

Pilar López-Bejarano, *Un Estado a crédito: deudas y configuración estatal de la Nueva Granada en la primera mitad del siglo XIX*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana/European Research Council, 2015, 276 pp. (Colección Ópera Eximia).

UN ESTADO A CRÉDITO Y SIN CRÉDITO

La formación del Estado colombiano durante el siglo XIX fue, por decir lo menos, tortuoso. En la historiografía sobre este proceso y periodo, la escasez crónica de recursos del gobierno central, agravada por la recurrencia de conflictos civiles de distinto tipo y alcance y por el estancamiento económico, se lista con frecuencia como uno de los factores que condicionaron de manera decisiva el avance del proceso de construcción de instituciones estatales, al tiempo que sirve para explicar los retrocesos. La situación era efectivamente tan crítica que es difícil encontrar un mensaje presidencial o una memoria de Hacienda o del Tesoro en donde no se haga al menos una mención, en algunos casos en tono desesperado e incluso suplicante, sobre la acuciante situación de las arcas públicas. La precariedad de los ingresos fiscales se tradujo, o al menos ese es el orden de la secuencia defendido hasta ahora por la historiografía colombiana, en un creciente endeudamiento.

En su libro *Un Estado a crédito: deudas y configuración estatal en la Nueva Granada en la primera mitad del siglo XIX*, Pilar López-Bejarano se embarca en el proceso de desentrañar la conformación de la fiscalidad neogranadina, teniendo como eje de su análisis el endeudamiento interno. Se enfoca en este asunto porque, como lo muestra de manera bastante convincente a lo largo de su trabajo, la deuda representa el eje y el engranaje de las finanzas de un Estado que durante todo el periodo de estudio se mantuvo *empeñado*. Esto no sólo restringió notablemente sus capacidades, sino que comprometió su estabilidad y dio origen a una situación por lo menos irónica, el de un Estado, el neogranadino, que vivía a crédito pero sin crédito. Desentrañar cómo un Estado empeñado y con una escasa capacidad de endeudamiento logró vivir a crédito es uno de los objetivos de esta obra.

Haciendo uso de un amplio abanico de fuentes primarias, entre las cuales encontramos documentos oficiales tanto civiles como militares –incluyendo las memorias de Hacienda, contratos de empréstitos y suministros, vales y recibos de préstamos, discusiones en el Congreso y legislación–, memorias personales, pleitos judiciales, protestas y representaciones de ciudadanos y prensa, López-Bejarano esclarece el origen de la deuda interna. También responde a preguntas sobre cuándo, cómo y en qué cuantía se endeudó el Estado. Y al hacerlo, desafía algunas nociones no sólo sobre

la formación de la fiscalidad neogranadina, al cambiar la perspectiva con la que se aborda el problema de la deuda, sino también del propio Estado. Esto porque, como sostiene la autora, no es únicamente el déficit público el que causa la deuda, sino la deuda pública la que le da un orden a las finanzas del Estado. Y esto último no sólo porque el Estado neogranadino nació *prendado* –hace referencia con esto a los créditos contratados por la Gran Colombia en Londres y a la deuda colonial, reconocida sólo parcialmente después del largo debate que se generó sobre su legitimidad–. Durante el periodo en cuestión, las diversas fuentes de ingreso existentes estaban afectadas al pago de deudas internas. Es por esto que López-Bejarano concluye que es ineludible abandonar la idea de considerar los ingresos del Estado como un monto que el gobierno asigna de manera centralizada, siguiendo un orden de prioridades, para cubrir ciertos gastos. Era todo lo contrario. Es decir, los compromisos se establecían primero y los ingresos futuros eran la garantía que permitía el gasto inmediato. Es por esto que el endeudamiento se convierte en el eje del funcionamiento del sistema.

No obstante, el objetivo de la obra no es únicamente el de desenmarañar la historia de la deuda interna neogranadina, sino que busca entender el endeudamiento público como un entramado de relaciones de actores de distinto tipo, siendo la triada comerciantes, agiotistas y gobierno la más reconocible. Sin embargo, considerar sólo a estos tres agentes dejaría por fuera una multiplicidad de actores y a la población en su conjunto que con una mayor o menor libertad fue parte esencial del proceso de endeudamiento. Esto porque el endeudamiento interno no sólo consistía en los empréstitos de los comerciantes, sino también los préstamos voluntarios o forzosos a la población –mecanismos extraordinarios que se convirtieron en recurrentes–, los sueldos retenidos, no pagados, a funcionarios públicos civiles y militares, el pago de impuestos con papeles del Estado, los suministros al gobierno, compra de tierras y bienes nacionales a cambio de deuda, indemnización por la manumisión, entre otras muchas formas.

Entender el endeudamiento como un entramado de relaciones le permite a Pilar López-Bejarano acercarse a las prácticas que definieron las vías de formación del Estado-nación colombiano y alejarse de las visiones teleológicas que buscaban las causas y las razones del surgimiento de un Estado central e impersonal. Porque si la autora algo logra mostrar de manera efectiva, es que el endeudamiento no tuvo nada de impersonal. La efectividad de las diferentes administraciones en contratar créditos, necesarios para ganar las guerras civiles –se extiende en las guerras de los autodenominados *supremos* y en el exitoso esfuerzo bipartidista por derrotar a Melo en 1854–, fueran voluntarios o forzosos, dependía del funcionamiento de unas complejas redes personales y clientelas y de complicadas negociaciones con grupos de poder regionales y locales, las cuales

condicionaron, al tiempo que ayudan a explicar las dinámicas del funcionamiento del Estado. El estudio de caso sobre el negociante Judas Tadeo Landínez, cuyos préstamos permitieron al gobierno triunfar en su lucha contra los caudillos insurrectos en 1839, los llamados *supremos*, es una de las tantas instancias en donde se confirma lo indispensable de contar con redes personales para obtener recursos.

Si para obtener recursos los gobiernos en turno pusieron en juego los mecanismos institucionales, apoyados por los poderes fácticos locales –sin la disposición de los caudillos locales era virtualmente imposible lograr que los ciudadanos pagaran los empréstitos forzosos o las llamadas contribuciones directas–, los acreedores del Estado debieron poner en funcionamiento complejas redes interpersonales, con la capacidad incluso de influir en la legislación, para lograr que este les pagara lo adeudado. En este aspecto, los pequeños deudores, incluyendo los funcionarios públicos a quienes ocasionalmente se les pagaba con vales públicos, fueron los grandes afectados porque debían recurrir a los agiotistas, quienes compraban sus obligaciones con un descuento considerable. Eran estos últimos los que acumulaban diversas obligaciones y, con mayor o menor suerte, conseguían que algún gobierno honrara las deudas y pagara, en dinero o con tierras o privilegios de distinto tipo, o bien, compromisos previos.

En la dinámica de endeudamiento del siglo XIX, la distribución de empréstitos forzosos o de contribuciones directas merece una consideración especial en este libro. Aunque López-Bejarano es muy clara al precisar que no podemos hablar de un Estado central fuerte y solvente que coordine y se imponga a los poderes locales, sí muestra cómo diversos gobiernos en situaciones de guerra pudieron recabar información sobre la riqueza de los habitantes, repartir contribuciones de distinto tipo y cobrarlas. Una de las preguntas que deja abierta esta obra es si esto fue posible –recabar esta información y distribuir contribuciones– y viendo las peripecias que debieron pasar las administraciones neogranadinas para financiar el permanente déficit presupuestal y reunir recursos para imponerse en los conflictos civiles, ¿qué factores impidieron el establecimiento de un sistema tributario regular que permitiera el funcionamiento y mantenimiento estable del Estado neogranadino? Aunque la respuesta a esta pregunta se escapa al alcance de esta obra, el enfoque empleado y los procesos descritos y analizados en esta aportan a la creciente literatura sobre la fiscalidad en Colombia y a comprender la paradoja de un Estado que sobrevivió a crédito y sin crédito.

DOI: 10.18232/alhe.v23i3.740

Ricardo Kerguelén Méndez
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
Bogotá, Colombia