

Notas sobre el funcionamiento del poder público en la Provincia de Sabanalarga (Departamento del Atlántico, Colombia) durante el periodo del federalismo (1857-1885)

Sergio Paolo Solano^(*)

Resumen: En este artículo se analiza la forma como funcionó el poder público en la provincia de Sabanalarga, con énfasis en el estudio de las redes de poder que construyeron determinados sectores para controlar la administración provincial. El argumento central es que durante el siglo XIX no existió una separación entre el interés privado y el público, por lo que familias enteras usufructuaron el Estado como un recurso patrimonial.

El 15 de junio de 1857, el Congreso de la República aprobó una ley que le dio vida político-administrativa al Estado Soberano de Bolívar. Su soporte territorial fue la colonial provincia de Cartagena, que se extendía desde el margen occidental del río Magdalena hasta los límites con el actual Chocó, incluyendo el Golfo de Urabá, y limitaba al sur con las provincias de Popayán, Antioquia y Vélez. Durante algunos decenios también comprendió a la isla de San Andrés y Providencia. En 1865 el territorio fue dividido en diez

^(*) Profesor de tiempo completo del Programa de Historia, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad de Cartagena de Indias (Colombia), y miembro del grupo de investigaciones *Frontera, Sociedad y Cultura del Caribe y Latinoamérica* (categoría A-1 clasificación de Colciencias). En fechas recientes ha publicado artículos en: *European Review of Latin American and Caribbean Studies* No. 88 (Ámsterdam, Centre for Latin American Research and Documentation, 2010); *Mundo Agrario* No. 20 (La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2010); *Gaceta Laboral* vol. 16, No. 2 (Maracaibo, Universidad del Zulia, 2010); *Historia y Sociedad* No. 18 (Medellín, Universidad Nacional, 2010); *Diálogos de Saberes* No. 32 (Bogotá, Universidad Libre, 2010); *Memorias* No. 12 (Barranquilla, Universidad del Norte, 2010); *Indiana* N° 26 (Berlín, Ibero-Amerikanisches Institut, 2009); *Revista de Estudios Marítimos y Sociales* No. 2 (Mar del Plata, Universidad Nacional del Mar del Plata, 2009); *H-Industri@* No. 4 (Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2009); *Cuadernos de Desarrollo Rural* No. 62 (Bogotá, Universidad Javeriana, 2009); *Clio América* vol. 3, No. 6 (Santa Marta, Universidad del Magdalena, 2009); *Revista de Estudios Sociales* No. 31 (Bogotá, Universidad de los Andes, 2008); *Historia Caribe* No. 13 (Barranquilla, Universidad del Atlántico, 2008); *Cuadernos de Literatura del Caribe e Hispanoamérica* No. 7 (Barranquilla, Universidad del Atlántico-Universidad de Cartagena, 2008); *Palobra* No. 9 (Cartagena, Universidad de Cartagena, 2008); *Historia Crítica* No. 34 (Bogotá, Universidad de los Andes, 2007); *Justicia* No. 12 (Barranquilla, Universidad Simón Bolívar, 2007). También publicó el capítulo “Un problema de escala: La constitución social del puerto en las ciudades portuarias del Caribe colombiano en el siglo XIX”, en Jorge Elías y Antonino Vidal (eds.), *Ciudades portuarias en la gran cuenca del Caribe. Visión histórica*. Barranquilla, Universidad del Norte-Universidad del Magdalena, 2010, pp. 398-441. <http://unicartagena.academia.edu/SergioPaoloSolano/Papers;ssolanod@unicartagena.edu.co>

provincias: Barranquilla, Cartagena, Corozal, Chinú, El Carmen, Lorica, Magangué, Mompox, Sabanalarga¹ y Sincelejo. A su vez, estas fueron organizadas en distritos.

Sin embargo, poner a funcionar el nuevo Estado no fue tarea fácil. Aunque este hacía presencia en todo el territorio, era una presencia demasiado precaria, lo que afectaba su funcionamiento. Factores como la escasez y la dispersión poblacional, la pobreza y la abrumadora presencia de personas iletradas, fueron algunos de los elementos que caracterizaban a la sociedad y que contribuyeron al entorpecimiento de su administración. Por ejemplo, existían distritos en los que sabían leer y escribir una o dos personas, o algunos en los que nadie sabía. Esta situación permitió a los letrados la concentración del poder político y que se llegara al abuso del mismo, al ser los encargados de los puestos públicos, de las elecciones y del reparto de los impuestos.

Lo anterior propiciaba que el Estado solicitara préstamos a comerciantes, hacendados y ganaderos. Esa falta de recursos económicos del Estado tuvo como consecuencia, por un lado, la concentración en cada una de las diez provincias del Estado del poder político, económico y militar en unas pocas familias y, por otra parte, que el gobierno se viera obligado a negociar su gestión con estos grupos de notables locales. La estructura de poder que se construyó entre 1857 y 1886, estuvo supeditado en la provincia de Sabanalarga a las

¹ La provincia de Sabanalarga comprendía los distritos de Juan de Acosta, Piojó, Usiacurí, Baranoa, Campo de la Cruz, Candelaria, Manatí, Ponedera y Sabanalarga. Sergio Paolo Solano, Roicer Flórez y William Malkún, “Ordenamiento territorial y conflictos jurisdiccionales en el Bolívar Grande, 1800-1886”, en *Historia Caribe* No. 13 Barranquilla, Universidad del Atlántico, 2008, pp. 67-112. <http://unicartagena.academia.edu/SergioPaoloSolano/Papers>

familias Manotas, Solano, Llinás, Moreno, Polo, Sudea, Salazar, Castro Rodríguez, Torrenegra.

Algunas características definían a estas familias. Las primeras son sus orígenes y las actividades económicas que desempeñaban. Algunas de esas fueron el resultado de la reconfiguración del poder político propiciado por la revolución de Independencia, y por las reformas liberales de mediados del siglo XIX. Fueron estos grupos sociales los que dominaron el poder político en el Estado. Desde los órganos de poder, como la Asamblea Legislativa, diseñaron políticas para proteger sus actividades económicas y para mantenerse en la cúspide de la pirámide social. Verbigracia, luego de haber hecho el ejercicio de cotejar los nombres de los gobernadores y de los diputados de la provincia de Sabanalarga y compararlo con el listado de las personas encargadas del pago del impuesto sobre la renta en los años de 1876 y 1877, en el que aparece el dinero que le correspondía cancelar a cada ciudadano, sus profesiones y su residencia, se obtuvo el cuadro 1.

Cuadro 1: Gobernadores de la provincia de Sabanalarga²

Nombres	Años	Actividad económica
Juan Antonio Torrenegra	1859 y 1864	Comerciante
Manuel J. Moreno	1861	Ganadero
Teodosio J. Moreno	1867-1868-1869	Ganadero
Manuel Manotas	1873	Médico
Pedro Ahumada	1872	Ganadero
José Vicente Llinás	1874 y 1879	Ganadero
Pedro Sudea	1872 y 1875	Hacendado
Gabriel R. Bustos	1873	Hacendado
Nicolás Llinás	1878	Hacendado
Nicolás Manotas	1880	Ganadero
Pero A. Polo	1884	

² Archivo Histórico de Cartagena (AHC), *Diario de Bolívar*, Cartagena, enero 11 de 1876.

Por otra parte, además de militar en el partido liberal, estaban unidos por vínculos familiares como el ser compadres, cuñados, yernos, padrinos de matrimonio, primos, tíos, etc. Los lazos matrimoniales también mantenían unidas a cuatro de las familias más prestantes de Sabanalarga como eran los Manotas, Solano, Llinás y Moreno. El matrimonio era una de las herramientas para lograr caudales electorales en provincias diferentes a la de la residencia. Por ejemplo, Eugenio Baena, presidente del Estado entre 1873 y 1876, se había casado años antes con Lucila Moreno, hija de Teodosio Moreno, quien fue gobernador y diputado de la provincia de Sabanalarga. A Eugenio Baena, este matrimonio le abrió las puertas de la política en esta provincia, por la que salió elegido diputado en 1868.³ En definitiva, el control del Estado implicaba un complicado juego de alianzas con las que estas familias vigilaban y consolidaban sus intereses. Así, los distintos ámbitos de la vida social eran permeados por las redes familiares que por una u otra vía anudaban la acción de los individuos.⁴ Como lo veremos inmediatamente, la concentración del poder político y económico dio ventajas a estas familias en la provincia de Sabanalarga.

Lo primero a tener presente es que no existía una distinción nítida entre las funciones, recursos y actos públicos y privados. Entre se más se alejaba el Estado de las capitales provinciales era mucho más frágil su poder, confundiéndose con mayor facilidad el poder público y el privado. El dominio era claramente personal.⁵ Resultaba tan borrosa esta

³ Juan Pablo Llinás, *Felipe Angulo y la Regeneración*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1989.

⁴ Alfonso Fernández, “Clientelismo y guerra civil en Cartagena. Sobre las estrategias políticas de la elite cartagenera, (1885-1895)”, en *Memorias* No. 2, Barranquilla, Universidad del Norte, 2005. http://www.uninorte.edu.co/publicaciones/memorias/memorias_2/articulos/articuloalfonsofernandezcorregido.pdf.

⁵ Raymond Buve, “Transformación y patronazgo político en el México rural continuidad y cambio entre 1867-1920”, en: *Cuadernos Ahila* N° 1, Neeterlands, Asociación de historiadores latinoamericanistas europeos, 1993, pp. 1-17.

distinción, que los empleados públicos eran los que accedían, personalmente o a través de intermediarios, a la adjudicación de los contratos que se sometían al sistema de arrendamiento.⁶ Así, al construir un Estado cuya misión principal fue el de otorgar puestos y favores, el sector dirigente se aseguró de detentar el poder en los diversos niveles del aparato estatal y el control político de sus territorios. Como argumenta Richard Graham, los historiadores que postulan la existencia de una tensión entre los poderes públicos y privados han creado una falsa dicotomía. Las clases afortunadas no ejercían su poder privado contra el poder público sino dentro del mismo; no actuaban contra el gobierno, sino como gobierno.⁷

Ahora bien, los caciques y gamonales locales eran los elementos esenciales en el funcionamiento de estas relaciones de poder.⁸ La relación privilegiada que mantenían con las autoridades estatales era uno de los recursos estratégicos que hacían posible su autoridad. El manejo del poder político les permitía el acceso al control del Estado, que pese a sus debilidades y pobreza, ofrecía un rubro de posibilidades que fueron aprovechadas sistemáticamente.⁹ Llama la atención el manejo del poder político establecido

⁶ Roicer Flórez, “El sistema de arrendamientos y la monopolización de los ingresos fiscales en el Estado soberano de Bolívar, 1860-1878”, en: *El Taller de la Historia* No. 1, Cartagena, Universidad de Cartagena, 2009, pp. 13-40.

⁷ Richard Graham, “Formando una nación en el Brasil del siglo XIX”, en Antonio Annino y Francois-Xavier Guerra (coord.), *Inventando la Nación Iberoamérica. Siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 641-642.

⁸ Según Jorge Orlando Melo, a partir de la segunda mitad del siglo XIX los términos de caciques y gamonales tomaron un sentido peyorativo y se utilizaba para designar a quienes dueños del poder local, lo usaban para manipular a la población y controlar la política lugareña mediante la repartición de favores personales, contratos y beneficios de todo orden. “Caciques y gamonales. Perfil político”, en *Revista Credencial* No. 104, Bogotá, Banco de Occidente, 1998.

⁹ Sobre el papel jugado por los gamonales y caciques ver: Malcolm Deas, “Algunas notas sobre la historia del caciquismo en Colombia”, en *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*, Bogotá, Taurus, 2006, pp. 209-234.

en la provincia de Sabanalarga, donde la familia Manotas tuvo el dominio desde 1857 a 1886, el que no se afectó ni siquiera por los cambios políticos que se dieron en el Estado como el que se presentó en 1864 cuando el grupo liderado por Juan José Nieto fue desplazado del poder por otro sector del partido liberal a la cabeza de Antonio González Carazo y Ramón Santo Domingo Vila. Aunque para algunas familias estas reconfiguraciones del poder significaron la eliminación de la escena política, los Manotas siguieron controlándolo en su provincia.

Cuadro 2:
Diputados por la Provincia de Sabanalarga a la Asamblea Legislativa Del Estado de Bolívar

1862	Avelino Manotas
1864	José María Consuegra, Eugenio Baena
1865	Avelino Manotas
1866	Fabio Manotas
1867	Fabio Manotas- Tomás Salazar- Milecio Mendoza
1868	Manuel Manotas, Juan González Zapata, Eugenio Baena
1869	Fabio Manotas, Teodosio Moreno, Pedro A. Polo
1870	Adolfo Locarno, Pedro Sudea
1871	Fabio Manotas, Narcés Manotas
1872	Avelino Manotas, Pedro Sudea, Pedro A. Polo
1873	Teodosio Moreno, José F. Quesada, Pedro A. Polo
1874	Milesio Mendoza, Clemente Salazar- Teodosio Martínez
1875	Nicolás Manotas, Vicente Llinás, Ramón Santodomingo Vila
1876	Manuel Manotas, Isidoro Martínez, Pedro A. Polo
1877	José Vicente Llinás, Federico Castro, Eugenio Baena
1878	Avelino Manotas, José del C. Varela, Pedro A. Polo
1879	Francisco de P. Manotas, Federico Castro Rodríguez, Pedro M. Consuegra
1880	Manuel Manotas, Manuel Carrillo, Aníbal Torrenegra
1881	Manuel Manotas, Narcés Manotas, Alejo Solano Manotas
1882	Víctor María Consuegra, Milesio Mendoza

Otros cargos desempeñados fueron los de secretarios de la gobernación, tesoreros provinciales, comisionados fiscales, alcaldes y otros. Se llegó al extremo de que miembros de estas familias nombraban en cargos públicos a hermanos, primos, cuñados, etc., pasando por encima de la ley, la que establecía que no era legal nombrar familiares para ejercer

empleos públicos. Por ejemplo, en 1880 Nicolás Manotas nombró alcalde del distrito capital a su primo Manuel Manotas Escudero.¹⁰

Ahora bien, el funcionamiento de esta maquinaria descansaba sobre una red política que los respaldaba. Parte del éxito de los Manotas fue lograr la vinculación de la mayoría de los miembros del partido liberal de la provincia a su red política, lo que se anterior se tradujo en la ausencia de enfrentamientos entre facciones liberales. De todas las provincias del Estado de Bolívar, la de Sabanalarga se caracterizó por su estabilidad y la inexistencia de enfrentamientos entre su sector dirigente, contrario a lo que ocurría en las de Loricá y Chinú, que eran el teatro de los motines y levantamientos armados. Al igual que sus pares, el sector dirigente de Sabanalarga estaba integrado por hacendados, ganaderos, comerciantes y abogados entre los que sobresalían Francisco de P. Manotas Hernández, Lorenzo Molinares, Teodosio Moreno, Rafael Cajar, Clemente Salazar, Milesio Mendoza, Enrique López Zapata, Pedro A. Polo, Nicolás Llinás, Nicolás y Narcés Manotas y Alejo Solano Manotas. Entre ellas tejieron una amplia red política, que consolidarían a través de matrimonios, compadrazgos y otros.¹¹ Una muestra de cómo operaba esta red se evidencia durante la gobernación de Nicolás Llinás en 1878. Quienes lo acompañaron en su administración fueron Pedro A. Polo como secretario de la gobernación; Marcial Moreno era el escribiente de esa dependencia; Milesio Mendoza ejercía el cargo de juez de la

¹⁰ AHC, *Diario de Bolívar*, Cartagena, septiembre 20 de 1881.

¹¹ Arístides Manotas, “Memorias sobre el pasado de Sabanalarga”, www.centrodehistoriadeSabanalarga.galeon.com

provincia; Nicolás Manotas se desempeñaba como secretario del juzgado, Rafael Cajar era el fiscal de la provincia y Aníbal Torrenegra como escribiente del juzgado.¹²

El control del Estado permitía a aquellas familias el acceso a recursos valiosos como las tierras públicas, las exenciones fiscales, las prebendas y patentes, las rentas públicas rematadas, así como a los contratos para satisfacer las necesidades que el gasto público generaba. Para estas familias, el Estado era un recurso más, tan valioso como podría serlo la tierra o el capital.¹³ Por ejemplo, los listados de licencias para destilar y rectificar aguardientes es uno de los ramos en el que se confirma lo sostenido.¹⁴ Esto era posible porque aunque el monopolio del aguardiente se había abolido, la práctica demostraba otra cosa. El establecimiento de una serie de medidas impedía la libre fabricación. Con el fin de eliminar la competencia, a través de la Asamblea Legislativa los miembros de las anteriores familias expidieron una serie de leyes como el contar con licencias para destilar y rectificar aguardientes, provocando que muchos ciudadanos pobres se retiraran del negocio o que lo hicieran clandestinamente porque no contaban con los recursos económicos para cancelar la mencionada licencia.¹⁵ Bajo la gobernación de Manuel Manotas (1873) se otorgaron los contratos de construcción de la cárcel provincial a Pedro A. Polo y el del arriendo del consumo de carnes de la provincia a su hermano, Narcés Manotas. Tres años después, José Vicente Llinás le entregó el mismo contrato a Pedro A. Polo y su fiador fue Nicolás Manotas, emparentado por lazos familiares con el gobernador. En 1880, Polo les devolvería

¹² AHC, *Manuscritos. Fondo: Gobernación, sección. Distritos y municipios*. Sabanalarga, abril 8 de 1878.

¹³ A. Fernández, “Clientelismo y guerra civil en Cartagena...”.

¹⁴ AHC, *Manuscritos, Fondo: Gobernación, sección: Hacienda*. Caja No. 2. Cartagena, mayo 21 de 1878.

¹⁵ AHC, *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, agosto 15 de 1873.

el favor a los Manotas, cediéndoles bajo su gobernación el arrendamiento del cobro del impuesto al degüello.¹⁶

En síntesis, para las elites del Estado de Bolívar, la política, la guerra y la inestabilidad no eran necesariamente malas amigas de los negocios como han expuestos para otros contextos otros autores.¹⁷ En Bolívar sucedía todo lo contrario. El déficit fiscal, los conflictos y levantamientos armados eran las formas habituales de reproducir un orden que descansaba sobre las bases locales. El mantener o el alterar el orden público fue una de las tantas estrategias para conseguir prebendas del Estado. Si lograban mantener su autoridad, podían, a su vez, esperar el reconocimiento de sus jurisdicciones por parte de los agentes del Estado. Por la incapacidad fiscal y la debilidad institucional, el monopolio de la violencia estaba en las manos de los gamonales y caciques locales y provinciales. Sin embargo, estas formas de autoridad reconocida y eficiente no servían para arraigar un Estado liberal moderno, sino a la utilización del poder para ponerlo al servicio de unos intereses, lo que les ofrecía el control político de sus diversos territorios. En últimas, al decir de Fernán González, la federación fue la manera que encontraron las oligarquías regionales para ganar autonomía y disponer del patrimonio nacional, como tierras, minas y burocracia, sin entrar en una confrontación general, gracias a un poder central débil y limitado a unas funciones.¹⁸

¹⁶ AHC, *Gaceta de Bolívar*, Cartagena, septiembre 19 de 1873; *Diario de Bolívar*, Cartagena, marzo 4 de 1880.

¹⁷ Víctor Álvarez, “la racionalidad empresarial en Antioquia: el caso de Pepe Sierra”, en: *Memorias del XIII Congreso colombiano de Historia*, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander-Universidad Nacional, 2006, pp. 50-62.

¹⁸ Fernán González, “Problemas políticos y regionales durante los gobiernos del Olimpo Radical”, en *Para leer la política*, Bogotá, Cinep, 1994, pp. 189-208.