

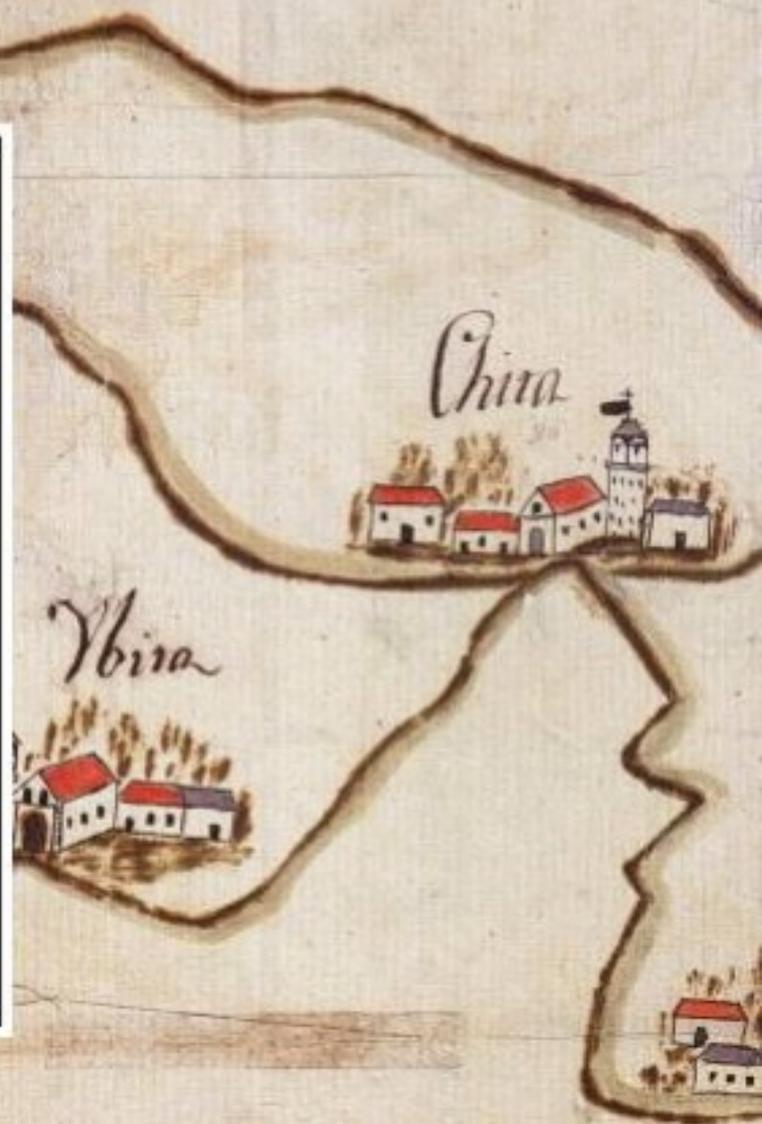
# LA SAL Y EL ESTADO COLOMBIANO

SOCIEDAD LOCAL Y MONOPOLIO  
REGIONAL EN BOYACÁ (1821-1900)

JOSHUA M. ROSENTHAL

---

TRADUCIDO POR  
MARIANA SERRANO ZALAMEA



# **LA SAL Y EL ESTADO COLOMBIANO**

# LA SAL Y EL ESTADO COLOMBIANO

## SOCIEDAD LOCAL Y MONOPOLIO REGIONAL EN BOYACÁ (1821-1900)

**JOSHUA M. ROSENTHAL**

**TRADUCIDO POR  
MARIANA SERRANO ZALAMEA**





RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS

© PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

© JOSHUA M. ROSENTHAL

ESTE LIBRO FUE EL GANADOR DE LA CONVOCATORIA *BECAS PARA TRADUCIR Y PUBLICAR OBRAS ESCRITAS EN LENGUAS DIFERENTES AL ESPAÑOL SOBRE TEMAS COLOMBIANOS* DE LA SEGUNDA FASE DE LA CONVOCATORIA DE ESTÍMULOS 2019 DEL MINISTERIO DE CULTURA.

TÍTULO ORIGINAL: *SALT AND THE COLOMBIAN STATE: LOCAL SOCIETY AND REGIONAL MONOPOLY IN BOYACÁ, 1821-1900*

PITTSBURGH: UNIVERSITY OF PITTSBURGH PRESS, 2012



PRIMERA EDICIÓN EN ESPAÑOL:

BOGOTÁ, D. C., FEBRERO DE 2020

ISBN (IMPRESO): 978-958-781-450-7

ISBN (DIGITAL): 978-958-781-451-4

DOI: [HTTPS://DOI.ORG/10.11144/](https://doi.org/10.11144/JAVERIANA.9789587814514)

[JAVERIANA.9789587814514](https://doi.org/10.11144/JAVERIANA.9789587814514)

HECHO EN COLOMBIA

*MADE IN COLOMBIA*

EDITORIAL PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

CARRERA 7.<sup>a</sup> N.º 37-25, OFICINA 13-01

TELÉFONO: 320 83 20 EXT. 4205

[WWW.JAVERIANA.EDU.CO/EDITORIAL](http://WWW.JAVERIANA.EDU.CO/EDITORIAL)

[EDITORIALPUJ@JAVERIANA.EDU.CO](mailto:EDITORIALPUJ@JAVERIANA.EDU.CO)

BOGOTÁ, D. C.

TRADUCCIÓN:

MARIANA SERRANO ZALAMEA

CORRECCIÓN DE ESTILO:

ÁLVARO DAVID URREA RAMÍREZ

DIAGRAMACIÓN Y CUBIERTA:

CARMEN VILLEGAS

IMAGEN DE CUBIERTA:

COCUY: MAPA DEL CANTÓN. ARCHIVO GENERAL

DE LA NACIÓN, MAPAS Y PLANOS, MAPOTECA N.º 4, REF. 94 A

CONVERSIÓN EPUB:

LÁPIZ BLANCO S.A.S.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, VIGILADA MINEDUCACIÓN. RECONOCIMIENTO COMO UNIVERSIDAD: DECRETO 1297 DEL 30 DE MAYO DE 1964. RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA: RESOLUCIÓN 73 DEL 12 DE DICIEMBRE DE 1933 DEL MINISTERIO DE GOBIERNO.

Pontificia Universidad Javeriana. Biblioteca Alfonso Borrero Cabal, S. J.  
Catalogación en la publicación

Rosenthal, Joshua M., autor

La sal y el Estado colombiano : sociedad local y monopolio regional en Boyacá (1821-1900) / Joshua M. Rosenthal ; traducción, Mariana Serrano Zalamea ; prólogo, Renzo Ramírez Bacca. -- Primera edición. -- Bogotá : Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2020.

232 páginas : ilustraciones, mapas y tablas ; 24 cm

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN : 978-958-781-450-7

Título original: Salt and the Colombian State: Local Society and Regional Monopoly in Boyacá , 1821-1900

1. Salinas - Historia - Boyacá (Colombia) - Siglo XIX 2. Industria de la sal - Historia - Boyacá (Colombia) - Siglo XIX 3. Monopolios - Política gubernamental - Historia - Colombia - Siglo XIX 4. Colombia - Historiografía - Siglo XIX I. Serrano Zalamea, Mariana, traductora II. Ramírez Bacca, Renzo, prologuista III. Pontificia Universidad Javeriana

CDD 338.27632 edición 23

inp 11/02/2020

Prohibida la reproducción total o parcial de este material, sin autorización por escrito de la Pontificia Universidad Javeriana. Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen a la Pontificia Universidad Javeriana.

# CONTENIDO

**FIGURAS**

**TABLAS**

**AGRADECIMIENTOS**

**NOTA SOBRE LAS FUENTES**

**PRÓLOGO**

*Renzo Ramírez Bacca*

**LA SAL Y EL ESTADO COLOMBIANO**

Un monopolio de la sal

El Estado

Boyacá y Colombia

**CAMBIO Y COMUNIDAD EN LA SALINA**

Una institución local

El declive económico de La Salina

La comunidad después de 1836

**LA PRODUCCIÓN DE SAL PARA EL MINISTERIO**

Introducción

Cocinando sal  
Loza, leña, tierra y mano de obra  
Conclusión

## **LOS MONOPOLIOS DEL MINISTERIO Y DEL MERCADO**

Introducción  
Un “monopolio” local  
Contrabando  
Conclusión

## **LA SALINA Y LA HISTORIA DE COLOMBIA HASTA 1857**

Introducción  
La República temprana y la Guerra de los Supremos  
La Salina a mediados de siglo  
Conclusión

## **LA SALINA, BOYACÁ Y COLOMBIA DESPUÉS DE 1857**

La Salina y el federalismo  
La rebelión en Boyacá, 1871  
Sal, liberalismo y desarrollo  
La guerra de los Mil Días: La Salina se pierde de vista  
El significado de La Salina en el siglo XIX

## **REFERENCIAS**

Archivos y colecciones  
Periódicos

Memorias

Otras fuentes primarias publicadas

Fuentes secundarias

# FIGURAS

**FIGURA 1.** Salina de Chita, 1806

**FIGURA 2.** La cordillera Oriental hasta 1856

**FIGURA 3.** Cocuy: Mapa del cantón, 1825

**FIGURA 4.** Instrucciones para ensamblar un sartén comprado en Liverpool en 1881

**FIGURA 5.** “Planes para el Puente Zapo, 1865”

**FIGURA 6.** “Planes para el Puente Zapo, 1880”

**FIGURA 7.** “Antiguo Virreinato de la Nueva Granada, hoy Estados Unidos de Colombia y República del Ecuador”

# TABLAS

**TABLA 1.** Población en departamentos seleccionados y en Colombia, 1810-1905

**TABLA 2.** Contribuciones especiales de 1823

**TABLA 3.** Profesiones por cantón en Boyacá en 1845

**TABLA 4.** Estimaciones demográficas de La Salina

**TABLA 5.** Los aportes de 1823 y la población en 1835

**TABLA 6.** Ganado en La Salina y en pueblos comparables, un cantón de El Cocuy, 1859

**TABLA 7.** Recaudación de impuestos en La Salina

**TABLA 8.** Promedio de envíos y ventas mensuales de sal producida en La Salina (en kilogramos)

**TABLA 9.** Sal vendida antes y después de la introducción de la producción abierta (en kilogramos)

**TABLA 10.** Precios y tamaños de las cerámicas en Múneque y en Agua Blanca

**TABLA 11.** Rentas nacionales, 1827-1851 (en pesos)

**TABLA 12.** Rentas nacionales, 1851-1909 (en pesos)

**TABLA 13.** Producción media y beneficios en diferentes salinas del Ministerio, 1855-1897

**TABLA 14.** Compras de sal en La Salina, mayo de 1843

**TABLA 15.** Solicitudes de compra de sal, julio 4 de 1874(en kilogramos)

**TABLA 16.** Tamaños de las solicitudes de compra, 1843 y 1874

**TABLA 17.** Pedidos y ventas en La Salina, julio y agosto de 1874 (en kilogramos)

**TABLA 18.** Rentas nacionales, 1905-1909 (en pesos)

# AGRADECIMIENTOS

Con sentimientos de gratitud presento la edición en español de este estudio sobre la historia de La Salina de Chita. Al preparar el manuscrito para la traducción, solo realicé algunas revisiones menores a la edición en inglés, que fue publicada en 2012. La mayoría de estos cambios supuso la corrección de los errores encontrados en el original. En unos cuantos apartados, estas modificaciones se hicieron como respuesta a provechosas críticas hechas en las reseñas publicadas. Expreso mi gratitud a aquellos que se tomaron el tiempo de leer el trabajo y de ofrecer comentarios sesudos. Desafortunadamente, no logré hacerles seguimiento o responder adecuadamente a esas útiles sugerencias. También suprimí varios pasajes que contenían descripciones elementales sobre la historia de Colombia que eran necesarias para los lectores anglófonos.

Cuando asumí este proyecto tuve enormes deudas. Desde la investigación de archivo inicial que comenzó en 1994, hasta la disertación doctoral finalizada en 2001 –que luego derivó en el libro publicado en 2012– recibí la ayuda y el apoyo de muchas personas. Espero haber agradecido a todos los académicos, colegas, amigos, bibliotecarios y archivistas de Colombia y Estados Unidos que me brindaron su apoyo generoso y su asesoría durante este proceso. Para evitar la reiteración, y con el temor de omitir tantos e importantes nombres de aquellos que colaboraron conmigo durante los últimos años, no mencionaré a los cientos de personas sin las cuales no habría podido escribir este trabajo. Ellos saben quiénes son y espero que entiendan cuán agradecido estoy por su apoyo y contribución. Muchos de los aspectos rescatables de este trabajo reflejan su apoyo y sugerencias. Por mi parte, asumo la responsabilidad de todos los errores presentes en este libro.

Algunas instituciones fueron importantes por el apoyo que le proporcionaron a este proyecto: la Western Connecticut State University, especialmente el Departamento de Historia; el Comité de la Gran Colombia del Seminario sobre Historia Latinoamericana (CLAH, por sus siglas en inglés);

la sección de Colombia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA, por sus siglas en inglés); el Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller de la Universidad de Harvard; la Asociación de Colombianistas; el Archivo General de la Nación; la Biblioteca Luis Ángel Arango; y la Biblioteca Nacional. También quiero agradecerles a Edwin López Rivera y a Salomón Kalmanovitz, quienes me invitaron a formar parte de un proyecto de historia fiscal durante el federalismo que me permitió revisar de nuevo la historia boyacense y sus fuentes. Igualmente, quiero extender mis agradecimientos a todas las personas vinculadas al programa de Historia de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). Esta universidad fue un lugar de acogida intelectual mientras llevaba a cabo mi investigación inicial y ha sido muy placentero renovar mi vínculo con su programa. Estoy en deuda con Javier Guerrero Barón, Isidro Vanegas y muchos otros que hicieron posible esta edición.

Finalmente, quiero agradecer el apoyo inquebrantable de Samara, Zeke y Amber.

Este libro fue posible gracias a la *Beca para traducir y publicar obras escritas en lenguas diferentes al español sobre temas colombianos* de la segunda fase de la Convocatoria de Estímulos 2019 del Ministerio de Cultura y al equipo de la Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

## NOTA SOBRE LAS FUENTES

En el proceso de escritura de este trabajo usé las citas y las referencias bibliográficas que cumplen con los estándares de la academia y las prácticas historiográficas de los materiales colombianos más importantes, pero los lectores cuidadosos podrían encontrar algunos pasajes en los que quedarme corto en esta empresa. Las citas de los documentos del Archivo General de la Nación de Colombia (AGN) incluyen el número de folio sin información adicional. Con frecuencia, estos legajos contienen varias páginas para cada número, lo que vuelve impreciso tal sistema. Aquellos que utilicen esas notas como una guía deberán encontrar el número preciso del folio y trabajar sobre las páginas que le siguen. Adicionalmente, las citas reflejan la catalogación usada a mediados de los años noventa. En la medida en que los *Fondos de Gobernaciones* y las *Gobernaciones varias* han sido trasladados al sistema de *microfilms*, sería necesario consultar el índice para determinar la ubicación de los volúmenes provinciales en el fondo más amplio. Creería que las guías antiguas aún están disponibles en el AGN. Finalmente, a menudo fue difícil, e incluso imposible, discernir la autoría cuando se trató la correspondencia de La Salina, objeto de mi investigación, pues mucha de esta fue copiada y reenviada. Esto derivó en que mi reconstrucción de los hechos está referida a correos oficiales, más que a individuos particulares. Confío en que esta falla no haya generado inexactitudes históricas, pero es necesario reconocerla y esperar que los lectores la excusen.

# PRÓLOGO

La sal es un producto de uso ancestral en el altiplano cundiboyacense, es la base de la dieta alimenticia de sus pobladores y es un elemento importante de intercambio comercial. No por otra razón, la problemática sobre su explotación y monopolio es recurrente para el análisis histórico regional, en particular cuando este producto es visto como un factor económico que le interesa al Estado republicano colombiano, en su intención de controlar su comercio; de hecho, esta es una práctica heredada del Virreinato de la Nueva Granada.

Esa intencionalidad monopolista estatal, que representó el 10 % de los ingresos federales durante el siglo XIX y, por ende, contribuyó a la construcción del naciente fisco republicano, es el objeto de interés de Joshua M. Rosenthal en el presente libro<sup>1</sup>. Este autor enfoca su investigación en La Salina de Chita, ubicada en el otrora Cantón de El Cocuy y actualmente en la provincia de Casanare. El “pueblo de la sal” –como lo conocieron los primeros avanzados ibéricos, y que luego se convirtió en la encomienda de Chita– era una localidad con una población cercana a los 1000 habitantes. Esta salina es abordada por el autor desde los referentes hispánicos iniciales, pero en función de ver cómo su producción constituyó un ingreso importante para el fisco nacional y cómo se administró, además de otros recursos complementarios de la época, como la cerámica, la madera, la tierra y la mano de obra.

La perspectiva institucional –caracterizada por un Estado débil– en torno al control de la fabricación de la sal y la respuesta de ese entorno local y sus resultados son considerados por Rosenthal a partir de la política fiscal propiamente dicha y de su implementación. Además, este autor considera las respuestas regionales y locales frente a dicho control y el contexto de la política nacional en el que interactúan ministros, empleados, empresarios, contratistas, habitantes locales, comunidades y trabajadores migrantes.

Rosenthal analiza esa intervención del naciente Estado republicano en

el ámbito local en el que, de hecho, la explotación de sal fue su atractivo principal. Sin embargo, esta intervención no siempre fue exitosa, por el contrario, el acercamiento y la relación entre los agentes estatales y las prácticas locales fue frustrante. En especial, por un interés que buscaba gestar un verdadero proceso industrial que llevara la modernidad económica a La Salina.

Hay que destacar que, después de los ingresos por los conceptos de aduana y tabaco, las salinas fueron el tercer renglón de rentas del Estado, por lo menos hasta mediados del siglo XIX. Una vez estuvo en condiciones de monopolio estatal, la sal ocupó el segundo renglón, después de los ingresos por aduanas, durante la segunda mitad del siglo XIX. Esto sin desconocer la discusión en torno al papel monopolista del Estado y el potencial de los conflictos entre los estados federados, que por esta época se dirimían. Este papel siempre fue discutido por los intentos de regulación del mercado y las consideraciones críticas del entorno local, que terminaron en una dicotomía extrema entre los que estaban a favor de la administración y los que no, considerados inmorales o criminales. En palabras de Rosenthal, “el discurso de la primacía del Estado fue en sí mismo un intento fallido de construcción del Estado”, que en la práctica se usaba para la compra del producto y para aumentar su precio oficial en el mercado regional.

Hay que señalar que La Salina ocupaba el tercer renglón regional en ventas de sal, después de Zipaquirá y Nemocón. El producto de esta localidad era de los más requeridos y, en consecuencia, también lo eran su fabricación y venta ilegal. No por otra razón, en este libro se ofrece el estudio de un contexto en el que converge la ya mencionada monopolización en la producción y el comercio del Estado, la especulación inflacionaria de los comerciantes, y el contrabando con un producto a menor precio, contra los cuales el Estado se muestra ineficiente.

Rosenthal ubica a La Salina en el contexto de la historia política colombiana, partiendo de la Gran Colombia, la República Temprana y la

Guerra de los Supremos, o Guerra de los Conventos (1839-1841), en la que estuvieron involucrados boyacenses y casanareños, y, por ende, los pobladores de La Salina. Esa guerra implicó actualizar los planes de la administración directa, en un escenario en el que los contratistas de sal fueron figuras y políticos notables, según los cambios políticos y las rebeliones de mediados y de la segunda mitad del siglo XIX.

La importancia fiscal y el monopolio de la sal, desde el nivel central, aclara el porqué de las contradicciones bipartidistas, los cambios político-administrativos, las revueltas regionales, el liberalismo radical, la Regeneración y la Guerra de los Mil días (1898-1902), eventos que se van a ver reflejados en el ámbito local. Este libro es un esfuerzo de su autor por colocar el ámbito local en el contexto de lo nacional, pero, en especial, en los grandes hitos de la historiografía decimonónica colombiana. Recordemos que en los albores del siglo XX el papel del Estado, a través del Ministerio de Finanzas, comienza a decaer y su importancia se opaca. Las redes de influencia y contratación encuentran nuevos canales y, por ende, su acervo documental decrece, a la luz crítica del historiador.

Rosenthal finaliza su monografía resaltando la innegable importancia de La Salina de Chita en la historia nacional y regional, a partir del papel liderado por el Estado y su intencionalidad monopolista evidenciada a lo largo del siglo XIX. Lo anterior, a modo de síntesis y conclusión. Es evidente que la decadencia de la sal estaría relacionada con otros fenómenos de modernización y tecnologización provenientes de EE. UU. o Europa, lo cual transformaría el mercado, al tiempo que su sobrevivencia se daría en el vaivén de la adaptación de los modos de su producción y comercialización.

El autor se apoya en un buen y valioso acervo documental primario proveniente del Archivo General de la Nación, además de reportes y memorias oficiales del Ministerio de Hacienda y Fomento, relatos de viajeros y periódicos, y de investigaciones previas, como las de Anuar Hernán Peña Díaz, Martín Javier Plazas Pérez y José de Jesús Fuentes Cómbita, entre otros autores

y fuentes secundarias clásicas que le permiten reconstruir el contexto histórico nacional.

RENZO RAMÍREZ BACCA

Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín



**FIGURA 1.** Salina de Chita, 1806

Fuente: Ignacio Caicedo. AGN, Mapas y Planos, Mapoteca n.º 4, ref. 130 A.

## NOTAS

<sup>1</sup> La versión en inglés se titula *Salt and the Colombian State: Local Society and Regional Monopoly in Boyaca, 1821-1900* y fue publicada por la University of Pittsburgh Press en 2012.

# LA SAL Y EL ESTADO COLOMBIANO

En 1806, cuando Ignacio Caicedo dibujó un boceto de La Salina de Chita, ubicada en el occidente de Colombia, no se preocupó por representar a este pueblo, pues eso no era de su interés. En su calidad de administrador que supervisaba la venta de sal, controlada por el monopolio real, a Caicedo le preocupaba, sobre todo, documentar la producción de la sal, más que describir cualquier otro aspecto relacionado con la vida local. Actualmente conservado en la Mapoteca del Archivo General de la Nación (AGN), su boceto refleja algo de la topografía del valle circundante, que antes había sido cortado por las aguas torrenciales del río Casanare al crear un paisaje que iba desde las tierras altas de Boyacá hasta las llanuras del Casanare. Caicedo ubicó a la iglesia en ruinas y otros edificios en el trasfondo, y resaltó los elementos relacionados con la producción de la sal en el centro. Aquí y allá, dibujó a las mulas a veces cargadas y jaladas por los muleros, o pastando con libertad. Había pilas de maderos más altas que una persona, y hombres cortando y cargando madera. Bajo el refugio de un cobertizo abierto, una figura se inclinaba hacia un horno en donde la salmuera se cocinaba lentamente en las tortas de sal características de la región. En otro punto, la gente se agachaba sobre un pozo alimentado por una vertiente, siendo esta la razón inicial por la que los primeros pobladores se establecieron en este lugar aislado. Algunas vertientes similares salpican el altiplano cundiboyacense que se extiende al nordeste de Bogotá. Muchas de ellas fueron usadas para producir sal antes de que los españoles llegaran a América, pero pocas eran tan naturalmente ricas como La Salina de Chita o aquellas cercanas a la vereda de Córdoba. Para Caicedo y sus sucesores republicanos, esta abundancia natural era al mismo tiempo estimulante y frustrante. Cuando Caicedo observó la producción de sal en La Salina, imaginó más lo que debería ser que lo que era en realidad.<sup>1</sup>

Alexander von Humboldt había visitado las grandes salinas de Zipaquirá en 1801 y luego publicó una descripción de los trabajos, complementada con

recomendaciones para realizar mejoras. Esto generó un esfuerzo concertado para aumentar la eficiencia y la rentabilidad de la producción de sal en la Nueva Granada. El informe de Caicedo dirigido al virrey tenía un tono similar. En él, Caicedo elaboró varias propuestas para mejorar los trabajos, pero la más ambiciosa era aquella dibujada con líneas punteadas: un muro más alto que una persona y lo suficientemente ancho como para caminar sobre él sería construido en las orillas del río Casanare. La adición propuesta protegería a las vertientes de la creciente del río durante los cuatro meses de la estación lluviosa, cuando el Casanare desbordado arrasa con los brotes de la estación seca, lo que dificultaba o incluso hacía imposible la producción de sal. Un muro resolvería este problema y permitiría la continuidad de su producción a lo largo del año, lo que generaría más ingresos para el tesoro real. De esta manera, Caicedo proponía que el Estado incrementara su presencia material en este lugar apartado.

En las décadas siguientes, los sucesores de Caicedo en el Ministerio de Hacienda republicano hicieron propuestas similares hasta que, algunos años más tarde, su visión a futuro se cumplió. En 1836, el Ministerio supervisó la construcción de un muro como el que Caicedo había proyectado. Inclusive, el Ministerio costó las mejoras en las carreteras locales, la construcción de un almacén y nuevos hornos para cocinar la sal. La meta era crear una industria rentable que funcionara todo el año. En 1837, un funcionario entusiasta escribió que “en la parroquia de La Salina de Chita del Canton del Cocuy hay una mina de Sal de la propiedad del Estado la que sin duda alguna vale un millón de pesos”.<sup>2</sup> En sentido estricto, su cálculo era correcto. En esa época, La Salina enviaba más de un millón de pesos al Ministerio, pero tomaba mucho más tiempo del que cualquiera hubiera previsto. Además, los funcionarios del Ministerio estimaban que una suma que excedía con creces el millón de pesos había sido usada para financiar la producción de sal o para sostener las tareas administrativas relacionadas con esta.

A pesar de estas frustraciones, los administradores crearon una burocracia en La Salina que amplió la intervención del Estado en la industria

de la sal, organizó la compra de tierras y supervisó otros proyectos de construcción. El involucramiento del Ministerio en la industria insertó al pueblo de La Salina en los ritmos variados de la economía nacional y de la historia política a lo largo del siglo. Un informe emitido después de la guerra de los Mil Días (1899-1902) que describía al pueblo en 1904 subrayaba que las únicas cosas que aún permanecían allí eran aquellas que eran muy difíciles de destruir o las que no valían nada.<sup>3</sup> La visión de Caicedo había sido hecha realidad, y luego destruida.

## **UN MONOPOLIO DE LA SAL**

Teniendo en cuenta que la historia de La Salina arroja más preguntas sobre la concreción del Estado que sobre su dimensión teórica, su abordaje supone una perspectiva que encuentra los fundamentos de la historia en la realidad de la vida material, más que en las abstracciones. La producción de sal del mundo preindustrial se adapta bien a una investigación práctica sobre la construcción del Estado, pues lugares como La Salina han sido los epicentros del poder estatal a lo largo de la historia de la humanidad. Marcando un contraste con su estatus contemporáneo como un producto barato y abundante, la sal era un artículo valioso en el mundo preindustrial, lo que la convertía en un objeto atractivo para la tributación. La sal –o, más precisamente, los monopolios ejercidos sobre su producción y su venta– era un elemento importante en la historia global de los Estados y de la construcción del Estado. El comercio y los monopolios de la sal fueron cruciales en la Mesoamérica precolombina, en la China imperial y en la modernidad temprana de Francia, para citar unos pocos ejemplos. Al analizar la historia global de la sal, S. A. M. Adshead plantea que “las administraciones de la sal pertenecen a la adolescencia o a la senectud del poder central”.<sup>4</sup> Según esta clasificación, la supervivencia del monopolio durante décadas reflejaba tanto las prácticas seniles de la España imperial como la inmadurez republicana. En otras palabras, el planteamiento de Adshead predice

continuidades, que ciertamente fue lo que sucedió.

Cuando otros países hispanoamericanos republicanos se apartaron de los impuestos de la sal, en Colombia el Gobierno mantuvo el control del monopolio sobre su producción. En algunas partes del país, el monopolio sobrevivió a las reformas neogranadinas de mediados del siglo XIX y al liberalismo económico del federalismo. Si bien varios factores contribuyeron a la pervivencia de este modelo, el monopolio permaneció porque generaba ingresos que el Gobierno nacional necesitaba desesperadamente. Década tras década, la crítica aguda de las élites nacionales y el resentimiento extendido generado por la tributación no fueron suficientes para superar la realidad fiscal. Desde la década de 1820 hasta 1900, los beneficios que el Ministerio obtenía por la producción de sal representaban cerca del 10 % de la renta de la Hacienda, y así lo fue de manera consistente. Las aduanas producían mayores rentas que el monopolio sobre la sal, pero el consumo fluctuaba cada año. La estabilidad inherente a las ventas de la sal aumentó el valor del monopolio. Por ejemplo, el Gobierno podía emitir pagarés redimibles por sal como garantía para los préstamos en tiempos de guerra.<sup>5</sup> Principalmente, esta renta era producida por un puñado de salinas dispersas a lo largo del altiplano oriental de Colombia.

La salina más importante era la de Zipaquirá, donde la Hacienda supervisaba la venta, en promedio, de más de 8 millones de kilogramos de sal al año. Fue en Zipaquirá donde los comuneros, que se rebelaron en parte para protestar en contra de los nuevos monopolios fiscales, acamparon cuando sus líderes contemplaron la posibilidad de apoderarse de una Bogotá indefensa en 1781. Humboldt visitó las salinas cuando recorrió la Nueva Granada, y actualmente muchos visitantes lo imitan cuando van a la nueva Catedral de Sal erigida en la profundidad de los vastos depósitos subterráneos de sal. Aunque la historia republicana de Zipaquirá está por escribirse, logra, aun así, opacar a la de La Salina.

El cuidadoso estudio realizado por Anuar Hernán Peña Díaz, *Sal, sudor y*

*fisco: el proceso de institucionalización del monopolio de la sal en las salinas de Chámeza, Recetor y Pajarito, 1588-1950*, contiene alguna información sobre las salinas de los alrededores de Zipaquirá. En este trabajo, Peña Díaz plantea que las salinas dirigidas por el Ministerio en Chámeza, Recetor y Pajarito proporcionaban una perspectiva ventajosa para examinar los vínculos institucionales entre Bogotá y Casanare. En particular, recalca el papel que jugaba el monopolio en el proceso de centralización institucional. En este trabajo, yo amplío el planteamiento de Peña Díaz en el sentido de que analizo cómo la naturaleza institucional del monopolio fue un elemento importante para la construcción del Estado en mayor escala durante el siglo XIX en Colombia.

El siglo XIX estuvo marcado por disyuntivas y contradicciones. Las promesas radicales de igualdad que estaban implícitas en la Independencia y en las posteriores olas de cambio chocaron con los esfuerzos de aquellos que se sentían responsables de gobernar esa sociedad desregulada y económicamente subdesarrollada. El monopolio de la sal era un modelo de este conflicto. Un Estado poderoso y rico no habría mantenido el monopolio. Otros gobiernos hispanoamericanos, que generalmente no eran más ricos ni poderosos, pusieron fin a sus monopolios de la sal con mayor celeridad. El fracaso de la Hacienda en liberarse de este anacronismo fiscal era un símbolo de sus limitaciones y de su incapacidad para implementar reformas fundamentales que tantas élites consideraban necesarias para el progreso. Incluso, el monopolio de la sal no solo sobrevivió, sino que también creció. Su crecimiento exigió la creación de una burocracia institucional que personificaba el papel contradictorio que desempeñaba el Estado en el siglo XIX. La razón de ser de la burocracia consistía en proporcionarle al Estado las rentas necesarias, aunque su ineficiencia y corrupción dificultaban la ejecución de esta función. Al mismo tiempo, la burocracia era un elemento fundamental para el crecimiento del Estado, particularmente en el ámbito de la recopilación de información. Los informes sobre la producción de la sal y las políticas

relacionadas llenaban las páginas de los periódicos oficiales y de otras publicaciones gubernamentales, siendo parte de la discusión pública sobre el papel adecuado del Estado.<sup>6</sup>

La historia de la producción de sal, del esfuerzo de la Hacienda por controlarla y de las respuestas locales en La Salina recorre tres narraciones entrelazadas entre sí. La primera se relaciona con la forma en que la implementación de la política fiscal moldeaba la vida en La Salina, la segunda se centra en las respuestas regionales frente al control estatal del monopolio, y la tercera es un recuento cronológico de las políticas nacionales en La Salina y en Boyacá. Cada uno de estos relatos se basa en el mismo elenco de personajes, que incluye a los siguientes actores: la Hacienda, sus secretarios y empleados en Boyacá, los empresarios, los contratistas locales, los residentes de La Salina, los trabajadores migrantes y las comunidades en Tundama. Estos tres relatos juntos presentan la historia de la acción estatal durante el siglo XIX y de la debilidad del Estado como fuerzas que configuran la historia de Colombia, aunque difirieran de lo que se esperaba de los arquitectos del mismo.

## **EL ESTADO**

En su carácter de análisis de la construcción del Estado, este trabajo contribuye a la literatura que busca ir más allá de la evaluación de su formación en términos de éxito o fracaso. La conceptualización de la formación del Estado relacionada con esta dicotomía inevitablemente conduce a una contradicción en la que, en palabras de Fernando López-Álvarez, Latinoamérica es concebida como una región tanto de “Estados débiles con burocracias mal entrenadas”, como de “instituciones centralistas y corporativistas”.<sup>7</sup> De hecho, estas contradicciones no lo eran en realidad, sino que eran más bien dos facetas del Estado republicano. Como lo plantea Stacy Hunt, “pocos Estados, si acaso alguno, cumplen con el tipo ideal de Weber en términos absolutos. Al observarlos desde este mito ahistórico, el ‘fracaso’ de los Estados es la regla y no la excepción”.<sup>8</sup> La historia de

La Salina demuestra que el afán de Hunt de reconciliar las aparentes contradicciones se aplica por igual al dilema descrito por López-Álvarez. La institución centralista del monopolio de la sal se caracterizaba por su burocracia mal entrenada y el Estado institucional presente en La Salina no era ni un éxito ni un fracaso. Sin embargo, era un actor histórico significativo.

Las herramientas para analizar al Estado de esta manera fueron expuestas por Oscar Oszlak en “The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and Methodological Guidelines for its Study” (La formación histórica del Estado en América Latina: algunas guías teóricas y metodológicas para su análisis). En este ensayo, Oszlak plantea una metodología que distingue entre el Estado en términos abstractos, que es la entidad que busca el monopolio legítimo del uso de la fuerza y la autoridad correspondiente, y el Estado material e institucional, que es una serie interconectada de edificios, burocracias, rutas de correos y otras cosas materiales cotidianas: “El aparato del Estado se manifiesta como un actor social multifacético y complejo, en el sentido de que sus diversas unidades y arenas de decisión y acción expresan una presencia difusa y, a veces, ambigua en la red de relaciones sociales”.<sup>9</sup> Me inquieta particularmente la tercera de las cuatro etapas de investigación propuestas por Oszlak, que documenta el grado en el cual el Estado desarrolla las instituciones públicas con “(a) una reconocida capacidad de extraer, con regularidad [,] recursos de la sociedad; (b) un cierto grado de profesionalización de sus funcionarios; y (c) un control centralizado en cierta medida sobre sus múltiples actividades”.<sup>10</sup>

Los historiadores tienden a asumir al Estado como un elemento que solo debe tenerse en cuenta como un eje analítico de un tema más amplio, algo que debe tratarse antes de pasar a otros asuntos, comúnmente relacionados con la cultura política.<sup>11</sup> Durante varias décadas, los análisis que han enfatizado el trabajo, las especificidades de clase social y varias versiones de la teoría de la dependencia han cedido terreno intelectual a los análisis del discurso y de la identidad, y las contribuciones populares a la política, la formación nacional y

la cultura política. Aunque este viraje ha producido una rica comprensión de Latinoamérica como un lugar que tiene una historia política dinámica, no ha aportado una apreciación equilibrada sobre el Estado como un actor histórico ni sobre su construcción como una fuerza histórica.<sup>12</sup>

El enfoque sobre el Estado, incluso sobre uno aún inacabado, permite adquirir una mirada refrescante sobre la república temprana de Colombia. Más específicamente, la política fiscal, comúnmente analizada en términos de su historia económica, proporciona una rica fuente para observar el contacto entre el Estado institucional y la sociedad.<sup>13</sup> Así, la realidad material de la sal y la institución que se desarrolló en torno del monopolio de la misma brindan una base concreta para una discusión que, de otra manera, sería excesivamente teórica.<sup>14</sup> Por ejemplo, el Estado colombiano desplegaba notables continuidades pese a las numerosas fluctuaciones políticas. Esta continuidad se hacía manifiesta con mayor claridad a través de la presencia material del Estado institucional dedicado a administrar el monopolio de la sal. La conceptualización de la construcción del Estado como un proceso institucional, que se lleva a cabo mientras se elabora el trazado de su presencia material, proporciona una metodología para moldear de nuevo al Estado como una fuerza histórica importante durante el siglo XIX en Hispanoamérica.<sup>15</sup>

La competencia entre los agentes estatales y otros actores era una realidad cotidiana centrada en las recompensas económicas tangibles. Esta competencia tenía lugar en espacios cuidadosamente demarcados y definidos por el Estado institucional como elementos vitales de su infraestructura. Tan pronto las élites se dieron cuenta de que los actores subordinados aprovechaban los nuevos espacios y discursos políticos para promover sus propios intereses, el Ministerio descubrió que los espacios institucionales del monopolio de la sal – los lugares de producción, venta y transporte– se habían transformado en escenarios de resistencia popular. Al igual que en el escenario político, era más fácil definir un espacio que controlar lo que allí sucedía. Pero estos momentos de confrontación demuestran con mayor claridad la utilidad de evitar la

catalogación de éxito o de fracaso cuando se trata de la construcción del Estado, pues revelan los diversos roles estatales como una entidad en donde se entreveran el ejercicio del poder y sus instituciones. De esta manera, aunque la bifurcación que propone Oszlak en términos de un Estado abstracto y uno material sea una herramienta útil para el análisis, esta distinción no opera en la vida real. En la experiencia de las personas que vivían en La Salina, el Estado institucional no era una abstracción, sino una práctica diaria. La cuestión de la legitimidad del Estado, tan proclive al análisis teórico en la academia, era un asunto de beneficios y de precios que los compradores pagaban por la sal.

## **BOYACÁ Y COLOMBIA**

El papel del Estado en Colombia debe analizarse a partir del contexto más amplio de la literatura sobre el siglo XIX referida a los partidos políticos, las guerras civiles, el regionalismo y, más recientemente, la etnicidad.<sup>16</sup> En términos de un evento histórico particular que definiría el siglo, como sucedió con el gobierno de Juan Manuel de Rosas en Argentina o la Revolución mexicana, la incipiente República de Colombia se definía por el regionalismo fruto de su topografía fragmentada, constituyéndose en un factor que desafiaba la construcción del Estado y la conceptualización académica sobre su formación.<sup>17</sup>

Sin embargo, el énfasis sobre los monopolios fiscales proporciona un método para delimitar el alcance del Estado institucional. La burocracia ministerial era un archipiélago diseminado a lo largo del desafiante territorio colombiano, constituido en juntas regionales, oficinas, contratistas, subcontratistas y centros de acopio unidos de manera precaria por rutas de correo y caminos de herradura.<sup>18</sup> La red que unía las partes de este archipiélago estaba diseñada para pasar instrucciones desde el centro a la periferia, mientras llevaba información y registros en la otra dirección; estas islas de la burocracia estatal también eran supuestos puntos a través de los cuales el

Estado irradiaba su autoridad y control. Sin embargo, en la práctica, estas islas recurrentemente se convertían en puntos focales que desafiaban la autoridad estatal.

La Salina era un lugar como el descrito arriba, y la correspondencia constante que escribían los empleados de la Hacienda permite documentar dos dinámicas importantes. En primer lugar, los beneficios de la renta de la sal debían estimular la actividad comercial, pero el monopolio exigía que se ejerciera un control estatal sobre la mayor cantidad de recursos locales posible y de una manera tan agresivamente antiliberal, que terminaba limitando los mercados.<sup>19</sup> En segundo lugar, las élites, bien fueran críticos o empleados ministeriales, buscaban promover simultáneamente el progreso, tanto moral como económico, de manera combinada. En La Salina, estas dinámicas se entrelazaban comúnmente, lo que aumentaba las expectativas y las frustraciones.

Esta historia habría sobresalido en cualquier región, pero el hecho de que hubiera tenido como escenario a Boyacá, una de las regiones colombianas más pobladas, le da aún más relevancia. La historiografía boyacense no se ha desarrollado mucho, siendo este un factor que debe tenerse en cuenta cuando se intenta avanzar sobre el análisis de la heterogeneidad interna de Boyacá y el papel que desempeña en la política nacional. Pese a que la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja ha publicado estudios regionales bien documentados e investigados, la mayoría basados en las fuentes del Archivo Regional de Boyacá, aún se requiere trabajo para que la historiografía boyacense equipare los niveles que existen en otras regiones.<sup>20</sup> A menudo, Boyacá es retratada como una región que recibió la historia en lugar de generarla, en un marcado contraste con Antioquia, Cauca, Santander o el Caribe, pero su tamaño en sí mismo implica que nunca pueda estar ausente por completo de otros asuntos nacionales (tabla 1). Una aproximación a La Salina ilumina la historia de Boyacá, y una aproximación a Boyacá ilumina la historia de Colombia en su

totalidad.

**Tabla 1.** Población en departamentos seleccionados y en Colombia, 1810-1905

Año	Departamento					Colombia
	Antioquia	Boyacá	Cauca	Cundinamarca	Santander	
1810	111 000	231 000	200 000	189 000	237 000	1 309 000
1835	159 000	288 000	210 000	255 000	280 000	1 571 000
1843	190 000	332 000	269 000	288 000	324 000	1 814 000
1851	243 000	381 000	312 000	319 000	382 000	2 094 000
1870	366 000	499 000	435 000	414 000	433 000	2 713 000
1887	520 000	615 000	635 000	550 000	565 000	3 666 000
1898	620 000	685 000	800 000	630 000	640 000	4 262 000
1905	897 000	503 000	765 000	631 000	550 000	4 144 000

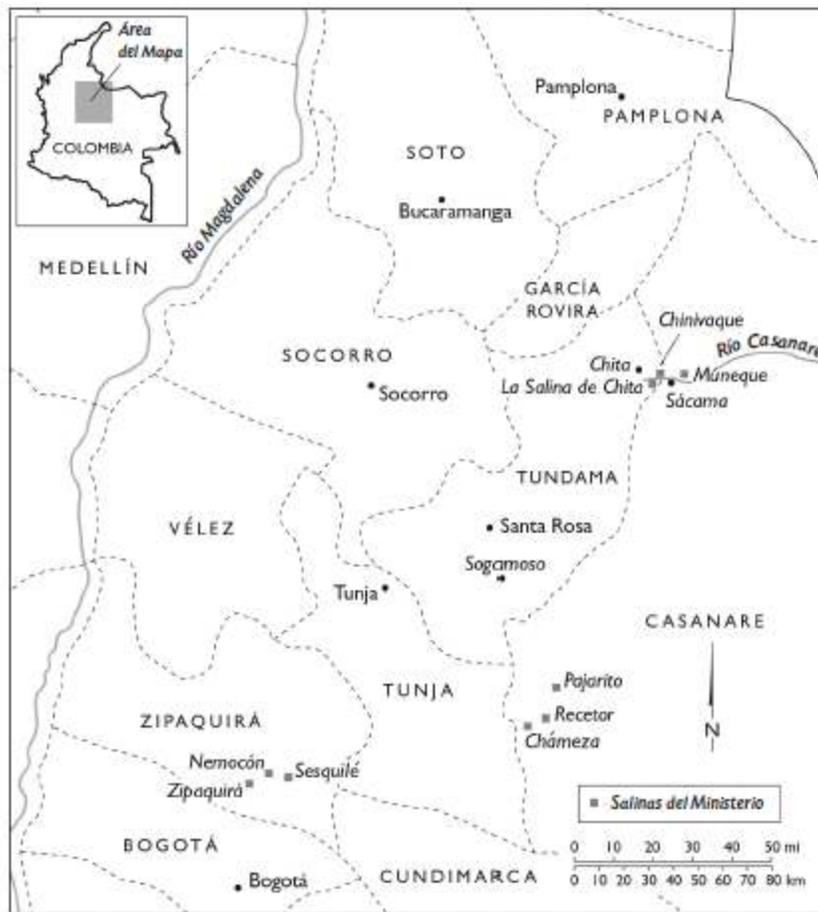
Fuente: Jorge Orlando Melo, "La evolución económica de Colombia, 1830-1930", en *Manual de historia de Colombia*, 4.<sup>a</sup> ed., ed. Jaime Jaramillo Uribe, 3 vols. (Bogotá: Tercer Mundo, 1992), 2:138.

Nota: esta tabla no incluye a Bolívar, Tolima, Magdalena o Panamá, la cual se separó de Colombia en 1905.

En este sentido, este trabajo es un intento por incorporar la historiografía regional de Boyacá a la historia nacional. Como sucede con otras regiones, Boyacá era una amalgama de microrregiones y las ideas sobre la identidad regional fueron una construcción social. Desde una perspectiva nacional, con frecuencia Boyacá quedaba agrupada con Cundinamarca y Santander como la cordillera Oriental.<sup>21</sup> Durante el siglo XIX, algunas veces Boyacá formaba pareja con Santander como "el Norte".<sup>22</sup> Aunque las tres provincias compartían un número de tratados y se vinculaban entre sí por el comercio interregional, al ser examinadas de cerca, la noción de que la cordillera Oriental conformaba una única región pierde gran parte de su significado, al igual que la idea de que Boyacá en sí misma era internamente homogénea.<sup>23</sup>

Además de la complejidad de estos asuntos, las fronteras políticas de la región fueron alteradas varias veces durante el siglo XIX. Después de la Independencia, el área era la provincia de Tunja. A mediados del siglo, en la

medida en que proliferaron una serie de provincias más pequeñas, Boyacá estaba compuesta por la provincia de Tunja y por la provincia de Tundama. En 1857, el Estado de Boyacá se conformó a partir de la unificación de Tunja, Tundama, Casanare, y los cantones de Chiquinquirá y Moniquirá, a partir de la antigua provincia de Vélez (figura 2).<sup>24</sup> A lo largo de este trabajo se usarán las designaciones de *Boyacá* y *Tundama*.



**FIGURA 2.** La cordillera Oriental hasta 1856

Fuente: elaboración propia.

A una altitud de 1500 metros por encima del nivel del mar, La Salina estaba ubicada más abajo que la mayoría de las poblaciones boyacenses, que se concentran entre los 1900 y los 3000 metros. Hoy se ubica justo en la frontera