

# **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, 2015), 274 pp.**

El Estado vuelve a ser importante como objeto de investigación en las ciencias sociales y, en especial, para la ciencia histórica en Colombia. Tal vez, porque la coyuntura nacional lo ha propiciado, o tal vez porque se han acumulado preocupaciones que volvieron imperativo restituir la importancia de algo que la historiografía política había desplazado por otros asuntos. Además, tanto hablamos del Estado, de esa cosa informe a la que le adjudicamos más defectos que virtudes, que puede ser el momento indicado para precisar su definición; pero sobre todo, de demostrar cuan fundamental es conocer su devenir el cual, en buena medida, ignoramos. Tenemos percepciones cotidianas e inmediatas de su imperfección, de sus flaquezas en todos los órdenes, mas poco sabemos acerca de las causas que lo han llevado a esa situación desgraciada en el presente. El Estado puede ser para Colombia su principal trauma histórico y, sin embargo, desconocemos su formación moderna, sus mutaciones en la vida republicana, su funcionamiento, lo que ha logrado ser y lo que no ha podido ser.

Dos libros aparecen en el horizonte reciente dignos de ser examinados con atención. Uno de ellos es el texto de Fernán González, *Poder y violencia en Colombia* (2014) cuyo análisis contiene un panorama muy amplio. Es un estudio de larga duración y quizá muy apegado al modelo interpretativo de Charles Tilly. No obstante, por ahora preferimos concentrar nuestros juicios en el aporte de Pilar López-Bejarano, por una razón sencilla aunque muy debatible: anuncia una novedad en el tipo de examen;

novedad que hace falta, y es la de indagar cómo ha funcionado el Estado colombiano, así sea en un aspecto muy monográfico de su condición.

López-Bejarano, vinculada a "un proyecto latinoamericano de historia comparada", se ha detenido en la organización del Estado, en cómo su estructura administrativa se amoldó en un momento de transición a un régimen político, a las circunstancias de deudas heredadas del antiguo régimen; y en cómo el endeudamiento estatal fijó unas premisas organizativas, un tipo de funciones y de funcionarios, unas relaciones fundamentales y complejas con la sociedad. En seis capítulos distribuidos en dos partes, el libro examina el "endeudamiento estatal" en la primera mitad del siglo XIX. El Estado y sus deudas constituyeron —según la autora— un "entramado" que le dio cierto orden a las finanzas estatales. Con ello se refiere a que fueron las relaciones con sectores sociales propiciadas por esas deudas, las que moldearon "las finanzas del Estado".

Para mostrar y demostrar su tesis, López-Bejarano concentró su análisis en las Memorias de Hacienda. Entre los hallazgos interesantes está aquel en que "las deudas adquiridas por la Corona española se siguieron pagando por el Estado republicano", en particular aquellas contraídas con el clero americano. Los primeros decenios republicanos fijaron la atención en esas deudas, y el admitirlas en la etapa de instalación de un nuevo gobierno implicó una discusión en donde el principio de soberanía del Estado estuvo en juego. Reconocer o no viejas deudas y adoptarlas en un esquema relativamente nuevo de crédito público hizo parte de la transición administrativa en la organización estatal, y evidenciar eso en términos historiográficos es una apuesta novedosa y esclarecedora acerca de cómo fue emergiendo una estructura administrativa que correspondiera a las exigencias de esas deudas.

En consecuencia, la esencia del libro es explicar cómo y por qué se formó una burocracia estatal, unas funciones, unos funcionarios, unas relaciones con la sociedad según las prioridades en la deuda pública. La Secretaría de Hacienda y sus dependencias, la índole de cada cargo, la creación de la Dirección del Crédito Nacional en 1838 y de la Sección de Contabilidad en 1843, todo eso hizo parte de un proceso organizativo de una parte del Estado según las exigencias del endeudamiento gubernamental. Quizá exagere la autora al decir que entre los informes ministeriales, "el de Hacienda representaba el informe matriz" (p. 100). Con respecto a ello resulta innegable el peso administrativo de una deuda que parecía determinar la naturaleza

del Estado, pero también es innegable que el control del territorio y de la población fue, en esos primeros decenios republicanos, una preocupación central.

Ahora bien, es cierto que los historiadores y los investigadores sociales en general elegimos perspectivas de análisis. En este caso la autora optó por concentrarse en el funcionamiento de la Secretaría de Hacienda para identificar el nudo de relaciones entre la sociedad y el Estado. El resultado —este libro— es sumamente enriquecedor en un área de estudios descuidada por nuestra historiografía actual. El texto presenta, sobre todo en la segunda parte, lo que entendemos como la perspectiva relacional que anunció la autora: las conexiones con los acreedores nacionales, el caso de Judas Tadeo Landínez y los endeudamientos a causa de las guerras civiles.

En ese sentido, López-Bejarano examina muy bien la articulación entre intereses privados y públicos, y la ambivalencia casi delincencial de un Estado que de-comisaba, que borraba la línea entre el préstamo voluntario y el forzoso en tiempos de guerra. También analiza —aunque pudo hacer mejor prosopografía al respecto— el vínculo orgánico con el Estado y la posibilidad de acumular fortuna. Igualmente repara en el peso de los vínculos de amistad, de parentesco y de militancia en facciones para tratar de entender ese tejido de intereses privados y públicos, en el que se demuestra que el Estado estaba hecho de la sociedad misma, y que en él confluían los precarios equilibrios de alianzas momentáneas entre grupos que intentaban imponerse como los intereses generales. En este aspecto, el libro puede ayudarnos a ver un Estado flexible, especie de pieza móvil en un engranaje de relaciones mucho más vasto que contribuyó a definirlo.

Por otro lado, a lo largo del texto queda claro que su autora no es historiadora o que no tiene familiaridad ni con la historiografía colombiana sobre la época ni la habilidad suficiente para revisar la documentación pertinente. La decisión de priorizar analíticamente las memorias de los secretarios de hacienda fue acertada; sin embargo, no parece que haya revisado exhaustivamente ese tipo de documento. Por ejemplo, echamos de menos el informe de hacienda que Florentino González presentó en 1847, pues ese expediente muestra que la deuda no era la preocupación central en el funcionamiento del Estado, al menos en ese momento. Pero esto es secundario en una interpretación general muy válida y bien desarrollada. Al lado de esto hay una omisión crasa: López-Bejarano no tuvo en cuenta para nada —ni siquiera aparece en el listado bibliográfico— el libro *Elementos de ciencia administrativa* del mismo Florentino González.

No puede olvidarse que este libro, cuya primera edición data de 1840 y cuyos manuscritos circularon poco antes como compendio de sus lecciones en el Colegio San Bartolomé de Bogotá, fijó una ruptura ideológica con todo lo que hasta entonces se conocía como ciencia de administración del Estado. Este texto selló la separación definitiva del modelo organizativo español, para apoyarse principalmente en los modelos británico y norteamericano. Más importante todavía, después de la guerra civil de los Supremos, el documento se convirtió en una especie de manual para la formación y reclutamiento de una burocracia capacitada para cumplir funciones específicas en la estructura estatal.

Recordemos que allí González planteó la organización de cinco secretarías de Estado (lo que hoy llamamos ministerios) y se detuvo especialmente en una propuesta reorganizativa de la Secretaría de Hacienda porque, según él, era la sección del Estado menos estudiada: "Si particularizo, pues, este ramo [decía González] no es porque crea que a él solo deben contraerse los cuidados de la administración, sino porque teniéndose de él menos nociones, más necesario es difundir los conocimientos que con él tengan relación"<sup>1</sup>. La obra se concentró generosamente en exponer qué tipo de funcionario debía llegar a esta sección estatal, porque en ella había que garantizar una relación eficiente y, sobre todo, honrada con los dineros del Estado.

La Secretaría de Hacienda, además, debía proporcionarle al Estado un sistema confiable de recaudo, ya que tanto este como el crédito público eran fundamentales. Por eso, en su posterior condición de secretario de Hacienda, Florentino González promovió los cargos de director general de ventas y director general de impuestos porque, según su criterio, un eficiente sistema tributario era la mejor manera de solventar cualquier endeudamiento. Vemos entonces que un grave error atraviesa el libro reseñado; suficiente para delatar que la autora es poco informada sobre asuntos básicos de la historiografía colombiana y que le hizo falta un editor acucioso o un corrector de estilo que detectaran ese desacierto.

En varios apartes del texto, en vez de referirse a Luis López Méndez, uno de los delegados en Londres encargados de conseguir recursos para la guerra de Independencia, aparece Luis López de Mesa, un nombre que nos traslada a otra época y a otros asuntos distantes de la materia en cuestión. Desliz penoso que ojalá puedan resolverlo en una próxima edición de la obra de López-Bejarano. Sí, el libro es digno

---

1. Florentino González, *Elementos de Ciencia administrativa*, 1840, 241.

de otra reimpresión, ojalá con un tamaño de letra más legible, pues parece que los editores estaban más interesados en ahorrar tinta y papel, y de paso olvidaron a los lectores y menospreciaron el esfuerzo de la autora, algo que suele ocurrir en los programas editoriales de las universidades colombianas.

El libro de López-Bejarano merece difundirse no solamente para reparar gaps, sino sobre todo porque presenta de modo airoso una propuesta de análisis del Estado colombiano, algo que la historiografía colombiana había descuidado. No olvidemos que su examen hace parte de un proyecto más vasto que apunta a una historia comparada del Estado en América Latina. De seguir en el empeño, los yerros detectados en esta ocasión pueden servirle a la autora para afinar la artesanía intelectual que rodea el oficio de historiador.

**Gilberto Loaiza Cano**

Doctor en Sociología del Instituto de Altos Estudios de América Latina, Paris III.

Profesor titular Universidad del Valle

Correo electrónico: [loizacanogilberto@hotmail.com](mailto:loizacanogilberto@hotmail.com)