
LAS CUENTAS FISCALES DEL CENTRALISMO EN COLOMBIA, 1880-1930*

Salomón Kalmanovitz^a

* DOI: <https://doi.org/10.18601/01245996.v24n47.02>. Recepción: 12-01-2022, modificación final: 18-04-2022, aceptación: 21-06-2022. Sugerencia de citación: Kalmanovitz, S. (2022). Las cuentas fiscales del centralismo en Colombia, 1880-1930. *Revista de Economía Institucional*, 24(47), 3-56. El autor agradece los comentarios de Edwin López y Juan Gonzalo Zapata, que contribuyeron a mejorar el texto.

a Profesor emérito de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, Colombia, [salomon.kalmanovitz@utadeo.edu.co], [<https://orcid.org/0000-0001-5682-4613>].

Las cuentas fiscales del centralismo en Colombia, 1880-1930

Resumen Este ensayo analiza en qué medida el proceso de centralización colombiano de 1886 a 1930 cumplió los criterios de Max Weber para la construcción de Estado: el monopolio legítimo de la fuerza, la consolidación territorial y la construcción de un orden burocrático racional. En la primera parte del periodo hubo varias guerras civiles y una pugnacidad religiosa y política que solo cesó después de la Guerra de los Mil Días; la economía se estancó y tuvo pocos vínculos con el mercado global. Entre 1905 y 1930 unos gobiernos más tolerantes se empeñaron en el desarrollo económico del país y este se aceleró. No obstante, el balance es pobre: el monopolio de la fuerza fue tardío y muy incompleto, el Estado se mantuvo endeble por la baja tributación y continuó el orden político oligárquico. El desarrollo burocrático fue incompleto, aunque se extendió en las áreas de política económica del gobierno central. Las ciudades prosperaron y se volvieron polos de poder con los que el centro político tuvo que negociar.

Palabras clave: centralización, historia económica, siglos XIX y XX; JEL: B15, B24

The fiscal accounts of centralism in Colombia, 1880-1930

Abstract This essay analyzes the extent to which the Colombian centralization process, from 1886 to 1930, fulfilled Max Weber's criteria for successful State building: legitimate monopoly of force, territorial consolidation, and construction of a rational bureaucratic order. In the first part of the period, there were several civil wars, and religious and political strife that only ceased after the Thousand Days War (1899-1902). The economy stagnated and had few links with the global market. Between 1905 and 1930 more tolerant governments were committed to the country's economic development and it accelerated. However, the balance is poor: the monopoly of force was late and incomplete, the State remained weak due to low taxation and the oligarchic political order continued. Bureaucratic development was incomplete, although it extended into areas of economic policy driven by the central Government. The cities prospered and became poles of power with which the political center had to negotiate.

Keywords: Centralization, Economic History, Nineteenth and Twentieth Centuries; JEL: B15, B24

As contas fiscais do centralismo na Colômbia, 1880-1930

Resumo Este ensaio analisa até que ponto o processo de centralização colombiano de 1886 a 1930 cumpriu os critérios de Max Weber: o legítimo monopólio da força, a consolidação territorial e a construção de uma ordem burocrática racional. Na primeira parte do período ocorreram várias guerras civis e conflitos religiosos e políticos que só cessaram após a Guerra dos Mil Días; a economia estagnou e teve poucos vínculos com o mercado global. Entre 1905 e 1930, governos mais tolerantes estavam comprometidos com o desenvolvimento econômico do país, e o desenvolvimento econômico do país se acelerou. Entretanto, o balanço é muito pobre: o monopólio da força foi tardio e muito incompleto, o Estado permaneceu fraco devido à baixa tributação, e a ordem política oligárquica continuou. O desenvolvimento burocrático estava incompleto, embora fosse extenso em áreas de política econômica. As cidades prosperaram e se tornaram pólos de poder com os quais o centro político teve que negociar.

Palavras-chave: centralização, história econômica, séculos dez e nove e vinte; JEL: B15, B24

América Latina se ha caracterizado a lo largo de su historia por estructuras de gobierno muy centralizadas, a veces bajo liderazgos dictatoriales del poder ejecutivo y militar.
Rodríguez y Rosembaum (2018)

La centralización del poder político en un país es esencial para su desarrollo económico ordenado y profundo. Su ausencia está asociada con la primacía de poderes locales, la presencia y control territorial de señores de la guerra o caudillos, la proliferación de la violencia, el secuestro de la propiedad privada y el caos (Díaz, 2006, p. 23). Mientras subsistan líderes regionales patrimoniales y clientelistas se dificulta la formación del Estado como tal y la construcción de capacidad estatal que provea bienes públicos indispensables para el desarrollo económico. La centralización en manos de élites patrimoniales atrofia la política en las regiones de un país que se gobierna mediante intercambios clientelares, sus élites no están dispuestas a tributar a favor del poder central, incentiva la pasividad de los ciudadanos, les impide hacer conocer sus necesidades y demandar que se atiendan.

Para la consolidación estatal es importante el monopolio legítimo de los medios de violencia, la consolidación territorial y un orden burocrático racional que liquide el orden patrimonial que exhibe rasgos feudales de subordinar la población (Weber, 1919). El término legítimo refiere a que el poder se ejerce conforme a las leyes que han tenido una discusión suficientemente amplia entre las fuerzas más importantes de la sociedad. Para ser efectiva, la centralización requiere de un consenso mínimo entre el poder central y las élites regionales y entre los partidos mismos en que participan, para dar lugar a una tributación con representación que es la base económica del Estado burgués. Los recursos acopiados pueden aplicarse productivamente si se permiten expresar los intereses y necesidades de las localidades y regiones, conduciendo al desarrollo de sus potencialidades.

Al gobierno central se le facilita mejor extender el recaudo a nivel regional pues tras “un incremento en la tasa tributaria de la administración central para financiar actividades desarrolladas por los gobiernos regionales, los costes administrativos adicionales serían insignificantes. Además de la eficiencia en los costes de recaudo, la experiencia adquirida por la administración nacional en la recolección de impuestos también la hace más eficiente en el control del *free riding* (oportunismo) que genera la evasión, problema que podría tener una mayor frecuencia en un sistema regional de recaudo. La

hipótesis de Thiebout (1956) señala que los gobiernos locales son más eficientes en el suministro de los bienes y servicios públicos, gracias a la competencia que se genera entre ellos. (Lozano y Julio, 2016).

La centralización como tal se mide como la proporción del recaudo tributario que controla el gobierno nacional, en comparación con la que se apropian los niveles territoriales y municipales, y el poder del estado central como función de su participación en el producto nacional. La administración nacional estará mejor prevenida para atacar los problemas de oportunismo de las élites regionales que son menos controlables a nivel local, pero tendrá el inconveniente de no contar con información suficiente sobre el valor de la propiedad y de los negocios.

En la práctica, un régimen centralizado despóticamente contará con la oposición de los poderes locales que se rehusarán a tributar, a menos de que se les ofrezcan compensaciones suficientes; además, no contará con el conocimiento que tienen las autoridades locales sobre las capacidades reales de tributación de las poblaciones que representan y de las necesidades económicas y sociales de sus comunidades. Eso ayuda a explicar por qué la centralización colombiana va a resultar con recaudos tributarios exiguos durante la mayor parte del periodo regentado por los conservadores y en general a su ineficiente administración de los recursos públicos.

El proceso de centralización política culmina cuando se desarrolla la capacidad de extraer impuestos de la sociedad, lo que se asocia con cierto nivel de democracia del que disfrutaban las élites que están dispuestas a tributar voluntariamente u obligadas por la ley y con el monopolio del uso de la violencia por parte del Estado que están dispuestas a tolerar. Las élites locales requieren garantías: que el gobierno central les devuelva parte de los recursos aportados en la forma de gasto en infraestructura y transferencias a sus regiones que avancen su desarrollo económico. La ventaja es que el gobierno central tiene mayor capacidad administrativa y extractiva que los poderes regionales, pues logra un mayor recaudo con un menor desgaste político. Este proceso ocurre en forma tardía en América Latina, apenas en el siglo XX, y solo se consolida en Chile, Uruguay y Costa Rica, países de poca población y sin periferias gobernadas por élites patrimoniales; en los demás países, incluida Colombia, proliferan el regionalismo, el clientelismo y las periferias que no han sido integradas cabalmente a la nación; además, los medios de violencia no han sido monopolizados efectivamente por el Estado central.

La orientación autoritaria de los gobiernos encargados de implementar la centralización los aislará de buena parte de los intereses representados por el partido liberal que son precisamente proto-burgueses y estará acompañada de la atrofia de los nuevos entes territoriales, los departamentos, para recaudar impuestos y proceder a gastarlos. De hecho, el gobierno central los apropiará para sí, remplazándolos por transferencias sesgadas por sus preferencias políticas y quedándose con la tajada del león. Los intereses regionales en Colombia defendieron sus derechos frente a los intentos de centralización efectuados por un régimen autoritario que excluía los intereses económicos que se estaban fortaleciendo con el desarrollo exportador. El aplastamiento de la oposición liberal condujo a las tres guerras civiles de los últimos quince años del siglo XIX.

La transición del sistema federal de los Estados Unidos de Colombia a la República Unitaria está marcada por un cambio radical de régimen político, una gran pugnacidad y cambios sustanciales en el sistema fiscal. Las cuentas del federalismo muestran que el sistema tiende a la centralización de los ingresos fiscales: entre 1866 y 1874 los ingresos de los estados federales crecen un 50%, pero los del gobierno central aumentan un 83% (Park, 1985, p. 67). Sólo Cundinamarca y Antioquia aumentan seriamente sus ingresos, el primero en 177% durante el periodo y el segundo en 93%, resultados de los privilegios de ser región-capital en el primer caso y de la propia prosperidad económica en el segundo. Los demás estados soberanos obtienen resultados mediocres o simplemente se estancan, como Cauca y Tolima. Por lo demás, la corrupción de los regímenes liberales en los últimos años del federalismo despierta una amplia oposición y su división que facilitará el recambio partidista. Los intereses regionales buscan entonces una salida de la estructura federal que encontrará en Rafael Núñez una figura carismática y astuta que conducirá la República a los golpes hacia su centralización política.

La fragmentación política y fiscal que expresa el federalismo es remplazada entonces por una centralización autoritaria que desata varias guerras civiles. La transición se inaugura con la primera presidencia de Rafael Núñez en 1880 que se repite dos veces hasta 1886, tras la derrota de los liberales que se levantaron un año antes. La aprobación de la nueva Constitución le permite ser reelegido por un periodo de seis años como establece la nueva carta. La asamblea que aprueba la nueva Constitución no cuenta con participación de la oposición liberal, excepto la de Rafael Uribe Uribe y la de José

María Samper, este último ya reconociéndose conservador y católico, pero opositor de Caro¹. La ausencia de una representación liberal en la asamblea condujo a una gran pugnacidad social y explica que se trata de una centralización fallida, precisamente porque no cuenta con suficiente consenso entre las élites, en especial de empresarios y banqueros. Pilar Melgarejo asocia el concepto de “Regeneración” con civilizar, educar, domesticar, pacificar, controlar o someter; regenerar la población, darle una nueva vida. Según el Diccionario de la Real Academia, regeneración implica “dar nuevo ser a algo que degeneró, restablecerlo o mejorarlo”. Salvar un cuerpo corrupto de su destrucción. Valencia Villa identifica la Constitución de 1886 como una carta de batalla, sucedida por la guerra civil de 1892 que es un ensayo fracasado y sofocado por el gobierno sin muchos problemas, pero otra de mayor alcance estalla en 1895 y se repite en 1899 en la que se llamó la Guerra de los Mil Días que culmina a fines de 1902, conflicto que fue peculiarmente cruento.

El país agotado por la guerra, la hiperinflación y experimentando el cercenamiento de Panamá –el departamento más rico y promisorio con que contaba el país– dio lugar al colapso de la facción conservadora nacionalista de Miguel Antonio Caro y a una transición democrática liderada por Rafael Reyes y por posteriores gobiernos conservadores moderados que permitieron la presencia del partido liberal en las corporaciones públicas con un tercio de la representación y una presencia similar en gobernaciones y alcaldías. El clima de paz política dio lugar a un largo auge económico basado en la exportación de café, el cual inauguró una fase de modernización nunca antes experimentada por el atrasado país.

Existen pocos estudios económicos sobre el periodo en cuestión, entre otras cosas, por la carencia de buenas estadísticas, que se vuelve ausencia para los años que van de 1900 a 1905. Los trabajos de Junguito (2010) y Junguito y Rincón, (2004) son los más sistemáticos sobre la fiscalidad colombiana en el largo plazo, pero uno dedicado al siglo XIX termina en 1900 y el que analiza el siglo XX comienza en 1905. Bernardo Tovar ha escrito una de las obras más completas sobre el cambio que se da en el Estado, la cual explica la transición de

¹ “Samper insiste en la independencia del poder judicial negándole al ejecutivo que sea cabeza de éste. No comparte la idea de que el Procurador sea nombrado por el Ejecutivo. Se atraviesa infranqueable a la propuesta de Caro de que el presidente tenga la facultad de nombrar senadores. En connivencia con Ospina procura limitar las facultades presidenciales sin dejarlo impotente en medio de las conmociones. Fijándole reglas con un régimen excepcional pero reglamentado”, *El Tiempo*, 2 de noviembre 1997.

la inconsciencia de los gobiernos de la Regeneración sobre la economía del país a gobiernos preocupados por el desarrollo económico, la estabilidad monetaria y la necesidad de un banco central de emisión, la regulación financiera y bancaria, el ordenamiento fiscal y regulatorio, la entrada de capitales extranjeros y de cuantiosos préstamos para el gobierno nacional y los gobiernos territoriales. Se trató de una fuerte intervención económica del Estado, aunque no tuvo recursos tributarios suficientes y estables para adelantar políticas públicas de gran envergadura. No obstante, la bonanza cafetera dio lugar a un nivel de exportaciones nunca antes alcanzado, y estas financiaron las importaciones a las que se les colgaban aranceles para financiar el fisco de la Nación, de modo que se fortaleció el Estado en términos absolutos, aunque mantuvo un bajo nivel de participación en el producto nacional. Charles Bergquist escribió *Café y conflicto en Colombia 1886-1910* en 1981, que fue pionero en explicar objetivamente el surgimiento y ocaso de los gobiernos de la Regeneración que dejaron al país marcado por la derecha durante más de un siglo. Una visión más apasionada surge de la pluma de Gonzalo España en sus dos obras sobre el período, *El país que se hizo a tiros 1810-1903* (2013) y una biografía novelada de Miguel Antonio Caro que tituló *Odios fríos* (2016) tras una investigación profunda sobre los períodos en cuestión.

El monopolio de la emisión que adquieren los gobiernos regeneradores a través del Banco Nacional propicia una inflación cada vez mayor. El banco es clausurado en 1894 y la Tesorería de la Nación emite incesantemente para financiar los gastos de guerra del gobierno, en especial del largo conflicto de 1899-1902, lo cual produce una hiperinflación que dificulta calcular los montos reales del recaudo y del gasto público. La política monetaria de la Regeneración es una falla garrafal que conduce a su fracaso y disolución, y los gobiernos que le siguen aprenden la lección de no jugar con el duende maligno de la emisión.

Por lo demás, el periodo de limbo es también el de un deterioro del férreo control político que ejerció Miguel Antonio Caro desde la muerte de Rafael Núñez en 1894. Antes de eso en enero de 1893 estalló un conflicto con los artesanos que se sublevaron asediados por “un profundo malestar económico y social” (España, 1993), uno de sus dirigentes fue fusilado y otros fueron desterrados, de un gremio que había sido un apoyo importante de Rafael Núñez. Núñez y Caro ganaron las elecciones de 1892 de manera arbitraria y su periodo se extendía hasta 1898. Tras la enfermedad y muerte de Núñez, Caro asume las riendas del poder, pero con unas fuerzas políticas divididas

entre conservadores nacionalistas que monopolizaban el ejecutivo y conservadores históricos que le hicieron oposición. Los nuevos intereses crecientemente poderosos tras las exportaciones cafeteras eran representados por el partido liberal y por la facción histórica de los conservadores. A Caro le era imposible gobernar directamente y por eso hizo elegir al binomio Sanclemente-Marroquín para el periodo 1898-1902, políticos ambos de avanzada edad que, sin embargo, se apersonaron de la guerra civil y la profundizaron al rodearse de personajes autoritarios y siniestros, como el jefe de policía de Bogotá, Arístides Fernández. Este se tornó en soporte de la segunda administración de Marroquín, fue ministro de Guerra y llevó a cabo una política de tierra arrasada contra la insurrección liberal. Fernández alcanzó a ser incluso ministro encargado de Hacienda en 1903 sin conocer del tema.

ECONOMÍA Y POLÍTICA DURANTE LA REGENERACIÓN

La política colombiana estuvo caracterizada por un relativo equilibrio durante la fase federal que permitió la dominación regional por las fuerzas que contaban con apoyo más militar que mayoritario en las urnas, al tiempo que el estado central era débil y no podía ejercer su hegemonía en todo el territorio, dominado por el partido liberal que favorecía los gobiernos de los estados soberanos dominados por su mismo partido. (Melo, 1995, p. 58) Mediante el fraude electoral y las frecuentes acciones militares, los liberales pusieron en desventaja sistemática a los conservadores, situación agravada por la ausencia de un estado central dotado del monopolio del uso legítimo de las armas.

A partir de 1880, los conservadores construyen un creciente poder desde el centro del país, se alían con una facción liberal independiente que tiene arraigo regional, y se consolidan cuando derrotan a los liberales desplazados del poder en la guerra de 1885 para establecer una regla mayoritaria del control político, según la cual “el ganador toma todo” (Mazucca y Robinson, 2006) que contrasta con el reparto desigual del poder regional que caracterizó la era federal. La centralización que emprenden Núñez y Caro debilitó las entidades regionales, les arrebató no solo el nombre de estados soberanos para convertirlos en departamentos, sino también su autonomía fiscal para quedarse con sus ingresos y ejecutar el grueso de sus gastos. Los departamentos se tornaron en entes atrofiados cuyos dirigentes perdieron la capacidad de movilizar sus energías y recursos para buscar su desarrollo, testigos mudos de las decisiones que tomaban los funcionarios del

nivel central sobre su destino que se orientaban por la visión católica y premoderna que defendían.

Si el periodo federal fue el de la autonomía regional, fue también de ciudadanos que estuvieron dispuestos a tributar más que bajo el autoritarismo centralista de los gobiernos conservadores que no contaban con representación distinta a la del partido conservador y negaban la existencia de contrapoderes que neutralizaran o comprometieran sus políticas, sabiendo que no verían sus aportes aplicados al funcionamiento del gobierno o de la inversión en sus territorios sino tragados por las fauces del centralismo abusador. Por ejemplo, el concejo municipal de 25 miembros de Bogotá en 1913 “solo podía tratar sobre los asuntos que les interesara siempre y cuando la ley no disponga lo contrario”, ley que emanaba del poder central (Mejía, 2002), aunque la riqueza que se fue forjando por su papel de ciudad capital del país y del rico departamento de Cundinamarca le aportaría cuantiosos recursos que el poder central no pudo disputarle. De hecho, el concejo adquirió mucha autonomía para decretar impuestos y cobrarlos con los que pudo financiar la infraestructura que clamaba la capital, como el acueducto y la planta de energía eléctrica; en 1915 una ley extendió a todos los municipios del país la autonomía alcanzada por Bogotá, cuando ya el régimen se había democratizado relativamente a partir del quinquenio de Rafael Reyes (1904-1909) y de las reformas constitucionales que introdujo el republicanismo en 1910.

Existe una recopilación de las cuentas fiscales de 1871 a 1970 (Villegas, 1972-1973) que constituyen un acervo importante para analizar el periodo. En este sentido las tesis de grado de Camila López de 2016, circunscrita al quinquenio de Rafael Reyes no acude a las fuentes primarias para analizar el periodo, pero provee una bibliografía indispensable para entender la época. Silvia Díaz por su parte recorre el periodo 1905-1925 y trabaja las memorias de hacienda de todos los años para describir la estructura del recaudo, dominada por el impuesto de aduanas que se diversifica un poco a partir de la aprobación de un pequeño impuesto a la renta en 1918. Díaz también elabora las tasas de crecimiento de los diferentes tributos, siendo el más dinámico y volátil el de derechos de importación. También establece la dinámica de los impuestos que antes fueran de los municipios o estados soberanos como el de degüello, la renta de aguardiente y la renta del tabaco y elabora una gráfica con la evolución del arancel promedio que es fundamental en la dinámica del recaudo tributario total y dónde observa un fuerte deterioro en la década de 1910 que

tuvo que ver con la composición de las importaciones que incluyeron crecientemente bienes de capital y bienes intermedios.

La transición de la fiscalidad durante el federalismo y los cambios que le introduce la Regeneración no son duraderos; sólo se consolidan después de que Rafael Reyes gobierna por medio de una asamblea constituyente, en la que le da participación al partido liberal. Las reformas adquieren más legitimidad con los cambios constitucionales que se aprueban durante la administración del antioqueño Carlos E. Restrepo (1910-1914).

Las preguntas de investigación que nos hacemos son las siguientes: ¿Hasta qué punto el cambio en la estructura política dio lugar al fortalecimiento del Estado Nacional según los criterios weberianos de exacción tributaria, coacción o monopolio de los medios de violencia, y administración apoyada en una burocracia educada y escogida por mérito? ¿Cómo quedaron financiadas las regiones, ahora departamentos, al abolirse su capacidad fiscal que quedó monopolizada por el nivel central mediante participaciones y transferencias? ¿Cuál fue la suerte de las finanzas municipales en medio de la transición demográfica y el progreso económico que confluyeron en la progresiva urbanización del país?

Dividimos este estudio en dos grandes periodos: el de las convulsivas guerras civiles y la que inaugura Rafael Reyes, que se extiende de 1886 a 1909, y el de paz y fuerte progreso económico que va de 1910 a 1930.

ECONOMÍA POLÍTICA DEL PERIODO 1886-1910

La formación de partidos en Colombia incluyó dos transiciones: de rivalidades personales a luchas partidistas y de grupos organizados alrededor de vínculos privados (lealtad a círculos de amigos) a maquinarias electorales representando los intereses de electorados anónimos, tornados en socios permanentes en las rondas precedentes de selección de grupo (Mazzuca, 2021, p. 316).

Rafael Núñez ganó la elección presidencial de 1880 con un programa de ley y orden cuando el periodo presidencial eran de solo dos años, una medida que los liberales federalistas implantaron para debilitar el centro político del país. Núñez se transformó del liberal doctrinario que fue hasta 1876 en un conservador recalcitrante que radicalizó la política del país. Fundó el Banco Nacional en 1880 que se inició como un banco más, bajo un estatuto similar al de los bancos privados, todavía bajo un régimen de banca libre, pero jugando el pa-

pel de agente fiduciario del gobierno. El banco invitó a empresarios a que suscribieran capital, pero sin representación en su junta directiva, dominada por el gobierno, así que ninguno arriesgó su dinero en semejante empresa. En ese momento los bancos estaban autorizados a emitir billetes cumpliendo con normas de mantener una proporción de reservas metálicas frente a sus montos, pero en 1886 por decreto del gobierno se le adjudicó el monopolio de la emisión. Como Núñez no se ganó la confianza del público decidió decretar el curso forzoso de los billetes del Banco Nacional; al mismo tiempo, prohibía las emisiones de los bancos privados. El banco emisor se comprometió a no sobrepasar el límite de los 12 millones de pesos, cifra que equivalía al presupuesto de la nación, pero más adelante se conoció de que estaba haciendo emisiones clandestinas cada vez mayores y la desconfianza en la moneda fue aumentando a la par con la inflación.

“La división entre liberales y conservadores fue impulsada por las reacciones opuestas frente a la habilidad de la Iglesia Católica [...] con reservas abundantes de poder cultural y económico” (Mazzuca, 2021, p. 308). La alianza sacra fortaleció al partido conservador y atrajo algunos liberales a su redil que ganaron preeminencia y le permitieron solidificar una larga hegemonía. Núñez firmó un concordato con el Vaticano que le otorgaba el monopolio religioso a la Iglesia² y convertía a los ciudadanos en sus súbditos al obligar que todos los actos de vida civil –desde nacimientos, con la llamada Fe de Bautismo, hasta matrimonios y entierros– estuvieran registrados por ella de quien dependían los respectivos certificados³. Era un gobierno santificado por el dios católico que fue impedimento para que muchos

² “En 1887 el gobierno colombiano puso en marcha un pacto con la Iglesia conocido como el Concordato. Allí, además de devolversele a ella la orientación de la educación pública se le concedió la autoridad para limitar la circulación de escritos y doctrinas a partir de lo indicado por el Vaticano en documentos como el *Syllabus* (1864) o las encíclicas *Quanta cura* (1864) y *Aeterni Patris* (1879)” (López, 2014, p. 47).

³ Antes se llamó Fe de Bautismo al certificado de nacimiento emitido por la Iglesia. Aun hoy se define “la partida de bautismo (como) un documento Eclesiástico donde se encuentran consignados los nombres y apellidos completos de la persona a quien bautizaron, lugar y fecha de nacimiento, nombres de sus padres y de los abuelos maternos y paternos. Igualmente, se registra la parroquia donde se realizó el sacramento, el número y folio del libro donde se encuentran los respectivos datos, más la fecha de expedición”. Puede servir de base al registro civil de nacimiento. Ahí quedaba certificada la legitimidad del nacimiento y quedaban marcados los “hijos naturales” concebidos por fuera de la unión matrimonial, hasta que en los años treinta se extirpó la práctica discriminatoria (Blog de la Notaría 19, Bogotá, consultado en octubre de 2021).

inmigrantes europeos escogieran a Colombia como país receptor y buscaran países más amigables a la diversidad religiosa.

Núñez hizo una alianza con Miguel Antonio Caro que puso a su disposición el apoyo irrestricto del partido conservador, al tiempo que renegó de su pasado político y de sus ideas liberales. No tardó en perseguir a la oposición, cerrar sus periódicos e imprentas, desterrar a sus opositores y encerrar a los artesanos levantiscos (España, 2016), a pesar de lo habían apoyado cuando promulgó un arancel proteccionista de sus actividades, que fue especialmente elevado en 1886 –del 50%–, aunque volvió a un nivel del 30% más adelante (ver gráfica 6). Más adelante, el general Reyes lo eleva significativamente pero más por razones fiscales que por complacer a los artesanos o a una industria que apenas daba sus primeros pasos.

La migración fue restringida y seleccionada para que solo los católicos se pudieran establecer en el país. El matrimonio con la Iglesia Católica significó el cierre cultural y el intercambio económico con la Europa laica y progresista, y también con Estados Unidos, que era protestante. El país quedó así encerrado en sí mismo durante medio siglo, aislado de las corrientes intelectuales y científicas que se estaban desarrollando con fuerza en el mundo occidental. El desarrollo educativo y cultural se frenó considerablemente, las ideas liberales quedaron prohibidas, las universidades dejaron de mantener contactos con el mundo exterior, excepto de España que ya era uno de los países más atrasados de Europa. Colombia entró así en una larga senda oscurantista.

En 1884 Núñez fue reelegido ante el rechazo de los resultados de los comicios por los liberales que no fue atendido, por lo cual decidieron irse a una nueva guerra civil que fue conjurada fácilmente y le permitió al presidente enterrar la Constitución de 1863. Llamó a una constituyente sesgada a favor de los conservadores, para la cual designó dos representantes por cada estado soberano, logrando la participación de un solo liberal, José María Samper, quien tenía fuertes inclinaciones conservadoras. La mayor parte de la Constitución de 1886, al parecer redactada por Miguel Antonio Caro, fue el principal legado que dejó Núñez en su largo paso por la política colombiana.

Su primer enunciado dice mucho de la nueva orientación: “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, Los Delegatarios de los Estados Colombianos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, reunidos en Consejo Nacional Constituyente”. La providencia divina es reconocida, algo que no hizo la Constitución de 1863. Se va a tratar

de una república “en donde la Constitución ordena políticamente una sociedad de católicos, una ecclesia con forma de nación en la que quienes cuentan son los feligreses. No otra es la razón de que las normas electorales hablen casi siempre de almas, que la condición del individuo activo políticamente sea la del vecino y que la circunscripción básica sea la parroquia” (Portillo, 2000).

A diferencia de la Constitución de 1863 que surgió como un pacto de regiones “[que] se unen y confederan a perpetuidad consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio y forman una Nación libre, soberana e independiente, bajo el nombre de ‘Estados Unidos de Colombia’”, la de 1886 dice en su artículo primero “La Nación Colombiana se reconstituye en forma de República unitaria”, arrasa con los poderes regionales y se autodenomina “República de Colombia”.

La soberanía del Estado no partía de los otrora estados soberanos ni mucho menos de la voluntad del pueblo debidamente consultada en las urnas, sino que “reside esencial y exclusivamente en la Nación” (Artículo 2) que es, según el Diccionario Real de la Lengua, el conjunto de habitantes que habita dentro de ciertas fronteras. Partiendo de este concepto heredado de la Constitución gaditana, Caro logró derivar un origen divino del poder al hacerle decir a la Carta en su artículo 28: “La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación; los Poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social”. Caro se aleja del modelo anglosajón: se refiere despectivamente a Estados Unidos como un país decadente⁴. De esta manera, se liquidó la idea de soberanía popular que exige el permanente debate público y electoral para expresar el

⁴ “Caro está convencido de la superioridad de los ideales hispánicos sobre los ideales anglosajones. A diferencia de la mayoría de los intelectuales decimonónicos en América Latina, no se deja seducir por el progreso industrial, la sociedad individualista, el liberalismo económico o el método de las ciencias naturales. El *ethos* hispánico es, para él, la esencia misma de la civilización, porque sólo en él se encarnan los ideales del cristianismo. Todo lo grande y valioso de la civilización ha sido producto del cristianismo y de España, el pueblo elegido providencialmente para llevar adelante la redención de la humanidad. Ningún otro pueblo de la tierra puede compararse a España en sus logros a nivel del arte, la literatura, la organización del estado y la vida moral [...] no compartía la centralidad que otorgaba el liberalismo a ciertas políticas estatales, como por ejemplo la alfabetización de las masas. El estado no debería promover en demasía el cultivo de las facultades estrictamente intelectuales del ser humano, pues ello podría repercutir negativamente en el desarrollo de la moral. La supervaloración del leer y escribir era sólo una manifestación del espíritu cientificista y ateo de la modernidad” Castro (s.f.).

interés público o sea la voluntad de todos los ciudadanos, siendo remplazada por las nociones de autoridad sin límites derivada de Dios que, por lo tanto, exige obediencia absoluta de los súbditos que no ciudadanos⁵. Por lo demás, los bienes de la Iglesia no podrían ser gravados (Artículo 55).

Se advierte también que los estados soberanos ya no se llaman así, sino que serán denominados departamentos, sus gobernadores nombrados por el presidente, mientras que los alcaldes serán designados por los gobernadores. Su orientación es ultra centralista pues diseña un periodo de 6 años para una presidencia que algunos críticos llamaron “imperial”, que incluso podía reelegirse por un periodo no sucesivo, “elegido” indirectamente por un consejo electoral cuyos miembros son a su vez nombrados por las Asambleas Departamentales, estas si de origen popular; el nefasto artículo 121 le permitía declarar turbado el orden público e imponer el estado de sitio para perseguir a la oposición, encarcelar o desterrar sin fórmula de juicio. Se cuenta con un legislativo débil dividido en un senado con periodos de 6 años, reelegible indefinidamente, cada departamento eligiendo 3 senadores de manera indirecta por su Asamblea de Diputados, y una cámara de representantes con periodo de 4 años, uno por cada 50,000 habitantes, elegidos por los ricos del país pues hay condiciones de ingreso y propiedad para tener derecho al voto. Las cámaras solo pueden reunirse cada dos años por un periodo de 4 meses y no podrán autoconvocarse. Además, se les prohíbe “Dar votos de aplauso o censura respecto de actos oficiales”. Se dice que Alberto Lleras Camargo acuñó el término “constitución cesarista” para caracterizar la que Caro y Núñez lograron hacer aprobar por una constituyente sin representación de la oposición liberal.

Núñez logró hacerse reelegir otras dos veces, en 1886-1887 y 1892-1898 y logró el apoyo de algunas de las élites regionales para gobernar sobre sus pequeños feudos, llevando a la balcanización del país. Los departamentos comenzaron a ser divididos en unidades

⁵ “Artículo 40. Es permitido el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes. Los actos contrarios a la moral cristiana o subversivos del orden público, que se ejecuten con ocasión o pretexto del ejercicio de un culto, quedan sometidos al derecho común. Artículo 41. La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica”. Es obvio que la moral cristiana será definida por la Iglesia Católica Romana y que tanto el judaísmo como el islam no pasan el examen, al igual que decenas de vertientes cristianas pero protestantes.

más pequeñas⁶, a la vez que quedaban debilitados y les atrofiaba sus ingresos fiscales, que quedaron reducidos a los impuestos a los vicios (tabaco, licor y juegos), disolviendo prácticamente el poder regional y tornando a los gobernadores en mendicantes de la Presidencia, a los alcaldes suplicantes del gobernador.

Para rematar, el sistema de justicia estaba al servicio del partido conservador de por vida, pues el presidente nombraba también los 7 magistrados de la corte suprema de manera vitalicia y a los de los tribunales superiores de ternas presentadas por la misma corte suprema. Las únicas votaciones universales están definidas por el Artículo 172 que dice “Todos los ciudadanos eligen directamente consejeros municipales y diputados a las asambleas departamentales”, pero el Artículo 173 limita el voto a una parte ínfima de la población: “Los ciudadanos que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos, votarán para Electores y elegirán directamente Representantes”. La tasa de analfabetismo debió estar por encima del 70% de la población en 1890, proyectando los datos de Ramírez y Téllez (2006, pag. 5)

Se nombraban jueces de escrutinio que actuaban a favor del gobierno, cerrando así las vías electorales a la oposición, incitando al partido liberal a dejar de recurrir al voto y optar por la guerra civil, en 1895 que se repite en forma más cruenta en la Guerra de los Mil Días (1899-1902).

LOS GOBIERNOS LIDERADOS POR MIGUEL ANTONIO CARO

La última década del siglo XIX en Colombia estuvo dominada por las ideas y la presidencia autoritaria de Miguel Antonio Caro que ejerció casi ininterrumpidamente entre 1892 y 1898, primero como vicepresidente de Rafael Núñez que se ausentó del solio por enfermedad, y estaba retirado en Cartagena, y en propiedad a partir de la muerte de Núñez en 1894. Gramático, hispanista y filósofo escolástico, Caro ejerció el poder máximo de gobierno por 6 años largos de manera dogmática y represiva contra el partido liberal a cuyos líderes sometió al panóptico, al destierro y al fusilamiento.

En su gobierno Caro procedió arrebatarles a las regiones la renta de licores y un poco más adelante en 1893 restauró el estanco del

⁶ El artículo 7 facilita la partición de los otrora estados soberanos: “Por medio de una ley aprobada en la forma ordinaria [...] podrá el Congreso separar de los Departamentos a que ahora se reincorporan, o al que han pertenecido, los Territorios a que se refiere el Artículo 4.º, o las Islas, y disponer respecto de unos u otras lo más conveniente”.

Tabaco, apropiando para el gobierno central el monopolio de la producción y comercialización de los dos productos más consumidos por los colombianos. También impuso tarifas a la exportación de café, entorpeciendo la entrada de Colombia a uno de sus pocos mercados potenciales, sin ninguna justificación fuera de la necesidad de recursos fiscales⁷. Hubo mucha agitación política, incluida una insurrección de los artesanos en la capital mencionada atrás que se tornó tan amenazante que Caro le quiso devolver la presidencia a Núñez, pero este estaba muy enfermo y falleció en septiembre de 1894.

En 1895 se levantaron contra el gobierno varios sectores liberales, lo que obligó a Caro a reorganizar el ejército nacional bajo el comando de Rafael Reyes que rápidamente aplastó la insurrección. Reyes no solo era un buen estratega militar sino un avezado empresario y administrador que había prosperado en varios negocios como la exportación de quina a Europa y además había organizado empresas de colonización en las selvas de Colombia y Brasil que lo habían hecho un hombre muy rico. Dentro del propio partido gobierno comenzó a gestarse una oposición abierta contra Caro por un grupo que se hizo conocer como los “históricos” y que incluía al designado a la presidencia y distinguidos político e intelectuales conservadores, en especial de Antioquia. Caro recurrió al general Manuel Casabianca, personaje represivo a quien nombró de ministro de gobierno para amedrentar a la oposición que mostró su talante violento en los años siguientes de conflicto interno y sobre todo como comandante de Bogotá. Terminado su periodo en 1898, Caro logro imponer en la presidencia a Juan Manuel Marroquín y como vicepresidente a Manuel Antonio Sanclemente, quienes como en un sainete se pelearon: el vicepresidente derrocó al presidente, y durante su periodo de gobierno se desató la guerra que duró tres largos años y precipitó la separación del Departamento de Panamá, que se convirtió en un país independiente bajo el protectorado militar de Estados Unidos.

La guerra fue la más larga, cruenta y costosa en la historia del país al culminar el siglo XIX. Se trataba de un ejército nacional en vía de convertirse en un organismo profesional que se enfrentó a fuerzas irregulares de los liberales, improvisadas en las regiones donde contaba con mayor base política. Según Adolfo Meisel y Julio E. Romero, los

⁷ Este impuesto solo se aplicaba para garantizar el consumo interno de ciertos alimentos y materias primas de primera necesidad o a actividades que generaban altas rentas, pero fue rechazado por la mayoría de los economistas pues implicaba una pérdida de oportunidades de negocios para un país. El impuesto a la exportación fue abolido en Inglaterra en 1842, en Francia en 1857 y en Prusia en 1865. Cfr. *Britannica*, Export Duties.

muertos debieron alcanzar unos 40,000 combatientes, deduciéndolos de datos demográficos y aproximándolo con el número de bajas en otras de países con mejores conteos de las bajas en combate (Meisel y Romero, 2017). Significa que en la contienda murió el 1% de la población, sobre todo hombres de 15 a 40 años. La guerra se financió con física emisión monetaria porque el gobierno no tenía capacidad de extraer impuestos de la población y en particular de los hombres ricos de la época –banqueros, comerciantes, cafeteros, etc.– que eran en buena parte liberales; tampoco podía recurrir al crédito externo, suspendido por la moratoria de la deuda colombiana, ni al crédito interno voluntario porque no solo carecía de credibilidad y capacidad de pago sino porque los banqueros no le iban a prestar dinero voluntariamente.

El gasto del gobierno pasó de 26 millones de pesos en 1898 a 293 millones en 1903, la deuda pública se redujo entre esas dos fechas, la cantidad de dinero aumentó más de veinte veces y el índice de precios pasó de una base de 100 en 1898 a 4,351 en 1903 (Junguito, 2017, p. 192). “Los impuestos de aduana y los ingresos fiscales en términos reales se redujeron un 39 y un 60% respectivamente. También cayeron las exportaciones de café y en general el comercio exterior, se desalentaron la agricultura y la industria, y se gestó una inflación o carestía de la vida sin precedentes originada en las emisiones monetarias del Banco Nacional para financiar la guerra” (ibíd., p. 193).

El agotamiento de los combatientes tras la Guerra de los Mil Días conduce a un limbo político que va de 1902 a 1904, momento a partir del cual se establece el régimen intermedio de Rafael Reyes, cuyas importantes transformaciones económicas y de acuerdos con la oposición liberal moderada neutralizan los proyectos de la derecha recalcitrante liderada por Miguel Antonio Caro. Es durante esta fase cuando se establecen las bases de un centralismo político basado en consensos con representantes moderados del partido liberal y se le otorga voz a las regiones, lo que se consolidará con las reformas constitucionales de 1910. Es evidente a partir de este momento la despolitización de la administración pública, por lo menos en sus rangos superiores, que se concentra en la búsqueda del progreso económico y se aparta de metas doctrinarias y religiosas, pero está lejos de lograr una centralización efectiva basada en una capacidad de exacción suficiente para desarrollar la infraestructura del capitalismo. Además, la capacidad administrativa del Estado se verá menguada por el clientelismo que alimenta ambos partidos y que impide que se conforme un servicio civil burocratizado, basado en un personal escogido por mérito y es-

table en el tiempo. Por el contrario, se verán conductas basadas en la captura del gobierno como botín, administrado por compinches del político al mando. Al mismo tiempo, el crecimiento económico y del comercio exterior dan lugar a un fortalecimiento estatal, en la medida en que el arancel sobre las importaciones aporta recursos crecientes.

El ministro de Hacienda de 1904, Carlos Arturo Torres, informó en su Memoria:

Los pocos datos que he podido obtener son sobremanera incompletos y no podrán dar una idea, siquiera aproximada, del movimiento rentístico de la última época. Debo atribuir tan lamentable desgüeño á dos causas principales: la larga guerra civil, seguida luego por la angustiosa situación que trajo al país el movimiento separatista de Panamá, todo lo cual ha desmoralizado completamente el servicio público, y al funesto recurso de las emisiones que, entre otros males, trajo el de producir el mayor descuido en la organización de las rentas. En donde las planchas litográficas proveen á todas las necesidades, ¿á qué fin preocuparse en la penosa y larga tarea de crear y organizar nuevas rentas? (Torres, 1904).

El general Rafael Reyes, quien derrotó a las fuerzas liberales en 1885, tuvo el buen juicio de irse del país antes del estallido de la conflagración y no volvió hasta que terminó, logrando el apoyo de los conservadores históricos y de los liberales con los cuales hizo una alianza para acceder a la presidencia en 1904, dando fin al oscuro periodo que pretendió ser regenerador y en vez de eso fue de retroceso político, moral y económico para la joven república. En efecto, los datos del periodo 1886-1910 son de un declive tanto del PIB por habitante como de los impuestos recaudados, aunque con una recuperación importante después de la Guerra de los Mil Días, a partir de 1904. En la gráfica 1 se aprecia como la primera globalización significó un fuerte impulso a la economía, facilitada por la apertura del medio siglo XIX. Sin embargo, a partir de 1880 la economía se contrae especialmente en la década de los años noventa. El motor del crecimiento del ingreso será la intensificación de las exportaciones, que pasan de 3 millones de pesos en 1850, fundamentalmente de oro, a 20 millones de pesos hacia 1880, con una canasta volátil conformada por tabaco, añil, índigo, cueros y, de manera creciente durante la última década del siglo XIX, por el café.

LA FUERZA DE LOS EJÉRCITOS

El Ejército de los Estados Unidos de Colombia era

un exiguo grupo armado denominado ‘Guardia Colombiana’, cuya misión principal era intervenir en el momento en que se encendieran las

hostilidades entre los estados otrora soberanos. En realidad, la injerencia de la Guardia era limitada, ya que contaba con un pie de fuerza de 600 hombres en promedio, cifra menor comparada con la del ejército del Estado Soberano de Santander que contó con presupuesto para alistar y poner a su servicio un promedio de mil hombres en tiempo de paz y el que fuere necesario en tiempo de guerra (Rey, 2008).

Las escuelas militares entre 1883 y 1896

tuvieron todas una vida corta, debido a un conjunto de factores: la inestabilidad permanente de la vida política generada por las constantes guerras civiles locales y nacionales que afectaron al país; la competencia que ejercían sobre el ejército central las heterogéneas milicias privadas de poderosos hacendados regionales; la debilidad del gobierno central en un país pobremente integrado y, finalmente, la ideología antimilitarista de la élite política que obstruyó sistemáticamente la consolidación de un ejército permanente con un peso nacional real [...] Los intentos de Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro por crear ese ejército se quedaron en el tintero debido a la exclusión tanto del partido liberal como de una fracción del partido conservador, los “históricos”, de la gestión del Estado. Esto generó una gran inestabilidad política y la consiguiente politización partidista de la institución armada. No se trataba de un ejército de la “nación”, ni siquiera del conjunto de la clase dominante, sino apenas de los sectores representados en el partido de gobierno (Pizarro, 1987, pp. 21-22).

La Iglesia jugó un papel importante en la educación de la tropa, a cargo de la Capellanía General del Ejército que debía impartir la instrucción civil, la enseñanza del vocabulario y la lectura simple, junto con las clases de religión y moral, además de la asistencia obligatoria a las misas dominicales y durante los festivos religiosos. Para los oficiales la educación fue más rigurosa, pero también presentó grandes falencias en la formación previa de los cadetes que hizo necesarios largos periodos de nivelación para poder absorber la ciencia militar e incluso ya graduados su desempeño no fue tampoco muy brillante.

La leva despertaba la enconada oposición de la población y de las familias de los reclutas forzosos. El ejército conservaba una buena parte de sus filas a los soldados veteranos lo que le ahorraba costos de entrenamiento (Deas, 2017, p. 125) y la frustración de una población mayoritariamente analfabeta⁸.

En relación con las guerras civiles, era obvio que el partido de gobierno contaría con más recursos y hombres que los dispersos ejércitos improvisados por los liberales en el territorio, pero tampoco

⁸ En 1890 solo poco más del 2% de la población total cursaba escuela primaria y el 0,13% secundaria. La tasa de analfabetismo en adultos era de 66% en 1900.

suficientes para dar lugar a una fuerza formidable. En materia bélica, Colombia se apartó de Estados Unidos y buscó el concurso de Chile y Francia para modernizar su ejército y su policía. (Posada, 2015 p. 19) Para esta se envió una misión dirigida por Marcelino Gilibert que en 1891 organizó la Policía Nacional de Colombia, por encargo del entonces presidente Carlos Holguín, siendo así mismo el primer director de la Institución en varios periodos: 1891-1892, 1893-1898, y 1906-1909. Gilibert dejó una descendencia afín al servicio policial⁹.

Culminada la guerra civil por el agotamiento de los rebeldes que dieron su última batalla en Panamá, el gobierno de Reyes desmontó el voluminoso Ejército heredado de la contienda de los Mil Días; destinó los cuerpos que quedaron después de la reducción al trabajo en obras de construcción de vías y edificios, y disminuyó notablemente el presupuesto asignado al Ministerio de Guerra” (Rey, 2008). Según Pizarro, Reyes “entró a desmovilizar el gigantesco e ineficaz ejército constituido durante la Guerra de los Mil Días, reduciendo las tropas de 50 mil a 5 mil hombres para 1905” (Pizarro, 1987, p. 15).

A partir de 1907 cuando la economía y el fisco se recuperan se asignan recursos para fortalecer el Ejército. Con ello se buscó el mantenimiento de un ejército estable (sin reducciones continuas), con funciones netamente militares y con un presupuesto fijo y más elevado al de anteriores legislaturas. El ejército colombiano se reorganizó bajo el modelo militar prusiano que acompañó a su profesionalización, inspirada por misiones militares chilenas. No obstante, si bien la primera misión chilena lograr la centralización del joven ejército nacional, todavía en 1907 estaba lejos de ella (ver Rey, 2008).

La explicación de la debilidad de la institución militar como ‘factor de poder autónomo’ en la historia nacional, se encuentra en el hecho de que los partidos tradicionales constituyeron los ejes centrales en la configuración, así fuese traumática, de la nación colombiana. Muy por encima de la Iglesia, de las fuerzas armadas e incluso del propio Estado, la identificación partidista constituirá el pilar de la integración de la población, cuya socialización política se hará mediante los valores y símbolos del sistema bipartidista que ha regido en el país” (Pizarro, 1987, p. 20).

PRODUCTO NACIONAL, POR HABITANTE, Y CRECIMIENTO

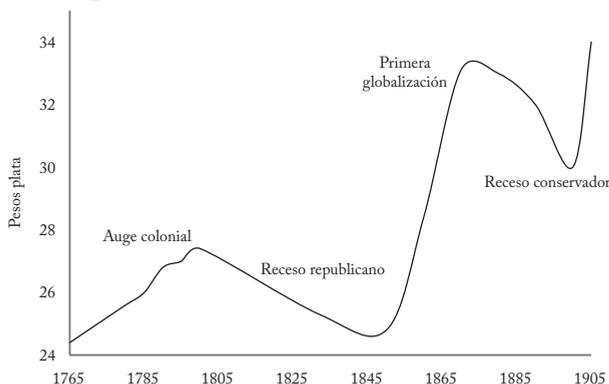
Durante las tres primeras décadas del siglo XX, la hegemonía económica y financiera pasó de Inglaterra a Estados Unidos, y entraron con fuerza Alemania y Francia a disputar sus lugares en los mercados internacionales, lo cual generó conflictos e inestabilidad, que estallaron

⁹ Luis Ernesto Gilibert fue nombrado director de la Policía Nacional en junio de 2000.

en la Primera Guerra Mundial. Se frenó el ritmo de crecimiento global y se deterioró tanto la estabilidad monetaria como el funcionamiento del patrón oro

Colombia estaba ensimismada en sus conflictos internos y gobernada por una coalición conservadora que era indiferente al desarrollo económico y poco impulsó la construcción de su atrasada infraestructura de caminos o fomentó las exportaciones.

Gráfica 1
Producto por habitante, 1765-1905
(Pesos plata)



Fuente: Kalmanovitz y López (2008).

Un cálculo del PIB, realizado por Giuseppe de Corso, muestra con más detalle lo sucedido entre 1886 y 1903. Entre 1888 y 1902, el PIB por habitante cae un 10%, en lo que jugaron un papel determinante los tres conflictos internos, especialmente la Guerra de los Mil Días y la pérdida de Panamá. Se estima que en 1903 el PIB de Panamá era de 420.000 dólares y el de Colombia de 3.521.000 dólares, de modo que Teodoro Roosevelt se tomó el 12% del PIB de la República de Colombia, además de que Panamá era el territorio más estratégico del endeble país. Los desastres causados por las guerras y la pérdida de su territorio máspreciado fueron una lección humillante para las élites del país que cansadas de los políticos conservadores radicales y conflictivos optaron por líderes que buscaran consensos y se focalizaran en el desarrollo económico de la atrasada república. El acuerdo político que forjó Rafael Reyes con los conservadores históricos y los moderados liberales, y que fuera constitucionalizado en 1910, dio lugar al despegue del capitalismo moderno en Colombia y a una larga fase de paz y estabilidad política.

Gráfica 2
Producto por habitante, 1886-1910
(Miles de pesos de 1975)



Fuente: De Corso (2018), cálculos propios.

Cuadro 1
Presupuesto de 1887
(Miles de pesos)

	Monto	Porcentaje
Aduanas	4.795	44,1
Salinas	1.795	16,5
Degüello	1.023	9,4
Papel sellado	342	3,1
Amonedación	139	1,3
Otros	478	4,4
Total	10.874	100,0

Fuente: Martínez (1888).

Si observamos con más detenimiento el periodo 1886-1910 vemos un estancamiento y una contracción durante las guerras civiles, y una recuperación a partir de 1905. El periodo se podría caracterizar como dos décadas perdidas para el desarrollo y el progreso político del país.

El presupuesto de ingresos del gobierno en 1887 se muestra en el cuadro 1. Hay que anotar que el monopolio de la sal y los impuestos a la carne atacaban la salud y la dieta de los colombianos de menos ingresos: el alto precio de la primera restringía su consumo, y el hecho de que la sal de mina no contenía yodo llevó a la enfermedad del coto se extendiera en la población. El impuesto al degüello era de 3 a 4 pesos por animal cuando una arroba de carne (12,5 kilogramos) costaba 2 pesos en 1880 pero aumentó a 4 pesos en 1890 (Urrutia y Ruiz, 2010). El precio de un animal de 300 kilos debería estar en 48 pesos en 1880, menos un margen de intermediación de alrededor del 20%, o sea unos 38 pesos, de tal modo que el impuesto podía representar entre el 8 y el 10% del valor del animal. En 1890 esa misma operación arrojaba un precio de 96 pesos por el animal, unos 77

pesos para el vendedor, pero el impuesto se había quedado rezagado frente a la inflación. Un peón de la Sabana de Bogotá, que ganaba 117 pesos al año en 1892, gastaba más del 10% del sueldo en carne o sea un peso al mes, equivalente a unos 6 kilos en 1880 pero solo a 3 kilos en 1890.

Cuadro 2
Rentas del gobierno nacional, 1893
(Pesos)

Rubro	Monto	Porcentaje
Aduanas	9.259.910	66,1
Salinas	1.831.160	13,1
Degüello	1.008.858	7,2
Otros	1.909.401	13,6
Total	14.009.329	100,0

Fuente: Abadía (1894).

Tres años más tarde la situación se deterioró y las rentas se redujeron un 23%, a poco más de 14 millones de pesos. Las rentas no solo se redujeron sino que aumentó su dependencia de la renta de aduanas. Aunque en 1887 se había recargado un 25% a la renta de aduanas con destino a los departamentos, otrora estados soberanos.

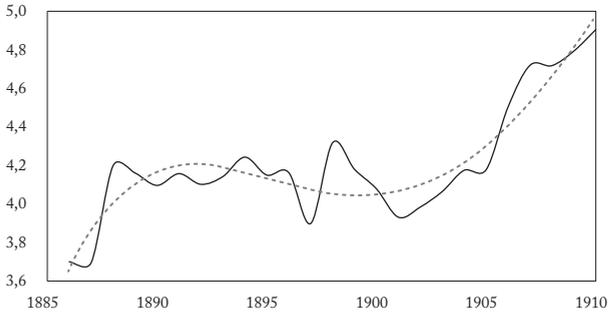
desde fines de 1884 hizo convergir hacia el tesoro público algunas de las contribuciones y recaudos por los antiguos estados. Se establecieron carnicerías oficiales, administradas por el secretario del Tesoro, que dio algunos datos de su producto. El impuesto era de 5 pesos por cabeza de ganado que rindió 700.000 pesos en 1886. En 1887 se redujo a 4 pesos y se recaudaron 1.022.000 pesos (Memoria de Hacienda de 1888).

Cuadro 3
Rentas del gobierno nacional, 1885-1898
(Miles de pesos corrientes)

Año	Aduanas	Salinas	Degüello	Otros	Total
1885	1.782	1.268	900		3.950
1886	4.538	1.767	1.000		7.305
1887	4.795	1.795	1.022		1.0874
1888			1.053		1.0874
1889			929		9.640
1890			932		9.640
1891	9.522	1.245	910		13.568
1892	8.385	1.160	879		12.466
1893	9.260	1.831	1.009		14.009
1894					
1895					
1896					
1897					14.691
1898					18.369

Fuente: Memoria de Hacienda, 1899.

Gráfica 3
Comercio exterior, 1885-1919
(Millones de dólares de 1913)



Fuente: Tena (2018).

A vuelo de pájaro, el comercio exterior del país muestra detalles interesantes sobre el poco progreso económico logrado en el conflictivo siglo XIX, sobre todo entre 1885 y 1905, y el despegue iniciado en la segunda década del siglo XX. Entre 1885 y 1910, las exportaciones solo superan los 20 millones de dólares durante pocos años; con una población de 4 millones de personas se obtiene un índice de 5 dólares por habitante. En el concierto latinoamericano, las exportaciones de Colombia en dólares de 1980 en el quinquenio 1910-1914 eran de 22 millones anuales, México alcanzaba 37 millones y Argentina 287. Ya en 1915 se ha duplicado el monto exportado por Colombia y en 1920 se ha multiplicado por cinco, debido fundamentalmente a las exportaciones de café producidas por Antioquia y su área de colonización. Hacia 1925-1929, Colombia marcaba 54 millones, México 69, Brasil 48 y Argentina se había estancado en 273 millones.

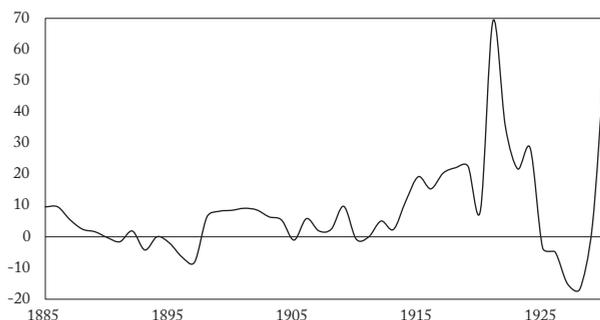
Las importaciones reaccionan con amplio rezago a la bonanza externa, quizás porque los ingresos de la población se mantienen estancados y solo aumentan con el mayor empleo generado en las ciudades, en el comercio y en la construcción de infraestructura.

El balance comercial muestra equilibrio o superávits crecientes a partir de 1910, reflejando el aislamiento financiero y su poca capacidad de endeudamiento, algo que se superará ampliamente durante la década de los años veinte. Desdoblado el periodo entre 1885 y 1910 es evidente un estancamiento notorio, dentro de una economía global que se integraba y crecía bien.

En la década de 1880 se observan superávits, déficits persistentes a partir de 1894 y superávits entre 1898 y 1910. En la primera fase la circulación monetaria es independiente del comercio exterior, pero las

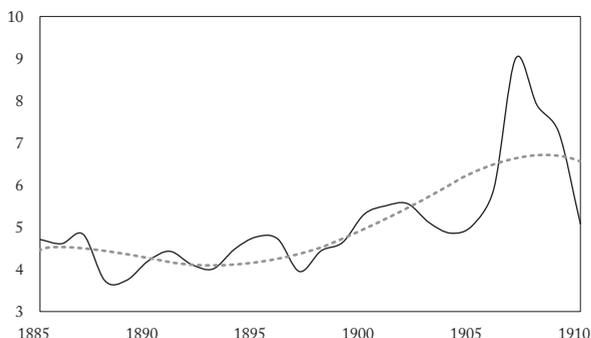
políticas ultra expansivas de emisión de los conservadores para financiar sus gobiernos y la Guerra de los Mil Días terminan por destruir la credibilidad del peso colombiano y eso hace que la circulación de moneda a partir del siglo XX dependa del acceso a divisas que actúan como circulante interno o sea surge de los saldos de comercio exterior: solo cuando hay superávits comerciales aumenta el circulante y se reducen las tasas de interés, pero se trepan en caso contrario.

Gráfica 4
Déficit y superávit comercial
(Millones de dólares)



Fuente: Tena (2018).

Gráfica 5
Gasto público 1885-1910
(Porcentaje del PIB)

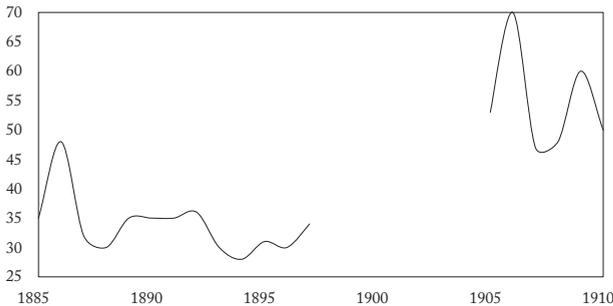


Fuente: De Corso (2018).

Durante la Regeneración el gasto público se mantiene por debajo del 5% del PIB porque está obviamente limitado por el monto de importaciones y el arancel que recae sobre ellas, pero ni siquiera la creación del Banco Nacional a partir de 1886 le permite al gobierno

escapar de la realidad hasta que comienza a emitir por encima de los límites autoimpuestos de 12 millones de pesos para financiar la guerra de 1895 y, sobre todo, la de los Mil Días, cuando alcanza el 5,6% del PIB en 1902.

Gráfica 6
Arancel externo sobre importaciones
(Porcentaje)



Fuente: Tena (2018).

El gobierno de Rafael Reyes sí se excede y logra gastar el 9% del PIB en 1907, cuando el arancel externo se trepa hasta el 70% del valor de las mercancías importadas. En efecto, el arancel se mantuvo hasta 1898 oscilando alrededor del 30% del valor de las importaciones, en 1905 se trepa al 50% y así se mantiene hasta 1910 al inicio del gobierno de Carlos Restrepo.

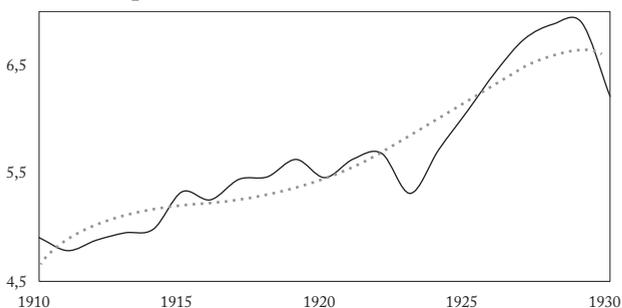
EL DESPEGUE: 1910-1930

El crecimiento económico de 1910 es sólido y se va acelerando en la medida en que el país logra aumentar sus exportaciones de café. El crecimiento del PIB por habitante también despegue en serio después de 1914, aunque se ve algo ralentizado por los efectos de la primera guerra mundial sobre el comercio del país. La época dorada se abre en 1924 pero se sofoca con la depresión de 1930.

La prosperidad también permite ampliar el gasto público ya que las importaciones crecen, junto con el monto de los aranceles y con ellos los ingresos del gobierno. El gobierno de Carlos Restrepo aprovecha la ocasión propiciada por la bonanza externa para aumentar el peso del gasto público en la economía, pero que el gobierno de José Vicente Concha (1914-1918) debió enfrentar las restricciones impuestas por la primera guerra mundial y la epidemia de gripa española de 1918,

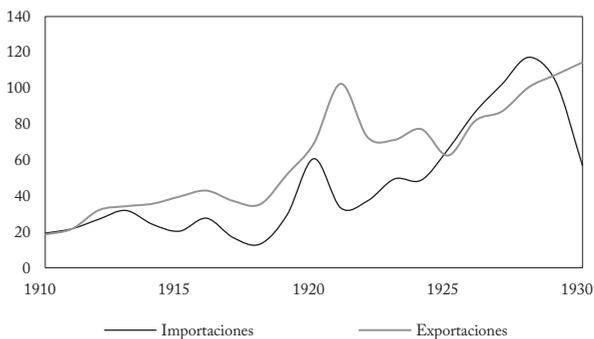
mientras que Marco Fidel Suárez en particular fue demasiado ahorrista y tuvo problemas políticos bajo la férrea campaña que condujo Laureano Gómez para forzarlo a renunciar sin culminar su periodo.

Gráfica 7
 Producto por habitante, 1910-1930
 (Miles de pesos de 1975)



Fuente: De Corso (2018).

Gráfica 8
 Comercio exterior, 1910-1930
 (Millones de dólares de 1913)



Fuente: (Tena, 2018).

En el segundo periodo hay un crecimiento moderado del comercio exterior, entre 1910 y 1923, y un fuerte aumento hasta 1929, cuando la Gran Depresión llevó a una fuerte contracción del comercio del país con un mundo arruinado. En 1915 había duplicado esa cifra y la triplicaba en 1920. En 1930 ya estallada la Gran Depresión, las exportaciones (café, banano y petróleo) rondaban 115 millones de dólares, casi seis veces el nivel de principios del siglo XX. Las importaciones por su parte tienen un comportamiento rezagado frente

a las exportaciones. Como son la base principal de la tributación, su curva es bastante similar a la que asumen los ingresos del gobierno durante el periodo. Al entrar en el año de crisis de 1929, las exportaciones continúan boyantes mientras caen las importaciones en forma desmedida.

EL QUINQUENIO DE RAFAEL REYES

El general Reyes entendió lo que había que hacer para sacar al país de su profunda crisis económica y social legada por la Guerra de los Mil Días y obró de manera despótica pero inteligente: clausuró el Congreso dominado por los conservadores nacionalistas y convocó una constituyente con los conservadores históricos, más moderados, y con un sector del partido liberal, además de convocar y consultar a políticos representativos de las regiones más importantes del país para evitar que otras élites optaran también por abandonar la República, como lo habían hecho las que gobernaban el Departamento de Panamá. Los conservadores detentaban dos tercios de la representación y los liberales el resto, fórmula identificada como “voto incompleto”, que mantuvo al país en relativa paz por lo menos hasta 1930, cuando las elecciones se regularon con fórmulas proporcionales. Reyes también convocó a empresarios y banqueros para que discutieran y apoyaran su programa económico que incluía la reconstrucción del país y nuevas obras públicas. Reyes procedió a hacer un draconiano ajuste fiscal que luego le permitió aumentar el gasto y desarrollar a fondo su programa.

Lo primero que llevó a cabo el nuevo gobierno fue suspender las emisiones monetarias para financiar el déficit fiscal y fortaleció las rentas del gobierno con el aumento de la tarifa de aduanas y la apropiación de rentas departamentales, lo que le permitió transar con los deudores del país y al poco tiempo comenzar a ser sujeto nuevamente del crédito tanto externo como interno, pero expropió regiones y municipios. El efecto de estas medidas fue la de frenar la inflación, algo que acompañó aplicando algunos recursos fiscales para sacar masa monetaria de circulación lo que fue más vistoso que real. Estas medidas llevaron a fortalecer el peso frente al dólar y a estabilizar su cotización, por lo menos hasta la Gran Depresión de los años treinta. Según Roberto Junguito, el aumento de los recaudos “surgió de la combinación de dos factores principales: la recuperación de la actividad económica y del comercio exterior a raíz de la paz y la mejor administración de las rentas, entre otras, delegando la función del recaudo, para algunas rentas, al sector privado” (Junguito, 2017,

p. 201). Lo cierto es que aprendiendo de la dura lección que legó la hiperinflación para financiar la guerra civil, ningún gobierno volvió a utilizar la emisión monetaria para financiarse, sino que recurrió a los impuestos y al crédito de prestamistas nacionales e internacionales.

La administración Reyes intentó organizar un banco de emisión que le prestara al gobierno, que llamó Banco Central y contó con la participación de empresarios como Pepe Sierra, el hombre más rico de Colombia a principios de siglo, ganadero, rematador de rentas del aguardiente y especulador con los títulos de deuda del gobierno. Sin embargo, el nuevo banco no contó con la confianza del público, todavía receloso del desastre del Banco Nacional de Núñez y Caro, ni con la experticia para diseñar un banco central como tal, así que tuvo corta vida. El Banco de la República fue organizado por una misión norteamericana y entró en operación mucho más tarde, en 1923, y comenzó a regular la emisión según las necesidades de la economía, pero sin prestarle al gobierno. Hasta ese entonces la economía dependía para su circulación monetaria de la producción de oro, de la liquidez del sistema bancario y de los excedentes de la balanza de pagos, por lo cual las tasas de interés tendieron a ser muy altas en los periodos de penuria externa y moderarse cuando había holgura en el frente externo.

LA NORMALIZACIÓN DE LA POLÍTICA Y EL DESARROLLO

A partir de 1910 el país entra en un largo periodo de estabilidad política, se respetan los resultados electorales y los periodos establecidos, y se cumplen las reglas de sucesión dentro del partido conservador, porque el partido liberal no podrá ejercer el poder ejecutivo hasta 1930. El acuerdo alcanzado entre el partido liberal y el gobierno de Rafael Reyes le ofrece representación limitada en todos los órganos electivos a un tercio del número de curules va a quedar constitucionalizada durante el gobierno de Carlos Eugenio Restrepo que lidera el movimiento moderado del partido conservador que se identificó como la Unión Republicana. Restrepo era un exitoso empresario antioqueño, había sido presidente de la Cámara de Comercio de Medellín y fundador de la Compañía Antioqueña de Tejidos que se estableció en Bello y llegó a contar con 400 operarias¹⁰, que organizaron la primera huelga del país en 1920; en 1930 sería absorbida por la textilera Fabricato.

¹⁰ “Las obreras vivían en un ambiente casi conventual, porque al amparo del prurito paternalista de los industriales antioqueños nació una institución bastante curiosa y emblemática: los patronatos obreros, que eran casas-dormito-

Las reformas constitucionales de 1910 fueron importantes para recuperar la paz política que se había perdido por la intransigencia de Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro. Antes que nada se prohibió la pena de muerte que se había aplicado durante la Regeneración. Quedó prohibida toda emisión de curso forzoso que había propiciado la hiperinflación y la ruina de los negocios durante los años de la Guerra de los Mil Días. Los senadores eran elegidos por consejos electorales que a su vez eran escogidos por las asambleas departamentales.

El presidente y la cámara de representantes eran elegidos por voto popular, restringido por requisitos de alfabetismo y demostrar una renta de 300 pesos anuales¹¹. Aunque se estaba lejos de una democracia plena, si había un gran progreso frente a las elecciones indirectas por personas cercanas a los gobiernos de la Regeneración. Se acortó el periodo presidencial y el de los senadores de 6 a 4 años y se prohibió la reelección del ejecutivo, forzando a una mayor rotación del poder y a su democratización. Restrepo tomó distancia de la Iglesia Católica y garantizó una mayor libertad de cultos que tanto habían restringido los conservadores. También se le otorgó mayor independencia al sistema judicial, se fortaleció relativamente el congreso y el sistema electoral fue blindado contra el fraude, ofreciendo mayores garantías a la oposición liberal que aprovechó el resquicio de libertad política para fortalecer sus bases populares y fue ganando mayor influencia paulatinamente entre las nuevas capas sociales que surgían con el rápido desarrollo capitalista que se desata con mucha fuerza precisamente de 1910 en adelante.

Terminado el periodo presidencial de Restrepo, José Vicente Concha se presentó a las elecciones presidenciales de 1914 como candidato único del Partido Conservador, logrando la victoria con un amplio margen, pese a los buenos resultados del gobierno de Restrepo y el apoyo del gobierno al candidato por la Unión Republicana, Nicolás Esguerra. La derrota de Esguerra se dio por el apoyo del sector liberal disidente, liderado por Rafael Uribe Uribe, a la candidatura de Concha.

Con respecto a las limitadas obras sociales adelantadas por esos años se crean diferentes impuestos que garantizaran algunos ingresos, por ejemplo, el de registro para sostener los establecimientos de Berrios para las trabajadoras solteras, administradas por monjas”, [<https://ail.ens.org.co/cronicas/se-cumplen-90-anos-la-primera-huelga-obreras-colombia/>].

¹¹ Artículo 44. Los ciudadanos que sepan leer y escribir, o tengan una renta anual de trescientos pesos, o propiedad raíz de valor de mil pesos, elegirán directamente Presidente de la República y Representantes.

neficencia. La mayoría de los ingresos de estos establecimientos son logrados de esta manera. Sea el caso, por ejemplo, el Hospital de San Juan de Dios de Bogotá. Durante 1918 sus ingresos provenían en un 49% de auxilios departamentales y nacionales, un 26% de arriendos de propiedades que había recibido como donaciones anteriormente y un 6% de donaciones nuevas, generalmente en dinero (López, 2014).

La Primera Guerra Mundial estalló en 1914 y paralizó el comercio internacional, afectando igualmente a Colombia en sus exportaciones y dejando cancelados los créditos que el país había adquirido años atrás para temas de desarrollo. A pesar de ello, el gobierno creó títulos valores o vales, para respaldar las obligaciones vigentes. La contienda comenzó en medio de una situación fiscal bastante estrecha, tanto así que el Congreso le concedió facultades extraordinarias al ejecutivo. Por ellas suprimió los gastos que no obedecían a urgentes necesidades o aplazó los que no fueran del servicio ordinario y la deuda nacional, la que observó con responsable interés. También estableció gravámenes a distintas operaciones y varios productos, tendientes a incrementar la capacidad económica del gobierno para enfrentar la delicada perspectiva. Además, se vio en la penosa necesidad de suprimir cargos públicos o fundir varios en uno, disminuir subvenciones o partidas para obras públicas y reducir la fuerza pública. También fueron afectados los auxilios de beneficencia e instrucción.

Los créditos internacionales también quedaron suspendidos y los comerciantes colombianos debieron vérselas para atender sus compromisos y asegurar su buen nombre después del conflicto. A ello se sumaron el alza del transporte de mercancías y las dificultades propias de la situación. En el esfuerzo por mantener, hasta donde fuera posible, un satisfactorio estado de la economía, el gobierno echó mano de vales de tesorería como instrumento de negociación con los acreedores de la nación. Además, se sufrieron los estragos de un fuerte verano y una devastadora plaga de langostas [<https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/JoseVicenteConcha>].

Los problemas económicos de la postguerra en Europa no fueron ajenos a Colombia, que se vio afectada por una inflación difícil de manejar, un aumento del desempleo y la quiebra de empresas a lo largo del país. Su ministro de hacienda fue Esteba Jaramillo quien creó el impuesto a la renta, en noviembre de 1918, pero fue pequeño y aportó un recaudo escaso al gobierno y además se dejó de aplicar más adelante.

El gobierno de Suárez se caracterizó por un giro a la derecha y su acercamiento al gobierno norteamericano, combatiendo lo que

percibía como influencia bolchevique en el territorio colombiano con el surgimiento de pequeños grupos de socialistas que organizaban sindicatos. Trabajadores y artesanos dirigidos por el escritor liberal Max Grillo estaban buscando la creación del primer partido comunista colombiano, y a lo largo del país provocaron varias huelgas delicadas, siendo en total 500, y todas ellas negociadas por el ministro Esteban Jaramillo.

En contraste con el progresismo social que bregaba por desarrollarse, el gobierno de Suárez se hizo adepto a la política expansionista estadounidense conocida como El Gran Garrote. De hecho, Suárez consagró el lema *respice polum* (Mirar hacia el norte) o seguir la estrella polar, en clara alusión a Estados Unidos, como referente orientador de su gobierno. Tuvo que enfrentar una crisis de gobernabilidad sin precedentes, porque su gabinete le renunció y quedó disuelto dos meses después, logrando únicamente la lealtad del ministro del Tesoro, Esteban Jaramillo, a lo largo de su convulso periodo presidencial; él fue figura clave en los conflictos que llevaron a la caída de Suárez a finales de noviembre de 1921¹⁰. Jaramillo logró hacer aprobar un impuesto de renta progresivo, pero solo logró recaudar el 1,7% de la factura tributaria, y no tuvo mayor relevancia hasta los años treinta. Un problema de la inversión extranjera de 1919, provocado por su ministro del Tesoro, tensionó las relaciones entre Colombia y Estados Unidos¹².

El intendente general del ejército celebró un contrato con Agustín Pastor para el suministro de diez mil “vestidos de cuartel”. Pero los artesanos, protestaron por la compra de esos uniformes y la importación de botas, alegando que en el país se elaboraban esos mismos artículos de igual o mejor calidad. Los obreros enfurecidos empujaron a los soldados que dispararon contra los manifestantes, dejando un número no verificado de muertos. Para empeorar las cosas, la epidemia de la gripa española llegó a Colombia en junio de 1918, se propagó rápidamente y causó desconcierto:

sus víctimas experimentaban dolores de cabeza insoportables, dolor corporal y fiebre, sus caras se tornaban azules o negras, la marca de la cianosis, escupían sangre y sangraban por sus narices. Las muertes eran causadas por bacterias invasoras de los pulmones... cuando la epidemia terminó su curso había infectado a 500 millones de personas por todo el mundo, matando entre 30 y 100 millones, convirtiéndola en uno de

¹² Se trató de una carta enviada por Suárez al gobierno estadounidense, donde solicitaba la remoción de Alfonso López Pumarejo y de Luis Samper Sordo de la sucursal colombiana del Banco Mercantil Americano, con sede en Nueva York, que fue obviamente ignorada por el recipiente.

los desastres naturales más mortíferos en la historia de la humanidad (Rausch, 2021, p. 3).

La gripa fue bautizada como “el abrazo de Suárez”, quien tardó demasiado en entender la dimensión de la crisis. Para enfrentar esta situación, cada vez más seria, en un país donde la pobreza y el hacinamiento eran la suerte de las mayorías, donde la salubridad y los servicios públicos eran deficientes y escasa la asistencia médica, las autoridades se demoraron en tomar medidas. Toda la vida económica, social, educativa y religiosa estuvo paralizada. Pero no fue la Dirección Nacional de Higiene que era pública sino la Junta de Socorro la que tomó seriamente las riendas del asunto. Esta Junta estaba compuesta por banqueros, comerciantes y damas de la alta sociedad, y fue la que, en esta emergencia creó seis hospitales, 13 comedores, y llevó médicos, alimentos y ropas a los barrios pobres, donde más había enfermos.

En Bogotá, el 80% de la población enfermó. Entre septiembre y noviembre de 1918, hubo 1.500 muertos, para una población de 120.000 habitantes. La mayoría de los muertos tenía entre 20 y 50 años. Muchos murieron en sus casas o en las calles y hubo que utilizar a los presos de sepultureros. La epidemia se trasladó a las cercanías de Bogotá, llegando a Tunja donde afectó las dos quintas partes de la población en menos de 10 días, causando 2.700 muertes. A finales de noviembre desapareció de Colombia tan súbitamente como había llegado la gripe española.

Marco Fidel Suárez no alcanzó a terminar su presidencia por las recurrentes crisis sociales y políticas y lo tuvo que remplazar su designado Jorge Holguín. En 1922 es elegido presidente Pedro Nel Ospina, que era hijo de Mariano Ospina Rodríguez, presidente de la Confederación Granadina entre 1856 y 1861. Pedro Nel estudió ingeniería civil en la Universidad de California y manifestó una inclinación laica en todos los asuntos del Estado. En las elecciones de febrero de 1922 derrotó al liberal Benjamín Herrera, pero invitó a este partido a participar en su gobierno. Durante su mandato Colombia recibió la indemnización de Estados Unidos por la pérdida de Panamá, 25 millones de dólares con los que impulsó la infraestructura nacional. Parte de ese dinero le sirvió para aportar capital a la creación del Banco de la República, organizado por una misión norteamericana liderada por Edwin Kemmerer que lo tornó en pieza fundamental de la estabilidad monetaria y de precios que caracterizaron a la economía colombiana de allí en adelante. Se estableció también la Contraloría General que aseguró el ordenamiento de la contabilidad de los entes

públicos del nivel nacional, departamental y municipal que eran receptores de los préstamos externos que recibió la república durante esos años. Ospina propuso una ley de instrucción pública diseñada por expertos alemanes, la cual permitió que durante su gobierno se acrecentara el rol del Estado en la educación, aunque la ley no fue aprobada por el congreso pues debilitaba el control de la Iglesia Católica sobre la educación.

Fue importante también que el país recibiera la indemnización por el robo de Panamá en 1923 que lo tornó en sujeto de crédito externo en todos sus niveles de gobierno. Todo lo anterior fortaleció al Estado e impulsó el desarrollo del capitalismo como nunca antes en el país: los ingresos por el café se aplicaron al desarrollo de la infraestructura de transporte, con lo cual también se generó una creciente división del trabajo entre campo y ciudad y se fue acelerando el proceso de urbanización cuadripolar en Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali. Los nuevos centros de poder económico fueron socavando el antiguo poder del gobierno central al compartir el excedente urbano mediante los impuestos prediales y el negocio de los servicios públicos a favor de los políticos locales, desarrollando nuevas regiones como el Valle de Cauca, Antioquia y eje cafetero, además del Departamento del Atlántico, mientras que se estancaban otras regiones como el vetusto Cauca.

Miguel Abadía Méndez fue presidente de Colombia entre 1926 y 1930, el último del periodo de la Hegemonía Conservadora, ya que por los problemas de sus últimos años de gobierno y la crisis de candidaturas de 1930, su partido perdió las elecciones presidenciales, lo que puso fin a 50 años de gobiernos conservadores. Su gobierno se vio enfrentado a los trabajadores de los campos petroleros de Barrancabermeja y de las plantaciones de banano de la United Fruit Company. Las exportaciones de banano desde Santa Marta crecieron de 275.000 racimos en 1900 hasta 6,5 millones en 1915, y de ahí a 10,3 millones en 1929. En este año, Colombia era el tercer abastecedor mundial de banano, y este producto constituía el 7% de las exportaciones del país. Ante una gran movilización de los trabajadores y sus familias en 1928 por mejores condiciones laborales, el gobierno ordenó que la tropa disparara a mansalva contra los manifestantes. La matanza de las bananeras propició el surgimiento de Jorge Eliecer Gaitán como caudillo liberal que desde el Senado enjuició al gobierno que acabó en el descrédito, llevando a que la elección de 1930 la ganara Enrique Olaya Herrera del partido liberal.

EL CRECIMIENTO DE LARGO PLAZO

El crecimiento económico del periodo 1886-1930 puede dividirse en dos fases: la de un estancamiento de tipo estructural entre 1886 y 1908 que coincide con los gobiernos de la Regeneración y la de recuperación económica de Rafael Reyes (1904-1909), seguida por administraciones relativamente democráticas empeñadas en el desarrollo económico. La Regeneración se caracterizó por un sesgo religioso y anticapitalista que frenó la acumulación de capital; además, en 1895 hubo una corta guerra civil que sirvió de antesala a la Guerra de los Mil Días que contrajo notablemente la pobre economía, mientras que el café apenas despegaba como el producto fundamental de exportación. Es de resaltar que su despegue fue obstaculizado por un impuesto a su exportación que promovió Miguel Antonio Caro¹³. El gobierno de Reyes fue de transición y sentó las bases de estabilidad monetaria y macroeconómica que promovieron el crecimiento de largo plazo de la economía.

Solo a partir de 1905, con la reconstrucción de la economía de los daños producidos por la guerra civil, el crecimiento económico despegó.

En la relación del producto por habitante se ve con mayor claridad tanto el estancamiento de la economía como la contracción que sufre por las guerras civiles de 1895 y, más aún, con la Guerra de los Mil Días. El despegue de la economía se advierte plenamente durante el quinquenio de Rafael Reyes, entre 1904 y 1909, cuando se sobrepasa el bajo nivel de la última década del conflictivo siglo XIX y se inaugura un largo periodo de crecimiento, especialmente rápido durante la década de los años veinte, con una corta interrupción en 1923 y una fuerte recuperación posterior.

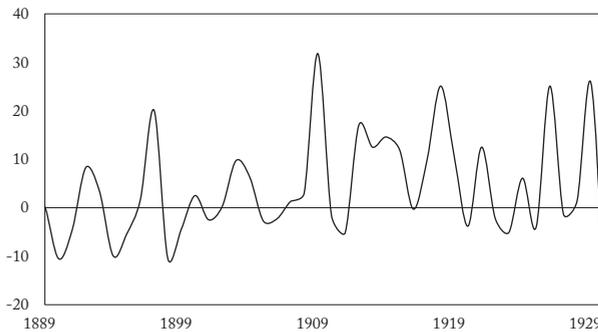
La visión de conjunto del periodo en cuestión revela una fase de estancamiento entre 1886 y 1908, cruzada por dos guerras civiles y políticas sectarias, orientadas por la religión y sin ningún interés por el desarrollo económico ni por el progreso social. La segunda fase entre 1908 y 1930 es todo lo contrario: todos los gobiernos empeñados en una paz duradera y políticas comprometidas con el desarrollo econó-

13 “En 1895 Caro encara la crisis fiscal imponiendo un tributo a las exportaciones de café y aumentando los precios del monopolio de la sal y del tabaco [...]” El arancel más alto castigaba a los comerciantes liberales en su mayoría, pero el impuesto al café lastimaba los intereses de los conservadores cultivadores de Cundinamarca y a los de Antioquia que terminaron retirándose de la coalición del gobierno” (Kalmanovitz, 2001, pp. 214-215).

mico, atraer capital extranjero y contratar créditos con que financiar la infraestructura del país.

Vista más de cerca la primera fase es muy volátil con algunos años de fuerte crecimiento del PIB por habitante seguidos por francas caídas de este indicador, especialmente evidentes con la guerra civil de 1895 y más aún con la Guerra de los Mil Días. Sin embargo, la tendencia se revierte en la posguerra y durante el quinquenio de Rafael Reyes.

Gráfica 9
Crecimiento económico, 1899-1930
(Porcentaje anual)

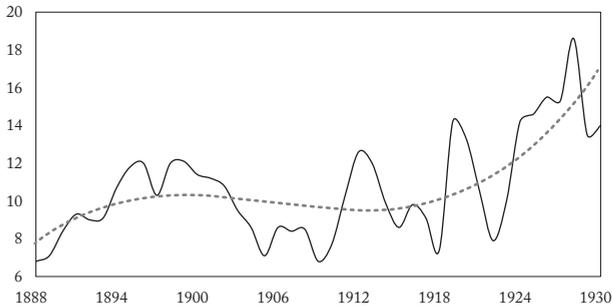


Fuente: De Corso (2018).

El periodo 1910-1930 si es de franco desarrollo económico, con aceleraciones después de terminada la primera guerra mundial, cierto desánimo de la economía en la primera mitad de la década de 1920 y una nueva aceleración entre 1925 y 1929, que terminó abruptamente con la Gran Depresión que se inició en noviembre de ese año.

El crecimiento económico es muy variable en la última década del siglo XIX con contracciones crecientes en 1891-1892, 1895 que fue de guerra civil corta, esporádica recuperación en 1898 y contracciones en 1899-1902 con la Guerra de los Mil Días que resultaron en la pérdida de 7 puntos del pobre PIB de la República. En 1903 Colombia pierde su Departamento de Panamá, la más rica del país en términos comerciales y la que prometía la redención nacional una vez se terminara de construir su canal. La línea de tendencia muestra un ascenso constante entre 1902 y 1920 y comienza a decaer aun antes de la Gran Depresión: si en 1924 el crecimiento casi alcanza el 9%, en 1928 se redujo al 4%, al 2% en 1929 y sufrió una fuerte contracción del 9% en 1930.

Gráfica 10
Participación de las exportaciones en el PIB
(Porcentaje)



Fuente: Tena (2018).

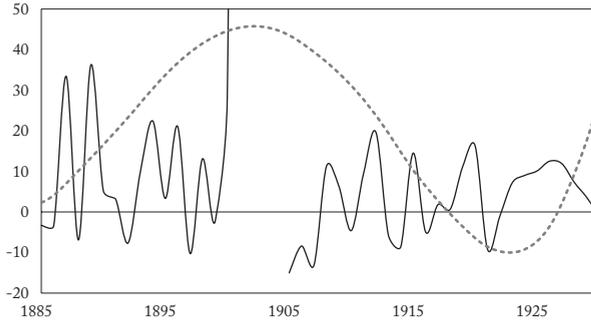
El balance comercial muestra superávits sustanciales entre 1914 y 1925 que se sustentan en el escaso poder adquisitivo de la población y el aumento sostenido y rápido de las exportaciones, aunque los consumos mejoran para determinar el aumento de las importaciones que dan lugar a los déficits observados solo al final de la década de los veinte. En el periodo que le sigue a la gran guerra civil la economía registra superávits de comercio casi todo el tiempo, excedentes que eran fundamentales para asegurar una circulación monetaria suficiente ya que no hubo emisión después del desastre inflacionario en que incurrió la Regeneración y su efímero Banco Nacional. Cada déficit o equilibrio en la balanza externa significaba un apretón monetario y un aumento de las tasas de interés, algo que se supera con la entrada en funcionamiento del Banco de la República en 1923, al contar con una fuente interna de emisión monetaria que podía compensar los desbalances externos.

En medio de todo, la inflación se volvió un problema muy serio en la última década del siglo XIX, una vez que Miguel Antonio Caro descubrió el milagro de la emisión monetaria para crear riqueza¹⁴. La inflación durante el periodo no fue especialmente intensa, por lo menos entre 1882-1898, incluso con algunos años de deflación que tuvieron que ver con caídas de los ingresos externos, pero a partir de 1892 se evidencia una tendencia alcista, resultado de las emisiones que

¹⁴ Según Caro, “la sobre valuación de la moneda es prerrogativa del soberano, sólo que pugna con preocupaciones arraigadas”. Pero según (Kalmanovitz, 2001): “Es claro que la moneda sobrevaluada, resultado de una emisión mayor de la que necesita la economía, cause desazón porque está destruyendo el patrimonio líquido de los ciudadanos, preocupados hasta el cogote”.

subrepticamente hacía la Tesorería Nacional y que se descartan durante las guerras civiles. Entre 1880 y 1885 hay deflación de precios, pero en 1887 la inflación se acercó al 35%. La emisión creciente de billetes de curso forzoso comienza a presionar la inflación para que ronde el 10% anual entre 1892 y 1896, pero de nuevo hay deflación en 1898.

Gráfica 11
Inflación anual
(Porcentaje)



Fuentes: 1880-1900 Urrutia y Ruiz (2010); 1900-1904 Pardo y Pardo (1972); hiperinflación rompe proporciones; 1905-1930 Greco.

Sin embargo, con el estallido de la Guerra de los Mil Días, la imprenta de billetes comenzó a trabajar al ritmo máximo que permitía su vetusto equipamiento y los insumos de papel que a veces había que reciclar sobre etiquetas comerciales. En 1900 la inflación se aproxima al 50% anual, en 1901 alcanzó el 235% y en 1902 superó el 330%; su inercia la arrastra hasta 1903 (137%) y desaparece en 1904 con la recogida de los excesos de circulante que comienza a ejecutar todavía el gobierno de Marroquín por medio de la llamada Junta de Amortización. Durante el quinquenio de Reyes se extirpa la inflación del sistema porque no vuelve a darse emisión primaria de dinero, algo que mantienen los gobiernos conservadores moderados entre 1910 y 1923. Solo desde la fundación del Banco de la República en ese último año se vuelve a emitir circulante conforme a las necesidades de la economía y no del gobierno de turno, así que la inflación está relativamente controlada, como lo revela su tendencia decreciente con el paso del tiempo.

LAS FINANZAS DE LA POSTGUERRA

La Guerra de los Mil Días dejó graves heridas en el cuerpo nacional. La Memoria de Hacienda de 1904, del ministro Carlos Arturo Torres, presentó un dramático panorama de la economía del país:

La crisis económica que estamos atravesando es, sin duda posible, una de las más intensas que se hayan presentado a país alguno en la historia contemporánea; la más elemental previsión nos aconseja la aplicación firme e inmediata del remedio. Severa reducción de los gastos públicos, severa y racional organización de las rentas nacionales, creación de algunas nuevas, construcción de algunas vías públicas y racional fomento de algunas industrias (Torres, 1904).

La economía colombiana no tenía acceso al crédito internacional, lo que impedía financiar las operaciones de reconstrucción de los graves daños infligidos por la contienda civil a una sociedad atrasada, sin caminos y con pocos puertos, con una población cuyos índices de analfabetismo eran abrumadores. Según Ramírez y Téllez, “la tasa de analfabetismo como porcentaje de la población adulta en Colombia (66%) se encontraba en 1900 entre las más altas de América Latina” (Ramírez y Téllez, 2006, p. 5). La influencia de la Iglesia Católica sobre la educación en el siglo XIX y su control total durante la Regeneración frenó el desarrollo de la alfabetización que buscaron los liberales desde 1870. “La iglesia podía denunciar y exigir el despido de los maestros que ellos consideraran que tuvieran dudoso comportamiento moral o religioso” (ibíd.).

En la Memoria de Hacienda, el ministro Torres añadió:

Tengo la pena de informaros que a pesar de los grandes esfuerzos que he hecho, me ha sido imposible obtener [...] el dato preciso de lo que hayan producido las rentas públicas en los últimos cinco años; los pocos datos que he podido obtener son sobremanera incompletos y no podrán dar una idea, siquiera aproximada del movimiento rentístico de la última época. Debo atribuir tan lamentable desgreño a dos causas principales: la larga guerra civil, seguida luego por la angustiosa situación que trajo al país el movimiento separatista de Panamá, todo lo cual ha desmoralizado completamente el servicio público, y al funesto recurso de las emisiones que, entre otros males, trajo el de producir el mayor descuido en la organización de las rentas [Torres, 1904].

En efecto, la guerra civil había propiciado el descuido del recaudo que era monumental, evidenciado en que rotan tres ministros de hacienda no muy competentes en el solo año de 1903, y el ministro lo explica como resultado de la emisión descontrolada: “en donde las planchas litográficas proveen todas las necesidades, ¿a qué fin preocuparse en la penosa y larga tarea de crear y organizar nuevas rentas?”

Torres continuó:

La terminación de los ferrocarriles y de los caminos ya empezados [...] con referencia a la terminación del Capitolio Nacional, cuyas ruinas afean la primera de nuestras plazas como un pachón de afrenta por nuestra incuria y por nuestra incapacidad.

Gravita hoy sobre la reducida población de Colombia, la considerable deuda de cerca de un millar de millones de pesos, poco más de 10.000,000 de pesos oro, con el cambio al 1.000 por 100, sin que se vislumbre siquiera la esperanza de ver alguna remota redención de aquel tributo, no obstante los buenos y patrióticos trabajos de la Junta de Amortización (Torres, 1904).

Tres años más tarde, Palau, quien fue ideólogo y ministro de hacienda de Rafael Reyes, sentenciaba que ahora todo era mejor:

En el curso pues de tres años la situación fiscal del país ha cambiado, y de crítica y penosa que era en 1904, ha venido a transformarse en otra próspera y normal...se ha logrado levantar muy en alto el crédito de la Nación, organizar el Tesoro público, establecer la normalidad de la Hacienda y resolver satisfactoriamente el problema fiscal (Palau, 1907).

LOS BALANCES FISCALES

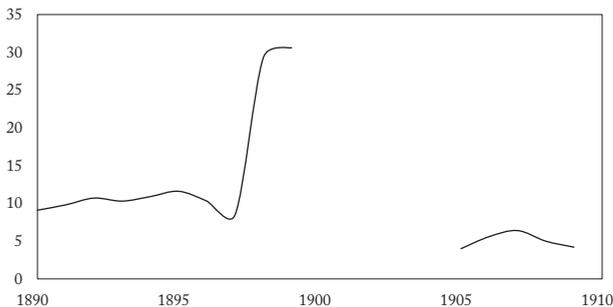
En el periodo 1880-1900 los datos del recaudo tributario real, deflacionado por el índice de Urrutia y Ruiz (2010), indican un aumento hasta 1885, de allí en adelante un estancamiento y a medida que aumenta la inflación, a partir de 1895, cae el valor real de los tributos. Todavía bajo las reglas de juego de la Constitución federal, el recaudo aumenta un 65%, en el quinquenio 1880-1885, gracias al crecimiento de las exportaciones cafeteras que permiten un nivel mayor de importaciones sobre las que recae la mayor parte del recaudo tributario. En el siguiente quinquenio, sin embargo, el recaudo cae un 17%, a pesar de que el gobierno central asume para sí los impuestos antes estatales o aún municipales como el de degüello y el de salinas. Entre 1890-1895 el recaudo aumenta levemente, el 3%, en medio de un creciente conflicto con el partido liberal que es perseguido por el gobierno y se levanta en armas en 1895, para ser aplastado rápidamente. Entre 1895 y el 1900 el recaudo cae estrepitosamente un 63%, en medio de la Guerra de los Mil Días y una inflación que ronda el 300%.

La guerra la ganan los conservadores apoyados en la degradación de la moneda que debilita a la población y a los ejércitos rebeldes. El dato de gasto real, que supera el 30% del PIB al inicio de la Guerra de los Mil Días, muestra como se financió. El gobierno de Reyes extirpó la inflación y devolvió el gasto a los niveles menores que los de la década de 1890.

Por el lado del gasto real, los datos que presenta Junguito tienen lagunas en los años 1885-1890, pero la tendencia es ascendente entre 1898 y 1900, cuando se ha desatado la Guerra de los Mil Días. Su cálculo de la participación del gasto público en el PIB es bastante

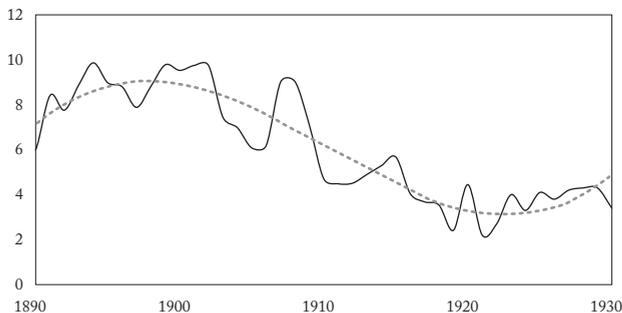
sorprendente pues aumenta gracias al mejor comportamiento de las exportaciones de café con que se financian más importaciones, hasta alcanzar el 10,5% del PIB en 1894-1895, algo que después se disipa, pero de todas maneras representa un fortalecimiento económico del estado que comienza a administrar la Regeneración.

Gráfica 12
Gasto público, 1890-1909
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Villegas (1972-1973), Tovar (1984), De Corso (2018).

Gráfica 13
Ingresos del gobierno, 18909-1930
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Villegas (1972-1973), Tovar (1984), De Corso (2018).

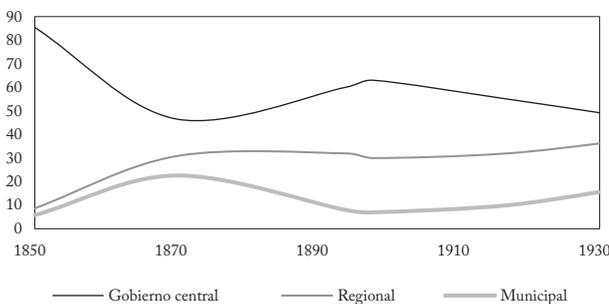
La gráfica del ingreso del gobierno central en un periodo de 40 años revela el esfuerzo bélico que asumió contra el levantamiento liberal de 1895 y la Guerra de los Mil Días entre 1899 y 1902, cuando se acerca al 10% del PIB. Lo que sigue después es un descenso de la participación, con la excepción del quinquenio de Rafael Reyes, alcanzando proporciones mínimas en 1919, bajo una orientación de estado mínimo que es abandonada con la prosperidad cafetera y la

industrialización que comienza asomarse en las ciudades del país y en particular en Antioquia. Surge la necesidad de construir infraestructuras sobre una base muy atrasada en materia de civilización y de obras públicas, hasta alcanzar niveles del 8% del PIB al final de la década de los veinte.

La sanidad de las finanzas públicas se puede examinar restando los ingresos de los gastos, pero por falta de información de los gastos de 1885 a 1890 no podemos establecer la magnitud de los desequilibrios incurridos durante esos años. Sí podemos estimar el impuesto inflacionario que recayó sobre la población colombiana en los últimos años del siglo XIX que alcanzó a ser de 8.5 millones de pesos en el bienio 1898-1899 (2,3% del PIB anual) y de 4,6 millones en 1899-1900. Entre 1886 y 1899 la oferta monetaria aumentó 10 veces de 4 millones a 40 millones, pero entre 1899 y 1903 aumentó otras 21 veces, dando lugar a una inflación cada vez mayor que alcanzó su cúspide en 1901 con un 389%. La avalancha monetaria, la inflación que expropió el poder adquisitivo de la gente, la pérdida de Panamá y la larga guerra civil acabaron con la hegemonía extremista de Miguel Antonio Caro y propiciaron el posterior cambio de régimen, mucho más tolerante y conciliador (Melo, 2017b, p.173).

Gráfica 14

Centralización en el largo plazo
(Participación porcentual del gasto por nivel de gobierno)



Fuente: Ocampo (1984), cálculos propios.

El proceso de centralización colombiano ha sido volátil: el país pasa de un fuerte centralismo en 1850, a un debilitamiento del Estado en general, y del gobierno central en particular durante los años del radicalismo federal, cuando se reduce la participación del gasto del nivel central, del 85% en 1850 al 47% veinte años más tarde. Los nueve estados soberanos entre tanto triplican su participación en el gasto

público, al igual que los municipios. El proceso de recentralización es inaugurado por Rafael Núñez en 1880, pero no puede avanzar porque el ejecutivo había quedado debilitado por el federalismo. Núñez logra asegurar un sucesor en 1882 y es reelegido en 1884, para que el gobierno central haga el 60% del gasto en 1894 y el 63% en 1898.

El proceso de centralización iniciado por la Regeneración no se profundiza demasiado durante el siglo XIX, comparado con el nivel del 85% del gasto en 1850, lo cual habla de los problemas del proyecto centralizador que se vuelve a debilitar durante los primeros treinta años del siglo XX por estar confrontado con la oposición de las élites regionales.

Como con la centralización que comenzó a aplicarse a partir de 1886 desaparecieron los impuestos de consumo a los productos extranjeros que cobraban hasta entonces los Estados, el gobierno central estableció un recargo compensatorio del 25% en 1887 cuyos rendimientos se cedieron a los departamentos [...] la tarifa promedio sobre el valor de las mercancías alcanzó aproximadamente un 36,5% (Melo, 2017a).

En el siglo XX las reformas a la Constitución introducidas en 1910 y la reactivación del municipio durante los años veinte permiten mantener niveles relativamente altos de recaudo tributario y de gasto consonante en esos niveles. El recaudo departamental, mientras tanto, roza el 35% de los recaudos totales del Estado, y los municipios se acercan a un 20%. El gobierno central mientras tanto concentra un monto decreciente del gasto, para colocarse en el 50% en 1930, 13 puntos menos que el punto alto alcanzado durante la Regeneración, un proceso de descentralización ciertamente notable.

Cuadro 4

Ingresos de departamentos, municipios y gobierno central
(Millones de pesos corrientes)

Año	Ingreso			Porcentaje		
	Departamentos	Municipios	Central	Departamentos	Municipios	Central
1923	16,5	11,7	36,2	25,6	18,2	56,2
1924	20,2	11,4	38,3	28,9	16,3	54,8
1927	40,3	13,5	44,9	40,8	13,7	45,5
1928	53,1	6,6	61,2	43,9	5,5	50,6
1929	51,8	6,2	70,0	40,5	4,8	54,7

Fuente: Tovar (1984).

En los años base de 1923 y 1924, los departamentos tuvieron una participación en los ingresos del 26% al 29%; hacia 1929 y 1930 habían logrado ingresos superiores al 40% del total de los ingresos

del sector público. Los municipios entretanto se habían debilitado al pasar de 17% promedio en el periodo base a rondar el 5% al final. El gobierno central disminuye levemente sus ingresos en algunos años, pero se acerca al 55% de los ingresos públicos en 1930. En términos absolutos el gobierno central duplica sus ingresos de 36 millones a 70 millones de pesos; los departamentos pasan de 26 millones en 1923 a más de 40 millones al final del periodo y los municipios se atrofian al reducir sus ingresos en 1929-1930 a solo 6 millones, la mitad de su nivel de 1923, dato que puede estar mal recogido.

Durante la fase radical, el número de servidores públicos en 1875 fue de solo 4.153, 1.015 en el nivel central y 3.138 en las burocracias de los nueve estados soberanos, una relación que muestra la debilidad del poder central contra la de los entes regionales.

¿Qué tan eficiente y proba era la burocracia pública? Algunos segmentos de la función pública se manejaban con más cuidado y tino. Antes de la Constitución de 1886 existían las Juntas de Beneficencia, que atendían la salud y el amparo y las Juntas de Instrucción Pública, que tenían a su cargo la educación, sin injerencia de la Iglesia Católica. Posteriormente, la Iglesia asume más responsabilidad de este aspecto. Sin embargo, “las Juntas de Beneficencia y de Instrucción Pública siguen existiendo [...] tenían que supervisar y fiscalizar las instituciones a las cuales se les había delegado la responsabilidad de desarrollar estas actividades. Cada año dos funcionarios delegados por el municipio y luego por el departamento, uno para la Junta de Beneficencia y otro para la de Instrucción Pública, denominados Síndicos, tenían que rendir un informe completo de los establecimientos que dependían de estas corporaciones” (Castro, 1997). Esto quiere decir que aun cuando monjas y curas administraran la beneficencia y la educación, había un control del Estado sobre sus funciones, aunque obviamente la cobertura de estos servicios fuera muy limitada.

Como ya se mencionó, en 1900 la tasa de analfabetismo en Colombia alcanzaba una de las más altas de la América Latina (Ramírez y Téllez, 2006), y eran muy bajas las coberturas de la educación primaria pues solo el 3,5% de la población estaba enrolada en el sistema, la mitad que la de los países del cono sur. Hacia 1920 la proporción de analfabetos se había reducido a un 52% y en 1930 a un 45%, todavía un pesado lastre para el desarrollo del país y para el bienestar de su población, pero ciertamente había progreso que se derivaba de un crecimiento económico sostenido que beneficiaba a una parte creciente de la población que lograba establecerse en las ciudades y disfrutaba de servicios públicos aceptables.

La política estaba dominada por relaciones de subordinación que surgían de la sociedad rural, todavía dominante, en la que arrendatarios, terrazgueros y aparceros dependían de sus patronos para tener acceso a lotes de pan coger, a cambio del cual abonaban rentas en trabajo, especie o dinero. Había también núcleos de campesinos independientes en la región antioqueña que comenzaban a sembrar café en sus parcelas, presencia menos frecuente en las regiones cálidas, de “tierra caliente”, de grandes propiedades dedicadas a la ganadería extensiva, atendida por peones sin tierra.

A principio del siglo XX Rafael Uribe Uribe caracterizaba las relaciones de dependencia que también dominaban la política:

El régimen de compadrazgo es vicio tradicional de la raza, condensado en el adagio: el que no tiene padrino muere moro [...] En el sistema de patronazgo, los jefes de gobierno nombran libremente a los administradores públicos y los remueven con la misma facilidad. Ello favorece el patrimonialismo, que hace que el funcionario prefiera no distinguir entre el patrimonio personal y el público, dada la inestabilidad de su trabajo (y la falta de controles y sanciones). A su vez, lo anterior fomenta el clientelismo, que cambia prebendas administrativas por apoyos políticos de los ‘clientes’ privilegiados en los sectores sociales administrados” (Uribe Uribe, citado en Guerrero, 2008, p. 8).

Los vientos de cambio producían una creciente agitación social, primero de artesanos, más delante de obreros en el sector petrolero, en las bananeras del departamento del Magdalena y en las obras públicas que se financiaron con préstamos externos, y que dislocaron las relaciones de servidumbre en las haciendas al paso que se desarrollaban los mercados de trabajo asalariado en múltiples regiones del país.

El problema de ejército surgió en medio de las frecuentes guerras civiles que se vivieron a partir de 1885. Para el proyecto regenerador de Núñez, la construcción de un orden político interno y de un Estado Nacional, que suponía la centralización, exigía desmontar los cuerpos armados regionales y conformar un Ejército Nacional que actuara como base armada legítima de las decisiones del Estado: “No hay otra política de paz que la fuerza” y “Si hay mucho ejército, hay mucha paz” fueron dos aforismos ideados por Núñez para justificar el uso de la violencia y doblar la oposición que despertaban sus proyectos.

Sólo hasta 1905, obtenida la paz, Rafael Reyes tuvo la oportunidad de pensar nuevamente en la centralización y modernización del Estado. Entonces, la profesionalización militar se consideró requisito fundamental para la estabilidad interna, y se hizo recurriendo a una misión chilena cuyo ejército seguía una orientación prusiana... La Reforma Militar abarcó cuatro campos: se intentó recuperar para el Estado el monopolio sobre

las armas, dispersas masivamente entre la población a raíz de las guerras civiles; se redujo la composición del ejército para hacerlo más operativo; se impulsó la capacitación configurando la carrera militar a partir de la academia, y se intentó promover un reconocimiento nacional a la existencia de las Fuerzas Armadas, para superar su reputación partidista [...] A partir de 1910 y hasta 1930, el número de efectivos del Ejército osciló entre cinco mil quinientos y seis mil doscientos hombres entre oficiales y soldados que era muy reducido para los estándares suramericanos, pero suficiente para garantizar la defensa del orden social (Atehortúa, 2009).

La reconstrucción iniciada por Reyes y la prosperidad a partir de 1910 dieron lugar a la rápida expansión del sector público a nivel nacional, departamental y municipal. El empleo público llegó a cerca de 43.000 servidores en 1916, 14 veces más que 40 años antes. De estos, el 20% en los municipios, el 34% en los departamentos y el 45% en el nivel central, sin un quiebre apreciable en este último, pero con el deterioro anotado en los municipios y el relativo fortalecimiento en los departamentos. El dato de los trabajadores municipales de esta fuente está muy por debajo de la serie de Función Pública.

Cuadro 5
Servidores públicos en 1916
(Miles de pesos)

Empleados	Número	Porcentaje	Sueldos	Porcentaje
Municipales	13.546	31,7	2.257.257	20,2
Departamentales	11.904	27,9	3.836.032	34,3
Nacionales	17.723	41,5	5.065.386	45,4
Total	42.701		11.158.675	

Fuente: Tovar (1984).

Otra fuente ofrece una serie entrecortada del empleo público en el país que incluye policías y militares.

Los datos de empleo público revelan un fortalecimiento del Estado, pues aumenta en 44% el número total de sus empleados en estos 12 años, en especial en su nivel nacional, debilitándose relativamente el nivel departamental en 1924.

Cuadro 6
Empleo público
(Número de empleados y porcentajes)

Año	Total	Nacional	Departamental	Municipal
1912	32.595	n.d.	n.d.	n.d.
1915	38.493	33	33	34
1917	40.021	31	34	35
1924	46.922	35	31	34

El dato de 1912 corresponde al Censo de Población.
Fuente: Función Pública (2018, pp. 90 y 95).

Surge la pregunta: ¿Cómo se financió la expansión de la burocracia pública? El grueso del recaudo tributario durante el siglo XIX se basó en el arancel a las importaciones, de tal modo que el balance fiscal estaba irremediablemente unido a la cuenta de comercio exterior. El nivel de importaciones fue bastante volátil durante el periodo federal pero se duplicó antes de las reformas de medio siglo, cuando eran básicamente oro antioqueño y obtenían un monto promedio de 3 millones de pesos plata anuales. Sobre ese mínimo de 3 millones de pesos de importaciones anuales, hubo un auge a partir de 1872 que se interrumpe pronto, pero llega a marcar 10 millones de pesos en 1880 y 1883. la Regeneración se encuentra con un mayor nivel de exportaciones a partir de 1888, gracias al café que se exporta desde Cundinamarca y Santander, en menor medida desde Antioquia, pero ya estamos hablando de niveles de 12 y 15 millones de pesos anuales de importaciones que ayudan a financiar la administración centralizada, lo mismo que el recurso a la emisión primaria que el Banco Nacional le entrega al gobierno sin límite ni contraprestación. Incluso con el país en paz, los ingresos externos de Reyes 1905-1910 fueron de 13 millones de pesos oro en promedio anual. Los gobiernos departamentales quedan desposeídos de recursos y ante las protestas de las élites de cada región el gobierno central ofrece participación en las rentas del aguardiente, del tabaco y del degüello.

La evolución posbélica de las importaciones muestra un crecimiento moderado hasta 1910 que se acelera notablemente entre 1918 y 1920: frente al nivel de 1900 de solo 7 millones de dólares alcanza 101 millones en 1920, 14 veces superior.

Gráfica 15

Arancel externo promedio

(Participación porcentual en el valor de las importaciones)



Fuente: Ocampo (1979), Villar y Esguerra (2005).

El otro ingrediente de los ingresos fiscales fue obviamente el arancel que se le imponían a las importaciones. En la década de 1880, durante la primera presidencia de Rafael Núñez, el arancel se trepa hasta el 45%, pero después de iniciada la república conservadora se atenúa para seguir un patrón similar al de la fase liberal (1863-1880) cuando rondó el 30%, incluso reduciéndose más por las altas inflaciones que lo erosionaron. Entre 1899 y 1905 el comercio exterior se reduce sustancialmente por el conflicto interno y más aún se desordenan los puertos y la contabilidad que se llevaba sobre los movimientos de mercancías, por lo cual no hay información disponible.

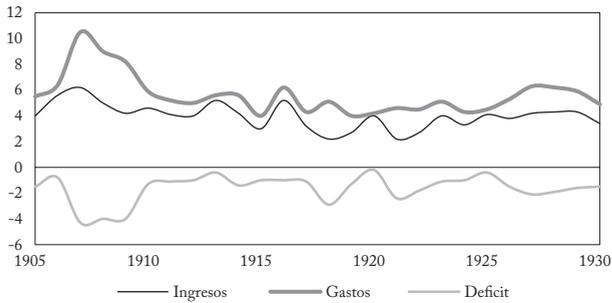
El verdadero impulso proteccionista fue el del quinquenio de Rafael Reyes que tampoco pudo mantenerse por la presencia de dificultades macroeconómicas. A partir de 1910 el arancel promedio se desgasta por un cambio apreciable en la composición de las importaciones hacia menos bienes de consumo y más bienes de capital y bienes intermedios, los últimos con aranceles inferiores al de los primeros. (Montenegro) En realidad, más que protección a un iluso artesanado o a una incipiente industria, lo que determinó la política arancelaria fue la necesidad de ingresos fiscales, que frecuentemente era desesperada y que fue suavizándose en la medida en que aumentaban las exportaciones cafeteras. El arancel se reduce con el incremento del comercio que permite la expansión cafetera y llega a su mínimo en 1920 con un 15%, superada la primera guerra mundial. Durante los años veinte aumentan las necesidades de gasto público y el arancel alcanza el 30% del valor de las importaciones y se trepa en 1930 al 40% con el inicio de la Gran Depresión.

Los datos de ingresos por concepto de impuestos aduaneros son incompletos y solo contamos con la serie de los ingresos y gastos del gobierno central entre 1905-1930 donde se muestra el deterioro de las finanzas del gobierno en 1908 y 1909, un déficit menor en 1918 y 1922, que se reduce a menos del 2% del PIB al final del periodo. El gasto público solo supera el 10% del PIB en 1907, pero se mantendrá en un promedio de poco más del 5% del PIB entre 1910 y 1930, con déficits fiscales relativamente pequeños y manejables.

La gráfica de ingresos y egresos del gobierno central, que elaboramos a partir de las estadísticas históricas que recopiló Jorge Villegas en el Dane; haciendo algunos ajustes— muestra por lo general déficits pequeños financiados con deuda forzosa posterior a las fechas de conflicto o equilibrio, pero se abre un déficit considerable entre 1905 y 1909 a lo que obliga las necesidades de reconstrucción legadas por la Guerra de los Mil Días. Se hizo una combinación desconocida de

deuda interna y externa, pero puede ser también resultado de mala información estadística provista por los recolectores que entregaban a los ministros de hacienda de la época.

Gráfica 16
Ingresos y gastos gobierno central
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Villegas (1972-1973).

Los ingresos del gobierno promedian un 4% del PIB y los gastos entre un 5% y un 6%. Los déficits fiscales fueron amplios durante el quinquenio de Reyes, se ajustan a menos del 1% del PIB durante la presidencia de Carlos E. Restrepo, se profundizan en los años del infortunado Marco Fidel Suárez, para mantenerse por debajo del 2% del PIB en los años veinte, sugiriendo que no hubo excesos en un país que marchó bajo una enorme penuria fiscal que solo comienza a relajarse con la bonanza cafetera; incluso durante el auge, las finanzas públicas no llegaron a descuadernarse.

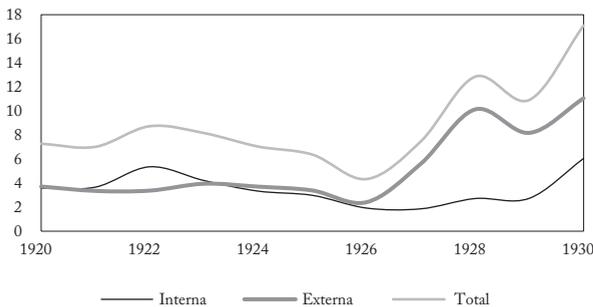
De acuerdo con Junguito y Rincón, en 1911 el gobierno firmó el Convenio Holguín Averbury sobre la deuda externa republicana que, al igual que la deuda interna, se sirvió continuamente desde la administración Reyes. A finales del segundo decenio y comienzos de los años veinte se dio un proceso de endeudamiento interno del gobierno significativo y paralelo a este también de deuda externa. En 1923 le entraron al gobierno 25 millones de dólares por la indemnización a cuenta del despojo del Departamento de Panamá perpetrada por Teddy Roosevelt, parte de los cuales se utilizaron como capital semilla en la fundación del Banco de la República.

El endeudamiento del gobierno es relativamente modesto en la primera mitad de la década de los años veinte, que alcanza alrededor del 8% del PIB, pero en 1930 duplica ese nivel. El mote de la danza de los millones es exagerado y seguramente se inventó porque el país

estuvo sin acceso al crédito durante la Regeneración y comenzó a recuperarlo solo después de 1910, en cuantías modestas.

En 1928, Alfonso López Pumarejo acuñó la frase de que el país había vivido una “prosperidad al debe”, aunque era obvio –como lo expresó Esteban Jaramillo, entonces ministro de Hacienda– que no podía haber prosperidad sin crédito, algo que López como dueño del Banco López, que quebró en 1923, conocía muy bien.

Gráfica17
Deuda interna y externa de la Nación
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Tovar (1984), cálculos propios.

CONCLUSIONES

La debilidad del Estado es la causa más importante de los problemas crónicos de América Latina, incluyendo la desigualdad social, el estancamiento económico y la pobre gobernanza (Mazzuca, 2021).

Retornando a las condiciones planteadas por Weber para la centralización política –una tributación respaldada por ley, el ejercicio del monopolio de los medios de violencia y una administración racional de la cosa pública– podemos afirmar que se cumplieron a medias.

Primero, la exacción a los detentadores de la riqueza no fue exitosa, como muestra la parsimonia del recaudo tributario como proporción de la riqueza total, que osciló entre el 4 y el 5% del PIB durante el periodo en cuestión. La mayor parte del recaudo lo hizo el gobierno central¹⁵. El acceso al financiamiento externo e interno apalancó la acción del precario estado colombiano que tras la crisis financiera global de 1929 dejó de servir su deuda” (Avella, 2004); con todo, el

¹⁵ En cambio, en Estados Unidos el gobierno federal recaudó entre el 3 y el 6% del PIB entre 1900 y 1930, mientras que los estados y municipios recaudaron cerca del 8%.

crédito aumentó su capacidad para emprender obras de infraestructura y proveer de servicios públicos a los ciudadanos.

El segundo elemento de la construcción estatal, la coacción, si logró imponerse tras las guerras civiles que ganan los gobiernos conservadores contra los levantamientos de los liberales. El fortalecimiento del ejército como estamento profesionalizado solo se consolida superada la Guerra de los Mil Días, y después de asegurar la centralización más consensuada a partir de 1904, bajo el régimen intermedio de Rafael Reyes que se constitucionaliza en 1910 bajo el gobierno de Carlos A. Restrepo. Sin embargo, ese monopolio de la fuerza se perdió en varias ocasiones durante el siglo XX y el XXI

El elemento de la administración en manos de una burocracia escogida por mérito nunca se pudo lograr en el país, aunque hubo avances parciales y primó en algunas ramas estratégicas del Estado, como el banco central y la contraloría general que se organizan en 1923, e implementada por algunos ministros de hacienda; también algunas ciudades grandes lograron organizar burocracias para recaudar impuestos y ordenar los gastos, algo que no fructificó en la gran mayoría de los municipios del país. A nivel del gobierno central, la orientación fue “dejar hacer, dejar pasar”, e intervenir apenas lo suficiente para asegurar una acumulación de capital ordenada y relativamente exitosa a lo largo del siglo XX. La intervención estatal en serio fue resultado de la Gran Depresión de los años treinta que propició el cambio de régimen que pasó a manos del partido liberal, pero solo durante la administración López Pumarejo (1934-1938) se pudieron sembrar las instituciones que propiciaron su aplicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abadía, M. M. (1894). *Informe que el Ministro del Tesoro dirige al Congreso Constitucional de 1894*. Bogotá: Imprenta de Vapor de Zalamea Hermanos.
- Atehortúa, L. A. (2009). *Construcción del ejército nacional en Colombia, 1907-1930. Reforma militar y misiones extranjeras*. Medellín: La Carreta.
- Avella, M. (2004). *Antecedentes históricos de la deuda colombiana. La rene-gociación de la deuda externa de Colombia en los 1930 y 1940*. Bogotá: Banco de la República.
- Baillie, V. 2010 *Rafael Uribe Uribe y el liberalismo colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Bergquist, C. (1999). *Café y conflicto en Colombia, 1886-1910*. Medellín: Faes.
- Bértola, L. y Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de la América Latina desde la independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Castro, C. B. (1997) *La pobreza en Colombia. 1886-1930. Estado, Iglesia y ciudadanos*. Cali: Universidad del Valle.
- Castro, G. S. (s.f.). Miguel Antonio Caro. El hombre y su obra, [<https://www.ensayistas.org/filosofos/colombia/macaro/introd.htm>].
- De Corso, G. (2018). Crecimiento económico colombiano: desde 1888 hasta el año 2013: una nueva serie del Producto Interno Bruto. *Revista de Economía Institucional*, 21(40), 259-289.
- Díaz, S. (1997) Finanzas públicas del gobierno central en Colombia, 1905-1920. *Historia Crítica*, 14, 59-79.
- Díaz, C. A. (2006). *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duque, J. (2011). La reforma constitucional de 1910, constantes institucionales, consensos y nuevas reglas. *Papel Político*, 16(1), 185-212.
- España, G. (2013). *El país que se hizo a tiros: las guerras civiles en que se forjó Colombia (1810-1903)*. Bogotá: Penguin Random House.
- España, G. (2016). *Odios fríos. La novela de Miguel Antonio Caro en el poder*. Bogotá: Grijalbo.
- Función Pública. (2018). La trayectoria histórica del servicio público y la función pública en Colombia, Bogotá.
- Guerrero, J. (2008). *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*. México DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Junguito, R. (2010). Las finanzas públicas en el siglo XIX. En A. Meisel y M. T. Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX* (pp. 41-136). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Junguito, R. (2018). *Cien episodios de la historia económica de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Junguito, R. (2016). *Historia económica de Colombia en el siglo XX*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Junguito R. y Rincón, H. (2007). La política fiscal en el siglo XIX de Colombia. En J. Robinson y M. Urrutia (eds.), *Economía colombiana del siglo XX* (pp. 239-312). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Kalmanovitz, S. (2001). Miguel Antonio Caro, el Banco Nacional y el Estado. En R. Sierra (ed.), *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época* (pp. 189-221). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Kalmanovitz, S. y López, R. E. (2008). *El ingreso colombiano en el siglo XIX*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Kergelen, R. (2014). *Political discourses, Territorial configuration and taxation: conflicts in Antioquia and Cauca, Colombia (1850-1899)*. Tesis doctoral, Universidad de California en San Diego.
- López, C. (2016). Rafael Reyes: Estado transicional en la política fiscal (1904-1905). Tesis de Historia, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- López, C. A. (2014). Gobiernos, modernidad y producción escrita en Colombia (1880-1930): la escritura como terreno común de los antagonismos. *Desafíos*, 26(2), 43-71.
- Lozano, I. y Julio, J. (2016). Descentralización fiscal y crecimiento económico en Colombia: evidencia de datos de panel a nivel regional. *Revista Cepal*, 119, 69-87.

- Martínez, S. C. (1888). *Informe que el ministro del Tesoro de Colombia dirige al Congreso Constitucional de 1888*. Bogotá: Casa Editorial de J. J. Pérez.
- Martínez, E. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. *Opinión Jurídica*, 9(18), 107-125.
- Mazzuca, S. (2021). *Latecomer State formation: Political geography and capacity failure in Latin America*. New Haven: Yale University Press.
- Mazzuca, S. y Robinson, J. (2009). Political Conflict and Power-sharing in the Origins of Modern Colombia. *Hispanic American Historical Review*, 89(2), 285-321.
- Meisel, A. y Romero, J. (2017). La mortalidad durante la Guerra de los Mil Días. *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, 43, 1-34.
- Meisel, A. y Ramírez, M. T. (2010). *Economía colombiana del siglo XIX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Mejía P., G. (2002). El régimen político-administrativo de Bogotá en el siglo XX. *Memoria y Sociedad*, 6(12), 5-21.
- Melo, J. O. (1995). La República conservadora. En J. O. Melo (ed.), *Colombia hoy* (pp. 54-88). Bogotá: Tercer Mundo.
- Melo, J. O. (2017a). Las vicisitudes del modelo liberal. En J. A. Ocampo (ed.), *Historia económica de Colombia* (pp.111-153). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Melo, J. O. (2017b). *Historia mínima de Colombia*. Segunda Edición, México DF: Turner.
- Melgarejo, M. P. (2010). *El lenguaje político de la Regeneración en Colombia y México*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Monroy H., C. (2010). El departamento de Boyacá a partir del proyecto político de la regeneración 1886-1903. Reflexiones desde lo político-administrativo, educativo y religioso. *Historia y Memoria*, 1, 159-177.
- Montenegro, S. (1984). La política arancelaria en la primera fase de la industrialización. En J. A. Ocampo y S. Montenegro (eds.), *Crisis mundial, protección e industrialización. Ensayos de historia económica colombiana* (pp. 337-384). Bogotá: Editorial Presencia.
- Moxlad, Base de datos de historia económica de América Latina y el Caribe. Montevideo: Universidad de la República, [<http://moxlad-staging.herokuapp.com/home/es#>].
- Ocampo, J. A. (1984). *Colombia en la economía mundial*. Bogotá: Siglo Veintiuno.
- Ocampo, J. A. (2017). *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, L. J. (1992). Élite en Antioquia en los inicios de la Regeneración 1886-1896. *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, 20, 27-42.
- Palau, L. (1907). *Colombia en 1907 bajo la presidencia del general Rafael Reyes*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Pardo P., A. (1972). *Geografía económica y humana de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Park, J. (1985). *Rafael Nuñez and the politics of Colombian Regionalism*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Parra, V. (1907). *Estadística de la República de Colombia, 1905*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Tesoro.

- Paul, F. (1890) *Memoria de Hacienda*. Bogotá: Ministerio de Hacienda.
- Petre, L. F. (1906). *The Republic of Colombia*. Londres: Edward Stanford, Digitalizada por Internet Archive.
- Pizarro, E. (1987). La profesionalización militar en Colombia (1907-1944). *Análisis Político*, 1, 20-39.
- Portillo, J. M. (2000). *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional española, 1780-1812*. Madrid: BOE.
- Posada C., E. (2015). Las claves del periodo. En E. Posada (ed.), *Colombia: la apertura al mundo 1880-1930*. Madrid: Taurus.
- Quinche, C. (2011). El quinquenio de Rafael Reyes y la transformación del mapa político-administrativo de Colombia. *Anuario colombiano de historia y de la cultura*, 38(1), 51-78.
- Ramírez, M. T. y Salazar, I. (2007). El surgimiento de la educación en la República de Colombia: ¿en qué fallamos? *Borradores de Economía*, 454. Bogotá: Banco de la República.
- Ramírez, M. T. y Téllez, J. P. (2006). La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. *Borradores de Economía*, 379. Bogotá: Banco de la República.
- Rausch, J. (2021). La pandemia de la gripa española de 1918 en Colombia: una percepción del impacto de un fenómeno mundial en un país neutral durante la Gran Guerra. *HistoriaLo*, 13(27), 183-207.
- Rey, M. (2008). La educación militar en Colombia entre 1886 y 1907. *Historia Crítica*, 35, 150-175.
- Rodríguez-A, C. y Rosebaum, A. (2018). *Decentralization, local government and democratic political and economic development in Latin America: An overview and assessment*. Miami: Florida International University.
- Sanín C., B. (1909). *La administración Reyes 1905-1909*. Lausana: Imprenta Jorge Bridel, en Biblioteca Digital, Biblioteca Nacional de Colombia.
- Soifer, H. (2015). *State Building in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Uricoechea, F. (1986). *Estado y burocracia en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Urrutia, M. y Ruiz, M. (2010). Ciento setenta años de salarios reales en Colombia. *Ensayos sobre Política Económica*, 28(63), 154-189.
- Tena, A. (2018). *World Trade Historical Data Base*. Madrid: Universidad Carlos III.
- Torres, C. A. (1904). *Memoria del ministro de Hacienda presentada al Congreso Nacional en sus sesiones de 1904*. Bogotá: Imprenta de La Crónica.
- Tovar, B. (1984). *La intervención del Estado en Colombia 1914-1936*. Bogotá: Banco Popular.
- Valencia L., A. (1986). *la Regeneración en el Estado Soberano del Cauca*. Tesis de grado, Bogotá: Universidad Nacional.
- Villar, L. y Esguerra, P. (2005). Comercio exterior colombiano en el siglo XX. *Borradores de Economía* 358. Bogotá: Banco de la República.
- Villegas, J. (1972-1973). Estadísticas históricas de Colombia. *Boletín Mensual de Estadística*, 257-258, Bogotá: Dane.
- Weber, M. (1919). La política como vocación, [<http://www.copmadrid.es/webcopm/recursos/pol1.pdf>].