

La Actividad Pública en el Estado Soberano de Santander 1858 -1884. (primer borrador - no citar)

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 allá de su extinción como organismo de gobierno. En estas crónicas se relata como fueron los comienzos del gobierno federal, la vida de los bumangueses 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 como forma de mediar en las tensiones entre los conservadores que querían a Pamplona o San José de Cúcuta en tanto que los liberales querían al Socorro. 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 del Estado llevo 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

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.

antiguas provincias ahora agrupadas bajo un estado soberano. En ese año, 1857, se funda un periódico liberal que defenderá los intereses del nuevo gobierno y de su impresión se encargan los Señores Zapata hermanos y de ellos Felipe y Dámaso serán importantes funcionarios estatales y de futuros gobiernos nacionales. En ese momento Dámaso Zapata era uno de los 35 diputados.

Según García a los pocos días se declaró una epidemia de viruela y ante la falta de recursos y su gravedad en el Hospital de Caridad se creó un departamento especial para atender los enfermos. Se levantó además una *suscripción voluntaria entre todos los habitantes de la ciudad* para financiar esta atención (pág 177). Al mismo tiempo la ciudad crecía en forma desordenada y los arriendos subieron mucho de precio dada la demanda de casas por los nuevos funcionarios del estado soberano y de la Asamblea. Y en esos mismos años, reseña el cronista, que varios comerciantes como Luís Ogliastri inauguraron sus almacenes o los mejoraron como el conocido alemán Geo Von Lengerke.

En esos meses el trabajo de la Asamblea del estado soberano fue muy intenso pues le tocó 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 impulsó. 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 más. 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 1853.

La distribución del territorio entre estados soberanos se hizo en el Congreso cuando se tramitaron las leyes de creación de los estados, sólo en 1857 se crearon 6 estados soberanos, lo que generó tensiones entre las regiones y se tomaron decisiones que se convirtieron en hechos geopolíticos que se respetaron de ahí en adelante a pesar de disputas que se dieron entre muchos de ellos. Para el caso de Santander esta repartición territorial hizo que en pocos días se tomaran decisiones que modificaron la estructura de sus territorios y también la composición partidista de fuerza política. Así, la inclusión de una provincia en un estado podría eventualmente cambiar las fuerzas políticas en su interior. El gobierno conservador de Ospina siempre trató de tener representación importante su partido en Santander y por esto intentó que algunas de las provincias limítrofes de Santander con Boyacá quedaran en el estado soberano santandereano.

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 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 duda³.

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

³ Ver Gilmore, R. L. *El Federalismo en Colombia*. Coedición Sociedad Santandereana de Colombia y Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1995.

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 desarrollo 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.

En la creación del estado intervinieron no solamente políticos de la región sino también líderes liberales como Florentino González, Manuel Murillo Toro, Francisco Zaldúa y Eustorgio Salgar, estos últimos tres no eran santandereanos. La redacción de la primera Constitución del estado soberano de Santander se hizo con una gran mayoría de liberales radicales y esta es apenas reflejo de esta tendencia. La Constitución es muy liberal en sus ideas y principios y llegó a extremos que en muchos casos se demostraron como impracticables, Murillo Toro defendía en el momento de la creación del estado soberano la no intervención estatal en la educación y la construcción de vías y así quedo expreso en su primer y único informe a la Asamblea como presidente del estado. Esta posición fue modificada años después tanto en el gobierno del estado soberano como de la federación⁴.

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

⁴ 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.

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 y el gasto público, sobre lo primero 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.

En Santander los pagos de los vales de primera y segunda clase emitidos durante la guerra civil de principios de la década de los años sesenta se extendió se entendió por casi diez años. A fines de los años setenta aún en los registros contables del Estado Soberano figuraban estos papeles y estaban pendientes de redención muchos de ellos. Al mismo tiempo el gobierno general tenía deudas con los estados soberanos y estos bonos federales hacían parte del carrusel de recursos financieros entre los dos gobiernos.

Sobre el gasto público se concentra el análisis en dos sectores el gasto en educación, y la construcción y el mantenimiento de vías de comunicación. Estos gastos crecieron al mismo tiempo que lo hicieron los ingresos del estado, por ejemplo, se analizará como se paso de tener una tímida política de construcción y mantenimiento de vías a una en donde se inicia la construcción de líneas de ferrocarril lideradas por el mismo gobierno del estado soberano y financiada en muchos casos con recursos propios.

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

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

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 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.

La discusión de los temas fiscales era uno de los más acalorados entre los políticos y publicistas de la época. Se puede afirmar que existía algo cercano a un consenso en la necesidad de modificar las rentas de la colonia mediante la eliminación cargas coloniales y la imposición de nuevas. El impuesto único directo era preferido por los republicanos desde los primeros años de la independencia. Castillo y Rada en la segunda década del siglo XIX lo propuso varias veces y su utilización fue probablemente importada de España, en donde se creó en esos años un impuesto similar y de Francia en donde los liberales consideraban que gravar la tierra era un avance social. Igualmente el presidente José Ignacio Márquez, fue defensor del impuesto único pero a su vez reconocía que los impuestos indirectos y el monopolio del tabaco no se podían eliminar fácilmente pues no era posible reemplazar estos ingresos en ese momento⁷. La discusión de reformar la estructura tributaria permanece a lo largo del tiempo y esta idea es retomada nuevamente por Florentino González, secretario de Hacienda del general Mosquera en su primera administración 1845 -1849, y alejándose del pragmatismo mencionado reconoce la importancia de adelantar estas reformas en esta coyuntura:

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

⁷ Ver, Nieto Arteta, **Luís. Economía y Cultura en la Historia de Colombia**. Banco de la República – El Ancora editores. Bogotá. 1996. Página 88 y sigs.

“Las ocasiones de hacer reformas importantes no se presentan todos los días y sí cuando se presentan no se aprovechan, tal vez no vuelvan a aparecer en muchos años; o porque pasan los hombres que pudieran llevarlas a cabo, o la buena disposición de los pueblos para aceptarlas, y se arraigan mas los abusos con el paso del tiempo ...aprovechemos pues, esta época de esperanzas y decisión; alentemos a los ciudadanos abriéndoles el campo en que puedan emplear su energía y el espíritu de empresa que han desplegado con el solo anuncio de que el Gobierno se proponía a sacar el país de la senda tortuosa de las rutinas, y hacerlo marchar por la vía de recta y amplia de los principios”⁸.

Esta propuesta es recogida por Murillo pues 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 las 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”⁹.

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

⁸ González, Florentino. **Memoria de Hacienda 1847**. Citado por Arteta ibid, pág 107.

⁹ 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.

la financiación de proyectos de vías¹⁰. 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*¹¹.

Si bien es cierto que no en todos estados soberanos se puso en marcha el impuesto único directo, en algunos como Cundinamarca y Santander el mismo fue importante. Ya desde principios de la década de los años cincuenta muchas provincias habían comenzado con su cobro y con otras medidas de la ley 50, la de descentralización. 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 abolicieron 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 provincias¹².

El desarrollo de las reformas radicales iniciadas durante la administración de López rápidamente se vio truncado por los hechos políticos de 1854 en adelante. El golpe de estado del General Melo, apoyado por los artesanos, al General Obando y la corta guerra civil para su derrocamiento en poco mas de un año de gobierno de facto, terminaron en gobiernos conservadores y en la pérdida de las elecciones del partido liberal en 1856. El presidente Mariano Ospina derroto a Murillo Toro y así, los radicales liberales estuvieron por fuera del gobierno nacional desde 1854 en adelante a pesar de tener mayoría en el Congreso de la República. Las reformas radicales debían esperar una nueva oportunidad y esta apareció con la posible creación de los estados soberanos en el marco de la constitución de 1853. Si bien los hechos políticos de la misma década posiblemente hicieron dejar de lado estas nuevas herramientas fiscales, estos ya eran

¹⁰ Nieto Arteta muestra un resumen de estos y otros cambios en otras regiones en su libro citado.

¹¹ Nieto Arteta, *"Economía y Cultura.."*, pág, 141.

¹² Ver Murillo Toro, M. *Escritos Económicos*. Editorial Incunables. Bogotá. 1985.

conocidos en las provincias y por esto, cuando los radicales toman el poder pocos años después en Santander sus reformas no eran desconocidas.

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 económicas¹³. 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 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"*¹⁴.

Las expectativas puestas en las reformas fiscales de los radicales eran muy altas. No solo por el exagerado optimismo que se tenía en el impuesto directo sino también por desconocer lo importante que eran para las finanzas estatales los monopolios heredados

¹³ Ver Gómez A. y Pardo O. *Las Constituciones Políticas del Gran Santander 1853 -1885*. Escuela de Historia - UIS. Bucaramanga. 2004.

¹⁴ Ver Informe del Jefe superior del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa 1858. En Estrada, Marco. *Memorias de Santander.....* Cúcuta. 1932.

coloniales. La gestión del impuesto fue novedosa y requirió en los primeros años poner en marcha toda una serie de procedimientos que involucraba no sólo la actividad de los distritos sino también de los funcionarios de las secretarías de Hacienda. Este esfuerzo fue bien recompensado pues su recaudo se convirtió en la segunda fuente de recursos del estado, solo superado por el impuesto del aguardiente a lo largo todos los gobiernos radicales entre 1864 y 1880.

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 coloniales¹⁵. 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 alcanzó a producir los suficientes recursos para reemplazar a los tributos y cargas coloniales y Johnson está 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 discusión esta era desproporcionada para la economía de ese momento. Las críticas van más lejos, Kalmanovitz afirma que las aplicaciones de las reformas liberales por parte del gobierno de Murillo Torro fueron desastrosas para Santander¹⁶. 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

¹⁵ Ver Capítulo V, Johnson, David. *Santander siglo XIX – Cambios Socioeconómicos*. Carlos Valencia editores. Bogotá. 1984.

¹⁶ Ver Kalmanovitz, Salomon. *LA IDEA FEDERAL EN COLOMBIA DURANTE EL SIGLO XIX*. mimeo, Bogotá, 2003.

económica en Santander fue mucho más importante de lo que las cifras fiscales muestran.

Santander exportó telas de algodón y de lana, sombreros de palma de iraca, tabaco, quina, añil y café a lo largo de los años 1865 a 1890. Igualmente los empresarios privados invirtieron en concesiones de carreteras y puentes, en minas, en la concesión de monopolios del alcohol; además de negocios de importaciones y de compra de tierras tanto para cultivos de exportación como para abastecer el mercado interno con ganado. Se puede afirmar que se generó un grupo empresarial importante en la región y que en mismo empresarios extranjeros jugaron un papel central. El estado a su vez impulso muchas de estas reformas económicas y fiscales pues alentó a la participación de los empresarios santandereanos en muchas de las actividades públicas. Se entregó mediante remates, subastas públicas, el monopolio del aguardiente y el degüello de ganado, y en concesión para los empresarios privados la construcción de carreteras, puentes y líneas de ferrocarril. 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.

Los Gobiernos Radicales en Santander

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 nascente estado. De una parte, encuentra que inclusive los límites del territorio santandereano aún no están bien definidos pues hay aún tierras en discusión con el estado soberano del Magdalena. Sobre esto 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.

Temas como la puesta en marcha de la justicia y su sistema carcelario, la mala calidad de las vías y el aislamiento económico que esto conllevaba, junto con la importancia que tenía la educación en estos gobiernos se convirtieron en los temas de la agenda pública durante muchos años. En todos los informes la idea de progreso social y económico era defendida y repetida por los presidentes, secretarios y demás funcionarios públicos. Además obraban en consecuencia pues la actividad se centraba en la solución de estos problemas.

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 en 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 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. Todo esto se complementaba con los informes detallados del Procurador encargado de la justicia, del tesorero, de los funcionarios encargados de

la instrucción pública y en muchos años de estado de las vías y de la salud pública. A partir de los informes mencionados se organizaron los mismos por temas con el fin de comprender como se desarrolló la actividad pública en estas áreas.

LAS FINANZAS DE SANTANDER DURANTE EL PERIODO RADICAL

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 alcohol¹⁷.

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

¹⁷ 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, alpargatas y caña entre otros. Además, se encuentra estabilidad de precios a lo largo del periodo analizado.

de los ingresos fiscales por este concepto. Al dividir el total de los animales sacrificados en 1874 en Santander, por el valor de la renta derivada de su sacrificio se estima que cada animal pagaba alrededor de \$5 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”¹⁸.

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 republicanos¹⁹. 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

¹⁸ Ver *Informe del Jefe superior del Estado de Santander...* ibid, pág. 301.

¹⁹ Ver Kalmanovitz, S. *Constituciones y Desarrollo Económico en la Colombia del siglo XIX*. Mimeo. Bogotá. 2008.

déficit 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 compartidos²⁰. 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.

²⁰ 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.

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

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.

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 móvil 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 mas 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 la 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 años. Por degüello 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.

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 reconocimientos 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 mas 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 más desprestigiado en el comercio, el cual circula en el mercado con un descuento de más del cuatro por ciento, en tanto que los empleados de hacienda tienen que recibirlo por su legítimo valor; y claro es que debiéndose cubrir las 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 más de las infinitas molestias por que tienen que pasar para aprovecharse del valor que el comercio quiera darle a la moneda que ellos puedan disponer. No obstante la suma escasez de moneda blanca, el encargado de este despacho ha tenido siempre un especial cuidado en reservar para el pago de las raciones de los elefanciacos la poca plata que entra la caja, y si algunas veces se ha visto obligado a remitir suma en oro, está ha sido pequeña y en la clase de oro más escogido y de más fácil circulación, y 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 sería 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.

Educación en Santander

La revisión de los informes del estado soberano en los años de 1865, 1870, 1871 y 1872 permite concluir que en esos años el aumento del gasto en educación fue notable y el aumento de las coberturas también. Ya para 1872 se estima que la cobertura de primaria llegó al 20% de la población infantil y que el aumento de la matrícula de secundaria fue importante. Tal parece que la política nacional de la fundación de las escuelas normales tiene su raíz en Santander. Esto no sorprende si Dámaso Zapata fue primero secretario de instrucción en el estado soberano y posteriormente secretario del gobierno nacional de Eustorgio Salgar. Este último fue también presidente de Santander. Todos los presidentes radicales mejoraron de una u otra manera la educación, bien sea contratando más profesores extranjeros, inaugurando colegios o escuelas técnicas o arbitrando más recursos para el sector.

El informe de 1865 muestra una preocupación importante por la educación pública y afirma que con los recursos de los propios distritos *"..sostenidas con rentas municipales 82 escuelas primarias de niños y 47 de niñas en cuyas matriculas figuran 2682 de los primeros y 1525 de las segundas, lo que hace un total de 4,207 alumnos... al que deben agregarse 727 que concurren 59 establecimientos privados"*. Según el presidente Villamizar esta matrícula ha mostrado cierto avance frente a los años anteriores, pero pasa seguidamente a relacionar todas las dificultades financieras de algunos años para destinar más recursos a la educación, dada la falta de materiales y útiles para la educación. Cita el pedido que le hizo a Eustorgio Salgar y Felipe Zapata, que en ese momento trabajaban con el gobierno federal, de cuadernos y textos y de las quejas por la baja preparación de los maestros.

Las críticas anteriores terminan con una propuesta novedosa: que la responsabilidad de la educación la asuma directamente el estado soberano. La razón la encuentra en las dificultades financieras de los distritos que *"..salvo marcadas excepciones, son incapaces con sus aislados y escasos recursos de de satisfacer, no digo cumplida, pero ni medianamente, la obligación de mantener escuelas que merezcan ese nombre"*. Para tal fin propone que los nombramientos de los maestros los haga una junta de instrucción pública. Con esto se estaría en capacidad de establecer que la concurrencia sea obligatoria y el gobierno inclusive debería estar en capacidad de exigir a los padres la asistencia de sus hijos. El presidente se torna seguidamente más cauto y afirma que

esta reforma no es posible, por lo pronto, de ejecutarse dado sus altos costos financieros. Pero es optimista pues afirma que esto podría hacerse en pocos años una vez la paz se consolide y la riqueza aumente y el gobierno termine de pagar su deuda interna de bonos de primera de clase que comprometen gran parte de sus recursos. Finaliza con una propuesta práctica, que los distritos manden con sus recursos a un alumno aventajado a una escuela normal y que este como compensación se comprometa a ser maestro en ese distrito por un mínimo de cuatro años. La educación se convierte en una responsabilidad pública.

Villamizar en su informe menciona igualmente la construcción y puesta en funcionamiento de dos colegios privados, uno en Vélez y otro en Pamplona, entre los dos colegios la matrícula se acercaba a los ciento cincuenta alumnos. Resulta interesante ver como el presidente se muestra satisfecho con el cumplimiento que hacen los distritos para la *subvención* de estos colegios con sus recursos además de los recursos estatales comprometidos por el.

Estos recursos adicionales acompañaban la idea a aumentar la cobertura en educación pues se habían logrado muy buenos resultados en pocos años y se continuó por este camino. Para 1870 el total de la matrícula en primaria y secundaria llegaba a los 8,517 alumnos de los cuales apenas el 707 eran de secundaria. Se cita como ejemplo que con los colegios departamentales la matrícula en Vélez y Pamplona pasó de 200 a más de 500 alumnos. En el informe se recibe con interés la expedición de la ley nacional de julio pues la nación queda facultada para establecer escuelas normales en todos los estados soberanos.

En su informe de 1871 el general Solón Wilches presidente del estado soberano de Santander, dedica gran parte del mismo a celebrar los avances logrados en muchas áreas de la actividad pública. En educación primaria y secundaria afirma que la matrícula pasó de 8,517 jóvenes en 1870 a 13,339 en el año siguiente, con un incremento sorprendente del 56%. Al comparar esta cifra con el censo de niños varones que deben recibir instrucción, se encuentra que la cobertura se acercó al 20% en ese año. El presidente Wilches para poder financiar este aumento de la matrícula debió aumentar en \$3,000 los gastos en educación, *"no vacile en abrir un crédito adicional.. para el pago de Subdirectores (dado) que el número de alumnos, en varias escuelas, reclamaba con urgencia y cuyos empleados crea el Código para tales casos"*.

La preocupación por la educación llevó a los radicales inclusive a afirmar que la misma era un derecho universal y que se debía trabajar en ese camino. Wilches en el informe del mismo año:

“Sobre esta base sólida está parado Santander con la mirada en sus delegados, llamados a conservar sus cimientos y trazarle las gradas del progreso.... Comprenderéis que os hablo de las escuelas, que son el primer elemento civilizador de todos los países y con especialidad los republicanos, y al cual todos los gobiernos le consagran hoy su preferente atención”.

Wilches identifica muchos enemigos de esta política y se defiende argumentando que las acusaciones de tiránico del sistema de instrucción son un despropósito. Pide ayuda de los diputados para mantener esta política y para esto argumenta que el actual código es tan oportuno que ha tenido impactos notables: *“Me refiero por de pronto al gobierno nacional, que en su interés por la educación de la juventud, adoptó textualmente en su decreto orgánico de instrucción, las mismas disposiciones contenidas en nuestro Código”*. La reforma nacional de la educación con la apertura de escuelas normales fue una idea que nació en Santander y se extendió al gobierno general.

En 1872 el estado de Santander era tal vez el más interesado en poner marcha la reforma educativa impulsada desde el gobierno nacional pero que tuvo sus inicios en Santander. Solo esto explica el interés de tener un segundo profesor alemán, Carlos Utterman, además del primer profesor Blume encargado de la dirección de la Escuela Normal del estado. Por esto se le solicita al gobierno nacional que se haga cargo de esta contratación y que los dos educadores alemanes puedan trabajar al tiempo²¹. Para ese año continua el aumento de la matrícula en el estado soberano, en total se disponía de 329 planteles de educación de los cuales 18 eran colegios y los restantes 311 escuelas. De las escuelas, el mayor número eran las elementales de ambos sexos (167) en tanto que las rurales y privadas eran 119. El total de alumnos llegó a los 14,193.

Vías de Comunicación

El ideal progreso económico que defendieron los radicales encontró en las vías de comunicación su principal reto. Dada la precariedad fiscal de los primeros años los

²¹ En el informe se menciona que el embajador en Alemania, Eustacio Santamaría, inclusive hizo contactos con un tercer profesor, doctor von Fricken, pero finalmente su posible contratación fue desechada.

radicales optaron por soluciones novedosas como la entrega de concesiones a empresarios privados para la construcción y mantenimiento de vías. Estos recibían en algunos casos apoyo financiero del estado, igualmente les entregaban en propiedad las tierras baldías a lado y lado de la carretera y la renta de los peajes. En general siempre se encontró un gran interés en comunicarse a través de distintos caminos con el Río Magdalena y llegar a los puertos sobre la costa Caribe o, en su defecto con los llanos para llegar a Venezuela. Gran parte de las exportaciones de la región se transportaban vía el Tachira para desembocar en el Río Zulia y salir a los puertos del Lago de Maracaibo. Las dos rutas eran costosas y encarecían y dificultaban mucho el comercio.

Durante los gobiernos radicales los barcos de vapor ya transitaban el Río Magdalena pero aún no existía una red apropiada de caminos que comunicará a los principales centros urbanos con el río. Este fue la primera tarea que enfrentaron los gobiernos radicales y en la medida de sus posibilidades fiscales adelantaron un gran esfuerzo para financiar o atraer capitales privados a estos proyectos. Al mismo tiempo, contrataron la construcción de numerosos puentes e intentaron de diversas maneras de financiar con recursos o con trabajo el mantenimiento de las vías internas. A pesar de su posición estratégica y del interés por exportar productos agrícolas Santander estaba muy aislada con el resto del país y con las rutas comerciales internacionales.

El informe de 1865 muestra como el tema de las vías fue básico para el presidente Villamizar pues estuvo muy interesado en él. Entre sus muchas propuestas se encuentran las que hace sobre el trabajo obligatorio que debían prestar los hombres santandereanos para el mantenimiento y construcción de vías. Villamizar propone crear un cuarta categoría, además de las tres existentes, que contribuya con mucho más que las otras categorías. Dice el presidente en el informe:

".. dividir en cuatro clases los contribuyentes del trabajo personal subsidiario, conservando la proporción establecida por la ley para las tres clases existentes y agregar una cuarta que contribuya con doce jornales al año.... Con estos recursos podrían destinarse sus productos al pago de directores que inspeccionasen los trabajos".

De otra parte, la preocupación por la financiación del mantenimiento de las vías se explica por la expedición de la ley 11 de 1862 que declaro que las vías del estado las siguientes; la de San José de Cúcuta a Puente Nacional, esta pasa por Bucaramanga, San Gil y Socorro, el camino de Bucaramanga a Ocaña y, la de Capitanejo a Pamplona.

Para las cuales en efecto no se dispone de recursos y por esto concluye que se debe *"autorizar al presidente del estado para disponer hasta de la mitad del producto en dinero de la contribución personal subsidiaria que corresponde a cada distrito por donde se lleve la composición de los caminos de que vengo hablando"*.

Al mismo tiempo que se preocupaban por las vías a cargo del estado Villamizar estaba muy al tanto de desarrollo de las vías entregadas en concesión, se utilizaba para denominar esta acción la palabra privilegio, a los privados que financiaban las obras y que una vez finalizadas las obras podían cobrar peaje por su utilización. La primera vía mencionada es la de Vélez - Carare e informa a la Asamblea que esta fue entregada para su construcción y gestión a los señores Aquileo Parra, Casimiro Díaz, Eusebio Morales y un señor Téllez Caro²². El mismo presidente recorrió el camino y defiende su utilidad medida en tiempos y costos de transporte. Sobre esto hace la siguiente reflexión:

"presenta grandes ventajas para la introducción de mercancías destinadas al consumo en la parte sur de este estado y en todo el de Boyacá, pues una carga ocasiona por todo costo de transporte de Barranquilla a Vélez, once pesos incluyendo el peaje que tiene derecho a cobrar la compañía; mientras que del mismo puerto a Bogotá cuesta la conducción de una carga, por termino medio, diez y seis pesos; y agregando a esta suma cuatro pesos que importa el flete de Bogotá a Vélez, resulta un costo de veinte pesos por carga, es decir nueve pesos mas de los que importaría introducida por Carare, y seis pesos mas para las poblaciones de Boyacá; diferencia que a la verdad no es despreciable".

El informe menciona el desarrollo de otros caminos por parte de los privados como el de Zapatoca – Barrancabermeja, Camino de Cañaverales que va desde Bucaramanga a Puerto de Botijas en el rio Lebrija y que ya esta en funcionamiento, el de Jirón a la Ceiba sobre el rio Sogamoso y, el de San José de Cúcuta al puerto de Sanbuenaventura. Estas vías fueron construidas por empresarios privados, nacionales y extranjeros, que se encargaban de su financiación y de su administración. El pago de los peajes restituía gran parte de las inversiones, pero igualmente tenían beneficios adicionales como la entrega de tierras paralelas a los caminos y ventajas comerciales pues ellos eran exportadores de materias primas e importadores de bienes de

²² Este camino le produjo dolores de cabeza a Aquileo Parra. Una vez en el gobierno nacional, pocos años después, como secretario de Hacienda o como presidente apoyo con recursos nacionales su desarrollo en contra de otras vías. Esto le ocasionó fuertes disputas con los Núñez y su ala política (Ver, cap. Parks).

consumo. Lengerke al igual que otros tenía sus propios almacenes y representantes en las principales ciudades santandereanas y era uno de las importantes concesionarios.

La parte mas extensa del informe de 1870 es la que se refiere a las vías de comunicación y para cada una de ellas hay un informe tanto de su mantenimiento como de sus condiciones actuales y de su utilización. En las vías principales hay una relación de las cargas transportadas, importadas y exportadas en cada una de ellas. La mayoría de los caminos conducen a puertos en el rio Magdalena aunque algunos de ellos buscan comunicarse con el rio Paturia o la salida al lago de Maracaibo a través del rio Zulia. En este informe, el presidente del estado propone celebrar un contrato para la construcción de un camino que comunique Labateca con Tachira y estima dicha inversión en \$60,000 de los cuales el estado aportara la tercera parte y el gobierno general (nacional) lo restante. Los recursos del gobierno general provienen de la renta de la sal destinados para tal fin. El gobierno giraba estos recursos pero las quejas recurrentes en los informes de tesorería muestran el incumplimiento de dichos pagos por parte de la tesorería nacional. Finalmente el informe detalla toda una serie de inversiones menores para el mantenimiento de varios caminos, la construcción de puentes e inclusive la utilización de falúas para el transporte en los ríos como parte de los proyectos de comunicación. Un buen ejemplo ese año es la falúa construida por el señor Francisco Otero en el paso de las juntas en el rio Suarez, como parte del proyecto entre Pavas y Andalucía. Esta obra tuvo un costo de \$800 pesos.

Estas inversiones en caminos, puertos, falúas, puentes fijos y colgantes responden en gran medida al interés empresarial que se deriva de estas actividades. Las inversiones de empresarios en muchos casos eran de alto riesgo pues de fracasar debían abandonarlas pero en algunos casos estas fueron muy ventajosas. Así se desprende del informe de 1870 en donde al mencionar la gran actividad comercial del puerto de Cañaverales o Botijas que supero en importaciones las 8,000 cargas y en importaciones las 7,607. Según el informe el empresario alemán Geo Von Lengerke tuvo unos ingresos por los peajes de \$8,078 en menos de un año.

En su libro la inmigración alemana a Santander Rodríguez Plata hace un resumen de las actividades de Geo Von Lengerke para administrar el camino que comunicaba con Puerto Santander. Los ingresos por peajes eran altos, el valor del peaje por carga era alto y la queja era recurrente para los que lo utilizaban pues encuentran que era una de las pocas maneras de desarrollar el comercio y que el monopolio se favorecía de su

posición dominante. Desde hacía varias décadas el transporte fluvial a lo largo del río Magdalena comunicaba a los puertos de la costa Atlántica con los principales centros comerciales del país. Entonces por primera vez en la vida republicana se puede hablar de un comercio estable de exportaciones e importaciones para muchas de estas ciudades. Se puede argumentar que el comercio interno si bien era significativo no era tan rentable como el de exportar o importar. Las ganancias al hacer negocios con el exterior eran muy altas y la búsqueda de estas ganancias era el fin último de los comerciantes y empresarios de esa época. Salvador Camacho Roldan argumenta que el comercio apenas representaba el 20% del total de la actividad económica en la década de los años ochenta. Esta conclusión la hace a partir de estimaciones del movimiento de carga por las vías, del pago de peajes y de las pocas estadísticas que en esos años se llevaban. Sin embargo, deja de lado que la ventaja del comercio con el exterior era la posibilidad de obtener altas ganancias en pocos años. El mercado interno no era tan rentable.

Por esto no debe sorprendernos el alto nivel de ingresos obtenido por Lengerke con sus peajes por la vía que el mismo había construido. La construcción del camino al Puerto de Botijas en el río Lebrija en efecto disminuyó el costo del transporte.

La administración de una vía era mucho más compleja de lo que una primera aproximación indicaría. El viaje de una carga de mercancías para llegar o salir de Bucaramanga era una actividad que podría demorar varios días. Esto significaba que, además de construir un camino de piedra aceptable se debían ofrecer muchos servicios más. En primer lugar estaba garantizar la seguridad en el camino no solo de los ocasionales problemas por ladrones sino también por los ataques de indios que además de robar la mercancía significaba enfrentamientos armados y muertos en estas refriegas. Las quejas del contratista son recurrentes por este tema y ocasionó disputas con las autoridades del estado soberano. En especial hay referencia a este tipo de problemas en camino que comunica Zapatoca con el río Magdalena.

Segundo, el transporte de las cargas al puerto se hacía en mulas por lo que estas iban en caravanas debidamente cuidadas por vigilantes pagados por la empresa del empresario alemán. En las noches estas caravanas descansaban en fincas adecuadas para tal fin en donde además de alojamiento a los comerciantes viajeros se atendía en potreros con pasto y agua a los animales. No siempre fue fácil conseguir campesinos que se quisieran encargar de administrar estas fincas y en sus informes Lengerke

cuenta que a pesar de su intención de entregar parte de la tierra que le entregaban al lado del camino esto no siempre fue fácil. Algunos de estos “paraderos”, por llamarlos de alguna manera, eran muy alejados y en zonas deshabitadas y en tierras de poca calidad para cultivos de pan coger.

Lengerke tenía su propia recua de mulas que utilizaba tanto para transportar sus propias mercancías que entraban o salían de Santander como para vender servicios de transporte de mercancías ajenas. La relación de cargas ingresadas y salidas muestra un florecimiento de esta actividad a lo largo de los informes relacionados por Rodríguez Plata y coincide con la apertura de almacenes en las ciudades santandereanas que se menciona en las Crónicas de Bucaramanga de García.

Santander entre las diferentes cuentas cruzadas con el gobierno de la Unión tenía recursos destinados al fomento de las vías de comunicación. Este era un auxilio decretado por el Congreso para *la composición de caminos públicos*. En 1870 de los recursos apropiados en el presupuesto federal por \$11,000 solamente ingresaron efectivamente \$4,580. Desde 1869 los recursos destinados para este fin eran las rentas de las salinas de Zipaquirá. En los años siguientes esta renta se convertiría en muy importante y en un gran punto de discusión entre los presidentes de los estados, los representantes de los partidos políticos y al interior del mismo gobierno de la Unión.

En 1871 la situación de las finanzas públicas de Santander tendía a mejorar, la expresión de este mejor nivel de recursos era la financiación de mayor gasto público. Así, el interés de los presidentes por las vías se mantenía y se aumenta el gasto destinado a la construcción y mantenimiento de vías, a la importación de puentes de Europa y al funcionamiento de falúas mientras los puentes importados llegan. En el informe se hace una mención especial a la construcción de una vía férrea, la del Paturia que iría hasta Bucaramanga, Girón y Piedecuesta, y a la mejora de la navegación para que los vapores se acerquen más a la zona del Carare. Ambos contratos se celebraron con Robert A. Joy. Según Wilches los seis caminos que llevan al río Magdalena son la *garantía de la futura riqueza comercial del Estado*. Además se preocupa por la necesidad de mejorar otros caminos como el que comunica García Rovira con el Casanare. En él ve mucho bienestar económico como la disminución de las compras de ganado que estima llegan a los \$200 mil pesos anuales y que seguramente valdrán menos si este ganado viene del Casanare.

En eso año el gobierno nacional expidió la ley mejoras materiales y el presidente Wilches si bien defiende su espíritu duda mucho de su aplicación práctica. Si antes se entregaban partidas para cada vía, ahora el gobierno en la nueva ley decide cuales obras serán *protegidas* por la ley, es decir financiadas, para tal fin hizo un estimativo de \$14.4 millones de pesos. Según Wilches con esta ley:

“No se realizará ninguna empresa de las que determina la ley referida, por la sola garantía que esta establece, pues esta realidad no la producirá sino la confianza en la paz, y las circunstancias ventajosas que ocurran a la formación de los cálculos económicos, así es que la protección establecida, es innecesaria en el caso al empresario, y ruinoso en el otro al Tesoro público”.

Por demás el presidente ve en el aumento de los aranceles que trae la ley como negativo para los santandereanos, según la ley se aumentan *en un 25% los derechos para importación de las mercancías extranjeras, y 0.20 ctvs. Por cada 12.5 kilogramos sobre la sal del país y su equivalente derecho de importación e internación de la sal extranjera.*

El comercio del estado soberano se hacía a través de 6 puertos: Cachos, Cañaverales, Carare, Paturia, Santander y Marta. Del total de cargas importadas y exportadas la mayoría se hizo en 1871 por el puerto de Cachos con un 80% del total. Tal parece que en la medida que se construían caminos mejores que acortaban el tiempo del viaje al río Magdalena, cambiaba la utilización de los mismos y se dejaban de utilizar los otros por lo menos para el comercio con el exterior. Solo esto explica que es su momento el camino de Santander fuera el más utilizado, después el de Marta y por último el de Cachos. Las exportaciones muestran la importancia del café en ese año pues solo en 1870 se exportaron poco más de #42 mil cargas y ya para el primer semestre de 1871 se llegó a cerca de #29.5 mil cargas. Son importantes igualmente las exportaciones de cueros, Tabaco y Quina. Esta última llegó a las #2,500 cargas registradas en los puertos de Santander, en tanto que para el primer semestre de 1871 se exportaron #825 cargas. En tabaco se exportó #1,134 cargas en 1870 y #632 en el primer semestre de 1871.

El interés del presidente Wilches por trabajar con el gobierno nacional en muchas ocasiones buscaba apoyar más sus decisiones que por obtener beneficios para su región. Así, en relación con la construcción del Ferrocarril del Norte en el marco de la ley de mejorar materiales le propone a la asamblea que:

“podéis contribuir procurando que los particulares hagan cesión de los terrenos que fueren necesarios, o efectuando la expropiación de cuenta del Estado, y para mayor eficacia juzgo que debéis comprometer el Tesoro público en ayudar al Gobierno nacional en una parte de la garantía del siete por ciento, si la vía fuere la central, a cuyo mismo fin opino que debéis excitar a las Legislaturas de Boyacá y Cundinamarca. Cualquier esfuerzo seria pequeño ante el poderoso bien que dejaría la locomotora renovando en mil formas la riqueza muerta del Estado, que puede ofrecerle en abundancia al extranjero y en solo su territorio, todos los productos espontáneos de que dispone el suelo de América”

De otra parte, el informe hace una relación detallada del viaje recibir las obras del camino del Paturia y de la canalización del caño del Paturia para que puedan transitar vapores. Esta obra estaba financiada también por el gobierno nacional y la adelantó el contratista Robert Joy, una vez recibida esta obra se contemplo la necesidad de continuar con la canalización del Carare. Para esto el contratista *“tiene arreglada en el puerto “Paredes” la poderosa máquina de excavación con que hizo la limpia del caño de Paturia”*. La construcción de puentes de alambre sobre el rio Suarez por parte Lengerke, Ramón Vázquez y de José Göoding facilitó igualmente el transporte de personas y mercancías. Así mismo el presidente logró que Lengerke arreglara las disputas por *los derechos “en la vía al puerto de Marta, rebajando notablemente el pasaje de aquel camino a favor del distrito de Girón, quien por ellos se encarga de su composición”*.

El trabajo en las vías del estado incluye algunas vías de comunicación dentro del estado y no solo las que comunican con el rio Magdalena u otros estados. Una de ellas es la malísima vía que comunica Buenavista con San Gil. Esta vía tuvo tropiezos anteriores y se convirtió desde años atrás en un problema para Santander. Dice el presidente sobre esta:

“Hube de adoptar el sistema de administración, porque a la licitación que se abrió no se presentó una sola propuesta, siendo opinión de muchos, que el costo de la obra no sería menor de veinte mil pesos; y cuyos gastos hasta ahora incluyendo los hermosos puente, y los que se harán en estos días para tender a los últimos reparos, no excederán de \$5,500. Las expropiaciones de terreno fueron evaluadas a \$40 la hectárea”.

Para el mantenimiento de vías a cargo de los Jefes Departamentales se aprobó en el presupuesto una partida de solo \$6,000, cifra que considera muy baja el presidente Wilches por lo que solicita que esta sea ampliada para así complementar los recursos de las salinas nacionales destinados para tal fin. Sin embargo, años atrás se decidió

que para mantenimiento de las vías existía una fuente importante de recursos en especie o en dinero muy cuestionada por Wilches en su informe:

"es el trabajo personal que deben pagar todos los varones diez y ocho a sesenta años, sin ninguna distinción en la infinidad de condiciones pecuniarias, que son el desnivel eterno de la humanidad; recurso que yo considero ineficaz, y sobre todo, desnudo completamente de equidad, siendo de entender que esto último es lo que ocasiona la ineficacia de la medida....Si para las demás contribuciones se clasifican las diversas escalas pecuniarias del individuo, no sé por que en esta se desechado la regla única con que se puede fijar equitativamente las cargas individuales que ocasionan gravamen monetario. Causa no se que especie de pasmo ver a un rico propietario pagando sus seis o nueve reales de sus tres jornales y encontrar luego al infeliz proletario trabajando exánime por igual número de días".

Propone por esto reformar su cobro bajo otros criterios:

"Juzgo pues que debéis abolir este impuesto, o hacer que se cobre con las mismas reglas a que esta sujeta la contribución directa; de lo contrario, será ineficaz".

El informe de este año menciona por lo menos seis vías internas más para las cuales se han destinado partidas, se han celebrado contratos o sus construcción y mantenimiento se hace en asocio con otros interesados. Así, de Ocaña afirma que las vías se encuentran en perfecto estado de servicio en razón del apoyo del obispo de Dibona igualmente interesado en comunicarse con el río Magdalena o el Lebrija.

Ya para 1883 las finanzas de Santander estaban en un alto periodo de prosperidad y el monto de las inversiones físicas llegó a niveles que nunca hubieran sido esperados en años anteriores. El departamento de fomento del estado soberano era con diferencia el que mas recursos movilizaba y el que tenía una mayor actividad. Así, solo para el mantenimiento de caminos centrales y para pasos peligrosos se destinaron en total \$22,000 pesos distribuido entre los 9 departamentos. Estos recursos como se sabe eran administrados por los Jefes departamentales. De estos recursos el 25% se destinó al departamento del Socorro. Este monto de recursos cuadruplicaba lo destinado a caminos a principios de la década de los años setenta.

Pero tal vez la obra de infraestructura mas importante que se construía, además de la compra de un lote para la construcción del Capitolio por \$10,200 pesos, era el ferrocarril del Santander. Esta vía que comunicaba con Puerto Wilches estaba a cargo del estado soberano y movilizaba una gran cantidad de recursos, personal y esfuerzos muy por encima del promedio de las demás obras que enfrentaba Santander. El

ingeniero en jefe Abelardo Ramos, estaba al frente de cerca de 50 trabajadores encargados solo de la parte técnica y administrativa de la obra. Para la construcción de esta vía la gerencia disponía de hospital y botica, que al momento de la visita del presidente Wilches a finales de 1882 en diciembre de 1882 tenía 15 enfermos registrados y, además imprenta, carpintería y herrería. En paralelo a la construcción del ferrocarril se tiende una línea de telégrafo la cual en realidad era un contrato más. La administración directa de esta obra es el primer gran proyecto de inversión de Santander y en cual la administración comprometió los recursos estatales.

La visita del presidente Wilches igualmente reviso el manejo contable de esta gran inversión y dio fe de los libros de borrador, diario, mayor y Caja. Las cuentas relacionadas en el mayor eran las siguientes: *Caja, Tesoro del Estado, jornales, Provisiones, Gastos generales, Útiles de escritorio, Bienes muebles, Útiles de servicio, Útiles de construcción, raciones, Construcciones, Camacho & Vengoechea, Obreros, Balance, Personal, Agencia Fiscal, Anticipaciones, Intereses, premios y descuentos, a. Pérez & Cia y Ganancias y Perdidas*. El gobierno nacional igualmente dispone de una oficina de Administración de la Hacienda Nacional para llevar el control de los recursos ejecutados en la obra. Gran parte de estos recursos eran nacionales. La visita de Wilches termina felicitando al ingeniero Ramos y resalta el correcto manejo de los recursos.

La obra ya disponía de una locomotora que se utilizaba para el transporte de materiales pues ya estaban varios kilómetros de vía férrea construidos y en uso, la locomotora "General Wilches" la manejaba el ingeniero mecánico inglés Cornelio Mackey, y la trocha que comunicaba con Sabana de Torres, de poco más de 41 kilómetros, estaba contratada en su totalidad. Según las cifras del informe solo en gastos operativos en esta vía se gastaban unos \$10,000 pesos mensuales cuando inicialmente estos gastos eran de \$5,000 pesos. Esto sin tener en cuenta las importaciones de maquinaria que eran muy costosas. La relación de gastos del ferrocarril de Santander entre septiembre de 1882 y marzo de 1883 llega a la alta suma de \$143,920 pesos. De este total, poco más de \$70,000 pesos se remesaron a las oficinas de la empresa en Puerto Wilches y \$60,237 fueron gastos hechos por A. Perez y Cia. , por pagos de material rodante para la empresa del ferrocarril. Los gastos restantes fueron pagos directos de la tesorería del estado con contratistas para transporte de materiales, víveres y similares.

Los gastos de estos siete meses junto con los ejecutados que se relacionan en este informe junto con los ejecutados antes de septiembre de 1882, por \$250,354 pesos, para la construcción del ferrocarril de Santander llegan a los \$437,260 pesos en poco menos de año y medio. Cifra muy alta si se la compara con los ingresos totales del estado en ese año, ver cuadro 1.

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 justas 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 se crearon además impuestos nuevos.

El gasto público igualmente creció en forma destacada y este se concentró en áreas que ellos, de acuerdo con sus ideas liberales, defendían. En especial hay que destacar educación y las vías de comunicación; sin embargo los gastos en justicia y beneficencia fueron muy importantes de acuerdo con informes públicos y no se den dejar de lado. No sobra mencionar que ellos abolieron la pena de muerte, decidieron que la penas mas alta era de solo diez años y por principio acabaron los tratos degradantes a los presos como golpes o torturas. Creían que el sistema carcelario servía para corregir al delincuente y que esto era necesario pues estos debían tener una segunda oportunidad

en la sociedad. Desarrollaron un complejo aparato de justicia, con una nómina grande de cobertura estatal y además construyeron cárceles y centros de reclusión. Esto debe ser estudiado con más detalle.

En conclusión, los radicales fueron buenos administradores y la administración como ejercicio se convirtió en unos 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. El secretario de Hacienda Torcuato Carreño era un gran defensor de la administración pública y le puso mucha atención al desarrollo de los códigos fiscales y manuales de administración pública. Gran parte de su informe se centra en resaltar las buenas y malas prácticas de los funcionarios públicos. Dice en su informe de 1882:

"La ciencia de la administración de rentas de un Estado, es la organización racional de sus finanzas, lo cual puede considerarse como uno de los beneficios que ha dado el triunfo de la libertad política de nuestro país.... La ley es regla del derecho, fuente de obligaciones y principio de todo recurso de justicia. Las leyes, pues, son la fuente mas dura y el más alto origen del derecho administrativo... El estado de Santander ha venido formando un cuerpo de legislación, que no muy tarde será completo, principalmente en lo relativo al ramo fiscal... Rentas, contribuciones o impuestos establecidos con justa proporción; actos orgánicos de la materia fiscal, todo es del dominio de dicha legislación".

Carreño se extiende aún más y hace un recuento de malas prácticas administrativas .. *para evitar la mala trascendencia de actos que directa o indirectamente afectan al tesoro público.* Estas son,

"Enajenar derechos que correspondan al Estado; Dar títulos contra el tesoro por rentas pensiones, auxilios; Conferir honores muy costosos; Cercenar, suprimir, excluir una parte ó el todo de las rentas establecidas, cuya percepción se halla regularizada; Restablecer necesidades eliminadas; Hacer demasiado costoso el cobro de las rentas; Sostener empleados inútiles ó innecesarios; Apoyar empresas improductivas para el estado y por consiguiente ruinosas; Conceder auxilios cuantiosos de diverso género; Entrar en contratos desventajosos o gravosos para el Estado; Recargar el Presupuesto de gastos cada año, y dejar un déficit mas considerable, cada vez; Regalar las rentas a los rematadores de ellas , haciéndoles condonación de las cantidades que dejaron de pagar".