

**Juan Gonzalo Zapata Giraldo. *Reforma radical en el Estado de Santander, 1850-1885*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2015. 342 páginas.**

Paola Ruiz\*

En este libro, producto de su tesis doctoral, Juan Gonzalo Zapata aborda el estudio de algunas políticas llevadas a cabo por los liberales radicales y rescata su legado político no siempre reconocido por la historiografía. Esta generación, producto de la coyuntura de medio siglo y heredera de la Independencia, buscó llevar a cabo una serie de medidas que tenían como fin transformar las condiciones sociales, económicas y políticas del país. Con la llegada del liberalismo al poder en 1849 se dio inicio a ese proceso de transformación que sin embargo, fue creando una división al interior del liberalismo que llevó a la constitución de una facción de corte más radical que creía que las reformas debían llevarse al extremo. Si bien este grupo se fue delineando desde mediados de la década de los 50, tuvo su pleno apogeo con la sanción del régimen de Rionegro en 1863.

Zapata se centra en tres áreas en las cuales los liberales radicales pretendieron dejar su mayor impronta, tomando como caso específico el Estado federal de Santander. A través de la construcción de caminos y ferrocarriles, la reforma fiscal y la educativa, los radicales no solo expusieron su proyecto ideológico, sino también su deseo por mejorar las condiciones materiales del país. La atinada elección de Santander, de acuerdo al autor, ayuda a compensar el desequilibrio de los estudios historiográficos que tradicionalmente han estado a favor de otros Estados federales como Antioquia, desequilibrio cada vez menor con estudios particulares como este. Pero también pone de presente que a pesar de los desarrollos desiguales que tuvo el proyecto radical, fue en Santander en donde mejores resultados obtuvo, logrando consolidar allí su dominio político y haciendo de él, su laboratorio por excelencia<sup>1</sup>.

Los dos primeros capítulos del libro tienen como objetivo caracterizar de manera general a los radicales y al periodo federal, lo cual es de gran ayuda para introducir al lector a los problemas posteriores que analiza el autor. Sin embargo, hubiera sido de mayor utilidad en vez de describir cronológicamente cada una de las presidencias que se sucedieron desde 1864 hasta 1886, trazar líneas generales de las políticas que fueron esbozando los gobiernos nacionales y su incidencia en la manera como se delineó el proyecto radical.

El tercer capítulo aborda una de las grandes reformas emprendidas por los radicales: la fiscal. A través de la descentralización de rentas y gastos públicos, decretada en 1850

---

\* Candidata de doctorado en Historia por El Colegio de México y magíster en Historia por la misma institución e Historiadora de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: ruiz.paola@gmail.com.

<sup>1</sup> Zapata Giraldo, Juan Gonzalo. *Reforma radical en el Estado de Santander, 1850-1885* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2015), p. 19.

por el gobierno de José Hilario López, se buscó mejorar la recaudación, administración e inversión de los escasos recursos fiscales tanto a nivel nacional como local. La autonomía de las provincias para decretar contribuciones y establecer gastos, se consolidó con la creación de los estados federales. En el caso de Santander, según Zapata, la innovación más importante y la que permitió una mejora sostenida de las finanzas, fue el establecimiento del impuesto directo. Aunque este no logró convertirse en renta única como lo esperaba Manuel Murillo Toro, su principal impulsor, se consolidó desde la década de 1860 como una de las principales contribuciones solo por detrás de la de aguardientes y degüello. El éxito de este modelo fiscal habría radicado no solo en la implementación del impuesto sino también en la recaudación descentralizada del mismo, que se encomendó a los distritos parroquiales.

No obstante, estos dos elementos (implementación del impuesto y recaudo descentralizado) no son suficientes para explicar el éxito radical y la particularidad santandereana. Un primer problema que encontramos es que el autor parece asumir el impuesto directo como una innovación introducida por los radicales en 1858. Sin necesidad de retroceder hasta 1821, momento en que se instituyó por primera vez, sería necesario que Zapata abordara el establecimiento de la contribución directa que decretaron la mayoría de las provincias desde 1850 como consecuencia de la Ley de descentralización de rentas. Bajo denominaciones como impuesto, subvención o contribución provincial, fue establecida en provincias como Bogotá, Cauca, Cartagena, Mariquita, Medellín, Neiva, Ocaña, Socorro, Tundama y Valledupar, por solo mencionar algunas. Todas sin excepción encargaron a los distritos parroquiales a través de sus cabildos, de la elaboración de los catastros, de la fijación de la cuota individual de cada contribuyente y de la recaudación. Sin estas experiencias previas no es posible entender las modificaciones que planteó Murillo en Santander ni su éxito o fracaso.

El segundo problema es que el autor no menciona algunos aspectos esenciales del impuesto establecido por los radicales, los cuales podrían explicar mejor sus resultados fiscales. De estos consideramos importantes al menos dos. El primero es un cambio que se introdujo con respecto a las contribuciones provinciales previas, y fue que estableció como base gravable solamente la propiedad mueble e inmueble existente en el estado, excluyendo la renta, que para Murillo era un elemento sumamente variable año a año y que por lo mismo no podía ser considerado una base sólida de tributación. El segundo aspecto importante, es que estableció un principio de reciprocidad a cambio del pago del impuesto. Esto quería decir que el Estado no garantizaría ni protegería la propiedad ni riqueza de aquellos que no pagasen la contribución y, en consecuencia, no sería posible hacer ninguna operación de compraventa, traspaso o sucesión ni se reconocería para efectos legales como poseedor de una finca a quien no pagara el impuesto. Aún más, podían declararse como públicas las propiedades que después de cinco años no hubiese reconocido al tesoro suma alguna de contribución.

Por otro lado, un elemento que salta a la vista en el panorama delineado por Zapata es la ausencia total de conflicto en torno al diseño e implementación del impuesto directo. Las antiguas provincias habían tenido que enfrentar sendas disputas políticas e ideológicas en torno a su conveniencia política, social y fiscal. ¿Cómo explicar la

ausencia de confrontación en Santander?, ¿es ella indicativa de una mayor aceptación del impuesto por parte de la población santandereana o de una mayor legitimidad de la autoridad política que lo fija y recauda?, ¿podría el éxito de este modelo fiscal radicar en la manera como la autoridad política del estado y de los distritos gestionaron esos conflictos? Este panorama contrasta con el planteamiento de David Johnson, quien ha mostrado la dificultad que tuvo Murillo para implementar la contribución y la oposición que generó, al punto de ser un elemento importante en la rebelión iniciada en 1859 y que desencadenaría la guerra civil de ese año<sup>2</sup>. Para Johnson, el éxito fiscal de los radicales en torno al impuesto sería más bien relativo antes que absoluto –como parece sugerir Zapata–. A nuestro modo de ver, el problema de la explicación propuesta por Zapata no está en el énfasis dado al impuesto directo, sino en atribuir el éxito del modelo fiscal santandereano a la implementación novedosa de él, sin analizar su diseño fiscal y sin responder por qué se logró allí lo que las provincias en más de cuatro años de implementación no lograron.

El cuarto capítulo analiza la segunda gran reforma emprendida por los radicales, que se centró en la mejora de la infraestructura a través del impulso dado a la construcción de caminos y ferrocarriles. Este era un elemento vital dentro de su proyecto político como medio no solo de intercambio comercial, sino también social y cultural. Los gobiernos del Estado se enfocaron no solo en mejorar las vías existentes sino también en emprender la construcción de otras nuevas, buscando optimizar la articulación entre sus poblaciones y con zonas como el Carare. Para llevar a cabo estos proyectos se acudió a recursos propios, a la ya conocida contribución personal subsidiaria y a algunos recursos de origen nacional. A este respecto es interesante el énfasis puesto por el autor al uso que el gobierno federal hizo de una parte de los ingresos obtenidos por las salinas para la financiación de vías de comunicación, en especial ferrocarriles. Quizás la más importante para el Estado de Santander fue el ferrocarril del Norte.

En este capítulo se hace evidente un problema del texto y es la excesiva descripción que no pocas veces termina sustituyendo al análisis. El autor hace un recuento de los proyectos, muchos de ellos fallidos, emprendidos para la apertura de caminos<sup>3</sup> y de las concesiones hechas por el estado a empresarios privados para la construcción de nuevas vías de comunicación<sup>4</sup>. Pero no hay un análisis, por ejemplo, sobre los éxitos o fracasos de estas medidas, de las implicaciones de la apertura de nuevas vías, de los modos cómo modificó las redes de comercio o intercambio a nivel regional o local, las variaciones en estos patrones y sus impactos directos en la economía o la articulación política y social del estado.

Finalmente, el capítulo cinco analiza la tercera gran reforma y quizás la que mejores resultados arrojó tanto a nivel federal como estatal: la educativa. Zapata muestra que

---

<sup>2</sup> Church Johnson, David. *Santander siglo XIX. Cambios socioeconómicos* (Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1984).

<sup>3</sup> Zapata Giraldo, Juan Gonzalo. *Reforma radical en el Estado de Santander, 1850-1885* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2015), pp. 190-208.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp.216-219.

durante el periodo federal se extendió ampliamente la matrícula escolar, aumentaron las escuelas normales y se llevó a cabo una mejora significativa de la infraestructura física. Para el autor el problema educativo pasaba por una lucha ideológica entre los radicales y los conservadores y muy especialmente, entre radicales e Iglesia. La reforma de 1870 fue, en su concepto, quizás una de las mayores reformas educativas a lo largo del siglo e implicó un debate ideológico de gran trascendencia no solo sobre el papel de la Iglesia en la educación, sino también sobre los límites del federalismo y las paradojas del liberalismo. Esta reforma no tuvo mayor trascendencia en Santander y antes bien, habría tomado como referencia la Ley santandereana sobre educación expedida en 1864, que había sancionado ya la obligatoriedad y gratuidad de la educación pública.

A nuestro modo de ver, algunos de los problemas del libro se originan en el manejo que hace el autor de las fuentes e información. Lo primero que habría que decir es que Zapata deposita una confianza excesiva en las fuentes, sobre todo en las oficiales que constituyen la base principal de su trabajo. No cuestiona los datos aportados por estas, su origen y veracidad, sobre todo en el caso de estadísticas fiscales. Tampoco los intereses políticos, ideológicos o de otro tipo de quienes las produjeron. A esto habría que agregar la ausencia, esencial en el trabajo historiográfico, de confrontación de fuentes e información. Para temas concretos, Zapata restringe el análisis a la visión específica de un solo autor. Tal es el caso de Salvador Camacho Roldán, cuyos escritos son tomados al pie de la letra para abordar el problema de los caminos y vías de comunicación en Santander. La importancia y complejidad de los temas que aborda el autor, ameritarían la consulta de una gama más amplia de voces que dieran cuenta de los diferentes actores que intervienen, los intereses que los guían y la heterogeneidad de posiciones frente a un problema concreto.

El libro como se ha dicho, es un esfuerzo importante que intenta contribuir al estudio del Estado federal de Santander y a los legados del radicalismo. El uso hecho por el autor de las fuentes, que debieran ser vistas como una vía para acceder al pasado y no como una representación objetiva de él o una explicación por sí misma de las dinámicas históricas, limita los alcances de las explicaciones propuestas por Zapata. No obstante, abren la posibilidad de renovadas investigaciones que intenten como éste, análisis de problemas particulares en escenarios concretos, que arrojen luces no solo sobre los proyectos ideológicos de los radicales, sino más importante aún, sobre sus resultados, éxitos, fracasos y legados.