

ASOCIACION ARGENTINA DE HISTORIA ECONOMICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

XXI JORNADAS DE HISTORIA ECONÓMICA
Caseros (Pcia. de Buenos Aires)
23–26 de septiembre de 2008

ISBN: 978-950-34-0492-8

La Actividad Pública en el Estado Soberano de Santander 1858 -1884.

Juan Gonzalo Zapata G¹.
Julio de 2008

Una muy buena manera de acercarse a la vida social y política de una sociedad es a través de las crónicas de sus ciudadanos. José Joaquín García con el alias de Arturo escribió sus *Crónicas de Bucaramanga* la cual es muy útil pues describe los principales sucesos acaecidos en la ciudad lo largo de casi cincuenta años². Si bien en las mismas hay gran predilección por los temas políticos y sociales, en la misma se encuentran referencias a las guerras civiles, plagas de langostas, los inmigrantes, la creación de bancos, inauguración de obras públicas y referencias de ciudadanos ilustres. El periodo que abarca estas crónicas para entender el desarrollo del Estado Soberano de Santander es vital pues estas inician desde antes de su conformación y se extienden mucho más halla de su extinción como organismo de gobierno. En estas crónicas se relata como fueron los comienzos del gobierno federal, la vida de los bumanguenses y la precariedad de las nuevas instituciones en formación del estado soberano.

En 1857 en Pamplona la Asamblea del estado santandereano decidió que la capital fuera Bucaramanga. La asamblea compuesta por 35 diputados inició sus funciones en la sede del nuevo Cabildo pero por ser pequeña cambio de local, dice García:

“La Asamblea se traslado a los pocos días al local de la Escuela de niños, por ofrecer mas amplitud que el del Cabildo, dejando éste para las principales oficinas del Gobierno, entre ellas el despacho del ciudadano presidente, que fue la primera pieza que queda en la parte oriental del piso alto. Por todo paramento se puso allí una mesa ordinaria, cubierta con una carpeta de merino verde (que se consideraba lujo), un bulto para escribir, un tintero cualquiera, dos plumeros y tres asientos de vaqueta... El doctor Manuel Murillo, Presidente

¹ Economista y candidato a doctor en Historia de la Universidad Torcuato di Tella.

² García J. J. *Crónicas de Bucaramanga*. Talleres Gráficos – Banco de la República. Bogotá. 1982.

del Estado llego por los mismos días a la capital.... Se alojó en la casa del señor Ulpiano Valenzuela, la misma donde últimamente estuvo el Club del Comercio” García: pág.161).

El presidente Murillo era el principal líder de los radicales y su designación era la confirmación de su liderazgo. Sus nuevas oficinas eran muy precarias y esto se explica por la novedad de los sucesos políticos y por la falta de instituciones políticas en las antiguas provincias ahora agrupadas bajo un estado soberano.

En esos meses el trabajo de la Asamblea del estado soberano fue muy intenso pues le toco expedir numerosas leyes para garantizar el funcionamiento de nuevo gobierno. En cierta medida al mismo tiempo que se estaba creando un estado soberano y federal para los santandereanos, se estaba en el camino de una nueva época de gran intensidad política que comenzó años antes desde la misma elección José Hilario López y los cambios que esta administración impulso. Murillo Toro fue uno de sus secretarios (ministro) y ahora, después de ser candidato presidencial del partido liberal en 1956, estaba al mando de uno de los recientes creados estados soberanos en el marco de la Constitución de 1853. El presidente Murillo Toro ejerce el cargo solamente 5 meses y el mismo le es entregado a Vicente Herrera al que le toca vivir momentos de tensión política sin precedentes. Sin embargo, en esos meses se dio una gran actividad en la esfera pública, basta mencionar que tocó expedir la nueva constitución del estado y poner en funcionamiento la nueva justicia, el ejército del estado y el andamiaje de las finanzas públicas, entre muchas actividades mas. En todo caso estaba pendiente la expedición de una nueva constitución federal que dejara en blanco y negro, los grandes cambios que había sufrido el ordenamiento del territorio y la composición del poder político entre estados. La constitución de 1858 crea la Confederación Granadina y reemplaza la de 1853³.

La creación de 8 estados soberanos en menos de dos años obligó a reorganizar y poner en marcha nuevas estructuras en cada uno de estos estados. Así, Santander se dividió a su vez en 8 departamentos que agruparon cerca de noventa municipios (distritos). Si bien muchos de los departamentos guardan una gran similitud con las antiguas provincias en muchos casos la distribución de los municipios entre ellos modificó las provincias heredadas de la época colonial. La fundación del estado soberano de

³ La bibliografía sobre el periodo radical es muy extensa. Para un comprensión detallada del desarrollo de sus gobiernos la obra mas reciente e integral del periodo es Mejía Arango, L. *LOS RADICALES – Historia política del radicalismo del siglo XIX*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2007.

Santander en alguna medida era la creación de una nueva república y era además la expresión de muchas fuerzas políticas y sociales regionales que buscaban expresarse en la vida nacional. Si de la colonia se heredó un ordenamiento del territorio del virreinato en 16 provincias en pocos años el reconocimiento de nuevas provincias buscaba, según lo deseado por los liberales, debilitar la Constitución de 1843 y tener este partido una mayor presencia regional. Todo este proceso llevó a que a partir de la Constitución de 1853 se abriera el camino para crear finalmente nuevos estados soberanos, lo cual era en efecto refundar una república federal después de tener un largo periodo de tiempo en donde la unidad central del gobierno no estuvo en duda⁴.

La puesta en marcha del estado soberano de Santander llevó implícita la puesta en funcionamiento de una estructura para la administración de la justicia, del cobro de sus tributos, de la administración de la educación, del manejo del orden público y de la construcción de su infraestructura entre muchas tareas más. Este nuevo mundo federal debería olvidarse de los tradicionales requerimientos al poder central y por el contrario debía enfocarse en lograr mantener la mayor autonomía posible y tener inclusive su propio marco normativo, sus políticas sociales y su propia concepción del progreso económico. Las provincias de la colonia perdieron importancia y el conocido modelo de tres niveles de gobierno nación – provincias – distritos dio paso a su modificación con la creación de un nuevo nivel de gobierno, los estados soberanos.

En el Estado Soberano de Santander esta tarea se desarrolló con gran juicio pues a esta creación había que sumarle un elemento adicional; Santander era el laboratorio de la primera experiencia radical en la Nueva Granada. Hay que recordar que Santander se crea después de los estados soberanos de Panamá y Antioquia. El primero necesitado de su marco federal para poner en marcha la construcción de su canal y, el segundo por el impulso de los antioqueños conservadores por tener mayor autonomía dados los enfrentamientos de años anteriores con gobiernos nacionales liberales. Los radicales, a pesar de la derrota electoral de 1856, seguían siendo una fuerza política importante y querían igualmente tener su propio espacio para desarrollar sus propuestas de reforma en profundidad. Santander fue el espacio elegido por ellos.

⁴ Ver Gilmore, R. L. *El Federalismo en Colombia*. Coedición Sociedad Santanderista de Colombia y Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1995.

En el marco de la nueva constitución de Santander se puso un gran énfasis en poner en marcha el impuesto único directo como eje de los ingresos del nuevo estado. Esta interpretación era consecuente con las reformas, que desde el gobierno nacional a principios de los años cincuenta, el mismo Murillo defendió. Impulso la ley de descentralización en favor de las provincias y por esto, durante la administración López, se descentralizaron una gran parte de los tributos y cargas fiscales nacionales, se propuso que estas se eliminaran desde la región si así lo consideraban necesario y que sus ingresos se reemplazaran por el impuesto único directo.

Esta distribución de la descentralización de recursos y funciones entre niveles de gobierno se modificó rápidamente pues las necesidades fiscales, tanto del gobierno nacional como de los nuevos estados soberanos, los llevo a *recuperar* antiguos tributos coloniales y a reconocer que las aduanas para la nación y el monopolio del aguardiente y el impuesto al degüello de ganado eran muy importantes para los nuevos entes territoriales. ¿Qué tan importante fue el impuesto directo para en el estado soberano de Santander? ¿En general la gestión de las finanzas en el estado soberano fue exitosa o por el contrario se vivió en una época de desorden financiero y alta dependencia de los ingresos del gobierno federal? ¿Las políticas que desarrollaron los radicales durante sus administraciones en el nuevo estado fueron consecuentes con su visión liberal que tenían del estado y con el gran énfasis que le daban a la necesidad de impulsar el progreso económico? Estas preguntas se responderán en el siguiente documento.

En primer lugar se hará un resumen de las principales reformas adelantadas por los radicales a mediados del siglo XIX con énfasis en el impuesto único directo. En Segundo término se mostraran el desarrollo de las finanzas del estado soberano a partir de los informes anuales del presidente del estado, de sus secretarios, del tesorero y el procurador a la Asamblea del estado soberano. Esta información es extensa y para facilitar su comprensión se presentará ordenada por temas de interés de la actividad pública durante los gobiernos radicales en el nuevo estado Soberano. El análisis se centrará en el ingreso público, se mostrara el gran activismo desarrollado en Santander para fortalecer los ingresos públicos. Como veremos los radicales además del impuesto único directo, mejoraron el cobro de otros tributos e impusieron nuevas cargas con resultados muy positivos si se miden en términos de recaudo. La proliferación de cobros progresivos y el compromiso que exigían a sus ciudadanos fueron la nota predominante.

Hay dos temas relacionados muy importantes, el primero es la financiación de las guerras civiles que afectaba de muchas maneras a aquellos que intervenían de una u otra manera y en cualquiera de los bandos en conflicto. El costo de estas guerras era tan alto que comprometía los recursos públicos, federales y de los estados soberanos, durante muchos años. El segundo, era el manejo de la deuda pública interna, igualmente federal como estatal, todos gobiernos emitían papeles de deuda, bonos o vales de diferentes clases, con los cuales respondían a los compromisos heredados de las guerras civiles. Estos papeles a su vez tenían un mercado secundario con un descuento importante sobre su valor nominal y, los gobiernos para cumplir con sus amortizaciones emitían nuevos papeles. La deuda pública se convirtió en un problema de largo plazo.

El Impuesto único Directo y las Reformas Económicas de los Radicales

Las reformas liberales a mediados del siglo XIX abarcaron numerosos campos de la vida política y social de la nueva república. En concordancia con las ideas republicanas y liberales se abolió la esclavitud, se discutió y puso en marcha el sufragio universal, se defendió la libertad de prensa y se apoyo a la educación para tener ciudadanos acordes con el ideal republicano. Los radicales apoyaron la libertad de cultos y la separación entre la iglesia y el estado. Entre estas reformas, las económicas eran centrales pues al mismo tiempo que se quería abandonar el exceso de controles coloniales se quería tener unas finanzas fuertes y que estas fueran descentralizadas. Muchas de estas reformas económicas tuvieron un alto impacto en fuerzas sociales como la iglesia y los dueños de la tierra, los radicales defendieron la función social de la propiedad, y por esto muchas de estas reformas tuvieron numerosos enemigos. Sin embargo, aquí nos concentraremos solo en algunas de estas reformas.

José María Samper, el duro radical de principios de la década de los años cincuenta, defiende las reformas económicas de Murillo y su gestión como secretario de José Hilario López por muchas razones. La primera es que estas reformas se enmarcaron dentro el gran paquete de reformas liberales que de acuerdo con su análisis de la sociedad colombiana impedía alejarnos definitivamente del gobierno heredado de la colonia tan odiado por muchos. Segundo, en materia fiscal consideraba que era necesario dar un vuelco total al fisco que fuera reflejo de los cambios que se esperaban en la actividad

económica de la nueva república. El progreso económico se convertía en una prioridad.

En palabras de Samper:

“... la opinión pública rechazaba abiertamente todas esas contribuciones indirectas que gravaban la producción y el consumo, careciendo de toda equidad. Así, se reclamaba con ahínco la supresión del diezmo y los derechos eclesiásticos, del derecho de quintos sobre el oro, del monopolio de aguardientes y de la sal, de los peajes y de otros varios impuestos que oprimían la industria, sin provecho notable para la nación. La idea del impuesto único directo se había apoderado de casi todos los espíritus ilustrados, y se anhelaba el momento en que ese nuevo sistema tributario pudiera sustituirse al establecido por el antiguo régimen”⁵.

“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”

“Los impuestos sobre el tabaco, la adjudicación y venta de las tierras del Estado, la administración general de la Hacienda, los correos, las aduanas, el papel sellado, las casas de moneda y el crédito público, fueron objetos de la solícita consagración del Dr. Murillo. Su idea dominante era, simplificar las operaciones fiscales y darles regularidad, preparando así el campo para acometer en mejor ocasión la reforma radical del sistema tributario”.

Como es conocido Murillo Toro fue el que más impulso las reformas de la economía colonial y el que llevo a cabo la abolición de gran parte de las rentas coloniales. Sin embargo, reconocía que era muy difícil la situación que debía manejar puesto que las condiciones materiales de los ciudadanos no eran las mejores y no permitían la imposición de nuevos tributos, entre ellos el tan defendido impuesto directo:

“No son menores las dificultades que palpan para el establecimiento de nuevas contribuciones. Reconozcamos primero el país esta pobre, la industria incipiente, y que esta situación es obra del mismo sistema fiscal que ha regido desde el mismo gobierno colonial, y que los hombres que han gobernado el país posteriormente no se han atrevido a tocar. En un pueblo pobre, sin industrias, y

⁵ Ver Samper, José María. **Apuntamientos para la Historia**. Edición electrónica. Biblioteca Luís Ángel Arango.

que carece de todos los elementos necesarios para el desenvolvimiento de la riqueza, como vías de comunicación, conocimientos y capitales, imponer nuevas contribuciones sobre las defectuosísimas que existen, sería agravar su condición y llenar de mayores embarazos el porvenir; y no es improbable que por las mismas causas que he apuntado antes, esta nueva imposición causando un desagrado general y desalentando mas la industria, fuese de insignificantes productos”⁶.

Murillo con su paso por la Secretaría de Hacienda llevó a cabo la descentralización de recursos y creó el impuesto único directo. Dice así en una de sus memorias como secretario enviada al Congreso:

“En vez del establecimiento de una contribución directa que decretada por el Congreso y llevada a efecto por el Ejecutivo no podría pesar con igualdad y justicia en las diferentes provincias de la República de tan diversas condiciones industriales, sometamos esta tarea a las Cámaras de provincia que conociendo mejor las circunstancias del pequeño territorio que administran, pueden con toda exactitud determinar el medio de hacer mas productivas las contribuciones, eliminando, si lo creen conveniente, la renta de diezmos, la de aguardientes, o cualquiera otra según lo exijan las circunstancias particulares de su situación, siendo cierto que gravándolas con la quinta parte del producto bruto de las rentas, e imponiéndoles la obligación de hacer sus gastos se les apremia a mejorar su sistema rentístico, y habrá muchas que no vacilen en sustituir a las actuales rentas las de contribuciones directas”

“Descentralizadas las rentas; y sometido 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, sino 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 esta dividido el país se modifica profundamente, al mismo tiempo en el orden público y las instituciones democráticas echaran raíces mas profundas”⁷.

Un federalismo pragmático es el que defiende Murillo con estas ideas en materia fiscal. Así, la ley de descentralización se materializó rápidamente con reformas adelantadas desde las mismas Cámaras provinciales y así, en el Socorro se adelantó la abolición de varias rentas coloniales al mismo tiempo que se destino gran parte de su recaudación a la

⁶ Ver Murillo Toro, Memorias de Hacienda 1850. citado por Nieto Arteta, pág. 125.

⁷ Ver Murillo Toro pág. 130. Memorias de Hacienda 1850. citado por Nieto Arteta, *Economía y Cultura em La Historia de Colombia*. Banco de la República – El Áncora editores. Bogotá. 1997.

financiación de proyectos de vías⁸. La lógica de las reformas fiscales llevaba implícita una reforma igualmente política, pues al permitir que abolieran las rentas coloniales se despejaba el camino para los nuevos empresarios y la iniciativa individual en las regiones. *Así la reforma tributaria va unida a la descentralización y el federalismo fiscal..... muy pronto la Nación se organizaría federalmente*⁹.

En el Informe del secretario de Hacienda de 1852, Murillo Toro publica un apéndice *Trabajos de las Cámaras Provinciales sobre Impuestos*, en el defiende la descentralización y encuentra resultados favorables. Se estima que el recaudo del impuesto directo llegará a los \$400,000 pesos cifra mucho mas alta que la del año anterior, lo mismo encuentra en los recursos de educación, vías, así como para hospicios, hospitales, lazaretos y demás actividades de caridad pública. En el informe se hace relación de otros tributos coloniales en donde se queda en evidencia que muchos de ellos han comenzado a ser abolidos por las provincias tal y como esperaban los radicales. Los diezmos se abolieron en 22 provincias, el quinto de oro sólo se cobra en Barbacoas y Cauca y se suprimió en las demás provincias mineras, por último el monopolio del aguardiente igualmente se abolió en 10 provincias¹⁰.

En 1857 se crea el Estado Soberano de Santander y desde la expedición de su primera Constitución queda claro que los radicales pondrán nuevamente en marcha sus propuestas de reformas políticas, sociales y económicas¹¹. Una de sus ideas centrales fue el impuesto único directo. El impuesto único buscaba eliminar todos los impuestos indirectos heredados de la colonia, a los que se consideraba intuitivamente además de regresivos, desalentadores de la actividad comercial y la libre empresa. Para los radicales los tributos coloniales además de injustos eran ineficientes, por esto el progreso económico debía ir acompañado de un sistema fiscal más moderno y que restrinja menos la actividad empresarial. El impuesto único por la naturaleza de su cobro era progresivo y era además federal pues Murillo siempre lo considero complementario con la ley de descentralización que impulso y aprobó en 1850. La descentralización en el nuevo escenario político con estados soberanos pierde importancia pues esta le da paso a una reforma política aún mayor, el federalismo y la autonomía política de los estados. Si años

⁸ Nieto Arteta muestra un resumen de estos y otros cambios en otras regiones en su libro citado.

⁹ Nieto Arteta, *"Economía y Cultura.."*, pág, 141.

¹⁰ Ver Murillo Toro, M. *Escritos Económicos*. Editorial Incunables. Bogotá. 1985.

¹¹ Ver Gómez A. y Pardo O. *Las Constituciones Políticas del Gran Santander 1853 -1885*. Escuela de Historia - UIS. Bucaramanga. 2004.

antes se legisló en favor de la autonomía de las provincias, ahora eran los nuevos estados los que decidirían soberanamente el sistema fiscal que querían para su jurisdicción.

El optimismo de Murillo Toro sobre el impuesto único directo no dejaba dudas; así en el proyecto de ley presentado en noviembre de 1857 a la Asamblea Constituyente afirmaba:

*“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 mas, 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. Mas tarde aún podremos redimirnos de la Aduana de Cúcuta”*¹².

La discusión al interior de la Asamblea del proyecto de ley del impuesto único directo terminó con su aprobación el 2 de enero de 1858. Johnson narra en forma detallada la discusión que en torno a los elementos constitutivos del impuesto se dio y el enfrentamiento con los conservadores que defendían los tributos coloniales¹³. Fijar la tasa por parte de la Asamblea y estimar su potencial recaudo eran los dos temas más sensibles. Johnson afirma que Murillo estima la riqueza gravable de Santander en alrededor de \$80 millones, a partir de los cuales una tasa del 4 ó 5 mil sería suficiente para financiar los gastos estimados del estado de alrededor del \$150,000 pesos. Hay que recordar que esta discusión se da en medio de la precariedad fiscal que nace con el nuevo estado soberano. Igualmente al ser impuesto único, poco se discutió sobre otras fuentes de recursos como el monopolio del aguardiente pues estas al menos en teoría estaban en camino de desaparecer.

En general hay una visión negativa del impuesto único directo. Dados los resultados evaluados hasta hoy, se considera que este no alcanzo a producir los suficientes recursos para reemplazar a los tributos y cargas coloniales y Johnson esta de acuerdo con esta conclusión. En realidad esta era una hipótesis demasiado optimista en medio de una república en donde las finanzas públicas habían sido muy pobres y aún se dependía de la producción y comercialización del oro y a nivel nacional de los recursos provenientes del monopolio del tabaco. Aunque se reconoce que como propuesta progresista no merece

¹² Ver Informe del Jefe superior del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa 1858. En Estrada, Marco. *Memorias de Santander.....* Cúcuta. 1932.

¹³ Ver Capitulo V, Johnson, David. *Santander siglo XIX - Cambios Socioeconómicos*. Carlos Valencia editores. Bogotá. 1984.

discusión esta era desproporcionada para la economía de ese momento. Las críticas van mas lejos, Kalmanovitz afirma que las aplicaciones de las reformas liberales por parte del gobierno de Murillo Torro fueron desastrosas para Santander¹⁴. Aunque tal la afirmación guarda parte de la verdad la misma debe ser matizada pues hay nueva evidencia que demuestra que el desarrollo de la actividad económica en Santander fue mucho más importante de lo que las cifras fiscales muestran.

Veamos a continuación el desarrollo de las actividades públicas en el estado de Santander, los resultados de la administración de las finanzas públicas y su relación con el naciente empresariado santandereano.

Las Finanzas de Santander durante el Periodo Radical

En 1865 el presidente José María Villamizar considera que se ha avanzado mucho en materia de la administración pública pero que aún faltan muchas cosas para tener un buen funcionamiento del naciente estado. De una parte, encuentra que inclusive los límites del territorio santandereano aún no están bien definidos pues hay aún tierras en discusión con el estado soberano del Magdalena. Sobre esto se quejan reiteradamente, Villamizar y los presidentes que lo suceden, por la falta de respuesta de las autoridades del otro estado soberano. De otra parte, en materia de descentralización en 1863 la ley 6, orgánica de administración de los municipios, definió funciones y límites del poder de los distritos. A estos se les da una doble función, la primera como administradores de los intereses especiales del distrito y, segunda, de corporaciones al servicio del estado.

La necesidad de arbitrar mayores recursos públicos era una prioridad pues los retos de gasto eran muy altos para las alicaídas finanzas del estado soberano. Los problemas de las finanzas de Santander no se centraban únicamente el financiamiento de los gastos corrientes y en la mejor utilización de las fuentes de ingreso tal y como se hizo mediante las concesiones y remates de tributos, que fueron rentables tanto para privados como el sector público, sino también por el desarrollo del cobro del impuesto único directo y demás tributos que paso a paso fueron creando las diferentes administraciones durante

¹⁴ Ver Kalmanovitz, Salomon. *LA IDEA FEDERAL EN COLOMBIA DURANTE EL SIGLO XIX*. mimeo, Bogotá, 2003.

el período radical. En los informes de los presidentes a la Asamblea del estado por esto se repiten los mismos temas, pues eran las prioridades de dichos gobiernos. Así, en un informe cualquiera se presenta el panorama político general, para continuar con un resumen de la situación fiscal y de los principales desarrollos de las secretarías.

Un resumen del comportamiento de estas rentas estatales de Santander muestra que el impuesto más importante era el del aguardiente dado que el éxito de los remates por distritos y con plazos fijos a empresas privadas demostró ser muy rentable. El valor de estos remates de aguardiente superaban los \$400,000 pesos a mediados de la década de los años setenta del siglo XIX, y de estos contratos cerca del 40% le ingresaba al fisco estatal santandereano. La producción de aguardiente estaba restringida a los privados ganadores y el control de calidad, no muy exigente, a cargo de las autoridades locales. La producción de alcohol se incremento durante el periodo radical y se encuentra que su comportamiento es consistente con la producción de azúcar caña y o panela utilizado para su producción. Durante estos años los cultivos de caña se incrementan y según estimaciones preliminares cerca del 20% del total de la panela se destinaba para la producción de alcohol¹⁵.

La segunda renta en importancia en algunos años fue el degüello de ganado, esta renta era de un relativo fácil control por parte de las autoridades locales dado que se cobraba los días de mercado y por cabeza sacrificada. Sacrificar ganado para la venta sin pagar el impuesto mencionado era delito. A lo largo de los veinte años de las décadas de los sesenta y setenta se encuentra además que hay un incremento importante del consumo de la carne puesto que los ingresos por este concepto crecen en forma sostenida. Este incremento es consistente con el aumento del censo ganadero que muestran los informes anuales del presidente y de la tesorería a la Asamblea Departamental. El aumento de la producción de carne se explica por diversos factores pero la introducción de nuevos pastos mas apropiados para ceba de ganado fue central. Esta actividad se convirtió en una de las más rentables tanto para los privados como para las finanzas locales estatales pues el aumento del consumo de carne llevaba aparejado un aumento de los ingresos fiscales por este concepto. Al dividir el total de los animales sacrificados en 1874 en Santander,

¹⁵ Algunos informes de los presidentes incluyen un anexo estadístico detallado en donde se encuentra la producción total por cargas de los principales bienes de la región y el valor final de esta producción. Al analizar esta información parcial se encuentra que la producción aumentó notablemente, en particular en productos como la carne, alpagatas y caña entre otros. Además, se encuentra estabilidad de precios a lo largo del periodo analizado.

por el valor de la renta derivada de su sacrificio se estima que cada animal pagaba alrededor de \$5 pesos de impuesto. Lo que significa que cada kilo de carne era gravado aproximadamente con \$0.015 ctvs. bajo el supuesto de un peso promedio de 300 a 350 kilos por animal.

La tercera renta era la del impuesto único, esta comenzó siendo la tercera por nivel de recaudo pero ya a finales de la década de los años sesenta se convirtió con diferencia en la segunda fuente ingresos del estado y la primera de los distritos. Esta era muy importante dado el tipo de gasto que financiaba y la importancia territorial que tenía. Si bien los ingresos generados fueron altos estos estaban muy por debajo de las optimistas estimaciones de Murillo Toro de años atrás. En su informe a la asamblea de 1858 Murillo Toro conserva aún su optimismo frente a la potencialidad del impuesto único pues afirma que,

“La riqueza declarada o denunciada... no alcanzó sino a \$14.476244 cuando conforme al más modesto cálculo, no puede ser menor la que hay realmente, de \$50.000.000 resultando que solo h sido gravada la 4 parte, a razón de tres pesos por mil lo que hace que el producido, en este primer año, sea de \$43.428.25”¹⁶.

La esperanza de que un único cobro sobre la riqueza estimada pudiera reemplazar a la totalidad de los ingresos proveniente de la colonia era un imposible económico sobre todo si tenemos presente que en ese mismo año los ingresos estatales por aguardiente llegaron a más de los \$37.000. En realidad esta era un supuesto muy optimista si, de acuerdo con Kalmanovitz, la presión tributaria total se disminuyó con el paso de la colonia a república en poco mas de un 50% al pasar del 12.5% del PIB colonial a poco mas del 6% del PIB en los primeros años republicanos¹⁷. Las medidas de los radicales apuntaban a recuperar el nivel de los tributos modificando su estructura.

Ya desde la expedición de la Constitución del estado soberano de Santander en 1857 queda expresa una propuesta de la forma en como se cobraría el impuesto directo y las características de su gestión. En ese primer momento se decide que el impuesto sea estatal y único, que la tasa la fije la Asamblea y en consecuencia en 1859 se suspende el monopolio del aguardiente. El impacto fiscal fue muy alto y se generó un altísimo déficit

¹⁶ Ver *Informe del Jefe superior del Estado de Santander...* ibid, pág. 301.

¹⁷ Ver Kalmanovitz, S. *Constituciones y Desarrollo Económico en la Colombia del siglo XIX*. Mimeo. Bogotá. 2008.

en ese año. Sin embargo, en contra de las ideas de Murillo se modifican nuevamente la administración de los tributos y en 1860 se decide que el cobro del impuesto único directo se haga en los distritos y que sea la autoridad legislativa de cada distrito la que decida la tasa. Al mismo tiempo, se abandona la idea de impuesto único y las autoridades deciden reimplantar nuevamente el monopolio del aguardiente, pocos años después comienza el cobro del impuesto de degüello.

Con estos cambios se decide que la base gravable sea una declaración de riqueza gravable similar a un catastro distrital. Su resultado se publicara en listas en sitios públicos de los que deben pagar este impuesto y el valor estimado de sus bienes objeto de la imposición. En cada distrito hay una junta administradora del impuesto la que hace las listas y las puede corregir a pedido de los interesados, también puede incluir nuevas personas o excluirlas. A su vez, los concejos distritales decidían el monto a cobrar y en Santander estas tasas eran diferentes pero la mayoría de ellas estaba alrededor del 6 por mil. El estado soberano por su parte designó ocho colectores departamentales, uno por departamento, para el recaudo de los impuestos compartidos¹⁸. Lo recaudado se distribuía en un tercio para el estado soberano y los dos tercios restantes para las finanzas municipales, aunque en los primeros años de su funcionamiento la participación del estado soberano era menor, entre un 16% y un 20% de acuerdo con la tasa que cada distrito decidiera.

Los tres impuestos mencionados anteriormente explican alrededor del 80% del total de los ingresos públicos en el estado soberano de Santander entre las décadas de los sesenta y setenta del siglo XIX y cerca del 60% del total de los ingresos de los distritos. Es interesante ver como el comportamiento a lo largo del tiempo muestra un comportamiento definido. Todas las rentas crecen en forma notable entre 1865 y 1882 lo cual muestra que la potencialidad de estos tributos era alta y la misma fue utilizada por los radicales, ver cuadro 1. Sin embargo, el proceso de consolidación de una buena situación fue muy tortuoso pues en los primeros años se generaron déficits en las finanzas y los recursos no alcanzaban a financiar todos los gastos que querían ejecutar los presidentes y sus secretarios.

¹⁸ Con la creación del departamento de Charalá en la década de los años setenta llegan a nueve los departamentos santandereanos con un total de 101 distritos o municipios.

Las cifras fiscales de 1865 muestran la precariedad del tesoro estatal. La principal fuente era la de aguardientes con unos ingresos de \$114,027 y la de Degüello con \$35,000 para un total de \$149.000 por estos dos conceptos. Estos ingresos se complementaron con \$4,000 pesos de los que aportan la junta administradora del colegio de Pamplona y el distrito de Vélez. El gobierno de unión igualmente giró \$19,800 por gastos reconocidos de la guerra civil. De otra parte los gastos consolidados eran muy similares a los ingresos y el déficit generado en su operación corriente era relativamente bajo \$13,860 pesos.

CUADRO 1. FINANZAS ESTADO SOBERANO DE SANTANDER											
I- RENTAS											Pesos
	1858	1859	1865	1869	1870	1871	1872	1873	1879	1883	1884
	Totales										
Aguardiente	36.734		114.027	115.260	111.009	121.664	127.880	126.178	281.317	227.300	
Degüello			35.000	33.370	51.552	51.240	51.200	54.637	109.136	153.200	
Impuesto único	43.428	69.623		17.336	31.968	32.061	32.000	35.207	38.847	54.000	
Aguardiente miel de abejas					946						
Introducción de ganado				10.275							
Mercancías extranjeras										49.180	
Estampillas										24.000	
Ingresos varios				3.359	1.273	1.009		119.991 ⁽¹⁾			
Establecimientos de castigos							600				
Total Aguardiente, Degüello e Impuesto único	80.162		149.027	165.966	194.529	204.965		216.022	429.300	434.500	
Total demás impuestos	9.823		4.000	13.634	2.219	1.609		119.991	0	73.180	
Total recaudo tributario	89.985		153.027	179.600	196.748	206.574	211.839	336.013	429.300	507.680	
Total recaudo según Johnson (1984)	89.985			197.339	181.200				446.528	685.259	682.259

Fuentes: Informes Presidente y Tesorerías a la Asamblea del Estado Soberano, varios años. Johnson (1984) "Santander. Siglo XIX. Cambios Socioeconómicos."
(1) Incluye multas, establecimientos carcelarios, intereses, tasa trabajo de vías, ingresos de otras vigencias

Al analizar las rentas de 1870 se encuentra que el total recaudado por el estado se acercaba los \$180 mil pesos en el año, de los cuales poco mas de \$115 mil era de las rentas del aguardiente, y le seguían con diferencia \$33.7 mil de degüello de ganado y del *decimo de peso*, el impuesto directo único con \$17.3 mil. Los restantes ingresos llegaban a poco mas de \$13.8 mil pesos. La composición de estas rentas poco cambió en los años siguientes y solamente cabe resaltar un mejor recaudo por parte de los distritos del impuesto único que revertió en mayores recursos para los distritos y el mismo estado soberano.

En 1870 el gobierno el gobierno de Wilches propone el aumento de la participación del impuesto único directo en favor de las arcas estatales, propuesta similar a la que hizo el presidente Villamizar años atrás, dice el informe:

“Los distritos contribuyen hoy al Estado con un décimo de peso de los cinco con que tienen derecho a gravar la riqueza de los particulares y estoy seguro que con gusto contribuirán con lo mas que fuere preciso para que las esperanzas que se han formado con la ilustración de la juventud no vayan a ser frustradas; así el aumento de un décimo que es lo que os propongo, no tendrá la mas ligera resistencia de parte de los contribuyentes, pues es de advertir que a mas del resultado que con él se consigue, es el impuesto que mas consulta la equidad, y el que está llamado a servir de centro al sistema financiero del Estado (pág. 5)”.

En 1870 el gobierno el gobierno de Wilches propone el aumento de la participación del impuesto único directo en favor de las arcas estatales, propuesta similar a la que hizo el presidente Villamizar años atrás, dice el informe:

“Los distritos contribuyen hoy al Estado con un décimo de peso de los cinco con que tienen derecho a gravar la riqueza de los particulares y estoy seguro que con gusto contribuirán con lo mas que fuere preciso para que las esperanzas que se han formado con la ilustración de la juventud no vayan a ser frustradas; así el aumento de un décimo que es lo que os propongo, no tendrá la mas ligera resistencia de parte de los contribuyentes, pues es de advertir que a mas del resultado que con él se consigue, es el impuesto que mas consulta la equidad, y el que está llamado a servir de centro al sistema financiero del Estado (pág. 5)”.

El panorama fiscal de Santander no se entiende en su totalidad sino se incluye la situación fiscal de los distritos y en año de 1870 puede ser un buen ejemplo. En primer lugar se encuentra que el total de los ingresos de estos municipios llegó a los \$146 mil pesos, equivalentes al 73% del total de los ingresos estatales, y de estos cerca del 50% se explican por los ingresos del impuesto directo que llegaron a los \$71 mil pesos en ese año. Este recaudo de los distritos, sumado al decimo de peso que le correspondía a las arcas estatales, nos da un total de \$88.6 mil pesos, cifra mucho mayor que el recaudo por degüello y equivalente al 77% del total recaudo por aguardientes en ese año. En realidad la expresión *décimo de peso* para referirse al impuesto directo era un 0.1 punto por mil de la tasa del impuesto que le correspondía al estado soberano, en tanto que en ese año la parte de la tasa que les correspondían a los distritos eran según el

departamento el 0.4 y 0.5 por mil. Así, para ese año el 23% del total de lo recaudado por los distritos fue a las arcas estatales y el 77% restante a los distritos.

De otra parte, los ingresos distritales eran mucho más diversificados de lo que se ha reconocido. Hay toda una serie de ingresos que explican los ingresos diferentes al impuesto único directo. La información disponible muestra que estos otros ingresos eran mucho más altos en los departamentos de Cúcuta, Socorro y Soto en donde superan el 60% del total de los ingresos distritales. Un resumen de su comportamiento entre 1870 y 1872 se encuentra en este informe en donde vemos que la *Riqueza gravada* se mantuvo en alrededor de los \$16 millones en el trienio, ver cuadro 2.

De otra parte, los gastos ejecutados en 1870 sumaron \$190,3 mil y es la secretaría de Gobierno con \$92.9 mil la que ejecuto el mayor presupuesto, le sigue la de Justicia con \$40.1 mil, Castigo y Obras Públicas con \$32.7 mil, Hacienda y Tesoro con \$16. 2 mil, Beneficencia con \$6.4 mil y la deuda pública con \$2.8 mil. Los gastos de la secretaría gobierno incluyen los de educación y los de fuerza pública. El balance fiscal de ese año, ingresos menos gastos ejecutados, fue un déficit de \$12,9 mil en el año.

Seguidamente el informe hace una valoración de cada una de las rentas y gastos más importantes y mira con preocupación los intentos de disminuir la tarifa del impuesto sobre degüello:

“Estos resultados os harán conocer que es indispensable, si se quiere una buena administración pública, sostener el impuesto sobre el degüello en la misma cuota con que hoy esta gravada la industria. La recaudación de esta renta no ha representado dificultades al gobierno ni ella se ha creado mayores antipatías de parte de los ciudadanos por razón del aumento que tuvo el impuesto, que las que de ordinario tiene toda contribución (pág. 18)”.

Las finanzas de Santander en 1871 muestran una mejora notable al reducir su déficit con respecto de los años anteriores. El ajuste se explica más por el control de los gastos que por la dinámica de los ingresos. Estos años muestran los primeros signos de desaceleración de la economía. Wilches afirma que en los últimos cinco años el total de la riqueza gravada se ha disminuido en un 20% al pasar de poco más de \$20 millones de pesos de riqueza gravada en 1865 a cerca de \$16 millones en ese año. No encuentra una explicación satisfactoria de este comportamiento y sugiere que puede ser por la falta de actividad de las Juntas Calificadoras del impuesto, las que reciben numerosas quejas de

los ciudadanos. De otra parte, ve con preocupación que el recaudo de aguardientes ha perdido igualmente dinamismo en ese mismo periodo. Afirma,

“La renta de aguardientes que ha sido siempre la mas productiva y con la cual se ha contado con mayor seguridad, va desmejorando de una manera alarmante, que hace temer su completa ruina; pero no es que el consumo del artículo haya disminuido, ni que su producción sea hoy mas costosa, para los rematadores de

Cuadro 2 -Finanzas Distritos de Santander 1870 -1872

	(pesos)														
	1870					1871					1872				
	Rentas	Gastos	Superávit /Deficit	Riqueza Gravada	Recaudo Imp. Direc	Rentas	Gastos	Superávit	Riqueza Gravada	Recaudo Imp. Direc	Rentas	Gastos	Superávit	Riqueza Gravada	Producto
Cúcuta	30543	30517	26	1924908	23255	28141	27706	435	2857480	19620	29456	30647	-1191	3051150	12811
Vélez	20482	12070	8412	2047169		19858	19517	341	1698444	3580	21020	20663	357	1763930	6950
Ocaña	9402	8583	819	1154796	4693	9119	8756	363	1252702	2499	10447	9925	522	1320666	7926
Guanentá	20083	20480	-397	2631963	10278	20107	21395	-1288	2395197	14096	20025	22663	-2638	2470762	9451
García Rovira	14823	15034	-211	1668314	6483	16273	16243	30	1659264	9728	17838	18260	-422	1682468	7467
Soto	17046	20629	-3583	2520601	11018	15272	19478	-4206	2293272	9336	18644	23440	-4796	2439379	10351
Socorro	25113	26217	-1104	1696954	11801	25655	26840	-1185	2565293	15691	14665	14774	-109	2645165	10676
Pamplona	8566	6415	2151	1196290	5609	10550	10638	-88	1121404	7537	10259	10576	-317	1257360	5266
TOTAL															
GENERAL	146658	140945	5713	16860995	71257						142354	150948	-8594	16620880	70898

Fuente: Informes de Tesorerías del estado Soberano de Santander 1870 -1872.

la renta, es que la industria se ha concentrado en muy pocas manos, alejándose de ese modo la competencia y poniendo al Gobierno en la necesidad de de adjudicar la renta al solo licitador que la pretenda... la producción de aguardiente vale en el estado \$301 mil pesos de los cuales recibe el erario por todos los remates, \$111 mil pesos”.

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

La propuesta guarda mucha relación con la idea del impuesto único que sirva para atender todos los gastos de un distrito. Sin embargo, esta propuesta en términos fiscales no es la más recomendable pues las tasas móviles han sido poco recomendadas pues confunden al que paga el tributo y este pierde transparencia puesto que en algunos distritos se pagaría menos que en otros. Además, la tasa efectiva puede variar mucho de un año a otro. Con esta propuesta Wilches buscaba favorecer a los departamentos más ricos como Ocaña y Vélez en donde el impuesto había tenido un mal comportamiento en años anteriores y en donde su recaudo potencial era alto. En 1871 el comportamiento de los ingresos y los gastos no presentan grandes modificaciones con respecto del año anterior. Los ingresos conservan su misma estructura y muestran una leve disminución que se explica más por la caída de los ingresos del impuesto directo ya que los recaudos de aguardientes y degüello se mantienen estables.

En 1872 las finanzas del estado mantienen la misma dinámica de años anteriores en donde se ve una mejora progresiva de los ingresos, un mayor control de los gastos y por lo tanto se tiene como resultado un superávit corriente. El mayor incremento en este año frente a los inmediatamente anteriores se encuentra en la renta del aguardiente, para 1872 se tiene presupuestado que las remates de este monopolio le produzcan al tesoro del estado \$127 mil pesos. Lo que representa un aumento de casi en el 20% importante con los años anteriores. Este resultado se explica por las;

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

Este año fue especialmente bueno para las rentas del aguardiente, pero se aleja de la tendencia de esta renta de mantenerse muy estable e inclusive caer levemente sus ingresos en algunos años. Esta aún explica el 55% del total de los ingresos del estado soberano y le sigue en importancia el degüello con \$51,2 mil pesos y el impuesto directo con \$32, mil pesos. Dado que aproximadamente las dos terceras partes del impuesto directo estaba en manos de los distritos, esta renta llegó a los \$103.5 mil pesos cifra muy superior a la del degüello y que representa poco más del 80% de la de aguardiente.

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

En 1879 se nota como las finanzas del estado han mejorado notablemente pues sus tres principales fuentes han crecido notablemente y prácticamente se han multiplicado por dos al compararlas con los ingresos de seis años antes, ver cuadro 1. Por su parte, en 1883 se confirma la mejoría de los ingresos estatales si se los comparan con los ingresos promedio de la década de los años setenta. Para 1883 los ingresos acreditados o reconocidos presupuestalmente por concepto de la renta de aguardientes llegaron a los \$271.9 mil pesos anuales cifra que prácticamente dobla los ingresos por este concepto 10 años antes. Los ingresos efectivos llegaron a los \$227.3 mil pesos en ese año. Por demás los ingresos totales llegaron a los \$153,2 mil pesos y los del impuesto directo a cargo del estado a \$54,000. Aunque los datos de los informes están incompletos se estima que los ingresos de los distritos por este impuesto se acercaron a los \$150,000 pesos.

En 1883 aparecen dos ingresos como importantes cuando no lo eran en años anteriores. Los ingresos por estampillas sumaron \$24,160 pesos en ese año y su cobro se distribuyó entre los nueve departamentos. Por su parte el nuevo impuesto sobre las mercancías extranjeras recaudó un total de \$49,180 pesos de los cuales \$32.1 mil pesos se recaudaron en Cúcuta y Ocaña y \$14.1 mil pesos en el departamento de Soto (Bucaramanga). En este año los ingresos de las arcas del estado soberano llegaron a los \$508 mil pesos.

La información fiscal muestra una tendencia definida de una mejoría sostenida de los ingresos del estado soberano y también de los distritos santandereanos. Si al comienzo se tuvo una gran crisis fiscal después de muchas vacilaciones se logró diseñar paso a paso una estructura tributaria acorde con los retos de gasto que se impusieron los gobiernos radicales. En un primer momento se abandona rápidamente la idea del impuesto único directo y se acepta la existencia de otras fuentes. Seguidamente,

aumentan las tarifas y se mejora la gestión de los ingresos por aguardiente y degüello. Mas adelante la administración de Wilches crea el impuesto a las mercancías importadas y las estampillas. La suma de todas estas decisiones permitió que a lo largo de 25 años, entre 1858 y 1883, los recaudos fiscales aumentaran notablemente y se multiplicaran por 3. El interés de arbitrar mayores recursos corresponde con los programas de inversión que se impulsaron en Santander en esos años.

Deuda Pública y Banca

El manejo de la deuda pública fue uno de los temas centrales de las autoridades durante las décadas de los años sesenta y setenta. Santander emitía dos tipos de vales, de primera de segunda, estos comienzan a ser emitidos durante la guerra civil de finales de la década de los años cincuenta y su emisión se mantiene por varios años. El informe del presidente Villamizar de 1865, hace la siguiente relación de los vales emitidos,

“los vales de primera emitidos llegaron a un total de \$120,000, de los cuales a agosto de ese año se habían amortizado \$80,354 pesos con un saldo en circulación de \$39,926... deuda de segunda clase reconocida por suministros y empréstitos forzosos correspondientes a 1859, hasta el siete de mayo de 1860 \$36,447... y la causada desde el 8 de mayo de 1860 \$217,631...Total (deuda de segunda clase) \$254,078”.

Años después al hacer un recuento de la deuda pública estatal se encuentra que Santander emitió vales de deuda pública y lo hizo inclusive muchos años después de finalizada la guerra civil de los años 1859 -1862 años en los que se combatió en Santander. La deuda emitida en vales de *primera clase* y de *segunda clase* entre 1863 y 1870 llegó a \$331.5 mil pesos en los ocho años y de este total se habían redimido poco mas de \$143 mil pesos y quedaban en circulación \$188.5 mil pesos. Los vales de segunda clase eran los rentables para sus tenedores por lo que muy posiblemente parte de las altas redenciones de los vales de primera clase se convirtieron en nuevas colocaciones de vales de segunda clase en los años 1866 y 1867.

A su vez, el estado soberano recibía recursos comprometidos del gobierno general con cargo a los costos de la deuda por la guerra civil de 1859 a 1863 incurridos por el estado soberano durante el conflicto. El gobierno general le pagaba al estado soberano con bonos flotantes al 3%. Dice el informe del presidente Wilches:

“Los vales de esta clase alcanzaron una cotización que no bajo del 70% y al igualarlos hoy con los de segunda para su amortización se les deprime de tal manera que su precio baja al de los de esta última clase. Conveniente sería en este punto reformar la ley excluyendo de la amortización con bonos de deuda de primera clase. Esta quedaría bien atendida aplicando a su extinción los vales de renta sobre el tesoro que el Gobierno del Estado tiene recibidos del de la Unión por los gastos de guerra de los años 1864 a 1867, y admitiéndolos en el pago de la mitad de los derechos de la renta de manumisión causada a deber hasta el año de 1861. Que el gobierno general cedió al Estado, pero que nada le ha producido, y que sería fácil cobrar por este medio. Son muchas las mortuorias en las cuales no se practicado las diligencias de división y partición de bienes, por que los herederos han querido sustraerse al pago de los derechos causados al gobierno, y se han sujetado mas bien a los perjuicios que esta omisión les apareja”.

Ya para 1871 la situación de la deuda pública se mostraba mucho mas clara que años atrás. En efecto se encuentra que los vales de primera emitidos por el estado soberano estaban prácticamente redimidos y solo quedan pendientes vales de segunda categoría. El gobierno tomó la decisión de amortizar dichos vales con los bonos del tesoro de la Unión por los gastos de guerra reconocidos. Igualmente el gobierno destino los rendimientos de los vales de renta estatales que por \$64 mil pesos tiene Santander a la financiación de la instrucción pública.

Debe resaltarse que la deuda pública por la emisión de vales primera y segunda categoría del tesoro del estado ya no es tan importante como lo era en la década anterior. En primer lugar, el estado ya no emitía mas vales desde hace varios años y lo que se hacía era amortizar los que estaban en circulación. El último gran pago por amortizaciones de la deuda pública se hizo en 1879 con una amortización de vales de segunda por \$28,000 pesos. Debe igualmente tenerse en cuenta que no parecen registros importantes de deuda pública por efecto de la guerra civil de 1876 que tuvo como uno de sus escenarios importantes en territorio de Santander.

La emisión de los vales de la deuda respondía al reconocimiento que hacía el estado de los empréstitos forzosos durante la guerra desde 1859 en adelante. Este reconocimiento también se hacía del gobierno general (nacional) al estado soberano. En muchos casos los reconocimiento de los dos gobiernos se enfrentaban; así en 1865 *“la junta superior de hacienda suspendió los reconocimientos dado que la ley nacional #2 de ese año reconocía a cargo del tesoro de la Unión los créditos de aquella naturaleza.....se creyó*

prudente suspender... los reconocimientos e informar a la asamblea para que resuelva lo que mejor convenga a los intereses y al crédito del estado". En sana lógica el presidente Villamizar informa que lo mejor sería que aquellos que quieran solicitar reconocimiento por costos de la guerra, para lo cual inclusive menciona el olvido que las leyes nacionales y estatales hizo sobre *"los créditos procedentes de recompensas de las viudas, huérfanos e inválidos, por virtud de servicios militares en la guerra de 1859, y por tal motivo no se ha dado curso a varios reclamos de esta naturaleza que se me han presentado"*.

Los altos montos de la deuda pública de esos años es una muy buena aproximación a los altos costos que se derivaban de una guerra civil. El valor de los vales emitidos por el estado soberano por efecto de la guerra fueron equivalentes a 2 veces los ingresos corrientes del estado en un año promedio de la década de los años sesenta. Si bien gran parte de esta deuda perdía su valor en el mercado, igualmente el estado debía comprometer sus recursos corrientes al pago de intereses y a refinanciar la misma. Gran parte de estos pagos eran compensaciones a las viudas de la guerra y los heridos en combate. Al mismo tiempo, el gobierno nacional pagaba los costos de la guerra civil con bonos, los cuales tenían igualmente descuentos en el mercado. Este además incumplía o se demoraba en el reconocimiento de las deudas de la guerra lo que se convertían en un problema para el gobierno del estado con sus ciudadanos.

Aunque la deuda pública era muy grande en libros su valor de mercado era muy inferior. Los remates de la deuda eran muy por debajo de su valor en libros. Dice el informe a la asamblea de ese año *"así no puede explicarse el bajo precio que ha tenido los últimos remates de fondos, sino por la grande escasez de dinero que hay en los mercados, y por circunstancias enteramente personales en que se han encontrado quizás algunos de los tenedores de documentos"*.

Si bien el tema de la deuda pública era muy importante en la agenda con el gobierno federal, Santander tenía mucho más temas de discusión. Las relaciones entre los dos gobiernos estaban enmarcadas por la discusión de recursos del presupuesto de la Unión, todos los estados soberanos estaban la búsqueda de arbitrar mayores recursos nacionales para región. Sin embargo otros temas como *el cobro de la renta al portador que corresponde a las Escuelas - modelo y el derecho al medio centavo por las ventas de sal*

para los fondos de caminos se discutían igualmente en forma permanente. Santander, dada las buenas relaciones que existían entre los dos gobiernos liderados por radicales siempre tenía ex funcionarios del estado arbitrando estos recursos frente a las autoridades nacionales; Eustorgio Salgar y Agustín Núñez fueron sus delegados en estas negociaciones.

En este periodo el manejo de los recursos estatales se hacía exclusivamente en circulante y varias monedas circulaban al tiempo. Aún no había bancos o cajas privados o públicos. Los bancos privados comenzaron su negocio pocos años después, el primer banco fue el Banco de Bogotá en 1870, en 1873 se funda en Bucaramanga el Banco de Santander. El gobierno general, a pesar de diversas intenciones de varios gobiernos, aún no tenía puesto en marcha el tan esperado Banco Nacional. Este tema igualmente tuvo su larga referencia en el informe a la asamblea del estado de Santander. Las preocupaciones son diversas como el bajo valor de oro y la falta de una entidad financiera. Dice al respecto el informe:

“La escasez de moneda blanca ha venido a hacer más crítica la situación del Tesoro. Todo el mundo sabe que la mayor parte de los enteros que vienen a la caja del estado, se hacen en oro, y en el oro de peor ley o que se halla mas desprestigiado en el comercio, el cual circula en el mercado con un descuento de mas del cuatro por ciento, en tanto que los empleados de hacienda tienen que recibirlo por su legitimo valor; y claro es que debiéndose cubrir las ordenes de pago y los vales de la fuerza pública, de los presos pobres, y raciones de elefanciacos con la única moneda que entra a la caja como producto de las rentas, los perjudicados vienen a ser los empleados públicos, los soldados y los infelices presos, todos los cuales vienen a tener un descuento de mucha consideración en sus sueldos y raciones a mas de las infinitas molestias por que tienen que pasar para aprovecharse del valor que el comercio quiera darle a la moneda que ellos puedan disponer. No obstante la suma escasez de moneda blanca, el encargado de este despacho ha tenido siempre un especial cuidado en reservar para el pago de las raciones de los elefanciacos la poca plata que entra la caja, y si algunas veces se ha visto obligado a remitir suma en oro, está ha sido pequeña y en la clase de oro mas escogido y de mas fácil circulación, y aún así, esto no deja de ser grave perjuicio para los desgraciados enfermos y los empleados y dignos servidores del Estado encargados de ejercer la caridad en un punto alejado del trato social y mercantil, donde se hace casi imposible la aceptación de monedas cuyo valor llegue a pasar a un peso de ley”.

La falta de circulante será un problema cotidiano que volvía muy complejo el desarrollo de las actividades públicas y privadas. Esto hizo que al año siguiente, una vez fundado

el Banco de Bogotá, en el informe de 1871 el presidente propusiera que la asamblea aprobara acercamiento con dicha entidad para que abrieran una oficina en Santander. Así, el En 1872 el presidente Wilches hace un rápido eco de la reciente apertura del banco de Bogotá en la capital, pues considera necesario tener *un banco de comisión, giro, depósito y descuento que venga a caracterizar su comercio*. Invita al banco a abrir una sucursal en la ciudad y le garantiza el depósito de los fondos del estado. Concluyendo que:

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

Esta preocupación se termina prontamente con la inauguración del Banco de Santander en la cual participaron los principales empresarios y comerciantes de la ciudad.

Diez años después el aumento de la actividad comercial y bancaria se es mucho mayor. En el informe del presidente del estado a la Asamblea se menciona al Banco del Norte, fundado en septiembre de 1881 con un capital pagado de \$100,000 pesos, el Banco de Pamplona, fundado en octubre de 1882 y otro banco mas fundado en junio de 1883. Los inversionistas y todo el personal de estos bancos eran colombianos y ya no se hace mayor mención de inversionistas o gerentes de extranjeros, a diferencia de los bancos fundados en la década anterior en los extranjeros fueron importantes.

Otro de los temas de sobre la deuda pública son las deudas que los privados tienen con el estado por la manumisión y que han sido morosos por muchos años. El gobierno nacional propone que los bonos de la unión sean vendidos a estos deudores para que comiencen con los pagos pendientes por este concepto. Por supuesto esto generó un debate ya que estos papeles, a precio del mercado tenían un descuento cercano al 50%. En Santander preferían el pago en efectivo entre otras cosas por que se entiende que les solucionaría en parte el problema de falta de circulante o moneda *blanca*. El gobierno del estado afirma que si la asamblea destinase los cobros por manumisión y las multas estos ingresos alcanzarían para pagar el total de los vales del gobierno;

“Creemos que si la próxima asamblea destina para fondos de amortización de la deuda las rentas de manumisión y de multas, es seguro que dicha deuda quedaría

en muy poco tiempo amortizada en su totalidad, y el gobierno dará un paso avanzado dejando ileso su crédito y satisfechos sus acreedores”.

A finales de la década de los años sesenta y principios del setenta del siglo XIX la evidencia parcial consultada permite afirmar que la falta de entidades financieras se convirtió en un problema mayor para el buen desarrollo de la economía. Aún se pagaban los impuestos con oro y su calidad diversa siempre afecto negativamente las arcas del estado. El impulso desde el gobierno del estado soberano por tener un banco en la zona respondía a superar este problema. Es interesante anotar como la fundación del primer banco en los años setenta corresponde con la una gran bonanza de la quina y, de los bancos en los primeros años de la siguiente década con el aumento de la exportación de café junto con el aumento internacional de su precio.

Una reflexión Final

Los radicales que administraron Santander fueron buenos gobernantes y hay muchas pruebas de ello. En primer lugar cobraron impuestos de todo tipo y constantemente los administradores de las rentas estatales hicieron esfuerzos para mejorar paso a paso la recaudación de las principales rentas. De estos impuestos es muy importante el impuesto único directo por ser el que mas defendían al ser el más coincidente con sus ideas económicas y fiscales y con su ideal de progreso económico. La progresividad del mismo no dejaba dudas pues este solo se cobraba a aquellos que tuvieran un mínimo de riqueza gravable.

Su administración igualmente era participativa pues esta se hacía a través de juntas administradoras y se publicaba con anticipación las declaraciones de riqueza de los potenciales afectados. Tanto la ciudadanía como los afectados por el cobro podían hacer reclamos previos sobre lo decidido inicialmente por las justan mencionadas. Las tasas a su vez eran decididas por los concejos de los distritos. El impuesto, sumando lo destinado para el estado soberano con lo destinado a los distritos, se convirtió durante la década de los años sesenta en la segunda renta del estado soberano superando al degüello de ganado y por debajo del monopolio del aguardiente. Los demás tributos tuvieron un buen comportamiento y s crearon además impuestos nuevos.

En conclusión, los radicales fueron buenos administradores y la administración como ejercicio se convirtió en uno de sus temas de discusión. Ya en 1882 los informes de los funcionarios públicos a la Asamblea estatal muestran la gran complejidad que se tiene en la administración de un estado soberano pues se estaba muy lejos del corto informe del presidente y sus secretarios de 1858 que apenas sumaba unas 40 páginas.