructura clientelista con el presupuesto? Una rápida respuesta nos puede decir que todo presupuesto era de facto invalidado por el clientelismo, pues éste no permitía en ocasiones que las partidas presupuestarias se ajustasen a lo dictaminado por la ley. No obstante, lo que representa una estructura organizativa clientelista en la administración fiscal, además de la rotación de los empleos públicos, es que el fin del presupuesto como documento en el que reposaban las demandas sociales y la oferta estatal, ideal de los liberales en su administración, nunca podía ser cumplido a cabalidad.

Por otra parte, si se tiene en cuenta el sistema de rotación de los cargos públicos, ha de apreciarse cómo la estructura administrativa trató de sostener una rotación directa entre los Tesoreros, Secretarios de Hacienda, Secretarios de Estado, Presidentes del Estado y por último, presidentes de la Unión. Esta eminente relación reflejada en la Tabla No 6 puede expresar una idea clara de qué tipo de poder es del que se habla al momento de trabajar la experiencia liberal santandereana. Una estructura nepotista de administración cabe dentro de los calificativos para expresar el resultado de la experiencia. No obstante, esto se justificaba en la medida que las oportunidades de poder estaban en permanente disputa y al tener que lidiar con los intereses de los dos partidos, el establecimiento de este tipo de estructuras administrativas no son más que el necesario resultado en una disputa por los recursos económicos y políticos. Pues el primer paso para acceder a las jerarquías políticas era la de acceder a un considerable poder económico en primera instancia.

Bajo esta perspectiva, es que puede explicarse le porqué las primeras relaciones de poder de los administradores apuntaban al terreno económico, generando el ambiente propicio para que sus familiares, amigos o allegados coincidieran con la

¹⁶⁹ ARIZA, Nectalí. Apuntes acerca del aparato fiscal en el Estado de Santander: aguardientes y clientelas. Anuario de Historia Regional y de las Fronteras. Volumen 17-2. 2012. Editorial UIS. Bucaramanga, Colombia. Pp. 229-253.

estrategia política. Casos evidentes son los de Próspero Azuero, que fue comentado con anterioridad y a quien después de ser sospechoso de malos manejos administrativos fue conferido el puesto de Tesorero General, el de Solón Wilches (comentado arriba), o la eliminación de algunas juntas departamentales de Hacienda, por poner algunos en mención.

TABLA No 6
Presidentes de la Unión, Presidentes del Estado Soberano de Santander,
Secretarios de Estado, Secretarios de Hacienda y Tesoreros General.

AÑOS	PRESIDENTE DE LA UNIÓN	PRESIDENTE DEL ESTADO DE SANTANDER	SECRETARIO DE ESTADO	SECRETARIO	TESORERO GENERAL
1857	Mariano Ospina R	Manuel Murillo		Vicente Herrera	
1858	Mariano Ospina R	Manuel Murillo	Gonzalo A. Tavera.		Alejandro Gómez Santos
1859	Mariano Ospina R	Marco A. Estrada.	Eustorjio Salgar	Dámaso Zapata	
1860	Mariano Ospina R	Marco A. Estrada.	Alejandro Gómez Santos, Narciso Cadena		
1861	Juan José Nieto	Eustorjio Salgar		Narciso Cadena	
1863	Tomas Cipriano de Mosquera	P. Quintero Jácome, Rafael Otero	Lucas Villafrádez, Miguel L. Gutiérrez, M. Leónidas Gutiérrez	Eustorjio Salgar	José M. Villamizar
1864	Manuel Murillo Toro	Sergio Camargo	Antonio María Trujillo.	Eustorjio Salgar. (Antes secretario general), Alejandro Santos	
1865	Manuel Murillo Toro	José M Villamizar	Eugenio Castilla	Alejandro Gómez Santos, Antonio Vanegas, Castro.	Dídimo Parra.
1867	Santos Acosta	Victoriano Paredes		Pedro Antonio Padilla	Prospero C. Azuero
1868	Santos Acosta	Eustorjio Salgar, Narciso Cadena.		Eliseo Ramírez	Prospero C. Azuero
1869	Eustorjio Salgar	Eustorjio Salgar, Narciso Cadena.		Zoilo Villar, Miguel L. Gutiérrez, Eliseo Ramírez	Prospero C. Azuero
1871	Eustorjio Salgar			Solón Wilches, Eustorjio Salgar. (Antes secretario general)	Jorge Navarro
1872	Manuel Murillo Toro	José del Lobo Jácome	Eduardo Cantil, Martiniano Amorocho, Vicente Mujica, Santiago Pérez.	Eliseo Vargas	
1874	Santiago Pérez de Manosalva	Narciso Cadena		Zoilo Villar	Scipio Villafrádez

1875	Santiago Pérez de Manosalva	Germán Vargas, Aquileo Parra	Gregorio Villa Frade	Alejandro Gómez Santos, Zoilo Villar, Eliseo Canal	
1876	Santiago Pérez de Manosalva	Eliseo Canal	Nepomuceno Serrano	Vicente Herrera.	
1878	Aquileo Parra Gómez		Miguel Pradilla	Narciso González Lineros	
1879	Julián Trujillo Lagarcha	Solón Wilches	Torcuato Carreño, Misael Reyes, Francisco E. García		Cirilo Velazco
1880	Julián Trujillo Lagarcha	Solón Wilches	Eulogio Ramírez, Torcuato Carreño	Eulogio Ramírez	Arsenio Ramírez
1882	Francisco Javier Zaldúa	Solón Wilches		Ignacio B. Caicedo	
1884	José Eusebio	Solón Wilches	Luis M. Otero, Torcuato Carreño	Manuel Carreño	
1885	Rafael Núñez	Narciso González Lineros	Leocadio Gamboa	Francisco Rueda Gómez	Roso Cala

Fuente: Gaceta Oficial del Estado de Santander, organización propia.

Siendo así, el documento del presupuesto, como se puede ver, se expone de su composición normativa y llega a los confines de la dinámica económica, política y social. Inmiscuyéndose en ella, siendo parte de su conformación, pero a la vez, viéndose afectada por ella. Esta relación interdependiente parece no tener causal específica, siendo que ella se encuentra en el enraizamiento de toda la estructura y sus posibilidades de transformación.

Cómo era propio en el liberalismo del siglo XIX, dentro de sus fundamentos rezaba que los derechos económicos eran principalmente de carácter jurídico, pues de esta forma la actividad económica individual estaría garantizada dentro de un espacio abierto al juego de los actores (individuos y empresas). Así el Estado se suponía debía establecer las normas para que los actores entraran en su rol, suponiendo una igualdad en las condiciones; excluyendo de esta manera la participación del Estado en los niveles de producción de materias, de su circulación y por supuesto de la distribución de la riqueza. Esto confiere una autonomía a la esfera económica y política. El Estado entra como una entidad imparcial que determina las reglas de juego y busca “individualizar los mecanismos y los instrumentos susceptibles de ponerlos en interacción sin generar confusión entre los papeles económicos y políticos”¹⁷⁰. Desde este punto de vista el Presupuesto aparece como un mecanismo que en pleno respeto de las esferas económicas y políticas es capaz de hacer interactuar ambos espacios en la experiencia histórica moderna. Así, “el presupuesto es a la hacienda lo que la Constitución a la sociedad política”¹⁷¹.

¹⁷⁰ CARMAGNANI, Marcello. Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano 1850-1911, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1994. Pág. 37

¹⁷¹ PRIETO, Guillermo. Lecciones elementales de economía política (1871). Citado en Ibíd. Pág.37.

Sin embargo, estos pre-supuestos liberales desde los cuales sostenían su ideología, en el caso santandereano son desmentidos a cabalidad. El Presupuesto como el instrumento capaz de hacer compatibles las demandas sociales y la oferta de bienes por parte del Estado, en el marco del equilibrio entre ingresos y gastos, producido por la capacidad de coerción fiscal y el gasto público, que a su vez puede desarrollar el Estado en su capacidad productiva, deuda pública y progreso técnico-tecnológico, solo es una ficción a los ojos de la experiencia histórica santandereana. Por ejemplo el Departamento de Fomento, que surge en el año de 1875, solo es la derivación de las situaciones circunstanciales como lo fue el terremoto de Cúcuta. Posterior a esta etapa en la que se reconstruye el daño, el departamento tiene una disminución significativa en sus cuantías aprobadas. Esto demuestra que no hay consistencia en las políticas y proyectos del liberalismo. Ocasionado lo anterior por una mala administración de los fondos públicos y los problemas administrativos a los que se vio enfrentado el Estado en la mayor parte de los años en los que la experiencia federal perduró.

De este modo, el Presupuesto no puede ser tomado a la ligera como un mero documento en el que se hayan plasmadas algunas partidas cuantitativas propuestas a los diferentes destinos de la administración estatal. El Presupuesto debe ser cuidadosamente articulado con las reformas a la hacienda estatal, sean estas de carácter impositivo o administrativo, pues entendiendo la dinámica que se haya entrecruzada en estas variables, el documento se abre la posibilidad de ser marco de interpretación de una dinámica que incluye los factores económicos, políticos y sociales, anulando el mero análisis documental.

4. INGRESOS, GASTOS, DÉFICIT Y DEUDA EN EL ESTADO SOBERANO DE SANTANDER.

Dando claridad a nuestra unidad de análisis en el intercapítulo previo, es necesario en este punto preguntarnos por el comportamiento que registraron las variables financieras de los ingresos, gastos y déficit o superávit en el Estado Soberano de Santander durante el periodo de investigación. Como hasta ahora se ha podido observar, el Presupuesto no es un documento que pueda tomarse simplemente como el registro para la posteridad de los Ingresos y Gastos del Estado Soberano de Santander; este documento ante todo es una construcción del accionar de una sociedad política que pretende racionalizar las oportunidades de poder del medio social. Siendo así, la racionalización significa, en el contexto, que los pretendientes a acceder al conjunto de oportunidades deben ser excluidos por medio de los mecanismos estatales, esto es operar en dirección claramente opuesta a los principios liberales, según los cuales los medios económicos son dispuestos en libertad a todos los individuos por una igualdad jurídica previamente establecida. Estos principios se ven rebasados por una realidad en donde las relaciones de poder entre las clases políticas propenden al sostenimiento de unas redes interpersonales entre los entramados administrativos, como se observó anteriormente.

Por otra parte, analizar las series cuantitativas es de suma importancia para la presente investigación. Con ellas se permite hacer una comprobación de qué tan efectiva fue la política liberal, ya no en el plano de su organización político-administrativa, sino en el plano económico-administrativo del cumplimiento de los ideales fiscales liberales. Para ello, ha de emplearse una serie de datos no antes recolectada. En ella se utilizaron los dieciocho Informes del Presidente a la Asamblea¹⁷², cotejando la información con los informes del Tesorero General y el Secretario de Hacienda. Además, se tomaron en cuenta de las Gacetas Oficiales del Estado las primeras liquidaciones, los créditos extraordinarios, suplementales, adicionales y las segundas liquidaciones. Esto para ver qué tanto concordaban las cifras manejadas hasta ahora por la historiografía que trata sobre el tema en el caso de Santander.

Los hallazgos que a continuación se describirán permiten abrir una nueva discusión sobre el empleo tradicional que se ha dado a las series presupuestales,

¹⁷² Los Informes del Presidente a la Asamblea encontrados y recogidos de los diferentes archivos nacionales fueron: 1858, 1859, 1865, 1866, 1867, 1868, 1870, 1871, 1872, 1873, 1874, 1875, 1876, 1877, 1879, 1880, 1881, 1882. Debe tenerse en cuenta que la información brindada por los informes presidenciales ofrece con mayor exactitud las cuentas para el año que le precede a la fecha de cada informe, pues durante el mes del año en el que es presentado el informe el periodo fiscal aún no había terminado. También debe apuntarse que la información ofrecida para las rentas entre 1883-1885 son únicamente tomadas de los presupuestos que aparecen en las Gacetas, de ninguna manera pueden tomarse como valores reales con exactitud.

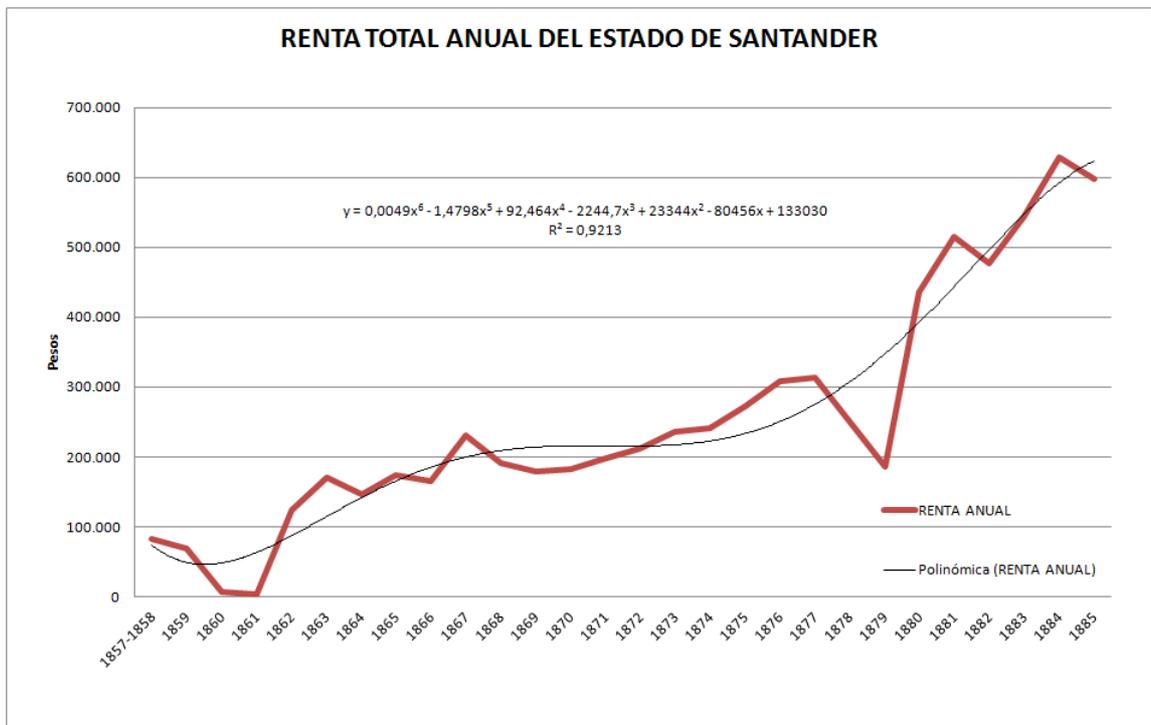
especialmente cuando se habla de la situación financiera de los Estados Soberanos durante la experiencia federal. La dificultad de obtener una serie completa de datos es algo común en la historiografía económica. Por ello, debe advertirse antes de continuar, que las series abajo contenidas son extraídas de las diferentes fuentes mencionadas. Así, algunos datos empleados fueron tomados de los informes presidenciales y otros de las Gacetas Oficiales; con estas últimas se emplearon las segundas liquidaciones presupuestales y en caso de no existir o estar extraviadas, se tomaron las primeras liquidaciones y se agregaron los créditos abiertos y aprobados después de ser publicada la primera liquidación y durante la vigencia del año fiscal¹⁷³.

4.1 Series de los Ingresos del Estado

En los apartados sobre la administración y reformas fiscales ya se habían delineado algunos asuntos sobre el problema que nos acontece en el presente momento. Por una parte, los grandes montos rentísticos de la época, Aduanas y Sales, durante el periodo en cuestión pertenecían al conjunto de rentas nacionales. A pesar de la situación geográfica en la que el Estado de Santander colinda con la frontera venezolana, el monto de las aduanas de Cúcuta era patrimonio rentístico de la Unión. Así, el carácter general de las rentas en el Estado Soberano de Santander muestra que el sostenimiento del Estado dependió en mayor medida de los impuestos indirectos, siendo el Aguardiente uno de los más representativos para el fisco. Los valores abajo indicados (Gráfico No 13) sobre la renta de aguardiente corresponden al 40% del valor de los remates que le correspondía a las arcas del Estado. Pero, antes de pasar a analizar los valores de la renta del aguardiente, obsérvese el Total de los valores de las rentas en el Estado de Santander durante el periodo en cuestión (Gráfico No 11).

GRÁFICO No 11

¹⁷³ Cabe aclarar que para los años de 1861 y 1862 hay registro oficial de los valores apuntados en los ingresos y gastos, pero no contienen la información completa.



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

Como se puede observar, el movimiento de las rentas totales del Estado de Santander fue ascendente durante casi todo el periodo analizado, exceptuando los años entre 1877 a 1880; resaltando además que hay un vacío de información entre 1859 a 1862. Un cálculo aproximativo arroja que la tasa de crecimiento anual promedio para el periodo entre 1863 a 1885 es de 10,26%, siendo los años comprendidos entre 1870 a 1877 los que sostuvieron un crecimiento continuo y positivo de al menos un 7,31% en promedio. Según nos sugiere la serie, ésta puede ser tajada en cuatro momentos. El primero supone un periodo intermitente entre 1857 a 1862, esto es lo que arriba se determinó como el periodo de ensayo y error. Como fue mencionado, el experimento con el Impuesto Único dejó solamente un panorama desolador para las arcas estatales, por ello el siguiente periodo se erigirá desde 1863 a 1870, un episodio marcado por el retorno y afianzamiento del cobro de los impuestos indirectos dado las necesidades que abocaba el Estado. Un tercer episodio está relacionado con el crecimiento significativo en la década de los 70's y que culmina precisamente con la caída de las rentas en el año de 1879. El cuarto momento es el auge rentístico que sugiere el impacto promovido con posterioridad a 1880, esto es la implementación de nuevos impuestos para Estado y la reducción del ideal liberal de la baja tasa impositiva para sus gobernados.

Debe anotarse que los valores que explican estas fases anteriormente descritas están tomados nominalmente. Para evidenciar de mejor forma los cambios

ocurridos, en los anexos se agregó un comparativo entre la serie anteriormente presentada nominalmente y realmente, es decir, en valores corrientes y constantes. Para ello, se empleó el índice de precios del siglo XIX Pardo-Pardo, que si bien no caracteriza los precios de la economía santandereana, puede servir como aproximativo para deflactar la serie¹⁷⁴. En este sentido, con los resultados obtenidos puede apreciarse que después de 1880 se evidencia un aumento real en las rentas estatales, pero estas aproximan su valor a un máximo de 400.000 pesos y no a más de 600.000 como se refleja en la serie nominal (Véase Anexos).

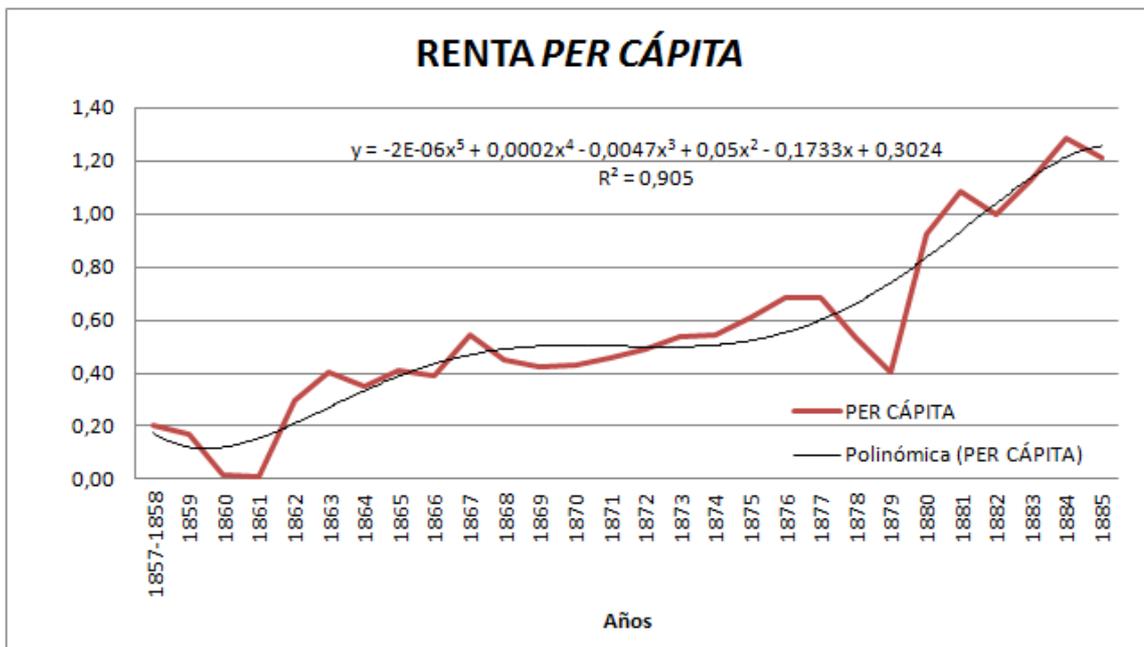
La renta *per cápita*¹⁷⁵ para los periodos delineados muestra la misma tendencia cíclica. Entre 1857 y 1862 la renta por persona en el Estado de Santander fue de 22 centavos en promedio¹⁷⁶. La situación mostraría un cambio significativo a partir de 1863, esos 22 centavos del periodo anterior pasarían a representar unos 42 centavos en promedio entre 1863 y 1870, esto muestra que las reformas promovidas una vez se consolida el proyecto radical permitieron incrementar el nivel de ingresos del Estado (esto es el restablecimiento de la renta de aguardientes y la renta del degüello). Entre 1871 y 1879 la tendencia promedio se incrementará pues el recaudo por persona será de 55 centavos para la época, situación que cambiará positivamente al duplicarse esta cifra (1,10 centavos en promedio) entre 1880 y 1885. En general el recaudo fue de tendencia positiva para el lapso de estudio, y en él el promedio general fue de 56 centavos, aunque este argumento debe ser dejado en vilo pues falta un índice concreto de precios que permita conocer si el aumento responde realmente a una capacidad impositiva del Estado o a un problema inflacionario sobre los valores.

GRÁFICO No 12

¹⁷⁴ Debe anotarse que se emplea el índice solo como medio de ajustar los valores nominales a reales, teniendo en cuenta que el índice Pardo-Pardo es el más completo para el siglo XIX, pero es generado para Santa Fe de Bogotá. Además, el índice ha sido revisado con escépticos ojos por algunos especialistas en el área de los precios del siglo XIX. Véase el contraste de índices realizado por URRUTIA, Miguel. Precios y Salarios Urbanos en el siglo XIX. Economía colombiana del siglo XIX. Fondo de Cultura Económica. Bogotá, Colombia. 2010.

¹⁷⁵ La población tomada para los cálculos proviene de la tabla construida y el gráfico presentado en la sección de geografía y demografía del primer capítulo del presente trabajo.

¹⁷⁶ En este promedio se excluyeron los valores de 1860 y 1861 por ser años en los que los datos aparecen incompletos.

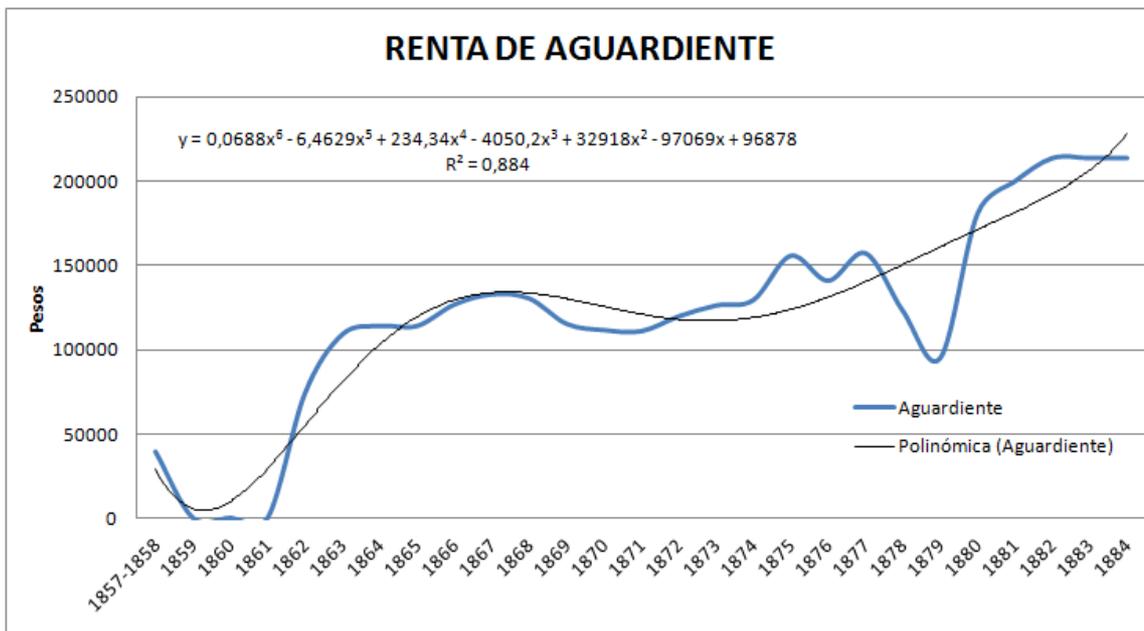


Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

El caso de la renta de aguardiente es particular. Pasó de ser una renta suprimida durante la etapa del ensayo y error, a ser la renta por excelencia que sostendría gran parte del gasto del aparato administrativos del Estado. Una aproximación a su comportamiento puede ser lo reflejado en el gráfico No 13. En ella se puede considerar lo significativo de esta renta, pues durante la mayor parte del periodo analizado fluctuó su valor entre los 100.000 pesos y los 150.000 pesos; llegando a superar los 200.000 pesos durante los 80's. Luego de su decaída al final de la década de los 70's, fue tan importante la renta de aguardientes que para el año de 1881 se decide dejar una partida del 25% de ella para la instrucción pública.

Y no era para menos. Las disputas que siempre se establecían para obtener los derechos de su remate por parte de los interesados. Una renta con una tasa de crecimiento aproximada de 6,9% anual entre 1863 y 1884, se puede considerar como una atractiva fuente de ingresos para los captadores de fondos. Siendo los años entre 1877 a 1879 los que registraron caídas abruptas en su tasa de crecimiento de hasta el 22,75%. Por otra parte, entre 1871 a 1876 su crecimiento fue significativo, como la mayoría de variables económicas durante el mismo periodo.

GRÁFICO No 13



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

Lo significativo con la renta de aguardientes es que al ser un ingreso no tributario¹⁷⁷ deja en claro que la capacidad coactiva del Estado para tasar a sus pobladores era realmente muy débil. No solo dependió en gran parte de un ingreso no tributario como los aguardientes, sino que el siguiente rubro de importancia en los ingresos estatales era un impuesto indirecto al consumo de carnes.

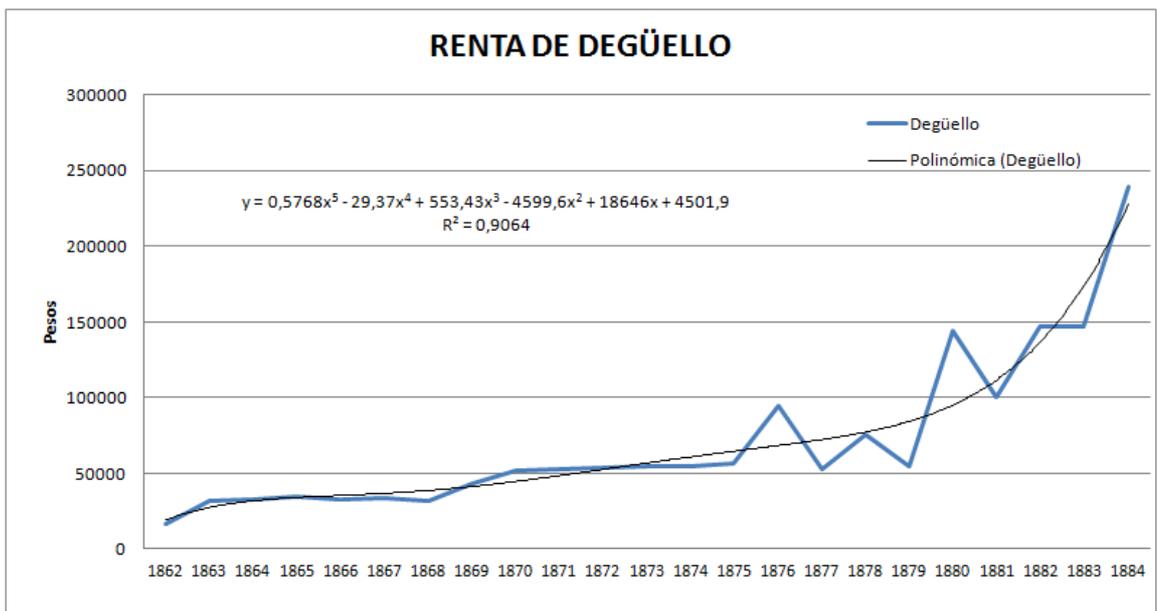
Así, la siguiente renta a examinar es la del Degüello. Esta renta, al igual que los aguardientes, se ofrecía en remate público para su recolección. Durante el periodo analizado, el degüello se consolida como la segunda renta de mayor importancia para las arcas estatales, su cobro se efectuaba con regularidad en los días de mercado y cuando se sacrificaban las reses para la venta de carne al público. Esto indica que aquellos que incurrían en el sacrificio del ganado para ofrecerlo a la venta y sin efectuar el pago del tributo correspondiente, incurrían en un delito punible.

Este impuesto empezó a regir con regularidad desde el año de 1862. En los informes del presidente se muestra con claridad que para las décadas de los 60's y 70's el consumo de carne aumentó considerablemente, de la misma manera que lo hizo el tributo al consumo de carne. Esto se explica en parte por la introducción de mejores pastos para el mantenimiento del ganado. Dentro de los datos

¹⁷⁷ Entendiéndose por este: “aquellos que pudiendo ser obligatorios su pago depende de las decisiones del contribuyente y se componen de las tasas, multas y contribuciones, más las ventas o remantes de activos materiales o inmateriales de propiedad del Estado.” HERNÁNDEZ, Isidro. Pág. 41.

presentados a continuación, debe anotarse que los años en los que fue efectivo el cobro del impuesto de introducción de carne fresca al Estado fueron sumados al pago del Degüello, pues este tributo fue implementado como medida para contrarrestar la actividad evasiva del pago del Degüello en las localidades fronterizas del Estado. Así, el resultado de la serie estadística de la renta del Degüello es presentado en el gráfico No 14.

GRÁFICO No 14



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

A diferencia del Aguardiente, la renta del Degüello sostuvo valores de ingresos para el Estado inferiores a los 50.000 pesos para la primera década de su implementación, los años 60's. No obstante, como se puede apreciar en la gráfica anterior, después de 1870 la renta despegó y se establece como la segunda renta de mayor importancia, pero este ascenso fue estancado esporádicamente por el desarrollo de la guerra de los años 70's, que impactó de manera determinante en la estructura económica estatal. Una vez finalizada la guerra y en el momento en el que los impactos fueron subsanados, la renta del Degüello logra desbordar el valor de los 100.000 pesos anuales, esto para los años 80's, cuando el experimento liberal comienza a agotarse. El resultado general, una renta que aumentó con regularidad a una tasa de crecimiento promedio de 20% para los años trabajados.

Un tercer momento debe dejarse para la explicación de la renta que gravó la riqueza de los santandereanos durante la experiencia federal, esto es el Impuesto Directo, máximo ideal del liberalismo que no consigné sus frutos de la manera esperada por la administración del Estado. Si bien esto fue cierto, las vicisitudes

que acompañaron la implementación de este gravamen progresivo lograron consolidarlo en un no tan despreciable tercer lugar dentro de las rentas fiscales. Como pudo apreciarse en secciones anteriores, el empleo del impuesto directo afrontó diversos cuestionamientos a nivel político y social. Sin duda, la resistencia a su pago por su legado colonial asociado a los tributos indígenas, los engaños en las declaraciones de la riqueza y las confabulaciones con las juntas de hacienda, así como la falta del tan solicitado catastro, fueron los impedimentos político-económico-sociales que obstruyeron su normal funcionamiento. Muestra clara de esto fue la grave situación rentística del año de 1858, cuando Manuel Murillo informa a la Asamblea que:

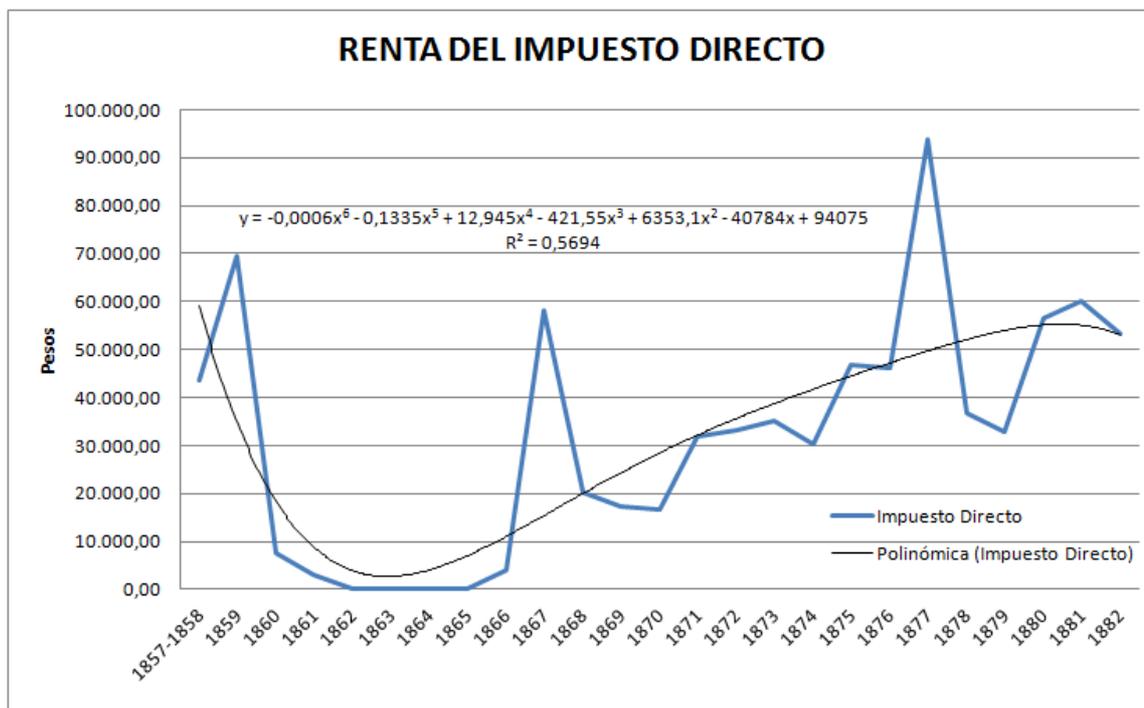
“La riqueza declarada o denunciada en el Estado no ha alcanzado sino a \$14.476,244 y 52 centavos, cuando conforme al más modesto cálculo, no puede ser menor la que hay realmente, de \$50.000.000; resultando que solo ha sido gravada la 4ª parte, a razón de tres pesos por cada mil lo que hace que el producido, en este primer año, sea de \$43.428.25. Y como las dos terceras partes del producto de aguardientes no pasarán de 36,734 pesos, resulta que el Estado no ha tenido ni tiene para cubrir los gastos de su administración sino de 75.000 a 80.000 pesos, en el caso de que todo el impuesto se recaude”¹⁷⁸

Si bien el monto recaudado para la fecha fue un poco superior a los 80.000 pesos estimados por Murillo Toro, el programa de recortes de los puestos administrativos si fue efectivo ante la deficitaria situación con la que inició la administración liberal en el Estado de Santander. Un inevitable preludio a la situación de saldos en rojo que se prorrogaría durante el periodo analizado en este trabajo.

Ahora bien, si se pone en una balanza lo arrojado por las primarias cuentas del Estado, el ideal de lograr que la contribución directa fuese la única fuente de recursos fiscales era una mera expectativa. Según vimos en lo informado por el presidente, para dicho año la renta de aguardiente generaba un significativo aporte para el gasto estatal. A pesar de ello, la abolición de dicha renta fue efectiva y el error cometido tendría que ser enmendado prontamente, tal como sucedió desde el agitado año de 1862. La mayor efectividad registrada en el cobro del impuesto único se ubicó para el año de 1859, donde el monto apuntado en los informes refleja un valor de 69.623 pesos, valor registrado irregularmente para el periodo analizado, teniendo en cuenta que para 1877 el valor anotado fue de 93.788 pesos. Esto se debe al gran empeño que puso la política liberal en el cumplimiento de su ideal fiscal, no obstante la realidad los empujó a acudir a los impuestos regresivos ya que el valor anteriormente anotado para los inicios del periodo estudiado no era suficiente para soportar gastos que superaban los 150.000 pesos; entendiendo además, que el valor del impuesto directo registrado para la mayor parte de los años en cuestión fueron inferiores a los 50.000 pesos (véase Gráfico No 15).

¹⁷⁸ Informe del Jefe Superior del Estado de Santander a la Asamblea Lejislativa de 1858. Imprenta Zapata Hernandez. Bucaramanga. Pág. 41.

GRÁFICO No 15



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

La particularidad de la renta del Impuesto Directo es que empezó como una renta de carácter estatal y se tornó en una de carácter distrital. Debido a las mencionadas dificultades de su cobro se legó dicha función a las autoridades distritales, quienes definirían los fondos a colectar según la información de la riqueza de sus habitantes. Así el resultado de la riqueza gravada y por supuesto de la parte que correspondía al Estado era publicado de manera abierta en los lugares donde debía efectuarse el pago de sus bienes objeto de imposición. Las juntas distritales o departamentales de hacienda (según los cambios vistos anteriormente) se encargaban de responder las solicitudes de irregularidades del cobro, así como de excluir o incluir nuevos individuos en la tasación del impuesto. De la misma manera, la junta en reunión analizaba la situación distrital y departamental y ajustaba la estimación del cobro de acuerdo a sus necesidades fiscales.

El Estado, por medio de las colectorías, accedía a la parte que le correspondía de los impuestos compartidos, el impuesto directo era uno de ellos. Del recaudo de este impuesto le correspondía con regularidad un tercio al Estado y los dos restantes a los distritos, aunque en los primeros años del experimento federal, el monto que le correspondió al estado fue menor. Debe anotarse además que los dos décimos de peso, que hacían parte del total recolectado en esta cuenta, irían

a sostener el proyecto de educación, dejando los cuatro décimos restantes para los gastos administrativos; esto en el supuesto del cobro de 6 décimos de peso, pero como se vio en secciones anteriores, algunos años las cuantías del impuesto directo variaron irregularmente.

Entre los tres impuestos descritos anteriormente, puede decirse, se componía la mayor parte de las Rentas recibidas en el Estado de Santander. Como se observa en la Tabla No 7 los tres impuestos representaron con generalidad, durante el periodo de estudio, un promedio de hasta el 90% sobre el total recaudado. Lo interesante es que, a pesar de la generalidad de la participación sobre el total e la contribución de las Rentas, hay años que se pueden resaltar por mostrar resultados diferenciados de la tendencia.

TABLA No 7
Participación de las principales Rentas estatales sobre el Total

AÑOS	Aguardiente/Total	Degüello/Total	Impto. Dcto/Total	Participación Total
1857-1858	47,38%	0,00%	52,33%	99,71%
1859	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1860	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1861	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1862	60,04%	13,21%	0,00%	73,25%
1863	64,04%	18,77%	0,00%	82,82%
1864	77,43%	22,01%	0,00%	99,44%
1865	65,61%	20,14%	0,00%	85,75%
1866	76,51%	19,90%	2,41%	98,83%
1867	57,41%	14,67%	25,13%	97,21%
1868	68,41%	16,73%	10,68%	95,83%
1869	64,10%	24,27%	9,64%	98,02%
1870	60,81%	28,22%	9,04%	98,06%
1871	56,18%	26,54%	16,20%	98,92%
1872	56,39%	25,30%	15,65%	97,35%
1873	53,48%	23,16%	14,92%	91,55%
1874	53,58%	22,79%	12,52%	88,89%
1875	57,09%	20,91%	17,16%	95,15%
1876	45,59%	30,74%	14,98%	91,31%
1877	50,07%	16,87%	29,88%	96,81%
1878	49,35%	30,47%	14,81%	94,63%
1879	50,82%	29,30%	17,53%	97,64%

1880	41,44%	33,08%	12,98%	87,50%
1881	38,86%	19,43%	11,66%	69,95%
1882	44,80%	30,85%	11,20%	86,84%
1883	39,25%	27,03%	9,81%	76,09%
1884	34,02%	38,09%	8,50%	80,61%

Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial del Estado de Santander, cálculos propios.

Los primeros años que saltan a la vista son los años de la reforma impositiva, 1862-1863. El hecho por el cual las tres rentas no explican la mayor parte de los ingresos estatales es que el Estado de la Unión aportó montos superiores a los 20.000 pesos por concepto de la guerra desatada en los años anteriores. Estos montos estaban dirigidos especialmente al pago de algunas contribuciones forzosas que reclamó el Estado de Santander en su momento. Estas cuantías fueron registradas en las cuentas de Subsidios e Ingresos Varios. Lo mismo cuenta para los 19.801,49 pesos que en el año de 1865 ingresaron por la cuenta de Alcances y Reintegros del tesoro nacional al estado por gastos de guerra.

Por otro lado, como se puede apreciar en la tabla anterior la tendencia del porcentaje de participación de las tres rentas se sostiene a lo largo del periodo de 1866 a 1879 en la razón promedio mencionada anteriormente. Los tres tributos incrementan gradual y significativamente durante este periodo, pero como se reflejó, el proceso fue tortuoso ante la balanza deficitaria que constantemente aquejó la administración de la hacienda estatal. No obstante, la situación se verá reversada hacia la década de los 80's.

Con la implementación de los impuestos que se agregaron efectivamente desde 1880, las relaciones proporcionales entre la explicación sobre el total de las rentas que sobrellevaban los ingresos de Aguardientes, Degüello e Impuesto Directo cambiaron. En adelante los impuestos sobre las Mercancías Extranjeras y Licores, las Estampillas y Papel Sellado participarían significativamente en los Ingresos Totales. Esto teniendo en cuenta que las Estampillas y Papel Sellado aportaron en promedio 24.000 pesos entre 1880 y 1885. Por su parte las Mercancías Extranjeras y Licores fueron un ingreso más satisfactorio. Una vez empleado el tributo su cuantía llegó a aportar 31.744 pesos para 1880. El año siguiente su monto esperado de recaudación aumentó a los 100.000 aunque no fue efectivo el valor, el monto se aproximó a la cifra. En los años de 1882 y 1883 el monto aumentó aproximadamente a los 39.000 pesos y para los años restantes ascendió a los 58.000 pesos. La totalidad del tributo de las Mercancías y Licores fue captado en Cúcuta, Ocaña y Bucaramanga. Esto por ser puntos estratégicos en el movimiento de las mercancías para el comercio dado que en la red vial entre estos municipios se concentra el flujo mercantil.

Esto explica en conjunto, con la exigua contribución de los impuestos sobre Correos, Hipotecas y Tabaco, por qué descienden las proporciones de las principales rentas hacia el final del periodo Liberal. A pesar de las grandes cargas deficitarias que aquejaron a la administración durante los primeros años del periodo liberal, poco a poco fueron consolidando un trabajo coactivo-contributivo que les permitió multiplicar el valor de los ingresos, pasando de los incipientes 80.000 pesos en 1858 a casi 600.000 pesos al final del periodo. La cuestión principal para abordar en este punto es ¿fueron suficientes los ingresos para la administración?

4.2 Series de los Gastos del Estado

Una de las situaciones más apremiantes para evaluar la política liberal es si cumplieron su ideal discursivo en la práctica de la administración de las finanzas o no. Esto nos lleva a analizar las series de Gastos construidas en este trabajo. Para ello, se han decidido trabajar las series según los Departamentos de Gastos, pues de esta manera se construían los Presupuestos y se organizaba el gasto administrativo e infraestructural del Estado.

Analizar el Gasto nos lleva a una dirección que desemboca en las opciones reales que brindaba el Estado al cumplimiento de sus tareas. El ideal de los liberales era el de sostener un presupuesto equilibrado, pues solo de esta manera la administración podría dar a ver que su política sí era efectiva en el manejo de los recursos económicos. A pesar de esto, las constantes dificultades que acarrearón la recolección de las rentas desde los inicios obligaron a generar programas de recortes de cargos públicos. Si bien esta situación habría de mejorar a lo largo del periodo, el Gasto del Estado reprodujo un esquema de diferenciación social que provocaría la prolongación de las tensiones sociales vividas en Santander. Gran parte del Gasto realmente estaría a disposición del sostenimiento de la burocracia y del Ejército. En un periodo posterior se verán aportes significativos a la Instrucción Pública y ocasionales obras infraestructurales. Esto es lo que se observará a continuación.

Si bien una idea puede generarse sobre la sociedad santandereana, en los trabajos arriba citados, es que en ella persistían los esquemas de diferenciación social a pesar de los ideales liberales. Uno de los motivos específicos de la diferenciación social eran las asignaciones salariales de la burocracia estatal, por un lado¹⁷⁹, y las acumulaciones de dinero que posibilitaban los remates de las

¹⁷⁹ Se hace especial referencia en este punto al trabajo de Claudia Pico. No obstante, debe recalarse que en él hay dudas sobre los cálculos y las precisiones de las asignaciones monetarias que correspondían a los jornaleros y artesanos, en comparación a la de los funcionarios públicos. Esto se debe a la falta de aclaración de que los sueldos oficiales eran asignados anualmente,

rentas estatales, por el otro. Esta última se ha visto cómo fue incrementando al pasar el tiempo, especialmente después de 1870. En cuanto a la asignación salarial de los funcionarios, ella era revisada y acordada cada año por la Asamblea, no dependía de la capacidad de recaudación directamente, sino de la recaudación efectiva para el pago oportuno de los sueldos. Lo singular de los sueldos oficiales es que a pesar de ser más altos que el de la sociedad en general, ellos no variaron significativamente sino hasta después de los 80's, como lo se aprecia en la Tabla No 8.

TABLA No 8
SUELDOS PÚBLICOS EN EL ESTADO DE SANTANDER

	1859	1865	1868	1875	1885
ASAMBLEA					
Dietas 35 diputados	8.400	4.480	6.581	5.250	7.000
Sueldo secretario	128	141	198	170	220
Sueldo oficial escribiente	64	44	44	51	66
Sueldo Portero	32	18	x	14	30
EJECUTIVO					
Sueldo Presidente	3.200	2.400	2.400	2.400	3.600
Secretario del Estado	1.200	1.200	1.200	1.200	1.800
Subsecretario del despacho	800	800	800	800	960
oficial escribiente	320	300	300	x	480
Id. Portero	180	160	x	160	420
JUSTICIA					
Magistrado Tribunal de Estado	1.600	1.600	1.600	1.600	2.000
Secretario de dicho tribunal	800	800	960	960	1.200
Subsecretario	400	400	600	600	720
Oficial Escribiente	320	300	360	360	480
Portero escribiente	160	240	240	240	240
PROCURADURIA					
Sueldo de Procurador	1.200	1.200	1.200	1.200	1.440
Sueldo de escribiente de procuraduría	240	200	200	300	480
TESORERIA					
Sueldo Tesorero General	1.200	1.200	1.200	1.200	1.440
Sueldo Tenedor de Libros	600	600	600	480	720
Sueldo del Escribiente	300	300	300	300	300

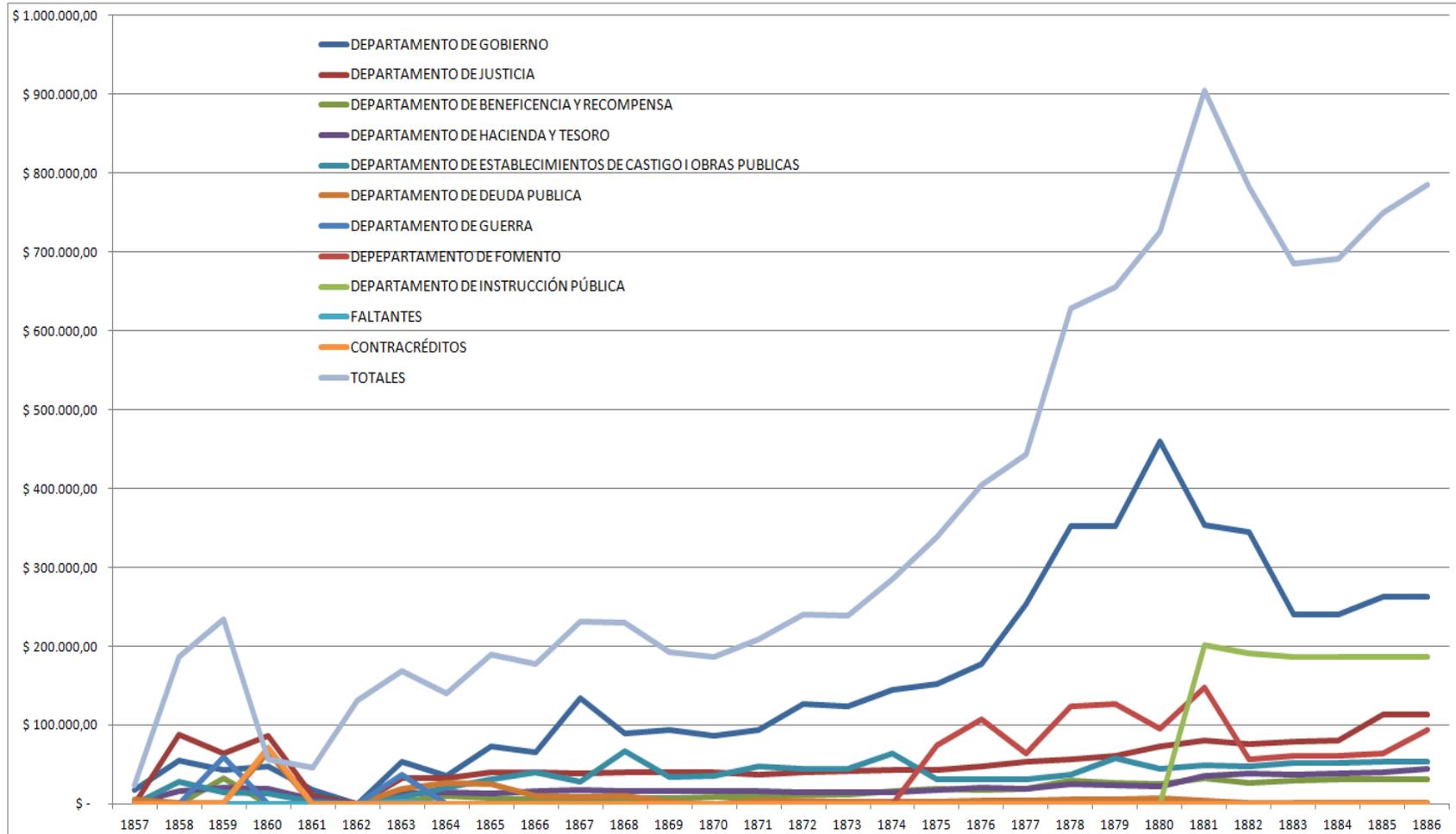
Fuente: Gaceta Oficial del Estado de Santander, organización propia.

aunque algunos se pagaran mes a mes, otros eran estipulados por los días de servicios, por ejemplo el de los diputados. En cuanto a los diputados, no se presentaron los viáticos asignados a ellos en la tabla No 6, solamente sus sueldos durante el servicio.

Una particularidad que debe ser mencionada, del cuadro presentado anteriormente, es que este presenta las asignaciones salariales de los principales cargos que conforman los diversos departamentos administrativos en los cuales se dividía el presupuesto. Esto no implica que los cargos aquí presentados fueron los que compusieron permanentemente dichos departamentos. Como se verá más adelante, cada departamento administrativo en los que se dividía el presupuesto de gastos fue incrementando su tamaño y por supuesto el valor que representaba en la carga fiscal del Estado. Analizando este movimiento se puede describir cuáles de ellos representaba mayor carga fiscal, y a cuáles de ellos se dirigían los recursos económicos del Estado. A continuación se presentará el gráfico que sintetiza el Gasto Total y por departamentos administrativos, según la reconstrucción de los presupuestos hecha en el presente trabajo¹⁸⁰.

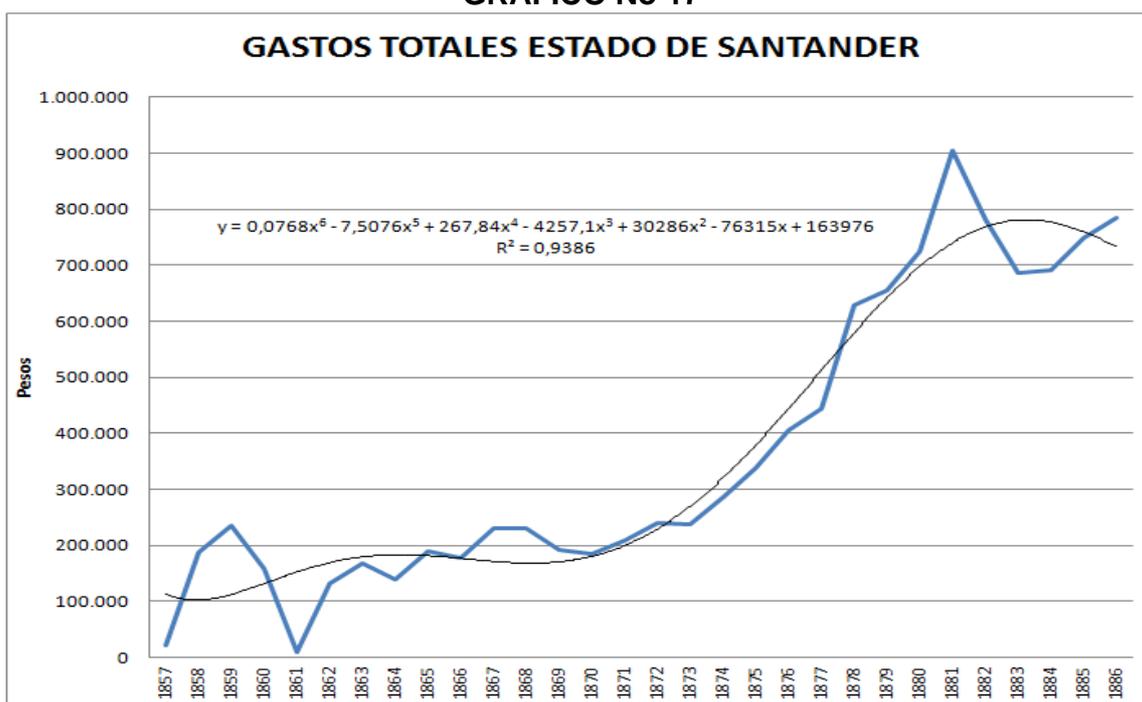
¹⁸⁰ Debe anotarse que en la misma medida los datos correspondientes al años de 1861 es incompleto.

GRÁFICO No 16
GASTOS TOTALES Y POR DEPARTAMENTOS EN EL ESTADO DE SANTANDER



Para entender el gráfico presentado con anterioridad debe tenerse en cuenta que en él están incluidos todos los Departamentos administrativos que incluye el Presupuesto de Gastos, además del Total de todos los departamentos. Esto es claro cuando se entiende que la línea color lila que está sobrepuesta a las demás es la serie de los Gastos Totales del Estado, por ello se expande de manera mayor a las demás series y además, si se es cuidadoso en su interpretación, se observará una correlación marcada con el departamento de Gobierno. Para hacer más clara la evolución de los Gastos Totales véase el siguiente gráfico:

GRÁFICO No 17



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

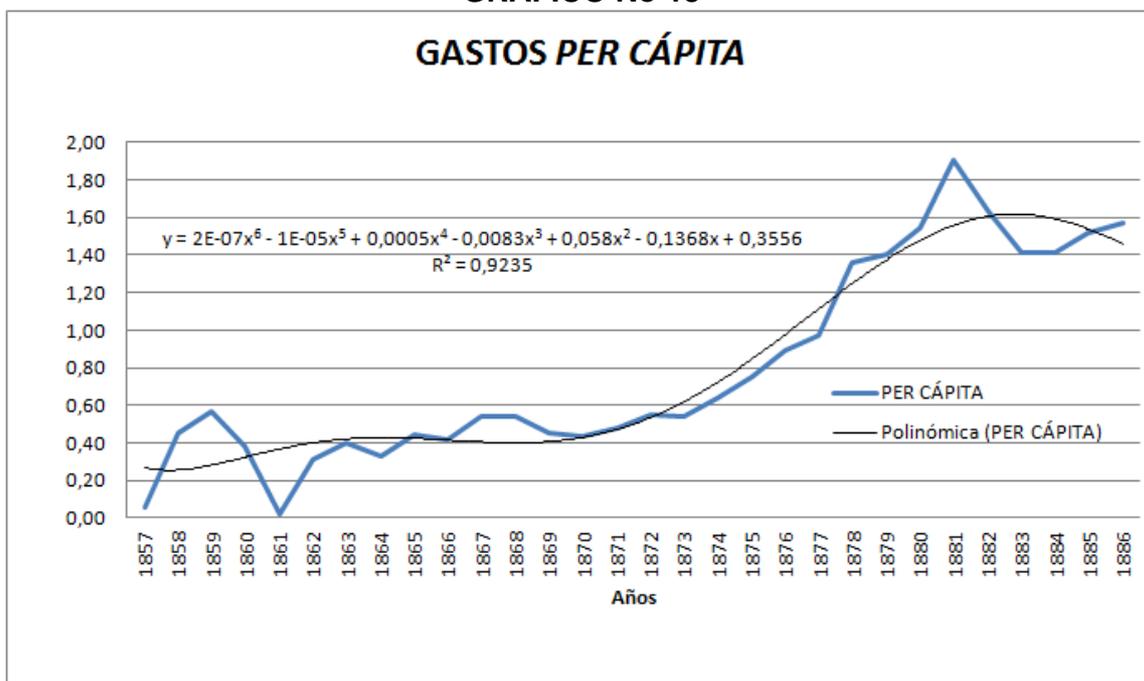
El gran total de los Gastos del Estado durante el periodo de investigación sumó el valor de 10.890.672,10 Pesos, estos gastos tuvieron una tasa de crecimiento entre 1863 a 1886 de 8,9% promedio anual¹⁸¹. Como puede apreciarse hay un punto en el cual la serie comienza a crecer de manera considerable, esto sucede en el año de 1875. Este punto es crucial por dos cosas, la primera es la lamentable catástrofe natural que sacudió el territorio santandereano, el terremoto de Cúcuta. Ello obligó a agilizar recursos para la reparación de la ciudad. Esto, como segunda medida, exigió crear el Departamento de Fomento y en adelante el gasto infraestructural se incrementaría hasta que los daños se subsanaron en gran medida. Más adelante se indagará en los datos. Por ahora se pueden ver los dos momentos en la serie del Gasto Total, el crecimiento moderado hasta el año del 75 y la explosión del gasto que se dio hasta la finalización del periodo de investigación.

¹⁸¹ De este cálculo del crecimiento se eliminaron los años de 1857 a 1861 por ser considerados datos atípicos, esto por la gran volatilidad de los valores porcentuales para cada año.

Por su parte, el cálculo de los gastos *per cápita* muestra una tendencia creciente para todo el periodo. Hasta el año de 1873 el gasto no pasó de los 60 centavos por persona. En adelante el gasto experimentaría un considerable aumento hasta alcanzar valores por encima de los 1,8 centavos, como sucedió en el año de 1881. Los promedios calculados para los periodos mencionados en el análisis de la renta muestran que para los años entre 1857 y 1862, es decir la etapa de ensayo y error, solo se gastó 30 centavos por persona. Esta situación pasaría por una relativa mejoría para los siguientes siete años, pues entre 1863 y 1870 el promedio de gastos ascendería hasta los 45 centavos. En el periodo comprendido entre 1870 y 1880 el valor se duplicaría, pues 92 centavos en promedio se gastaron para ese lapso. Por último, y como puede corroborarse en la gráfica No 18, el periodo entre 1881 y 1886 el promedio ascendió hasta los 1,57 centavos por persona. El promedio general para el periodo de estudio fue de 80 centavos.

La comparación entre los gastos y las rentas *per cápita* nos indica que para cada periodo seleccionado los gastos fueron superiores. La diferencia general para el periodo completo (1857-1886) fue de 24 centavos a favor de los gastos. Durante el periodo comprendido entre 1857 y 1862 la diferencia fue menor al promedio general, pues fue de 8 centavos a favor de los gastos. En cuanto a los años comprendidos entre 1863 y 1870 la diferencia se minimizó, el equilibrio fiscal aunque inexistente se aproximó, pues la diferencia fue de 3 centavos por persona. La época entre 1870 y 1870 la diferencia volvió a ser significativa, pues 37 centavos separaron los gastos de los ingresos. Por último, la diferencia aumentó 10 centavos respecto al periodo precedente, cuando en el periodo comprendido entre 1880 y 1886 la diferencia quedó en 47 centavos.

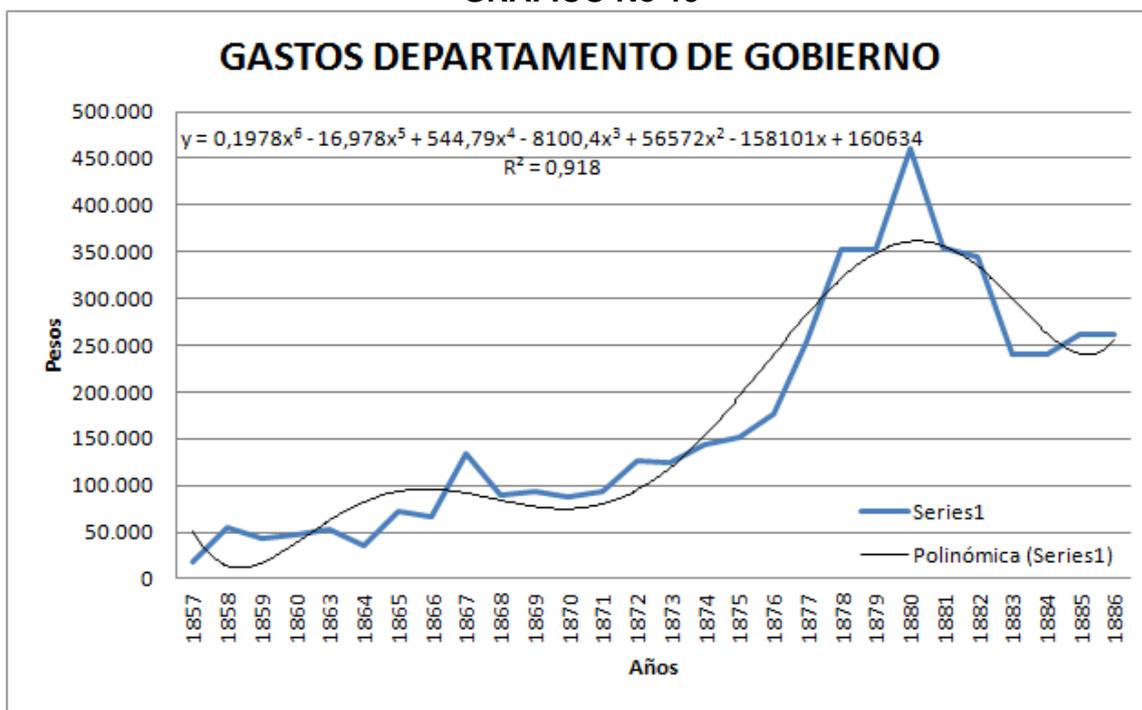
GRÁFICO No 18



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

Al analizar la serie de los gastos, lo que primero salta a la vista es el gran peso ponderado que tiene el Departamento de Gobierno sobre el Gasto Total. El hecho por el cual el departamento de Gobierno acogía parte importante del presupuesto es porque en él se estimaban los valores a gastar en las oficinas de gobierno principales del Estado, así como en la Fuerza Pública y la Instrucción Pública, esta última perteneció a la cuenta del Departamento de Gobierno hasta el año de 1881 en el cual se creó la Secretaría de Instrucción Pública. De esta manera, la cuenta de este departamento administrativo se subdividía en los siguientes capítulos: Asamblea legislativa; Viáticos de los diputados; Presidencia del Estado y Secretaria del Despacho; Secretaria del Estado; Jefaturas departamentales; Imprenta del estado; Jurados electorales; Fuerza pública Personal.; Fuerza pública Material; Instrucción primara Personal y Material; Instrucción primaria P y M.; Oficinas generales del estado; Jurados Electorales; Gastos varios y Corregimientos.

GRÁFICO No 19



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

Según se observa en el gráfico No 19 el departamento de Gobierno fue el más significativo de todos después de 1862 y hasta el final del periodo estudiado, su tasa de crecimiento anual promedio fue de 10.98% entre 1859 a 1885. Ahora, como se aprecia en el gráfico No 11 desde los años 70's el incremento del Departamento de Gobierno es notable, sus valores pudieron alcanzar, y posteriormente superar, lo que correspondía al valor total de un presupuesto para el año de 1865. Después de 1877 su valor incrementa de manera tal que podía

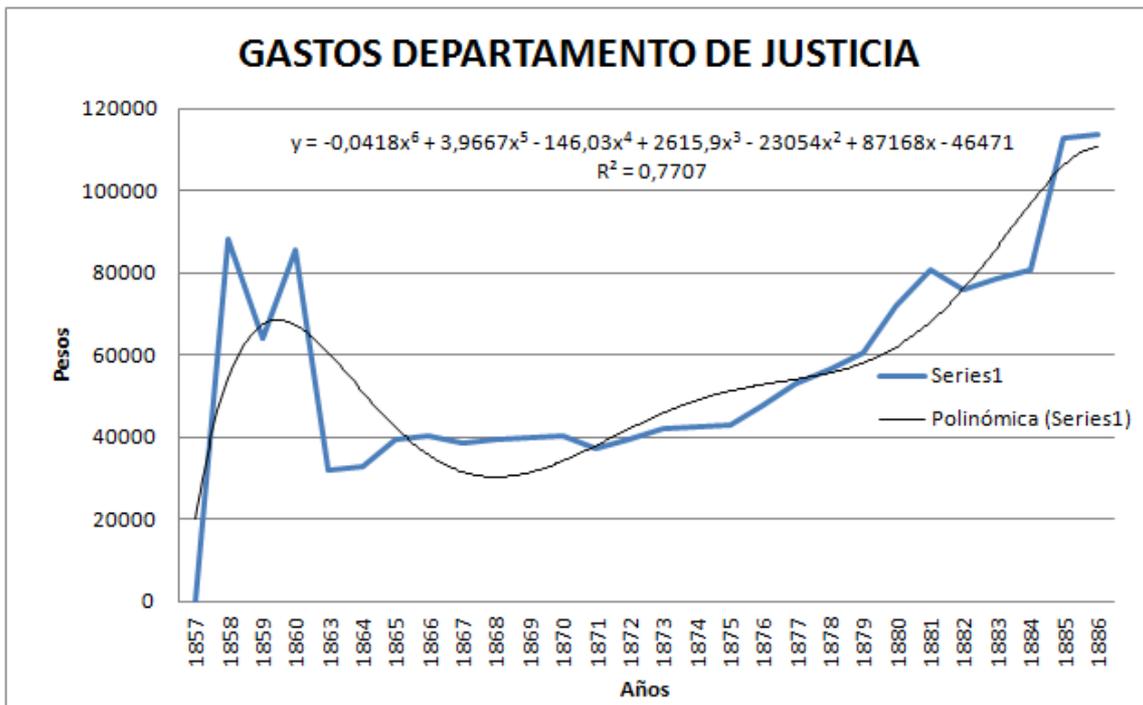
representar casi el total del presupuesto del año 1874, esto es causado principalmente por los aportes incrementados en la Fuerza Pública y la Instrucción Pública principalmente; por ejemplo la suma de estos capítulos era para el año de 1870 era de 60.395 pesos, pasó al año de 1874 a 109.700 y posteriormente a 197.215 en 1877.

El incremento registrado en los años de 1876 y 1877 se debe a un factor relevante, la incursión del Estado en la guerra desatada en el territorio nacional. El general Solón Wilches fue quien comandó las tropas a la victoria sobre las guerrillas dispersas en el territorio. El número de hombre pasó a tres divisiones de 1955 hombre, en total un número de 5866 hombres. Como es de conocimiento, el incremento del pie de fuerza presionó en la inversión sobre los recursos de guerra, recolección de armas, equipamiento, alimentos, etc. que pudiesen servir a las tropas batalladoras¹⁸². Pese al cese de la guerra el gasto en la Fuerza Pública pasó de 68.500 pesos aproximadamente en 1877 a 160.900 pesos en 1883, la política de sostener ejércitos reducidos en los Estado era revertida por la realidad.

El siguiente departamento más representativo en los gastos del Estado fue el Departamento de Justicia. El departamento de justicia representaba el gasto administrativo en Magistrado, Jueces y el Ministerio Público, explícitamente los capítulos componentes de este departamento eran: Tribunal supremo (Personal y Material); Juzgados superiores del circuito (P y M); Juzgados suplentes del circuito y Ministerio público. Su tasa de crecimiento promedio anual, a diferencia del Departamento de Gobierno, fue de 3,21%. Véase el siguiente gráfico:

GRÁFICO No 20

¹⁸² Op. Cit. MENDOZA, Yaneth Cristina...



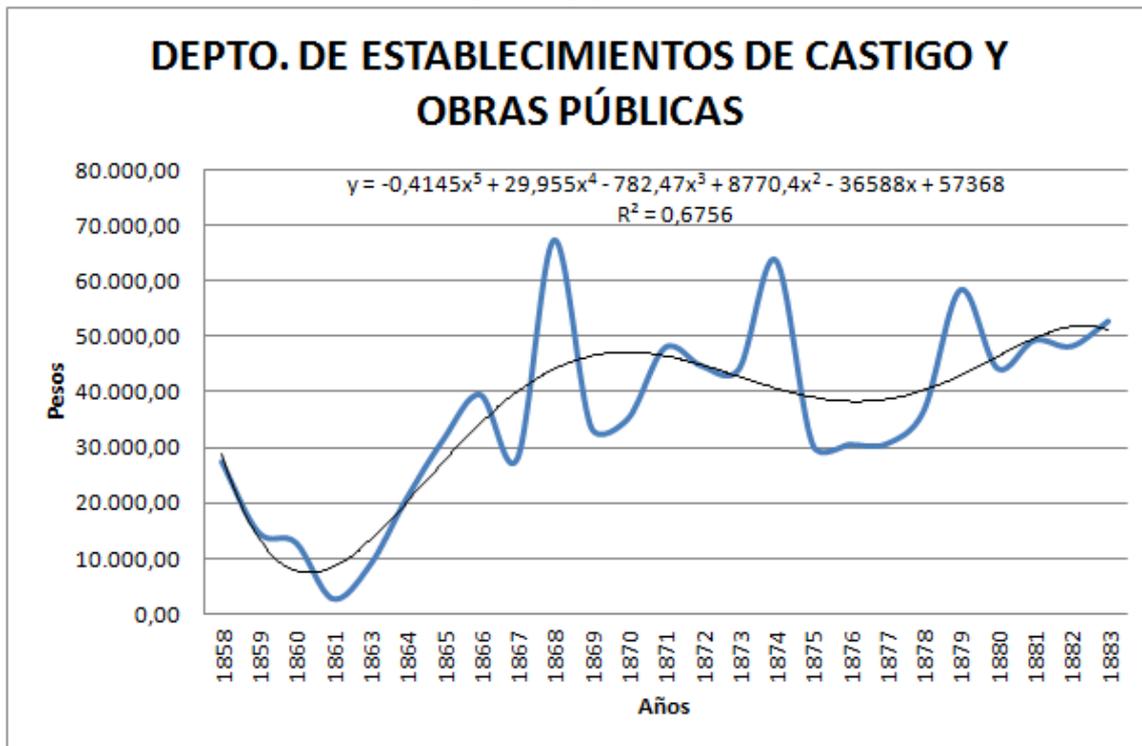
Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

Dos cosas deben ser señaladas en cuanto al Departamento de Justicia. La primera de ellas hace referencia al descenso vertiginoso ocurrido entre 1861 a 1864. Si bien en la gráfica no se halla una referencia explícita al caso, la guerra desatada en el territorio santandereano afectó el normal funcionamiento del departamento, especialmente entre 1861 y 1862. Ahora si se establece un punto de comparación con los años en los que se registra un aumento significativo, esto es de 1875 en adelante, se verá que el engrandecimiento es causado principalmente por los Juzgados superiores de circuito, pues pasa de representar un valor de 15.759 Pesos para el presupuesto del año de 1862 a 58.856 Pesos para 1880, este valor se incrementa en el periodo posterior al último año mencionado.

Por otra parte, el Departamento de Establecimientos de Castigo y Obras Públicas es el siguiente en el peso ponderado sobre el total de los Presupuestos de Gastos. Su tasa de crecimiento anual promedio registró una cuantía de 18,17%, sus valores para el periodo de estudio oscilaron entre los 2.950 pesos y los 67.000 pesos. Si bien el título indica dos apartados componentes en este departamento, el lector no puede dejarse confundir por las apariencias. Con generalidad los capítulos componentes de este departamento son las penitenciarías, su personal y material. En algunas ocasiones, el fondo se incrementaba por los aportes del Estado a las vías de Comunicación, pero estos aportes fueron esporádicos que se concentraron en políticas dispersas sobre el incentivo fomentar nuevas rutas

comerciales¹⁸³. A continuación se observan las variaciones que presentaron los datos del departamento de Establecimientos de Castigo y Obras Públicas.

GRÁFICO No 21



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

Dos años saltan a la vista en la gráfica anterior, estos son los años de 1868 y 1874¹⁸⁴. En ellos se encuentra la explicación de los vaivenes de los valores que componen este departamento. Como se mencionó anteriormente las variaciones sean las más o menos importantes se deben a la asignación presupuestal para la construcción o mantenimiento de las vías de comunicación principalmente. Para el año de 1868 casi 30.000 pesos fueron asignados para: auxiliar la apertura del camino que conduce al Magdalena por la Ciénaga de Paturia; Para id la construcción del puente colgante sobre el río Suárez en el paso de las ruedas; Para id del Tablazo en el río Sogamoso; Para id de la id sobre río Chicamocha en el paso de Capitanejo; Para id la refacción del camino de Salazar a Ocaña. Por su parte en el año de 1874 se asignó un total de 57.100 pesos por concepto de Vías de comunicación y Obras Públicas, entre ellas: Para la apertura de un camino del valle de Cúcuta al Magdalena; para pago de ferrocarril; para pagar la primera

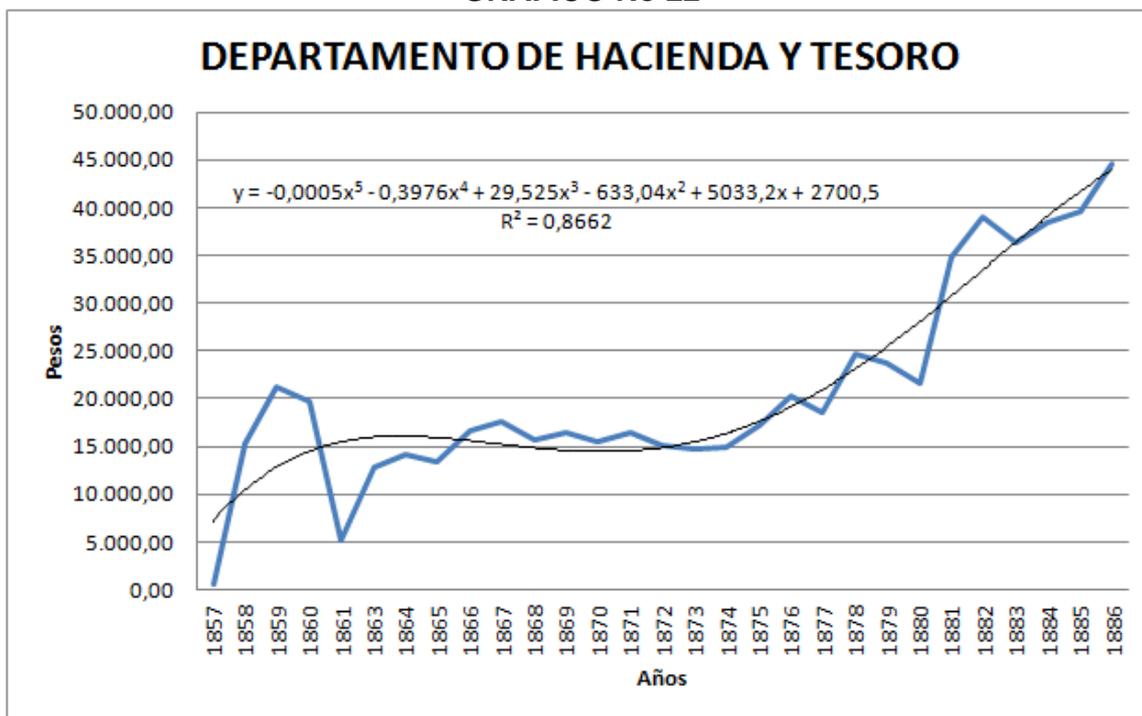
¹⁸³ Por ejemplo en el trabajo de Clara Inés Carreño analiza el papel que desempeñó la creación del camino que intercomunicaba a Santander con los llanos, apaciguando los argumentos que solían afirmar que era un camino inoperante. Véase: CARREÑO, Clara. Las vías de comunicación entre Santander y los Llanos: El camino hacia Casanare, segunda mitad del siglo XIX. Trabajo de grado para optar el título de magister en Historia. UIS. 2010.

¹⁸⁴ Después del año de 1875 este departamento se llamará Departamento de Casas de Castigo, pues las atribuciones de las obras públicas las tomará el Departamento de Fomento.

instalación de correspondencia; para la composición de los caminos del estado; Para auxiliar la construcción de un puente sobre el río Rionegro; para la construcción de la casa municipal de aldea de Cáchira; para construcción casa municipal de Pinchote; para dar cumplimiento al artículo; para auxiliar la construcción de un puente en el sitio de Chimita.

Dejando atrás los Establecimiento de Castigo y Obras Públicas, el siguiente Departamento que se ha seleccionado para su presentación es el Departamento de Hacienda y Tesoro. Si bien no es el cuarto en la lista del peso ponderado sobre los gastos presupuestales, ha de ser trabajado en este punto por tener un comportamiento más regular respecto a los demás. En el gráfico No 22 se puede ver su variación regular en los valores exceptuando, como se ha apreciado, el periodo de 1861-1862 que generó una conmoción general en los mismos. La tasa de crecimiento del departamento fue de 9,51% y la oscilación de los pagos efectuados en él fue de 5.000 pesos a los 45.000 pesos en aproximación.

GRÁFICO No 22



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

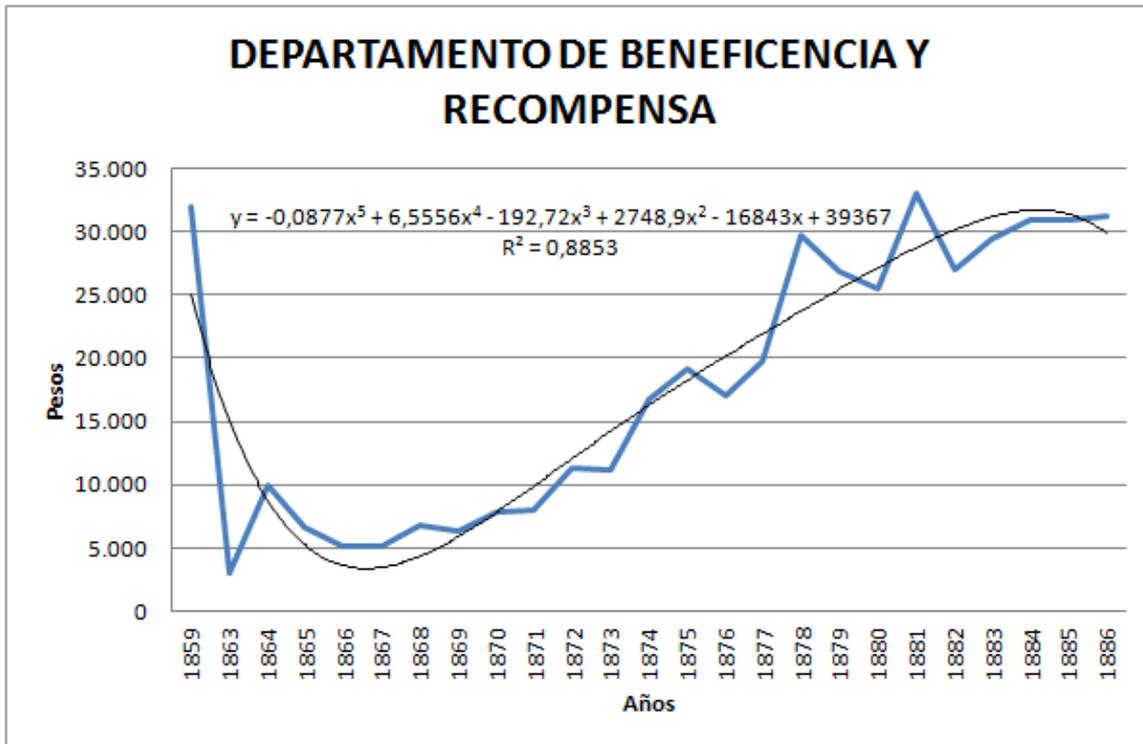
En primera instancia cabe mencionar que los valores, a diferencia de lo expuesto en el capítulo No 2 de la presente investigación, hacen referencia a los pagos de los funcionarios fijos del departamento. Debe apuntarse que en el capítulo en mención la división de la planta de funcionarios hace referencia a aquellos que intervenían en la elaboración directa o indirecta del documento presupuestal y esto no debe confundirse con la planta que componía el Departamento de Hacienda y Tesoro, por ello los valores estimados aquí son menores en tanto que parte del

cuerpo de personas que intervenían en el Presupuesto pertenecían también a los departamentos de Gobierno y de Justicia.

El aumento regular de los valores se puede explicar por tres variables principalmente: por los sueldos pagados a los funcionarios, por la anexión al cuerpo de funcionarios permanentes y por la solicitud de algunos funcionarios temporales. La primera de estas variables no es tan significativa como las otras dos, pues tal como se pudo apreciar en la Tabla No 8 los sueldos pagados a los funcionarios no aumentaron de manera representativa hasta los 80's. Por otra parte, el crecimiento de la planta de funcionarios permanentes encargados en la entrega de las cuentas de ingresos y gastos si fue significativa durante el periodo analizado; ellos se integraron especialmente en las labores de tesoreros municipales, escribientes y contadores auxiliares a las funciones de tesorería a nivel municipal, departamental y estatal. Además, en algunos periodos la solicitud de contadores supernumerarios o funcionarios especializados en la actualización de cuentas fue necesaria por la demora que se causaba en la entrega de las cuentas por parte de las colecturías departamentales del Estado, pero esto ya fue puesto en cuestión en el capítulo segundo del presente trabajo.

De otro lado, el Departamento de Beneficencia y Recompensa fue creado con dos motivos. El primero de ellos fue retribuir a los familiares de los protagonistas de las contiendas militares, del mismo modo como fue creado de manera ocasional el Departamento de Guerra para el año de 1859; el segundo para las contribuciones por parte del Estado para el mantenimiento y construcción de los Lazaretos y Hospitales. De manera esporádica, el departamento también daba auxilios a los inválidos, las mujeres vulneradas y los huérfanos. La tasa de crecimiento promedio anual de la Beneficencia y Recompensa fue de 7, 59 %. A continuación se pueden ver las variaciones de los valores en el gráfico No 23 del Departamento en cuestión:

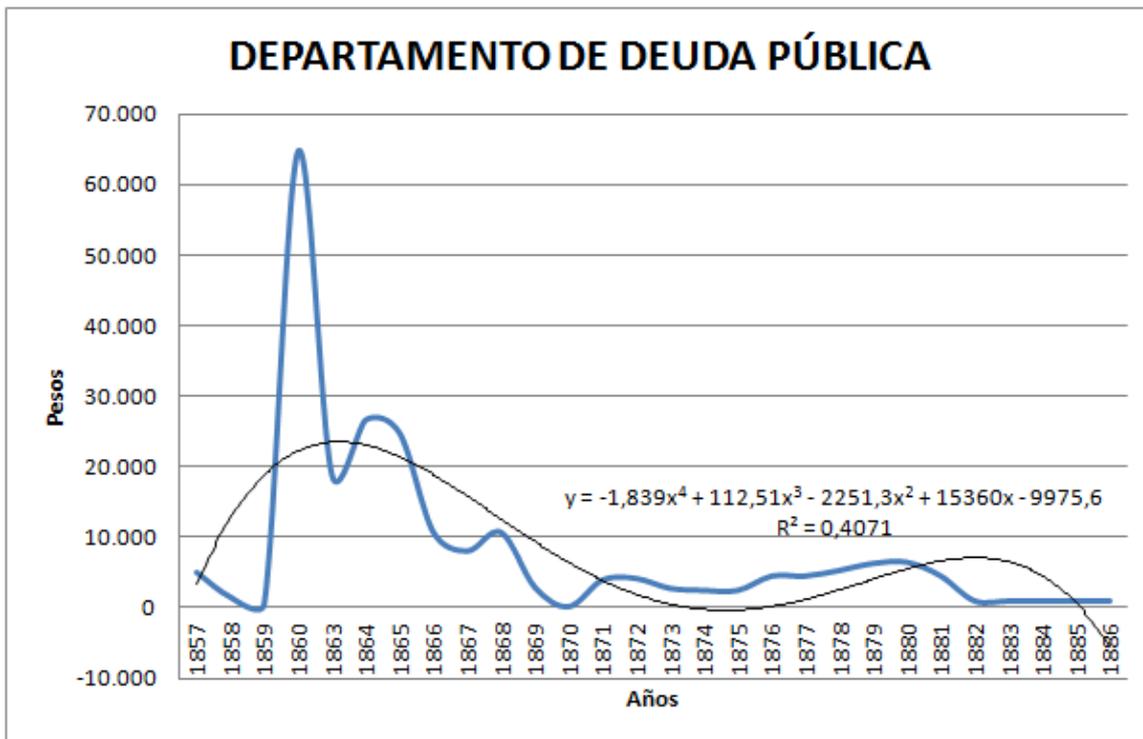
GRÁFICO No 23



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

El aumento representativo en el gasto sucede entre el año de 1873 y 1874. Entre ellos el valor correspondiente a los aportes para los Lazaretos pasa de 4.000 en aproximación a un poco más de los 16.000 pesos y con posterioridad superará el valor de los 20.000 pesos. De la misma manera los aportes para los Hospitales se incrementarán en el mismo periodo, así como se hacen importantes los Auxilios.

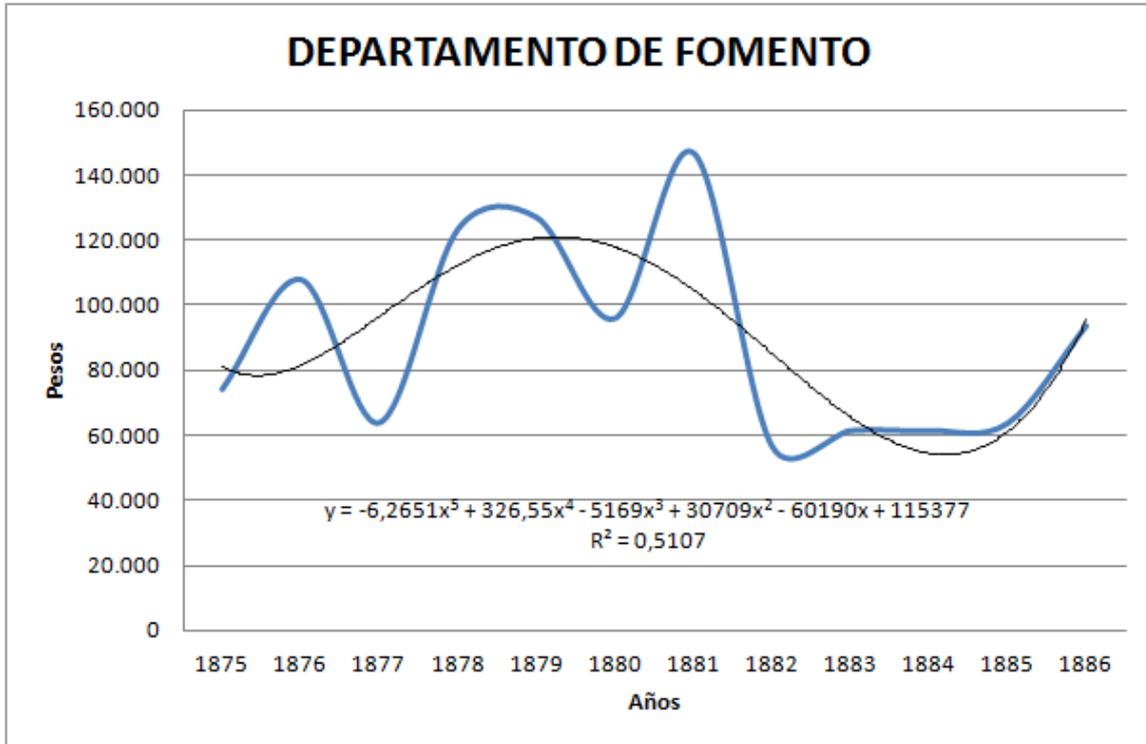
GRÁFICO 24



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

Uno de los temas centrales de la discusión en la agenda política del Estado fu el del cumplimiento con las obligaciones que generaban la deuda pública. Si bien puede apreciarse en la gráfica anterior que el monto asignado del presupuesto para el pago de la deuda fue disminuyendo paulatinamente, esto se debió al fuerte empeño que puso el Estado respecto al caso. Cabe anotar que en el año de 1860 el dato se presenta de manera atípica y esto es debido a que para entonces las recompensas aún pertenecían al departamento de deuda pública y esto explica su repunte momentáneo. No obstante, el problema de la deuda lo se trabajará más delante de manera más detallada.

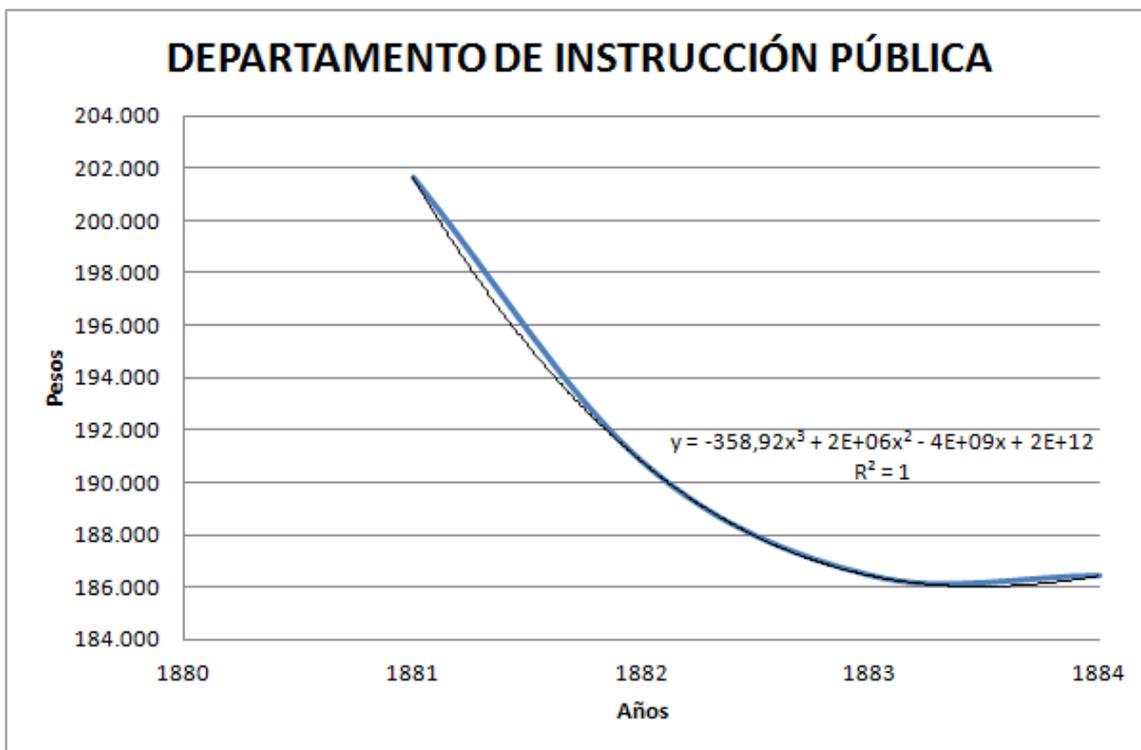
GRÁFICO 25



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

Por otra parte el departamento de Fomento fue creado por un evento desafortunado. Tras los sucesos del Terremoto, el Estado creó el departamento de Fomento y a él anexo las cuantías de las obras públicas y las vías de comunicación. Al comienzo la gran mayoría del presupuesto asignado para las funciones de este gasto administrativo se dirigió a la reconstrucción de Cúcuta, posteriormente al sostenimiento y creación de caminos y el ferrocarril.

GRÁFICO 26



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

En cuanto al departamento de Instrucción Pública, este se creó a partir de 1881 y de esta manera se separó del departamento de Gobierno que lo cobijaba hasta entonces. Si se observa el gráfico No 19 respecto al No 26 se puede ver una correlación en cuanto al movimiento descendente de la serie del departamento de Gobierno a partir de 1881, esto obedeció a la separación de los dos departamentos. Lo anterior se puede explicar básicamente al empeño que puso el Estado desde entonces para fomentar la Instrucción en la población santandereana. Este impulso los llevó a crear de la misma manera la secretaría de Instrucción Pública, separando las funciones que le pertenecían a la secretaría de gobierno y creado una división del trabajo administrativa, esto con el propósito de hacer más efectivas las políticas educativas.

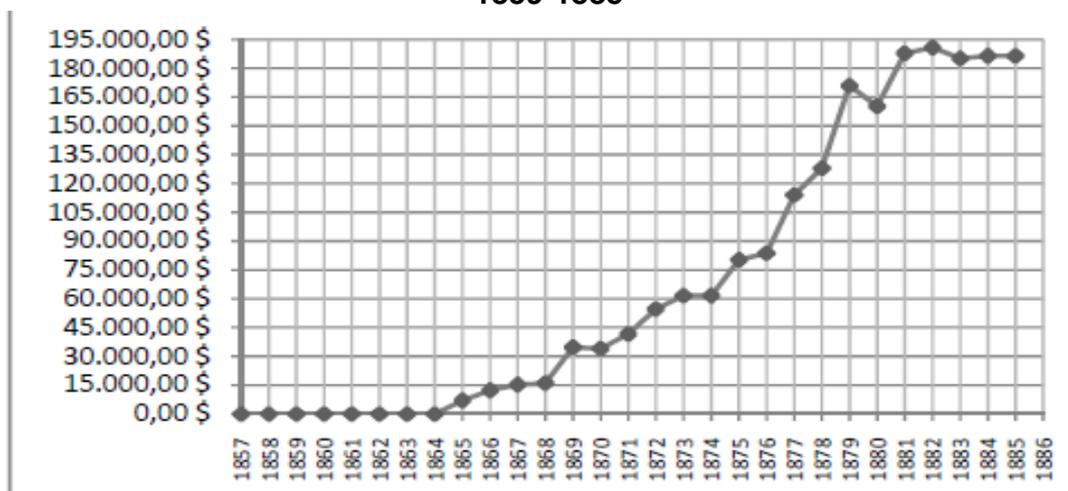
4.2.1 Gastos en Fuerza Pública e Instrucción Pública

Dos puntos importantes en los gastos del Estado de Santander fueron la Fuerza y la Instrucción pública. La relación principal entre estas variables se centra en el hecho señalado por Malte, según el cual en épocas de conflicto se desviaba el gasto de educación a la fuerza pública. Además, las fuerzas oficiales tomaban las escuelas, una vez suspendida las actividades, como cuarteles y eran destruidas por las fuerzas rebeldes¹⁸⁵. A continuación, se muestra en el gráfico la creciente

¹⁸⁵ Op. Cit. MALTE, Rolando. Pág. 63.

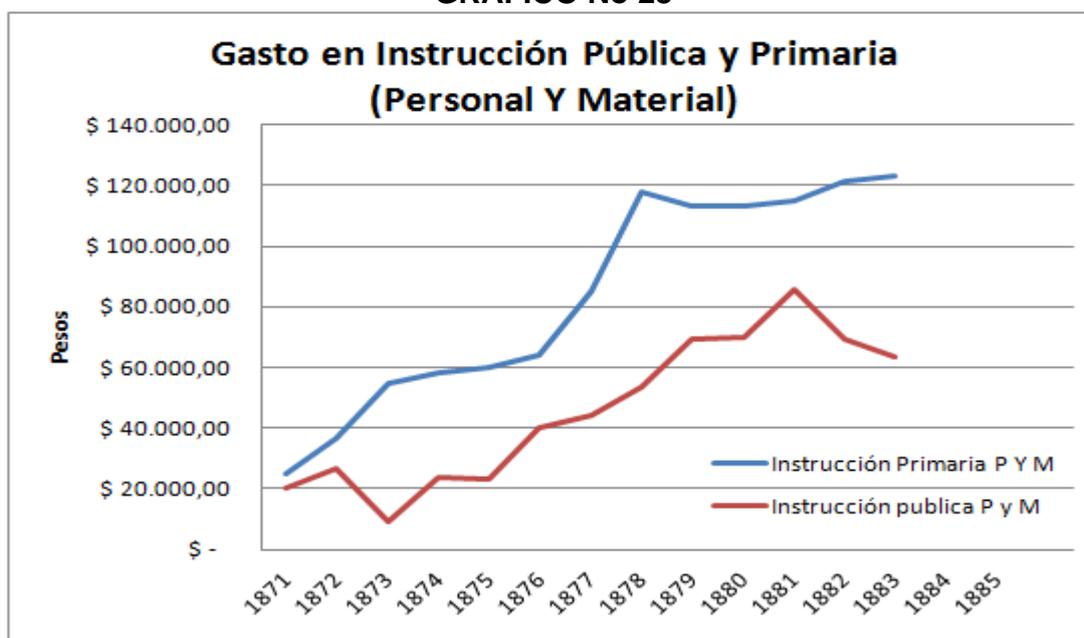
inversión en la instrucción pública reflejada en las cuantías asignadas en el presupuesto de gastos¹⁸⁶.

GRÁFICO No 27
Presupuesto de gastos de Instrucción Pública durante el periodo liberal:
1859-1885



Fuente: Malte Arévalo.

GRÁFICO No 28



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

¹⁸⁶ Hay una diferencia presentada en los valores para algunos años, presumiblemente es porque los cálculos de Malte no toman en cuenta los créditos adicionales, como tampoco la instrucción pública, dejando dentro de sus cálculos solo la primaria.

La instrucción pública debe entenderse en un doble sentido. Por un lado, la organización burocrática y la organización escolar por el otro. Así, la instrucción pública fue una “Rama de la burocracia gubernamental, con todos sus funcionarios, sus reglamentos, funciones y recompensas; como el conjunto de instituciones educativas debidamente organizadas, con sus métodos y contenidos de enseñanza, sus reglamentos y su sistema de promoción”¹⁸⁷. El impulso importante a esta rama gubernamental fue establecido en el año de 1868 con la reforma a la Instrucción Pública estipulada en la Ley XXVII de mayo 30 del mismo año.

La importancia otorgada por los dirigentes liberales a la educación se hizo visible desde entonces. El objetivo principal era organizar un sistema educativo unificado y la profesionalización de los maestros de las escuelas. Para ello, dispusieron del dinero necesario y esto es notorio en los constantes aumentos en el gasto de Instrucción. Este impulso de los liberales radicales los distinguió del liberalismo de la primera mitad del siglo XIX, pues los radicales buscaron la formación de una base social que cumpliera con las expectativas de su ideal, buscaban el camino de la *Civilización* por medio de la formación de *ciudadanos*. Para Malte:

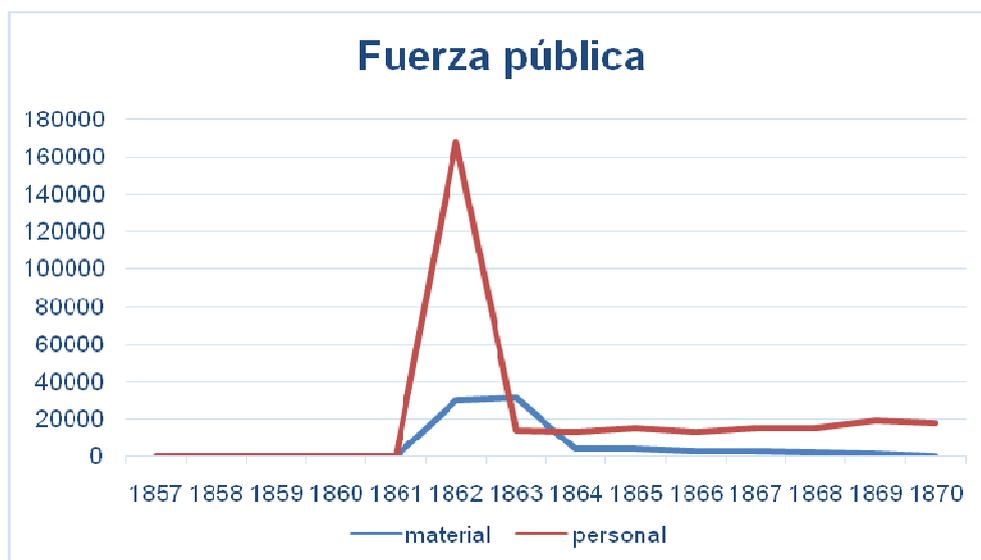
“En conclusión, se puede señalar, primero, que el compromiso de los liberales radicales por expandir el sector educativo fue real, pues no dudaron en aumentar la financiación de la educación para establecer más y mejores escuelas; segundo, que de esta manera la Reforma Instruccionista contó con unas bases suficientemente fortalecidas como para hacer de la educación un instrumento que permitiera formar a los ciudadanos y llevar al país hacia la *civilización* que tanto deseaban; y tercero, que fueron las confrontaciones bélicas acaecidas en la segunda etapa del periodo radical, los eventos políticos con los cuales se vendrían abajo no solo su proyecto educativo, sino su programa político general: modernizar según los criterios liberales tanto a la sociedad colombiana como a su aparato estatal.”¹⁸⁸

Por otra parte, el gasto en fuerza pública fue significativo a pesar de que el ideal de un ejército mínimo fuese el sustento del pensamiento liberal. El siguiente gráfico muestra las variaciones de los gastos en la fuerza pública durante el periodo 1857-1870.

GRÁFICO No 29 **Relación de gastos en Fuerza Pública (Material y Personal)**

¹⁸⁷ *Ibíd.* Pág. 65.

¹⁸⁸ *Ibíd.* Pág. 64.



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

Como se muestra en la gráfica en el año 1862 se muestra un notable incremento en los gastos de fuerza pública personal. Esto se debió a que fue aumentado el número de hombres, por tanto se incrementó los gastos en raciones y uniformes. Una vez lograda la pacificación del orden se decidió reducir el número de hombres y mantener los necesarios para alguna eventualidad. La variación semi-constante de la fuerza pública en el periodo 1863-1870 se dio por las siguientes causas:

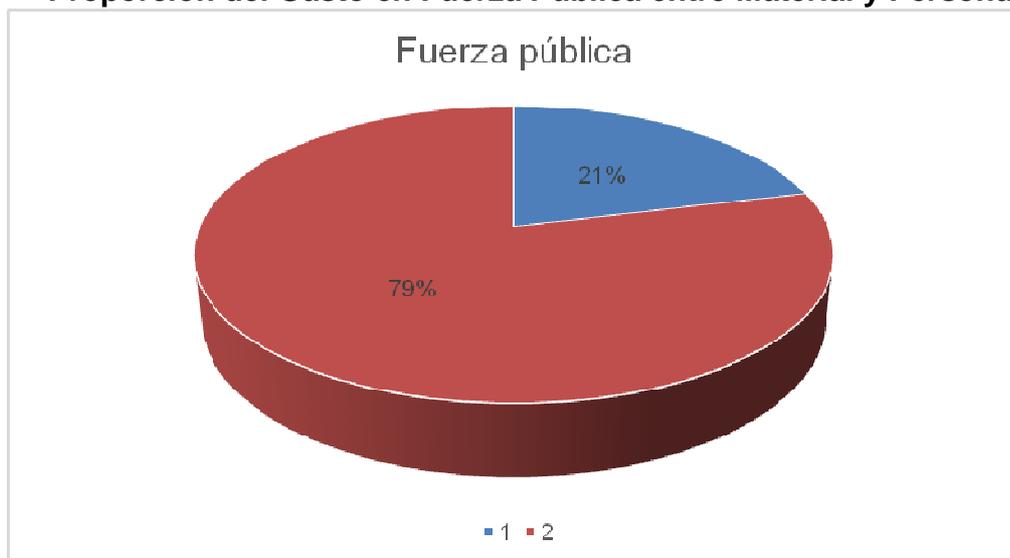
- En el año 1864 Se estableció la ley del 15 de octubre de 1864, donde se contempla que debe seguir pagándose a los militares en servicio la asignación diaria, en la proporción fijada por el artículo 22 de la ley del 3 de diciembre de 1859 y que por el tiempo transcurrido desde el 18 de marzo

del 1864 hasta que empezará a ejecutarse esta ley, se debería pagar la diferencia que resultará a favor de dichos militares.

- En 1865 La ley 22 del 28 de Octubre de 1865, introdujo muchas reformas tanto en la organización como en los procedimientos judiciales, algunas de ellas de manifiesta conveniencia sin duda; pero en cambio otras generaron confusión y el desconcierto en este ramo.
- En 1867 La fuerza pública se organizó de acuerdo a la ley I y XXI de 1867, el estado de zozobra en que se encontraba el país en los primeros meses del año obligó a elevar la fuerza en 150 hombres, pero luego de que se diera la paz fue reducida a 100 hombres. La fuerza a recibió sus raciones con puntualidad así como los vestidos anuales que por ley se les debía dar. Art 2 de la ley nacional del 30 de abril de 1864 “auxiliando a los estados para la creación de casas penitenciarias” los estados que han recibido para este objeto edificios cuyo valor no alcance a \$10000 tienen derecho a que se les complete esta cantidad con dinero del tesoro de la unión.
- En 1870 No ha ocurrido el caso de alterar el pie de la fuerza pública del Estado. Los mayores gastos en personal ha exigido con relación a la partida apropiada, provinieron que esta no fue suficiente a cubrirlos durante el año anterior. Los individuos de que se compone la fuerza, son empleados como todos los otros del Estado, que sujetándose a un procedimiento especial cumplen estrictamente con las prescripciones de la ley.

A continuación se muestra el porcentaje gastado en fuerza pública personal y material:

GRÁFICO No 30
Proporción del Gasto en Fuerza Pública entre Material y Personal



- Material (1)
- Personal (2)

Las causas de que haya un mayor gasto en la fuerza pública personal se debe a que durante el periodo estudiado se invertía más en hombres y el sustento de estos que en materiales como armar etc. Esto se puede ver reflejado en el establecimiento de leyes como la ley del 15 de octubre de 1864 citada anteriormente.

Para el periodo entre 1871 y 1876 la situación dio un giro. Como observamos en la gráfica siguiente, en los primero años, es decir de 1871 a 1876, los gastos en la fuerza pública permanecieron constantes con pequeñas variaciones entre años. Esto debido a que fueron años donde el orden público no fue alterado enormemente, y si bien en años como 1871 se habló de la compra y el mejoramiento del armamento, la suma de dinero gastado en estos materiales no superó la cantidad gastada en el personal ni la de los años posteriores.

GRÁFICO No 31
Gastos en Fuerza Pública (1871-1885)





Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

Luego los años mencionados anteriormente el gasto en la fuerza pública comienza a incrementar y fluctuar de manera distinta de un año a otro, lo que se explica en su gran mayoría por los grandes cambios en el orden público que se presentaron en los años posteriores.

Este incremento tiene sus inicios en 1876 cuando según el decreto del Poder ejecutivo federal, número 418, del 19 de agosto, se declara a la República en situación de guerra y se ordena elevar el pié de fuerza a veinte mil hombres. Sin embargo, el verdadero incremento de este valor se da 1877 cuando la nación presentaba en sus estados más poderosos una guerra civil que luego dio paso al apareamiento de guerrillas, lideradas por el doctor Canal en el Estado de Santander, para noviembre del mismo año. Así, el gobierno del Estado de Santander tuvo que destinar en este año más dinero en pro de su defensa y de la defensa de la Unión quien pidió le fueran enviados los batallones del Estado de Santander. Según los gráficos anteriores, también es evidente que este año y el siguiente no solo hubo un aumento en el gasto si no un cambio en su distribución, pues para 1877 y 1878 a diferencia de los anteriores años el gobierno del Estado de Santander empezó a gastar más dinero en los materiales (armamento).

Ya para 1879, 1880 y 1881 podemos observar en las gráficas cómo fue disminuyendo el gasto. Esto debido a que, si bien hubo zozobra en cuanto al orden público y se presentaron algunas alteraciones al orden público en Vélez y Socorro, solo se tomaron las medidas de prevención necesarias no excediendo los 500 hombres en la fuerza pública en 1879 ni medio batallón con tres compañías en 1880.

Sin embargo, aún en 1882 se conservaba el temor por los disturbios en distintas zonas del Estado. Es en este año cuando el gasto en la fuerza pública alcanza su nivel más alto, con un gasto de 168.700 en materiales y armamento y 95.000 en el personal. Según informes del presidente, una de las medidas que se tomó en este

año fue activar las milicias de reserva en caso de disturbios públicos. Ahora bien, luego de esta gran alza en el gasto de la fuerza pública, los siguientes fue disminuyendo paulatinamente, es de suponerse que el gasto disminuyó al mejorar el orden público dentro del Estado y la Nación en general.

4.3 Déficit y Deuda en el Estado de Santander

Se ha llegado a un punto importante en el desarrollo del presente trabajo, este es qué tan efectiva fue la política administrativa de los liberales en cuanto al cumplimiento de sus propósitos financieros. Para ello, la decisión de entablar una comparación entre los ingresos y gastos aquí organizados es necesaria. Débase tener en cuenta que la serie de los ingresos y gastos corresponden a reconstrucciones, que al juicio de quien escribe, tratan de ser lo más fieles posibles a una representación de los datos reales. Por ejemplo, para algunos años se tomaron en cuenta los informes del presidente que daban razón sobre los ingresos y gastos reconocidos efectivamente por el Tesoro, pero como no es una constante en la presentación de los informes, la reconstrucción de algunos datos obedeció a la integración y revisión de las gacetas que presentaban las primeras liquidaciones presupuestales, los créditos adicionales y si estaban presentes las segundas liquidaciones. Esta, se considera, fue la mejor manera de resolver el vacío informacional que no solo se presenta por los informes faltantes, sino porque en muchos de ellos no hay una presentación exacta. En los anexos del trabajo se presentarán de mejor manera los resultados obtenidos en la reconstrucción estadística. Por ahora pásese a examinar la siguiente tabla y gráfico que presenta la comparación entre ingresos y gastos, así como el déficit o superávit anual.

TABLA No 9
RELACIÓN ENTRE INGRESOS TOTALES, GASTOS TOTALES, DÉFICIT O SUPERÁVIT¹⁸⁹

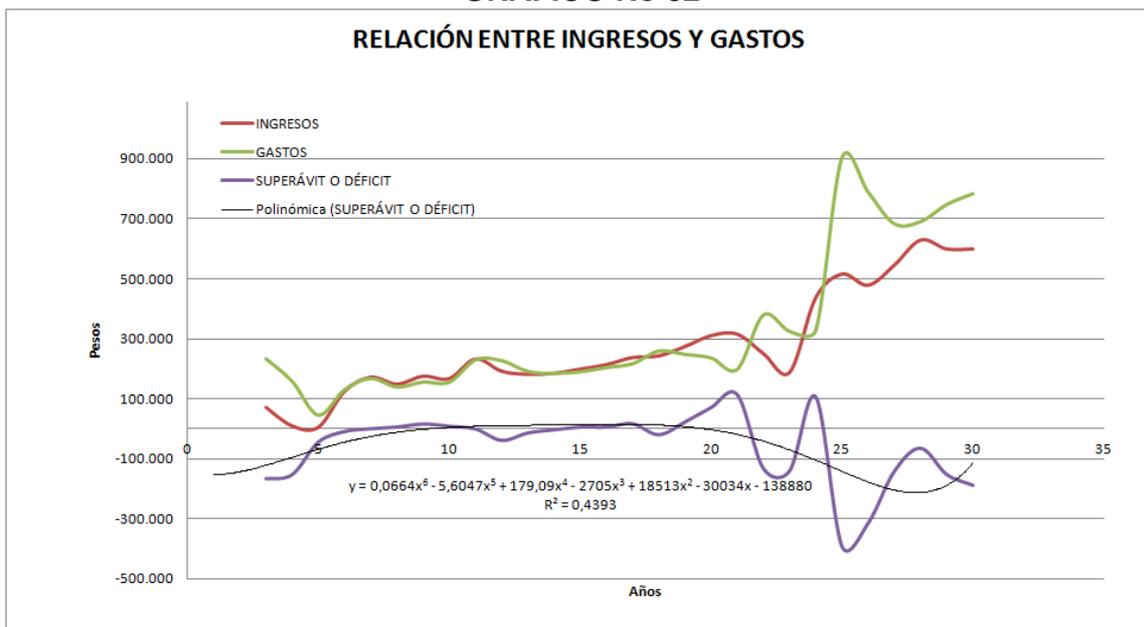
AÑOS	INGRESOS	GASTOS	SUPERÁVIT O DÉFICIT
1.857-1.858	82.985,77	209.970,83	-126.985,06
1.859	69.623,40	234.942,00	-165.318,60
1.860	7.500,00	159.048,00	-151.548,00
1.861	3.000,00	46.571,80	-43.571,80
1.862	123.361,00	131.667,99	-8.306,99
1.863	170.209,03	169.109,66	1.099,37
1.864	147.266,27	140.392,61	6.873,66

¹⁸⁹ Debe apuntarse que los datos de los ingresos para 1860 y 1861 no son exactos totalmente, estos corresponden a lo informado por el Presidente Salgar y en ellos no se recogen los ingresos en el momento de dominación conservadora. De la misma manera, los valores de 1885 y 1886 corresponden solo a las primeras liquidaciones presupuestales.

1.865	173.801,40	157.043,81	16.757,59
1.866	165.692,49	156.450,76	9.241,73
1.867	231.234,89	230.894,91	339,98
1.868	190.494,09	228.275,86	-37.781,77
1.869	179.801,32	192.652,67	-12.851,36
1.870	183.420,12	185.932,77	-2.512,65
1.871	197.413,72	190.760,24	6.653,49
1.872	212.236,81	205.468,00	6.768,81
1.873	235.956,34	218.176,90	17.779,44
1.874	241.493,02	260.283,31	-18.790,29
1.875	272.766,55	249.346,17	23.420,39
1.876	309.066,73	237.485,65	71.581,09
1.877	313.928,74	199.505,42	114.423,32
1.878	249.033,83	380.750,33	-131.716,50
1.879	186.848,34	326.179,69	-139.331,35
1.880	436.412,50	329.817,08	106.595,43
1.881	514.668,00	905.137,83	-390.469,83
1.882	477.124,55	790.568,88	-313.444,33
1.883	544.523,18	685.274,98	-140.751,80
1.884	628.319,50	692.073,68	-63.754,17
1.885	598.319,50	749.422,68	-151.103,18
1.886	598.319,50	785.462,68	-187.143,18

Fuente: Gaceta Oficial del Estado de Santander, Informes del Presidente a la Asamblea. Organización propia.

GRÁFICO No 32



Fuente: Informes del Presidente a la Asamblea, Gaceta Oficial de Santander. Cálculos propios.

Como se puede apreciar, el déficit fue una variable de orden superior al superávit. Según nos indica la tabla anterior, sólo 12 años se registraron superávit en la balanza fiscal. No obstante, este superávit no fue considerable si se le compara con el registro deficitario de los 27 años restantes. Si bien ya Norbert Elias había mencionado que una de las peculiaridades estructurales en la sociogénesis del Estado era que con regularidad los Gastos tienen supremacía sobre los Ingresos fiscales¹⁹⁰, el Estado de Santander es un ejemplo ilustrativo de este hecho. No obstante, este ejemplo no es dignatario del propósito funcional de esta peculiaridad del Estado, pues si el gasto es superior al Ingreso con frecuencia, esto es para generar un efecto retroactivo del conjunto social, en otras palabras el gasto debe cumplir una función coercitiva, debe brindar un apoyo para la consolidación de la efectividad del monopolio fiscal y tal como se puede analizar, en el Estado de Santander siempre hubo una flaqueza respecto a este punto.

Por otra parte, lo que se hace notable en el cuadro de datos presentado anteriormente es la relación que hay entre el periodo de déficit respecto al desarrollo de la guerra civil de los años 60's. Por un lado en la conformación del Estado de Santander el déficit fue un factor que determinó el destino de los primeros años, esto sumado a conflicto dejó como resultado un periodo prolongado de deuda. Para el año de 1860 la organización de la deuda pública, primó entre los decretos a ejercer, la cual fue dividida en dos clases: los créditos procedentes de las recompensas otorgadas, los sueldos; y la segunda, los empréstitos y suministros forzosos; solicitando la rápida circulación de los vales para que se diera pronto inicio a su amortización. Y esto no era de menos, en el informe de 1859 el presidente Salgar hablaba de la deuda en los siguientes términos: "No nos hagamos ilusión. La deuda pública es un verdadero cangro social, que crece i estiende sus raíces en razón del tiempo que tarda en destruirse, hasta que al fin se apodera completamente del cuerpo i lo consume"¹⁹¹.

De esta manera, en el Estado de Santander los vales que fueron emitidos a partir de la guerra civil mencionada con anterioridad se extendieron por toda la década de los 60's y 70's. A finales de los setentas aún estaban registrados en los libros del Tesoro algunos papeles emitidos sobre las deudas de dicha guerra. Como contrapeso muchas veces poco efectivo, el gobierno de la Unión tenía algunas deudas pendientes con los Estados Soberanos que fueron saldadas de manera esporádica, estos saldos a favor del Tesoro de Santander se usaban para la amortización de la deuda. Vale la pena recalcar en este punto que para el pago continuo de la deuda, el Estado de Santander asignó año tras año una cuantía que variaba para amortizar los vales de 1ra clase principalmente; esto se observa en el gráfico No 16 que representa el Departamento de Deuda Pública. Por ello, el resultado fue una reducción considerable de la deuda de primera clase, pero la de segunda se mantuvo en un monto considerable durante el periodo estudiado.

¹⁹⁰ Op. Cit. ELIAS, Norbert. El Proceso de la Civilización. Pág. 440.

¹⁹¹ Informe del Presidente a la Asamblea de 1859. Pág. 29.

En el año de 1865 el presidente daba cuenta de los negocios de la deuda pública para entonces. Como era regular en los negocios de la Hacienda del Estado el fraude se presentó. El presidente Villamizar informaba los intentos de validar quinientos vales de 1ra clase de 25 pesos cada uno, pero afortunadamente fueron puestos a disposición de las autoridades e incinerados¹⁹². A pesar de los líos administrativos el balance de la deuda fue puesto a conocimiento de la Asamblea. En el mismo informe el presidente relata que los vales de primera clase emitidos sumaron 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. Por su parte, la 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 siendo un Total de la deuda de segunda clase: \$254,078¹⁹³.

Una representación de la evolución de la deuda durante la década de los años 60's puede ser vista desde las siguientes tablas:

TABLA No 10
Evolución de la Deuda Pública durante los 60's

DEUDA PÚBLICA DE PRIMERA CLASE		
AÑO	VALES EMITIDOS	VALOR AMORTIZADO
1863	84,899	17,46
1864	26,162	25,287
1865	9,841	57,192
1866	13,159	13,642
1867	1,162	3,903
1868	2,873	3,763
1869	200	4,228
1870	...	300
Total	138,296	125,775
Saldo en circulación	...	12,521
Sumas	138,296	138,296

DEUDA PÚBLICA DE SEGUNDA CLASE		
AÑO	VALES EMITIDOS	VALOR AMORTIZADO
1865	60,816	...
1866	90,609	3,370

¹⁹² Informe del Presidente a la Asamblea de 1865. Pág. 28

¹⁹³ *Ibíd.* Pág. 26.

1867	16,767	...
1868	14,386	7,153
1869	1,851	1,254
1870	8,875	5,475
Total	193,304	17,252
Saldo en circulación	...	176,052
Sumas	193,304	193,304

Fuente: Informe del Presidente 1870.

La deuda de primera clase no experimentó mayores alteraciones con respecto a las cifras plasmadas en el año 1869. La escasez de recursos no permitió continuar en el año de 1869 los remates de fondos de amortización de dicha deuda, ni fue posible continuarlos en el año de 1870 por la misma razón. En cuanto a la deuda de segunda clase, representan estos resultados lo validado hasta el 31 de Agosto del año 1870, esto es: \$270,117. Esta deuda se empezó a amortizar con los bonos flotantes del 3% que el Gobierno de la Unión emitió a favor del Estado en pago de los gastos de guerra de los años 1860 a 1863. Los vales de segunda clase eran, como se puede ver, más rentables para sus portadores. Siendo así muy probablemente parte de los vales de primera clase se transformaron en vales de segunda clase entre los años de 1866 y 1867.

TABLA No 11

Deuda Pública del año 1875

Vales de 1a clase	
<i>Había en circulación hasta el 1° de enero último</i>	\$ 3.169,00
<i>Emitidos hasta el 31 de Julio último, en virtud de ley especial</i>	\$ 300,00
<i>Amortizados en remate</i>	\$ 505,00
Existen en circulación	\$ 2.964,00
Vales de 2a clase	
<i>Había en circulación hasta el 1° de enero último</i>	\$ 60.026,00
<i>Amortizados en virtud de canje por Bonos flotantes del 3%</i>	\$ 1.000,00
En circulación	\$ 59.026,00
Total de la deuda pública	\$ 61.990,00

Fuente: Informe del Presidente 1875.

La situación mejoraría relativamente para mediados de los años setenta. La tabla No 11 muestra la notable mejoría del manejo de la deuda pública. Las expectativas eran compartidas por el Presidente del Estado y el Tesorero General. Este último en su informe presentado afirmaba lo siguiente:

“Se debe hacer notar que el último remate de fondos de amortización de la deuda pública del estado verificado el 31 de Marzo último, fue de \$500 en dinero por \$505 en vales de 1a clase. La circunstancia de ser de \$1000 los

Bonos que tiene hoy el Gobierno, ha impedido seguramente el pronto canje de estos documentos por vales de 2a clase, como lo tiene dispuesto la ley para atender la amortización de la deuda pública de esa especie; inconveniente que no ha podido superarse por ser muy difícil el cambio a la par de Bonos de ese valor por otros de menores cantidades, por la sencilla razón de que estos últimos son preferibles por la facilidad que prestan para la circulación. El comisionado señor Gómez Santos continúa sin embargo haciendo esfuerzos para conseguir el cambio.

La deuda pública de 1a clase, contando con el fondo de amortización que tiene, y suponiendo que los remates que faltan por verificarse en el presente año se hicieron a la par, como es muy probable, quedaría reducida para el año entrante a la suma de \$1 964 en dinero en efectivo. Para completar el fondo de amortización de la 2a clase (lo que equivale a pagarla) sólo se necesita destinar, como ya se ha dicho, la suma de \$1 578,600 milésimo en dinero. De manera que para el año entrante puede decirse que la deuda pública del Estado queda reducida a la insignificante suma de \$3 542,600 milésimos en dinero en efectivo, que es lo que falta para completar el fondo de amortización.”¹⁹⁴

La política de la deuda estuvo siempre alerta al desenvolvimiento de ella, especialmente al impedimento de su aumento con el paso de los años. Si bien en algunos trabajos se afirma que una de las políticas exitosas de los liberales fue la reducción de la deuda durante su periodo de gobierno¹⁹⁵, este argumento puede ser atenuado por el hecho de que hasta las postrimeras de la experiencia liberal de gobierno la deuda se mantuvo vigente, especialmente la deuda de segunda clase. En la tabla No 12 ha de observarse que al final del periodo de la década de los 70's la deuda aún tenía un valor similar al que se manifestaba en 1875. A pesar de las expectativas de dicho años el monto no fue reducido tal como se esperaba. Debe anotarse que no hay registro aparente sobre efectos que haya causado la guerra de 1876 sobre el tesoro, teniendo en cuenta que uno de los escenarios del desarrollo de esta guerra fue el Estado de Santander.

TABLA No 12

SEGÚN INFORME DEL PRESIDENTE DE 1879	
DEUDA PUBLICA DEL ESTADO	
Constituida por vales flotantes de 1a y 2a 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.	
	VALOR
Para la amortización de los vales de 2a clase el estado tiene:	
* 18 bonos de mil	\$18.000,00
1 billete de tesorería de la Unión de	\$2,00
TOTAL	\$18.002,00

¹⁹⁴ Informe del Tesorero General, en Informe del Presidente a la Asamblea del Estado. Año 1875.

Pág.6

¹⁹⁵ Op. Cit. PICO, Claudia. Pág. 31

De 1a clase	\$1.633,00
De 2a clase	\$61.357,00
Se amortizaron	\$2.000,00
Quedaron en circulación	\$59.557,00
Se emitieron en 1878	\$110,00
TOTAL DE LA DEUDA	\$61.100,00

BONOS FLOTANTES DEL 3 %	
Existían en cartera en 1878	\$45.002,00
AÑO DE 1879	
Vales de 1a clase en circulación	\$1.633,00
Vales de 2a clase en circulación	\$32.974
TOTAL DEUDA PUBLICA	\$34.607,00

Fuente: Informe del Presidente 1879.

La lucha continua de la administración fue librada en el campo de las finanzas. Los grandes déficits presupuestales que no eran nada irrelevantes fueron un constante dolor de cabeza para la administración liberal. Como se vio anteriormente desde 1878 y en adelante los déficits fueron constantes, esto sumado a la poca fortaleza coactiva del Estado para la recaudación fiscal, el creciente aparato administrativo del Estado y la constante recurrencia a la deuda flotante para permitir gozar por anticipado de los ingresos necesarios para operar, fueron los factores principales del desmoronamiento financiero. Sin embargo, el hecho por el cual se dio una importante reducción de la deuda de primera clase fue el apalancamiento ofrecido por la Unión con los créditos a favor del Estado Soberano. Recurrentemente los informes hacían notar la importancia de obtener estos créditos para amortizar la deuda en su totalidad, en este sentido la carga fiscal terminó por transferirse al gobierno de la Unión en una gran parte. En la Tabla No 13 se aprecia la representativa reducción de la deuda en su totalidad (en comparación a la década de los 60's), pero la persistente valía de la deuda de segunda clase que aún era una carga fiscal significativa para el Tesoro del Estado.

TABLA No 13

SEGÚN INFORME DEL PRESIDENTE DE 1882	
DEUDA PUBLICA	
*Está representada en Vales de 1a y 2a clase, puestos en circulación en 1863 y en billetes de tesorería emitidos en 1880	
	VALOR
Se hallan sin amortización los siguientes vales:	
De 1a clase	\$1.663,00
De segunda id	\$32.902,00

	TOTAL	\$34.535,00
El año de 1879 el valor de Vales de 2a clase		\$61.357,00
Se han amortizado		\$28.455,00
	Quedan	\$32.902,00
Agregando a esta suma de \$ 34.535.00 , la representada en billete de tesorería puso estos en circulación		\$10.800,00
	La deuda pública sube a la suma de	\$45.535,00
	En dinero por billetes se ha convertido en la suma de	\$1.012,00
	Quedara reducida a	\$45.385,50
Recaudo para deducir en billetes, por rentas		\$5.298,50
Remesas de las colecturías en billetes		\$1.700,00
	TOTAL	\$6.998,50
	TOTAL DEUDA PUBLICA DE 1882	\$38.337,00

Fuente: Informe del Presidente 1882.

Con esto se ha querido dar a conocer los factores principales por los cuales se puede manifestar la inoperancia financiera que los administradores liberales tuvieron en su periodo de dominio. Si bien las principales variables financieras dejan entrever los logros de la política liberal, esto no significa que en un escenario contrafactual pudiese obtenerse un mejor resultado. Para determinar esto la magnitud del estudio debería cubrir el nivel nacional, esto significa hacer una investigación por cada Estado Soberano y establecer los puntos comunes, alcances y diferencias de las administraciones en el periodo que abarca la presente investigación.

Hasta el momento se puso en relieve los diferentes aspectos que conforman un conjunto analítico para las finanzas del Estado Soberano de Santander. Para ello se tomó la evolución de la administración de la Hacienda y el Tesoro, miramos su estructura organizativa y los cambios impositivos. Esto con el fin de poder realizar una reinterpretación del Presupuesto, esto significa no examinarlo como un mero documento que exhibe una serie de datos sobre los Ingresos y Gastos del Estado. Así, se dio paso a examinar las redes que participan detrás del resultado final que es el documento presupuestal, esto es analizar el Presupuesto como una construcción de las redes de poder operantes en su constitución. En última medida, se dedicará un espacio para analizar los resultados de las series reconstruidas, de esta manera evaluar los impactos de la política administrativa liberal y presentar los puntos focales de la implementación de los recursos económicos del Estado. Bajos esta perspectiva, se puede abrir paso para la realización de unas conclusiones.

5. CONCLUSIONES

Ante la pregunta formulada al inicio del presente trabajo ¿Cómo fue posible el sostenimiento político-económico del Estado de Santander durante la experiencia federal teniendo en cuenta su persistente déficit fiscal? La respuesta pretendió construirse desde diferentes ángulos que permitieran lograr una aproximación a la situación financiera de la administración del Estado a manos de los gobiernos liberales. En el caso de la situación general del país, según comenta Hernández:

“La política fiscal respondió a cuatro elementos básicos. El primero, el más importante, la dinámica que tomó el conflicto por la concentración del poder político determinó las prioridades del gasto y el volumen de recaudo. Segundo, el gasto público, inicialmente dedicado a mantener unas necesidades administrativas y un ejército mínimos, en la segunda mitad del siglo XIX empezó a utilizarse como instrumento cardinal para el proceso de acumulación privada, pues se aumentó la participación del gasto en inversión, la que se aceleró en las tres primeras décadas del siglo XX. Tercero, la sociedad política rechazó la tributación, el fundamento financiero del poder político, actitud que se hizo efectiva con la disminución de los gravámenes y cubrió el faltante con crédito, emisión monetaria o con ingresos no tributarios. Esa estrategia fiscal se implantó pese a que las élites reconocían la importancia de la imposición para contribuir al desarrollo social. Y, por último, a finales del siglo XIX se empezó a sentir la importancia política y social de la formación y el ascenso de una burocracia que desde hacía cuarenta años se cualificaba y con ello reforzaba cada vez más la intervención del Estado por el lado del gasto”¹⁹⁶.

El caso del Estado de Santander no fue contrario a la tendencia descrita por Hernández. Las finanzas registraron un persistente déficit a lo largo del periodo de estudio. Este déficit puede explicarse por las situaciones de guerra presentadas durante los gobiernos liberales del Estado, pues se encuentra una correlación entre el incremento de los gastos de guerra y los déficits ocasionados. Además, la sociedad política siempre estuvo en disposición de mantener un ideal de baja tributación, lo que impidió en los primeros años obtener los ingresos suficientes para la manutención de la estructura administrativa del Estado.

Ante la situación de insolvencia, el gobierno dispuso de ingresos no tributarios (Aguardientes que fue la renta más significativa) para permitirse los ingresos necesarios, demostrando así la baja capacidad coactiva para con los ciudadanos. La implementación del único ingreso tributario directo, el impuesto a la renta, no tuvo un impacto real sino hasta mediados de la década de los 60's; por lo que la renta del degüello de carácter regresiva determinó los ingresos restantes durante el levantamiento del Estado después de la reforma de 1862.

Uno de los hechos remarcables durante el periodo de análisis es la inmovilidad en el sistema de cobro de las rentas principales. Tanto la renta de Aguardientes como la del Degüello tenían un rezago en su forma de ser cobrada pues, como bien se

¹⁹⁶ Óp. Cit. HERNÁNDEZ, Isidro. Pág. 27

mencionó en el segundo capítulo, los remates eran la vía de administrar los tributos. El sistema de remates incentivaba fácilmente el desvío de recursos pertenecientes al Estado a las manos privadas; de la misma manera los remates generaban recelos entre sus contribuidores pues las relaciones amistosas o enemistosas podían influir en las decisiones de los rematadores. Por otra parte, el medio para asignar a los rematadores muchas veces favorecía a un reducido grupo que tenía vínculos con los políticos de turno.

Ahora bien, para obtener los resultados estructurales de la investigación las finanzas se abordaron desde tres componentes fundamentales. El primero de ellos fue establecer la transformación del poder infraestructural del Estado. El segundo el de articular el documento del Presupuesto de Rentas y Gastos a un análisis de las relaciones políticas que acaecen en su proceso de construcción, que es un proceso de un conjunto de sujetos que actúan interdependientemente. El tercero, los resultados de la reconstrucción de las series financieras: Ingresos, Gastos, Déficit y Deuda del Estado de Santander.

Según se pudo observar a lo largo del texto el desarrollo del Poder Infraestructural del Estado tuvo una dualidad. Si bien la planta de funcionarios se incrementó con el transcurso del tiempo, y con esto la división del trabajo o elaboración de funciones especializadas en la administración de la Hacienda y el Tesoro, esto no se correlacionó con la fortaleza necesaria que debe brindar esta planta con la capacidad de recolección de ingresos fiscales. Durante gran parte del periodo de investigación los gastos fueron superiores a los ingresos. Esta situación repercutió en sucesivos déficits fiscales. Además de las resistencias del pago de rentas tributarias (directos e indirectos) y no tributarias; incentivos a esquivar los pagos por medio de las fronteras estatales; engaños por parte de las unidades administrativas de la hacienda y trampas para la asignación de los remates.

La gran debilidad del sistema tributario no radicó, en su totalidad, en la planta de funcionarios (cantidad de personal que compone el aparato burocrático) y la sociedad política que la componían, sino en la capacidad del accionar de estos frente a la sociedad civil. Las reformas establecidas en este periodo se enfocaron a las unidades administrativas, mas nunca a la capacidad coactiva del Estado para recaudar las rentas o la capacidad de obtención de información y registros para llevar una contabilidad más exacta de las riquezas y los gravámenes sobre ella. Esto es notorio en la etapa de Ensayo y Error cuando los administradores de la Hacienda se dan cuenta de la inoperancia del ideal del Impuesto Único, pues las resistencias civiles y la poca información catastral, sumado a la debilidad coactiva, dejaba muy lejos en el horizonte la promesa de llevar a la realidad un moderno sistema tributario en el Estado Soberano de Santander.

De esta manera, la corrección del ensayo y error fue el retorno a los gravámenes indirectos e ingresos no tributarios de los cuales tanto se aquejaban los liberales. El incremento sucesivo en la recaudación fue considerable, esto explicado por el aumento en las tasas de los tributos y, al final del periodo de investigación, por la cantidad de gravámenes aplicados en las actividades comerciales del Estado.

Vale la pena resaltar que este gradual aumento estuvo con regularidad por debajo de la capacidad requerida por el Estado a la hora de presentar el Presupuesto de Ingresos, esto es notorio en las cuentas anuales que entregaban los Presidentes y Tesoreros Generales a la Asamblea Estatal. También, el incremento puede ser explicado por el auge comercial producido por la bonanza cafetera durante los 70's, especialmente en la región norte del Estado, que como vimos se enriqueció en mayor medida que el sur de la región; esto se explica gracias al espíritu comercial de sus pobladores como al favorecimiento de las condiciones geográficas del territorio.

Por su parte el gasto es una variable de más difícil precisión. Esto es así debido a la división por departamentos que se establece en el Presupuesto de Gastos, pues con ella habría de solicitarse un profundo examen a la composición administrativa de cada departamento, las redes establecidas allí y los objetivos de la utilización de sus recursos. Sin embargo, el proceso de reconstrucción de las series de datos del presupuesto es un esfuerzo que no ha de realizarse en vano si pone en perspectiva la ponderación que cada departamento de gasto tuvo sobre el total de los recursos económicos del Estado (Ver Anexos).

A partir de allí puede notarse la orientación del gasto que propendió la política liberal. Los recursos económicos del Estado se implementaron en su mayoría en el pago del personal administrativo, los materiales, edificios, deuda, administración de justicia, Fuerza Pública, Instrucción Pública, en suma el cuerpo de personal que componen parte del Poder Infraestructural del Estado. No obstante, el Poder Infraestructural puede potenciarse, siempre y cuando el Estado cumpla con algunas tareas que le son fundamentales para la consolidación de sus propósitos, esto es desarrollar la infraestructura estatal¹⁹⁷. Las obras públicas, ayudas, caminos, hospitales, lazaretos, etc. no representaron más del 28% del presupuesto estatal.

La opción de dejar el desarrollo infraestructural a las concesiones privadas resultó adecuada, en un primer momento, para un Estado que no orientó sus recursos en el fortalecimiento de la Infraestructura necesaria para lograr un impulso en la actividad económica. Del mismo modo, sin potenciar la infraestructura del Estado el Poder infraestructural (capacidad de penetrar en la sociedad civil) se vería igualmente debilitada, esto se refleja en la poca capacidad de control sobre las administraciones departamentales y municipales respecto al poder central del Estado; lo anterior se hace obvio en un periodo caracterizado por la dificultad de tránsito en sus caminos, la poca circulación monetaria y la regionalización de sus mercados. Una vez la política de caminos da un giro durante la reforma de los 60's, el gobierno incrementó el impulso a la construcción y mantenimiento de las vías de comunicación; nos obstante, según cálculos de Diego López con datos de Johnson el máximo de participación de gastos en vías en el total del presupuesto fue de 23% para 1875, los demás años oscilaron entre el 9 y el 15%.

¹⁹⁷ No deben confundirse ambos términos.

Otro hecho fundamental que puede analizarse en la reconstrucción de los datos presupuestales es la particularidad que presentan los créditos adicionales. En ellos se ve reflejada la poca capacidad de respuesta estatal que se preveía año tras año a la hora de conformar el documento base. El hecho de que la recurrencia a los créditos adicionales se realizara continuamente, en lo sucesivo de los meses que transcurrían en el año fiscal, deja ver cierta suerte de inoperancia administrativa a la hora de prever los gastos necesarios; se dice esto no por el hecho de la presentación de los créditos adicionales, sino por la cuantía de algunos de ellos que representaban valores importantes respecto al total del presupuesto general, e inclusive casos en los que llegan a equipararse al valor de un presupuesto anual (Ver Anexos).

Bajo esta perspectiva, el proyecto económico-político de los liberales, ante las persistentes dificultades que se encontraron en su periodo de gobierno, pudo sustentarse gracias a la base social que consolidaron en su proyecto educativo, como al auge comercial del los 70's que permitió un periodo de relativa solvencia económica. El auge y la reforma de los 70's coincidieron en un periodo donde se nota una expansión del gasto por parte del gobierno. Pese a esto, la dinámica de las rentas no correspondió al gasto, por lo que forzosamente el déficit se hizo considerable. Para recubrir estos huecos, el Estado solicitó en reiteradas ocasiones el pago de parte de la deuda al Gobierno Nacional, deuda que se venía acumulando por las guerras desatadas en los años que tuvo en cuenta la presente investigación.

Gracias a esta correlación de fuerzas entre el Gobierno Nacional y el gobierno estatal, la sociedad política sostuvo su hegemonía en el poder hasta la década de los 80's. Una vez la creciente presión sobre los recursos nacionales se hizo significativa, las recomendaciones desde la Hacienda Nacional eran directas¹⁹⁸, si el GN estaba sosteniendo parte del gasto de los Estados, ¿para qué un sistema federal? De este modo, el proyecto federal iba cediendo terreno para su definitivo acabamiento sucedido con la promulgación de la Carta Constitucional de 1886.

De manera general, el caso del Estado de Santander, significativo por ser el Estado de menos presión fiscal sobre sus habitantes en una Nación que prefería menor tributación a mayor, muestra que el ejercicio de poder en pro de la construcción de un Estado no solo puede establecerse por la vía militar¹⁹⁹, sino también por la fiscal. La presión de las condiciones sociales obligó al gobierno del Estado a cambiar su espíritu de sostener un gasto militar mínimo, como también una carga mínima tributaria, pues la flacidez de sus brazos rectores dejaría solo bases endeblas para el sostenimiento del proyecto estatal liberal. En contraste, el proyecto educativo gozó de un relativo éxito, pero este sería menguado al sobrevenir las presiones de los conflictos por el poder y el persistente déficit fiscal.

¹⁹⁸ Óp. Cit. HERNÁNDEZ, Isidro. Pág. 32.

¹⁹⁹ De hecho el ambiente jurídico-institucional creado en el Estado de Santander posibilitaba fácilmente las revueltas, por medio de la libre asociación por ejemplo. Esto se evidenció en los sectores conservadores que reaccionaron constantemente contra el gobierno liberal.

De otro lado, el análisis del documento presupuestal ha dejado un valioso resultado. En primer lugar escudriñar en las series de este documento permite equiparar los resultados que se presentaban anualmente en los Informes del Presidente y Tesorero a la Asamblea respecto a las Gacetas Oficiales, esto constituye una opción válida para el ejercicio de la crítica de fuentes. En segundo lugar habilita en la reconstrucción más completa de las series de Ingresos, Gastos y Déficit tan necesarias a la hora de abordar la problemática fiscal en el periodo federativo de Santander. En tercer lugar, y gracias al análisis de la composición de las redes administrativas por las cuales el documento era formado, analizar el documento del Presupuesto exploya la posibilidad de interpretación común que lo toma como un soporte para la construcción de series estadísticas, para convertirse en un mecanismo de interpretación donde las relaciones interpersonales de poder someten las decisiones del entramado a favor de la conformación de las Oportunidades de Poder para un reducido grupo de la sociedad civil²⁰⁰.

Por último, es necesario mencionar en este punto la importancia de llenar los vacíos historiográficos regionales que se presenta a la hora de investigar las finanzas en los Estados soberanos durante el periodo federal. Una vez se pueda consolidar un trabajo de estas dimensiones, analizando Estado por Estado, la imagen del manejo de la Hacienda y el Tesoro nacional puede esclarecerse de una manera más precisa.

²⁰⁰ Para este último logro, debe advertirse, un estudio sobre las relaciones políticas y sociabilidades creadas durante el proyecto federal en Santander debe conjugarse con el análisis de la Hacienda y Tesoro.

BIBLIOGRAFIA

AVELLA, Mauricio. El financiamiento externo de Colombia en el siglo XIX, 1820-1920. En Economía colombiana del siglo XIX. Fondo de Cultura Económica. Bogotá, Colombia. 2010.

ARIZA, Nectalí. Apuntes acerca del aparato fiscal en el Estado de Santander: aguardientes y clientelas. Anuario de Historia Regional y de las Fronteras. Volumen 17-2. 2012. Editorial UIS. Bucaramanga, Colombia. Pp. 229-253.

BEJARANO, Jesús Antonio. Historia y teoría del desarrollo. Anotaciones sobre la historiografía económica en América Latina. Historia Económica y Desarrollo. CEREC, 1994. Pp. 172-223.

_____, Historia, desarrollo y verificación: un balance de hipótesis para Colombia. Ensayos de Historia Económica. Legis, Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Bogotá, Colombia. 1990. Pp. 109-131.

_____, Historia Económica: un intento de delimitación. Historia Económica y Desarrollo. CEREC, 1994. Pp. 16-32.

BRAUDEL, Fernand. *Civilización material, economía y capitalismo*, siglos XV-XVIII. Madrid, España. Ed. Alianza. 1984.

CARMAGNANI, Marcello. Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano 1850-1911, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1994.

_____, Finanzas y Estado en México, 1820-1880. En: JÁUREGUI, Luis y SERRANO, José A. (coordinadores). Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX. Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de investigaciones históricas-UNAM. México. 1998.

CASTRILLÓN A., Diego. Tomás Cipriano de Mosquera. Editorial Planeta. Bogotá, Colombia. 1994.

COLMENARES, Germán. Encomienda y Población de la ciudad de Pamplona. Bogotá. Universidad de los Andes. 1969.

CRUZ SANTOS, Abel. Economía y hacienda pública: de los aborígenes a la federación. *Historia extensa de Colombia*. Bogotá, Colombia. Ediciones Lerner-Academia Colombiana de Historia. 1965. vol. 15, tomo. 1

CARREÑO, Clara. Las vías de comunicación entre Santander y los Llanos: El camino hacia Casanare, segunda mitad del siglo XIX. Trabajo de grado para optar el título de magister en Historia. UIS. 2010.

DEAS, Malcolm. Del poder y la gramática. Editorial Taurus. Bogotá, Colombia. 1996. FEDESARROLLO. Ensayos sobre historia económica colombiana. Fedesarrollo. Bogotá, Colombia. 1980.

Decreto reglamentando la contabilidad de la tesorería Jeneral. 1862. 341. Pieza 9.

DÍAZ DÍAZ, Javier. LAS LEYES ELECTORALES Y SUS EFECTOS EN LAS GUERRAS CIVILES DE 1859 y (1860 – 1862) EN SANTANDER. Anuario de Historia Regional y de las Fronteras, Vol 13, No 1. UIS, Bucaramanga. 2008.

ELIAS, Norbert. El Proceso de la Civilización. Fondo de Cultura Económica, México. 1989.

_____, Sociología Fundamental. Gedisa. Barcelona, España. 1982.

ESGUERRA, Nicolás. Memorias del Secretario del Tesoro de 1873.

GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE SANTANDER (1857-1886)

HALL, Peter y TAYLOR, Rosemary. As três versões do Neo-institucionalismo. Lua Nova Revista de Cultura e Política. No. 58. Año, 2003. Pp. 193-223. Publicado originalmente en: Political Studies, dec. 1996

HERNÁNDEZ, Isidro. Tributación en Colombia y los Orígenes de su Brecha Impositiva, 1821-1920. Documentos de Trabajo No 37. Universidad del Externado. 2011

Informe del Jefe Superior del Estado de Santander a la Asamblea Lejislativa, Bucaramanga, Imprenta de Zapata Hermanos, 1858.

Informe del Encargado de la Presidencia del Estado de Santander a la Asamblea Constituyente de 1859, Bucaramanga, Imprenta de Zapata Hermanos, 1859.

Informe del presidente de Santander a la Asamblea Constituyente en sus sesiones de 1865, Socorro, Imprenta de I. Céspedes, 1865.

Informe del presidente de Santander a la Asamblea Constituyente en sus sesiones de 1866, Socorro, Imprenta de I. Céspedes, 1866.

Informe del presidente de Santander a la Asamblea Constituyente en sus sesiones de 1867, Socorro, Imprenta de I. Céspedes, 1867.

Informe del presidente de Santander a la Asamblea Constituyente en sus sesiones de 1867, Socorro, Imprenta de I. Céspedes, 1868.

Informe del presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa de 1870, Socorro, Imprenta del Estado, 1870.

Informe del presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa de 1871, Socorro, Imprenta del Estado, 1871.

Informe del presidente del Estado sobre Ramo de Santander a la Asamblea Legislativa de 1872, Socorro, Imprenta del Estado, 1872.

Informe del presidente del Estado, Bucaramanga, Imprenta del Estado, 1873.

Informe del presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa de 1874, Socorro, Imprenta del Estado, 1874.

Informe del presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa de 1875, Socorro, Imprenta del Estado, 1875.

Informe del presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa de 1876, Socorro, Imprenta del Estado, 1876.

Informe del presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa de 1877, Socorro, Imprenta del Estado, 1877.

Informe del presidente del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa de 1879, Socorro, Imprenta del Estado, 1879.

Informe del presidente del Estado de Santander a la Asamblea Constituyente de 1880, Socorro, Imprenta del Estado, 1880.

JÁUREGUI, Luis y SERRANO, José A. (coordinadores). Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX. Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de investigaciones históricas-UNAM. México.1998.

JIMENO, Myriam. Los límites de la libertad: ideología, política y violencia en los radicales. El radicalismo colombiano del siglo XIX. MEJÍA, Rubén Sierra (ed). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. 2006.

JOHNSON. David C. Santander siglo XIX, cambios socioeconómicos. Carlos Valencia Editores. Bogotá, Colombia. 1984.

JOHNSON, David. Economic and Social Change in Nineteenth Century Colombia. Santander, 1850-1885. Manuscrito copiado del original. 1975. En Biblioteca, Universidad Industrial de Santander.

JUNGUITO, Roberto. La deuda externa en el siglo XIX. Tercer Mundo editores. Bogotá, Colombia. 1995.

_____, Las finanzas públicas en el siglo XIX. En Economía colombiana del siglo XIX. Fondo de Cultura Económica. Bogotá, Colombia. 2010.

KALMANOVITZ, S., Constituciones y Crecimiento Económico en la Colombia del Siglo XIX. . En Economía colombiana del siglo XIX. Fondo de Cultura Económica. Bogotá, Colombia. 2010

_____, Economía y Nación, una breve historia de Colombia. Siglo XXI editores. Bogotá, Colombia. 1986.

_____, El radicalismo colombiano del siglo XIX. MEJÍA, Rubén Sierra (ed). La idea Federal en Colombia durante el siglo XIX. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. 2006.

KALMANOVITZ, Salomón. LÓPEZ, Edwin. Las cuentas nacionales de Colombia en el siglo XIX. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá, Colombia. 2009. Disponible en internet.

_____, Las finanzas públicas de la confederación granadina y los estados unidos de Colombia 1850-1886. Revista de Economía Institucional, vol. 12, No 23, segundo semestre. pp. 199-228. 2010.

_____, El Ingreso Colombiano en el Siglo XIX. En Economía colombiana del siglo XIX. Fondo de Cultura Económica. Bogotá, Colombia. 2010.

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, 1750-1856. Banco de la República, Bogotá, Colombia. 1994.

KULA, Witold. *Problemas y métodos de la historia económica*. Ediciones península. 1974.

Leyes y decretos Expedidos por la Asamblea del Estado 1859, Socorro, Imprenta del Estado, 1859. 343. Pieza 4.

Leyes y decretos Expedidos por la Asamblea del Estado 1860, Socorro, Imprenta del Estado, 1860. 342. Pieza 5.

Leyes y decretos Expedidos por la Asamblea del Estado 1861, Socorro, Imprenta del Estado, 1861. 342. Pieza 6.

Leyes y decretos Expedidos por la Asamblea del Estado 1862, Socorro, Imprenta del Estado, 1862. 342. Pieza 7.

Leyes y decretos Expedidos por la Asamblea del Estado 1864, Socorro, Imprenta del Estado, 1864. 342. Pieza 11.

Leyes y decretos Expedidos por la Asamblea del Estado 1865, Socorro, Imprenta del Estado, 1865. 343. Pieza 4.

Leyes del Estado Soberano de Santander compiladas en el año de 1873. Socorro: Imprenta del Estado, 1873. 750. Pieza 4.

Leyes del Estado Soberano de Santander compiladas en el año de 1874. Socorro: Imprenta del Estado, 1874.

Leyes del Estado Soberano de Santander compiladas en el año de 1877. Socorro: Imprenta del Estado, 1877.

Leyes del Estado Soberano de Santander compiladas en el año de 1878. Socorro: Imprenta del Estado, 1878.

LOPEZ CHICAIZA, Fernando de Jesús. El proyecto educativo Radical en Santander. [Tesis de pregrado en historia]. Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander. 1997

LÓPEZ, Héctor. Cultura y Poder: Política, Historia y Nihilismo. División de Publicaciones, Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, Colombia. 2009.

_____, Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia: 1860-1990. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Santafé de Bogotá, Colombia. 1996.

LÓPEZ G., Luis F. Orígenes y fundamentos de la hacienda y la economía colombiana. Universidad del Externado. Bogotá, Colombia. 2000.

LÓPEZ, Diego. Las finanzas públicas del estado soberano de Santander 1856 – 1886. Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2010, dirigido por Edwin López Rivera.

MALTE ARÉVALO, Rolando. La profesionalización de maestros en la reforma instruccional de 1870 en el estado soberano de Santander. [Tesis de pregrado en historia]. Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander. 2010

MANN, Michael. El Poder Autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires, Argentina. 2007. Pp. 55-76.

MANTILLA, Eladio. Geografía Especial del Estado de Santander. Socorro, Imprenta de Sandalio Cancino. 1880.

McGREEVY, William Paul. Historia económica de Colombia, 1845-1930. Tercer Mundo Editores. Tercera Edición. Bogotá, Colombia. 1982.

MEJÍA, Rubén Sierra (ed). El radicalismo colombiano del siglo XIX. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. 2006.

MENDOZA, Yaneth. La Fuerza Pública de los Estados Soberanos de Cundinamarca y Santander, 1857-1885. Trabajo de Grado para optar por el título de Magister en Historia. UIS. 2010.

Mensaje del presidente de Santander a la Asamblea legislativa de 1881 y memorias de los secretarios de Gobierno y Hacienda, Socorro, Imprenta del Estado, 1881.

Mensaje del presidente de Santander a la Asamblea legislativa de 1882 y memorias de los secretarios de Gobierno y Hacienda, Socorro, Imprenta del Estado, 1882.

MELO, Jorge Orlando. Algunas consideraciones globales sobre “modernidad” y “modernización”. En: VIVIESCAS, Fernando y GIRALDO ISAZA, Fabio. (comp.) Colombia al despertar de la modernidad. Foro Nacional por Colombia, 4ª ed. Bogotá, Colombia. 2000, p. 225-247.

_____, Don Aquileo Parra y la trágica historia del radicalismo. Consultado en: <http://www.jorgeorlandomelo.com/aquileo.htm>.

_____, Las Vicisitudes del Modelo Liberal (1850-1899). OCAMPO, José A. y COLMENARES, Germán (Comp.). Historia Económica de Colombia. Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo. Bogotá, Colombia. 1994.

MURILLO TORO, Manuel. MANUEL MURILLO TORO OBRAS SELECTAS. INFORME DEL SECRETARIO DE HACIENDA. 1852. Jorge Mario Eastman (Compilador). Disponible en línea en: http://www.bdigital.unal.edu.co/5033/97/Manuel_Murillo_Toro_Obras_Selectas.htm l#26c.

NORTH, Douglass. Fondo de Cultura económica. México. 1995. Debe tenerse en cuenta que su definición hace parte de una de las corrientes del Nuevo Institucionalismo.

NIETO ARTETA, Luis E. Economía y cultura en la historia de Colombia. El Áncora editores. Bogotá, Colombia. Séptima edición. 1983.

OCAMPO, José A. Colombia y la economía mundial 1830-1910. Siglo XXI editores. Bogotá, Colombia. 1984.

OCAMPO, José A. y COLMENARES, Germán (Comp.). Historia Económica de Colombia. Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo. Bogotá, Colombia. 1994.

ORTIZ, Lenin. Precios, productores y especuladores: el consumo de arroz y carne bovina en Santander. 1940-1950. Tesis para optar el título de Historiador. Universidad Industrial de Santander. 2012.

PARRA, Aquileo. Memoria del Secretario de Hacienda i Fomento para el Congreso de 1873, Imprenta Gaitán, 1873.

PETTY, Sir William. *The Economic Writings. Political Arithmetick*. Augustus M. Kelley Publishers. USA. 1986.

_____, *The Economic Writings. A Treatise of Taxes & Contributions*. Augustus M. Kelley Publishers. USA. 1986.

PÉREZ, Felipe. Geografía Física y Política del Estado de Santander. Bogotá, Imprenta de la Nación. 1863.

PICO, Claudia. Fiscalidad bajo el dominio liberal en el Estado Soberano de Santander 1865-1879. Tesis de grado Maestría en Historia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2011.

PINTO, José. Finanzas de la República de Colombia, 1819-1830. Tesis de grado Maestría en Historia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2011.

RAMÍREZ, Nelson. Poder Civil y Ejército: Estado Soberano de Santander 1857-1885. Trabajo de Grado para optar por el título de Magister en Historia. UIS. 2010.

RESTREPO, Juan C. Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia, 7ª Edición. 2005.

RODRÍGUEZ, Óscar. Anotaciones al funcionamiento de la Real Hacienda en el Nuevo Reino de Granada S. XVIII. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, No 11. 1983. Pp. 71-88

RODRIGUEZ, Oscar y HERNANDEZ, Decsi. Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. 2001.

_____, La fiscalidad bajo un régimen de dominación colonial: el caso de la Caja Real de Cartagena, 1738-1802. Anuario colombiano de historia social y de la cultura. n. ° 35 Pp. 19-64. Bogotá, Colombia. 2008.

SAMPER, José María. Apuntamientos para la historia política i social de la Nueva Granada, desde 1810, i especialmente de la administración del 7 de marzo. Bogotá, Imprenta del Neo-Granadino. Edición digital disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/apunta/indice.htm>.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. Lua Nova Revista de Cultura e Política. No. 58. Año, 2003. Pp. 225-255. Traducción al portugués por Bernardo Ricupero. Traducción al castellano propia.

_____, La lettre de la régulation No 35. Diciembre del 2000. Traducción propia.

TOVAR, Bernardo (Comp.). La historia al final del milenio. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. 1994.

URRUTIA, Miguel. Precios y Salarios Urbanos en el siglo XIX. Economía colombiana del siglo XIX. Fondo de Cultura Económica. Bogotá, Colombia. 2010.

WISE DE GOUZY, Doris. Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez. Tomo II. Banco de la República. 1990.

ZAPATA, Juan. La Actividad Pública en el Estado Soberano de Santander 1858 - 1884. Borrador. Puede ser consultado en: http://economia.uniandes.edu.co/content/download/15480/97066/file/Juan_Gonzalo_Zapata_paper.pdf

ANEXOS

TABLA DE PRESUPUESTO DE GASTOS DESDE 1857-1886 parte 1

	1857	1858	1859	1860	1861	1862
DEPARTAMENTO DE GOBIERNO	\$ 17.462,73	\$ 54.408,00	\$ 42.584,00	\$ 47.264,00	\$ 17.455,40	\$ -
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA	\$ -	\$ 88.192,00	\$ 64.134,00	\$ 85.662,00	\$ 10.760,98	\$ -
DEPARTAMENTO DE BENEFICENCIA Y RECOMPENSA	\$ -	\$ -	\$ 32.000,00	\$ -	\$ -	\$ -
DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y TESORO	\$ 536,70	\$ 15.350,00	\$ 21.272,00	\$ 19.672,00	\$ 5.205,17	\$ -
DEPARTAMENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE CASTIGO I OBRAS PUBLICAS	\$ -	\$ 27.495,40	\$ 14.800,00	\$ 13.060,00	\$ 2.950,25	\$ -
DEPARTAMENTO DE DEUDA PUBLICA	\$ 5.026,00	\$ 1.500,00	\$ 600,00	\$ 64.800,00	\$ -	\$ -
DEPARTAMENTO DE GUERRA	\$ -	\$ -	\$ 60.000,00	\$ -	\$ -	\$ -
DEPARTAMENTO DE FOMENTO	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
DEPARTAMENTO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
FALTANTES	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
CONTRACRÉDITOS	\$ -	\$ -	\$ 448,00	\$ 71.410,00	\$ -	\$ -
TOTALES	\$ 23.025,43	\$ 186.945,40	\$ 234.942,00	\$ 57.000,00	\$ 46.571,80	\$ 131.667,99
				\$ 159.048,00		

TABLA DE PRESUPUESTO DE GASTOS DESDE 1857-1886 parte 2

1863	1864	1865	1866	1867	1868	1869	1870	1871
\$ 53.099,56	\$ 36.065,00	\$ 73.268,85	\$ 65.735,07	\$ 133.475,09	\$ 89.440,40	\$ 93.039,13	\$ 86.902,70	\$ 94.507,30
\$ 31.912,72	\$ 32.684,00	\$ 39.516,00	\$ 40.341,00	\$ 38.679,45	\$ 39.558,00	\$ 40.103,75	\$ 40.322,90	\$ 37.421,68
\$ 3.081,79	\$ 10.000,00	\$ 6.650,00	\$ 5.102,00	\$ 5.116,35	\$ 6.852,00	\$ 6.402,95	\$ 7.878,55	\$ 7.981,00
\$ 12.873,25	\$ 14.067,60	\$ 13.415,00	\$ 16.589,81	\$ 17.549,56	\$ 15.725,40	\$ 16.509,79	\$ 15.462,68	\$ 16.515,75
\$ 8.835,52	\$ 20.900,00	\$ 31.478,00	\$ 39.514,00	\$ 28.029,61	\$ 67.238,00	\$ 33.707,00	\$ 35.225,30	\$ 47.952,76
\$ 18.857,95	\$ 26.676,01	\$ 24.803,81	\$ 10.688,36	\$ 8.044,85	\$ 10.682,06	\$ 2.890,05	\$ 140,65	\$ 3.947,46
\$ 37.541,22	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ 2.907,65	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ 169.109,66	\$ 140.392,61	\$ 189.131,66	\$ 177.970,24	\$ 230.894,91	\$ 229.495,86	\$ 192.652,67	\$ 185.932,77	\$ 208.325,95
		\$ 157.043,81	\$ 156.450,76		\$ 228.275,86			\$ 190.760,24

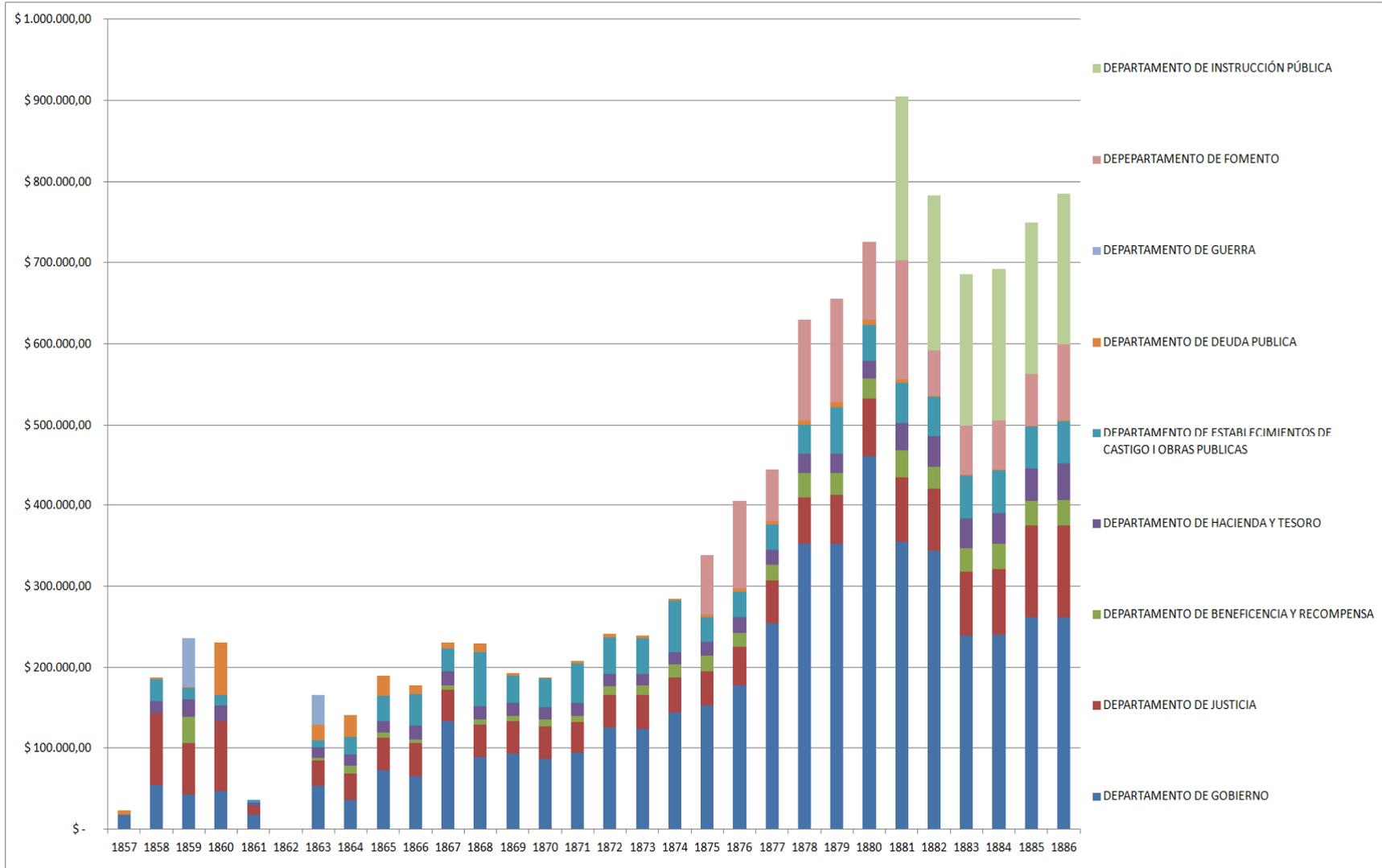
TABLA DE PRESUPUESTO DE GASTOS DESDE 1857-1886 parte 3

1872	1873	1874	1875	1876	1877	1878	1879	1880
\$ 126.054,46	\$ 123.981,60	\$ 144.203,20	\$ 152.250,35	\$ 177.046,40	\$ 253.842,00	\$ 352.815,43	\$ 352.208,28	\$ 459.898,63
\$ 39.336,13	\$ 42.098,00	\$ 42.668,00	\$ 43.104,00	\$ 47.736,00	\$ 52.978,65	\$ 56.792,00	\$ 60.630,65	\$ 72.163,90
\$ 11.387,40	\$ 11.216,00	\$ 16.814,50	\$ 19.214,50	\$ 17.114,50	\$ 19.762,50	\$ 29.706,65	\$ 26.909,50	\$ 25.559,50
\$ 15.182,80	\$ 14.652,00	\$ 15.001,65	\$ 17.137,00	\$ 20.277,00	\$ 18.527,20	\$ 24.676,00	\$ 23.656,00	\$ 21.599,40
\$ 44.660,08	\$ 44.068,00	\$ 63.651,00	\$ 30.544,00	\$ 30.592,00	\$ 30.704,00	\$ 36.496,00	\$ 58.314,00	\$ 44.254,00
\$ 4.147,46	\$ 2.747,46	\$ 2.448,00	\$ 2.448,00	\$ 4.490,60	\$ 4.490,60	\$ 5.290,60	\$ 6.280,00	\$ 6.457,63
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ 74.100,00	\$ 107.933,34	\$ 63.833,34	\$ 123.449,04	\$ 127.133,34	\$ 95.950,00
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ 240.768,33	\$ 238.763,06	\$ 284.786,35	\$ 338.797,85	\$ 405.189,84	\$ 444.138,29	\$ 629.225,72	\$ 655.131,76	\$ 725.883,06
\$ 205.468,00	\$ 242.668,46	\$ 260.283,31	\$ 249.346,17	\$ 237.485,65	\$ 481.389,58	\$ 640.199,42	\$ 326.179,69	\$ 329.817,08
	\$ 218.176,90				\$ 199.505,42	\$ 380.750,33		\$ 103.687,75

TABLA DE PRESUPUESTO DE GASTOS DESDE 1857-1886 parte 4

1881	1882	1883	1884	1885	1886	TOTALES
\$ 354.295,20	\$ 344.154,00	\$ 239.489,00	\$ 240.578,70	\$ 261.878,70	\$ 261.878,70	\$ 4.749.281,87
\$ 80.618,00	\$ 75.954,00	\$ 78.566,00	\$ 80.775,00	\$ 112.735,00	\$ 113.575,00	\$ 1.589.018,81
\$ 33.059,50	\$ 27.059,50	\$ 29.450,00	\$ 30.950,00	\$ 30.950,00	\$ 31.190,00	\$ 451.408,69
\$ 34.760,00	\$ 39.107,75	\$ 36.356,00	\$ 38.356,00	\$ 39.552,00	\$ 44.512,00	\$ 604.097,51
\$ 49.284,00	\$ 48.184,00	\$ 52.684,00	\$ 52.684,00	\$ 53.284,00	\$ 53.284,00	\$ 1.063.872,92
\$ 4.490,70	\$ 948,00	\$ 948,00	\$ 948,00	\$ 948,00	\$ 948,00	\$ 226.688,25
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 97.541,22
\$ 146.966,00	\$ 56.550,00	\$ 61.350,00	\$ 61.350,00	\$ 63.643,00	\$ 93.643,00	\$ 1.075.901,05
\$ 201.664,43	\$ 190.791,63	\$ 186.431,98	\$ 186.431,98	\$ 186.431,98	\$ 186.431,98	\$ 1.138.183,95
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 2.907,65
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 71.858,00
\$ 905.137,83	\$ 782.748,88	\$ 685.274,98	\$ 692.073,68	\$ 749.422,68	\$ 785.462,68	\$ 10.927.043,90
	\$ 790.568,88					

Las tres casillas de los totales por departamento administrativo corresponden a las sumatorias de los informes presidenciales, primeras liquidaciones y créditos adicionales o segundas liquidaciones



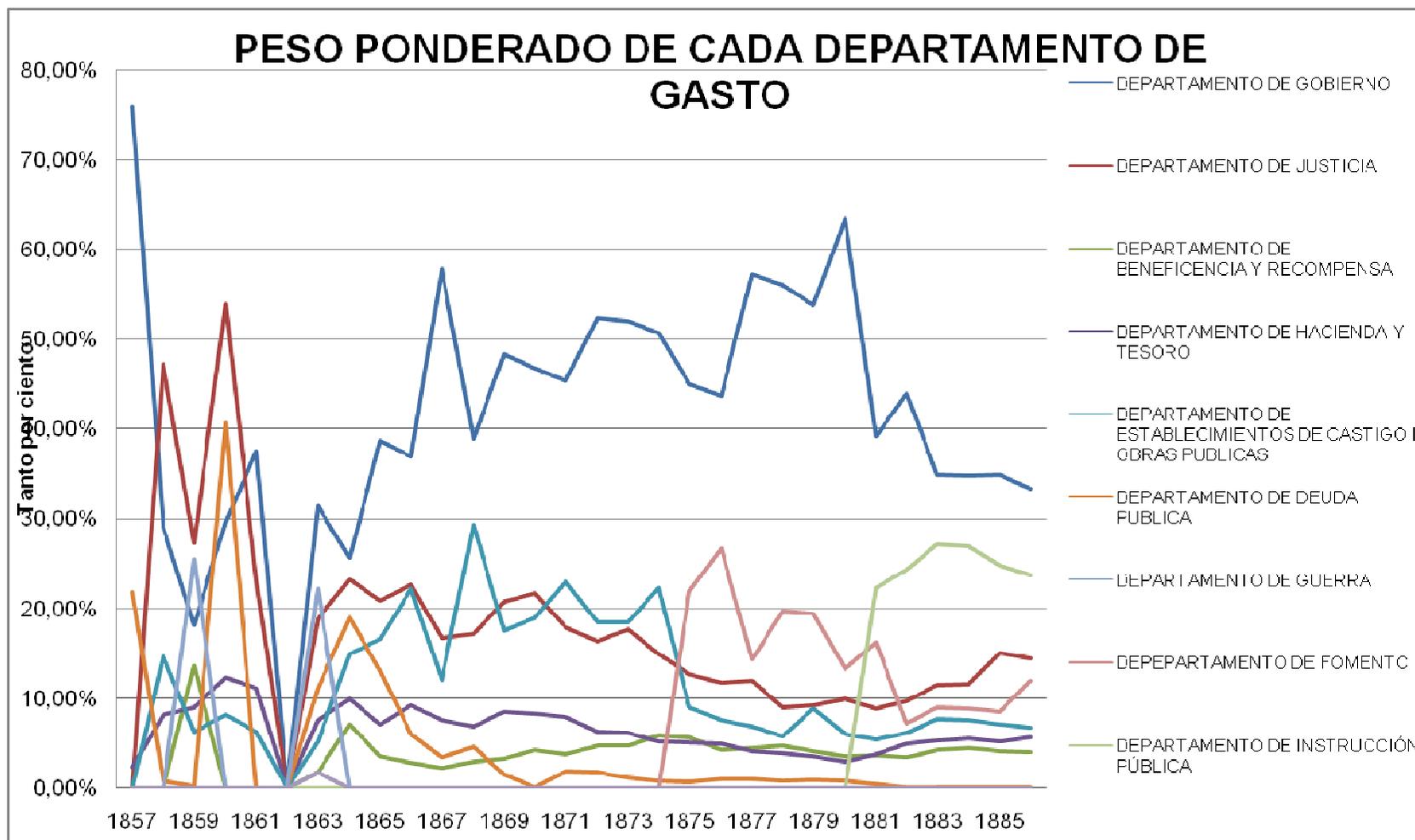


TABLA DE RENTAS DE 1857-1886 parte 1

AÑOS	1857-1858	1.859	1.860	1.861	1.862	1.863
Aguardiente	\$ 39.318,04	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 74.061,00	\$ 109.008,53
Degüello	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 16.300,00	\$ 31.954,23
Impuesto Directo, Dos décimos de peso, Contingente y contribuciones para la Instrucción primaria y secundaria	\$ 43.428,73	\$ 69.623,40	\$ 7.500,00	\$ 3.000,00	\$ -	\$ -
Derecho de introducción de ganado vacuno	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Ingresos Varios	\$ 239,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 24.390,30
Multas Instrucción	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 6.000,00	\$ 811,00
Establecimientos Castigo	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Trabajo Personal	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Interes Renta Nominal	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Creditos Vigencia Expirada	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Bienes del estado	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 4.013,70
Alcances y Reintegros	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Estampillas y Papel Sellado	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Subsidio	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 26.000,00	\$ -
Aprovechamientos	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 1.000,00	\$ -
Renta de miel de abejas y otras sustancias	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Presupuesto nacional y créditos contra Gobierno Central	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Impuesto sobre licores o mercancías extranjeras	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Reconocido a favor del Tesoro, según lo no incorporado	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Consumo de Ganado Gordo de fuera del Estado	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Por Hipotecas y Registro	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Por Correos	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Por Impuesto sobre Tabaco	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Intereses de demora	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 31,27
TOTALES	\$ 82.985,77	\$ 69.623,40	\$ 7.500,00	\$ 3.000,00	\$ 123.361,00	\$ 170.209,03

TABLA DE RENTAS DE 1857-1886 parte 2

1.864	1.865	1.866	1.867	1.868	1.869	1.870	1.871	1.872	1.873
\$ 114.027,31	\$ 114.027,00	\$ 126.777,08	\$ 132.744,36	\$ 130.324,65	\$ 115.259,94	\$ 111.528,99	\$ 110.900,25	\$ 119.683,78	\$ 126.178,35
\$ 32.408,96	\$ 35.000,00	\$ 32.970,06	\$ 33.930,60	\$ 31.868,81	\$ 33.370,30	\$ 51.754,65	\$ 52.385,51	\$ 53.705,64	\$ 54.637,31
\$ -	\$ -	\$ 4.000,00	\$ 58.116,62	\$ 20.349,55	\$ 17.335,99	\$ 16.578,69	\$ 31.986,76	\$ 33.213,43	\$ 35.207,68
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 10.275,18	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ 830,00	\$ 4.973,00	\$ 1.945,35	\$ 1.614,51	\$ 775,01	\$ 3.559,91	\$ 2.720,39	\$ 1.185,01	\$ 2.898,16	\$ 2.823,30
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 6,00	\$ 530,20	\$ 421,18
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 1.800,00	\$ 1.600,00
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 1.803,45
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 7.936,68
\$ -	\$ -	\$ -	\$ 28,80	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 397,61	\$ 5.348,41
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 8,00	\$ -
\$ -	\$ 19.801,40	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 837,41	\$ 950,21	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ 4.800,00	\$ 6.431,80	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 744,27	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
\$ 147.266,27	\$ 173.801,40	\$ 165.692,49	\$ 231.234,89	\$ 190.494,09	\$ 179.801,32	\$ 183.420,12	\$ 197.413,72	\$ 212.236,81	\$ 235.956,34

TABLA DE RENTAS DE 1857-1886 parte 4

1.884	1.885	1.886
\$ 213.728,00	\$ 213.728,00	\$ 213.728,00
\$ 239.333,00	\$ 239.333,00	\$ 239.333,00
\$ 53.426,70	\$ 53.426,70	\$ 53.426,70
\$ -	\$ -	\$ -
\$ 3.000,00	\$ 3.000,00	\$ 3.000,00
\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -
\$ 4.068,00	\$ 4.068,00	\$ 4.068,00
\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -
\$ 23.800,80	\$ 23.800,80	\$ 23.800,80
\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -
\$ 58.463,00	\$ 58.463,00	\$ 58.463,00
\$ -	\$ -	\$ -
\$ -	\$ -	\$ -
\$ 30.000,00	\$ -	\$ -
\$ 2.000,00	\$ 2.000,00	\$ 2.000,00
\$ 500,00	\$ 500,00	\$ 500,00
\$ -	\$ -	\$ -
\$ 628.319,50	\$ 598.319,50	\$ 598.319,50

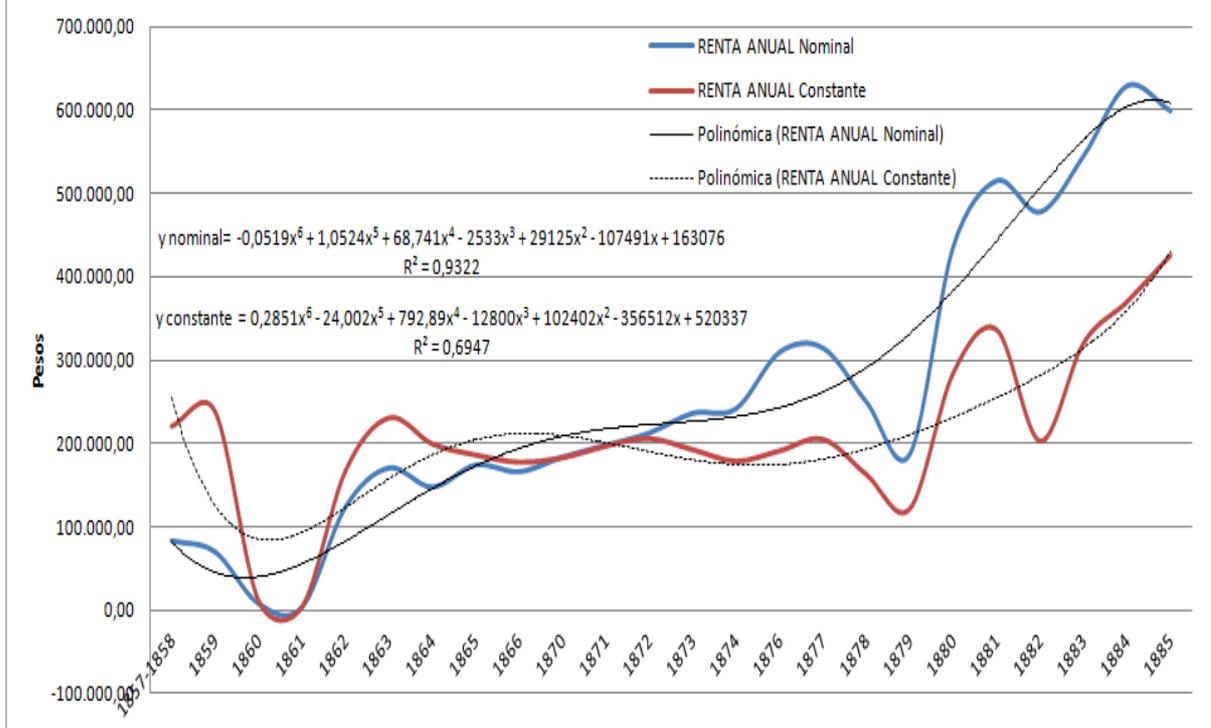
RELACIÓN ENTRE INGRESOS Y GASTOS

AÑOS	INGRESOS	GASTOS	SUPERÁVIT O DÉFICIT
1.857-1.858	82.985,77	209.970,83	-126.985,06
1.859	69.623,40	234.942,00	-165.318,60
1.860	7.500,00	159.048,00	-151.548,00
1.861	3.000,00	46.571,80	-43.571,80
1.862	123.361,00	131.667,99	-8.306,99
1.863	170.209,03	169.109,66	1.099,37
1.864	147.266,27	140.392,61	6.873,66
1.865	173.801,40	157.043,81	16.757,59
1.866	165.692,49	156.450,76	9.241,73
1.867	231.234,89	230.894,91	339,98
1.868	190.494,09	228.275,86	-37.781,77
1.869	179.801,32	192.652,67	-12.851,36
1.870	183.420,12	185.932,77	-2.512,65
1.871	197.413,72	190.760,24	6.653,49
1.872	212.236,81	205.468,00	6.768,81
1.873	235.956,34	218.176,90	17.779,44
1.874	241.493,02	260.283,31	-18.790,29
1.875	272.766,55	249.346,17	23.420,39
1.876	309.066,73	237.485,65	71.581,09
1.877	313.928,74	199.505,42	114.423,32
1.878	249.033,83	380.750,33	-131.716,50
1.879	186.848,34	326.179,69	-139.331,35
1.880	436.412,50	329.817,08	106.595,43
1.881	514.668,00	905.137,83	-390.469,83
1.882	477.124,55	790.568,88	-313.444,33
1.883	544.523,18	685.274,98	-140.751,80
1.884	628.319,50	692.073,68	-63.754,17
1.885	598.319,50	749.422,68	-151.103,18
1.886	598.319,50	785.462,68	-187.143,18

SERIES DE RENTAS Y GASTOS DEFLACTADAS

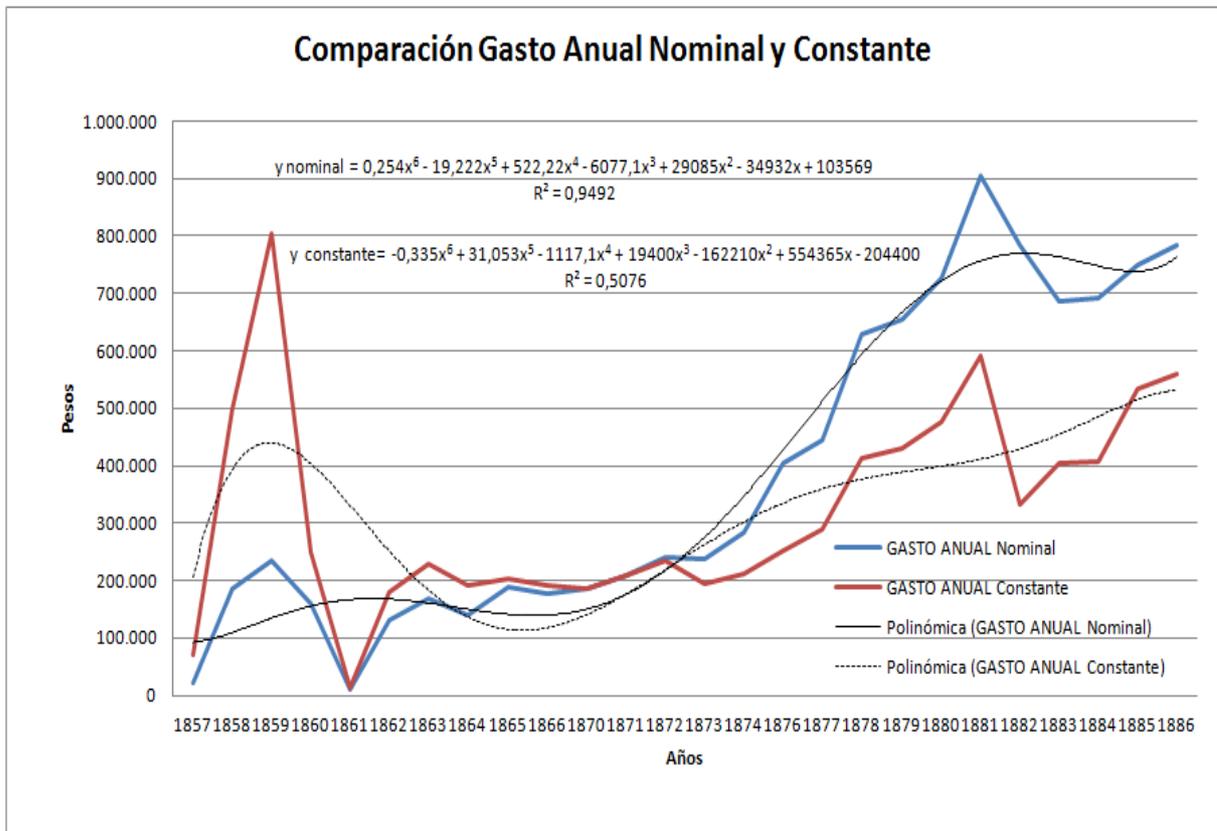
AÑOS	RENTA ANUAL Nominal	AÑOS	Índice Pardo-Pardo	AÑOS	RENTA ANUAL Constante Base 1870
1857-1858	82.985,77	1858	27	1857-1858	221.295,39
1859	69.623,40	1859	21	1859	238.708,80
1860	7.500,00	1860	46	1860	11.739,13
1861	3.000,00	1861	53	1861	4.075,47
1862	123.361,00	1862	53	1862	167.584,75
1863	170.209,03	1863	53	1863	231.227,36
1864	147.266,27	1864	53	1864	200.059,84
1865	173.801,40	1865	67	1865	186.771,65
1866	165.692,49	1866	67	1866	178.057,60
1870	183.420,12	1870	72	1870	183.420,12
1871	197.413,72	1871	72	1871	197.413,72
1872	212.236,81	1872	74	1872	206.500,68
1873	235.956,34	1873	88	1873	193.055,18
1874	241.493,02	1874	97	1874	179.252,55
1876	309.066,73	1876	116	1876	191.834,52
1877	313.928,74	1877	110	1877	205.480,63
1878	249.033,83	1878	110	1878	163.003,96
1879	186.848,34	1879	110	1879	122.300,73
1880	436.412,50	1880	110	1880	285.651,82
1881	514.668,00	1881	110	1881	336.873,60
1882	477.124,55	1882	169	1882	203.272,00
1883	544.523,18	1883	122	1883	321.357,94
1884	628.319,50	1884	122	1884	370.811,51
1885	598.319,50	1885	101	1885	426.524,79

Comparacion Renta Anual Nominal y Constante



AÑOS	GASTO ANUAL Nominal	ÍNDICE	GASTO ANUAL Constante Base (1870)
1857	23025,4	23	72079,61
1858	186945,4	27	498521,07
1859	234942,0	21	805515,43
1860	159048,0	46	248944,70
1861	10200,0	53	13856,60
1862	131668,0	53	178869,72
1863	169109,7	53	229733,88
1864	140392,6	53	190722,04
1865	189131,7	67	203245,96
1866	177970,2	67	191251,60
1870	185932,8	72	185932,77
1871	208326,0	72	208325,95
1872	240768,3	74	234261,08
1873	238763,1	88	195351,59
1874	284786,4	97	211387,81
1876	405189,8	116	251497,14
1877	444138,3	110	290708,70
1878	629225,7	110	411856,83
1879	655131,8	110	428813,52
1880	725883,1	110	475123,46
1881	905137,8	110	592453,85

1882	782748,9	169	333478,81
1883	685275,0	122	404424,58
1884	692073,7	122	408436,92
1885	749422,7	101	534241,91
1886	785462,7	101	559933,79



RENTAS Y GASTOS *PER CÁPITA*

AÑOS	RENTA	POBLACIÓN	<i>PER CÁPITA</i>
1857-1858	82985,77	409735	0,20
1859	69623,4	414560	0,17
1860	7500	417719	0,02
1861	3000	418692	0,01
1862	123361	419667	0,29
1863	170209,03	420645	0,40
1864	147266,27	421625	0,35
1865	173801,4	422607	0,41
1866	165692,49	423592	0,39
1867	231234,89	424578	0,54
1868	190494,09	425568	0,45

1869	179801,315	426559	0,42
1870	183420,12	427450	0,43
1871	197413,722	430991	0,46
1872	212236,81	435241	0,49
1873	235956,335	439532	0,54
1874	241493,02	443866	0,54
1875	272766,55	448242	0,61
1876	309066,73	452662	0,68
1877	313928,74	457125	0,69
1878	249033,83	461633	0,54
1879	186848,34	466184	0,40
1880	436412,5	470781	0,93
1881	514668	475423	1,08
1882	477124,55	480110	0,99
1883	544523,175	484844	1,12
1884	628319,5	489625	1,28
1885	598319,5	494452	1,21

AÑOS	GASTOS	POBLACIÓN	PER CÁPITA
1857	23025	404967	0,06
1858	186945	409735	0,46
1859	234942	414560	0,57
1860	159048	417719	0,38
1861	10200	418692	0,02
1862	131668	419667	0,31
1863	169110	420645	0,40
1864	140393	421625	0,33
1865	189132	422607	0,45
1866	177970	423592	0,42
1867	230895	424578	0,54
1868	229496	425568	0,54
1869	192653	426559	0,45
1870	185933	427450	0,43
1871	208326	430991	0,48
1872	240768	435241	0,55
1873	238763	439532	0,54
1874	284786	443866	0,64
1875	338798	448242	0,76
1876	405190	452662	0,90
1877	444138	457125	0,97
1878	629226	461633	1,36

1879	655132	466184	1,41
1880	725883	470781	1,54
1881	905138	475423	1,90
1882	782749	480110	1,63
1883	685275	484844	1,41
1884	692074	489625	1,41
1885	749423	494452	1,52
1886	785463	499328	1,57

ALGUNOS MODELOS DE CRÉDITOS ADICIONALES EXTRAIDOS DE LAS GACETAS

CRÉDITOS ADICIONALES		
AL PRESUPUESTO DE GASTOS DE 27 JULIO 1859		
CAPITULO	DEPARTAMENTOS	VALOR
DEPARTAMENTO DE GOBIERNO		
Jefaturas Departamentales (P)		\$ 4.800
Gastos varios		\$ 200
Total del departamento de gobierno		\$ 5.000
DEPARTAMENTO DE BENEFICENCIA Y RECOMPENSA		
Para auxiliar a las familias de los ciudadanos muertos en defensa de la legitimidad		\$ 32.000
Total del departamento de justicia		\$ 32.000
DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y TESORO		
Tesorería general y recaudadores del distrito (p) para pago tanto por ciento que corresponde a colectores de Hacienda		\$ 2.000
Total del departamento de Hacienda y tesoro		\$ 2.000
TOTAL DE CRÉDITOS ADICIONALES		\$ 39.000

DEPARTAMENTO DE DEUDA PÚBLICA	
Intereses por empréstitos y réditos de los censos que reconoce el Estado	\$ 600
TOTAL DEPARTAMENTO DE DEUDA PÚBLICA	\$ 600

CRÉDITOS ADICIONALES		
DE LA PRIMERA LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTO DE GASTOS DEL AÑO 1860		
CAPITULO	DEPARTAMENTOS	VALOR
DEPARTAMENTO DE GOBIERNO		
Cap.6	Jefaturas Departamentales (P)	\$ 1.100
Total del departamento de gobierno		\$ 1.100
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA		
Cap.1	Tribunal supremo (P)	\$ 700
Cap.4	Ministerio público (P)	\$ 4.034
Cap.5	Juzgados de circuito (P)	\$ 16.794
Total del departamento de justicia		\$ 21.528
Pasan-vienen		\$ 22.628
DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y TESORO		
Cap.9	Administradores de correo (P)	\$ 400
Total del departamento de Hacienda y tesoro		\$ 400
DEPARTAMENTO DE DEUDA PÚBLICA		
Cap.2	Pago de créditos no reconocidos y que corresponda a servicios cuyas vigencias expiraron	\$ 2.000
Cap.3	Indemnizaciones	\$ 2.000
Cap.4	Recompensas	\$ 60.600
Total del departamento de deuda pública		\$ 64.600
TOTAL DE CRÉDITOS ADICIONALES		\$ 87.628

DE LA PRIMERA LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTO DE GASTOS DEL AÑO 1860		
CAPITULO	DEPARTAMENTOS	VALOR
DEPARTAMENTO DE GOBIERNO		
Cap.7	Alcaldías de distrito, por corresponder este gasto a los distritos (P)	\$ 14.416
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA		
Cap.3	Juzgados parroquiales (P), por corresponder este gasto a los distritos	\$ 55.794
DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y TESORO		
Cap.6	Transporte de comercio y encomiendas	\$ 1.000
TOTAL DE CONTRACRÉDITOS		\$ 74.410

Créditos adicionales para gastos año 1863.GS 5/Nov/1863	Valor
Departamento de gobierno	
capitulo 11	
Fuerza Pública(p)	14000
Capitulo 12	
Fuerza Pública(M)	31000
Total del departamento	45000
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA	
Capitulo 5.	
Jueces suplentes de circuito	1000
total departamento	1000
Departamento de establecimiento de castigos y obras publicas	
Capitulo 2.	
obras publicas	4760
total departamento	4760
Departamento de hacienda y tesoro	
Capitulo 2.	
Tesorería general(m)	300
capitulo 7	
juzgado de cuentas	268
Capitulo 8	
Conservación de fincas	200
Total departamento	768
Departamento de deuda publica	
Capitulo 2.	
Pagos de créditos procedentes de contratos	5000
Capitulo 3	
Pago de créditos a favor de la viuda de Luis Flórez	1000
capitulo 4	
réditos de censo a cargo del estado en 1862 y 1863	212
Total departamento	6212
Recapitulación	
Total departamento de gobierno	45000
Total departamento de justicia	1000
Total departamento de beneficencia	
Total departamento de hacienda i tesoro	4760

Total departamento de establecimiento de castigos	768
Total departamento de deuda publica	6212
Total liquido	57740

Créditos adicionales. Gs 17 nov,1863		
Capitulo	Concepto	Valor
	Departamento de gobierno	
	Capitulo 1	
	Dietas y sueldos a los empleados de la asamblea legislativa	7270,4
	Total capitulo	7270,4
	DEPARTAMENTO DE JUSTICIA	
	Capitulo 3	
	jueces superiores de circuito	600
	sueldo del juez de lo criminal en dpto de García Rovira	2400
	sueldo de los escribientes de los juzgados superiores de circuito	3000
	total capitulo	
	capitulo 4	
	Ministerio publico	4000
	Sueldo de 10 fiscales de circuito	4000
	Total capitulo	7000
	Total departamento	
	Departamento de hacienda y tesoro	
	Capitulo 3	
	Colectores de hacienda y recaudadores de distrito.	6500
	Sueldo eventual de estos empleados	6500
	Total departamento	
	Departamento de establecimiento de castigos y obras publicas	
	Capitulo único	
	Establecimiento de castigo	
	sueldo del director del establecimiento de castigo y obras	800
	Sueldo de ingenieros y maestros para construcción de penitenciaria	8400
	Total departamento	9200
	Departamento de deuda publica	
	Capitulo único	
	Amortización de la deuda	
	Para la amortización de vales de deuda publica de primera clase	25000

	Total Departamento	25000
	Suma de los contra créditos	54970,4
	CREDITOS ADICIONALES	
	Departamento de gobierno	
Cap 1	asamblea legislativa(P)	6064,4
Cap 10	Fuerza pública(P)	8000
	Fuerza pública (M)	2000
	Instrucción pública(M)	5000
Cap 13	periódico popular	1500
	Jefaturas departamentales(M)	400
	Total departamento	22964,4
	DEPARTAMENTO DE JUSTICIA	
Cap 3	Juzgados superiores de circuito	6200
cap4	Ministerio público (P)	5100
Cap 5	Jueces suplentes de circuito	1200
	total departamento	12500
	Departamento de beneficencia	
	Capitulo único	
	Lazareto(P)	
	lazareto (P)(M)	200
	Total departamento	200
Cap 1	Departamento de hacienda y tesoro	
cap 3	Tesorería general(P)	300
	Colectores de hacienda y recaudadores	5500
	total departamento	5800
Cap 1	Departamento de establecimiento de castigos y obras publicas	
	Establecimiento de castigo	
	vías de comunicación	888
	obras publicas	7600
	Total departamento	1500
		9988
cap1	Departamento de deuda publica	
cap2	Amortización de la deuda	18000
cap3	indemnizaciones	1000
	rédito de censos	840

Total departamento	19840
---------------------------	--------------

RECAPITULACION	
Total departamento de gobierno	22964,4
Total departamento de justicia	12500
Total departamento de beneficencia	200
Total departamento de hacienda i tesoro	5800
Total departamento de establecimiento de castigos	9988
Total departamento de deuda publica	19840
Total general	71292,4

Decreto adicional.GS21enero1864	Valor
Departamento de establecimientos de castigos y obras publicas	
Capitulo 2	
Para auxiliar la empresa de girón a la ceiba	6000
NUEVA RECAPITULACION INCLUYENDO DECRETO ADICIONAL	
Total departamento de gobierno	33244,4
Total departamento de justicia	32384
Total departamento de beneficencia	10000
Total departamento de hacienda i tesoro	14000
Total departamento de establecimiento de castigos	19000
Total departamento de deuda publica	25000
Total general	133628,4

Créditos adicionales presupuesto. Gs 17/nov/1864	Valor
Departamento de gobierno	
Capitulo 10	
Fuerza pública (P)	1500
Capitulo11	
Fuerza pública(M)	1320,6
total departamento	2820,6
Departamento de justicia	
Capitulo 5	
Jueces suplentes de circuito	300
total departamento	300
Departamento de hacienda y tesoro	

Capitulo 4	
transporte de correspondencia y encomiendas	67,6
total departamento	67,6
Departamento de establecimiento de castigo y obras	
Capitulo 1	
establecimiento de castigos	1300
total departamento	1300
departamento de deuda publica	
Capitulo 4	
Pago de créditos procedentes de contratos	1572,2
Capitulo 5	
rédito de censos	103,81
total departamento	1676,01
Suma total	6164,21

Presupuesto de créditos adicionales al del servicio año de 1865	Valor
Gaceta 18/10/1865	
Departamento de gobierno	
capitulo 7	
Impresiones oficiales	
Para pagar la impresión de la gaceta de Santander	400
Capitulo 10	
Fuerza pública (M)	
Para gastos de alumbrado y demás material de fuerza publica	2500
Capitulo 11	
Fuerza pública(P)	
Para gastos varios	1638
total departamento de gobierno	4538
Departamento de beneficencia	
Capitulo único	
Lazareto(P)	
Raciones de elefanciacos	1450
Total departamento	1450
Departamento de establecimiento de castigos y obras publicas	

Capitulo 1	
Establecimiento de castigo (P)	
Raciones para presos procesados o rematados	600
Alimentación por contratas de los reclusos de castigo y obras	1400
Total Departamento	200
Departamento de deuda publica	
Capitulo 1	
Amortización de la deuda	
Para la amortización de vales de deuda pública de 1° clase	6500
Capitulo 2	
Rédito de censos	
Art2: para pagar los intereses de los censos causados	103,81
Recapitulación	
Total departamento de gobierno	4538,85
Total departamento de beneficencia	1450
Total departamento de establecimiento de castigos	2000
Total departamento de deuda publica	6603,81
Total liquido	14592,66

CRÉDITOS ADICIONALES		
SEGÚN GACETA DE SANTANDER DE 7 DE ENERO 1869		
CAPITULO	DEPARTAMENTOS	VALOR
DEPARTAMENTO DE GOBIERNO		
Cap.7	Impresiones oficiales	\$ 3.500
Cap.11	Fuerza pública	\$ 400
Cap.13	Para satisfacer las cantidades que el gobierno esté comprometido a pagar.	\$ 3.000
Cap.13	Instrucción pública	\$ 30.000
Cap.5	Pago de la colección de gacetas para la secretaría judicial	\$ 200
Cap11	Para vestuario de la oficialidad	\$ 200
Total del departamento de gobierno		\$ 38.900

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA		
Cap.3	Juzgados superiores de circuito	\$ 3.240
Total del departamento de justicia		\$ 3.240

DEPARTAMENTO DE BENEFICENCIA		
-------------------------------------	--	--

Único	Lazareto	\$ 200
Total del departamento de Beneficencia		\$ 200

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y TESORO		
Cap.1	Administración general (P)	\$ 689
Cap.6	Restituciones, alcances y descuentos	\$ 603.362
Total del departamento de Hacienda y tesoro		\$1178,77

DEPARTAMENTO DE CASTIGO Y OBRAS PÚBLICAS		
Cap.6	Para completar el pago del puente Chicamocha	\$ 5.000
Cap.	Vías de comunicación	\$ 1.449
Cap.3	Obras públicas	\$ 1.300
TOTAL DEP. DE ESTABLECIMIENTO DE CASTIGOS Y OBRAS PÚBLICAS		\$ 8.248

DEPARTAMENTO DE DEUDA PÚBLICA		
Cap.1	Amortización de la deuda	\$ 63
TOTAL DEL DEPARTAMENTO DE DEUDA PÚBLICA		\$ 5.463

RECAPITULACION POR DEPARTAMENTOS		
Departamento de Gobierno		\$ 38.900
Departamento de Justicia		\$ 3.240
Departamento de beneficencia		\$ 200
Departamento de Hacienda y Tesoro		\$ 1.778
Departamento de Establecimientos de Castigos y Obras Públicas		\$ 8.248
TOTAL CRÉDITOS ADICIONALES		\$ 52.366

CRÉDITOS ADICIONALES		
1873	DEPARTAMENTO DE BENEFICENCIA	\$120,00
	DEPARTAMENTO DE CASAS DE CASTIGO Y OBRAS PUBLICAS	\$4.000,20
	DEPARTAMENTO DE GOBIERNO	\$196,00
	DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y TESORO	\$303,40
	TOTAL	\$4.619,60
1874	DEPARTAMENTO DE CASAS DE CASTIGO Y OBRAS PUBLICAS	\$6.000,00
	DEPARTAMENTO DE GOBIERNO	\$1.525,50
	TOTAL	\$7.525,50
1875	CONCEPTO	\$60,00

	DEPARTAMENTO DE GOBIERNO	\$6.135,60
	DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y TESORO	\$500,00
	TOTAL	\$6.695,60
1876	DEPARTAMENTO DE FOMENTO	\$4.100,00
	DEPARTAMENTO DE GOBIERNO	\$11.615,60
	DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y TESORO	\$3.400,00
	TOTAL	\$19.115,60
1878	AL PRESUPUESTO DE GASTO	\$532,00
	TOTAL	\$532,00
1882	PARA LA PRIMERA LIQUIDACIÓN DE ESTE AÑO	\$19.970,00
	TOTAL	\$19.970,00
1884	CRÉDITO ADICIONAL AL PRESUPUESTO DE GASTOS	\$240,00
	CRÉDITO SUPLEMENTAL AL PRESUPUESTO DE GASTOS	\$2.450,00
	CRÉDITOS SUPLEMÉNTALES AL PRESUPUESTO DE GASTOS	
	DEPARTAMENTO DE FOMENTO	\$28.000,00
	DEPARTAMENTO DE GOBIERNO	\$58.200,00
	DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y TESORO	\$900,00
	DEPARTAMENTO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA	\$2.500,00
	CRÉDITO EXTRAORDINARIO AL PRESUPUESTO DE GASTOS	
	DEPARTAMENTO DE FOMENTO	\$2.200,00
	DEPARTAMENTO DE GOBIERNO	\$10.850,80
	TOTAL	\$105.340,80
1885	CRÉDITO SUPLEMENTAL AL PRESUPUESTO DE GASTOS	\$8.000,00
	CRÉDITO SUPLEMENTAL AL PRESUPUESTO DE GASTOS	
	DEPARTAMENTO DE GOBIERNO	\$35.300,00
	DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y TESORO	\$2.000,00
	CRÉDITO EXTRAORDINARIO AL PRESUPUESTO DE GASTOS	
	DEPARTAMENTO DE DEUDA PUBLICA	\$10.000,00
	DEPARTAMENTO DE FOMENTO	\$4.048,00
	DEPARTAMENTO DE GOBIERNO	\$7.500,00
	DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y TESORO	\$5.000,00
	TOTAL	\$71.848,00
1886	DEPARTAMENTO DE FOMENTO	\$4.300,00
	DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y TESORO	\$32.400,00
	TOTAL	\$36.700,00

