

SANDRA MILENA POLO BUITRAGO

OMAR REY ANACONA

ADOLFO LEÓN GUERRERO GARCÍA

LUIS ALBERTO GALEANO ESCUCHA

Historia de la administración pública colombiana



Jesús María Molina Giraldo
Marcela Castañeda González
EDITORES

Historia de la administración pública colombiana

Catalogación en la publicación – Biblioteca Luis Oswaldo Beltrán Jara - ESAP

Rey Anacona, Omar

Historia de la administración pública colombiana / Omar Rey Anacona ; Sandra Milena Polo

Buitrago ; Adolfo León Guerrero García ; Luis Alberto Galeano Escucha / Editores académicos ; Jesús María Molina Giraldo y Marcela Castañeda González : Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2023.

184 páginas : figura y tablas. - (Colección Didáctica)

ISBN 978-958-609-139-8 (impreso). -- ISBN 978-958-609-134-3 (electrónico)

1. Administración pública–Historia 2. Administración pública en Colombia . I. Rey Anacona, Omar II. Polo Buitrago, Sandra Milena III. Guerrero García, Adolfo León IV. Galeano Escucha, Luis Alberto V. Título VI. Serie

CDD-21: 351.9861

Historia de la administración pública colombiana

Jesús María Molina Giraldo y Marcela Castañeda González, editores académicos

Facultad de Pregrados

ISBN 978-958-609-139-8 (impreso)

ISBN 978-958-609-134-3 (electrónico)

2023

©Escuela Superior de Administración Pública

Director Nacional: Jorge Iván Bula

Subdirección Nacional de Servicios Académicos

Grupo de Publicaciones

Editorial ESAP

grupo.publicaciones@esap.edu.co

<https://publicaciones.esap.edu.co>

<https://libros.esap.edu.co/>

Editores académicos de la colección Jesús María Molina Giraldo y Marcela Castañeda González

Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez

Corrección de estilo Lorena Castro Castro

Diseño y diagramación Diego Mesa Quintero

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Grupo Publicaciones. Calle 44 #53-37, Bogotá, D. C.

(+57) 601 795 6110



Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

(CC BY-NC-SA 4.0)

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2023

Historia de la administración pública colombiana

JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO

MARCELA CASTAÑEDA GONZÁLEZ

Editores académicos

SANDRA MILENA POLO BUITRAGO

OMAR REY ANACONA

ADOLFO LEÓN GUERRERO GARCÍA

LUIS ALBERTO GALEANO ESCUCHA

Autores



Este libro es fruto del empeño de la Facultad de Pregrado de la Escuela Superior de Administración Pública, del programa de Administración Pública Territorial, y de los diálogos y aportes de los docentes universitarios que respaldaron la propuesta de renovación curricular y escritura de libros de texto universitario entre 2017 y 2021.

Contenido

Unidad 1 La Colonia y su legado

OMAR REY ANACONA

15

Presentación	11
La administración pública en el Nuevo Reino de Granada	16
Economía y finanzas públicas en el Nuevo Reino de Granada	30
El legado de la administración pública colonial	37
Conclusiones	42
Referencias	43

Unidad 2 La Independencia y el proyecto republicano

SANDRA MILENA POLO BUITRAGO

47

Situación problema	48
Reformas borbónicas y crisis imperial	49
Los regímenes políticos de la segunda República: la Gran Colombia (1819-1830) y la República de la Nueva Granada (1831-1858)	63
La división partidista: liberal versus conservador	67
Contexto político y social de las reformas del medio siglo	71
Las reformas del medio siglo XIX y la crisis del radicalismo	73
Crisis del régimen político federalista	83
Conclusiones	85
Referencias	88

Unidad 3
Regeneración y decadencia
de la hegemonía
conservadora

ADOLFO LEÓN GUERRERO GARCÍA

93

Situación problema	94
Fundamentos ideológicos e históricos de la Regeneración en Colombia. La referencia internacional tradicionista	97
El fin del régimen político federal colombiano y la transición al proyecto de gobierno regeneracionista	102
La economía política de la Regeneración	107
La hegemonía conservadora	109
Las misiones extranjeras	117
Conclusión	121
Referencias	121

Unidad 4
Las reformas liberales
y el intervencionismo estatal

LUIS ALBERTO GALEANO ESCUCHA

125

Situación problema	126
Crisis del régimen conservador y llegada de los liberales	127
El intervencionismo de Estado	129
Las demandas sindicales y el impacto en la institucionalidad	140
Finanzas públicas en el siglo XX	144
Conclusiones	146
Referencias	147

Unidad 5
El periodo de la violencia
y la crisis institucional

LUIS ALBERTO GALEANO ESCUCHA

151

Situación problema	152
La violencia de mediados de siglo	153
La administración pública desde un gobierno militar	156
Frente Nacional	159
Pos-Frente Nacional	166
Conclusión	171
Referencias	173
Bibliografía consultada	176
Glosario	177
Sobre los autores	179

Presentación

LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESAP) TIENE EN su misión la formación de los actuales y futuros administradores públicos. En este orden de ideas, uno de los fundamentos necesarios del saber administrativo es su historia. Con este propósito, se presenta este texto de *Historia de la administración pública colombiana*, que abarca, cronológicamente, desde finales del periodo colonial hasta el llamado pos-Frente Nacional. La obra ha sido construida colectivamente por un equipo de profesores de la Facultad de Pregrado de la Escuela y es fruto de los diálogos y aportes de los docentes, como parte de la propuesta de renovación curricular y escritura de libros de texto universitarios, desarrollada entre 2017 y 2021. En su particular especialidad, los docentes se comprometieron con la elaboración de cada uno de los capítulos, en un esfuerzo conjunto, para ofrecer los referentes contextuales que contribuyen a la comprensión de las distintas formas sociales, políticas y económicas que dieron vida a las estructuras administrativas de cada periodo histórico examinado.

Esta historia está conformada por cinco capítulos y cada uno de ellos da cuenta de un bloque cronológico. En el primer capítulo, titulado “La Colonia y su legado”, se considera el inicio de la colonización

española y sus formas de dominación y administración en América, con un énfasis especial en el territorio de la Nueva Granada. En este marco se describen las principales instituciones coloniales, las formas de organización de la hacienda colonial y su régimen de tributación, así como las características de la burocracia que se asentó en el territorio americano y que dejó huellas importantes en la organización republicana.

El segundo capítulo, titulado “La Independencia y el proyecto republicano”, da cuenta de la crisis generada en América a partir del cambio que significó la incursión de la dinastía borbónica en la dominación de los territorios americanos, y la consecuente crisis política en las élites criollas que, más tarde, aprovecharon el vacío de poder de la invasión bonapartista, para rebelarse contra las tendencias anticriollas que fueron la nota característica del periodo borbónico. A este proceso se le conoció como la *primera independencia*. Esta estuvo basada en la activación de las formas de cabildo abierto, propias de la estructura política colonial, que fueron reinterpretadas por los criollos a favor de procesos independentistas. En este capítulo se describen, igualmente, las maneras como la burocracia criolla comenzó a configurar un Estado que más tarde se separó del poder español, en el proceso de la segunda República, y que conservó la característica fundamental de perpetuar una república patrimonialista criolla, que imitó las formas administrativas coloniales, por lo menos hasta mediados del siglo XIX.

El tercer capítulo, denominado “Regeneración y decadencia de la hegemonía conservadora”, abarca cronológicamente el periodo 1886-1930; en él se caracteriza la Regeneración como un proyecto político centralista y confesional, es decir, amparado en la labor de la Iglesia católica como el factor unificador de la Nación. Además, se trató claramente de un proyecto guiado por el proteccionismo económico, que implicó no solo la reversión del modelo del liberalismo económico, propio del periodo radical, sino también el proceso de unificación de las élites económicas, bajo un poder centralista fuerte que recurrió al autoritarismo para sustentarse. Este proyecto, por supuesto, se condenó al fracaso y la mejor demostración de eso fue tanto la imposible implementación de la moneda de curso forzoso, como la Guerra de los mil días; ambos fracasos afectaron a los grupos económicos y políticos, principalmente comerciantes e importadores ligados al Partido Liberal radical. Este *impasse* fue zanjado por el fin de la guerra y el periodo

bipartidista de Rafael Reyes; pero esta presidencia, terminada abruptamente, demostró que nuevamente se abriría un periodo autoritario que dio fin al pacto bipartidista.

En el cuarto capítulo, titulado “Las reformas liberales y el intervencionismo estatal”, se asume la división clásica de la historia política de Colombia, donde la hegemonía del periodo liberal, que va desde 1930 hasta 1946, se caracterizó por una cierta modernización del aparato estatal en dos ámbitos específicos: por un lado, la industrialización y su proceso de urbanización; y por el otro, el inicio de la violencia a partir de los conflictos agrarios no resueltos desde la década de los años veinte del siglo XX. La llamada modernización del Estado fue no solamente auspiciada por una élite industrial emergente, sino por las llamadas misiones modernizadoras, en ocasiones convocadas por el Estado y en otras llegadas del extranjero, bajo algunos empréstitos condicionados a reformas. En este periodo, el gobierno que más transformaciones introdujo fue el de Alfonso López Pumarejo, pues bajo su administración las reformas, agraria, educativa, laboral y tributaria, motivaron los cambios institucionales necesarios para las crisis engendradas por la profunda transformación económica hacia la industrialización sobrepujada por sucesivas bonanzas cafeteras. Pero, estas mismas élites modernizantes, al igual que lo hicieron las élites criollas, renunciaron a ser el soporte tributario de la hacienda pública; así que, de nuevo, el endeudamiento externo y la tributación aduanera fueron las formas de sostener una hacienda pública precaria. Este dominio elitista explica también por qué a pesar de los intentos, bien intencionados, de fundar una carrera administrativa basada en el mérito, esta estaba condenada a fallar, en un Estado que era visto por las élites políticas como un botín.

En el quinto y último capítulo, “El periodo de la violencia y la crisis institucional”, se examina en principio el periodo entre 1945 y 1948 con la llamada crisis institucional, que devela que, a pesar de los intentos modernizantes, en especial de la administración de López Pumarejo, la resistencia a la implementación de los cambios necesarios en un país cada vez más urbano y con un profundo conflicto agrario, la resistencia de las élites a hacer concesiones en sus privilegios condensó una violencia rural que se expresó en violencia política y crisis institucional. Dicha crisis tuvo un primer intento de solución en el gobierno de la Junta Militar propuesto, para disolver una lucha que cada vez tenía más connotaciones clasistas. Este gobierno provisional quiso

continuar con programas modernizadores, que pusieron sus pilares en la construcción de nuevas infraestructuras y programas asistenciales para bajar la temperatura a un conflicto social creciente. Luego de este interregno militar, las divisiones bipartidistas debían quedar atrás. Inició, luego, el periodo llamado Frente Nacional (1958-1970), que significó instaurar un nuevo programa de modernización que, bajo el modelo sustitutivo de importaciones, condujo a estructuras administrativas de formalismos cada vez más técnicos en el funcionamiento del Estado. La idea nuclear era que el Estado pasara de ser “botín bipartidista” a tener un tratamiento técnico; esto se reflejó en la creación de organismos para la toma de decisiones amparadas en un elemento técnico por encima de las preferencias partidistas. La Ley 19 de 1958 creó diferentes organismos con este objetivo: Conpes, Planeación Nacional, el Departamento Nacional del Servicio Civil, la ESAP. Dichas entidades demostraban ese nuevo aire modernizador. La experiencia y la evolución de estas entidades puso en evidencia, además, que era difícil pretender pasar por encima de una tradición elitista con la simple invención de una nueva tecnología en el manejo de la administración pública.

Con este libro, se busca ofrecer a los futuros administradores públicos una visión general de la administración pública colombiana, para que comprendan que el devenir administrativo se enmarca en unas fuerzas económicas y políticas que son la fuente de donde emanan los principales procesos relativos al Estado como estructura de poder, conflicto y estabilización social.

SANDRA MILENA POLO BUITRAGO

Unidad 1

La Colonia y su legado

OMAR REY ANACONA

LA COLONIA SENTÓ LAS BASES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA la vida republicana de lo que hoy es Colombia como nación, en especial, sus instituciones y cargos burocráticos, que en tal periodo se otorgaron mediante la afinidad familiar, el vínculo de sangre y la subordinación a la Corona española. La compra y venta de los cargos públicos fue sin duda la constante del modelo de administración colonial, que se extendió hasta la conformación del Estado colombiano en el siglo XIX, de allí el nombre de este capítulo, que se divide en tres partes para su mejor comprensión.

Y es que una administración pública con rasgos patrimonialistas propios de la vida política, social y económica de España fue el legado que quedó en el actual territorio colombiano, en donde se aniquilaron las principales instituciones, autoridades y formas de administración de la población originaria, las que fueron reemplazadas por otras que no garantizaron ni la democracia, ni el equilibrio de poderes ni mucho menos la protección de la población dominada, factores que en Europa y Estados Unidos prosperaron. Tal vez por esto es que en Colombia la incorporación de un Estado moderno quedó postergada hasta bien entrado el siglo XIX, pues vale recordar que además la nueva República

se desangró con varias guerras y conflictos civiles y militares que tuvieron como constante la confrontación bipartidista.

En tal sentido, esta primera unidad presenta las principales instituciones de la administración pública colonial en el actual territorio nacional, así como los principales elementos de las finanzas públicas e indaga en torno a las preguntas: ¿Cómo se caracterizó la administración pública en la época colonial?, y ¿cuál fue su legado para la nueva República?



Figura 1. Ejes temáticos de la unidad 1

Fuente: elaboración propia.

La administración pública en el Nuevo Reino de Granada

A la violenta llegada de los conquistadores españoles a los territorios de lo que hoy es América Latina y el Caribe, siguió un periodo de instauración política, administrativa, militar y religiosa conocido como la Colonia, caracterizado por la imposición de autoridades de la Corona que, en alianza con la Iglesia católica de la época, ejercieron dominación y sometimiento sobre los pueblos aborígenes y el reemplazo de sus propias autoridades, gobiernos, costumbres, creencias y economía (Friede, 1989).

Con una mayor densidad poblacional en los actuales territorios de México y Perú, los sitios conquistados contaban, a la llegada de los españoles, con un avance significativo en materia de administración

de sus autoridades, en la economía, con la existencia de excedentes para el intercambio y en lo cultural, con sus distintas expresiones, costumbres y lazos sociales, así como importantes construcciones y una sorprendente dieta que reflejaba la existencia de una agricultura adelantada, todo lo cual desmentía la consideración de tales civilizaciones como salvajes. Todo lo contrario: se trató de civilizaciones con una sólida estructura funcional, con autoridades reconocidas por la población y una fuerte economía (Kalmanovitz, 2010).

Así, por ejemplo, su principal estructura social fue el cacicazgo, que representó la transición ocurrida en la actual era cristiana de una sociedad tribal igualitaria a una jerárquica de tipo señorial, aunque se mantuvieron algunas de aquellas sociedades; o, por ejemplo, sus ciudades con poblaciones mayores a 50 000 personas, donde el grado de urbanización se acercó al 14 % y la densidad poblacional próxima a los 65 o 100 personas por hectárea, esto sin contar con los avances en materia arquitectónica, la enorme producción agrícola y los grandes intercambios que hacían entre distintos pueblos (Kalmanovitz, 2010).

Respecto al actual territorio de Colombia, presentaba una alta concentración poblacional en lo que hoy se conoce como *altiplano cundiboyacense*, pero una alta densidad poblacional en los territorios de altura media (Valle de Aburrá y Alto Magdalena). Adicionalmente, según lo encontrado por Gerardo Reichel-Dolmatoff, los dos principales complejos culturales que existían antes de la llegada de los españoles fueron los taironas de la sierra nevada de Santa Marta y los muiscas de las tierras altas de los actuales departamentos de Cundinamarca y Boyacá. Para el mismo autor, “En ambos casos, se trata de grandes agrupaciones indígenas de habla chibcha, cuyo avance cultural fue notable y se acerca a una etapa de desarrollo que señala el nivel de una incipiente organización estatal” (Reichel-Dolmatoff, 1989, p. 54).

Sin embargo, investigaciones recientes han establecido que, a pesar de contar con estas dos grandes culturas, también existieron otros grupos poblacionales con distintos grados de especialización que hicieron presencia en casi todo el territorio nacional, como se muestra en la figura 2. Su población en el año 1500 pudo llegar a los 11 millones de personas, cifra que se mermó ostensiblemente con la conquista, pues para 1560 se había reducido a 1,5 millones (Mejía, 2015).

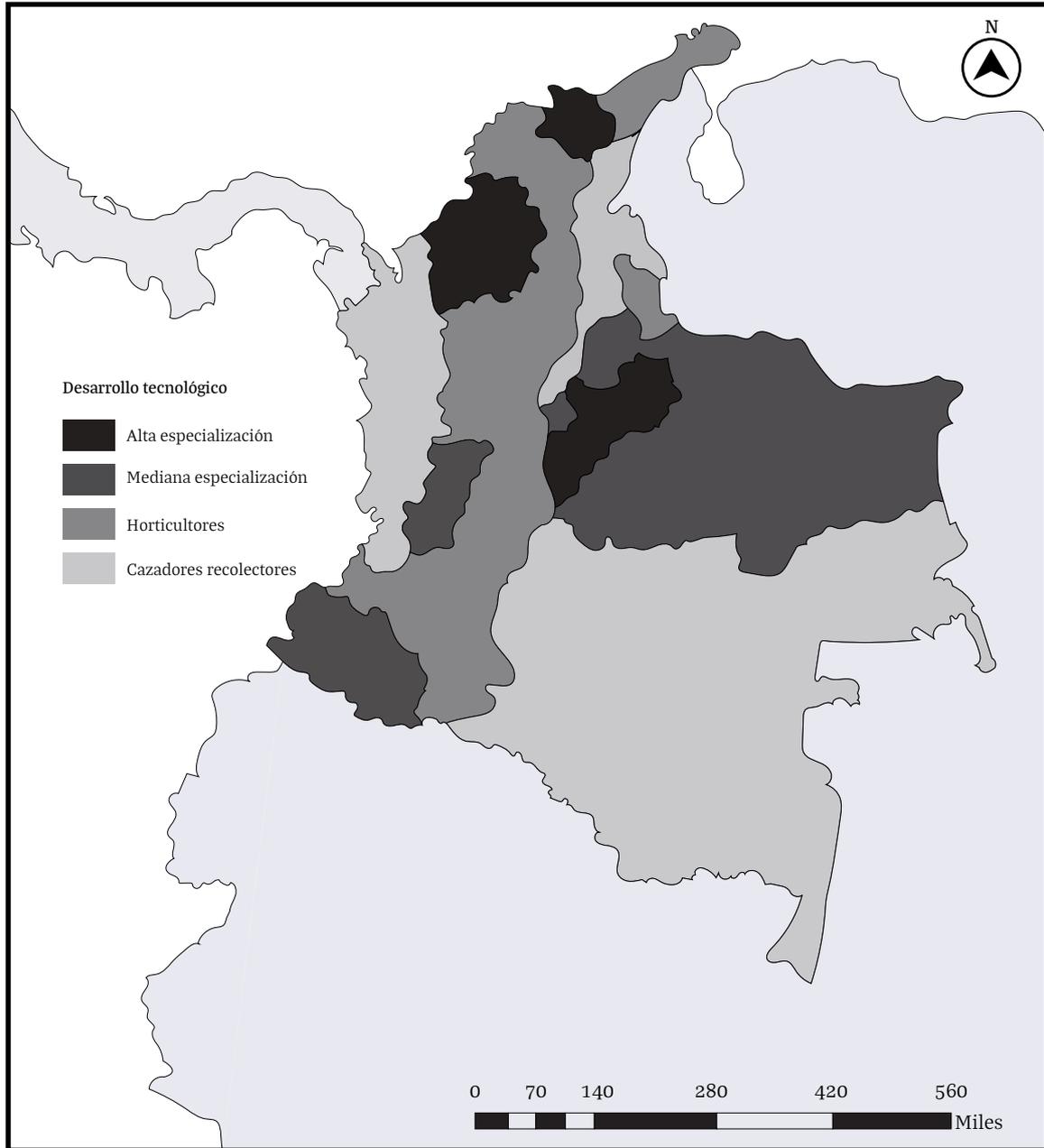


Figura 2. Territorios indígenas a la llegada de los españoles

Fuente: Mejía (2015).

Esta significativa reducción de la población indígena fue producto de la brutalidad con que se llevó a cabo la conquista española en el actual territorio de Colombia. Esta tendencia, común al resto de las zonas conquistadas en toda América española, llevó a intensificar en 1595 la traída de personas de África que fueron esclavizadas como reemplazo de la mano de obra indígena, tanto en las minas como en las haciendas, a pesar de que desde 1510 se había iniciado el comercio de esclavos en las Indias (Palacios, 1989).

Jorge Palacios, cuyo texto aparece en la bibliografía, cita al profesor Germán Colmenares, quien estableció que entre 1590 y 1640 la proporción de negros que trabajaban en los yacimientos de mineros fue del orden del 75 %, mientras que la restante fue indígena. El negocio de la trata de esclavos se dio en todo el territorio de las Indias y en el caso del actual territorio de Colombia su introducción al resto del país se dio por el Caribe. Solo en Cartagena fue implantando entre 1618 y 1624, periodo en el que fueron traídos unos 20 000 esclavos negros que rápidamente reemplazaron la mano de obra indígena.

Volviendo a los taironas, se sabe que la base de su dieta fueron alimentos como maíz, yuca, ahuyama, frijoles y los árboles frutales, pero también hacían uso de la pesca marítima y la agricultura; practicaban un control sobre el medioambiente y de acuerdo con Reichel-Dolmatoff, “parece que tenían en cada hoya hidrográfica varios centros de redistribución en forma de ciudades” (Reichel-Dolmatoff, 1989, p. 55); por su parte los muisca o chibchas a la llegada de los españoles, ocuparon una extensión de unos 25 000 kilómetros cuadrados donde albergaron cerca de medio millón de personas y por contar con tierras fértiles su producción agrícola fue abundante, contando entre sus principales cultivos la papa y el maíz.

Ambos grupos culturales contaban con Estados incipientes “pero mientras que los tairona habían desarrollado grandes aldeas y aún ciudades [...] la población muisca era aparentemente mucho más dispersa y ocupaba innumerables pequeñas aldeas y caseríos, pero sin concentrarse en grandes centros nucleados” (Friede, 1989, p. 58). Los elementos de las organizaciones de poder prehispánico consistían en: la presencia de autoridades elegidas sobre una base de jerarquías, que realizaban labores tanto civiles como religiosas; la expansión y el dominio territorial, que definió límites entre poblados; la planificación de la agricultura sobre la base del calendario sancionado por los

sacerdotes que dirigían los templos; y la existencia de clases sociales, que tributaban tanto a sus autoridades como a sus dioses.

Aunque desde el comienzo mismo de la conquista de América los conquistadores desconocieron que se trataba de un nuevo continente, el poderío de España se hizo sentir sobre los nuevos territorios con una forma de dominio muy distinta a la de sus rivales, que trajo como consecuencia no solo el mestizaje como proceso de dominación racial, sino también la presencia de aparatos burocráticos propios de un Estado-nación absolutista y premoderno (Jaramillo Uribe, 1965).

En efecto, no hubo en Europa país como España que haya tenido tanta influencia de la Iglesia católica en su forma particular de conquista y colonización de ultramar, que se combinó con una economía de corte feudal, que mezcló las actividades de subsistencia con las de acumulación capitalista y un modelo de administración pública fundado en la actuación de la Corona, a pesar de ser una potencia militar, económica y política basada en las alianzas y uniones de familias de distintos monarcas.

El concepto de administración pública para entonces estaba asociado a la actuación de la Corona que constituía el Estado-nación español, cuya base fue el derecho de este país combinado con el derecho indiano, aplicado exclusivamente a los territorios conquistados en ultramar y que nació de una mezcla de elementos ibéricos, germánicos, romanos, canónicos y fuentes de instituciones de la Edad Media y la misma Corona (Ots Capdequi, 1952). De acuerdo con Ots Capdequi, fueron los reyes católicos “los primeros monarcas europeos que acertaron a implantar el nuevo tipo de Estado característico de la Edad Moderna: el Estado-nación, frente al viejo Estado feudal o señorial y al Estado-ciudad, de la Edad Media” (Ots Capdequi, 1952, p. 23).

En tal sentido, la administración pública –reflejada en la actuación de los reyes católicos y que se implementó también en el actual territorio de Colombia mediante reales cédulas, provisiones, instrucciones y ordenanzas, además de otras instituciones que se abordan más adelante–, se puede conceptualizar a partir del derecho español y las políticas de unificación racial y religiosa y de fortalecimiento del Estado español, que no representó una unidad nacional. Para Ots Capdequi, “entre las notas definitivas del Estado español de este periodo, hay que destacar su nacionalismo eclesástico: se hace de la defensa de la religión el fin supremo del Estado” (Ots Capdequi, 1952, p. 23).

Valga comentar que el Estado español se fortaleció con los tratados de Westfalia de 1648, que reconocieron formalmente el sistema moderno de Estados en Europa, de allí que coincidiera con los elementos de la administración pública implementados en las Indias por los reyes católicos y particularmente en los virreinos creados en las Indias bajo la casa de los Habsburgo. Respecto a esta dinastía, también vale comentar que, no obstante dominar en el reino de España como potencia mundial, tuvo un duro revés, pues al ser reconocidos los Estados europeos en Westfalia cayó su intención de imponer una monarquía universal (Barros Ortiz, 2017).

Sin embargo, la metrópoli puso en marcha sus propios rasgos de una administración que estaba lejos de ser pública y más bien se acercó a un aparato burocrático patrimonialista. En dicha estructura, los cargos públicos de la Colonia se heredaban conforme a los lazos familiares y de distintos grados de consanguinidad con los propios conquistadores, como fue el caso de los gobernadores, o se compraban, como en el caso de los oidores y jueces, que pudieron llegar gracias a que desde 1571 se instauró una forma de gobierno de los territorios conquistados, conocida como el Consejo de las Indias. Así, fue posible la separación entre la administración colonial del sistema de control judicial que descansó en las audiencias (Malagón Pinzón, 2005).

Aunque en la práctica, tanto el Consejo de Indias como las audiencias eran dominadas por la Corona, jamás existió en la colonia de la América conquistada por España la separación de poderes, como sí ocurrió en los territorios de Norteamérica conquistados por Inglaterra. Allí, se pudo instaurar el Parlamento, que valga decir representa en este último país uno de los principales logros de las revueltas campesinas y burguesas del siglo XIV.

Esta administración patrimonialista se fundó, entonces, en los lazos y afinidades de sangre, religión y amiguismo con la Corona para el reparto de los nuevos cargos que exigía la dominación española sobre América, a partir del principio de los justos títulos que se le otorgaban por derecho al reino conquistador o invasor (Martínez Cárdenas y Ramírez Mora, 2010). De ese modo, estableció un conjunto de instituciones que caracterizaron la administración pública en el periodo colonial en los territorios de ultramar de España y que estuvieron presentes en lo que se conoció como la Nueva Granada, nombre con el que se denominó a la Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá desde 1550 y hasta 1717 y

posteriormente al Virreinato de Nueva Granada o de Santa Fe de Bogotá, que nace en este último año con sede en la misma ciudad y que territorialmente cubrió los actuales países de Venezuela, Colombia, Panamá, Ecuador y Perú (Herrera Ángel, 2001).

Las instituciones que aparecieron en el Nuevo Reino de Granada, en el que se cuenta el actual territorio de Colombia y que se describen a continuación, fueron del dominio del rey de España, quien actuó como heredero de los territorios conquistados y ejerció su papel, reconocido por aquel entonces, como señor absoluto sobre los dominados que se sumaron a su séquito, lo cual incluyó no solo el dominio de sus propiedades, sino también de sus rentas. Todo lo anterior se justificó según el derecho internacional de la época colonial en compensación a la gesta heroica de la conquista que se perpetuó con la Colonia, que entre otras cosas representó el periodo de dominación civil que además influyó en el legado de la administración pública de Colombia (Serrera, 2009).

La primera institución que se erigió en 1503 fue la Casa de Contratación de Sevilla, que fue la encargada de regular el tráfico de mercancías y personas, entre ellas las provenientes de África, así como los metales preciosos que se empezaron a extraer de los territorios de las Indias españolas y fue creada para fomentar la navegación comercial a hacia tales destinos, mediante la selección de los grupos de población que solicitaban viaje a las Indias por lo que tuvo un carácter de consulado en los términos actuales.

La casa de contratación estaba conformada por un presidente, oidores, fiscales, oficiales, contadores y tesoreros y parte de su labor fue el recaudo de los recursos de la Corona en estos territorios. Tuvo actividades civiles como judiciales, debido a que se presentaron casos que debieron ser resueltos por jueces, entre los cuales se destacaron los robos al erario de la Corona, por lo que tuvo un carácter de audiencia real, que se fue debilitando a fines del siglo XVIII. A pesar de no tener sede en América, influyó en el flujo comercial y de pasajeros desde y hacia la metrópoli, por lo que se instalaron puertos para el recaudo de aranceles, entre los que se destacan los de Santa Marta y Cartagena; este último actuó como el puerto de internación para toda la Nueva Granada.

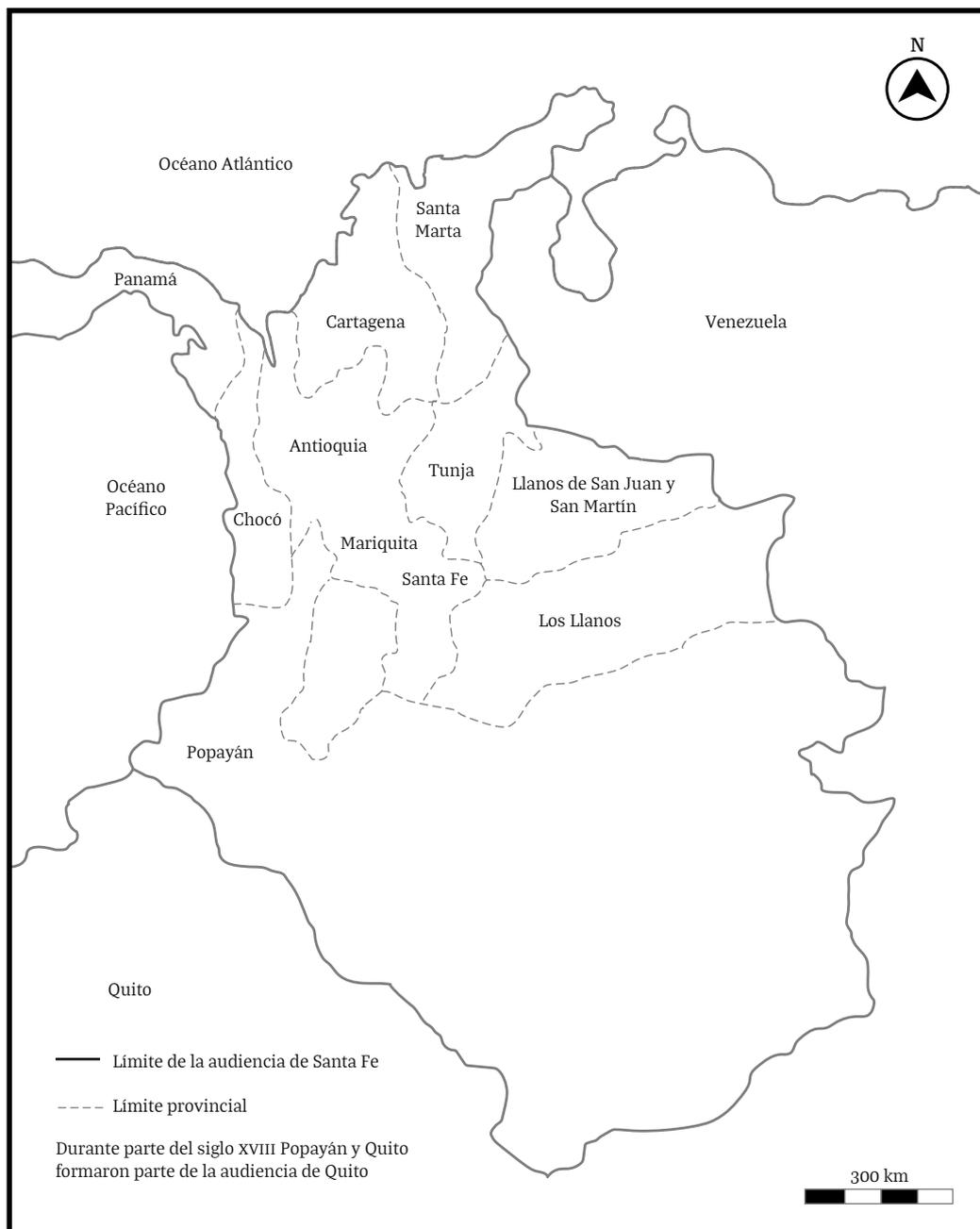


Figura 3. Territorio en Colombia del Virreinato de la Nueva Granada

Fuente: Herrera (2001, p. 83)

En 1524 se creó el Real y Supremo Consejo de Indias, llamado así porque se consideró indios a los nuevos súbditos de los reyes, a partir de la creencia de que los territorios de ultramar eran parte de la India. Dicho consejo pertenecía inicialmente al Consejo de Castilla, creado desde 1480, y que junto al de Aragón, creado en 1494, conformaron la administración burocrática de los territorios de España. Representó la más alta autoridad administrativa en asuntos gubernativos, legislativos, judiciales, fiscales y eclesiásticos sobre los territorios de ultramar; estaba conformado por dos salas de gobierno y una de justicia. Se compuso de cinco consejeros elegidos directamente por el rey, secretarios, promotores fiscales, relatores, oficiales de cuentas y porteros, y sus funciones fueron meramente consultivas sobre los asuntos del gobierno y de su competencia, sobre los cuales se expedía un documento que recogía las decisiones de los reyes y, en el caso de la Nueva Granada, las decisiones de los virreyes.

Posteriormente, la Corona conformó cuatro secretarías en los virreinos creados para la administración burocrática y de justicia en Nueva España (establecido en 1535 en los actuales territorios de México, Centroamérica y las Antillas), Perú (creado en 1542 y abarcó casi toda Suramérica, excepto Brasil y el Caribe venezolano), Nueva Granada (creado en 1717) y el del Río de la Plata (creado en 1776). El Consejo de Indias representó no solo la actuación de España en los territorios conquistados, sino también la conformación plural del Estado español, por lo que su composición se dio con funcionarios especializados fieles a la burocracia real, entre los que se destacaron, virreyes, gobernadores, presidentes, oidores y jueces. Se conformaba de un presidente, 12 consejeros y una planta de personal entre fiscales, secretarios, escribanos, cancilleres, relatores, contadores, astrónomos, cosmógrafos, cronistas y otros.

El Consejo de Indias también se dedicó a labores de guerra, hacienda y hasta al estudio de la geografía de las Indias a través de los cosmógrafos, quienes elaboraban cuestionarios para su diligenciamiento por parte de las autoridades locales. Los cosmógrafos reemplazaron a los conquistadores y cronistas en la elaboración de la historia y el estudio de la realidad geográfica y social de los virreinos creados.

Por su parte, los cuatro virreinos de las Indias hicieron parte de la administración territorial de España y representaron la figura

del rey, por lo que su presencia, privilegios, prebendas y séquito fueron asimilados casi a los del monarca. El virrey fue la figura más importante del gobierno de la Corona en los territorios conquistados de España y concentró atribuciones de gobierno, judiciales, legislativas, militares, patronales y fiscales; con un poder omnímodo, ejercía como presidente de la Real Audiencia, gobernador de las zonas de influencia de la Corona, capitán general en los territorios considerados “salvajes” por la fuerte presencia indígena, en los que declaraba la guerra a sus pobladores para someterlos, además de máximo recaudador de los impuestos y supervisor general de los territorios regios. Los virreyes provenían de familias de la misma Corona o de la nobleza española, pero su cargo nunca fue vitalicio.

Con la llegada de la casa de los Borbones a la Corona española en 1717, fruto del Tratado de Utrecht, con el que se selló la paz tras 13 años de la guerra de sucesión (Barros Ortiz, 2017), se creó el Virreinato de la Nueva Granada conformado por las provincias de Santa Fe, Cartagena, Santa Marta, Maracaibo, Caracas, Guayana, Antioquia, Popayán y San Francisco de Quito y se designó como capital a Santa Fe de Bogotá. Antonio de la Pedrosa y Guerrero fue nombrado en el encargo de virrey mientras llegaba el titular, el señor Jorge de Villalonga, y además actuó como miembro del Consejo de Indias, presidente de la Real Audiencia y encargado de preparar la transformación administrativa de la nueva casa que, esperaba aumentar el recaudo de impuestos y atender la creación de un mercado nacional, abandonado por los anteriores dueños de la Corona en manos de los Habsburgo, de los cuales el último encargado de España fue el rey Carlos II.

Bajo las reformas borbónicas, el virreinato de la Nueva Granada actuó principalmente en Santa Fe de Bogotá, con lo que se descuidaron bastante los demás territorios; allí se instaló la nueva burocracia conformada por funcionarios entre chapetones y criollos, quienes fueron los que imprimieron un nuevo aire a la administración en especial por su marcado apoyo a las causas sociales. Este funcionariado se dedicó a labores de policía, la administración de los puertos, las relaciones con la Iglesia católica, la conversión de los indígenas a la religión católica y en general la economía colonial. Valga comentar que la policía fue, desde sus inicios en la época feudal, una labor civil encargada de los asuntos criminales y el manejo de conflictos relacionados con la convivencia.

Con la llegada al poder de los Borbones, se produjeron las grandes reformas políticas y administrativas que repercutieron en las Indias y particularmente en la Nueva Granada, dado su sentido centralizador (Ots Capdequi, 1952). Por ejemplo, las secretarías de despacho del virrey y los intendentes gobernadores suplantaron en buena parte al Real y Supremo Consejo de las Indias, que quedó reducido a un órgano consultivo. Un mayor análisis del tema se da en el siguiente apartado de esta unidad temática.

En septiembre de 1777, el virreinato de la Nueva Granada creó la Capitanía General de Venezuela, que permitió incorporar casi todo el actual territorio de este país, pero no dejó de ser más un asunto de control sobre los criollos que se habían incorporado al aparato administrativo local; este hecho marcó nuevas labores del virreinato, entre estas, la definición y protección de las fronteras terrestres y marítimas, que son las mismas que se utilizaron para delimitar posteriormente los territorios entre Venezuela y Colombia.

También debe contarse entre las instituciones de la Colonia a la Real Audiencia, que fue el máximo tribunal judicial de apelación de las Indias y contó con jurisdicción civil y criminal, con competencias que incluían el tema eclesiástico y la protección de los indígenas. La Real Audiencia apareció por la necesidad de ejercer control sobre las actuaciones de los gobernadores, figura que surgió de los conquistadores que obtenían directamente de la Corona dominio absoluto sobre los territorios conquistados, como fueron los casos de Hernán Cortés en México y parte de Norteamérica, Francisco Pizarro en el caso del actual Perú y Gonzalo Jiménez de Quesada en el actual territorio colombiano.

En la Nueva Granada la Real Audiencia se instaló en Santa Fe de Bogotá y fue fundada en 1548. Sobre la Real Audiencia se encontraba el Real Consejo de las Indias, al cual llegaban los casos de apelación que se surtían en la primera. Actuó también como órgano de consulta de virreyes y gobernadores y se componían de oidores y fiscales. El virrey o el gobernador de la zona actuaban como su presidente. Cada año y de forma rotativa, un oidor debía hacer viajes de inspección y de visitas judiciales por los territorios que formaban parte de la jurisdicción de la Audiencia. Estos territorios se conocieron como provincias, lo que se asemejó a la época republicana colombiana como estados regionales soberanos o departamentos.

Así las cosas, el trabajo de la Real Audiencia fue bastante débil porque no contaba con el número de oidores, jueces y fiscales para atender los casos de abusos en contra de la población indígena o los distintos conflictos que se presentaban en ocasión a los abusos de las autoridades españolas en el resto del territorio del Nuevo Reino distinto a Santa Fe de Bogotá. Por otro lado, como no había división de poderes, pues todas las instituciones coloniales dependían directamente del rey, no fueron pocos los casos tratados en el Consejo de Indias relacionados con tales abusos, lo que llevó a debilitar el sistema de gobierno y la administración colonial.

En la Nueva Granada también se crearon las auditorías de Santa Marta y Cartagena, con un marcado interés comercial por ser puertos marítimos de extracción de los recursos coloniales que se llevaban hacia la metrópoli. En tales auditorías actuaron como autoridades locales los alcaldes, corregidores y gobernadores, mientras que en el caso de Santa Fe de Bogotá fue más prominente la figura del virrey. Posteriormente, con la independencia, todas las sedes de las audiencias de la Colonia en los territorios de España, se convirtieron en capitales de las nuevas repúblicas.

Las capitanías fueron otra institución colonial que actuó bajo las órdenes de los virreyes y gobernadores para los asuntos militares y de guerra, de modo que se instalaron en aquellos territorios sobre los cuales la administración española no tenía suficiente control, eran de difícil acceso geográfico y se temían enfrentamientos con otras potencias, o se caracterizaban por una alta presencia de población indígena, a la que siempre vieron como sus enemigos. La autoridad de esta institución fue el capitán general, título otorgado inicialmente a los primeros conquistadores y posteriormente a los gobernadores, hasta que se instalaba un chapetón asociado siempre a la milicia, esto es, la persona que procedía de España para ocupar este cargo.

El capitán general era el director del ejército y le correspondía también la demarcación de facto y la defensa de las líneas fronterizas que hacían parte del territorio conquistado, así como defenderlo de la piratería. Las capitanías creadas en América fueron las de Santo Domingo, Yucatán, Guatemala, Puerto Rico, Cuba, Chile y Venezuela, esta última creada gracias a que con la aparición del virreinato de la Nueva Granada se incorporó todo el territorio de lo que hoy es Venezuela y tuvo a Caracas como su capital.

Las provincias del virreinato fueron agrupadas en las comandancias militares de Caracas, Portobelo y Cartagena, en donde se instaló la burocracia de la Capitanía General, que no fue suficiente para resolver los grandes problemas que se estaban presentando en materia de revoluciones y orden público que llevaron al creciente avance de la gesta de independencia.

Con un nivel intermedio también se cuentan las intendencias encargadas de la administración de las provincias. En la Nueva Granada el intendente actuó como agente del virrey para asuntos gubernamentales, judiciales, policiales y militares, siguiendo un esquema similar a la Intendencia general del ejército y marina de España, creada en 1717. Pero en la Nueva Granada el intendente también cumplía funciones de hacienda y eclesiásticas en los corregimientos creados, con lo que en varios casos se presentaban dificultades y choques en la misma gestión local colonial. También se presentaron desencuentros entre los intendentes con los gobernadores y capitanes, por lo que los habitantes desconocían a qué autoridad debían acudir para resolver sus problemas.

Las intendencias creadas en el Nuevo Reino de Granada fueron la de Cuenca y Quito, ambas en el actual territorio de Ecuador, Popayán, Cartagena, Panamá y Bogotá, todas unidas a los gobernadores respectivos, por lo que en la práctica estos últimos actuaron como autoridades locales. Valga comentar que en la España de 1812 se proclamó la Constitución de Cádiz, que dividió el territorio indiano en provincias gobernadas por autoridades llamadas diputaciones provinciales, que eran figuras propias de los territorios autonómicos, con las cuales eventualmente se suprimieron las intendencias. Pero el 4 de mayo de 1814 el rey Fernando VII declaró nula la Constitución de Cádiz, lo que representó la vuelta al absolutismo español y se restablecieron las intendencias que fueron copiadas posteriormente por la estructura político-administrativa de la República de la Nueva Granada con la independencia.

Por último, como autoridades locales estaban los alcaldes y corregidores, quienes se encargaron de velar por la seguridad y el orden público, supervisar la labor evangelizadora, asegurar la recaudación tributaria y hacer cumplir la política imperial de España, aunque en la práctica estas funciones no se realizaban de completamente, pues a

diferencia de las autoridades locales de la metrópoli no contaban con el suficiente personal y la regla de la administración colonial en los territorios de la Nueva Granada fue más bien que tal gestión la realizaban las misiones religiosas y particulares que se hacían a grandes extensiones de tierra para colonizar y pagar aunque siempre de forma incompleta los impuestos reales.

A las alcaldías y corregimientos se unieron los ayuntamientos y cabildos que fueron instituciones locales homónimas de la administración pública de la España colonial y actuaron como corporaciones públicas de elección de los alcaldes y corregidores, por lo que se encargaban de ejercer control sobre la gestión colonial local. De origen religioso, los cabildos o consejos actuaron como el órgano de gobierno de las ciudades y en el caso del Nuevo Reino de Granada fueron promovidos por los criollos que llegaron a estas instituciones coloniales en abierta contradicción con la burocracia española, pero debido a las reformas borbónicas se neutralizó su carácter autárquico y la autonomía.

Los cabildos se componían de uno o varios regidores, alcaldes, alférez y alguaciles, y contaban con una planta administrativa formada por fieles ejecutores, procuradores, escribanos, mayordomos y otros funcionarios operativos. Los regidores gobernaban el cabildo.

En el Nuevo Reino de Granada solo las capitales de provincia contaban con cabildos y su composición dependía de su tamaño territorial. Los alcaldes eran elegidos por los regidores de entre los chapetones y criollos que habitaban el municipio o poblado. El papel principal de un alcalde era judicial, por lo que actuaba como juez. Con el incremento de los poblados aumentó también el número de cabildos y con estos, se redujo la influencia del virrey y el gobernador, por lo que poco a poco los cabildos y sus alcaldes se convirtieron en la primera autoridad local, y lo más cercano a la relación entre gobierno colonial y los habitantes. Con la independencia los cabildos volvieron a tener autonomía y fueron cruciales en la definición de juntas de gobierno que proclamaron en parte el distanciamiento con el rey Fernando VII, último monarca de la Nueva Granada.

En síntesis, todas estas instituciones coloniales mostraron el predominio de la Corona en los asuntos políticos y administrativos de la Nueva Granada en particular y definieron uno de los principales conflictos de la nueva República, a saber, el carácter centralista o federalista

que debía dársele al nuevo Estado-nación de la actual Colombia; por otro lado, fungieron como aparatos de dominio sobre el territorio de la Nueva Granada, pero de forma contradictoria mostraron una desarticulación en materia de ejercicio de poder, pues mientras las reales audiencias, virreyes, gobernadores e intendencias instaron por el predominio de los asuntos de la Corona, los cabildos y ayuntamientos fueron dados más a la autonomía territorial y la participación social que se convirtió en el legado de los gobiernos locales que finalmente se crean con la independencia de Colombia.

Economía y finanzas públicas en el Nuevo Reino de Granada

Junto con las instituciones de la Colonia, propias de la administración pública que heredó la nueva República a partir de su independencia, se tienen las instituciones relacionadas con la hacienda pública, esto es, la economía y las finanzas coloniales, las cuales no solo tuvieron un manejo centralista desde España, sino que además representaron la economía patrimonialista de la época, aspectos que también fueron heredados en la época republicana de Colombia.

Respecto a las instituciones económicas de la Colonia, las más importantes fueron las que propiciaron el colonato, esto es, una forma de poblamiento y dominio sobre los indígenas y negros que, como mano de obra esclavizada y explotada, fueron vinculados al trabajo sobre la tierra y las minas, por lo que más bien fue conocido como un sistema de prestación de servicios dentro de un sistema de clientela no remunerada (Colmenares, 1978). Esas instituciones fueron la encomienda, la mita y el concierto, las cuales se unieron a las de origen sociopolítico del repartimiento, el resguardo y el cabildo; estas últimas actuaron como los principales escenarios de la explotación, el dominio y la vida de los indígenas, que prácticamente fueron exterminados en la Colonia.

Estas instituciones reflejaron la naturaleza patrimonialista y señorial de la administración pública de la Nueva Granada en la Colonia, que tuvo como modelo económico el enclave y como sostenimiento del Estado-nación español, los impuestos y las rentas monopólicas.

A continuación, se explica cada uno de estos elementos propios de la economía y las finanzas coloniales que sobrevivieron en la época republicana, como se expondrá más adelante.

La encomienda fue una institución por la cual un grupo de indígenas quedaba bajo el dominio de un colono o señor llamado encomendero, quien quedaba autorizado por el rey para apropiarse de los impuestos que los indígenas debían como tributantes de la Corona y explotar sus servicios personales y la mano de obra, la mayoría de las veces, sin remuneración. El encomendero se obligaba a darles protección, educación y comida, lo que casi nunca sucedió en la práctica, por lo que la encomienda fue un sistema de obligaciones mutuas. Pero bajo esta figura, la población indígena no solo se extinguió por los abusos de los encomenderos, sino que además fue el conducto por el cual se dio el mestizaje, esto es, la unión de blancos con indígenas y negros y con este fenómeno la aparición de una sociedad con distintas clases sociales.

La encomienda se convirtió en una figura de castas, pues el derecho del encomendero se heredó de generación en generación, hasta cuando fue acabada tal institución en el siglo XVIII. En el actual territorio de Colombia, las mayores encomiendas se ubicaron en Cundinamarca, Boyacá, Nariño y Cauca, donde se concentró la mayor cantidad de población indígena. En el resto de los sitios donde se dio la encomienda, es decir, Antioquia, Valle, Tolima, Santander y Huila, fue más bien de precario desarrollo, pero fue allí donde apareció una sociedad más abierta que en las primeras cuatro regiones.

Por su parte, el concierto fue una forma de trabajo forzoso mediante el cual la Corona asignaba indígenas para que trabajaran en la tierra del encomendero o del señor feudal sin salario. Se aplicó fundamentalmente para el trabajo agrícola y posteriormente se amplió para el comercio y los servicios; fue considerada una institución premoderna, pues no se daba en presencia de una mano de obra libre y remunerada.

Por último, la mita fue una institución que aseguraba no solo el dominio del señor o colono sobre un grupo de indígenas, sino también el pago de un tributo proveniente del trabajo por turnos que le aseguraba al indígena un salario; esta institución como forma de organización laboral se dio en la explotación agrícola, minera, el comercio y los servicios. No obstante, y de acuerdo con Hernández, a los indígenas vinculados con la mita agrícola y agrupados se les llamó concierto (Hernández Amaya, 2012).

En cuanto al repartimiento, vale comentar que se utilizó para la prestación de servicios personales antes de que la encomienda se implementara, por lo que actuó como título originario de las primeras encomiendas (Ots Capdequi, 1952). Por su parte, el resguardo nació de las reducciones y corregimientos, siendo los primeros pueblos de indígenas no repartidos en las encomiendas que se ubicaron en núcleos poblacionales aislados de los españoles con una cierta autonomía administrativa, mientras que los segundos corresponden a reducciones sometidas a la autoridad de un funcionario especial llamado corregidor de pueblos de indios, quien cumplió una misión similar al encomendero.

Otras instituciones de la hacienda pública colonial fueron el tributo, las misiones y las regalías. En primer lugar, y de acuerdo con Ots Capdequi, “tan pronto [...] se fijó la condición jurídica de los indios considerándolos como vasallos libres de la Corona de Castilla, pesó sobre ellos la obligación de pagar un tributo en dinero o en especie” (Ots Capdequi, 1952, p. 76), con lo que definió así una institución que actuó como impuesto colonial de carácter personal en beneficio del rey. Su tasación quedó en manos de los visitadores designados por las Audiencias.

En segundo lugar, las misiones fueron reducciones de indígenas llevadas a cabo por las comunidades religiosas para poblar y proteger las comarcas que todavía no estaban exploradas y las regiones fronterizas, y que, en el caso de los Llanos orientales, al mando de los jesuitas, tuvieron un propósito comercial y financiero tan importante que fueron clave para la prosperidad de esta región que hacía parte del virreinato de la Nueva Granada (Colmenares, 1998).

En tercer lugar, las regalías de la Corona de España fueron un pago por el aprovechamiento de los recursos mineros, salineros y concesionados, como las tierras, las aguas, los montes y los pastos. Tuvieron un carácter patrimonial y se les cobraba a los particulares, por lo que en la práctica representaban una gracia o merced real (Ots Capdequi, 1952).

En cuanto a los impuestos que la Corona estableció en la Nueva Granada, se trató de impuestos directos e indirectos, que despertaron las primeras revueltas previas a la Independencia, así como rentas resultado de monopolios, los cuales se explican en la tabla 1.

Tabla 1. Impuestos y rentas de la Colonia

Impuestos directos	Impuestos indirectos	Otras rentas
Tributo de Indias: contribución personal que los indios debían pagar al rey en reconocimiento del señorío conforme fue establecido por Carlos V en 1523.	Diezmos: consistía en un gravamen del 10 % que se aplicaba sobre la producción agrícola, y que tenía como propósito financiar el mantenimiento del culto y de sus preladados en América.	Sisa: era el porcentaje de peso y medida, que el vendedor sustraía al comprador, en las transacciones menores, en beneficio de la Corona.
Bula de la cruzada: era una limosna que tenía por objeto financiar la lucha contra los moros y financiar las cruzadas.	Quinto real: con este nombre se conoció el gravamen que recaía sobre la explotación de los minerales preciosos en América.	Derechos de exportación: estos derechos tenían una tarifa de 2½ y de 4½ por 100 se cobraba además sobre los frutos del país cuando se extraían para el interior, o para otros puertos de la América española, y de 9½ por 100 si su extracción era para los extranjeros, sobre precios corrientes, y con exclusión también del 1½ de subvenciones, y ½ de consulado.
Medias anatas: impuesto que debían pagar los oficios eclesiásticos a la real hacienda, consistente en la mitad de los ingresos durante el primer año.	Ventas de tierras realengas: recaía sobre la venta de las tierras descubiertas en América que no fueron otorgadas en merced ni concesión.	Derechos de tierras: se cobraban por los ministros de la Real Hacienda, a título de venta, composición y arriendo de tierras realengas.
Mesada eclesiástica: consistía en una doceava parte de los beneficios obtenidos por el ejercicio de algún cargo eclesiástico, que era equivalente a un mes de ingreso de los clérigos con destino a la Real Hacienda.	Avería: consistía en una especie de derecho de aduana que gravaba las mercaderías enviadas de España a las colonias o viceversa. Posteriormente, fue establecido el almojarifazgo, que cumplía la misma función.	Derecho de mazamorreros: este se cobraba a los llamados mazamorreros, que se dedicaban a sacar oro de las orillas de los ríos y quebradas, a razón de cuatro pesos por cada año, sacaran o no el metal, y aunque trabajaran un solo día del año.
Espolios: impuesto que consistía en que los bienes de los arzobispos y obispos al morir pasaban a la Real Hacienda.	Almojarifazgo: era un impuesto que se cobraba a las mercancías en los puertos, equivalente a lo que hoy llamamos impuesto de aduanas.	Derecho de subvención de guerra: este derecho se cobraba en la aduana con una tarifa de 1½ por 100 sobre los frutos, y ½ por 100 sobre la plata y oro a título de subvención de guerra, con el objeto de socorrer a España en la guerra contra los franceses.
Vacantes mayores: tributo consistente en que las rentas provenientes de los oficios eclesiásticos realizadas durante el encargo por la muerte de un clérigo pasaban a la Real Hacienda.	Alcabala: tributo establecido sobre el comercio de los bienes muebles e inmuebles y semovientes.	Toneladas: el derecho de toneladas se cobraba en las embarcaciones nacionales a título de almirantazgo, el cual se exige de ellas por la marina.

Impuestos directos	Impuestos indirectos	Otras rentas
Subsidios eclesiásticos: era un impuesto con carácter provisional que pagaban los eclesiásticos para atender ciertas urgencias del reino.	Armada de Barlovento: fue un impuesto equivalente a un porcentaje del impuesto de alcabala y con destino al mantenimiento de la Armada de Barlovento, que tenía como función proteger a las flotas españolas contra los ataques de los corsarios.	Anclaje: el derecho de anclaje se exigía a las embarcaciones y se aplicaba también al almirantazgo.
Enajenación de oficios o cargos públicos: los principales cargos y oficios eran rematados en pública subasta por aquellos que tenían las condiciones mínimas para desempeñarlos.	Derecho de puertos: este impuesto fue establecido a las embarcaciones por el derecho a utilizar los puertos en América.	Sanidad: esta contribución se cobraba a las embarcaciones con el título de visita de sanidad.
Donativos gratuitos: esta era una contribución extraordinaria y forzosa que en distintas épocas y con destino particular se decretó, con que se acudía al alivio de las urgencias y necesidades del reino.	Impuesto de bodegas: se estableció este impuesto al comercio exterior por el uso de las bodegas en los puertos para el almacenamiento de mercancías.	Registro: este derecho se cobraba en los despachos, sobre los registros de los buques de comercio.
	Pasos reales: impuesto establecido por el uso de los caminos reales equivalentes a lo que hoy se conoce con el nombre de peajes.	Certificaciones: los dueños de las embarcaciones, para poder ser despachadas por el gobierno, debían presentar certificaciones de los ministros reales, en las cuales constaba que no eran deudores a la Real Hacienda ni a la aduana.
	Rentas estancadas: conjunto de ingresos provenientes de las actividades industriales y comerciales realizadas por la Corona a través del establecimiento de monopolio para generar rentas para sostenimiento de la Corona y como consecuencia de la disminución de la tributación.	Pertrechos marítimos: era un gravamen para la navegación, el cual aumentaba en gran medida los fletes.

Fuente: Fajardo y Suárez (2012).

El debate que existe sobre la economía y las finanzas de la Colonia se relaciona con su aporte al crecimiento económico de la Nueva Granada. Mientras que para los historiadores Germán Colmenares y Jaime Jaramillo Uribe la economía y con esta las finanzas que sostenían la estructura administrativa colonial no significaron un proceso de gran acumulación capitalista y más bien tuvieron rasgos de dependencia que llevó a la Nueva Granada a su aislamiento (Colmenares, 1978). En contraste, para economistas como Salomón Kalmanovitz tuvieron un carácter próspero que explica el incremento de las rentas coloniales hasta 1810 (Kalmanovitz, 2010).

Este debate es fundamental para entender el carácter de la economía colonial y el manejo de las finanzas públicas de la época, pues mientras se le atribuye un papel feudal y patrimonial o precapitalista a la economía local dominada desde España a través de sus instituciones administrativas como se observó en el primer apartado de esta unidad, lo que explica la dirección que siempre apuntó la conquista del nuevo reino, esto es, la circulación de riqueza en el circuito del capitalismo en que se encontraba España para mantenerse como potencia mundial, para Kalmanovitz la economía del oro y la producción natural que ocurrió en la Nueva Granada sustentaron las instituciones y crearon crecimiento económico, como se ilustra en la tabla 2.

Tabla 2. Impuestos anuales entre 1761 y 1810 (pesos plata)

Cuentas	1761-1765	1776-1780	1796-1800	1810
Minería	63 350	99 976	216 862	228 000
Comercio	93 565	128 960	174 172	184 880
Tributo indígena	1307	30 944	102 815	47 000
Venta puestos	7820	9116	14 893	70 000
Estancos	141 846	366 271	860 612	853 500
Comercio exterior	38 955	35 122	98 061	191
Diezmos	17 890	21 196	42 841	100 000
Suman común	124 082	270 140	1 510 256	811 377
Totales	506 815	961 670	2 576 100	2 445 000
Impuesto/hab	0,72	1,21	2,74	2,5
Impuesto/pib	3 %	4,7 %	10,4 %	8,4 %

Fuente: Kalmanovitz (2010).

De acuerdo con este autor, la Nueva Granada presentaba una prosperidad luego de las reformas de la Casa de los Borbones en el siglo XVIII, que permitieron mayor libertad económica en las colonias y con ella un mayor excedente que tuvo su mayor peso en la producción local para sostener un aparato militar y burocrático en crecimiento, lo que llevó a esta colonia una prosperidad mayor que otras en América. Así las cosas:

Uno de los temas que permite dilucidar la aproximación a las cuentas “virreinales” es el peso del Estado en la economía y el de las remesas al exterior, que debieron de afectar el crecimiento económico. Como ya se vio, los impuestos en 1800 fueron más de una décima parte del PIB, figura muy alta para patrones premodernos. Sin embargo, parte de estos recursos fueron gastados en la defensa de Cartagena, y otra parte, en los sueldos de la burocracia española y criolla. (Kalmanovitz, 2010, p. 61)

Sin embargo, para los dos historiadores arriba mencionados la situación real fue más bien otra; por un lado, el profesor Colmenares (2023) sugiere que la economía local sirvió para crear un sistema de castas y un modelo económico de enclave precisamente para extraer las riquezas a favor de España, de modo que los grupos de encomenderos, terratenientes esclavistas y de tierras, mineros y comerciantes fueron los grandes acumuladores de la riqueza generada y su ubicación geográfica definió todo un sistema de desigualdad regional, que se heredó en la época republicana; en consecuencia, los grandes centros poblados y de poder ubicados en Popayán, Cartagena, Medellín, Tunja y Bogotá terminaron convertidos en el centro de la vida política y económica.

Por otro lado, si bien la Nueva Granada experimentó un auge importante con la economía del oro y los impuestos pagados por la incorporación del comercio exterior, resultado de las reformas borbónicas, este crecimiento no pasó de ser una coyuntura y no representó una dinámica estructural, pues en regiones como Chocó y el valle del Magdalena en los que se explotó oro, una vez extinguidas las encomiendas se presentaron graves problemas de estancamiento económico. De allí que para Colmenares:

La sociedad colonial presenta un aspecto uniforme en el que solo la coyuntura económica introduce alguna variedad. Los economistas designan como coyuntura los cambios sostenidos de prosperidad y

depresión que experimenta la totalidad de un proceso económico. Tales cambios son identificables mediante indicadores, como los precios o el volumen de la producción. Usualmente la coyuntura se localiza en un sector privilegiado de la economía, susceptible de influir en todos los demás. Los cambios coyunturales, a diferencia de los cambios de estructura, no son capaces de modificar de manera radical las relaciones sociales existentes, pero sí de transformar las vidas individuales y aún la de grupos enteros. (Colmenares, 1978, p. 122)

Para el profesor Jaime Jaramillo Uribe, el crecimiento de la economía y con ella del aparato administrativo de la metrópoli instalado en la Nueva Granada fue más bien modesto, lo que se reflejó en ausencias de importantes *booms* económicos, el tardío avance de la hacienda, la ausencia de grandes plantaciones y de una nobleza que, a diferencia de las castas patrimoniales instaladas en el territorio, representara la circulación de la riqueza y un mercado interno dinámico. Para este autor:

Estas premisas económicas unidas a otros rasgos del desarrollo colombiano explicarían otro aspecto muy típico de la personalidad histórica de Colombia: la debilidad, casi la ausencia del fenómeno hispanoamericano del caudillismo militar, y en cambio la fortaleza que en su historia política y social han mostrado las clases civiles y los conductores políticos civiles. (Jaramillo Uribe, 1970, p. 66)

No obstante esta apreciación, vale recordar que durante todo el siglo XIX entre los principales líderes políticos y presidentes se destacaron varios militares y personalidades de los dos partidos tradicionales, surgidos en la tercera década de este siglo que dominaron la vida administrativa de acuerdo a sus intereses de casta; de allí que se hace eco de lo afirmado por el profesor Kalmanovitz, quien cita al historiador Carlos Contreras: “la Independencia la ganaron los buenos pero los nuevos países fueron administrados por los malos” (Kalmanovitz, 2010, p. 66).

El legado de la administración pública colonial

Para el profesor Jaime Jaramillo Uribe, la organización de la administración de España en América se puede dividir en tres grandes etapas:

La primera coincide con el descubrimiento y la conquista, cuando la principal figura de dominio territorial fueron las capitulaciones, que permitieron “la explotación y la rapiña” propias de la administración señorial y patrimonialista de la época; la segunda etapa inicia con la fundación de las audiencias y la promulgación de las primeras leyes de Indias, lo que representó el dominio de la Corona sobre las colonias de ultramar y que actuó como el Estado español hasta la implementación de “la imponente y compleja organización burocrática, jurídica, social y política del Estado español de las Indias” durante el reinado de los Austrias (siglo XVI); y la tercera etapa coincide con las reformas de la casa Borbón hasta la Independencia (Jaramillo Uribe, 1978).

A pesar de que casi todas las instituciones de la administración colonial fueron desaparecidas con la Independencia, la nueva República incorporó el modelo constitucional como una forma de distinguir la dominación española de la criolla y por eso en todo el siglo XIX este modelo vivió todo su esplendor, al crear ocho constituciones (1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1863 y 1886) que reflejaron en la práctica la presencia de castas políticas regionales que en nada representaron los intereses nacionales, ni mucho menos los de los pobladores de la nueva República, que vio cómo la ambición de estos grupos emergentes llevó al país a confrontaciones y guerras civiles animadas por los dos partidos tradicionales que dominaron la escena política, social y económica.

Para el control de la nueva República, los nuevos grupos de poder crearon el Congreso para la aprobación de las leyes, de modo que se distinguía del poder ejecutivo en cabeza del presidente. Fue una figura similar al virrey, pues mantuvo casi todo el control legislativo, judicial y ejecutivo sobre la nueva República y de allí que uno de los principales legados de la administración colonial fue el presidencialismo como forma de dominio sobre los poderes públicos. Este congreso se constituyó con los delegados de los nuevos Estados que fueron protagonistas, bien por su marcada economía esclavista o bien porque fueron el escenario en el que se instaló el poder colonial, es decir, Cartagena, Antioquia, Cauca, Tunja y Bogotá.

Sin embargo, antes del modelo constitucional y hacia 1714 Fernando V reorganizó la administración pública bajo el modelo francés mediante la sustitución de los consejos reales por un gabinete de ministros o secretarios con funciones ejecutivas que dependían directamente del Rey. Este cambio representó el primer antecedente del régimen presidencialista que heredó el país, resultado del poder que

recayó sobre la figura del virrey. Por otro lado y bajo, la inspiración de la primera constitución que creó la nueva República en 1821, llamada la Gran Colombia, operó el primer congreso, que siguió los postulados norteamericanos, que a su vez siguió los postulados del Reino Unido (Inglaterra) en cuanto a su conformación, es decir, una cámara alta y una cámara baja.

Esta primera constitución y la conformación del primer congreso fueron posibles gracias a las labores de los cabildos y provincias que actuaron como autoridades locales en la Colonia y cuyas autoridades pudieron acceder pues a diferencia de las otras instituciones, los puestos no se vendían; no obstante y siguiendo la herencia colonial, los primeros cargos públicos –incluidos los de gobernadores, alcaldes y congresistas– fueron repartidos en función de la afiliación política, el nivel de ingresos y la posición social, sin contar con el hecho de que a las mujeres se les tenía prácticamente prohibida su participación en política y por tanto no tuvieron participación en la administración pública de entonces.

La ausencia de mecanismos de selección pública para los puestos del Estado se debió a que los sueldos de la naciente burocracia en el siglo XIX se mantuvieron bajos, como ocurrió en la Colonia, por lo que el interés sobre la cooptación de la naciente administración pública no se limitó a los pagos, sino más bien a conseguir estatus, ascensos y dominio social, con lo que el modelo patrimonialista fue otro gran legado colonial.

Como el poder ejecutivo y el Congreso dominaron la nueva República, aunque fue común que el primero disolviera el segundo durante todo el siglo XIX, el poder judicial se conformó de acuerdo con sus intereses, pero en especial los intereses políticos de los dos partidos tradicionales; no obstante, la nueva República había acogido la tesis de la separación de las tres ramas del poder público y una vez entraron en funcionamiento los congresos y asambleas, se instauraron organismos encargados de la administración de la justicia, que tuvieron como antecedente el Consejo de Indias y la Real Audiencia. Así las cosas, Tunja en 1811, Antioquia, Cartagena y Cundinamarca en 1812 adoptaron organismos de administración de justicia al amparo del sistema federado que caracterizó la nueva República, en el que se crearon altos tribunales de justicia.

Posteriormente, la Constitución de 1821 organizó la administración de justicia por una alta corte, una corte de apelación y demás tribunales

y juzgados que empezaron a actuar en las provincias. A partir de allí y hasta 1886, cuando se creó la Corte Suprema de Justicia, las constituciones siempre separaron los tres poderes públicos.

Igual situación ocurrió con el Consejo de Estado, creado en 1817 y al amparo del poder ejecutivo y legislativo, y precisamente por esto su labor en todo el siglo XIX fue la de servir a los intereses de ambas ramas del poder, con lo que un tercer legado de la administración pública colonial fue la de subordinar al ejecutivo la acción judicial, tal como ocurría con las instituciones coloniales.

Otras instituciones coloniales siguieron en la vida republicana, como fueron los concejos, las alcaldías, las gobernaciones, las capitánías y las intendencias; estas dos últimas mantuvieron en los siguientes siglos su carácter de instrumento de control directo del ejecutivo, como ocurrió bajo el mandato de los reyes de España, aunque el profesor Jaramillo Uribe advierte que la Nueva Granada careció de tal sistema y en su lugar fue instaurado uno similar, denominado regencia. El regente actuó con total independencia del mismo virrey en asuntos de orden público, justicia y cobro de impuestos, lo que contribuyó a las primeras revueltas de preindependencia.

Por el lado de las instituciones económicas y de finanzas públicas, cabe resaltar que aunque en la nueva República fueron abolidas las de colonato, su reemplazo fueron los resguardos que ya habían sido creados con la Real cédula de 1591 para reducir el exterminio de la población indígena, de modo que desarrollaran su vida económica, social y cultural; se mantuvieron después de la Independencia bajo supuestas condiciones de libertad, pero su consolidación como territorios autónomos solo se dio a lo largo del siglo XIX, de modo que los nativos que no hacían parte de estos siguieron siendo o adoctrinados, como en el caso de las misiones religiosas o exterminados por los colonos en su afán de expandir la frontera agrícola (Gómez, 1991).

Y, por el lado de los impuestos, la mayoría de los que habían sido motivo de las revueltas previas a la Independencia, fueron abolidos para darle paso a un sistema de hacienda pública centrado en el cobro de tributos que recaían en la renta de las personas, el cual se instaló en 1821 con un criterio de progresividad, pues se cobró en función de la capacidad de pago de los contribuyentes, muchos de los cuales estaban vinculados al naciente sector público; por necesidades fiscales se mantuvieron las rentas estancas en especial las del aguardiente y el tabaco, productos que se producían en las regiones; así mismo, se

conservaron el diezmo y el quinto, que en la práctica resultaron nocivos para la minería y la agricultura.

En vista de que “el mayor beneficio inmediato de la Independencia fue la reducción de los impuestos” (Kalmanovitz, 2010, p. 77) y que los gastos en burocracia, ejército y obras públicas comenzaron a crecer, la nueva República se financió con crédito externo, lo que se convirtió en una regla de cada gobierno hasta ahora, y con impuestos del comercio exterior conocidos como *aduanas*, lo que implicó terminar con la alcabala y el almojarifazgo. De allí que uno de los objetivos de los nuevos dueños del poder fue incrementar el intercambio comercial y la producción interna.

Para Kalmanovitz:

La evolución de los ingresos del gobierno central refleja no solo la reducción de impuestos sino también el proceso de federalización, mediante el cual los estados soberanos dispusieron de una mayor parte del recaudo tributario. De esta manera, en 1853 los ingresos de los estados fueron de 800 000 pesos plata, y de 1 900 000 en 1873, lo cual traería la suma de todos los impuestos al 5,1 % del PIB de ese año. (Kalmanovitz, 2010, p. 78)

No obstante, para Alviar y Rojas los primeros años de la República vieron un sistema centralista “emanado de la unidad militar que fue necesaria para doblegar los intentos españoles de reconquista. Además del centralismo, hubo continuidad en algunas de las políticas coloniales mercantilistas” (Alviar y Rojas, 1985, p. 42). Entre tales políticas los dos autores mencionan la extracción de riqueza en la modalidad de los estancos y el cobro de aranceles a los productos exportados e importados. Lo que sugieren ambos autores es que este régimen centralista en la administración de la economía y las finanzas públicas era necesario para conservar el poder del nuevo Estado, lo que aseguraba a su vez el poder de las castas y grupos políticos emergentes que se hicieron a un modelo patrimonialista según el cual la activación económica de la nueva República favorecía sus empresas e intereses de clase. Por ello, la potestad tributaria y la actividad estatal se orientaron a estimular y robustecer la economía privada de corte mercantilista.

Sin embargo, reconocen que por las penurias propias de la nueva República, fue insostenible el cobro de un impuesto a la renta, por lo que la hacienda pública mantuvo hasta 1850 buena parte de las rentas coloniales como los estancos, que finalmente fueron liquidados ese

año por Florentino González. En consecuencia, Alviar y Rojas coinciden con Kalmanovitz en el sentido de que fue imposible olvidarse del sistema de relaciones económicas y sociales derivadas del sistema colonial y esto incluyó la estructura tributaria, hasta que en la segunda mitad del siglo XIX y gracias al sistema federal –esto es, gracias a la autonomía de los Estados soberanos–, se pudiera expandir el impuesto de renta y se consolidara el comercio exterior y con este el cobro de aduanas, que ya para 1860 representaba el mayor rubro de ingresos de Colombia (Kalmanovitz, 2010).

En ese orden de ideas, se puede afirmar que las instituciones económicas y fiscales de la Colonia dejaron como legado la necesidad de incrementar las rentas públicas como condición para que se mantuviera la administración pública y el dominio de los grupos que se habían instalado en el poder, de la misma forma en que la estructura tributaria sostuvo el dominio de la Corona sobre la Nueva Granada en términos de funcionamiento de la administración de justicia, el desarrollo de las obras públicas y la producción de mercaderías necesarias para el consumo de sus habitantes.

Conclusiones

La presencia de las instituciones propias de una administración patrimonialista fue la que se impuso en los territorios conquistados por la Corona, donde reemplazaron la organización política, social y económica de los indígenas, que demostró ser bastante eficiente y funcional; en el periodo colonial tales instituciones y sus autoridades constituyeron el Estado en las Indias y particularmente en el territorio de la actual Colombia y a diferencia de lo que ocurrió en la metrópoli, no hubo mayor control sobre quienes ejercieron el poder, de modo que el exterminio de la población originaria, la imposición de tributos y la ausencia de un mercado nacional fueron la constante en buena parte del periodo colonial.

La creación de impuestos que en nada fortalecieron la Corona, sino más bien el aparato burocrático colonial, sirvió como obstáculo para la instauración del capitalismo en el territorio conquistado hasta la llegada de las reformas borbónicas, que impactaron positivamente la economía en las Indias. Sobre el tema se discute si durante este periodo hubo una mayor prosperidad o, por el contrario, se mantuvo

la dependencia y la subordinación a formas precapitalistas como el salario a destajo y el reparto de tierras a favor de terratenientes y funcionarios de la Corona.

Lo cierto es que durante el periodo colonial aparecieron varias instituciones, así como tributos que fueron la base para la nueva República que emergió de la Independencia y que logró quitarse la herencia colonial durante todo el siglo XIX, como se verá en los siguientes capítulos del libro, creando un modelo de administración pública en el que se mantuvieron los privilegios y el reparto de los cargos públicos en función de afinidades partidistas, es decir, aunque ya no existía la influencia del rey el nuevo orden político y administrativo que emergió mantuvo los rasgos de la Colonia que durante siglos mermó el progreso capitalista que otros países como Estados Unidos mostraron en el mismo tiempo y que tal vez explique la condición de subdesarrollo que ha caracterizado a Colombia desde su independencia.

Referencias

- Alviar, O. y Rojas, F. (1985). *Elementos de finanzas públicas en Colombia*. Temis.
- Barros Ortiz, P. (2017). *Influencia de la guerra de sucesión española en la configuración del sistema internacional en la Europa del siglo XVIII*. [Tesis de pregrado, Universidad del Rosario]. Repositorio Institucional Universidad del Rosario EdocUR. <https://repository.urosario.edu.co/items/af09232a-2e0a-44ca-a415-8179ad1c242b>
- Colmenares, G. (1978). La economía y la sociedad coloniales 1550-1800. En J. Jaramillo Uribe y Á. Tirado Mejía (eds.), *Nueva historia de Colombia* (pp. 117-152). Planeta.
- Colmenares, G. (1998). *Haciendas de los jesuitas en el Nuevo Reino de Granada: siglo XVIII*. Tercer Mundo, Universidad del Valle, Banco de la República y Colciencias.
- Fajardo Calderón, C. L. y Suárez Amaya, D. C. (2012). Los impuestos en la época de la independencia, su impacto social, evolución e implicaciones en el sistema tributario actual. *Criterio Libre*, 10(16), 293-316.

- Gómez, A. (1991). *Indios, colonos y conflictos. Una historia regional de los Llanos Orientales 1870-1970*. Siglo XXI, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Colombiano de Antropología.
- Friede, J. (1989). La conquista del territorio y el poblamiento. En J. Jaramillo Uribe y Á. Tirado Mejía (eds.), *Nueva historia de Colombia* (pp. 69-115). Planeta.
- Hernández Amaya, S. N. (2012). *Administración pública y entrega de tierras a pueblos indígenas de Colombia, una referencia específica: el caso de Cristiania municipio de Jardín, departamento de Antioquia*. [Tesis de maestría, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario]. Repositorio Institucional Universidad del Rosario EdocUR. <https://repository.urosario.edu.co/items/d890117e-a6f3-4bf6-9a02-0bfa0eab17b4>
- Herrera Ángel, M. (2001). Las divisiones político-administrativas del virreinato de la Nueva Granada finales del periodo colonial. *Historia Crítica*, (22), 76-98. <https://doi.org/10.7440/histcrit22.2001.04>
- Jaramillo Uribe, J. (1965). Mestizaje y diferenciación social en el nuevo reino de Granada en la segunda mitad del siglo XVIII. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, (3), 21-48.
- Jaramillo Uribe, J. (1970) Algunos aspectos de la personalidad histórica de Colombia. *Revista de la Universidad Nacional de Colombia* (1944-1992), (7), 57-75.
- Jaramillo Uribe, J. (1978). La administración colonial. En J. Jaramillo Uribe y Á. Tirado Mejía (eds.), *Nueva historia de Colombia* (pp. 175-192). Planeta.
- Kalmanovitz, S. (ed.) (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Taurus, Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Malagón Pinzón, M. A. (2005). La historia del control de las administraciones públicas en la colonia. *Civilizar. Revista electrónica de difusión científica*. <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/705/590>
- Martínez Cárdenas, E. E. y Ramírez Mora, J. M. (2010). La corrupción en la administración pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana. *Reflexión Política*, 12(23), 68-80.

- Mejía, J. (2015). La población del territorio colombiano al momento de la conquista: una revisión crítica de estudios. *Economía & Región*, 9(2), 7-46.
- Palacios, J. (1989). La esclavitud y la sociedad esclavista. En J. Jaramillo Uribe y Á. Tirado Mejía (eds.), *Nueva historia de Colombia* (pp.153-174). Planeta.
- Ots Capdequi, J. (1952). *España en América*. Universidad Nacional de Colombia.
- Reichel Dolmatoff, G. (1989). Colombia indígena, periodo prehispánico. En J. Jaramillo Uribe y Á. Tirado Mejía (eds.), *Nueva historia de Colombia*. Planeta.
- Serrera, R. (2009). *El modelo de organización y administración del espacio colonial en el nuevo mundo*. Fundación Corporación Tecnológica de Andalucía.

Unidad 2

La Independencia y el proyecto republicano

SANDRA MILENA POLO BUITRAGO

UNA HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEFINE CUÁLES SON las maneras en las que van emergiendo las instituciones, organizaciones y formas de gestión de un Estado o imperio, para alcanzar un control de territorios y poblaciones, por ello, esta historia inicia con una descripción de la forma como el Imperio español desde el siglo XVIII concebía el control de las colonias americanas y en ese marco, cómo las castas criollas lograron la emancipación de dicho poder imperialista español, lo que dio lugar a la formación de la República, y a la asunción de un modelo administrativo que perduró hasta 1850.

Para una mejor comprensión, este proceso histórico se va a dividir en dos subperiodos cronológicos: 1) las reformas borbónicas, en las que se puede observar el proceso político social y económico que dio origen a una forma particular de la administración pública colonial; y 2) el lapso que comprende desde la primera República hasta las reformas del medio siglo, cuando se produjo un deterioro de la relación entre españoles y criollos y, con esta división, la emergencia de la República, que en líneas generales asumió una combinación de las formas de dominación y administración españolas que continuaron bajo formas republicanas hasta mediados del siglo XIX.

Situación problema

El llamado *proceso de independencia*, resultado de la coyuntura crítica tanto en España como en sus colonias de ultramar, es un hecho que determinó el inicio de la República; para decirlo con más precisión, los criollos –que ya habían ocupado un lugar en la administración colonial– ahora se veían a sí mismos encabezando una nueva República y, con ello, desarrollando formas de organización del Estado. ¿Cuál sería la forma de esta nueva República? ¿Por qué fracasó este intento republicano en 1810? ¿Por qué ocurrió la reconquista española y, con ella, el fracaso de la primera República? ¿Por qué luego de la segunda independencia se repitieron muchas de las formas administrativas impuestas por la monarquía española del periodo de los Habsburgo? Explicar este acontecer histórico será materia fundamental para comprender por qué esa primera República criolla desarrolló rasgos centralistas y de tributación directa que incluso hoy permanecen.

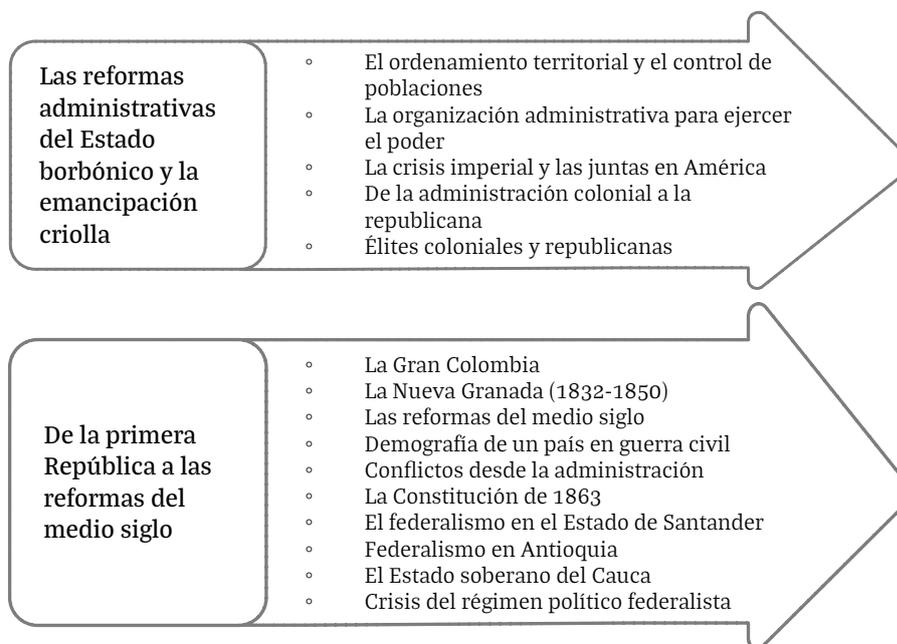


Figura 1. Ejes temáticos de la unidad 2

Fuente: elaboración propia

Reformas borbónicas y crisis imperial

En primer lugar, hay que advertir que España se constituyó en imperio, lo cual significó una relación de dominación y control sobre el continente americano. No obstante, para la misma Corona española, no era muy claro el conocimiento del territorio que pretendía controlar; pero esto no fue un obstáculo para establecer unidades político-administrativas que hicieron posible la organización y control de este territorio y su población, para beneficio de la Corona. Los territorios de la Américas pertenecían al patrimonio particular del rey y debían ser administrados para acrecer los intereses de la monarquía.

Resulta extraño, a los ojos de la disciplina actual de la administración pública, administrar sin conocer las particularidades de los territorios; pero, en lógica imperial, la administración asumió un sentido performativo: pretendió controlar poblaciones para cumplir los fines de la Corona y, en este sentido, dividió los territorios extensos de América para su mejor dominación. Muchas de esas maneras de división territorial se hicieron imitando el modelo español de organización territorial y así debe entenderse buena parte de la administración colonial.

El ordenamiento territorial y el control de poblaciones

La unidad político-administrativa básica fue la provincia; en esto es similar al modelo castellano. La ciudad fue concebida como foco de irradiación del poder. En general, a inicios de la colonización, los criterios de división no eran claros, pero es posible decir que tenían dos características. En primer lugar, se hicieron teniendo en cuenta la organización previa de los pueblos originarios sedentarios, como fue el caso de la Provincia de Santa Fe con las comunidades de la familia chibcha, lo que condujo a que la Corona decidiera instalar un centro urbano que irradiaba el poder y ejercía influencia, situación que facilitó la instauración de los españoles al inicio de la colonización en América (Colmenares, 1997). En segundo lugar, en otras ocasiones, donde las comunidades indígenas estaban más dispersas y sus grupos eran menos homogéneos, se establecieron criterios de control jurisdiccional, como fue el caso de Santa Marta y Cartagena; es decir, se consideró un centro jurisdiccional que sujetaba y obligaba a las comunidades dispersas a obedecer bien fuera a la Audiencia de Santa Fe o a la de Quito (Herrera

Ángel, 2001). Esta obediencia significaba responder a los intereses de la Corona establecidos desde las ciudades, sus jerarquías, privilegios corporativos y jurisdicciones; en síntesis, un ordenamiento imperial del territorio (Colmenares, 2001).

Por otra parte, en las áreas rurales, las divisiones raciales establecidas para el dominio del Estado español se vieron expresadas en el ordenamiento espacial y administrativo: alrededor de las ciudades se establecieron poblaciones de indígenas que debían prestar sus servicios a españoles radicados en ellas; por otra parte, estaba prohibido que los españoles habitaran en estos pueblos, a menos que se tratara del cura párroco. Y para la población africana esclavizada no existía un asentamiento territorial independiente, pues hicieron parte de la población general, en sus distintas jurisdicciones y poblamientos, sin ser libres.

La división hecha inicialmente por el Imperio español se transformó por la aceleración del mestizaje, de tal suerte que los pueblos, —antiguamente denominados *de indios*—, ahora estaban compuestos por mestizos; así las cosas, la denominación de *pueblo* pasó de ser una nominación exclusiva de los indios a ser utilizada en las poblaciones españolas de las ciudades. Mientras, a los pueblos de indios que se encontraban alejados de las ciudades se les denominó *pueblos de misión* y tuvieron como propósito incorporar a los indígenas a la sociedad colonial a partir de la labor de evangelización y de adoctrinamiento; pero una vez cumplida la labor de las comunidades religiosas los pueblos desaparecieron, lo cual explica su carácter transitorio. Para el caso de la Nueva Granada, este tipo de pueblos se ubicaron en la costa Caribe. Y los pueblos, ahora habitados por una mayoría mestiza, se ubicaron en la actual región Andina (Herrera Ángel, 2007).

La organización administrativa para ejercer el poder imperial

La dominación española en las colonias americanas requería organizar el poder del Estado para una adecuada explotación colonial a favor del Imperio español. Para lograrlo, fue muy importante establecer una maquinaria burocrática controlada directamente por el rey; también, fue preciso elaborar una gran cantidad de leyes sobre diversas materias, con una minuciosidad que llevara a que la voluntad del soberano se hiciera realidad en tierras tan lejanas de la metrópoli (Capdequi, 1941). Este ejercicio de poder, en términos weberianos, es el de un Estado

patrimonial y legal al mismo tiempo; lo que implica que el rey era un señor patrimonial fuente de toda autoridad y hacedor de leyes, a quien pertenecían todas las oficinas de gobierno. El rey gobernaba en sus colonias a través de funcionarios locales. Los funcionarios de la Corona en América no tenían derechos hereditarios a rentas y servicios, por ello, sus beneficios derivaban estrictamente del cargo y no de privilegios particulares (Saffarti, 1966).

Claramente, uno de estos funcionarios fue el virrey, cargo que se podía entender prácticamente como el de un rey en los territorios americanos; y, el virrey, a pesar de tener una Audiencia, con las mismas funciones (económicas, judiciales, legislativas y ejecutivas), ostentaba un poder mayor al de dicha institución. Pero, como la lejanía podría llevar a que el virrey desdibujara las intenciones de su majestad el rey, las Visitas y Juicios de Residencia sirvieron para controlar constantemente que la voluntad real se realizara fuera de la metrópoli, en las colonias. No se trató solo de implementar unos juicios a posteriori a la acción administrativa del virrey, sino también de controlarlo constantemente, en tierras americanas, a través de las Audiencias; sin embargo, la decisión, en última instancia, sobre lo que podía suceder con el virrey, en caso de encontrarse algún delito que implicara la violación de la voluntad real, era potestad del mismo soberano. En este sentido, se puede concluir que había un predominio de la autoridad del rey en las Américas. Por otra parte, el cargo de virrey, como otros cargos de importancia, era de libre nombramiento, restitución y rotación, lo que permitió un control de las instituciones de administración fiscal, como las Cajas Reales y los Tribunales de Cuentas, así como otras dos áreas centrales de poder: las Audiencias, que eran claves en el manejo del ejército, y la administración de justicia (Uribe-Urán, 2008).

El otro rasgo distintivo de la administración colonial hace referencia al control de la administración pública, que se materializó en el Recurso de Agravios a Cargo de las Reales Audiencias y el Recurso de Suplicación, que podía suspender los actos de gobierno contrarios a la realidad americana. Esta posibilidad partía de la distinción entre Gobierno y justicia, que marcó las diferencias entre decisiones de autoridad que podían afectar a particulares y que era necesario dirimir (Malagón, 2005).

En síntesis, es comprensible que la crisis de la sociedad colonial consistiera, justamente, en la contradicción de querer mantener un

poder centralizado en una sociedad con muchos territorios alejados del poder de la metrópoli; además de ello, habitados por unas poblaciones donde las aristocracias terratenientes locales comenzaban a formar un poder territorial a imagen y semejanza del poder colonial. Los comerciantes, por ejemplo, llegaron a controlar buena parte del comercio y el contrabando colonial, situación permitida por la Corona, recibiendo a cambio los impuestos de alcabala y la avería, pero sin que la Corona controlara directamente el comercio. Y, sin embargo, lo que trataba de hacer la Corona era reafirmar su poder político. Este modo de dominar con la complacencia de las castas criollas, convertidas en el sustento del poder imperial español, fue visto con desconfianza por parte de los reformadores borbónicos. Para ellos era necesario que la Corona ejerciera directamente un control centralizado de sus colonias.

Así las cosas, las llamadas reformas borbónicas fueron un intento de crear un Estado absolutista en América, bajo la doctrina del llamado Gobierno Económico, que significaba aplicar principios del mercantilismo de Colbert. Se creó el llamado *Nuevo Sistema de Gobierno Económico para la América*, en el que se veía de otra forma la relación entre España y sus colonias. Se las comenzó a considerar como colonias, que ya no reinos (es decir, con cierta autonomía regional), como en la época de los Habsburgo. De estas colonias era necesario no solo extraer materias primas, sino además convertirlas en lugar para el comercio de las manufacturas españolas, aumentar la recaudación de impuestos, en fin, sacar mayor provecho de ellas. Para ello, era necesario reformar el tradicional sistema político-administrativo, a través de la modernización de la monarquía (Phelan, 2009).

En las reformas borbónicas, básicamente, se dejaron instituciones como los virreinos, en cabeza del virrey; pero se redujo su autoridad a lo político y militar, quitándole toda potestad en materia fiscal. Igualmente, el virrey dejó de ser el presidente de la Real Audiencia; su lugar lo ocupó el regente, encargado además de la administración de justicia. Se creó también la figura del superintendente, encargado de la Real Hacienda, que en adelante fue un departamento autónomo. El superintendente, a su vez, vigilaría al gobernador intendente, con manejo financiero sobre su jurisdicción. Este gobernador intendente también tendría las funciones políticas, militares y judiciales de los antiguos corregidores, por lo cual se solicitaba de él una mejor preparación (Phelan, 2009).

En estos cambios existió de fondo un prejuicio de la administración borbónica hacia los virreyes, por su estrecha relación con los criollos, lo que podría hacer tambalear la autoridad del rey, situación que era riesgosa y que advirtió muy bien el visitador José de Gálvez, visitador general en el periodo 1765-1771, quien señalaba que los virreyes estaban demasiado ligados a los criollos por vínculos de familia y, por tanto, era muy difícil que fueran imparciales y obraran de manera desinteresada. El caso paradigmático, pero no único, fue el del virrey Manuel Antonio Flórez, quien, a pesar de ser español, tenía una esposa criolla y sus hijos eran nacidos en América. Pero este estaba lejos de ser el único ámbito de influencia de los criollos, pues también tenían relaciones muy estrechas con los oidores de las audiencias, y eran compradores de cargos judiciales entre 1740 y 1750. Por ello, en un intento de lidiar con esta fuerte influencia, otra de las medidas tomadas por la administración borbónica fue prohibir la venta de cargos judiciales (Phelan, 2009). Solo en este contexto de las reformas borbónicas, y su intento de frenar las ambiciones criollas en la administración colonial, es posible entender que una de las peticiones de la rebelión comunera fue que los criollos volvieran a tener altos cargos en la administración.

Estos intentos de recuperar el poder del rey en las colonias americanas, a través de las reformas borbónicas, ponen en evidencia que el Imperio español estaba en una crisis no solo frente al poder colonial, sino que a esto se sumó la crisis por la derrota que sufrió España en la guerra con Francia en 1793 y la consecuente pérdida de Santo Domingo; luego su posterior alianza en 1796 con la Francia napoleónica y su derrota en Trafalgar en 1805, lo que terminó con el poder militar español y su alejamiento de las colonias americanas.

La crisis imperial y las juntas en América

La situación expuesta con anterioridad significa que, en cuentas de los criollos, desapareció la necesidad de estar ligados al poder imperial español; incluso este poder llegó a ser indeseable, a tal punto que, bajo la invasión napoleónica a España en 1805, los comerciantes americanos hicieron intercambios económicos con Inglaterra, ya no precisamente bajo la figura del contrabando.

La situación política de España tampoco era la mejor: en mayo de 1808 fue invadida por Francia, lo que obligó a Carlos IV a abdicar

y, luego, su hijo Fernando VII fue puesto en prisión. Se impuso en el trono español a José Bonaparte, hermano de Napoleón. En España, se organizaron unas juntas que ejercieron la soberanía de una España invadida por Francia y en manos de un rey extranjero; dichas juntas eran provinciales, luego a través de representantes se unieron en una gran Junta Suprema Central y Gubernativa del Reino, en 1808, con poder ejecutivo y legislativo, agrupando a los representantes de las provincias españolas. Esta junta se disolvió en 1810, con la creación del Consejo de Regencia de España e Indias en 1810, el cual organizó las cortes en Cádiz en 1811. Las juntas españolas sustituyeron el poder imperial en América, en este contexto es donde se habla de un escenario de vacío de poder que aprovecharon los criollos americanos para restablecer sus antiguos derechos (Uribe-Urán, 2008).

No obstante, esta emancipación, no fue una ruptura total con el Imperio español, ya que los criollos americanos, en la primera República (1810-1814), aspiraban a continuar bajo el dominio del imperio español, pero sobre unas bases que consideraran una mayor participación política de las castas criollas en el Gobierno, en especial porque, luego de las reformas borbónicas, esta participación se había reducido.

De hecho, los criollos santafereños, durante la crisis de España, tras la invasión napoleónica, se propusieron instaurar un gobierno no emancipado de España, un gobierno provisional ejercido en nombre de Fernando VII; esto es lo que se puede concluir, al menos en la ciudad de Santa Fe, al leer la que después fue denominada el “acta de independencia del 20 de julio de 1810”, firmada por el cabildo extraordinario de Santa Fe. En dicha acta se declaraba un Gobierno Supremo del Reino, elegido y proclamado por el Cabildo y sujeto a la Junta Superior de Regencia de la península, y se declaraba que el pueblo no reconocía los derechos de soberanía a otra persona diferente a su augusto y desgraciado monarca don Fernando VII (Cabildo de Santa Fe, 1810). Esta declaración recoge además la intención de respetar las provincias en su organización federada y de continuar con las instituciones coloniales, pues la idea, desde el Cabildo de Santa Fe, era organizar un gobierno general y provisional. Aquí es importante precisar que el Nuevo Reino de Granada, constituido en virreinato, tenía quince provincias cada una con sus ciudades principales y secundarias, así como sus respectivas autoridades heredadas desde la administración del imperio español (Muñoz, 2012).

Esto llevó a que la guerra civil fuera la forma de dirimir las diferencias entre las soberanías y que, incluso, la estructura colonial funcionara, aunque en el orden provincial y no en todo el territorio como un solo reino. Lo más apropiado entonces parecía ser la Confederación, para respetar tanto la soberanía de los pueblos, como para interpretar la necesidad de integrarse en una unidad, imitando en esto la forma como se integraba el territorio en el virreinato de la Nueva Granada (Kalmanovitz, 2006).

En cuanto a la administración, esta fue entonces el ejercicio de la misma administración colonial, ahora en manos absolutamente criollas. En este sentido, sería la casta criolla –la más poderosa de las castas– la encargada de ejercer el gobierno; se trató de hacer una administración pública criolla no bajo una forma diferente, sino bajo un gobierno criollo; situación compleja en realidad, puesto que mientras en la sociedad de castas colonial los españoles eran, socialmente, una casta mayor a la criolla, el asunto se complicó cuando los cabildos de otras ciudades, compuestos también por castas criollas regionales, no asumieron al Cabildo de Santa Fe como el mayor de los cabildos, pues no estaban dispuestos –siendo también de la casta criolla– a ser gobernados por otros criollos. Una sociedad de castas significaba una diferencia sociorracial que implicaba privilegios según la casta que se ocupara; las castas más altas eran las de españoles y criollos, siendo estos últimos los hijos de españoles y descendientes de ellos nacidos en América. Esta estructura de castas de la sociedad colonial hizo más compleja la instauración de un Estado centralista en el territorio del antiguo virreinato de la Nueva Granada (Uribe-Urán, 2008).

De la administración colonial a la republicana

Margarita González (1985-1986) indicaba que la administración pública colonial en general, hacia los primeros años de la República, no había sufrido modificaciones de fondo, al menos en lo que corresponde a las maneras como el Estado establecía sus rentas y recaudaciones. Esta afirmación resulta ratificada por las más recientes investigaciones en la materia, como la llevada a cabo en la Universidad Nacional de Colombia y compilada en el libro titulado: *Consecuencias económicas de la independencia* (Bonilla, 2012).

Cuando se piensa en las finanzas del Estado, es necesario considerar también el sistema de relaciones sociales que determinaba esas finanzas; en este caso particular, se trata de la preservación de los privilegios de los criollos a través de la tributación. Este aspecto se podría resumir en la respuesta que se les dé a las preguntas de quién debía tributar, cómo debía hacerlo y quién no debía tributar. El principio de mantener la sociedad de castas colonial se puso en evidencia en impuestos como el tributo indígena que, a pesar de la escasa base de indígenas, se seguía manteniendo, en una sociedad donde el indígena tradicionalmente tributaba.

La otra cuestión que debe considerarse es cuáles eran las principales actividades económicas de la naciente república para entender de dónde se generaban los principales ingresos; al respecto, era claro que, en este sentido, las nacientes repúblicas aún dependían de la exportación de bienes primarios; y las posibilidades de cambiar hacia la industria eran remotas (González, 1985-1986). Por esta razón, la estructura impositiva colonial –que permaneció por lo menos hasta mediados del siglo XIX– se basó en la carga impositiva hacia las actividades de comercio y producción; en este sentido, eran contribuciones indirectas, al igual que en la época colonial. Entre estas actividades estuvieron: la agricultura, tasada con diezmo; el trabajo indígena, tasado con el tributo; la alcabala, que tasaba las transacciones comerciales, etc. Estaban también las rentas estancadas (monopolios estatales), que se conservaron hasta mediados de siglo XIX.

En cuanto a la estructura gestión al del impuesto de la alcabala, el investigador Edwin Muñoz señala que existía una administración principal de alcabalas, ubicada en Santa Fe, que tenía bajo su dirección una serie de delegaciones subalternas, administradas directamente o arrendadas para su administración a particulares en valores fijos y por subasta pública. Este arriendo tenía sentido en la Colonia, por las dificultades que reportaba a la Corona española la directa administración debido a la lejanía de los territorios. Los ingresos de los territorios se reportaban anualmente a la capital. Esta recaudación funcionaba con una red de delegaciones subalternas. El sistema siguió operando en la República tal cual como lo había hecho en la Colonia, de hecho, varios de los funcionarios de alcabalas tenían experiencia como administradores coloniales. Pero, durante la Reconquista, desde 1816 se causó junto a la alcabala un impuesto de raciones destinado, en ciertos lugares, al sostenimiento del ejército de la Reconquista española, en

el régimen de Pablo Morillo. Es claro, también, que en el periodo de independencia hubo un descenso en términos absolutos de este impuesto, pues pasó de un promedio anual de 112 564 pesos a 68 736 pesos entre 1811 y 1821. Después de 1815, la posible decadencia del comercio, en especial con Santa Fe, llevó a que la alcabala bajara, pues la comercialización de productos de la tierra hacia Santa Fe estaba impedida por la guerra de reconquista (Muñoz, 2012).

Se puede apuntar, en líneas generales, que una de las consecuencias más importantes de la Independencia es la caída de la influencia tanto fiscal como administrativa de Santa Fe, situación que venía fraguándose desde la época colonial, por lo menos desde el siglo XVIII, pero que despuntó con el proceso de formación de la Junta de Santa Fe y la crisis de vacío de poder en España. Posteriormente, el periodo de la Patria Boba significó la dispersión de la unidad administrativa colonial, disputas de intereses regionales antagónicos condujeron a una guerra civil, entre 1811 y 1815, circunstancia que facilitó la labor de la Reconquista.

Aquí también se debe considerar que la Reconquista española tuvo que montar sus propias instituciones, a saber, el Consejo de Guerra Permanente, que juzgaba a aquellos acusados de delito de sedición, el Consejo de Purificación, que tras un pago en dinero perdonaba a aquellos que habían cometido delitos leves contra el rey; y la Junta de Secuestros, que embargaba y administraba los bienes de quienes se encontraban siendo juzgados en los consejos anteriores (Pérez, 2012). Todas estas instituciones fueron hechas con el objetivo de castigar a quienes se rebelaron contra el rey y conseguir recursos para combatir a las guerrillas de los llanos colombo-venezolanos. Toda esta institucionalidad requirió el reclutamiento de un amplio número de funcionarios con el objetivo de poder integrar este cuerpo administrativo de la Reconquista, allí tuvieron cabida tanto miembros de la administración republicana leales al rey, como antiguos funcionarios coloniales, que pertenecían a la burocracia tanto eclesiástica como civil. Además, las Juntas de Secuestros tenían por misión confiscar bienes de aquellas personas que participaron en los llamados gobiernos insurgentes, bienes que debían servir para apoyar la causa de la reconquista en cabeza del general Pablo Morillo (Forero, 2012).

Cuando los ejércitos patriotas lograron vencer a los españoles en la batalla de Boyacá, el manejo de la administración pública pasó a manos de los ejércitos patriotas que tenían como tareas importantes:

establecer una nueva república con una nueva administración y lograr el financiamiento de la llamada Campaña Libertadora, cosa que se realizó con el mismo mecanismo empleado por los españoles para financiar el ejército de Morillo. Así se crearon las Comisiones de Embargos y Secuestros republicanas, que a diferencia de lo que hizo Morillo, crearon algunas maneras de poder reclamar ciertos bienes de los realistas y excluyó bienes dotales de los embargos (Forero, 2012).

Élites coloniales y republicanas

Una de las cuestiones más interesantes de analizar son los nexos de familia entre los españoles y criollos en el periodo que comprende el final del siglo XVIII y los inicios de la República, pues estos nexos parecen explicar la solución de continuidad, tanto administrativa como de élite política y burocrática, de finales del periodo colonial, del periodo de independencia de la primera y la segunda repúblicas; y también la persistencia de ciertos rasgos institucionales de la Colonia a la República.

Los nexos familiares y la burocracia

Cuando se habló de las reformas borbónicas, una de las cuestiones que llamaba la atención era la queja de los criollos por haber sido excluidos de la administración española; y este reclamo se hizo sobre la base de que los criollos consideraban que entre ellos y los españoles no existía mayor diferencia, por lo cual no había razón para excluirlos de los cargos públicos, como lo pretendían las reformas borbónicas de Carlos III. La otra cuestión importante es que, con estas reformas, se trató de reducir el poder del virrey a cuestiones políticas y militares, quitándole potestades en materia fiscal. Por su parte, los virreyes tenían un carácter político que hacía que su función implicara estar atentos a las demandas de las élites criollas, situación que no era del agrado de visitantes –como José de Galves– que llegaron a sostener que los criollos tenían demasiado poder, lo cual se evidenciaba en sus vínculos familiares y de facción que tenían con varios virreyes. Aquí hay un dato interesante, aportado por el análisis de Anthony McFarlane (1982), quien argumenta que, a pesar de ser españoles, hay casos como el del virrey en Manuel Antonio Flórez, que gobernó en México y Nueva Granada, fue militar en el Nuevo Mundo y estuvo durante 10 años en Perú; su

esposa era una criolla de Buenos Aires y varios de sus hijos nacieron en América. De manera similar, la relevancia de los lazos familiares, que a su vez determinaron la influencia de los criollos en las instituciones coloniales, fue evidente en la Audiencia de Santa Fe, donde existió una compleja red matrimonial que vinculaba a la burocracia fiscal y a la audiencia con las principales familias criollas de Bogotá (Phelan, 2009).

De hecho, en su investigación, Uribe-Urán ha señalado que el proceso de independencia fue una revolución elitista liderada por abogados criollos blancos que pertenecían a familias de propietarios de minas, hacendados, comerciantes y antiguos militares burócratas. Representaban, entonces, tanto a los estratos altos de la sociedad colonial como al Estado colonial mismo (Uribe-Urán, 2008). Esto, incluso, ayuda a entender por qué sus medidas fueron ciertamente moderadas, pidiéndole al pueblo que no saliera a las calles, y evitara cualquier manifestación; y que expresara sus ideas a través de los curas párrocos en cada región.

El otro proceso que muestra que los nexos familiares permeaban la estructura administrativa es el de la llamada Junta de Secuestros, que formó parte del Estado español en la Reconquista; además, con este caso específico, se develan otros factores de la administración colonial que terminaron afectando los intereses de la Corona. En cuanto a los nexos familiares, fue claro que existían vínculos entre los miembros de la Junta de Secuestro y las familias criollas involucradas en los procesos de secuestro en la Reconquista española, lo cual terminó afectando los objetivos de la institución. El caso que trae a colación el historiador Daniel Pérez es el de Pantaleón Gutiérrez, rico hacendado de la sabana a quien le fueron confiscados sus bienes después de ser juzgado por el Consejo de Guerra de la Reconquista. A pesar de esto, su esposa, Francisca Moreno, hija del antiguo oidor Francisco Moreno y Escandón, interpuso una demanda para recuperar la administración de sus bienes y la Junta decidió en su favor, lo cual redundó en no aprovechar estos bienes para lo que debían estar asignados, es decir, al respaldo de las tropas de Morillo en la Reconquista. La sorpresiva decisión se dio por presiones de su conuñado y amigos en el interior de la Junta, que le permitieron a la familia Moreno quedarse con la administración de esos bienes, es decir, que en sentido estricto no perdieron su fortuna, de la que seguirían gozando a través de la administración directa (Pérez, 2012). Si bien no todas las familias

sufrieron la misma suerte de poder administrar sus bienes, en otros casos el dominio quedó en manos de administradores afines a los intereses de estas familias, es decir, que no enajenaron sus propiedades en favor de otras personas o de la Corona.

Estos lazos tejidos con los nexos familiares valían la pena si se podía lograr un lugar en el Estado, pues en la época colonial el Estado era el principal motor económico que aseguraba la provisión de mano de obra y reglamentaba y participaba en toda clase de actividades económicas; se apropiaba de excedentes producidos por negros, indígenas y campesinos de haciendas, minas, plantaciones, fincas ganaderas, la agricultura independiente y los oficios. En este orden de ideas, el poder burocrático era apreciado por sus beneficios materiales y el honor social que significaba pertenecer a la burocracia, situación que se mantuvo por lo menos hasta 1830 (Uribe-Urán, 2008).

La importancia que tuvo para los criollos la burocracia en el ocaso del periodo colonial no cambió en el periodo republicano, al contrario, redundó en una disputa por obtener los cargos que antes solo estaban al alcance de los españoles de nacimiento; lo que hubo fue una ampliación de los cargos que podían ocupar y, más tarde, hubo conflictos entre los mismos criollos por un mayor dominio del Estado; incluso, una vez consolidada la segunda independencia, afloraron los conflictos de élites agravados por una mayor fragmentación de la élite poscolonial. Esos conflictos se pueden analizar como conflictos entre élites provinciales que desafiaban a las aristocracias de la capital y consistían en: “polémicas en torno a las elecciones, la constitución, las leyes, la definición del derecho al voto de los ciudadanos y el carácter de los gobiernos locales y regionales” (Uribe-Urán, 2008, p. 209).

La característica dominante de las reformas constitucionales del periodo republicano, entre 1820 y 1840, fue lograr que las leyes y las elecciones permitieran a un grupo determinado el control de la burocracia y, con ello, conservar esta “fuente básica de poder y entradas fijas” que permitía ejercer el clientelismo y perpetuar el dominio individual y familiar en un contexto donde la economía no brindaba muchas fuentes alternativas de existencia (Graham, 1990). Tener incluso un cargo en el Estado brindaba privilegios materiales. Así que podrían entenderse estos primeros conflictos entre facciones como conflictos por el control del poder.

La primera de estas oposiciones entre élites es conocida historiográficamente como la contradicción entre santanderistas y bolívaristas, los primeros representaban a unas aristocracias regionales, tanto tradicionales como de reciente ascenso, ubicados en la Nueva Granada; esta facción era liderada por Francisco de Paula Santander. Por su parte, la otra facción estaba ligada a un poder aristocrático tradicional, aliado del militarismo de Bolívar; su origen era principalmente venezolano. Pero paradójicamente esta facción terminó aceptando el ascenso por méritos de otras clases dentro del ejército, situación que provenía de la apertura misma de las luchas independentistas, cosa que las castas criollas regionales de talante santanderista aliadas con las élites del altiplano cundiboyacense querían impedir a toda costa (Guillén Martínez, 1996). La Nueva República se fundó así, en una tradición de acaparamiento burocrático familiar que provenía de la época colonial, y si bien en algunos casos se proyectó hacia las clases medias, como es el caso de Alejandro Osorio, quien fue ministro de Guerra y Asuntos fiscales de la primera República, dicho nombramiento se hizo porque su madre, quien tenía una panadería, tenía vínculos con los Caicedo, una familia tradicional, hacendaria, de Bogotá (Uribe-Urán, 2008). Pero, sin duda, el conflicto más agudo era de clase, ya que las élites tradicionales neogranadinas se negaban a aceptar que tanto venezolanos como otras clases hicieran parte del nuevo Estado; y estas disputas se reflejaban desde conflictos con el ejército venezolano, pasando por el rechazo a aquellas normas que tenían que vincular a nuevos estudiantes en los colegios republicanos. Uribe-Urán, menciona en su investigación cómo una Ley de 1825, que permitía el acceso de los hijos ilegítimos al colegio y a obtener el grado de derecho, pretendía ser sabotada por los abogados neogranadinos (Uribe-Urán, 2008, p. 193). El dato es relevante habida cuenta de que la educación era en este periodo uno de los factores más claros de conservación de los privilegios de una élite de tradición colonial.

Los nexos familiares también sirvieron para acercarse a esta burocracia republicana, en especial para quienes sin pertenecer deseaban insertarse en ella, como fue el caso de Rufino Cuervo y José Ignacio de Márquez; este último, por ejemplo, formaba parte de una familia adinerada, minera de la ciudad de Ramiriquí, Tunja, y participó en la Constituyente de 1821; se casó con la hija del Marqués de

Surba y, con esto, ganó un lugar en la burocracia hasta llegar a la presidencia entre 1837 y 1841. Esta inserción de nuevos componentes en el tradicional núcleo de castas dominantes fue el precio que pagaron las élites tradicionales, neogranadinas, para restarles relevancia a los venezolanos. Se puede afirmar, entonces, que las élites del centro del país prefirieron dejar ingresar algunos componentes regionales, aunque claramente elitistas, en vez de dar vía libre al ingreso de nuevas fuerzas sociales que, bajo el ejército libertador, percibían como una amenaza al poder que ostentaban, en especial mientras Bolívar presidía la campaña libertadora. Esto creó un conflicto entre militares hacendados, es decir, los militares que estaban ligados al poder tradicional de los hacendados, y militares regulares cuyo ascenso se había dado por méritos militares. Trajo, también, una contradicción que terminarían ganado los generales hacendados, imponiéndose así el sistema de hacienda y dictaminando la separación definitiva de la llamada Gran Colombia (Guillén Martínez, 1996). Entre las élites regionales vale la pena mencionar a algunas que fueron importantes durante el siglo XIX, que son las que determinaron los cambios de la república inicialmente; eran familias abiertamente antibolivaristas: entre ellas se encuentran las familias de los terratenientes y comerciantes de Popayán, como Domingo Caicedo, cuyas propiedades habían sido saqueadas por el ejército libertador en la campaña del Sur, situación que dejó honda molestia con los proyectos de los bolivaristas en general, en especial el de la dictadura militar, y los hizo partidarios de Santander y su proyecto de una Nueva Granada escindida de Venezuela. La Convención de Ocaña, celebrada en 1828, logró la mayoría para los santanderistas, quienes promovieron un proyecto constitucional que incluía la separación de poderes, la administración regional y el nombramiento de empleados de cada región. Por su parte, los bolivaristas –como Castillo y Rada– proponían un ejecutivo fuerte restando participación y autonomía a las regiones; esto deshizo las posibilidades de encontrar un punto intermedio y los bolivaristas abandonaron la convención y, con ello, la disolvieron por falta de quorum. Después de esto, Bolívar se autoproclamó dictador con el apoyo de algunos concejos municipales, se eliminó la vicepresidencia y Santander fue enviado a Estados Unidos como diplomático (Guerra, 1908).

Los regímenes políticos de la segunda República: la Gran Colombia (1819-1830) y la República de la Nueva Granada (1831-1858)

La Gran Colombia

En líneas generales, el periodo de la Gran Colombia significó que las antiguas provincias de Venezuela y Nueva Granada reconocían que sus historias formaban parte de un pasado común que integraba a dos antiguos territorios: el Virreinato del Nuevo Reino de Granada y la Capitanía de Venezuela. Ambas habían sido parte del Imperio español, pero ahora se proclamaron como Repúblicas independientes. Habían sido libertadas por medio de las armas; así lo expresa, textualmente, la Ley Fundamental de la República de Colombia, emanada del Congreso de Angostura de 1819 y ratificada en el Congreso de Cúcuta de 1821. Más tarde, se adicionó Quito a la Gran Colombia; había sido libertada por Bolívar en la Batalla de Pichincha el 24 de mayo de 1822. La Constitución de Cúcuta fue de claro talante republicano, con división tripartita del poder, con un congreso bicameral, de voto censitario, eliminando la extensión de este derecho a extranjeros y a quienes participaron de la campaña libertadora, condición que había puesto el Congreso de Angostura de 1819. Con un Estado de carácter centralista, había establecido que el presidente era el Jefe de la Administración General de la República (Bushnell, 1985), había reconocido la autonomía de las parroquias que podían conformar Asamblea y cada cuatro años escoger un cuerpo de electores que elegían, a su vez, los electores cantonales, a razón de 1 por cada 4000 habitantes; y eran los electores cantonales quienes escogían electores provinciales que ejercían el sufragio, reunidos en las capitales de provincia, para elegir presidente, vicepresidente, senadores y representantes de provincia. El presidente debía salir elegido mínimo por los dos tercios del cuerpo de electores. En este orden de ideas, la participación electoral se hacía indirectamente. En esta constitución se declaró la abolición progresiva de la esclavitud, la libertad de expresión y el fin de la Inquisición.

Como se evidencia en sus características generales, el ejercicio de la democracia republicana tenía dos tipos de restricciones que remarcaban profundos intereses por conservar privilegios sociales, bien fuera por el lado de los requisitos para elegir y ser elegidos o por

la forma indirecta del ejercicio de la participación. De hecho, puede decirse que el carácter de poseer renta y el requisito de ser letrado constituyeron una fuerte limitación para el desarrollo de la participación política para la mayoría de población iletrada o pobre. La forma de argumentar teóricamente esta disposición era que las masas empobrecidas eran incompatibles con la democracia, toda vez que sus decisiones tendrían una fuerte influencia de la Iglesia (Bushnell, 1985).

Esta forma de mantener los privilegios de las élites poscoloniales, bajo las nacientes repúblicas, significaba que en realidad la apertura republicana obligó a las oligarquías que detentaban el poder a idear mecanismos para no perderlo, incluso para consolidarlo; así, las luchas entre federalistas y centralistas, que inscriben simbólicamente las luchas intraoligárquicas, van condensando un poder que pretende regresar a los privilegios de clase coloniales, pero bajo ropajes republicanos; de allí que el desarrollo de la participación política y la forma del Estado pretendieran mantener privilegios de las castas blancas coloniales, y que eso haya significado defenderse de la amenaza del ascenso por méritos militares y sin cortapisas sociales planteadas por el ejército libertador, lo cual representó, para las élites criollas, una amenaza de primer orden a su poder. (Guillén Martínez, 1996)

La división de la Gran Colombia iba a permitir a las oligarquías criollas mantener sus privilegios y tratar de idear regímenes políticos republicanos, aunque de dominación oligárquica, apuntalados en redes familiares y privilegios de las antiguas castas criollas que pretendían ser hegemónicas sobre otros grupos sociales y regionales. Por ello, se dieron fenómenos como la abolición paulatina de la esclavitud a partir de la libertad de vientres, es decir, una abolición a medias y solo para los hijos de quienes fueron esclavizados, la participación restringida en la política, a través del sufragio restringido y la imposición de un Estado centralista sobre las diferencias regionales. Dicha centralización se hizo evidente en la falta de órganos legislativos a nivel territorial. Para 1825 se crearon las Juntas Legislativas provinciales, que fueron abolidas en el periodo dictatorial de Bolívar (González, 1985-1986).

Uno de los casos más ilustrativos de cómo se pretendían conservar privilegios coloniales sucedió en el sistema de rentas del Estado de 1821, que dio cuenta de las condiciones de imposibilidad de desarrollar la igualdad republicana mentada en los discursos políticos de la época. Tal como lo afirma Margarita González, lo que estaba en juego en el sistema económico de rentas del Estado no era solo la financiación del

erario, sino la modificación de estructuras sociales de la época colonial; este fue el salto cualitativo que no se dio. Una de las demostraciones de ello fue la conservación del tributo indígena como fuente de rentas públicas, claramente era un tipo de imposición que partía de la consideración de los indígenas como vasallos del rey, es decir, como hombres no libres en abierta contradicción con el republicanismo y la democracia; pero este punto de vista discriminatorio se impuso por parte de las élites neogranadinas y venezolanas, al preferir la tributación indirecta a la directa, ya que esta última obligaba a tributar de acuerdo al patrimonio, la propiedad y la renta (González, 1985-1986). De acuerdo con los análisis de las rentas del Estado, Salvador Camacho Roldán, funcionario de diversas administraciones durante el siglo XIX, demostró que las rentas de 1849 no alcanzaron a ser ni la mitad de lo que fueron en los últimos años del siglo XVIII (Camacho Roldán, 1923), es decir, se prefería un sistema de rentas indirectas, que era altamente perjudicial para el Estado, a cambio de conservar los privilegios de las oligarquías republicanas.

En cuanto al orden administrativo, se crearon secretarías dependientes del ejecutivo central para diferentes asuntos: Hacienda, encargada de la recaudación de impuestos; Guerra y Marina, encargada de asuntos exteriores y de orden de los ejércitos; y las direcciones nacionales que desempeñaban la labor de recaudar diferentes rentas monopólicas: tabaco y diezmos. Todas estas secretarías contaban con direcciones regionales dependientes del ejecutivo central.

La Nueva Granada (1832-1850)

En líneas generales, la Constitución de 1832 otorgó una mayor autonomía regional a las provincias, lo cual permitió que tuvieran un poder legislativo propio que dictaminaba presupuestos provinciales, establecía quiénes podían ser candidatos a las gobernaciones enviando listas al ejecutivo central; pero, al mismo tiempo, el presupuesto era local y debía servir para cumplir con compromisos como obras públicas, haciendo gala de una autonomía regional ampliamente reclamada desde inicios de la República.

Administrativamente, la estructura orgánica de la hacienda fue reformada en 1832 y sirvió para unificar la recaudación, centralizó rentas, reguló los gastos del Estado mediante la creación de una jurisdicción contenciosa de Hacienda. No obstante, su sistema volvió

a asumir un perfil de impuestos regresivo, pues rebajó los impuestos de importación en un 30 %, incrementó la alcabala en un 7 %, amplió la cobertura del impuesto de registro de instrumentos públicos, y el del papel sellado, en un 50 %, autorizó el endeudamiento del ejecutivo por 20 000 para obtener dinero para los gastos del Estado más urgentes (Flor Ortega, 2015). A pesar de estas reformas, el estado general de la Hacienda era precario, a lo cual hubo que sumar una nueva guerra civil, la de los Supremos, que exigía aún más gastos. Se requirió, por tanto, otra reforma en 1846, la cual fue implementada en la primera administración de Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849) y creó, para la hacienda, cinco direcciones: “Dirección General de Tesorerías, Dirección de Crédito Nacional, Dirección de Rentas Estancadas (encargada de salinas, aguardiente y tabaco), Dirección de Diezmos y Rentas Menores (encargada del papel sellado, hipotecas y registro, almoneadas y venductas), Dirección de Aduanas” (Flor Ortega, 2015, p. 7). No obstante, a pesar de este esfuerzo por fijar normas, los funcionarios no tenían claridad en sus funciones.

La otra cuestión que resultó determinante en el funcionamiento de la hacienda pública, consistió en la manera como se llevaban las cuentas. Existía, según la reforma de 1832, la partida doble como método de contabilidad; pero las oficinas de hacienda seguían dando cuenta de los recursos mediante el sistema de cargo y data, aplicado desde la época colonial, donde el funcionario se hacía cargo de todo lo que se le entregaba y, al final, respondía con lo que se gastaba y devolvía lo restante. La cuestión era que como se legaba esto al funcionario, no se podía examinar con minuciosidad el funcionamiento y gasto de cada dependencia, lo que generaba imprecisiones a la hora de ejecutar los presupuestos. Críticos como Rufino Cuervo indicaban que lo pertinente era que cada dependencia llevara libros y cuentas que luego fueran revisados por la contaduría general (Cuervo, 1843). En líneas generales, se puede decir que la hacienda operaba conforme al antiguo sistema colonial, por ello, la reforma de 1847, creada por Florentino González, pretendía ser más técnica y racional. Por último, se encuentra la reforma aduanera, del 5 de junio de 1845, que unificó todos los derechos de importación utilizados en la época colonial en un solo arancel de liquidación de bienes importados, a través de un complejo sistema de derechos diferenciales que, para muchos funcionarios, resultó oneroso en su manejo (Galindo, 1978).

La división partidista: liberal versus conservador

La diferencia partidista, en el par opuesto de liberal versus conservador, se originó en la clase dominante, en la oligarquía. El origen de esta diferencia, según Fernando Guillén Martínez (2015, pp. 223-338), estuvo en la guerra entre federalistas y centralistas, en el siglo XIX en los años inmediatamente posteriores a la independencia de 1810, como el conflicto inaugural del periodo republicano. La manzana de la discordia en el banquete de las oligarquías criollas, que recién saboreaban su triunfo sobre el yugo de España, fue la forma que debía tomar la organización de la nueva República; y lo que se jugaba en este primer conflicto era la decisión sobre cuál gremio detentaría el poder efectivo: los hacendados, partidarios de un federalismo, o los comerciantes partidarios del centralismo. Según Guillén Martínez, los hacendados ganaron y su triunfo se selló con la segunda independencia, la de 1819. En adelante, hasta el presente, el poder hacendatario ha sido el criterio del norte de los destinos de Colombia, y solo con base en este poder es que pueden explicarse sus fenómenos sociopolíticos. La historia del siglo XIX –para Guillén Martínez–, con su cohorte de guerras, es el vaivén de los avatares que constituyen las desavenencias políticas internas de la clase hacendaria.

La posición de Guillén Martínez es justa en un sentido: en ver en el desarrollo de la historia de Colombia, incluso hasta el segundo Frente Nacional (es justo agregar que hasta hoy), el dominio del poder de los hacendados. Sin embargo, este autor se equivoca en su convicción de que los hacendados hayan triunfado sin más sobre los comerciantes. Por otra parte, dentro de la misma clase dominante, el origen de la diferencia partidista lo pone Guillén Martínez como un fenómeno de poca monta, ligado simplemente al dominio burocrático. Pero ¿por qué para repartirse la burocracia es menester inventarse una diferencia tan radical? Lo interesante de Guillén Martínez es que añade, sin problema, que estos hacendados que se inventaron partidos opuestos para el acceso a la burocracia, y tramitaban este acceso por medio de guerras civiles, no tenían problemas en deshacer sus diferencias de partido en momentos convenientes, como, por ejemplo, en el proceso de la Regeneración, la cual Guillén Martínez (1986) no duda en calificar de primer Frente Nacional. Hacendados que se inventan sangrientas diferencias de partido para acceder a la burocracia; y que luego las deshacen para repartirse la burocracia. La tesis de Guillén Martínez no deja de tener cierto aire de banalidad. Si en el dominio del Estado,

o sea, el control de la burocracia, tanto se oponen radicalmente como se juntan es porque las diferencias partidistas no se relacionan con la simple posesión de la burocracia, están más allá de esta, y el más allá de la burocracia es la política. La banalidad de la tesis de Martínez está en que pretende disolver una diferencia política en rencillas por puestos burocráticos. Los partidos políticos, liberal y conservador, son políticos porque ahí está su origen, en la política.

Los partidos políticos nacieron de diferencias políticas genuinas, en el seno de la clase dominante; pues fueron producto de un conflicto de clase, pero no entre dos clases distintas, sino un conflicto en el seno de la misma clase. Germán Colmenares (1968) –más lúcido que Guillén Martínez en este aspecto– examina la relación entre los partidos y las clases sociales, relación esta que tiene que ver, de forma estrecha, con la ideología. Colmenares, como Guillén Martínez, reconoce el conflicto inicial entre hacendados y comerciantes; sin embargo, Colmenares otorga el triunfo a los comerciantes. Este triunfo es más consistente que un triunfo en bruto de la hacienda, como lo propone Guillén Martínez, pues el triunfo de la clase comerciante permite explicar, con menos enigmas, la conformación de la diferencia partidista. En el origen de los partidos se enfrentaron dos clases: una nueva, en ascenso, la burguesía comercial; otra vieja, clásica y casi caduca, la latifundista. El liberalismo decimonónico, en Colombia, tuvo su origen en las elaboraciones discursivas de esa clase comercial en ascenso; por su parte, el conservatismo emergió en las elaboraciones discursivas de la resignada clase de propietarios latifundistas que vivían, otrora, a sus anchas durante el régimen colonial. La tensión entre partidarios del antiguo régimen (conservadores) y modernizadores (liberales) contribuyó a alimentar los conflictos políticos del siglo XIX. Colmenares hace referencia a una “revolución”: si bien la Independencia fue, inicialmente, el cambio de unos años por otros, sin mayores alteraciones sociales iniciales, pasados casi treinta años del triunfo definitivo sobre España comenzó la revolución, es decir, la lucha de la burguesía comercial contra el antiguo régimen colonial; en suma, comenzó lo que podría ser una suerte de modernización, la conformación genuina de la República en términos de su inserción en el concierto del desarrollo del capitalismo mundial. Esta inserción cogió, no obstante, un rumbo determinado por los conflictos en el seno de la clase dominante, es decir, los conflictos entre el propietario latifundista y el burgués comercial.

El liberalismo, como interpretación de las condiciones del rumbo que había de tomar la nueva República, logró, luego de la primera mitad del siglo XIX, hacerse con el poder hasta finalmente imponer el federalismo de la constitución de Rionegro, en el contexto de la agroindustria de exportación del tabaco, la quina y el café. Pero el conservatismo, partidario inicialmente del proteccionismo (en el gobierno de José Ignacio de Márquez) encontró, finalmente, su feliz oportunidad en la crisis económica de la década de los ochenta del siglo XIX, cuando, por efecto de esta crisis, el edificio federal con sus políticas comenzó a desmoronarse. Los radicales perdieron terreno y, finalmente, el poder. Comenzó entonces la regeneración conservadora, marcada por una fuerte alianza con la Iglesia católica. En realidad, fue la ideología de la Iglesia la que alimentó al conservatismo, pues durante el Olimpo Radical, también los hacendados conservadores se habían beneficiado con la bonanza comercial; es más, como dice Colmenares, realmente, los burgueses comerciales se habían vuelto hacendados. Las bondades del Olimpo Radical les habían convencido de la inocuidad de las medidas proteccionistas. Como lo reconociera el propio Mariano Ospina, fundador del Partido Conservador –tal como lo cita Colmenares (1968, p. 100) –, “la única bandería conservadora que tiene vida y muestra resolución y vigor es la que obra por sentimientos religiosos. El rojismo no tiene más enemigo que le haga frente en la Nueva Granada que el catolicismo”. Estas afirmaciones de Ospina –como se sabe– fueron luego llevadas a la práctica por Núñez, otrora radical y luego convertido al conservatismo, cuando claudicó ante el poder de la Iglesia católica y llevó a cabo el acuerdo con la Santa Sede.

La diferencia entre liberales y conservadores, inicialmente, fue la forma en que la clase dominante tramitó sus conflictos internos y se legitimó frente a las otras clases, las sometidas a su poder; a través de la diferencia partidista desarrolló su conciencia de clase. Tanto Guillén Martínez como Colmenares coincidieron en la vacuidad de las ideas políticas de los discursos de los conservadores y liberales en el siglo XIX. No les reconocen, a los sendos discursos, un contenido positivo ligado a la realidad política de la sociedad colombiana decimonónica; pero es que el papel de la ideología no es ligarse a la realidad, como en el discurso de la ciencia, sino legitimar las pretensiones de una clase. No importa si esos discursos se alimentaron de la figura francesa o si se alimentaron de las encíclicas papales, lo que importa

es la forma como, mediante ellos, la clase dominante de hacendados y burgueses comerciales se legitimó como necesaria para desarrollar los destinos de la república. La historia política de Colombia en el siglo XIX fue el proceso de la incubación de la propia clase dominante como una unidad más o menos sólida, unidad cuya conciencia de clase se tramitó de forma genuina (al contrario de lo que ocurrió con el campesinado) a través de la diferencia partidista. El liberalismo y el conservatismo fueron los significantes de sus conflictos. No se consolidó una clase de burgueses empresarios industriales, como en el primer mundo, pues esta clase fue abortada luego de la guerra de los supremos. La incubación de esta clase implicaba el proteccionismo, que fue defendido por los conservadores, en el gobierno de José Ignacio de Márquez; no obstante, las condiciones fueron propicias a la burguesía comercial liberal. Así, la clase dominante decimonónica pasó del proteccionismo inicial al librecambismo radical. En tanto, la lucha se desarrolló contra el antiguo régimen colonial, se dio contra las instituciones fiscales proteccionistas para hacer el relevo del Estado en cuanto tuvo que ver con el comercio exterior, la exportación y la importación. Ahora bien, el gremio comercial se hizo él mismo hacendado, y esto muestra la unidad lograda por esta clase; las medidas liberales tomadas por los propios presidentes conservadores, que finalmente condujeron al triunfo de los liberales radicales en la guerra de las soberanías y la constitución de Rionegro, estos hechos evidencian que, finalmente, la modernización estuvo de parte del liberalismo. El triunfo de la hacienda en simbiosis con el comercio consolidó a la clase dominante.

Hasta el siglo XXI, esa simbiosis amenaza con ser una alianza sempiterna. En el siglo XX, tal alianza, a través del modelo sustitutivo, se consolidó en la agroindustria del café. Y a mitad de siglo XX, un nuevo conflicto, coloreado por las centenarias banderas contrapuestas de liberales y conservadores, volvió a emerger como un resucitado que se negara a morir pese a que los aires que otrora le dieran vida ya no existen. Y, en efecto, su nueva emergencia ya no fue la misma; la violencia de medio siglo XX no fue igual que la de las guerras del siglo XIX, pues en la mitad del siglo XX los enfrentamientos corrieron a cargo de los campesinos, sin que tomaran parte en esto las oligarquías mismas de la clase dominante. El proceso ideológico de la violencia de medio siglo XX no fue el mismo que el proceso ideológico de la constitución violenta de la clase dominante, hacendaria y comercial, del siglo XIX; la diferencia estriba en que la propia oligarquía hacendaria-comercial

había descubierto, con la Regeneración conservadora, que el Estado como estructura material de su poder político y social efectivo podía repartirse entre liberales y conservadores (Guillén Martínez, 1986; Malagón Pinzón, 2006). La idea del Frente Nacional, probada por primera vez en el periodo de la Regeneración, había puesto de manifiesto que las diferencias partidistas solo eran sendos significantes distintivos de posibilidades, alternas entre sí, del ser oligarca. *Liberal y conservador*, para el siglo XX, no eran ya más que un par de palabras primitivas con sentido antitético cuyo poder ideológico, si bien ya no enfrentaba, de manera ominosa, a las oligarquías en el poder, sí tuvo suficiente alcance para volverse el par antitético significativo que vehiculó una nueva violencia, la del siglo XX, en las zonas rurales de producción cafetera. La final unidad real de clase de la oligarquía en el Frente Nacional de la Regeneración significó la ominosa consagración del quiebre imaginario de la clase campesina sometida y el aplazamiento histórico de su unidad real de clase.

Contexto político y social de las reformas del medio siglo

“Novedades en la continuidad” (Carmagnani, 1984) o “Vino viejo en odres nuevos” (Guillén Martínez, 1996), son dos expresiones que dan vida al continuum interpretativo, no solo de Colombia sino de toda América Latina, en este periodo, y significan una élite política y económica que le sigue los pasos, en sus formas de acumulación de capital, a las élites del siglo XVIII: renta de la tierra, a partir de grandes propiedades, y explotación de minerales; sin embargo, las élites del medio siglo XIX naciente presentan una diferencia, una conciencia de su papel como élites para subsumir a las clases subalternas en un gran proyecto nacional, sin duda, dirigido por ellas mismas. Esta eclosión de la conciencia de clase de las élites latinoamericanas de este periodo de la República significa la emergencia de la oligarquía latinoamericana como tal. Si bien es cierto que el imperialismo europeo en su fase de despliegue significó un impulso importante para el vínculo con las materias primas de exportación, dicha influencia fue un catalizador de las élites económicas y políticas que, partiendo de sus orígenes coloniales, usaron el poder político especialmente para aumentar su dominación sobre las restantes capas sociales (Carmagnani, 1984).

La expansión del latifundio, en sus distintas versiones latinoamericanas (hacienda, estancia, fundo), es la expresión del control que las élites económico-políticas lograron, para convertir al continente hacia la producción de bienes para las economías europeas, y fortalecer su poder; todo esto con las reformas que, paulatinamente, permitieron trasladar el dominio de la tierra de comunidades religiosas e indígenas a sus manos, lo cual garantizó el crecimiento del latifundio a partir de medidas de carácter político y, en cierto sentido, esta sería una apropiación tradicional de la mano de obra o al menos su sometimiento a partir de formas tradicionales. Es necesario, entonces, entender al latifundio no solo como un elemento económico, sino de control social sobre la población, ya que la acumulación de tierras permite esencialmente controlar el principal factor de producción, la tierra, e impedir que las poblaciones marginadas lo hagan; sometiéndola, incluso, como mano de obra útil en la producción. Este control de la tierra, para producir el efecto de sometimiento al poder hacendario, explica por qué en la tierra poco importa recibir ganancias monetarias, pues era más importante controlar la sociedad y la política a través de la posesión de la tierra (Carmagnani, 1984).

En el caso colombiano, el latifundio fue utilizado para sembrar el tabaco, que fue el producto más significativo de esta prosperidad para las élites dominantes que, entre 1850 y 1870, basaron parte de su riqueza en el comercio internacional entregado por el Estado a los particulares; lo cual significó además la entrega de tierras productivas que en adelante quedaban vinculadas a la producción hacia el exterior (Carmagnani, 1984).

En el caso colombiano, este periodo correspondió políticamente a las llamadas reformas liberales que trajeron medidas de carácter económico como el desestanco del tabaco, la eliminación de resguardos, la abolición de la esclavitud y la eliminación de bienes de manos muertas que estaban en posesión de la Iglesia, los cuales, por vía de reformas, pasaron a manos de particulares. En este orden de ideas, la clase dominante era una clase rural que se relacionaba con otros grupos sociales por medio del clientelismo. Esta relación de carácter rural divide a los subordinados en dos categorías: los empleados de confianza y los peones; los primeros se unen al patrón por un contrato oral de trabajo y por lazos sociales de parentesco y padrino; mientras que los peones mantienen una relación más temporal y fluctuante. Los empleados de confianza reciben ciertos

privilegios del patrón por mor de la confianza (Carmagnani, 1984); en este orden de ideas, la dominación social del patrón sobre sus peones es mediada por sus empleados de confianza, son ellos quienes le sirven al patrón y median sus órdenes con los peones, por lo cual se trata de una relación mediada, no inmediata. Las relaciones en la ciudad generaron formas asociativas distintas, como las sociedades de artesanos y las sociedades de socorro mutuo, que intentaron desligarse del espectro de dominación del clientelismo y padecieron la represión, como en la Revolución artesanal de 1854, cuando las sociedades de artesanos fueron reprimidas, luego del golpe de Estado de José María Melo.

Políticamente, este poder oligárquico se proyecta en el monopolio del Estado; sus decisiones son consecuencia de este dominio oligárquico rural. Incluso, se puede añadir que, teniendo una mayoría de población analfabeta, la educación era un privilegio y, por ende, los altos cargos del Estado estaban reservados únicamente a los hijos de los oligarcas, de allí la persistencia de familias y lazos familiares en la dirección del Estado. Lo que sí existe entre estos grupos oligárquicos es una disputa por las familias que ostentan el poder, pero no un cambio de la hegemonía oligárquica. Lo que sucedió fue una disputa entre oligarquías, cada una de ellas anclada a una región, lo que dio lugar a conflictos entre zonas, pero que no significan una modificación de la estructura de clase oligárquica; era incluso la condición de imposibilidad de una oligarquía regional para controlar a otra de distinta región; por ello, el llamado periodo federal es la forma como los grupos oligárquicos regionales gestionaron estas contradicciones a nivel político (Carmagnani, 1984). Estos hechos son demostrables, en el caso colombiano, en las reformas del medio siglo y en el periodo federalista de los Estados Unidos de Colombia.

Las reformas del medio siglo XIX y la crisis del radicalismo

Se conoce con este nombre al periodo que va desde 1847 hasta 1862, debido a que en él se presentaron importantes reformas al Estado y la administración que significaron el abandono del centralismo de la naciente República y, con ello, la asunción de un liberalismo en lo económico y político que duró, por lo menos, hasta la Constitución de 1886.

El punto de quiebre fue la reforma de 1847, hecha bajo la administración de Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849), la cual significó un intento por modernizar la nación y darle una estructura distinta a la colonial. Este hecho se produjo en cabeza de Florentino González, quien propuso que el Estado se desprendiera de sus monopolios para alcanzar una mayor productividad, dicha propuesta se hizo con el llamado desestanco del tabaco, producto que dejó de estar monopolizado por el Estado y fue entregado a particulares, a pesar de ser una renta importante. Entre los argumentos para eliminar el estanco estuvo el de eliminar la burocracia que implicaba para el Estado el control de dicho monopolio, cambiando el gasto burocrático por la eficiencia privada a cambio de la creación de un impuesto a su exportación, lo cual le permitía al Estado evitar los gastos de administración del estanco (González, 1985-1986).

Similares argumentos se esgrimieron cuando se pensó en el librecambio, bajo el argumento de las ventajas comparativas del país para la producción de materias primas esenciales para la producción industrial en otros lugares, planteamiento defendido, una vez, más por Florentino González quien sostenía que, para los neogranadinos, resultaría nefasta una reforma arancelaria para proteger la producción, porque:

[Con las altas tarifas] se descuida, en consecuencia, la agricultura i la minería; se dejan de aprovechar las ganancias que ellas podían proporcionar; no hai medios de comprar, porque no se cría la riqueza que pudiera dárnoslos, i el consumo es necesariamente mui limitado, aunque la población no es escasa; porque no basta para consumir el que haya en un país muchos habitantes; es menester que estos habitantes tengan medios de consumir, i estos medios son riqueza, i esta riqueza no se obtiene sino produciendo cosas que se puedan vender con utilidad, como nuestros tabacos, nuestros azúcares, nuestros añiles, el café, el cacao, el algodón, las maderas preciosas, el oro, la plata i el cobre de nuestras minas, que se llevan á vender al mercado inmenso i rico de la Europa; i no fabricando aisladamente i sin máquinas lienzos y bayetas, que se han de vender á la miserable población indijena del país. (González, 1847)

Esta manera de interpretar el desarrollo de la Nueva Granada abrió las compuertas del liberalismo económico, durante el siglo XIX, y derivó en una reforma de la hacienda pública, dicha reforma consistió

en solicitar a las secretarías llevar la contabilidad ya no solo de las apropiaciones por dependencia, sino el detalle de las distintas cantidades que se libraban en las apropiaciones, sistema implementado por los sucesivos gobiernos liberales (Flor Ortega, 2015).

No obstante, los resultados de estas reformas no fueron los esperados, en especial porque los ingresos del Estado estaban cayendo ostensiblemente, como lo indicaba Manuel Murillo Toro:

El rendimiento del impuesto sobre las importaciones, que es lo que constituye esta renta [aduanas], ha estado muy distante de corresponder a los cálculos de los que con empeño sostuvimos la rebaja que se hizo por la tarifa acordada en 1847. En el último año solo ha producido la suma de 5 553 677 reales, es decir, 4 646 323 reales menos de lo que se calculó en la ley de presupuesto correspondiente; y 71 065 reales menos del producto del año anterior. (Murillo, 1850)

De esta manera, el déficit en el Estado fue la nota dominante. Incluso los impuestos que se mantuvieron de las rentas coloniales, como el diezmo, el quinto de oro, la renta de manumisión, los de hipotecas y registros, censos y pensiones, sal y rentas varias, resultaron más onerosos de cobrar y no compensaban lo que se recibía; en este orden de ideas, los gastos del Estado quedaban cada vez más sometidos al endeudamiento externo.

En cuanto a la gestión, Manuel Murillo Toro señaló que este sistema de hacienda carecía de funcionariado idóneo, además era muy engorrosa la forma de presentar los informes de gastos, lo que hacía que no fueran útiles a la hora de tener un estado real de la hacienda pública (Murillo, 1850). Para 1850, se habían descentralizado gastos y rentas y, para el Estado, solo quedaron aduanas, correos, papel sellado, amonedación, la quinta parte de las rentas municipales, los descuentos para cubrir las pensiones civiles, el producto de la venta o arrendamiento de los bienes nacionales, los intereses de demora y las multas que, por razón de los contratos celebrados por el gobierno general, se causaran a su favor (González, 1985-1986).

Para agravar la ya mermada situación de las rentas públicas, el Estado decretó la abolición de la esclavitud en la ley del 1 de enero de 1852; esta ley, para materializarse, implicó que el Estado indemnizara a los dueños con vales de deuda pública, lo cual complicó más la situación económica del Estado central. En cuanto a los regímenes de

propiedad se modificaron, para eliminar todo obstáculo para la compra y venta de tierras que, hasta ese momento, resultaban imposibles de apropiar; por ello, se hizo la abolición del mayorazgo, el régimen de tierras de resguardo y la desamortización de bienes de manos muertas, lo que facilitó la concentración de las propiedades a partir de su movilidad en el mercado, apropiación que, en su mayoría, quedó en manos de terratenientes. Como lo señala Fernando Guillén Martínez, por medio de un acaparamiento de tierras, a lo largo de la centuria, la hacienda tradicional se constituyó en una estructura dominante (Guillén Martínez, 1996).

El orden político entre 1863 y 1886

Este periodo fue el punto más alto de la autonomía federal, pero no su inicio, pues, como ya se había comentado, la descentralización comenzó desde 1850 e, incluso, provincias como Antioquia (1856), Panamá (1855) y Santander (1857) fueron reconocidas con amplia independencia política, fiscal y económica, hecho que terminó sancionado en la Constitución de 1858. Lo que sucedió después fue que se determinó una ruptura radical entre los gobiernos regionales, incapaces de formar una sola hegemonía nacional, que terminaron otorgando una amplia potestad de los Estados para elegir sus autoridades políticas de tipo ejecutivo, legislativo y judicial. Incluso, los varios intentos constitucionales en 1843, 1853 y 1863 fueron la manera como la élite oligárquica regionalizada buscó pactar un equilibrio en el poder oligárquico, que resultaba ciertamente complicado, no tanto por perder el poder frente a los subordinados, sino por imponer un solo grupo regional dentro del variado espectro de familias oligarcas regionales, con pretensiones de dominación de unas sobre otras, y que no aceptaban fácilmente algunas de las decisiones más “espinosas”, por ejemplo, las que tenían que ver con impuestos, rentas, gastos y organización del poder político; por lo anterior, dejar estos temas a los gobiernos regionales era una salida probable a un Estado central, incapaz de imponer estas condiciones bajo el carácter impersonal, de una constitución centralista. De hecho, la multiplicidad de constituciones mostraba que este mecanismo fue insuficiente, por lo menos hasta 1886. Se puede hablar, entonces, de la existencia de unos caudillos regionales fuertes que se insertaron en guerras contantes entre sí (Basilien-Gainche, 2008).

Los enfrentamientos en el interior de la oligarquía se expresaron en las guerras civiles, con su ideología partidista y su carácter regional materializado jurídicamente en las constituciones; de hecho, cada enfrentamiento partidista y regional terminó en una “resolución constitucional”. Así las cosas, por ejemplo, para el periodo de que se ocupa esta sección, la carta de 1858 estableció una unión de los Estados Federales en una confederación, que se denominó *Confederación Granadina*, lo que significaba que el poder central era una especie de enajenación de las voluntades políticas de cada Estado federado, situación que limitó el gobierno central a las funciones de arbitraje de litigios entre Estados federales, relaciones exteriores, denominación de tipo, ley y peso de la moneda central, concesión y privilegios en la construcción de vías nacionales (art. 15) (Confederación Granadina, 1858). En abierto contraste, los gobiernos de los Estados federados tenían todas las demás facultades y deberes que no tenía el Estado central; entre ellas estaban: elegir su propio gobierno, manejarse autónomamente en materia judicial, tributaria con ingresos que no choquen con los de la Confederación (artículos 8 al 11) (Confederación Granadina, 1858); incluso, durante el periodo federal del siglo XIX, se llegó a considerar que la soberanía de cada Estado –la sospecha de que esta fuera amenazada por parte del ejecutivo central o de otro estado– era razón más que suficiente para plantear un conflicto bélico (Borja, 2010).

Un país en guerra civil

Colombia era, en el siglo XIX, un país predominantemente rural y con un desarrollo económico y social centrado en la región Andina, con 1 300 000 km² y con cerca de 2 700 000 habitantes de mayoría mestiza y, en menor medida, blancos, indígenas y negros.

La guerra de 1859-1862. Una guerra desde las instituciones públicas y entre burocracias

La guerra entre 1859 y 1862 consistió en una serie de conflictos entre el Estado central y los Estados federados, donde se definió un nuevo orden institucional, consagrado posteriormente en la Constitución de 1863, con la consecuente generación de una estructura interna del aparato del Estado: unos derechos civiles, los distintos alcances de la

autonomía regional, se constituyen en formas en las que se fueron trazando las líneas generales del Estado nacional colombiano (Uribe y López, 2008).

No obstante, al referirse a la guerra de 1859-1862, las investigadoras María Teresa Uribe y Liliana López han bautizado a este periodo como el de la *guerra por las soberanías*, indicando que uno de los motivos centrales fue la disputa por los atributos soberanos de los Estados federales y el Estado central, disputa librada entre burocracias públicas armadas, desplegadas dentro del corpus administrativo, institucional y legal del Estado. Vale la pena destacar que en esta guerra se trataba no de rebeldes que intentaran levantarse contra el Estado, sino de funcionarios públicos que hicieron parte del Estado y que, usando los recursos institucionales de su cargo, y las interpretaciones jurídicas, pretendieron controlar la sociedad y a sus propios rivales, bien sea de las regiones o de los partidos opositores. Ahora bien, una vez terminada la confrontación bélica y definidos de nuevo los límites de los Estados, se logró consolidar la autonomía total del poder civil frente al de la Iglesia y consagrar amplias libertades civiles, aunque con dificultades en su aplicación (Uribe y López, 2008).

En detalle, la guerra por las soberanías supone una existencia formal del Estado moderno, escenario de disputa en el que se dirimen tensiones y se juegan estrategias de poder de los diferentes actores, es decir, se aspira a instaurar un Estado con dominio directo en la sociedad, bien sea por medios, jurídicos, administrativos o incluso bélicos, que en el caso del periodo 1859-1862, se surtió como una combinación de todos ellos, a través de la confrontación de las soberanías, de los grupos regionales y partidistas. En este eje analítico, se puede comprender que haya existido una confrontación en las armas, en las leyes y en los entornos jurídicos de las élites locales y la élite central, entendiéndolo que esta última no lograba imponer una lógica del todo burocrática e impersonal en la administración, a la que solían resistir los poderes locales. Esta doble soberanía, del Estado central y de los Estados federados, después de la guerra, quedó consolidada en un Estado central que conservaba la potestad de dirigir las relaciones internacionales y con algunas atribuciones de carácter interno, y una soberanía de los Estados con pleno control institucional y legal sobre sus propios entornos, todo ello quedó plasmado en la Constitución de 1863 (Uribe y López, 2008).

Esta guerra fue, de hecho, una guerra civil, es decir, en un territorio bajo un mismo Estado, una facción o bando tomó las armas contra él con el objeto de arrancarle el poder o ponerle condiciones; no obstante, no se trató de una guerra entre civiles, sino más bien entre burocracias de los Estados federados, bien sea como conflictos partidistas (liberales versus conservadores) en un mismo Estado como ocurrió, en el Estado de Magdalena o de Estados soberanos contra el Estado central, que incluso fue acusado de apoyar a los rebeldes al interior de los Estados como en Santander, cuando los Estados levantaron su protesta contra las decisiones del Gobierno nacional que afectaban la soberanía de los Estados, como en el Cauca, donde se generó un conflicto directo entre Tomás Cipriano de Mosquera, jefe del ejecutivo del Estado del Cauca y Mariano Ospina, jefe del ejecutivo central (Arboleda, 1994).

Conflictos desde la administración

La soberanía de los Estados, declarada en la Constitución de 1858, comenzó a ser puesta en tela de juicio, toda vez que el Gobierno central, presidido por Mariano Ospina, comenzó a desarrollar una legislación, promovida desde el ejecutivo, con una clara influencia en el Congreso de mayorías conservadoras. Leyes de elecciones, de hacienda y de organización de la Fuerza fueron mermando la autonomía de los Estados, que había sido puesta en la carta de 1858. En cuanto a las leyes de elecciones, hubo dos aspectos importantes: los consejos electores, antes de la ley de 1859, fueron manejados por las provincias; en adelante, este consejo iba a ser nombrado por el Gobierno central de la Confederación, dicho consejo decidía las listas de electores, formando el censo electoral y, en segundo lugar, se redefinirían por parte del gobierno central el ordenamiento territorial electoral, estas dos reformas claramente violaban la Constitución.

La Ley de Hacienda de 10 de mayo de 1859, expedida por el Congreso Nacional, restó poder para el manejo de la hacienda a los gobernadores provinciales, al imponer la figura del intendente nombrado por el presidente, figura que, además de las atribuciones de rentas y gastos, les daba a los intendentes la potestad de imponer cargas cada dos Estados, violando incluso la división territorial impuesta en 1858; aparte de esto, los intendentes eran en su mayoría conservadores y estaban en contra de los gobernadores provinciales (Pérez, 1862).

Por último, la ley de Fuerza Pública, expedida el 14 de mayo de 1859, pretendía articular los ejércitos de los Estados con la Fuerza Pública Nacional; según la ley, dicha articulación era necesaria para conjurar cualquier evento bélico interno o externo; para lograrlo, cada Estado debía tener un inspector que organizara la fuerza, lo que conllevó la pérdida del monopolio de la fuerza legítima que tenían los Estados, según la Constitución de 1858 (Uribe y López, 2008).

Se puede decir, entonces, que estas tres decisiones, y sus implicaciones para la soberanía de los Estados, fueron las causas de la guerra: explícitamente, el asunto de las leyes, los reglamentos y los procedimientos, los que condujeron a que los Estados se rebelaran contra el Gobierno central. Los estados de Cauca, Santander, Bolívar y Magdalena eran liberales y, por supuesto, se opusieron a las mencionadas leyes y solicitaron su derogación; también se unió a ellos el Estado conservador de Antioquia, aunque hizo la salvedad de no considerar inconstitucionales las leyes. En síntesis, se planteó la guerra para defender la institucionalidad, contando con dos bandos, el primero de ellos que contaba ya con cinco Estados en contra del Gobierno y el bando opositor, que estaba encabezado por el gobierno conservador de Mariano Ospina y los gobiernos de Cundinamarca, Boyacá y la provincia de Pasto, a la que más tarde se unió la de Quindío. Finalmente, esta guerra la ganó el bando de las provincias liberales, que derrotó al gobierno de Ospina, en cabeza de Tomás Cipriano de Mosquera.

La Constitución de 1863

Si entendemos esta guerra de 1859-1862 como la lucha por las soberanías, la Constitución de 1863 puede entenderse como la carta de batalla que las élites regionales le impusieron al Estado central, es decir, que el bando liberal de las provincias defensoras de las soberanías se convirtió no solo en el ganador, sino que plasmó su nueva correlación de fuerzas en la Constitución de 1863. Este carácter impuesto a través de una guerra signó buena parte de su contenido, pues dejó fuera del pacto político a los conservadores.

En el análisis de su contenido, la Carta de 1863 dio lugar a un régimen político que descansaba en la soberanía de cada uno de los Estados que conformaban el territorio, llamado en adelante Estados Unidos de Colombia (1863), remarcando aún más la reducción de las

potestades de un Gobierno central, que perdía, vía constitución, el derecho de arbitrar las diferencias entre Estados y sometía la elección del presidente de la Unión a los votos de los Estados, con un periodo de dos años y sin posibilidad de reelección, lo cual hacía depender su poder de la voluntad de los Estados, o sea, se daba su sometimiento a ellos; en este sentido, la constitución recogía una larga tradición federalista. El presidente de la Unión tenía un gabinete de cinco ministros que gobernarían con independencia en cada una de sus ramas. En el caso del legislativo se estableció un Senado que representaba los Estados y cada uno tendría tres senadores; para la Cámara esta tenía representación nacional a razón de un representante por cada 50 000 almas y uno más por el residuo que no bajara de 20 000 y un poder judicial.

En el orden de la sociedad civil y el manejo económico de la propiedad privada, se impuso la restricción del manejo de la Iglesia sobre la población, así como un límite a las propiedades privadas, incluyendo las de la Iglesia que, en adelante, deberían tener como todas las demás el carácter de enajenables y divisibles; la única excepción que se hizo al respecto fue con los censos enajenados al Tesoro Nacional (Estado Unidos de Colombia, 1863).

En el gobierno y la administración este era de órbita exclusiva de cada Estado federal, como tal la Constitución estableció:

Los agentes del Gobierno de la Unión, en materia de hacienda, militar o cualquier otra, ejercerán ordinariamente sus funciones bajo la inspección de las autoridades propias de los Estados, según su categoría. Dichas autoridades lo son también del orden federal en todo lo que requiera mando o jurisdicción; y deben, por tanto, cumplir, bajo estricta responsabilidad que les exigirán los altos poderes federales conforme a esta Constitución y las leyes de la materia, los deberes que aquellos les impongan según sus facultades. (art. 20, Estado Unidos de Colombia, 1863)

Lo anterior amerita, con el fin de detectar las formas de administración de la época, subrayar muy someramente –y hasta donde la investigación histórica lo permite– las condiciones de la administración pública bajo el periodo federal, para lo cual se presentarán brevemente los casos de Santander, Antioquia y Cauca, a fin de ilustrar las formas cómo se dio dicha administración en el periodo federal.

El federalismo en el Estado de Santander

El Estado de Santander fue uno de los lugares donde más influencia tuvo el liberalismo radical; de hecho, Manuel Murillo Toro fue redactor de la Constitución de Santander en 1857, considerada una de las más progresistas de su época en lo que respecta al reconocimiento de los derechos individuales y las libertades amplias. No obstante, en materia económica, la desfinanciación del Estado en esta constitución, como en las constituciones de 1821 y 1838, mostró que su principal problema residía en las implicaciones del liberalismo económico, donde el Estado perdía su papel central en la economía, y bajo el principio de “dejar hacer, dejar pasar” se permitió, entre otras cosas, la libertad de importaciones, lo que condujo al rotundo fracaso de las manufacturas y perjudicó al artesanado. El otro problema estuvo en la renuncia a los monopolios estatales, entre ellos el del aguardiente, que trajo una crisis fiscal. Así mismo, con el déficit resultaba imposible construir vías de comunicación, para las cuales se convocó a inversionistas privados que nunca se animaron a emprender la costosa aventura de comunicar a Santander con el resto del país. Luego de la Constitución de 1863, se intentó regresar al monopolio del aguardiente en el Estado, medida que no alcanzó a compensar el déficit (Kalmanovitz, 2006).

Federalismo en Antioquia

La imposición de la Constitución de 1863 fue compleja en Antioquia, sobre todo en materia religiosa, pues Antioquia no tenía mucho de Estado laico, por el contrario, sus habitantes eran profundamente religiosos, por lo cual no fue de buen recibo entre los conservadores, ni la expropiación de bienes de manos muertas, ni el control de la Iglesia por parte del Estado. Por lo anterior, los conservadores se alzaron frente al primer gobierno federal, el del presidente Pascual Bravo. La Revolución conservadora de 1864 logró controlar el Estado de Antioquia e imponer como presidente a Pedro Justo Berrío. Luego de la guerra de 1877, llegó a la presidencia Julián Trujillo, quien sometió al gobierno de Antioquia de nuevo al liberalismo (Zuluaga Gil, 2009). En cuanto a las finanzas, siempre fue claro que los conservadores se opusieron a las contribuciones directas, pues afectaban sus riquezas y su propiedad; por lo cual el Estado respaldó sus ingresos en el éxito de la renta generada por la explotación del oro, la renta del aguardiente, el comercio y la incipiente producción de café, incentivada por el proceso de colonización; situaciones

todas que le otorgaron a Antioquia como Estado un papel de primer orden como bastión conservador durante el periodo radical, y proceso económico de relativa prosperidad, además de una de las más modernas legislaciones de minas del país (Kalmanovitz, 2006).

El Estado soberano del Cauca

Como lo ha señalado Miguel Borja, el Estado del Cauca fue el principal escenario de la guerra federal (Borja, 2010). Luego de la Constitución de 1863, el ejercicio de la soberanía caucana quedó en cabeza de Eliseo Payán, quien desde 1865 y hasta 1867, ejerció la dirección del Estado y estableció una constitución radical en 1865, que reprimió fuertemente a los conservadores, quienes se levantaron en armas y fueron derrotados por Payán y por Julián Trujillo. A través de la constitución, los conflictos se agudizaron entre liberales radicales y mosqueristas, lo cual llevó a que los radicales expulsaran a Mosquera como presidente de la Unión e inició lo que se conoció como el Olimpo Radical, es decir, un control del gobierno nacional por parte de los liberales radicales, que duró hasta 1880 (Valencia Llano, 2008).

Nuevamente, la nota dominante en el Gobierno caucano, como lo fue en Santander, fue la ampliación del ejercicio de la ciudadanía, cosa que incomodó a antiguos terratenientes esclavistas. Se calcula que la base ciudadana del Cauca fue de 50 000 sobre una población de 500 000, se otorgó, en especial a través de la constitución caucana de 1872, mayor autonomía a nuevas municipalidades que a través de las corporaciones municipales en la cuales podían tomar sus propias decisiones. Por supuesto, esto no acabó de un tajo las prácticas clientelistas, pero sí hubo lugares donde la participación de las regiones dentro del gran Cauca fue mucho mayor (Valencia Llano, 2008).

Crisis del régimen político federalista

Podría decirse que la organización política de América desde el siglo XVI hasta el XVIII se caracterizó por una fuerte tendencia a los gobiernos regionales, y que las reformas borbónicas intentaron oponerse a dicha tendencia con su proyecto centralizador, que para ese momento mostró su fracaso a través de los marcados procesos de independencia. Esta llamada independencia no fue un proceso centralizado, más bien

se trató de diversos movimientos que desde inicios del siglo XIX no cesaron de ocurrir en forma de cabildos abiertos, así como de emancipaciones de cada uno de los cabildos. En realidad, fueron rebeliones de provincias y, de hecho, distintas tendencias historiográficas han hecho caso omiso a un proceso provincial y a las constituciones provinciales de la primera República (Zuluaga Gil, 2009)¹.

En su marco integrador, las élites políticas colombianas han pretendido mostrar una especie de épica, de camino hacia la construcción de la Nación, donde el experimento del federalismo, como forma de distribución territorial del poder y materialización de las contradicciones intraoligárquicas, fue parte de un elemento oscuro y siniestro de la formación de la Nación, superado por el centralismo, que es el régimen político que hasta hoy constituye a Colombia como república unitaria. En realidad, y en contraste con esta explicación, durante la República, posterior a la monarquía española, lo que hubo fue una república con fuertes tendencias regionales, de hecho, tampoco existía un desarrollo económico común.

La Regeneración, en este sentido, se ha mostrado como un proceso que, aunque complejo, logró por fin consolidar la República, de forma definitiva en una especie de construcción de camino hacia la Nación. La Regeneración, y en especial el inicio de este periodo, demostraron que el modo centralista fue no solo un fracaso, en su primera etapa, sino que seguía mostrando dificultades, aunque pareciera más cercano a un modelo ideal de república. Lo cierto es que la pregunta por el régimen federalista se extinguió tanto de la historia como de la práctica política, que no volvió siquiera a pensar en un régimen de organización territorial de carácter federalista, así que en el relato histórico el camino hacia la Nación ganó terreno en el imaginario colectivo.

La otra cuestión tiene que ver con el conflicto entre partidos y facciones de ellos, hecho que dio pie a la contienda electoral de 1875, que enfrentó a los llamados liberales independientes y seguidores de Rafael Núñez en 1875 y a los seguidores del liberal radical, Aquileo Parra. En dicha contienda se intentó mostrar ante la opinión pública todos los males causados por el libertinaje a que dio lugar el liberalismo

1 Cundinamarca (1811), Tunja (1811), Antioquia (1812), Cartagena (1812), Popayán (1814), Mariquita (1815), Neiva (1815).

radical. Una muestra de ello fue el llamado Motín del Pan de 1875 en Bogotá (Polo Buitrago, 2008).

El proyecto liberal radical, que fue encabezado por jóvenes de capas medias de las provincias, puede entenderse con un proyecto forjado desde las regiones, representadas en Estados como Santander, Cundinamarca y Boyacá. Esos jóvenes, como políticos, abogados, profesores o comerciantes, pretendían llegar a un poder que hasta ese momento no habían ejercido, eran más bien de familias provincianas distinguidas de la alta aristocracia colonial, preocupados por desarrollar actividades como el comercio y la enseñanza; tal vez esos son sus dos mayores proyectos políticos, el comercio y la reforma de los sistemas de enseñanza con tendencias laicas y su defensa a ultranza del poder regional (Santoyo, 2006).

Conclusiones

Las reformas borbónicas marcaron una forma centralista de la administración pública donde la Corona intentó recuperar su control frente al poder criollo de las colonias que se había consolidado durante la dinastía de los Habsburgo. Esta forma de dominación centralista entró en contradicción con la forma tradicional de dominación bajo el periodo de la dinastía de los Habsburgo, al menos en dos órdenes: el primero de ellos tuvo que ver con un excesivo control por parte de la Corona de los gobiernos en América subordinando ese poder al poder imperial, que quebró la tradición pactista del periodo anterior, en el que cualquier implementación de una reforma administrativa se negociaba con un poder criollo creciente, y notable a través de los cabildos, como forma administrativa fundamental. En un segundo aspecto, el centralismo borbónico ponía cortapisas al poder criollo representado en los mencionados cabildos provinciales. Estas reformas, que se implementaron autocráticamente por parte de la monarquía, desconocieron un poder criollo creciente, lo cual trajo dificultades a la misma Corona y sus grandes reformadores, entre ellos, el más notable: José de Galves. Comenzaba entonces a asomar una inconformidad criolla con el régimen borbónico que, aunque no se puso en términos de independencia de las colonias, sí hizo hincapié en que no se podía pasar por encima de los poderes criollos propiamente americanos y descentralizados.

Es en este contexto que la llamada independencia en sus dos momentos permite vislumbrar no solo el poder criollo preexistente, sino a los cabildos y sus poderes claramente locales, como la forma administrativa dominante del primer proceso de independencia, y su versión de cabildos abiertos, que se produjeron en distintas ciudades, aprovechando la coyuntura crítica de España. Al mismo tiempo, los cabildos abiertos mostraron que entre las élites criollas existían profundas diferencias –cuestión que al menos entre 1810 y 1813 facilitó el proceso de Reconquista–, las cuales tuvieron que superarse en la siguiente etapa, pues la Reconquista había mostrado que la Corona española recuperó sus fueros a sangre y fuego. En síntesis, el segundo proceso de independencia forzó a las élites de los cabildos a superar sus diferencias regionales y enfrentarse al Imperio español.

A pesar de este proceso político encabezado por las élites criollas, esto no significó un cambio radical en la sociedad de castas, donde existían diferencias raciales que pasaban por el argumento central de la dominación y la explotación social desde el Estado. Así las cosas, las élites criollas se autodenominaron gobernantes y mantuvieron las diferencias sociales del antiguo régimen español, lo cual redundó también en formas administrativas que conservaron la tradición monárquica, bajo la República, incluso radicalizaron la explotación de indígenas al eliminar los resguardos durante la segunda República. Igualmente, mantuvieron un régimen de impuestos que profundizaba las desigualdades en la sociedad de castas. Los impuestos indirectos y las rentas estancadas siguieron siendo la fórmula de sostener la hacienda pública, cediendo de paso algunos monopolios a manos privadas –como fue el caso del tabaco– lo que causó una profunda crisis en las finanzas del Estado, cosa que no preocupaba mucho a las élites criollas, que comenzaron a ver en el endeudamiento una alternativa para conservar sus privilegios como casta superior. Por eso, un rasgo sobresaliente del Estado en su primera fase como república fue la crisis económica.

Por otra parte, a pesar de la crisis económica de la hacienda pública, esto no significó que las élites criollas vieran en este un botín, para asignar cargos a sus propios parientes en la administración y quedarse con los exiguos dividendos de un Estado pobre, y así hallar en el Estado una forma de conservar privilegios, de mantener un estatus. Puede decirse que el Estado se constituyó en un patrimonio personal de quienes

gobernaban, de hecho, se conservó un Estado patrimonialista controlado por una oligarquía que, aunque dividida, seguía siendo oligarquía.

Los conflictos entre oligarquías regionales se trazaron mediante guerras civiles de unas regiones contra otras, lo cual empeoró el panorama de un Estado desfinanciado, pero que procuró a las familias criollas escenarios donde los poderes regionales podían dirimir sus diferencias con las guerras y ampliar sus posesiones, de tierras sobre todo, a partir del saqueo propio de la guerra. Así que las guerras civiles caracterizaron a un Estado que, aunque centralista, en lo profundo conservaba una estructura regional muy fuerte y de conflicto, en una constante guerra por las soberanías.

Esa situación conllevó una resolución político-administrativa que se veía venir desde el inicio de la República, un régimen federalista que ya se presentía desde la independencia, pero que comenzó a adquirir legitimidad e institucionalidad desde 1843, y que se consolidó con el federalismo de la Carta de 1863, época en la que no era claro que un Estado pudiera dominar a otros, así que se pactó una solución intermedia con un reconocimiento de un orden confederado a cambio de la completa autonomía provincial. Las ramas de poder público quedaron regionalizadas y su poder se anclaba en las élites regionales, dominantes. Esto condujo a una mayor autonomía de las provincias más ricas, como fue el caso de Antioquia y Santander, pero a un deterioro de las provincias más pobres, que eran incapaces de sostener su poder regional sin un acceso al ejecutivo central, como el caso de Popayán, rica en tierras y en minas, pero sin autonomía regional.

En la estructura administrativa resultó evidente que el Estado en formación adquirió la forma de las élites criollas, fragmentadas y que en cierto sentido impedía la formación de lo público estatal, a cambio de sus intereses patrimonialistas y, por ende, particularistas. Este periodo, que va desde 1810 hasta 1875, puede considerarse como el periodo de nacimiento de un Estado colombiano que no acababa de formarse.

Por último, la llamada conciencia de clase, como proyecto elitista, es decir, la idea de las mismas élites dominantes de controlar el Estado y la sociedad en todos sus aspectos, tuvo en la diferenciación liberal-conservadora una de sus herramientas fundamentales a mediados del siglo XIX, como en algún momento lo fue el ejército bolivariano, en el periodo posterior a la Patria Boba y pionero de la segunda independencia. Esta conciencia comenzaba a emerger con cierta

claridad, pues permitió que las élites criollas hicieran suyo el Estado como una sola oligarquía, cuyas diferencias podrían ser tramitadas a través de un Estado centralista que nunca más volvió a aproximarse al federalismo, aspecto sobresaliente de la organización político-administrativa del siglo XIX.

Referencias

- Arboleda, G. (1994). *Historia Contemporánea de Colombia. Desde la disolución de la antigua república de este nombre hasta el presente*. Banco Central Hipotecario.
- Bonilla Mayta, H. (2010). El 20 de julio aquel... *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 37(1), 85-117.
- Bonilla, H. (ed.). (2012). *Consecuencias económicas de la Independencia*. Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Borja, M. (2010). *Espacio y guerra: Colombia Federal 1858-1885*. Universidad Nacional de Colombia.
- Bushnell, D. (1985). *El Régimen de Santander en la Gran Colombia*. El Ancora Editores.
- Cabildo de Santa Fe. (1810, 20 de julio). Acta de Independencia (Acta del Cabildo Extraordinario de Santa Fe) 20 de julio de 1810. Colombia. *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*. http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/acta-de-independencia-acta-del-cabildo-extraordinario-de-santa-fe-20-de-julio-de-1810--0/html/008e6ca8-82b2-11df-acc7-002185ce6064_2.html
- Camacho Roldán, S. (1923). *Memorias de Salvador Camacho Roldán*. Editorial Bedout. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll10/id/3166>
- Capdequi, J. O. (1941). *El Estado español en las Indias*. Fondo de Cultura Económica.
- Carmagnani, M. (1984). *Estado y sociedad en América Latina 1850-1930*. Editorial Crítica.
- Colmenares, G. (1997). *Historia económica y social de Colombia I: 1537-1719*. Tercer Mundo Editores.
- Colmenares, G. (2001). El problema de la regionalización durante el periodo colonial y modelos de poblamiento (hipótesis para su estudio). *Artificios. Revista Colombiana de Estudiantes de Historia*, 130-139. <https://doi.org/10.22380/2422118X.2177>.

- Confederación Granadina (1858). *Constitución para la Confederación Granadina*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13697>
- Cuervo, R. (1843, 1 de marzo). *Memoria de hacienda: 1843*. Secretaría de Hacienda y Fomento.
- Estados Unidos de Colombia. (1863). *Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13698>
- Flor Ortega, N. K. (2015). *El proceso de organización de la hacienda pública entre 1847 y 1851: su administración burocrática y su sistema de contabilidad. Una primera aproximación* [tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Institucional Séneca. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/13426>
- Forero, M. (2012). El problema de los secuestros en el contexto de la Guerra de Independencia de Colombia 1810-1820. En H. Bonilla (ed.), *Consecuencias económicas de la Independencia* (pp. 137-162). Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Galindo, A. (1978). *Estudios económicos*. Ediciones Soy Luna.
- González, F. (1847). *Informe presentado por el Secretario de Estado del Despacho de Hacienda, del gobierno de la Nueva Granada, doctor Florentino González, a las Honorables Cámaras Legislativas en sus sesiones de 1847*. Imprenta de J. A. Cualla.
- González, M. (1985-1986). Aspectos económicos de la administración pública en Colombia 1820-1886. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, (13-14), 63-89.
- Graham, R. (1990). *Patronage and Politics in Nineteenth Century Brazil*. Stanford University Press.
- Guerra, J. (1908). *La convención de Ocaña*. Bogotá.
- Guillén Martínez, F. (1996). *El poder político en Colombia*. Planeta.
- Herrera Ángel, M. (2001). Las divisiones político-administrativas del virreinato de la Nueva Granada a finales del periodo colonial. *Historia Crítica*, (22), 76-98. <https://doi.org/10.7440/historicrit22.2001.04>
- Herrera Ángel, M. (2007). *Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las Llanuras del Caribe y en los Andes Centrales Neogranadinos*. La Carreta Editores, Cesó.

- Kalmanovitz, S. (2006). La idea federal en Colombia durante el siglo XIX. En R. Sierra Mejía (ed.), *El radicalismo colombiano en el siglo XIX* (pp. 89-118). Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Malagón Pinzón, M. A. (2005). La historia del control de las administraciones públicas en la colonia. *Civilizar. Revista electrónica de difusión científica*. <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/705/590>
- McFarlane, A. (1982). El colapso de la autoridad española y la génesis de la independencia en la Nueva Granada. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 1(7), 99-120. <https://doi.org/10.13043/dys.7.3>
- Muñoz, E. (2012). Independencia y actividad económica. Tendencias cuantitativas de la renta de las alcabalas de Santa Fe, Virreinato de la Nueva Granada 1780-1821. En H. Bonilla (ed.), *Consecuencias económicas de la Independencia* (pp. 17-42). Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Murillo, M. (1850). *Informe del Secretario de Hacienda de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1850*. Imprenta El Neogranadino.
- Pérez, D. (2012). Familias y poderes: la Junta de Secuestros durante la Reconquista. En H. Bonilla (ed.), *Consecuencias económicas de la Independencia* (pp. 163-188). Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Pérez, F. (1862). *Anales de la Revolución escritos según sus propios documentos*. Imprenta del Estado de Cundinamarca.
- Phelan, J. (2009). *El pueblo y el Rey. La revolución comunera en Colombia, 1781*. Editorial Universidad del Rosario.
- Polo Buitrago, S. (2008). Movilización popular en Bogotá en la segunda mitad del siglo XIX: el caso del Motín del Pan del 23 de enero de 1875. *Historia Crítica*, (35), 16-33. <https://doi.org/10.7440/histcrit35.2008.03>
- Saffarti, M. (1966). *Spanish Bureaucratic-Patrimonialism in America*. University of California.
- Santoyo, J. (2006). Los límites de la libertad: ideología, política y violencia en los radicales. R. Sierra Mejía (ed.), *El radicalismo colombiano en el siglo XIX* (pp. 167-192). Editorial Universidad Nacional de Colombia.

- Uribe, M. T. y López, L. (2008). *La guerra por las soberanías. Memorias y relatos en la guerra civil de 1859-1862 en Colombia*. La Carreta Editores.
- Uribe-Urán, V. (2008). *Vidas Honorables. abogados, familia y política en Colombia 1780-1850*. Fondo Editorial Universidad eafit.
- Valencia Llano, A. (2008). La experiencia federal en el Estado soberano del Cauca. *Historia y Espacio*, 4(30), 43-61. <https://doi.org/10.25100/hye.v4i30.1672>
- Zuluaga Gil, R. (2009). Aspectos del régimen federal en Antioquia. *Estudios de Derecho*, 66(148), 229-250. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.5213>

Unidad 3

Regeneración y decadencia de la hegemonía conservadora

ADOLFO LEÓN GUERRERO GARCÍA

EL ESTUDIO DE LA EXPERIENCIA DE LA REGENERACIÓN Y LA HEGEMONÍA conservadora (1880-1930) permiten el abordaje de los múltiples aspectos que terminan siendo significativos para la definición del régimen político colombiano actual. Desde dicha perspectiva, se habla de elementos sociohistóricos y culturales complejamente articulados que permiten a los actores que llegan a las instituciones públicas que conforman dicho régimen, darles ciertos significados como la forma de organización y orientación de la administración pública y estatal.

La presente unidad temática pretende poner en evidencia el significado de poder que tienen los actores de poder político cuando utilizan los elementos históricos asociados con la fuerza de la cultura en cuanto representación de mundo, de manera específica en 1880 (gobierno de la Regeneración y la hegemonía conservadora). Dicho estudio es importante en la medida en que suministra elementos necesarios para identificar la “personalidad” de las instituciones públicas de la segunda República y su asocio con la cultura política de la sociedad de la época.

Para la redacción de este documento se ha recurrido a diversas fuentes. En primer orden, la producción académica nacional e internacional sobre el tema que empieza a mencionarlo desde lecturas historiográficas y politológicas y que dan cuenta de las “naturalezas” de la hegemonía conservadora colombiana. Estas investigaciones facilitaron reconocer dichos fenómenos, tanto en las investigaciones sobre el Estado, el régimen político y su apéndice la administración pública colombiana, como en la formación de fundamentación en las carreras de ciencia política, gobierno y administración pública.

En la unidad temática se presenta una reflexión sobre el periodo de la historia de Colombia conocido como la Regeneración (gobierno de Rafael Núñez) y su proyecto, la hegemonía conservadora, el cual se caracterizó por su programa de desmonte de la experiencia federalista, el proceso de afianzamiento de la centralización política y la intervención estatal de la economía como fórmula con la cual se intentó enfrentar la crisis social y de organización del Estado. Según los regeneracionistas, la crisis sociopolítica había sido generada después del periodo liberal radical y el federalismo. El proyecto es analizado aquí para poner en evidencia que fue un intento que generó una verdadera y profunda crisis, la cual implicó, para los regeneracionistas, una nueva reorientación del Estado a partir de diluir sus fines en las funciones de la actividad económica, modificando su forma.

Situación problema

La Regeneración significó en la experiencia del régimen político colombiano de finales del siglo XIX un fuerte factor de retroceso y reacción a la modelación de la República de Colombia.

El tema de la experiencia histórica de la Regeneración y la hegemonía conservadora es relevante para la historia de la administración pública colombiana en la medida en que pone en evidencia la capacidad de las ideologías políticas para remodelar el andamiaje del régimen político. La “transformación” de las instituciones que se inició en 1886 con el precepto “Regeneración o barbarie” y sus valores conservadores –como el de “hegemonía”– contenían numerosos elementos de oposición y (paradójicos) a la transformación histórica generada por

el ideario de la primera República. Era paradójico y tradicionalista en cuanto a que fue continuista de las “políticas” coloniales, pues, como lo afirma Palacios (2003), integró “principios del liberalismo económico, intervencionismo borbónico, antimodernismo al estilo Pío IX, y un nacionalismo cultural hispánico” (p. 55), así como la oposición a la dinámica de funcionamiento y decisiones de las políticas de las reformas liberales y el federalismo, el retorno del papel de la Iglesia católica, romana y apostólica en las funciones del Estado y, el inicio de un nuevo ciclo de importaciones.

Por otro lado, el tema es relevante porque convoca a la discusión analítica, por cuanto justamente a través de ella se pueden identificar en la toma de decisiones de los gobiernos contemporáneos elementos de prácticas de corte regeneracionista y “ultraconservadores” que imponen la imperiosa necesidad de retomar el asunto en su contexto histórico sociopolítico y construir nuevas lecturas del tiempo presente, para comprenderlo. Para alcanzar este objetivo, los conceptos históricos de regeneración, barbarie, caos y desorden social, entre otros, permiten identificar los elementos pasados y las continuidades de los “valores históricos” del fenómeno. Estas continuidades implican no solo la reacción de los líderes de época y la sociedad de la Regeneración, sino, esencialmente, la necesidad de desmontar las políticas del liberalismo radical de 1850-1880 y legitimar el discurso del reencauce/salvación de la sociedad del momento en los discursos y políticas de la hegemonía conservadora.

Como tantos otros aspectos de la historia de la administración pública vista desde los elementos que le agregan la historia social y política colombiana, las dinámicas del régimen político durante la experiencia conservadora están por profundizarse. Solo existen algunos trabajos relativamente fragmentarios sobre el papel político de la Iglesia católica en los regímenes conservadores, como los de Flórez (1983) y Malagón Pinzón (2006). También existen algunas referencias sobre el tema de la Regeneración en historias sobre el control del individuo y el orden social, como el pulcro trabajo de Henao (2012), lo mismo que en las historias de marco tradicional. Sobre aspectos socioeconómicos y demográficos, existen aportes muy valiosos en el libro *Entre la legitimidad y la violencia, Colombia 1875-1994*, de Palacios (2003) sobre la decadencia del federalismo

y la entrada de la Regeneración y en el trabajo de Bergquist (1999). Además, existe abundante material en las publicaciones de la Nueva Historia de Colombia como los dos trabajos de González, *Para leer la política* (1997a) y “Aproximación a la configuración política de Colombia” (1989).

El estudio sobre la experiencia regeneracionista en Colombia muestra que el régimen político y su administración pública recorrieron un sinuoso camino desde sus apoyos contra reformistas hasta el desmantelamiento de los cimientos de la modernidad, aunque esta no estuvo acompañada de una modernidad cultural. La amplia y demostrada cultura hispánica al estilo Pío IX que caracteriza las apuestas en cultura política es un reflejo de la sociedad colombiana: no pueden edificarse unos fundamentos del poder político sobre las bases de una cultura política que reclama el retorno de lógicas neocoloniales.

Los contenidos de este capítulo, denominado “Regeneración y decadencia de la hegemonía conservadora” se desarrollan en tres momentos o temas. El primero de ellos tiene como objeto precisar las referencias internacionales e identificar sus influencias en el contexto del establecimiento del Gobierno de la Regeneración colombiana. Dichas referencias estaban enmarcadas en los proyectos en contra de la República moderna, como las encíclicas de Pío IX, los cuales sirvieron de apoyo para el desmonte de los cimientos de la modernidad y la apuesta reaccionaria de las élites conservadoras, también como negación radical de la modernización del sistema social y, por ende, del Estado colombiano. El segundo tema, titulado: “El desmonte del régimen político federal colombiano y la transición al proyecto de gobierno regeneracionista” pretende dilucidar la toma de decisiones del Gobierno de la Regeneración para desmontar el modelo y políticas del “periodo liberal radical”. El tercer tema, titulado “La economía política de la Regeneración y sus opositores” muestra cómo la regeneración formuló un modelo de intervención de la economía en el cual el gobierno implementa reformas radicales que activan la resistencia/oposición de los grupos empresariales, grandes comerciantes y banqueros privados y, el cuarto y último tema, titulado: “La hegemonía conservadora” concluye con las pretensiones antiguas y mutaciones de la ideología conservadora en el poder.

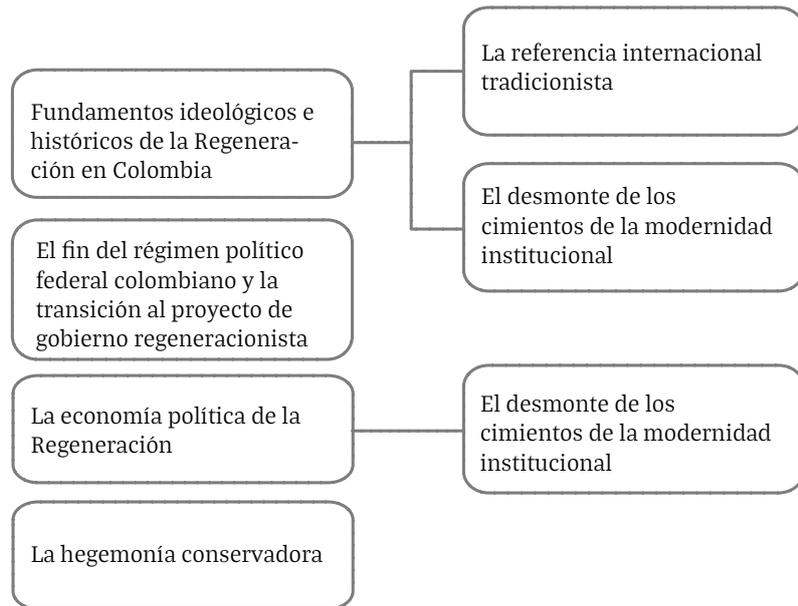


Figura 1. Ejes temáticos de la unidad 3

Fuente: elaboración propia.

Fundamentos ideológicos e históricos de la Regeneración en Colombia. La referencia internacional tradicionista

La fundamentación histórica o discursiva de los regeneracionistas colombianos tuvo de referencias las instituciones monárquicas europeas, la restauración e intervencionismo borbónico (Constitución española de 1876), el pensamiento político conservador francés (originado en el segundo Imperio) y, el reaccionarismo antiindependentista, que fue interpretado como una influencia del liberalismo francés. Al respecto, cabe anotar:

La denuncia del modelo francés, en la política y en la vida intelectual, visto como subversivo y anárquico, fue paralela a la exaltación de los logros de la “Europa conservadora”, encarnada en las experiencias inglesa

y española. En Inglaterra el espíritu de libertad fue balanceado con la necesidad del orden. La imitación del “liberalismo conservador” ibérico, representado en el periodo de la Restauración de Antonio Cánovas del Castillo (1875-1885), convirtió a España en el principal modelo institucional de la Regeneración. (Ortiz Mesa, 2013, p. 24)

El liberalismo conservador ibérico, entonces, sirvió de soporte a las ideas políticas que operaron en Colombia como una narrativa que fue útil para la toma de decisiones de oposición al precario avance de las instituciones jurídico-políticas de la República moderna.

Estas referencias inspiraron la construcción del modelo constitucional regeneracionista colombiano. Los principios que se extraen de las anteriores experiencias europeas se adoptan o se elevan a reformas del marco constitucional colombiano.

Miguel Antonio Caro en 1887 plantea la primacía de la ley sobre la constitución, donde se buscó, como afirma Rodríguez Piñeres, (1916) que “todas las leyes del país se presumían constitucionales” (p. 1029), y con esa idea evitar un aparente “conflicto de las interpretaciones” y avanzar rápidamente en el desmonte de las decisiones previas (las de las reformas liberales, específicamente la experiencia federal). También, se elevó a fundamento de la Constitución de 1886 la representación de mundo de la Iglesia católica, romana y apostólica, en el sentido de conservar su personalidad histórica y su carácter hispanista, centralista, autoritario y confesional. El Gobierno regeneracionista, en cabeza del Estado y los poderes públicos, defendió y protegió los principios morales promulgados por la Iglesia, con lo que pretendía reposicionar el paradigma de orden “teocrático”. Dicho paradigma consolidó sus preceptos, dogmas doctrinarios en la sociedad a partir de la educación cristiana (se le adjudicó nuevamente la inspección y control de la enseñanza básica, secundaria y universitaria), la cual modeló al individuo en oposición, por ejemplo, a los principios de igualdad, libertad y autonomía, etc., visto como los destructores de “toda jerarquía”, incluida la eclesiástica. De esta manera, el proyecto regenerador colombiano fue una reacción radical contrarreformista de la “religión”, a medida de su oposición al proyecto de la modernidad en cuanto proceso de secularización, considerando que, como lo afirma Lynch (1991),



Figura 2. El escudo de la Regeneración

Fuente: Greñas (1890).

en casi todos los países de Iberoamérica, con la sola excepción de Colombia a partir de 1880, los gobiernos siguieron una política de secularización encaminada a limitar la influencia de la Iglesia en todos los aspectos de la vida aunque ningún régimen atacaba al catolicismo o al cristianismo como tal. (p. 167)

En coherencia con lo expuesto, la Constitución de 1886 se modeló apelando al “sentimiento religioso y a la influencia de la Iglesia católica como elementos de cohesión social de la nación” (González, 1989, p. 49), lo cual agendó en la política institucional su oposición decidida a la modernidad.

Lo anteriormente mencionado se debe, en parte, a que la cultura política tradicional de la dirigencia regeneracionista defendía la idea de que la sociedad debía ser inmutable, tradicional y sacralizada, y en ella la presencia de los valores del cristianismo y sus instituciones era muy importante. Ejemplo de ello fue el rechazo y la negación de las decisiones para la transformación de la institución de la sociedad, la educación sentada en bases científicas, las libertades de todo molde y en efecto las ideas del liberalismo político, todo ello motivado por la modernidad, a lo cual los regeneracionistas anteponían el antimodernismo al estilo de Pío IX. Muy acertadamente a mediados del siglo XIX Mariano Ospina Rodríguez afirmaba: que “la Iglesia debía responder al liberalismo con instrumentos contundentes, tales como la predicación, la asociación y la enseñanza” (Ospina, 1849, p. 9).

El desmonte de los cimientos de la modernidad institucional

La modernidad puede concebirse a partir del magnífico y sintético concepto del historiador de la cultura y el arte, el suizo J. Burckhardt,

para quien el mundo moderno se caracterizaba por el triunfo de los intereses laicos sobre la visión religiosa, por el surgimiento de la ética política ultramundana, por el descubrimiento del hombre como sujeto histórico, por el desarrollo de la ciencia de la naturaleza y el interés por el conocimiento del mundo y por la aparición de una pintura de intención realista y no simbólica. (Melo, 1990, p. 23)

En contraste, la Regeneración en Colombia fue un proyecto de absoluta negación de los intentos de cimentar la modernidad. Sus ideólogos, Miguel Antonio Caro y Rafael Núñez, configuraron un sistema de ideas provinciales que se constituyeron en un rechazo a los valores del espíritu científico y crítico; al capitalismo (utilitarismo), el positivismo, el romanticismo, “el uso de la razón pública”, la crítica ilustrada y a la libertad de pensamiento, etc. En síntesis, estos eran los principios/objetivos de los arquitectos de la mentalidad regeneracionista, quienes

pretendían restaurar un perdido orden social como forma de evitar el desarrollo de peligrosas ideologías socialistas y de impedir el paso traumático hacia el capitalismo en donde la lucha desenfrenada entre burguesía y proletariado podría poner en entredicho –como al parecer acontecía en la Europa de fines del siglo XIX– la misma existencia de la “civilización”, arrastrando tras de sí, en su caída, a la moral, la religión y las “buenas” costumbres. (Aguilera, 1997, p. 29)

Dichas innovaciones habían sentado sus bases en la primera República y no lograron, con el espíritu ultramontano de la Regeneración, levantar el edificio de la modernidad.

Los antecedentes de la modernidad colombiana se pueden rastrear en algunas de las reformas y proyectos que desde la primera República se pretendieron aplicar a la estructura del antiguo régimen. En lo educativo, se encuentra la reforma a los currículos de educación primaria y secundaria, que debía salir del monopolio de la Iglesia católica y pasar a la supervisión de la Secretaría del Exterior¹. Dicha reforma debía, además, excluir de su pènsum todo tipo de enseñanza católica que estaba fundamentada en “el syllabus (1864) de Pío IX, condenatorio del liberalismo, la secularización, la tolerancia religiosa, la libertad de pensamiento y el laicismo educativo” Palacios (2003, p. 52).

1 Los asuntos educativos, antes de 1880, eran atendidos por el Ministerio de Gobierno. Con la ley del 7 de agosto 25 de 1886 se creó el Ministerio de Educación (MinEducación, 2018).

Sin embargo, la Regeneración logró que las medidas de laicización de la educación retrocedieran. Vinculó la educación a las prácticas de la Iglesia católica, “el clásico y conflictivo problema educativo se salió, pues, de las discusiones doctrinarias para transformarse en la realidad pragmática de “una escuela única”, frente a la cual solo cabrían cuestionamientos que, en adelante, corrían el riesgo de ser calificados como subversivos. “Para no ir muy lejos así lo determinó Núñez en 1887 cuando en el Decreto 151 calificó como subversivo atacar a la Iglesia y a la religión” (Flórez, 1987, p. 27).

En lo político, la formación del Estado-nación con pretensiones de conformar un sistema democrático y de garantía de libertades, también fue un relato de la modernidad. El relato consistía en que la soberanía popular y del Estado reemplazaría las concepciones del antiguo régimen en cuanto a su fundamentación del poder político centralizado en élites y castas sociales, y lo organizaría en sus constituciones, de tal manera que las instituciones que engendrara implementarían medidas de inclusión y reconocimiento de la diversidad étnico-cultural, de la ciudadanía y de sus libertades. No obstante, la Regeneración fue una negación del espíritu de la modernidad en la medida en que, como lo señala Kalmanovitz (2000),

la soberanía del Estado no estaba basada en la voluntad popular ni en el consenso de los ciudadanos sino en su carácter divino a la [sic] que los ciudadanos debían obediencia absoluta. Bajo estas circunstancias era difícil consultar o auscultar el interés público, por ejemplo, por medio de la representación en el Congreso, que podía y fue frecuentemente manipulada por el propio ejecutivo. (p. 1)

Así, con la reforma constitucional se implementó “un Estado disciplinario, y –[se] reforzó– el principio de autoridad mediante la pena de muerte [...] la restricción de la libertad de prensa y de las demás libertades individuales” (Palacios, 2003, p. 58). Libertades que reñían con la concepción del Partido Conservador en materia de sociedad, orden y fines del Estado. En lo electoral, la ciudadanía se conservaba para los hombres mayores de 21 años en ejercicio de una profesión, arte u oficio. Se retornó a los requisitos socioeconómicos (para ser senador) “con renta anual de 1200 pesos como rendimiento de propiedad o fruto de honrada ocupación” (Guerra, 1951). Y, del

mismo modo, se mantuvo el requisito para todo ciudadano de saber leer y escribir: “implantado el requisito, se administraba con la obvia presunción que todo buen conservador sabía leer y escribir a no ser que se comprobara claramente lo contrario” (Bushnell, 1997, citado por González, 1997a, p. 130).

La concepción de la ideología y el Partido Conservador bajo la forma del Partido Nacional estaba en consonancia con la centralización del poder y un Estado fuerte para someter a las regiones en cuanto a las libertades generadas en la experiencia federal. La centralización del poder buscó

la subordinación de las élites regionales a un gobierno central fuerte, que adquiriese así capacidad para tomar e imponer decisiones públicas sobre todo lo relacionado con el orden público nacional –para lograrlo– se apoyó en tres puntales básicos: un ejecutivo fuerte, un Ejército central, en la Iglesia católica en cuanto religión de los colombianos. (Flórez, 1987, pp. 22-23)

En estas condiciones, el régimen político colombiano no logró operar sobre los valores de interés público, dado que en la Regeneración era considerado incluso como impropio; prueba de ello fue su tendencia a gobernar en prolongados y constantes estados de excepción, en los que la Constitución no logró alcanzar sus fines.

El fin del régimen político federal colombiano y la transición al proyecto de gobierno regeneracionista

La interpretación que tenían los regeneracionistas sobre la crisis de la experiencia federal era peyorativa en cuanto al orden social; para ellos, constituyó un alto grado de inestabilidad de la República, o en su lectura más radical, intensificó su condición anárquica: “inestabilidad y desorden”. Ella poseía el germen de la división representado en unas élites locales de corte caudillista, en pro de la materialización del mundo de lo local. En lo político-administrativo el panorama era trágico: observaron que con la Constitución de Rionegro el aparato estatal se hizo

ingobernable, resultado de la excesiva descentralización conformada en gobiernos locales proclives a constantes golpes de Estado:

Desde 1863 la República ha presentado un cuadro de completa anarquía, porque tolerándose las revoluciones en los Estados, se ha desbaratado la estructura del Gobierno federal y se han anulado los principios fundamentales de la democracia. El sufragio popular ha caído en el desprestigio, porque ha sido reemplazado por la fuerza. Esa fuerza brutal es hoy la única manifestación de querer de los pueblos, cuando solo revela y no puede revelar sino la ambición de los audaces y el desenfreno de los elementos perturbadores del sosiego público. (Pombo y Guerra, como se cita en González, 1997a, p. 129)

Esta interpretación de la crisis condujo a la reingeniería del régimen político federal que planteó la Regeneración y se apoyó en la idea de rescatar al país de la barbarie que había provocado el ideario liberal en la sociedad y en las instituciones jurídico-políticas. El ideario liberal se institucionalizó en el contexto de las reformas de mitad del siglo XIX, conocidas también como reformas de 1850 y que junto a la Constitución de Rionegro conformaron el paquete de libertades, tales como la libertad religiosa (artículo 16), las libertades de expresión, de instrucción, de imprenta, etc.

De todas las libertades promulgadas en la hegemonía liberal, hubo una que causó más repulsión a los regeneracionistas, que fue la libertad de imprenta:

Caro consideró como “monstruosa” y “funesta” para todas “las esferas del orden social” la absoluta libertad de imprenta estatuida en la reforma constitucional de 1851 y en las sucesivas constituciones de 1853, 1858 y 1863 [...] La preocupación de los regeneradores se cristaliza en el artículo 42 de la Constitución de 1886, que preceptuaba la libertad de prensa con restricciones en los siguientes casos: “cuando atente a la honra de las personas, al orden social o a la tranquilidad pública” [...] se facultaba al gobierno “para prevenir y reprimir los abusos de prensa [...] para reprimir los delitos y las culpas provenientes de “publicaciones subversivas” y aquellas que causaran “alarma social” y “ofensivas” desconocer u ofender la dignidad y prerrogativas de las autoridades civiles y eclesiásticas”. (Aguilera, 1997, p. 59)

La persecución a los libres pensadores comprendió desde el cierre de imprentas sin limitación alguna, obras de teatro que denunciaban abusos militares, la prohibición de la difusión y entrega de obras que se consideraban “prohibidas” hasta las interpretaciones históricas.

Los apoyos para dismantelar régimen federal se generaron aceitando la hegemonía del poder de los terratenientes y grandes hacendados (por ejemplo, con el desmonte de los efectos de la ley de desamortización de bienes en manos muertas); con una estrategia de vinculación de una clase política en apariencia relativamente autónoma de las diferentes fracciones de las clases propietarias bajo el liderazgo político de Rafael Núñez y bajo la eficacia práctica de don Miguel Antonio Caro (Flórez, 1987). Y, con la férrea dirección de la toma de decisiones bajo la orientación del partido y la ideología conservadora. El “rediseño” en lo institucional inició retornando a la centralización política del régimen (fortaleciendo el presidencialismo); también implicó liquidar los Estados soberanos y convertirlos en departamentos, con la figura de gobernadores nombrados por el presidente de la República, quienes a su vez nombraban a los Alcaldes. De esta manera, la toma de decisiones de reingeniería de los regeneracionistas de 1886 logró desmontar, quizá, una de las experiencias menos conocidas, como lo fue la del régimen federalista denominado Estados Unidos de Colombia (1863-1886).

El régimen federal (descentralización)² fue desarticulado por el gobierno de la Regeneración en una relación entre guerras civiles y

2 En la dinámica del federalismo colombiano las élites regionales acudieron a la palabra *descentralización* por muchas razones, primero, para evadir la carga ideológica de anarquía con la que la asociaban los opositores al federalismo; segundo, por la creciente insatisfacción que expresaron muchas regiones y fuerzas políticas en relación con el despotismo, la rigidez e ineficiencia contenidos en el centralismo colombiano y, tercero, por la misma dinámica de descentralización generada por la legislación económica que se caracterizó por las restricciones presupuestales blandas, el oportunismo regional que impuso el tema del mejor reparto de las rentas nacionales sin aportar impuestos de naturaleza local, en particular impuestos a la propiedad y a la renta que le permitieran a los Estados forjarse su propio destino (véase Kalmanovitz, 2004).

reformas constitucionales (*mutatis mutandis*, es decir, cambiando lo que se deba cambiar), a partir del triunfo militar conservador frente a las fuerzas del radicalismo liberal en la batalla de La Humareda. Así mismo, tuvo un impacto significativo la idea política de Núñez sobre la reforma constitucional, basada en los siguientes principios: “conformación de un Estado centralizado, supeditación política, legislativa y administrativa de los antiguos Estados al gobierno nacional; monopolio de la fuerza militar por parte del Estado central, restricción de libertades civiles” (Quinche Castaño, 2016, p. x). Implementó, entonces, una reforma radical a la constitución expedida en 1853, que se había caracterizado por organizar la federación en Estados soberanos con un fuerte gobierno nacional que respetaba las autonomías regionales y administraciones e instituciones internas en proceso de estabilización. Los Estados soberanos que se crearon fueron el de Panamá en 1855 y luego los Estados de Antioquia, Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar, Tolima y Magdalena, lo cual dio paso a lo que se denominó la Confederación Granadina. El argumento de Núñez en cuanto a que la constitución regeneracionista debía rescatar el centralismo se sustentaba en una revisión teleológica de la historia del constitucionalismo neogranadino en la medida en que consideraba que

La historia de nuestras Constituciones y de los resultados producidos por ellas desde el punto de vista del supremo interés de la paz, es elocuente y decisiva. La Constitución de 1832 era central y sobria en declaraciones de supuestas garantías individuales; y el orden público fue conservado, bajo su influencia durante ocho años consecutivos. La de 1843 fue más central todavía, y durante sus diez años de vigencia hubo paz mucho más efectiva que en el periodo constitucional precedente, porque la insurrección que ocurrió en 1851 fue casi inmediatamente reprimida, con escasos sacrificios de dinero y de sangre. La de 1853 –llamada centro-federal– abrió camino a la rebelión del año siguiente. La de 1858 –netamente federal– preparó y facilitó evidentemente la desastrosa rebelión de 1860, la cual nos condujo al desgraciado régimen establecido en 1863, sobre la deleznable base de la soberanía nacional. (Núñez, 1913, p. 7)

Así se evidencia en los discursos, escritos y ante todo en la toma de decisiones de Núñez, en los que se aplican ajustes al Estado tanto en lo administrativo, como en su forma: el Estado centralizado como único medio para garantizar la estabilidad institucional y la paz. Con todo ello, la constitución liberal había dejado de existir y que se iniciaba un nuevo periodo que se caracterizaba con una frase lapidaria: “Regeneración fundamental o catástrofe” (Ortiz Mesa, 2013).

La toma de decisiones en el marco de la Constitución regeneracionista se aplicó nombrando el primer presidente y el primer vicepresidente de la Regeneración por parte del Congreso de la República, a quienes se facultó con sendas funciones legislativas; se cambió la denominación o nombre del país, que dejaba de llamarse Estados Unidos de Colombia y pasó a llamarse República de Colombia (república unitaria); un orden administrativo y fiscal férreamente centralizado; y se asignó a los territorios, extintos Estados soberanos, los nombres de los nuevos departamentos.

La historia de la formación del concepto/figura del departamento en los cambios administrativos del régimen fue la forma de organización del territorio que utilizó la Regeneración con dos objetivos, por un lado, fue la medida para justificar el sometimiento de los Estados soberanos (legado del liberalismo radical en la experiencia federal) y, por el otro, para apelar a la experiencia histórica de los avances en la materia (no fue una invención de la Regeneración), como lo demuestran el recorrido histórico de la formación de la división político-administrativa del país:

En Colombia, el Departamento –como entidad territorial– fue adoptado desde que el Congreso Constituyente reunido en Cúcuta en 1821 estableció la división del territorio en departamentos, provincias, cantones y parroquias. La Gran Colombia quedó entonces dividida en los Departamentos de Cundinamarca, Cauca, Magdalena, Boyacá y Panamá, constituyendo Venezuela y Ecuador cada uno un Departamento más. La Constitución expedida por el llamado “Congreso Admirable” de 1830 ratificó la misma forma de división territorial, preservando la denominación de departamentos para las secciones administrativas que integraban la República. Una vez disuelta la Gran Colombia, la Constitución de 1832 suprimió la figura del departamento y decretó la división territorial de la República de la Nueva Granada en provincias, cantones y distritos

parroquiales, estructura que fue revalidada por las Constituciones de 1843 y 1853. (Quinche Castaño, 2016, p. 10)

Así se evidencia que el proceso de formación del departamento sirvió de argumento a los ideólogos de la Regeneración en las reformas constitucionales de su régimen para sustituir la forma de organización de la división político-administrativa de la federación conocida como los Estados soberanos.

La economía política de la Regeneración

El Gobierno de la Regeneración orientó la política económica y asuntos monetarios con una fuerte tendencia de intervención estatal. Esta orientación inició cuando se fundó el Banco Nacional, mediante la Ley 39 del 16 de julio de 1880, la cual le otorgó facultades exclusivas para emitir billetes circulantes (también conocido como curso forzoso del papel moneda); auxiliar en la ejecución de operaciones fiscales y manejo de documentos de crédito del Gobierno para la conversión, unificación o amortización de la deuda interna. Para Núñez, el establecimiento del Banco Nacional, las medidas aduaneras, los instrumentos para la protección industrial y el fortalecimiento de los ingresos fueron una estrategia que cimentaba las bases fiscales y a la vez liberaba a la nación “de la excesiva dependencia de los ingresos aduaneros y de los empréstitos nacionales y extranjeros” (Bergquist, 1999, p. 72), y le permitían tener un banco de emisión al servicio de las necesidades del Gobierno (Romero, 1994), lo cual incrementó el control de la economía por parte del Estado vía acción gubernamental.

Todas las anteriores medidas respondían a las reformas radicales al régimen y buscaban desmontar el andamiaje liberal que se había fundado desde 1850 e institucionalizado con la Constitución de 1863, en donde se adoptó el liberalismo en lo económico que “se expresó en la apertura al capital extranjero, el fomento a la minería y a los ferrocarriles y la redistribución de baldíos para la agricultura exportadora” (Palacios, 2003, p. 55); en lo político, excluía al Estado de buena parte de las decisiones de política económica y monetaria para dejarlas en manos del sector privado (Correa, 2009, p. 161). Un ejemplo de ello es la Ley 32 de 1865, que representaba la participación privada en la fundación de bancos emitida en el periodo de gobierno de los liberales

radicales, en la que se confirió privilegios a la sucursal del Banco de Londres, México y Sudamérica en Bogotá para emitir billetes durante veinte años (Correa, 2009, p. 174). Al amparo de esta legislación las instituciones bancarias (privadas) que se formaron de acuerdo con la ley, tuvieron libertad para emitir billetes, además de desempeñar las actividades propias del negocio bancario.

Con la entrada de las medidas, cambios y reformas mencionados se generó, además de una crisis profunda a los comerciantes importadores y exportadores y a capitalistas privados, también convirtió a este grupo de interés en un férreo opositor a la política económica regeneracionista. Se les exigió “por ley aceptar una moneda nacional depreciada en pago de sus deudas contraídas previamente en oro, y se les prohibía estipular monedas más estables (tales como libras o dólares) en los contratos legales” (Bergquist, 1999, p. 75).

Las densas reformas económicas del Gobierno de la Regeneración dieron al traste con las libertades civiles y comerciales, lo que propició acciones de oposición al presidencialismo o al descomunal poder presidencial, a la centralización administrativa y de la organización de la instrucción pública. Simultáneamente, el país entró en una gran crisis fiscal provocada, sobremanera, por el Gobierno y por la caída del mercado cafetero, y que tuvo efectos serios en la nómina de servicio estatal (Correa, 2009, p. 174).

El carácter controvertido, intolerante y represivo del Gobierno de la Regeneración

El Gobierno regeneracionista también implementó un esquema de reacción y “represión selectiva” a las prácticas liberales radicales y a las acciones de rechazo de los opositores a las políticas y decisiones del régimen, por ejemplo, las reformas de mitad de siglo (1850) (como ya se describió). Muy bien lo sintetiza Bushnell (2007), para quien factores como “los excesos de las administraciones liberales en relación con la Iglesia, el federalismo a ultranza (que debilitó el orden público) y las crecientes dudas a propósito de las políticas económicas liberales, contribuyeron al inevitable despertar de las reacciones” (p. 195). Tales reacciones se evidenciaron durante la transición del régimen liberal al régimen conservador con intensos debates y guerras civiles, de represión y persecución en cuanto a la oposición política y de lo que se definiría como anómalo para el régimen, como la protesta social y la

movilización popular, que eran calificadas como el germen provocado por la inserción internacional de las doctrinas anarquistas, comunistas y socialistas. En el fondo eran rechazos a los cambios negativos que implementó el régimen vía amplia concentración de poderes en el presidente y con relación a las restricciones y controles al derecho a la oposición, así como las libertades económicas, de imprenta y de opinión:

El punto de partida de la represión fue el famoso artículo K de la constitución, que señalaba que mientras se expedía la Ley de imprenta, el gobierno quedaba autorizado para “prevenir y reprimir los abusos de la prensa”. Más de una década transcurrida antes de que se expidiese dicha ley. Mientras tanto se apeló a decretos, el primero de los cuales fue rápidamente expedido en noviembre de 1886 por el presidente José María Campo Serrano, quien comenzó con la clásica “censura previa” para continuar con restricciones a la llamada “prensa subversiva”. (Flórez, 1983, p. 45)

Adicionalmente, en la era regeneracionista era subversivo atacar a la Iglesia, a la religión y hasta el papel moneda.

El problema de trasfondo de las medidas de control durante la Regeneración era la conformación del orden social. Las reformas a la Constitución de 1886 en clara oposición a la de Rionegro pusieron en evidencia sus pretensiones. Se interpretaba que los impactos de las libertades de todo molde guiaron a la sociedad al desorden, perturbación y “desestabilización” dado que la Carta de 1863 había otorgado, como afirma Melo, “un amplio reconocimiento de los derechos y garantías individuales: abolía por completo la pena de muerte, garantizaba los derechos a la propiedad, las libertades de pensamiento, imprenta, domicilio, trabajo, enseñanza y asociación” (como se cita en Henao, 2012).

La hegemonía conservadora

La hegemonía conservadora continúa siendo uno de los periodos menos estudiados³ en cuanto a su rol en el funcionamiento de las instituciones

.....
3 Para Posada Carbó (2002, p. 32) el periodo estudiado “no ha atraído el

del régimen político colombiano (Melo, 1995; Bergquist, 1999; Flórez Bolívar, 2018; Urrego, 2002). Ha sido estudiada ampliamente desde un enfoque de prohombres y sus accionares en el aparato estatal colombiano. El periodo histórico adolece de una historia conceptual de lo político⁴, de esta manera, ese es el enfoque que pretende abordar este último apartado del texto.

El concepto de hegemonía conservadora obedece a varios aspectos. Entre 1885 y 1930, se sucedieron en el régimen político colombiano un significativo número de gobiernos de tendencia y orientación de tipo conservador. La particularidad de estos gobiernos de partido fue el sectarismo, el fraude electoral (Melo, 1995) la utilización del pago de prebendas por cargos públicos, el continuismo de las políticas regeneracionistas (Vélez Muñoz, 2021) el uso constante del recurso de la fuerza, la pretensión de hegemonizar la centralización del poder de manera autoritaria como forma de administración de los asuntos públicos y la toma de decisiones sobre valores axiológicos en pro de la identidad nacional enmarcada en la tradición hispánica, a partir de la uniformidad moral católica (Sierra Mejía, 2018), y debido a que los liberales no habían podido alcanzar la presidencia desde 1886, como lo analiza Posada Carbó (2002):

puesto que en su mayoría no estuvieron representados en el Congreso, especialmente antes de 1904, persistía la percepción de que el régimen conservador era electoralmente impenetrable. Aquí el partido que está en el poder siempre gana las elecciones”, escribió el ministro de los Estados Unidos en Bogotá en 1914. (p. 31)

.....

interés de historiadores liberales, quienes lo ven como una gran resistencia finalmente reivindicada en 1930”. En su opinión, la mayoría de los historiadores que han escrito sobre el régimen conservador “han sido liberales, o progresistas que, tanto en historia como en política, hallan difícil escapar el cerco de la doctrina liberal”. Véase “Colombia, Ecuador y Venezuela. c. 1880-1930”, en Belhell (1986). Más recientemente, Medófilo Medina ha acogido esta opinión: para él, la falla de interés de los historiadores puede provenir de “factores ideológicos”, una especie de prejuicio que iguala a la hegemonía conservadora con una táctica obstruccionista de resistencia al cambio (véase Tovar Zambrano, 1994, p. 464).

4 Véase Rosanvallon (2003).

La radiografía política del comportamiento de la larga hegemonía conservadora puede dar una idea de su particular proceder.

[...] el eje de la política colombiana giraba en la vinculación a caudillos políticos y partidos políticos en pugna, guerras incruentas e inestabilidad política, poderes en disputa y contiendas regionales, despilfarro y derroche administrativo, fraude, corrupción, conspiración, golpes de Estado, destierro, censura a la prensa, recorte de las libertades públicas, agitación religiosa, odios y resentimientos de clases, entre muchos otros problemas. (Villegas y Yunis, 1976, como se citó en Rubiano, 2011, p. 95)

Bajo la hegemonía conservadora, al régimen político colombiano le correspondió actuar dentro de comportamientos particularísimos que le impregnaron el sello de la Regeneración, lo cual marcó su derrotero. Un comportamiento propio de los actores de la Regeneración y de su hija, la hegemonía conservadora, muestra otro ejemplo:

Los candidatos conservadores a la presidencia eran señalados con el dedo por el arzobispo de Bogotá, el mayestático monseñor Bernardo Herrera Restrepo, que ni siquiera se dignaba recibirlos para comunicarles su designación, sino que se la hacía saber por conducto de un monaguillo. Y los gobernadores y alcaldes conservadores a lo ancho del país eran respaldados por los curas de pueblo desde los púlpitos de las parroquias. (Caballero, 2016)

Otro aspecto de la dinámica del régimen político de la hegemonía conservadora fue la de limitar la transición del Estado nacional católico al Estado-nación, el cual debería continuar siendo una institución de control del orden social en relación con la mentalidad católica y la tradición del antiguo régimen. El concepto de Estado (con su epíteto autoadjudicado) que tuvo la hegemonía, se conservaba desde las interpretaciones que hicieron de él durante el periodo regeneracionista y que lo consideraban, por un lado, una continuidad de la idea que tenía la Regeneración, esto es, una nación católico-conservadora y, por otro lado, como exclusivo del centro del país, para el altiplano cundiboyacense, que era católico y conservador. Por ello, de la Constitución de 1886 emergió un centralismo político y en el terreno cultural se recurrió a la recreación de un mito en decadencia y carente de toda posibilidad

de integración de la nación: el de Bogotá como la Atenas suramericana, el cual se fundaba en otra ficción, a saber, la del “cachaco” bogotano como arquetipo nacional (Urrego Ardila, 2002).

No obstante, esta idea sobre la naturaleza del Estado se vio trastocada ante el apremiante contexto sociopolítico que enfrentó la hegemonía, hasta el punto de que el régimen conservador se comenzó a desdibujar como resultado de la entrada de una dinámica de cambio que inició con una crisis “multidimensional”. Dos ejemplos de ello fueron: primero, cómo la centralización comenzó a abrirse a una descentralización administrativa, cuando en el interior del Partido Conservador se generó una división como resultado del desacuerdo en el manejo de los recursos fiscales y el botín burocrático en el todo el país:

La división [...] había cristalizado en dos grupos conocidos bajo los nombres de nacionalistas para los seguidores de una Regeneración sin cambios, y de históricos para quienes propugnaban por algunas modificaciones de ella, las que, de manera sintética, podemos concretar así: descentralización administrativa, a fin de vigorizar la vida de los departamentos y los municipios; mayor incremento en las obras públicas; responsabilidad del ejecutivo; reformas en la ley de prensa; freno a la corruptela administrativa; reforma electoral y eliminación del papel moneda. (Melo, 1989, p. 67)

Con la división del partido que avanzaba hacia la conformación de posiciones de disidencia continua en 1896 con la publicación del grupo de los históricos, bajo el nombre

Motivos de disidencia o manifiesto de los 21, [...] se dio cuerpo a la división conservadora [...] en 19 puntos. Compuso la síntesis de la crítica histórica a la Regeneración y una propuesta para la reforma a la Constitución de 1886. Y, segundo, la entrada en escena de tensiones entre los diferentes sectores del sistema social como resultado del “intento de desarrollar un proyecto de modernización en beneficio de las élites económicas, en el cual no había cabida para los sectores populares (Orjuela, 2008, p. 195)

y, por la pretensión, de paso, de la construcción del Estado-nación el cual se encuadró en una serie de disputas, revueltas y tensiones sociales en donde la Iglesia católica impregnó la cultura de la época su

rol central en la concepción del orden social. El móvil de las tensiones sociales, entre muchas otras razones esgrimidas ante la consciencia colectiva, era la necesidad de refundar la nación en una polisemia compleja de prácticas alrededor de la identidad nacional, el nacionalismo y las políticas de la identidad. El actor central que canalizó la falta de escucha y las confrontaciones fue paradójicamente el bipartidismo, en el marco de las violencias y que a su vez postergó la construcción simbólica de la nación colombiana. Así:

[...] no se trata de encontrar la esencia del ser nacional. No se pretende que la identidad se pueda hallar. De lo que se trata es de entender que los pueblos se construyen, o les construyen, imágenes que les ayudan a superar las coyunturas de desgarre que genera el conflicto interno y que estas imágenes aparecen como mitos de combate o de finalidad. (Urrego, 1998, p. 11)

Sin embargo, los actores del régimen político no fueron estáticos en cuanto a las ideas hegemónicas, de ahí que en ninguna época de la historia socioinstitucional de Colombia el régimen haya tenido una sola función u orientación, aunque evidentemente se pueden identificar premisas y concepciones predominantes, que permiten la construcción del concepto de hegemonía conservadora. Ahora bien, entraron de nuevo en escena actores como los trabajadores, ideólogos liberales e intelectuales que no solo se opusieron a las políticas conservadoras, sino que crearon sus propias dinámicas socioculturales alternas para interpretar el orden social y político, dentro de nichos como la prensa, la producción de artefactos culturales y la universidad.

De esta manera, el régimen político de la hegemonía conservadora actuó, como ya se mencionó, como instrumento de legitimación del Estado nacional conservador, el cual estuvo enmarcado en procesos de transformación de la sociedad y del contexto como los procesos de urbanización e industrialización, la entrada de los movimientos obreros y estudiantiles y las identidades locales y nacionales, esto es, procesos de modernización.

Hay que mencionar, además, que la deconstrucción del pensamiento político de Rafael Núñez (1904-1908) fue de mucha significancia para la continuidad de la hegemonía conservadora y la resistencia al cambio de posición del Estado nacional católico con respecto a las apremiantes demandas socioeconómicas del contexto

(Estado-nación). Su particular estilo pragmático en la percepción del contexto histórico lo fueron distanciando de las concepciones liberal y clásica y lo acercaron férreamente al conservatismo político clásico. González (1997a) se refiere a él como “partidario del papel activo del Estado y de la necesidad de ciertos organismos intermedios entre el Estado y los individuos” (pp. 252-253). Esto es, el Estado corporativo y la sociedad organicista.

De su pensamiento político en relación con la administración de Estado –el Estado corporativo–, es interesante su asocio de la filosófica política con la moral cristiana. Se va alineando al pensamiento social católico de las encíclicas de León XIII (Jaramillo, 1964). Estos socios le facilitaron plantear lo que debían ser los fundamentos de legitimidad del Estado, dada su convicción en la significancia de las creencias religiosas como elemento de cohesión social, como afirmaba en uno de sus discursos: “es imposible realizar ninguna tarea social y política del Estado en contra de los sentimientos católicos de la mayoría de la población y sin la colaboración de la Iglesia” (Jaramillo, 1964).

El giro intelectual del estadista llevó a una tendencia tecnopolítica del gobierno, que se reflejó en medidas de política fiscal, de desarrollo, de intervencionismo estatal y comunicaciones, de forma consecuente con el lema “menos política, más administración”. El correo del Cauca dijo que “estaba cumpliendo su promesa de ocuparse más de la administración que de la política” (Vélez, 1989, p. 188). La toma de decisiones sobre las comunicaciones, por ejemplo, tuvo una connotación significativa:

Son las vías férreas quizá el factor más eficaz y poderoso, puede decirse indispensable, para el progreso material de la civilización moderna. Ellas han hecho de los Estados Unidos, que en 1876 [...] tenía tres millones de habitantes en trece colonias inglesas– el país más rico, próspero y poderoso, con cien millones de hombres libres [...] De todos los países de América, es Colombia el que está en peor situación en esta materia, debido a un siglo de guerras civiles y a su montañosa y abrupta naturaleza [...] divorciándolo del progreso material. En cuanto al intelectual, sus hijos lo han conquistado y conservado, quizás porque han dedicado solo a las letras el tiempo que los pueblos hermanos se han dedicado a la industria. (Reyes, 1920, p. 214)

Se puede afirmar que la hegemonía, en particular el periodo de gobierno de Rafael Reyes (Quinquenio) fue, en lo político, excesivamente conservadora y liberal en lo económico, esto quizá porque “Reyes era conservador pero modernizante”, conservador progresista. Tiene razón Orjuela (2008) cuando afirma que para Reyes “el orden y la autoridad [eran] una condición para poder adelantar obras de progreso económico” (p. 190), lo cual le permitió, según Vélez (1989):

[...] imponerse sobre una élite política que, aunque ilustrada según la tradición del pensamiento especulativo, se encontraba, sin embargo, divorciada de la máxima urgencia del momento: la reconstrucción del país después de la devastadora Guerra de los Mil Días y la dolorosa separación de Panamá. (p. 118)

En síntesis, en cuanto a modernización o programa económico, ejecutó las siguientes decisiones:

- Ampliación de las vías de comunicación, especialmente las ferroviarias.
- Apertura a la inversión de capital e industria extranjera.
- Fortalecimiento fiscal y centralización de las finanzas públicas.
- Expansión de la circulación monetaria y administración de las rentas públicas en cabeza del Banco Central.
- Regulaciones tributarias.

Las medidas y el programa económico de Rafael Reyes constituyeron el proyecto –frustrado– de resolver los efectos de la aguda crisis socioeconómica que había ocasionado la primera Regeneración con una de las más sangrientas guerras civiles colombianas (la de los mil días) y la venta del canal de Panamá, al implementar una política económica de corte capitalista dado su interés por propiciar estímulos y condiciones para la reproducción del progreso económico a partir de los negocios y la industria. Para lograrlo, el Quinquenio buscó relacionar, como señala Vélez Ramírez (1986), “una intensa participación coyuntural del Estado en la economía y la irrupción directa e inmediata de ‘los intereses privados’ en la gestión gubernamental” (p. 8).

El pensamiento y la toma de decisiones de Reyes le impregnaron un sello particular de continuidad a la Regeneración y, por ende, a la hegemonía conservadora, esto es, un fundamento filosófico. La

hegemonía no se agotó ahí, y con el fin de implementar una política económica de corte capitalista se insertaron en las decisiones de la hegemonía orientar el papel de la hacienda pública, en el marco de los derroteros y recomendaciones de las misiones internacionales.

Si bien son muchos los hechos que se generan en la hegemonía conservadora es de vital importancia describir algunos más, como lo son la reforma constitucional de 1910, el papel de las misiones extranjeras en cuanto a la modernización del Estado colombiano y la fundación de entidades públicas como la Contraloría de la República.

En cuanto a la reforma de la constitución política, esta fue una reestructuración que se generó en el marco de la conformación de un nuevo grupo político denominado la Unión Republicana, que tuvo la particularidad de ser una alianza entre los sectores más progresistas de los conservadores históricos y una amplia facción civilista del Partido Liberal. Este grupo tuvo connotación de asamblea conformada por elecciones directas (15 de mayo de 1910):

[...] se unieron los elementos más civilistas y legalistas de ambos partidos y algunos representantes de los grupos empresariales más progresistas del país, entre los que figuraban en primer plano los miembros de la burguesía antioqueña y de las otras regiones a las que estaba pasando el eje de la vida económica como consecuencia del crecimiento de las exportaciones cafeteras. (Melo, 1996, p. 62)

Sus objetivos fueron dos –además de permitir a los liberales acceder a más a puestos dentro de la hegemonía conservadora–: primero, moderar la Constitución de 1886 suprimiendo en ella las causas de su conflicto a partir de reducir

[...] el periodo del presidente a 4 años y prohibió su reelección inmediata, decretó la reunión anual del Congreso y ordenó la expedición de una legislación electoral que diera representación a las minorías. El Congreso recibió el poder de elegir los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de ternas presentadas por el jefe del ejecutivo mientras a la corte se dio el poder de decidir sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de guardar la ‘integridad de la Constitución’ y, para proteger a los particulares de los abusos oficiales, se ordenó el establecimiento de una jurisdicción contencioso-administrativa. La pena de muerte fue

abolida y se prohibió toda emisión del papel moneda de curso forzoso. (Melo, 1996, pp. 62-63)

Y, segundo, la modelación de los pilares fundamentales de instituciones modernas a partir de un programa a mediano plazo que le facilitó al régimen político alcanzar ciertos grados de estabilidad institucional en cuanto a varios periodos de paz, estabilidad y desarrollo. Con ello, los liberales lograron infundir sus valores políticos en la reforma constitucional para una nueva fase de libertades como el derecho a la razón y a las ideas seculares y que con la entrada de la institucionalización de las ideas liberales en la reforma constitucional se logró transitar hacia el Estado de derecho, que se planteó sujetar la actividad estatal a la Constitución y a normas y procedimientos por ella establecidos y, por otro lado, el reconocimiento de la primacía de los derechos individuales, culturales, políticos y sociales de los individuos. Dentro de los derechos políticos se encontraba una reforma al régimen electoral que ofreciera garantías a los contendores. El comportamiento de esta reforma potenció las subsiguientes elecciones de miembros del Partido Conservador dado el apoyo que recibieron en sectores rurales.

Las misiones extranjeras

Las misiones extranjeras, entendidas como asesorías y visitas de financistas y expertos internacionales, tuvieron un papel significativo en la modelación de las organizaciones públicas a lo largo de la historia moderna. Han sido útiles en cuanto “marco de referencia para la creación de entidades gubernamentales, adecuación de políticas públicas tendientes [sic] a fomentar el desarrollo, la implementación de recomendaciones sobre experiencias de otros países, entre otras” (Rojas Jiménez, 2007). Estas misiones extranjeras llegaron a distintos países por diversas razones. Un grupo de cinco expertos estuvo en México en 1917, en Guatemala en 1919 y luego en Colombia en 1923, pero luego la gira se extendió, llegaron a Chile en 1925, a Ecuador en 1926, a Bolivia en 1927 y a Perú en 1931 (Arenales, 2023). A Colombia lo hicieron en pro de estabilizar la moneda o patrón de cambio, el cual era reciente y, por ende, para estabilizar su economía:

En 1923, fue contratada por el Gobierno de Pedro Nel Ospina, una misión de expertos, provenientes de Estados Unidos, cuyo objetivo era reformar el sistema financiero y fiscal colombiano, para ubicar al país en una mejor situación en el entorno latinoamericano, especialmente en cuanto a su sistema de comunicaciones, expansión de las exportaciones y el auge en los empréstitos norteamericanos. (Rojas Jiménez, 2007, p. 80)

Estas asesorías internacionales en materia económica y de desarrollo estuvieron acompañadas por reformas al sistema político a partir de la creación de instituciones nuevas que dieran garantía de estabilidad a la inversión de los países inversionistas. Dos ejemplos de ello fueron la asesoría Edwin W. Kemmerer, que surgió por solicitud del Gobierno colombiano para la administración de los fondos económicos provenientes del pago por la pérdida/venta forzosa del canal de Panamá. La labor estaba enfocada en asesorar al Gobierno conservador en la reestructuración de los servicios públicos, en hacienda pública y rentas nacionales, y asuntos bancarios para la creación del Banco Central (en la actualidad, Banco de la República). En concreto, su objetivo fue, como lo plantea Kalmanovitz, establecer “los principios de la banca central moderna en el país y desarrolló las funciones de dar solidez y estabilidad a la moneda y al crédito mediante políticas cuidadosas de emisión y de supervisión de la solidez del sistema bancario de la época” (Arenales, 2023)⁵.

El impacto de la primera asesoría de Kemmerer se materializó en la puesta en marcha de 8 proyectos aprobados de 10 presentados:

1. Ley 20, orgánica del papel sellado y del timbre nacional,
2. Ley 25, que establecía el estatuto orgánico del Banco de la República,
3. Ley 31, por la cual se fijaba el número y nomenclatura de los ministerios,
4. Ley 34, sobre formación del Presupuesto Nacional,
5. Ley 36, sobre la administración y recaudo de rentas nacionales.
6. Ley 42, que reorganizó la contabilidad nacional y creó la Contraloría General,
7. Ley 45, que reglamentaba los bancos privados y establecía la Superintendencia Bancaria, y,
8. Ley 46 sobre títulos negociables. (Rojas Jiménez, 2007).

5 Se recomienda ver la infografía disponible en Arenales (2023).

La figura 3 muestra el impacto e institucionalización de la Misión en cuanto tráfico y producción legislativa.

Ley 20	Ley 25	Ley 31	Ley 34	Ley 36	Ley 42	Ley 45	Ley 46
Del papel sellado y del timbre nacional	Estatuto orgánico del Banco de la República	Estatuto orgánico del Banco de la República	Formación del Presupuesto Nacional	Administración y recaudo de rentas nacionales	Reorganización de contabilidad nacional y creación	Reglamentación de los bancos privados y establecimiento de la Superintendencia Bancaria	Sobre títulos negociables

Figura 3. El impacto de la primera asesoría de Kemmerer en Colombia

Fuente: elaboración propia con base en Rojas Jiménez (2007).

La creación de la Contraloría General como una de las sugerencias de la visita fue de sumo impacto en la medida en que al ser un ente de control incrementó gradualmente su espectro de acción. En 1945 mediante una reforma se elevó su rango a nivel constitucional, en 1968 se aumentó el periodo del contralor y en la reforma constitucional de 1991 tuvo más tentáculos como vigilante de los recursos económicos públicos.

La segunda venida de la Misión Kemmerer en 1930 buscó estabilizar la economía y articularla al mercado mundial, ya que Colombia atravesaba una fuerte crisis económica que se ponía en evidencia en el desplome del precio del café, la caída en las importaciones y la suspensión de los créditos, etc., para lograrlo, según la misión era necesario, como lo analiza Arévalo Hernández (1997),

[...] mantener el patrón oro era el eje del saneamiento económico; por ello, era indispensable que el banco central fuera prudente en la asignación del crédito y el control de la oferta monetaria, determinara un adecuado nivel de la tasa de descuento y lograra un riguroso manejo

de la cartera. Adicionalmente, era necesaria la obtención de presupuestos públicos equilibrados y la reorganización administrativa que permitiera un manejo técnico, ahorro en costos y mayor eficiencia en las funciones. (p. 5)

Y como en la primera visita, para lograr institucionalizar sus pretensiones, la Misión Kemmerer logró que se le aprobaran 7 leyes más:

Ley 57 de 1931 Reforma la Ley 45 de 1923 sobre establecimientos bancarios y a la 68 de 1924

Ley 73 de 1930 Sobre reservas oro y encaje bancario

Ley 82 de 1931 De reforma a la Ley 25 de 1923, orgánica del Banco de la República

Ley 79 de 1931 Código de Aduanas

Ley 43 de 1931 Sobre administración y recaudación de rentas

Ley 81 de 1931 Reformas al impuesto sobre la renta

Ley 64 de 1931 Reforma a la Ley orgánica de presupuesto

Ley 30 de 1931 y decreto 2223 de diciembre 18/1931 Gravamen a la exportación de banano.

(Arévalo Hernández, 1997)

Se podría afirmar que la primera misión constituyó un avance importante en cuanto a los inicios de la modernización estatal, dado que sentó las bases a través de la institucionalidad para la búsqueda del desarrollo. Por su parte, la segunda misión continuó con los ajustes para esta vez integrar al país a la internacionalización económica mundial:

La mayor parte de las reformas realizadas fueron solo cambios a las instituciones creadas en la misión anterior, entre las que se pueden mencionar: cambios en la constitución de la junta directiva del Banco de la República, reducción del encaje a los billetes del 60 % al 50 % y el aumento de los cupos de los créditos al gobierno central, del 30 % al 45 % del capital y reservas del Banco de la República. Además, en el campo fiscal, se buscó la consecución de nuevas fuentes de ingresos para subsanar el déficit fiscal. Se propusieron impuestos sobre las exportaciones del banano de la United Fruit Company desde la zona Bananera de Santa Marta, que generó descontento desde la compañía hacia los funcionarios de la misión. (Colección bibliográfica del Banco de la República, 1994, p. 275)

Conclusión

Los efectos positivos de la Regeneración y la hegemonía conservadora en materia económica no alcanzaron a remediar las consecuencias negativas que en el campo político generó. Por un lado, la desastrosa y cruenta Guerra civil de los mil días y el desmembramiento del canal de Panamá, y, por otra parte, avanzó en la desestabilización de la naciente y débil democracia que dependía de la toma de decisiones del gobernante en cuanto a su institucionalización. Este capítulo ha demostrado que la dirección gubernamental de un Estado con sendos sesgos ideológicos, como fue la Regeneración y su hegemonía conservadora, tuvo consecuencias negativas esperadas e inesperadas que terminaron por afectar la débil institucionalización del Estado e incluso la economía. Por lo tanto, es necesario que la comunidad académica preste atención analítica y ponga en evidencia cuando se presenten este tipo de relacionamientos en el funcionamiento de la actividad estatal.

Referencias

- Aguilera, M. (1997). *Insurgencia urbana en Bogotá*. Colcultura.
- Arenales, J. (2023, 23 de mayo). Se cumplen 100 años de la Misión Kemmerer que dio origen al Banco de la República. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/se-cumplen-100-anos-de-la-mision-kemmerer-3619577>
- Arévalo Hernández, D. (1997). Misiones económicas internacionales en Colombia 1930-1960. *Historia Crítica*, 1(14), 7-24. <https://doi.org/10.7440/histcrit14.1997.01>
- Belhell, L. (ed.). (1986). *The Cambridge History of Latin America*. Cambridge University Press.
- Bergquist, C. (1999). *Café y conflicto en Colombia (1886-1910)*. El Áncora Editores.
- Bushnell, D. (2007). Colombia: una nación a pesar de sí misma: Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy. Editorial Planeta.
- Caballero, A. (2016). *Historia de Colombia y sus oligarquías (1498-2017)*. Ministerio de Cultura, Biblioteca Nacional de Colombia. <https://bibliotecanacional.gov.co/es-co/proyectos-digitales/historia-de-colombia/libro/index.html>

- Correa, J. S. (2009). Del Radicalismo a la Regeneración monetaria (1880-1903). *Revista de Economía Institucional*, 11(21), 161-178. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/373>
- Flórez Bolívar, F. J. (2018). Re-visitando la Hegemonía conservadora: raza y política en Cartagena (Colombia), 1885-1930. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 23(1), 93-120. <https://doi.org/10.18273/revanu.v23n1-2018004>
- Flórez, L. (1983). Discusiones recientes en torno a Núñez y a la Regeneración. *Historia y Espacio*, (8), 44-56. <https://doi.org/10.25100/hye.voi8.6776>
- Flórez, L. (1987). *Estudios sobre la Regeneración*. Imprenta departamental del Valle
- Galvis, L. (1982). *Antología del Pensamiento Conservador en Colombia*. Instituto Colombiano de Cultura.
- González, F. E. (1989). Aproximación a la configuración política de Colombia. *Controversia*, (153-54), 19-72. <https://doi.org/10.54118/controver.voi153-54.597>
- González González, F. E. (1997a). *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*. Cinep.
- González González, F. E. (1997b). *Poderes enfrentados. Iglesia y Estado en Colombia*. Cinep.
- Greñas, A. (1890, julio 20). *Escudo de la regeneración* [Enciclopedia]. Wikipedia. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Escudo_regeneracion.jpg
- Guerra, M. A. (1951). *Constitución de Colombia*. Biblioteca de Cultura Económica.
- Henoa, A. M. (2012). El Orden Social en la Regeneración. *Precedente Revista Jurídica*, 1, 91-118. <https://doi.org/10.18046/prec.v1.1464>
- Jaramillo, J. (1964). *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*. Temis.
- Kalmanovitz, S. (2000). Miguel Antonio Caro, el Banco Nacional y el Estado. *Seminario "El pensamiento colombiano en el siglo XIX"*.
- Kalmanovitz, S. (2004). La idea federal en Colombia durante el siglo XIX. <https://www.banrep.gov.co/es/idea-federal-colombia-durante-el-siglo-xix>
- Lynch, J. (1991). *La formación de los Estados*. Crítica.
- López Macías, I. (2019, junio). Caricaturas del siglo XIX. *Archivo de Bogotá*. <https://archivobogota.secretariageneral.gov.co/noticias/caricaturas-del-siglo-xix>

- Malagón Pinzón, M. (2006). La regeneración, la constitución de 1886 y el papel de la Iglesia Católica. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 6(11), 63-75. <https://doi.org/10.22518/16578953.764>
- Melo, J. O. (1995). *Colombia hoy. Perspectivas hacia el siglo xxi*. Tercer Mundo Editores.
- Melo, J. O. (ed.). (1996). *Colombia hoy*. Biblioteca Familiar de la Presidencia de la República.
- Melo, J. O. (1989). Antecedentes generales de la guerra de los Mil Dias y golpe de Estado del 31 de julio de 1900. En Á. Tirado Mejía, *Nueva Historia de Colombia (nhc)* (pp. 65-112). Planeta.
- Melo, J. O. (1990). Algunas consideraciones globales sobre “modernidad” y “modernización” en el caso colombiano. *Análisis Político*, (10), 23-36. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74299>
- MinEducación. (2018, 29 de octubre). Creación. *Ministerio de Educación Nacional*. <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Ministerio/Informacion-Institucional/85243:Creacion>
- Núñez, R. (1913). *Antecedentes de la constitución de Colombia de 1886 y debates del proyecto en el Consejo Nacional Constituyente*. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/2055>
- Orjuela, L. J. (2008). Tensión entre tradición y modernidad (1904-1945). En J. F. Ocampo, *Historia de las ideas políticas en Colombia* (pp. 181-219). Taurus.
- Ortiz Mesa, L. J. (2013). La Iglesia católica y la formación del Estado-nación en América Latina en el siglo XIX. El caso colombiano. *Almanack. Guarulhos*, (6), 5-25. <https://doi.org/10.1590/2236-463320130601>
- Ospina Rodríguez, M. (1849). La cuestión moral. *La Civilización*, 2, 9.
- Palacios, M. (2003). *Entre la legitimidad y la violencia, Colombia 1875-1994*. Norma.
- Posada Carbó, E. (2002). Los límites del poder: elecciones bajo la hegemonía conservadora, 1886-1930. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 39(60), 31-65. <https://core.ac.uk/download/pdf/144425856.pdf>
- Quinche Castaño, C. A. (2016). La organización político administrativa del territorio colombiano entre 1886 y 1914. *Biblioteca digital de Bogotá*, 10. <https://www.bibliotecadigitaldebogota.gov.co/resources/2092670/>

- Rodríguez Piñeres, E. (1916). Relaciones entre Poderes Judicial y Legislativo (continuación). *Estudios de Derecho*, 43-44(4), 1021-1030. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.333711>
- Rojas Jiménez, H. H. (2007). Made in the world is better: las misiones económicas en Colombia y nuestro descreimiento ancestral. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, xv(1), 77-90. <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/rfce/article/view/4550>
- Rosanvallon, P. (2003). *Por una historia conceptual de lo político*. Fondo de Cultura Económica, Colección Popular
- Reyes, R. (1920). *Escritos varios*. Tipografía Arconvar .
- Romero, C. A. (1994). La banca privada en Bogotá (1870-1922). En F. Sánchez (ed.), *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia* (pp. 267-304). Tercer Mundo.
- Sierra Mejía, R. (ed.). (2018). *La hegemonía conservadora*. Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Tovar Zambrano, B. (comp.) (1994). *La historia al final del milenio. Ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*. Universidad Nacional de Colombia.
- Urrego Ardila, M. Á. (2002). *Intelectuales, Estado y Nación en Colombia: De la guerra de los Mil Días a la constitución de 1991*. Siglo del Hombre Editores. <https://books.openedition.org/sdh/266?lang=es>
- Urrego, M. A. (1998). Mitos fundacionales, reforma política y nación en Colombia. *Nómadas*, 8(55), 11-18. http://nomadas.ucentral.edu.co/nomadas/pdf/nomadas_8/08_1U_Mitosfundacionales.pdf
- Vargas Velásquez, A. (1998). Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político. *Estudios políticos*, (13), 157-180. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.16287>
- Vélez Muñoz, G. (2021). Prensa liberal contestataria en tiempos de la Hegemonía conservadora. El Ariete contra el ultramontañismo (1911-1915). https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/19621/6/VelezGenesis_2021_PrensaLiberalContestataria.pdf
- Vélez Ramírez, H. (1986). Rafael Reyes, o los inicios del Estado moderno en Colombia. *Lecturas de Economía* (21), 59-80.
- Vélez, H. (1989). Rafael Reyes. Quinquenio, régimen político y capitalismo (1904-1909). En Á. Tirado Mejía (ed.), *Nueva Historia de Colombia, vol I* (pp. 187-214). Planeta.

Unidad 4

Las reformas liberales y el intervencionismo estatal*

LUIS ALBERTO GALEANO ESCUCHA

EN HISTORIA LOS CAMBIOS OBEDECEN A DOS FACTORES FUNDAMENTALES: procesos y hechos detonantes y la llegada de los liberales al poder en 1930 responde a estos dos factores de manera decisiva. En octubre de 1929 se produjo una de las mayores crisis económicas reportadas en la historia de la humanidad y sin lugar a duda la mayor en el siglo XX. Esta crisis, conocida como la Gran Depresión, tuvo como epicentro los Estados Unidos y golpeó a todo el mundo. También colapsó en Colombia el periodo llamado de *prosperidad al debe*, lo que le impidió al país acceder a recursos del crédito que financió de manera significativa a los gobiernos conservadores desde finales de la segunda década del siglo XX, esto generó la parálisis de las obras públicas que se estaban emprendiendo y, por lo tanto, un aumento en el desempleo y las tasas de inflación. Esta crisis económica se sumó a una decadencia del régimen conservador que se evidenciaba en los conflictos agrarios en regiones como el Sumapaz, el suroccidente del departamento de

* Este capítulo se elaboró con las especiales contribuciones de Karen Zárate, administradora pública de la ESAP.

Bolívar (hoy Córdoba), entre otras, las consecuencias políticas de los hechos acaecidos en Ciénaga por las huelgas bananeras y la división conservadora en las elecciones. Es decir, que se evidencia un hecho detonante y un proceso que explica el establecimiento de un nuevo régimen: la República Liberal.

Esta unidad temática procura identificar cómo una nueva visión de gobierno genera cambios en los enfoques estatales, para ello, se requiere analizar las causas de la crisis del régimen conservador que permitieron la victoria de los liberales en las elecciones de 1930. Seguidamente, resulta pertinente estudiar los principales aspectos del intervencionismo de Estado, como respuesta a la crisis económica; tercero, se analiza un aspecto que marcó la agenda social de los años treinta, como fue la consolidación del sindicalismo; y, finalmente, se estudia el modelo económico planteado por los gobiernos liberales.

Situación problema

Comprensión del proceso mediante el cual las reformas liberales de la década del treinta generaron una serie de enfoques estatistas que buscaban superar la crisis económica y procurar un modelo de desarrollo económico basado en el intervencionismo estatal.

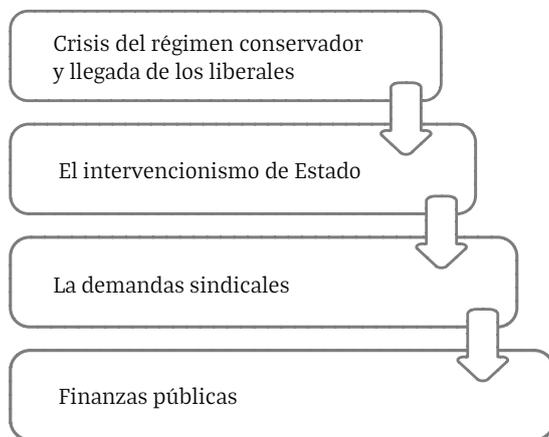


Figura 1. Ejes temáticos de la unidad 4

Fuente: elaboración propia.

Crisis del régimen conservador y llegada de los liberales

Entre 1903 y 1920 el país vivió un crecimiento económico sostenido, que impactó el mapa productivo y, por ende, hubo cambios en la relación de la ciudad con sus regiones, lo cual motivó migraciones internas del campo a la ciudad y con ellas la aceleración de los procesos de edificación y desarrollo junto a los orígenes de los movimientos sindicales. Sin embargo, a la par de este crecimiento económico surgió la clase política emergente, caracterizada por el cacicazgo y las expresiones de malestar social, como la Masacre de las bananeras y las manifestaciones de protesta popular en 1929 (Posada, 2000).

Antes de la Gran Depresión en 1929, el mercado interno del país pasaba por la bonanza cafetera, que incentivó la expansión de la red ferroviaria, apalancada en el incremento del recaudo de los puertos, la indemnización de Panamá y la entrada del país a los mercados internacionales. La llegada de la Gran Depresión impactó en una baja de los precios del café, así mismo, la salida de flujos de capital y las exportaciones de petróleo y banano disminuyeron. El mecanismo de financiación para las obras públicas fue la emisión de bonos tanto del Gobierno nacional como subnacional; pero el colapso de la bolsa de valores significó un aumento de la deuda externa del país. Lo anterior condujo a que varios países de la región entraran en mora con el pago del servicio de la deuda. Por ello, con el inicio de la Segunda Guerra Mundial se llegó a un acuerdo mediante la disminución de los intereses y la creación de un fondo que permitiera la amortización de la deuda (Ocampo, 1987, pp. 109-111).

Mientras la economía colombiana tenía una transformación económica producto de la interacción con el mercado internacional y la deuda externa, internamente el país enfrentaba el cambio de la estructura social producto de los movimientos sindicales y agrarios, que bajo el régimen conservador se consideraron temas de orden público y con la llegada de los liberales al poder, el tratamiento que se dio a los movimientos sindicales es encauzarlos para mantenerse en el poder (Ocampo, 1987).

A finales del siglo XIX, los latifundios ganaderos empezaron a desplazar las actividades agrícolas, para destinar su uso a la siembra de pasto, en lugar de cultivos permanentes. Este desplazamiento impactó en la población agrícola, en dos sentidos: la expulsión de los

latifundios o la subordinación a la siembra de pastos y solo el cultivo de productos de subsistencia, es decir, la actividad ganadera resultó incompatible con la economía campesina. La estructura social a principios del siglo XX en Colombia se concentraba principalmente en población rural, y la estructura agraria estaba conformada por latifundios ganaderos, haciendas cafeteras, minifundios o pequeñas propiedades y las zonas de colonización.

En la década de 1920, debido a la evolución de la economía nacional, el proceso de transformación de la agricultura en el país se aceleró; también influyó el hecho de que se ofrecían mejores ingresos en las zonas urbanas, como consecuencia de la construcción de obras públicas y la generación de las primeras industrias. La migración masiva de campesinos hacia la ciudad impactó negativamente en el liderazgo económico, financiero y político de los hacendados; al mismo tiempo que se configuraba una nueva clase social y nuevas formas de movilización. Los hacendados venían ejerciendo una coerción extraeconómica de los campesinos, quienes la aceptaban de manera pasiva. No obstante, a raíz de las migraciones y la organización del campesinado, este comenzó a exigir un salario mínimo para los trabajadores agrícolas, petición que los terratenientes tildaron como una iniciativa producto de la influencia bolchevique; a dicha iniciativa, además, se sumó la exigencia de los campesinos de participar en los beneficios económicos del café y, posteriormente, exigir el derecho a la tierra (Vega, 2004).

A nivel político, el régimen conservador mantuvo relaciones estrechas con la Iglesia católica, que le permitieron mantenerse en el poder. Sin embargo, a la par de la crisis económica y social, el vínculo entre el clero católico y el conservatismo se debilitó, a tal punto que si los conservadores estaban divididos, la Iglesia también. La intromisión de la Iglesia en la contienda electoral hacía parte de la tradición del país y su accionar se caracterizaba por ocurrir tras bambalinas.

Este pronunciamiento tiene como antecedente que, en las elecciones de 1926-1930, el arzobispado había acordado que el sucesor de Abadía Méndez sería el general Vásquez Cobo. De allí que la candidatura de Valencia resultara problemática al interior del partido y del clero; por ello, la Iglesia en su interés de mantener la hegemonía conservadora, solicitó a Guillermo Valencia la renuncia a su candidatura, pero no obtuvo éxito. Paradójicamente, a inicios del año 1929 la

Iglesia manifestó públicamente su apoyo a la candidatura de Valencia, lo que desconcertó a los conservadores en todos los niveles sociales. Ante dicha comunicación, obispos y curas influenciaron para que la misma fuera anulada, lo cual ocurrió, y de manera oficial, la Iglesia retornó su apoyo al candidato Vásquez. No obstante, la división en el interior del clero continuó, a tal punto que los obispos señalan tener autonomía en sus territorios conforme al gobierno eclesiástico (Medina, 1991).

Los factores citados llevaron a una suerte de colapso al régimen conservador que no logró responder de manera contundente ante los efectos de la crisis económica que generó aumento del hambre en la población y una parálisis del gobierno que no consiguió gestionar nuevos empréstitos, es decir, la capacidad estatal fue desbordada y su capacidad de acción fue reducida. Al mismo tiempo, parte de la élite económica consideraba que era necesario hacer cambios y replantear el modelo económico, en ese sentido, el nombre de Enrique Olaya Herrera resultó atractivo, ya que tenía experiencia diplomática en los Estados Unidos y se le consideraba como una opción que permitiría abrir los canales de préstamo al empresariado nacional.

En estas condiciones, la victoria de Olaya Herrera para el periodo de 1930-1934 significó un alivio a las pretensiones de las élites, además que este presidente que demostró un talante pragmático, entendió que se tendría que plantear las reformas desde dos aristas: política y económica. En el primer aspecto, generó un acuerdo llamado de Concentración Nacional que no le quitó el poder de tajo a los conservadores, sino que permitió un gabinete paritario que permitiera capacidad de acción al Gobierno. Por otra parte, en lo económico, retomó el modelo de accionar establecido en los Estados Unidos por el presidente Franklin Delano Roosevelt que, mediante su política del New Deal y el intervencionismo estatal, logró afrontar los efectos de la crisis.

El intervencionismo de Estado

El intervencionismo estatal en Colombia bajo la República Liberal recogió las experiencias mundiales de otros países y legislaciones como: la Constitución mexicana de 1917, la Constitución alemana de Weimar de 1919, la segunda República española de 1931 y la política de New

Deal en Estados Unidos (Guichot, 2007). El New Deal como el programa de gobierno que buscaba “aliviar, recuperar, socorrer y reformar la economía de los Estados Unidos tras la Gran Depresión”, se convirtió en la política intervencionista del Estado para recuperar la economía, a partir de la estimulación del empleo, el proteccionismo, la realización de obras públicas y la planificación estatal. Además, buscaba mejorar las condiciones de la población más afectada (Serrano, 2010).

En 1930 el Partido Liberal llegó al poder, con el presidente Enrique Olaya Herrera, quien les ganó a los conservadores Guillermo Valencia y Alfredo Vásquez Cobo, cuya votación junta superaba los votos de Olaya. El nuevo presidente asumió el cargo con una situación económica bastante difícil: el hueco fiscal, la incapacidad para pagar los sueldos de empleados, la moratoria en el pago de la deuda externa y la disputa de los sectores productivos (Herrera, 2018). Estas elecciones fueron críticas y marcaron un acontecimiento en la historia del país, fueron formativas de la cultura política colombiana y le dieron mucho valor a la competencia. De acuerdo con Posada (2000), estas elecciones se caracterizaron por ser competitivas, con resultados inciertos, un alto grado de participación electoral, el triunfo de la oposición y un gobierno que entregó el poder. Gracias a ello, se empieza a identificar el desarrollo de tradiciones electorales como las expresiones de libertad de prensa, intensidad en la contienda electoral y comportamiento del Gobierno frente al resultado electoral.

La administración de Olaya Herrera se destacó en el aspecto económico debido a la crisis fiscal y la desconfianza de los inversionistas norteamericanos en la estabilidad financiera del país. El Gobierno recibió la segunda visita de la Misión Kemmerer en 1931 con el propósito de estabilizar las condiciones económicas internas. El resultado de la misión fue: 17 proyectos de ley, 11 debatidos en el Congreso y 7 convertidos en ley de la República, los cuales consistían en reformar los establecimientos bancarios, el manejo de las reservas de oro, la rigurosidad de la banca central para la asignación del crédito y el manejo de la política fiscal a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En la anterior misión de 1923, los cambios más significativos para la estructura de la administración pública habían consistido en la creación de la Superintendencia Bancaria, de la Contraloría General, la reorganización de contabilidad nacional (aspecto que nuevamente es replanteado con la expedición de la

Constitución Política de 1991) y la fijación del número y nomenclatura de los ministerios (Arévalo, 1997).

Las medidas adoptadas por este gobierno para hacer frente a la crisis económica implicaron el desarrollo de los instrumentos de política monetaria, crediticia, fiscal, cambiaria, comercial e industrial, que actualmente tiene el Estado colombiano; al mismo tiempo que se dio la creación de entidades como la Caja Agraria, el Banco Central Hipotecario y la Corporación Colombiana de Crédito. El propósito de la Caja Agraria consistió en fomentar el crédito agrícola; mientras que las dos últimas se orientaron al saneamiento de la cartera de los bancos privados. En cuanto al manejo de las deudas, el Gobierno estableció topes para las tasas de interés y amplió los términos de los préstamos (Ocampo, 1987).

Bajo este gobierno se creó la Oficina Jurídica de la Presidencia, encargada de la redacción de los proyectos de ley y decretos orientados a la actualización legislativa del país y la organización administrativa del trabajo. Sobre este último aspecto, la administración de Olaya reglamentó el descanso dominical, los accidentes de trabajo, la jubilación, el seguro de vida, la sindicalización y huelgas; con este marco normativo los liberales propendían por el reconocimiento de las demandas sociales. En cuanto a la defensa, se fortaleció la policía dotándola de armamento de artillería e infantería y una base para la formación de la marina de guerra. Por otro lado, la política exterior se orientó a la protección del comercio exterior, en especial, las relaciones con Estados Unidos (Mira, 2014).

Durante el gobierno de Olaya, el Ministerio de Gobierno fue la entidad objeto de reorganización para atender las nuevas políticas de intervención y adoptar las recomendaciones de la Misión Kemmerer. En primer lugar, a finales de 1930 las secciones del Ministerio se reorganizaron en: Negocios generales, Prisiones y colonias penales, Contabilidad, Justicia, y Archivo y publicaciones. Sin embargo, en el último año de gobierno se modificó la nomenclatura de dichas secciones, que quedaron de la siguiente manera: Negocios generales e Instituciones de Utilidad Común; Policía Nacional, Contabilidad Ordenación y Control; y, por último, la sección cuarta de Publicaciones, Archivo e Imprenta Nacional (Martínez, 2018). Durante la República Liberal este ministerio fue objeto de constantes reorganizaciones de acuerdo con las políticas de cada presidente.

Otro aspecto relevante que empieza a ser parte de la arena política es la carrera administrativa. Con la expedición de la Constitución Política de 1886, el Partido Conservador concentraba dos terceras parte de los cargos en el Estado. En 1922 el Partido Liberal celebró la Convención Liberal, en cuyo programa político planteaba no solo la reconquista del poder, sino también la reforma a la Constitución para expedir “una ley sobre servicio civil” donde se garantizaran los derechos laborales de los empleados de menor jerarquía y que así pudieran lograr cierto grado de estabilidad en las entidades públicas. Durante la hegemonía conservadora, la carrera administrativa no fue un tema ni de su agenda, ni a nivel discursivo; solo hasta 1931 el Partido Conservador incluyó dentro de su programa la carrera administrativa (Álvarez, 2008). Sin embargo, bajo el gobierno de Olaya el tema se quedó en el ámbito discursivo y solo hasta la primera administración de López Pumarejo se evidenció una materialización de esta propuesta.

Huertas, citado por Álvarez, señala, que la carrera administrativa era un tema objeto de debate cuando los partidos no ostentaban el poder o quedaban por fuera de él; en consecuencia, la motivación se ha fundamentado en una protección del personal que dejaron en cada una de las entidades y la consecución de nuevos votos para las próximas elecciones (Álvarez, 2008). Aparte de las consideraciones políticas que se legaban al tema, es importante indicar que una preocupación constante de las diferentes misiones que llegaron al país fue la profesionalización del servicio civil; en efecto, se debe indicar que hasta el inicio real de operación de la carrera administrativa que se puede establecer para la segunda mitad del siglo XX, la ocupación de cargos estatales se realizaba con ocasión a prácticas clientelistas. En este sentido, la carrera administrativa, aparte de ser un tema de relevancia del sistema Gobierno-oposición, se justificaba en la necesidad de profesionalización y modernización del Estado.

En síntesis, el gobierno de Olaya es un gobierno de transición hacia la consolidación de un nuevo modelo de Estado, su administración se caracterizó por la moderación y conciliación, de allí que su consigna electoral fuera “Concentración Nacional” (Mira, 2014). En ese sentido, las dinámicas de transición del poder trajeron consigo dinámicas de violencia, que en el país ya se venían presentando en las zonas rurales con ocasión de las luchas agrarias y la resistencia de las élites a las demandas del campesinado. A nivel territorial, el

cambio de gobierno en los poderes locales fue un factor de pérdida en el botín político y procesos de migración como consecuencia de esta violencia diferenciada.

Las características generales del primer gobierno del Partido Liberal a principios de los años treinta, se pueden resumir así: la unión de las masas liberales, el mejoramiento del crédito público y, por ende, la entrada de capitales extranjeros, que a su vez impactó en la disminución del costo de vida y la prosperidad de los negocios (Ocampo, 1987). Además, la experiencia profesional de Olaya en la carrera diplomática desempeñando cargos como ministro de relaciones exteriores, Embajador extraordinario y Plenipotenciario ante el Sumo Pontífice, sentó las bases de un programa de gobierno basado en la modernización económica y la apertura al capital extranjero (Mira, 2014). Por lo anterior, al finalizar su periodo de gobierno, Olaya se desempeñó como ministro de Relaciones Exteriores en la primera administración de Alfonso López Pumarejo.

En el primer gobierno de López Pumarejo (1934-1938), el intervencionismo estatal se acentúa mediante los cambios estructurales en la economía y el ámbito social (Guichot, 2007). Las reformas adelantadas durante este periodo fueron claves no solo por su profundidad, sino también por su influjo en la consolidación de un proyecto modernizante en la estructura estatal, producto de la modernización del Partido Liberal, en contraposición al desgaste del Partido Conservador. Dada la crisis económica por la que atravesaba el país, producto de la gran recesión en los países industrializados que llevó a la interrupción del crédito internacional y la caída del precio de café, además de la guerra con el Perú en 1932, que obligó al país a emitir una gran cantidad de dinero para financiarla. Lo anterior llevó a un proceso inflacionario peligroso. Estos factores impactaron en lo social con el aumento del desempleo y la migración de campesinos hacia la ciudad debido a la violencia y a la pobreza (Giraldo, 2001).

Las reformas, como un instrumento para atender ambas crisis y como expresión del intervencionismo de Estado en la economía, dan lugar a la reforma tributaria de 1935, orientada al aumento del recaudo en los ingresos más altos y financiando los gastos en el sector social. La crisis de la caída de los precios del café en el mercado internacional conllevó que el gobierno de Alfonso López Pumarejo ejerciera control directo sobre las importaciones.

El modelo de desarrollo de López Pumarejo era la expansión del mercado interno, el Estado intervencionista y benefactor, para ello la reforma tributaria fue el mecanismo para lograr una estructura tributaria de carácter progresivo, gravando la renta de los sectores con mayores ingresos con una tarifa global. Esta medida era producto de las recomendaciones de la Misión Kemmerer. Otros mecanismos de intervención fueron el control directo de las importaciones, el desarrollo de créditos a largo plazo para sectores como la vivienda, agricultura e industria. Para la canalización de estos recursos del crédito fue necesaria la creación de entidades como el Instituto de Crédito Territorial, el Instituto de Fomento Industrial y la fusión del Fondo Nacional de Ganadería con la Caja Agraria. Entre 1939 y 1940 se creó el Fondo de Fomento Municipal y el Instituto Agustín Codazzi para el fortalecimiento de los ingresos de los municipios (Ocampo, 1987).

López Pumarejo tenía grandes disputas con la oligarquía del país debido al dominio ideológico que desde el siglo pasado ejercían sobre la población, una de sus banderas fue la defensa del orden público, económico y social. Para lo anterior, contrarrestar el poder de la Iglesia era indispensable, por ello, Alfonso López Pumarejo propuso una nueva ideología de origen popular contra el origen divino. En ese orden de ideas, se basaba en la libertad como el cumplimiento de los deberes sociales y del individuo. Se destaca de López Pumarejo la nueva concepción de la educación y la eliminación del monopolio de la Iglesia sobre la educación. Por otro lado, creó la Ley de tierras como una función social de la propiedad, con la que daba la posibilidad al campesino de que el predio en el que trabajaba le fuera adjudicado y acabar con el latifundio (Giraldo, 2001, pp. 99-110).

Por su parte, la reforma educativa pretendía sentar las bases para la modernización. La política educativa estaba orientada a niños, jóvenes y adultos mayores que participaban en los programas de alfabetización y en las escuelas nocturnas de artes y oficios para obreros. Las acciones orientadas hacia los campesinos buscaban no solo sacar del atraso a este sector de la población, sino también reconocerles su ciudadanía ante un Estado, que, por muchos años, gobernó a distancia y a sus espaldas. Una de esas acciones consistió en la “Campaña de cultura aldeana” con una doble intención: el carácter cultural y asistencialista, y la consecución de adeptos (Alarcón Meneses, 2010).

Por otro lado, los colegios de segunda enseñanza debían adoptar el plan y los programas formulados por el Ministerio de Educación Nacional, además de acogerse a las resoluciones que en la respectiva materia emitieran el Departamento Nacional de Higiene y la Dirección Nacional Educación Física (Decreto Ley 2214 de 1935). Con la Ley 32 de 1936 se estableció la igualdad de condiciones para el ingreso a los establecimientos de educación, dentro de las cuales consideraba causal de mala de conducta la negación de admitir alumnos por motivos de nacimiento ilegítimo, diferencias sociales, raciales o religiosas; con la Ley 2 de 1937 se estableció el salario de los maestros, se facultó al Ministerio de Educación Nacional para que estableciera las categorías de la clasificación del personal docente y se destinaron recursos del presupuesto para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la ley. Por último, un año más tarde, fueron regulados los restaurantes y las granjas escolares, autorizando a los departamentos para recibir un auxilio proveniente del tesoro nacional y reglamentando que las Administradoras de Hacienda Nacional serían las encargadas de desempeñarse como tesoreros en el manejo de estos recursos; mientras que la Contraloría General de la República emitiría los lineamientos para la organización y funcionamiento de los restaurantes escolares (Decreto, 1938).

En cuanto a la Ley 200 de 1936, sobre tierras, lo primero que se define es la propiedad privada de la tierra en función de la explotación económica del suelo, mediante las plantaciones o sementeras o la ocupación con ganados, y son parte complementaria de las construcciones de edificios. En contraposición a lo anterior, los baldíos serían aquellos predios rústicos que no hayan tenido explotación económica. Para la acreditación de la propiedad privada se requerían los títulos originarios o inscritos, donde se estableciera la dominación por más de 30 años.

Por su parte, quienes no contaran con estos títulos, pero habiendo ocupado el predio con dos años de anterioridad a la expedición de la ley y sin tener con el título expedido por el Estado, debían pagar el valor de este. Los aspectos más reconocidos de este intento de reforma agraria se relacionaban con la extinción del derecho de dominio en favor de la Nación, cuando no se estuviere realizando explotación económica en un lapso de diez años; la prohibición de la tala de

bosques para proteger los cuerpos de agua, la facultad del gobierno para definir las zonas de reserva forestal; la creación de los jueces de tierras encargados de conocer en primera instancia las acciones que se adelanten y los Tribunales Superiores del Distrito como instancia de apelación (Ley 200, 1936).

De acuerdo con Marulanda (1988), la ley consistió en un nuevo marco legal que respondía a las cuestiones exigidas por el campesinado organizado en términos políticos e ideológicos; pero no resolvió los conflictos de fondo, sino que al contrario los agudizó. La situación se complejizó no solo en lo relativo al acceso de la tierra, sino también en el acceso a los cuerpos de agua y las redes de transporte. Como el gobierno quedó facultado para la organización de los jueces de tierras, el Ministerio de Agricultura y Comercio, representado en el Departamento de Tierras, se encargó de reunir los elementos necesarios para organizar la residencia, la jurisdicción, la cantidad de empleados y los sueldos. Este departamento trabajó de manera articulada con la Contraloría General de la República para realizar un mapeo de los jueces necesarios en función del número de juicios presentados; resultado de esta actividad se consolidaron 30 Distritos Judiciales de Tierras.

En el mensaje presidencial de 1936, López Pumarejo describía el panorama administrativo y político del país haciendo alusión a la debilidad administrativa en aspectos como: la política económica, la educación pública, las relaciones exteriores, el ejército, la policía y la fundación de las escuelas naval, de aviación y de telegrafistas, con lo que evidenciaba la inexistencia de un centro que preparara técnicamente al personal que necesitaba el Estado para su servicio. De allí que la intervención estatal fuera ineficaz y llena de deficiencias, la contratación laboral y su permanencia funcionaba bajo lógicas clientelistas y pago de favores políticos (Álvarez, 2008). Por lo tanto, la organización de la rama ejecutiva fue objeto de cambios significativos durante el periodo 1934-1938, la modificación de la estructura económica y social impactó en la organización de los ministerios, las funciones a su cargo y el orden de precedencia entre los mismos. En el siguiente esquema se presentan las nuevas dependencias que recibió cada ministerio durante este gobierno.

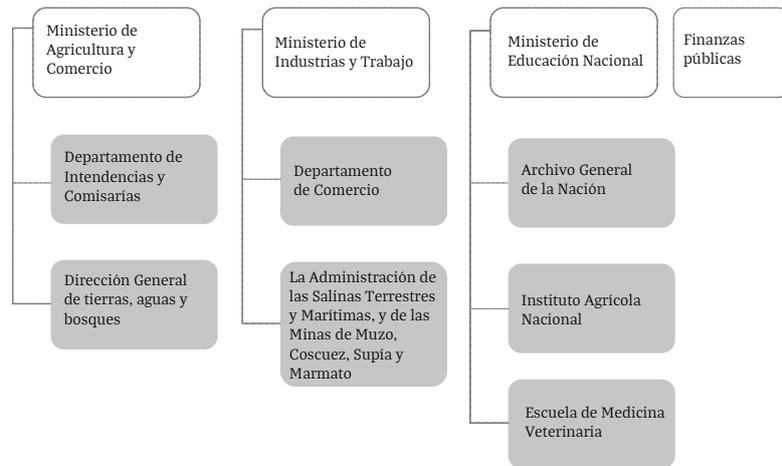


Figura 2. Traslados de dependencias entre ministerios (1934-1938)

Fuente: elaboración propia a partir de Martínez (2018).

Los Ministerios de la figura 12 fueron los que más traslados de dependencias recibieron. Al Ministerio de Agricultura y Comercio se le adicionaron el Departamento de Intendencias y Comisaría, y la Dirección General de Tierras, Aguas y Bosques. En el Ministerio de Industria y Trabajo se agregaron el Departamento de Comercio y la Administración de las Salinas Terrestres y Marítimas, y de las Minas de Muzo, Coscuez, Supía y Marmato y en el Ministerio de Educación Nacional se adicionó el Archivo General de la Nación para integrar la Biblioteca Nacional, el Instituto Nacional Agrícola y la Escuela de Medicina Veterinaria, ambas provenientes del Ministerio de Agricultura. Mientras que en la figura 3 están los dos ministerios que recibieron menos traslados de otros. El Ministerio de Obras Públicas recibió la Dirección Nacional de Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asumió la sección de provisiones. Un día antes de finalizar su mandato Alfonso López Pumarejo creó el Ministerio del Trabajo, Higiene y Previsión Social; fusionando los ministerios de Industrias y Trabajo, y el de Agricultura y Comercio, llamándolo Ministerio de la Economía Nacional.

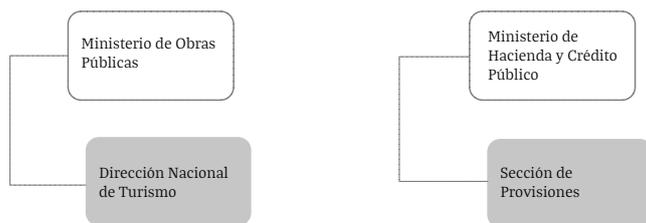


Figura 3. Traslados adicionales de dependencias entre ministerios (1934-1938)

Fuente: elaboración propia a partir de Martínez (2018).

Por otro lado, al finalizar su administración, nació el sistema de mérito en Colombia, con la expedición de la Ley 165 de 1938. Sin embargo, este primer intento fracasó porque culturalmente aún operaba el sistema de botín político y la carrera administrativa presentaba falencias en aspectos como los mecanismos de selección, la capacitación, la formación del empleo público, los mecanismos de control para garantizar un buen desempeño y la falta de divulgación de la norma por parte de los gobiernos siguientes para su aplicación en los municipios del país. Es así como la Misión Currie en 1952 consideró que la carrera administrativa no cumplió su finalidad y era inoperante (Álvarez, 2008). La inoperancia del primer sistema de carrera administrativa en el país dejó en evidencia que, culturalmente, se prefirió la vinculación tradicional del botín político y patrimonialista del empleo público, por ende, la adopción y los ajustes del sistema requieren de cambios culturales a largo plazo. En síntesis, las reformas durante la primera administración de López Pumarejo se enfocaron en cinco aspectos que se resumen en la figura 4.

La reforma a la Constitución de 1886 constituyó la base de las otras reformas, porque permitía crear las condiciones económicas y sociales para la modernización estatal. La reforma agraria, como se evidenció, atendió los aspectos políticos e ideológicos del movimiento campesino. La reforma tributaria incorporó la progresividad y equidad en la estructura tributaria¹, con la reforma educativa se garantizó el acceso a la educación de niños y adultos mayores, y con la reforma laboral se realizó el primer intento de contar con un sistema de carrera

¹ Este aspecto se profundizará en el aparte “Finanzas públicas en el siglo xx”.

en el país. En palabras de Mora (2010), la gestión de este gobierno se considera importante porque abrió el camino para la transformación del papel del Estado y todas sus esferas.

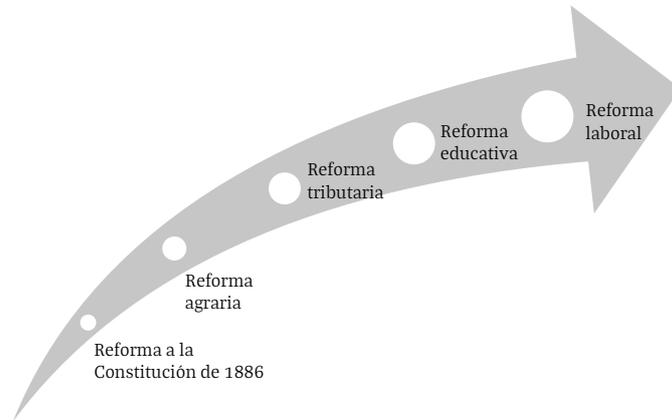


Figura 4. Reformas de la primera administración de Alfonso López Pumarejo

Fuente: elaboración propia.

El papel del Estado durante el gobierno de Eduardo Santos (1938-1942) aumentó especialmente con la creación del Instituto del Fomento Industrial (IFI), encargado de proporcionar créditos subsidiados para las nuevas industrias. De allí que el Gobierno se concentrara en ayudar al sector de la industria y mostrar poco interés por los problemas laborales y campesinos. Las relaciones con Estados Unidos fueron más cercanas a través de la llegada de misiones militares, el inicio de programas de asistencia técnica y la cooperación durante la Segunda Guerra Mundial (Bushnell, 1996). La contienda electoral de 1942 se disputó entre Carlos Arango, quien recibió el apoyo de la disidencia liberal, de sectores económicos y del Partido Conservador, y Alfonso López Pumarejo, quien ganó a pesar de todos los obstáculos. Este segundo gobierno de López Pumarejo se caracterizó por la división en el interior del Partido Liberal y la fuerte oposición del conservadurismo, encabezado por Laureano Gómez. Este panorama impidió llevar adelante las nuevas reformas. La segunda administración de López Pumarejo se ejecutó bajo los efectos económicos de la Segunda Guerra Mundial, expresados en la caída de los precios del café y la reducción de los márgenes de gobernabilidad. En el plano político, el intento de

un golpe militar dividió las fuerzas armadas, mientras el Gobierno recibía el apoyo popular a través de las manifestaciones a su favor. Sin embargo, Alfonso López Pumarejo no culminó su periodo de gobierno y presentó su renuncia ante el Congreso en 1945 (Mora, 2010, p. 159), y fue reemplazado para culminar el periodo por Alberto Lleras Camargo, lo cual a la postre significará el fin de la República Liberal y la retoma del poder por parte de los conservadores en las elecciones de 1946.

Las demandas sindicales y el impacto en la institucionalidad

Antes de la crisis económica de 1929 y las transformaciones subsecuentes, la economía colombiana ya venía experimentando cambios producto de los movimientos sindicales y agrarios que durante la hegemonía conservadora se catalogaron como problemas de orden público. Las primeras huelgas obreras en el país se caracterizaron por ser espontáneas y de corta duración; estas se remontan al año 1918 y se originaron en los puertos donde las condiciones laborales eran más precarias, los salarios más bajos y debido a que la receptividad de la población en los puertos era alta frente al cambio y la influencia extranjera, por lo anterior, las primeras manifestaciones se realizaron en estos lugares. Según Urrutia (1969), la espontaneidad de las huelgas se explica a la luz del poco paso de inmigrantes de origen europeo que tuvo el país, en comparación con Argentina, Chile o Brasil, donde la organización de los sindicatos estuvo influenciada por las ideas anarquistas y socialistas.

Según Urrutia (1969), los saqueos y ataques a la propiedad privada en las manifestaciones del puerto de Cartagena en 1918, producto del incumplimiento de los acuerdos por parte de los obreros, desataron la manifestación y la policía intervino disparando contra la multitud para dispersarla. Esta medida, que fue aplaudida por la prensa liberal y conservadora, marcó una práctica frecuente para disipar las manifestaciones de los trabajadores. A finales de ese año, nació la Confederación de Acción Social en Bogotá, una iniciativa que provenía de los círculos sociales altos de la ciudad y no de la clase obrera que por entonces trabajaba en las pequeñas fábricas. En 1919, el Sindicato Central Obrero convocó a un congreso, el cual tuvo una gran acogida y allí manifestaron su rechazo a la política

tradicional de los partidos Liberal y Conservador y se presentaron como una alternativa.

El primer sindicato reconocido jurídicamente fue el Sindicato de Tipógrafos de Bogotá en 1906, a partir de este año inició el registro oficial y reconocimiento legal de estas agremiaciones por parte del Estado. No obstante, la Masacre de las bananeras en 1928 es un hito social y político que marca la existencia y la importancia del Movimiento Sindical porque es el detonante de las precarias condiciones laborales y la incapacidad de un régimen conservador para atenderlas. Al mismo tiempo, trajo consigo repercusiones sociales que el Partido Liberal supo leer y aprovechar en beneficio propio para recuperar el poder. Es necesario tener presente que, para la época, el intervencionismo estatal en la economía no era bien visto y multinacionales como la United Fruit Company (UFC) se regían por las reglas del mercado capitalista, donde las utilidades de la exportación bananera eran exclusivas para la multinacional.

En 1923 se creó la Oficina General del Trabajo (OGT) como una sección del Ministerio de Industrias, encargada del estudio de las razones que motivaban los conflictos entre los trabajadores y los capitalistas, como, por ejemplo: el salario, los seguros individuales y colectivos, las habitaciones de los obreros, las condiciones de higiene y salubridad en las fábricas, los accidentes de trabajo y el trabajo de las mujeres y niños. Un aspecto no menos importante a cargo de la Oficina consistió en el conocimiento de las condiciones de los trabajadores de la tierra (Avella, 2011).

La OGT tenía como responsabilidad la presentación del proyecto de Código del Trabajo, el cual enfatizaría la regulación de las actividades y la resolución de los conflictos. De acuerdo con Cubides (2009), este proyecto ya estaba elaborado antes de la llegada de Olaya Herrera a la Presidencia. Sin embargo, el gobierno entrante designó una comisión especial encargada de la revisión del proyecto y después de un año se presentó al Congreso la versión definitiva (Avella, 2011). Los proyectos de ley elaborados por los gobiernos conservadores se enfocaron en regular las relaciones entre patronos y obreros, las jubilaciones y pensiones de los empleados en los servicios públicos, los sindicatos profesionales, los accidentes de trabajo y la higiene en las fábricas y empresas (Avella, 2011). La organización de los trabajadores, para los conservadores seguía considerándose producto de la influencia socialista, por tanto, el sindicalismo era visto como un arma política

interesada en el desmonte del régimen de la libre contratación (Cubides, 2009). No obstante, el régimen conservador abonó el terreno de la institucionalidad para atender los asuntos laborales.

Situación similar ocurrió con la Comisión de Asuntos Sociales también creada en 1923, para ser la encargada del estudio de los problemas sociales, en especial, aquellos relacionados con la agricultura. En 1924, esta Comisión presenta al Congreso una serie de proyectos que regulaban las relaciones entre patronos y obreros. En el planteamiento del proyecto se reconocía que la legislación existente tenía falencias para garantizar los derechos de los trabajadores, en especial, cuando se trataba de mujeres o niños, así como la responsabilidad estatal de brindar garantías y soluciones (Avella, 2011).

Desde 1934, el sindicato pasó de ser un movimiento a un mecanismo de intervención, por un lado, encauzaba los conflictos y el adoctrinamiento religioso y por el otro, era un espacio de resistencia ante el creciente deterioro de las condiciones laborales y la creación de conciencia política en la clase trabajadora. Las casas liberales empezaron a funcionar como centros de divulgación y promoción de los derechos sindicales, un ejemplo de ello fue la revista de difusión ideológica *Acción Liberal*, que publicaba artículos sobre el tema (Cubides, 2009).

El mejoramiento de las condiciones laborales obedeció también al interés de la Oficina General del Trabajo para la ratificación de los convenios aprobados en la Conferencia Internacional del Trabajo, los cuales establecían jornadas laborales de ocho horas diarias, la regulación del descanso dominical, el derecho de los trabajadores a asociarse libremente, el reconocimiento de pensiones a los trabajadores de ferroviarios, garantizar el derecho a la huelga, la prohibición de despedir a una mujer en estado de embarazo o lactancia, entre otros temas.

El tratamiento que da el liberalismo a la cuestión sindical se caracterizó por la institucionalización del movimiento; el Partido Liberal buscó la aceptación, reconocimiento y configuración de las demandas sindicales en pro de sus beneficios. Al comparar el movimiento con otros de la región, se explica la pérdida de credibilidad de los sindicatos colombianos al ser instrumentalizados por los partidos, todo en función de reconocimiento legal (Cubides, 2009). En la segunda administración de López Pumarejo la crítica por haber contribuido a la

politización de sindicatos fue recurrente desde la campaña electoral hasta el final de su gobierno. Con la expedición de la Ley 6 en 1945 se regularon la convención colectiva del trabajo, las asociaciones de profesionales, los contratos sindicales y se crea la jurisdicción especial del trabajo, como la instancia para dirimir la controversia que se puedan presentar en la ejecución del contrato de trabajo.

Los movimientos agrarios y sindicales y las reformas liberales no lograron las transformaciones económicas y sociales, por el contrario, a mitad de los años treinta y hasta los años cincuenta el deterioro del ingreso fue significativo. Los actores que se beneficiaron del proceso de desarrollo durante los años 1925-1945 fueron los dueños de capital, mas no los asalariados, pues el avance de los trabajadores rurales fue nulo (Ocampo, 1987).

Para culminar con este tema resulta notable recalcar cinco aspectos: en primer lugar, el desarrollo sindical en Colombia es resultado de un fenómeno industrial que es propio del siglo XX, lo cual implicó además del auge de una nueva clase social, la obrera, un cambio urbano, observado en el crecimiento de las ciudades, como en la generación de oferta de servicios como los tranvías y las viviendas que generaron los llamados *barrios obreros*. En segundo lugar, si bien hay un fenómeno industrial, no se puede decir que fuera notable o en números significativos en relación con otros sectores económicos, por lo tanto, los sindicalizados no fueron tantos, como se presume y su organización e institucionalización no necesariamente fue orgánica. En tercer lugar, cuando se habla de organización/institucionalización orgánica se refiere a que no se realizó por su propia dinámica interna, se coincide que estos procesos se dieron más bien a por vías legales.

En cuarto lugar, hay que resaltar que la necesidad de organización e institucionalización tuvo un sentido político, los liberales apalancaron este proceso, porque se consideraba que estaba bien el sindicalismo siempre y cuando este era liberal, es decir, se instrumentalizó como base social del régimen. Finalmente, en quinto lugar, uno de los elementos más interesantes del sindicalismo de los años treinta en Colombia tiene que ver con la agenda social; estos movimientos junto con los movimientos agrarios de la segunda mitad de los años veinte se pueden caracterizar como el nacimiento de los movimientos sociales en el país y lograron aterrizar una agenda social, deuda de larga duración, como problemática pública de los gobiernos en turno.

Finanzas públicas en el siglo XX

El papel del Estado a principios y mediados del siglo XX en la economía es un factor clave para entender las dinámicas sociales y políticas, en especial, durante las épocas de crecimiento o crisis económica. Factores como la entrada al comercio internacional, el manejo de la política fiscal, la crisis cafetera y la modificación de la estructura tributaria son esenciales para comprender su papel, durante este periodo.

A principios del siglo XX, se dio la inserción de Colombia en el comercio internacional con la exportación de café, la cual representó una fuente importante de recursos hasta 1929 y tuvo una recuperación moderada, que nuevamente se estancó con los efectos de la Segunda Guerra Mundial, siendo estas crisis decisivas para el papel del Estado. Como el país se especializó en la exportación del café, esto trajo impactos poco favorables sobre la tasa de cambio e importantes perturbaciones de tipo macroeconómico. En términos generales, los gobiernos liberales se enfrentaron al estancamiento y monoexportación del café, además de la racionalización de divisas, producto de las crisis. El régimen del comercio exterior del país se consideró represivo, por la existencia de una lista en la que se prohibían las importaciones, se solicitaban licencias previas y cuotas, así como la existencia de restricciones fitosanitarias. Este comportamiento proteccionista tuvo como resultado una baja productividad, lo que agotaba las posibilidades de crecimiento de la economía (Kalmanovitz, 2015).

En cuanto al manejo de la política fiscal, una de sus dificultades consistió en la precaria consolidación del Estado, producto de las guerras del siglo XIX, que repercutió en el recaudo tributario, pues la ciudadanía no contaba con la cultura de tributar y los sectores económicos se creían dueños del Estado. En este sentido, una fuente constante para financiar las obras, las redes de transporte y los programas sociales fue el crédito. El arancel a las importaciones también constituyó una fuente de recurso importante, en especial, por la facilidad de su recaudo y el apoyo que tenía por parte de los productores nacionales. En menor medida, estaba el impuesto a la renta de las personas y las empresas. El gremio cafetero, uno de los sectores con más incidencia en las finanzas públicas de la época, negoció con el Gobierno el impuesto al café, el cual era administrado por el mismo gremio. Esta situación conllevó la emergencia de un tipo de “Estado” paralelo presente en

las zonas cafeteras del país y a un desarrollo desequilibrado, pues la inversión en infraestructura, educación y salud se concentró en estas zonas (Kalmanovitz, 2015).

La caída de los precios del café a causa de las dos crisis impactó en la credibilidad del Gobierno para cumplir con el pago de la deuda externa. En la primera crisis, el acuerdo con los acreedores internacionales se basó en la cancelación de los intereses de la deuda nacional, sin embargo, dada la magnitud y la generalización de la crisis en los países de América Latina, fue necesario realizar un acuerdo que consistió en la reducción de interés, capitalizar la mitad de los intereses que dejaron de ser pagados en 1935 y constituir un fondo para amortizar la deuda externa. Por otro lado, la moratoria en el pago de la deuda permitió, a nivel interno, una leve recuperación de las importaciones, la inversión en el sector petrolero, a su vez, trajo la entrada de nuevos capitales. El pacto colombo-brasileño a finales de 1936 estableció la intervención de ambos países, para la regulación de unos precios mínimos del café, no obstante, la ruptura de este pacto generó una nueva crisis que se agudizó a tal punto que en 1940 el gobierno de Estados Unidos propició el Acuerdo Interamericano del Café, como una medida para garantizar la compra de la cosecha en el principal país consumidor. El problema de abastecimiento desapareció gradualmente y, gracias al dinamismo de la economía norteamericana, el consumo de dicho país absorbió una proporción creciente de la producción mundial. Pese al alza en los precios del café en 1941, los términos de intercambio del país permanecieron relativamente deprimidos durante los años de la guerra (Ocampo, 1987).

Anteriormente se mencionó que durante gobiernos liberales se crearon los instrumentos de política monetaria, crediticia, fiscal, cambiaria, comercial e industrial, que actualmente tiene el Estado colombiano y la creación de entidades financieras que representaron la estabilidad monetaria en el país. Si bien como resultado de la Misión Kemmerer se creó el Banco de la República, este no respondió a cabalidad a las recomendaciones de la Misión. La junta directiva del Banco estuvo integrada por un representante de la Federación Nacional de Cafeteros y otro representante de las Cámaras de Comercio y las Sociedades de Agricultores; la participación de estos sectores influyó notoriamente en las decisiones tomadas, porque la dirección de este estuvo a cargo de un hombre del gremio cafetero, de allí el sesgo en la política cambiaria y la administración del impuesto de café (Kalmanovitz, 2015).

La reforma tributaria de 1935 consistió en un paquete de estabilización monetaria y fiscal, estableció nuevos tributos y creó los mecanismos para que el Gobierno garantizara su recaudo. Muestra de ello fueron el aumento progresivo de la tarifa del impuesto de renta, además de la creación de dos impuestos complementarios. El primero, complementario del patrimonio para gravar indirectamente con una tasa más las rentas de capital y el segundo, el impuesto de exceso de utilidades tenía como objeto evitar que los contribuyentes redujeran sus activos netos para evadir el primer impuesto. Una medida importante adoptada en el primer gobierno de López Pumarejo fue la obligatoriedad de presentar los libros de contabilidad y otros documentos con fines impositivos al Estado.

A partir de esta reforma, el impuesto de renta elevó su participación en el recaudo, mientras que las aduanas disminuyeron su participación. Los efectos durante la Segunda Guerra Mundial en el país fueron la inflación, la recesión y nuevamente una crisis fiscal, que llevó al Gobierno a optar por un plan masivo de estabilización, conformado por tres fases. En la primera fase, se grabó la venta de textiles, azúcar, cemento y cerveza a nivel industrial, se aumentó en un 35 % la tarifa del impuesto de renta y se estableció un ahorro forzoso en los bonos de defensa económica. En la segunda fase, el plan se orientó hacia el control en la entrada de capitales, se obligó al sector empresarial y a los particulares a invertir en títulos del Banco de la República y, por último, se adoptó el control de precios. Con estas medidas, inició la reactivación económica y se desaceleró la acumulación de reservas (Ocampo, 1987).

Conclusiones

En primer lugar, se puede decir que la configuración de la estructura estatal en el país durante la República Liberal obedeció a la influencia de las misiones internacionales, algunas solicitadas directamente por el Gobierno y otras desarrolladas en el marco de los acuerdos con organismos internacionales. En este sentido, La agenda internacional buscaba y exigía una actualización legislativa y la creación o modificación institucional que fuese capaz de atender a las nuevas funciones asumidas por el Estado. Por lo tanto, la estructuración de la arquitectura institucional

fue producto, en mayor medida, de visiones e imposiciones foráneas que propiamente la respuesta a unas problemáticas públicas.

No obstante, no se podría acusar a los liberales como los únicos que adoptaron este tipo de medidas, se ha observado que dichas prácticas ya venían de los gobiernos conservadores y fue una constante a lo largo del siglo XX. Al mismo tiempo, la necesidad de reformismo se expresó con ocasión a procesos de desgaste y a coyunturas específicas, siendo el primero el notable debilitamiento de los conservadores que habían detentado el poder por más de cuarenta años, lo que significó dificultades de dominio expresadas en los levantamientos campesinos de la década del veinte sumados, en el segundo, la crisis económica que golpeó de manera completa el financiamiento vía empréstitos que propiciaron la denominada prosperidad al debe.

Y, justamente, la respuesta que se utilizó para responder a la crisis económica vino foráneamente, el modelo del New Deal fue el mecanismo de intervencionismo del Estado que fue tomado de la experiencia norteamericana, que incentivaba una participación directa del Estado en la economía, lo cual no solo se quedó en los ámbitos económicos, sino también en otros como los educativos o los laborales. En el caso educativo, se manifestó al quitarle el monopolio a la Iglesia católica y en el sindicalismo, mediante una institucionalización vía legal que sirvió a modo de base social de los liberales.

Durante los 16 años de los gobiernos de la República Liberal se implementaron importantes reformas que le cambiaron el rostro al Estado y a la administración pública, pero esta demostró ser lánguida en la medida en que no atendió a la deuda social que se mantenía y tampoco logró generar mecanismos contundentes de capacidad institucional, evidentes en el aumento de los fenómenos de violencia, el mantenimiento de prácticas clientelares en los espacios burocráticos y la pérdida del poder de mediados de los años cuarenta, lo que agudizaría la violencia, como se abordará en el siguiente capítulo.

Referencias

- Alarcón Meneses, L. (2010). Educar campesinos y formar ciudadanos en Colombia durante la república liberal (1930-1946). *Investigación y desarrollo*, 18(2), 296-313.

- Álvarez, A. (2008). La Carrera Administrativa en Colombia. 1819 - 1938. Antecedentes. En *La historia del sistema del mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia* (pp. 85-92). Escuela Superior de Administración Pública.
- Arévalo, D. (1997). Misiones económicas internacionales en Colombia 1930-1960. *Historia Crítica*, (14), 7-24.
- Avella, M. (2011). Capítulo 15. Las instituciones laborales en Colombia 1905-1990. En E. López Enciso y M. T. Ramírez Giraldo (eds.), *Formación de precios y salarios en Colombia, tomo II* (pp. 553-649). Banco de la República.
- Bushnell, D. (1996). *Colombia: una nación a pesar de sí misma*. Planeta. <https://historiadecolombia2.files.wordpress.com/2012/09/bushnell-david-colombia-una-nacion-a-pesar-de-si-misma.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. Ley 32 de 1936 [sobre igualdad de condiciones para el ingreso a los establecimientos de educación]. D. O. núm. 23 127.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 2 de 1937 [por la cual se fija el sueldo mínimo del maestro y se dictan disposiciones sobre escuelas primarias y por la cual se aclara y adiciona la Ley 14 de 1935]. D. O. núm. 23 425
- Cubides, F. (2009). El liberalismo y el movimiento sindical durante la República Liberal. En R. Sierra Mejía, *República Liberal: sociedad y cultura* (pp. 117-149). Universidad Nacional de Colombia.
- Giraldo, C. (2001). Primera administración López Pumarejo: la revolución en marcha. En G. Misas Arango (ed.), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX* (pp. 99-110). Universidad Nacional de Colombia. https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/2531/266_-_6_Capi_5.pdf?sequence=1
- González González, F. (2019). Modernización y violencia (1930-1957). En *Poder y violencia en Colombia* (pp. 249-282). Cinep.
- Kalmanovitz, S. (2015). *Breve historia económica de Colombia*. Editorial Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Martínez, A. (2018). *Memorias de las Administraciones del Poder Ejecutivo nacional 1819-2018*. Archivo General de la Nación, Departamento Administrativo de la Función Pública.

- Marulanda, E. (1989). Aplicación y efectos de la Ley 200 de 1936 en la región de Sumapaz. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, (16-17), 183-204. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/36090>
- Medina, M. (1991). *Obispos, curas y elecciones 1929-1930*. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/71077>
- Mira, C. (2014). *Enrique Olaya Herrera y su época. Desarrollo político y consolidación del Estado colombiano* [Tesis de maestría, Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia]. <https://repositorio.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2179/1/TESINA%20MAESTRIA%20%20ENRIQUE%20OLAYA%20HERRERA%20FINAL.PDF>
- Mora, O. (2010). Los dos gobiernos de Alfonso López Pumarejo: Estado y reformas económicas y sociales en Colombia (1934-1938, 1942-1945). *Apuntes del cenes*, XXIX(50), 151-171. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3620959>
- Ocampo, J. (1987). Crisis Mundial y Cambio Estructural (1929-1945). En J. A. Ocampo (comp.), *Historia económica de Colombia* (pp. 209-334). Siglo Veintiuno, Fedesarrollo. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/histecon/histecon7a.htm>
- Ortiz, Á. (2007). *Historia de Colombia, 1930-1934. Gobierno de Olaya Herrera*. Presidencia de la República de Colombia. Decreto Ley 2214 de 1935. Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre establecimientos de segunda enseñanza. D.O. núm. 23 088.
- Presidencia de la República. Decreto 267 de 1938. Por el cual se dictan disposiciones sobre Restaurantes y Granjas Escolares. D.O. núm. 23 755.
- Posada, E. (2000). Las elecciones presidenciales de Colombia en 1930. *Revista de Estudios Sociales*, (7), 35-47. <http://res.unian-des.edu.co/view.php/149/view.php>
- Serrano, M. (2010). La crisis económica de 1929: Roosevelt y el New Deal. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, 1(6), 112-130. <https://revistasocialesyjuridicas.files.wordpress.com/2010/09/06-tm-08.pdf>

Urrutia, M. (1969). *Historia del sindicalismo en Colombia, 1850-2013*.

Universidad de los Andes.

Vega, R. (2004). Las luchas agrarias en Colombia en la década de 1920. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (52), 9-47. <https://www.redalyc.org/pdf/117/11705202.pdf>

Unidad 5

El periodo de la violencia y la crisis institucional*

LUIS ALBERTO GALEANO ESCUCHA

FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN (2020) ESTABLECE DOS CICLOS DE VIOLENCIA en Colombia: el primero, que lo caracteriza como violencia bipartidista, que se gestó incluso antes de la llegada de los liberales al poder, que se comenzó a manifestar con los movimientos agrarios de finales de los años veinte y culminó con el acuerdo bipartidista, que se gesta en el Frente Nacional (1958-1974) y cuyo clímax tuvo lugar en la segunda mitad de la década de los cuarenta y primera parte de los cincuenta. El segundo ciclo lo determina con el nacimiento de las dos grandes guerrillas (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc y el Ejército de Liberación Nacional, ELN) a principios de los años sesenta, que lo denomina *la guerra insurgente*, producto de una paz incompleta del ciclo previo y que se mantendrá, según este autor hasta la firma del acuerdo de paz en 2016.

Como se observa, para el periodo de estudio que se plantea es decir, la segunda mitad de la década de los cuarenta y principios de los

* Este capítulo se elaboró con las especiales contribuciones de Karen Zárate, administradora pública de la ESAP.

noventa–, el factor de análisis base será la violencia que sumergió de manera general al país en un proceso de escalarización del conflicto social y político. En este sentido, se puede decir, que el dominio que debió ejercer el Estado se vio mermado y fragmentado, demostrando débil capacidad institucional y notorias deficiencias de presencia efectiva en los territorios. En otras palabras, más que como ausencia del Estado, la violencia se debe entender desde la misma carencia de consolidación y capacidad, por este motivo, los acuerdos políticos motivaron la exclusión y la participación donde dos factores se mostraron como combustible de la violencia: el narcotráfico, que generó una serie de recursos de tipo económico, y la descentralización, que motivó la competencia armada por el control de los territorios.

Esta unidad temática procura analizar los factores generadores del periodo de la Violencia, que se agudizaron, mas no iniciaron con la llegada de los gobiernos conservadores (1946-1953), la efervescencia de la muerte de Jorge Eliecer Gaitán y la proliferación de guerrillas en distintas partes del país. Esto alentó la generación de una semi-dictadura civil, que fue derrocada por los militares, legitimada por acuerdos partidistas que, a la final, fraguaron las acciones para su desarticulación. culminando en un acuerdo bipartidista que restringió la participación política. Esta situación provocó una profunda crisis del institucional del Estado y el reparto clientelar milimétrico del aparato administrativo público, al tiempo que motivó la necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente. En este sentido, el alcance de este texto llega hasta la promulgación de la Constitución Política de 1991, que se presentó como principio de arreglo de la violencia generalizada, el déficit de participación política y la superación de la crisis institucional.

Situación problema

Análisis de la violencia y del conflicto armado de la segunda mitad del siglo XX, como consecuencia de problemáticas asociadas a la tierra, la participación política y la fragmentación de un aparato estatal que no logró generar un dominio ni control efectivo en los territorios, ni una presencia social efectiva, que trataron de solventarse con acuerdos políticos como el Frente Nacional, pero terminaron profundizando crisis institucionales mediadas por la corrupción, el clientelismo y

la incompetencia del Estado para la prestación eficiente de bienes y servicios públicos. Contexto que abre paso a un proceso constituyente, con lo cual se cierra el capítulo.

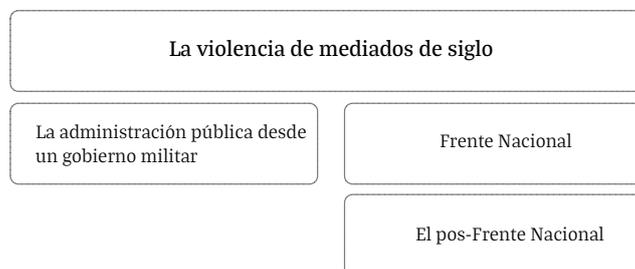


Figura 1. Ejes temáticos de la unidad 5

Fuente: elaboración propia

La violencia de mediados de siglo

A mediados de los años cuarenta el liberalismo estaba dividido internamente, las elecciones de 1946 estaban próximas y el Partido Liberal se fraccionó entre dos candidatos: Gabriel Turbay y Jorge Eliécer Gaitán. Por su parte, el Partido Conservador manifestó su abstencionismo; pero faltando pocas semanas para las elecciones Laureano Gómez designó a Mariano Ospina Pérez. Estas elecciones terminaron siendo una réplica de las elecciones en 1930 donde se puso fin a la hegemonía conservadora, en este caso permitió la llegada del conservador, Mariano Ospina al poder. Este gobierno, al igual que el de Olaya en el treinta, fue un gobierno de transición política, el Partido Liberal mantuvo la representación en todos los niveles. Sin embargo, los estallidos de violencia en pequeñas poblaciones y zonas rurales por parte de los conservadores hacia los liberales no se hicieron esperar a tal punto, que la violencia se extendió por todo el territorio. Ante el impacto de la derrota electoral, los liberales conciliaron sus diferencias. Los incidentes violentos continuaban en el país, y el 9 de abril de 1948, se desata el estallido de motines masivos de protesta ante el asesinato de Gaitán (Bushnell, 1994).

Para comprender la magnitud de los hechos ocurridos el nueve de abril, es necesario exponer que los brotes de violencia que ya se venían presentando en la primera mitad del siglo XX. Tal como lo expresa Arias (1998), la violencia que se vivió fue producto de varias causas como: los

enfrentamientos bipartidistas en las zonas rurales, los enfrentamientos entre campesinos y terratenientes, entre el proletariado y el patrono. Sin embargo, las elites políticas tradicionales reinterpretaban lo sucedido para “deslegitimar las reivindicaciones de los sectores excluidos” argumentando la influencia de las ideas comunista. Los hechos y las formas de violencia ocurridos el nueve de abril trascendieron en “una profunda descomposición social y el desplome del orden tradicional” (p. 41).

La lucha por la tierra en Colombia tiene un componente de supervivencia e identidad que cuestiona los intereses del desarrollo y la modernización. En cada región del país el conflicto tenía sus propias particularidades en función de los actores presentes y el uso de la tierra. De acuerdo con Bejarano (1987), en los años veinte la evolución de la estructura de la hacienda es una variable explicativa del conflicto agrario en el país en un contexto de cambios globales, donde confluye la expansión de la frontera agrícola, la crisis demográfica y la crisis de autoridad. En los años treinta la cuestión agraria coincide con la crisis económica, el cambio de gobierno y las reformas desarrolladas en la primera administración de Alfonso López. La lucha por la tierra adquiere características reivindicatorias y organizacionales.

A principios de 1948, los enfrentamientos dejaron de ser entre individuos y pasaron a enfrentamientos entre poblaciones enteras. Las autoridades municipales de corte conservador eran pasivas ante los conflictos o alentadoras de estos. La Iglesia apoyó y estimuló la persecución hacia los liberales. Ante los conflictos y desplazamientos de las zonas rurales, el gobierno nacional, expresó que situación similar ocurrió en los años treinta y no hubo sanciones. Las manifestaciones en las ciudades no se hicieron esperar, y la multitudinaria Marcha del silencio (7 de febrero de 1948) es un símbolo de rechazo ante tal nivel de violencia. Aun así, el gobierno continuó en su postura pasiva y los liberales deciden renunciar a todos los cargos públicos en la presidencia de Ospina Pérez, dando vía libre a la consolidación de la hegemonía conservadora. En medio de las tensiones político-económicas y la masiva llegada de campesinos a la capital en calidad de refugiados políticos, Laureano Gómez realizó los preparativos para la Conferencia Panamericana. Los elevados costos en los que incurrió el gobierno para el “embellecimiento” de la Bogotá generaron un efecto inflacionario, que aumentó el costo de vida, en especial, el precio de los alimentos de la canasta básica (Reyes, 1989).

En la Confederación Panamericana celebrada en abril de 1948, el gobierno de Ospina Pérez aprovecha el espacio para solicitar un crédito al Banco Mundial, con el objetivo de financiar el fomento agrícola, la electrificación, la construcción de ferrocarriles, carreteras e iniciar el proyecto siderúrgico Paz del Río. Sin embargo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) integrante del Banco Mundial, ante la inestabilidad política y económica del país y la ausencia de garantía para respaldar el uso adecuado de los recursos, en 1949 envía la Misión Currie con el objetivo de evaluar las condiciones de Colombia para el desarrollo de un programa coherente que logrará elevar el nivel de vida de la población (Arévalo, 1997).

Los principales resultados de la misión evidenciaron el bajo nivel de vida de la población en aspectos como la salud, educación y vivienda, consecuencia de la baja productividad en el sector agrícola e industrial, principalmente. Las recomendaciones de la misión enfatizaron en la reorganización administrativa del país para garantizar la producción y utilización eficiente de los recursos del crédito. El Estado colombiano necesitaba una instancia de planeación y coordinación a nivel nacional encargada de emitir lineamientos de largo plazo y atender situaciones coyunturales, además, de ser integrada por un recurso humano tecnificado y alejado de influencias políticas, es decir, el sistema de carrera administrativa basado en el mérito y sin distinciones partidistas y religiosas (Arévalo, 1997).

La magnitud de la violencia desatada desde ese nueve de abril produjo la reorganización de los ministerios con la participación de ambos partidos, restableciendo el lema de campaña de Ospina, la “Unión Nacional”. La concentración de ambos partidos respondió más a proteger el estatus social y político que gozaban. Como ministro de Gobierno fue nombrado Darío Echandía, un liberal cercano a Gaitán, y quien gozaba de prestigio entre el liberalismo y el comunismo, de esta forma, el ejecutivo pretendía apaciguar el movimiento popular y revolucionario. Con Ospina Pérez en la presidencia y Echandía en el ministerio de Gobierno y el interés de preservar la imparcialidad oficial, se llevó a cabo el modelo de “gobiernos cruzados”, en los departamentos se nombró un gobernador liberal, con un secretario conservador y viceversa y, en las alcaldías, su repartición fue paritaria entre ambos partidos (Reyes, 1989).

En el Congreso, el Partido Liberal era mayoritario y ello facilitó la promulgación de leyes con carácter social y económico, para mejorar la situación de las clases populares. En este sentido, se creó el Instituto

de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal como una entidad autónoma encargada de la parcelación de tierras incultas o insuficientemente explotadas, realizar la colonización de las tierras baldías y la compra de predios con fines económicos y sociales; sin embargo, su actividad se redujo a la parcelación de tierras incultas. Por su parte, en lo electoral, se reglamentó la revisión de cedulaación a cargo de una misión internacional y se creó la Corte Suprema Electoral como máximo órgano electoral, otras entidades creadas fueron: el Instituto Nacional de Nutrición y Alimentos, el Instituto de Seguros Sociales y el Instituto Nacional de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico. En el ámbito laboral se estableció la obligatoriedad de las empresas de suministrar la dotación a sus obreros y el gobierno amplió la seguridad social a la población campesina (Reyes, 1989).

La administración pública desde un gobierno militar

La estructura institucional desarrollada durante el último gobierno liberal y los dos gobiernos conservadores puede ser considerada magra en comparación con los avances implementados durante el gobierno militar. En la figura 2 se resumen los ministerios y entidades creadas durante el periodo 1945-1953.

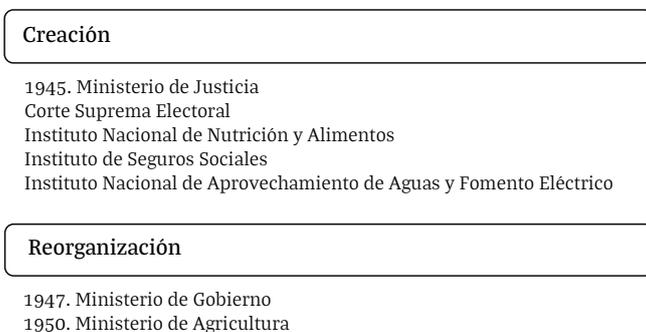


Figura 2. Ministerios y entidades creadas durante el periodo 1945-1953

Fuente: elaboración propia a partir de Martínez (2018) y Reyes (1989).

En 1945 se crea el Ministerio de Justicia, encargado de la vigilancia y el control del funcionamiento del órgano judicial, la administración

de justicia, el manejo de la delincuencia y la reforma de la legislación civil penal. Sin embargo, en 1947 se reorganiza el Ministerio de Gobierno, porque algunas de sus dependencias fueron transferidas al recién creado Ministerio de Justicia. En 1950 la reorganización del Ministerio de Agricultura obedeció al interés de lograr la tecnificación y fomento de las labores en la economía del suelo, entre los temas a su cargo estaba la coordinación de programas, la investigación de flora y fauna y los servicios de extensión.

En 1950, Laureano Gómez se posesionó como presidente de la República al presentarse como candidato único en esas elecciones. Los liberales se retiraron de la contienda electoral argumentando que el clima violento del país no otorgaba garantías para sus vidas. La administración de Gómez se caracterizó por una ola de violencia constante desde la campaña electoral hasta 1953; las zonas rurales fueron las más afectadas en regiones como los Llanos orientales, Santanderes y el sur del Tolima; mientras que las ciudades, sobre todo aquellas con niveles de educación más altos, se mantuvieron cubiertas. A nivel económico, el producto interno del país aumentó con la producción industrial, la inversión extranjera en manufacturas y la urbanización aumentó no solo por la violencia que vivía en el país, sino también por la existencia de empleo en las ciudades en sectores como la manufactura. Otro aspecto característico de esta administración fue la participación de tropas militares colombianas en el conflicto entre Estados Unidos y Corea. Laureano Gómez convocó a una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución bajo la idea del corporativismo, iniciativa que no cayó bien entre los conservadores y los liberales, además, la violencia en el país continuaba aumentando. En 1953 el general Rojas Pinilla asumió el poder con el apoyo de liberales y conservadores (Bushnell, 1994).

La situación de guerra en ciertas zonas del país y el estado de sitio permanente hicieron que el poder del ejército creciera y la imagen de Rojas Pinilla creció como alternativa; mientras el gobierno de Laureano se alejaba de la opinión y se enfrentaba con liberales y conservadores. El acto legislativo por el cual Rojas fue designado como presidente en 1953, no tenía ninguna base jurídica puesto que las elecciones se realizaban por voto popular y este no era caso del general y la Asamblea Nacional Constituyente tampoco tenía estas funciones. Entonces, el acto legislativo precisó que el cargo de presidente de la República había quedado vacante y se abría la posibilidad de reelección previa convocatoria de la Asamblea Constituyente. El gobierno de Rojas fue

considerado por algunos como un gobierno de las Fuerzas Armadas; otros lo comparan con las dictaduras militares que asolaron el continente al mismo tiempo, con el atenuante de que su régimen fue menos opresivo; autores como Carlos Lleras Restrepo lo consideraron como un gobierno militar-conservador y hubo rumores de influencia peronista en el gobierno de Rojas (Tirado, 1989c).

Entre los objetivos del régimen de Rojas se encontraba poner fin a la lucha de clases, la formación de alianzas apolíticas, el desarrollo de un programa agrario, la creación del Banco del Café, el Fondo Nacional del Algodón, la autorización del Banco Ganadero para participar en actividades comerciales y el aumento del capital de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero. En cuanto a las obras de infraestructura se destacaron la promoción de vías de comunicación, la construcción de dos aeropuertos, la nacionalización de la empresa Avianca, la integración de San Andrés y Providencia a la economía y la vida nacional. Bajo este régimen se crearon el Banco Popular, el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA) y la inauguración de la Televisión Nacional, así como el centro administrativo de Bogotá. Finalmente, el distanciamiento de la opinión pública, los partidos y los militares con el gobierno de Rojas fue notorio. Alberto Lleras propuso un frente civil para oponerse a la dictadura. Lleras se convirtió en el líder más evidente del movimiento que destruiría al gobierno de Rojas; mientras que López Pumarejo envió una carta a la Dirección Liberal de Antioquia en la que proponía una reforma constitucional para establecer la representación proporcional de todos los grupos políticos (Tirado, 1989c).

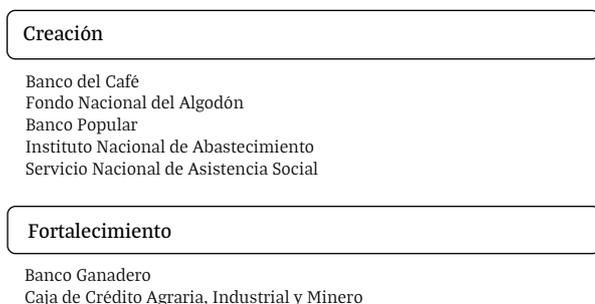


Figura 3. Creación y fortalecimiento de entidades

Fuente: elaboración propia a partir de Tirado (1989b).

Durante el gobierno de Rojas Pinilla, el país recibió tres asesorías técnicas internacionales. La primera, en 1954, estuvo a cargo de la Cepal y concluyó que el país debía promover la sustitución de importaciones, implementar medidas proteccionistas y generar una política fiscal redistributiva enfocada en la tributación de personas naturales. La segunda, en 1955, fue conocida como la misión Le Bret y se caracterizó por un enfoque basado en la economía de necesidades, un desarrollo armonizado y el esfuerzo por una civilización auténtica. A partir de estos planteamientos, la misión elaboró un diagnóstico orientado a las potencialidades y posibilidades tanto físicas como financieras de la población y el país (Arévalo, 1997). Por último, se contó con la asesoría de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública, la cual tenía como objetivo la modernización del Estado mediante el establecimiento y funcionamiento del servicio civil. A partir del informe, el Gobierno expidió dos decretos: el decreto 2355 de 1956, que organizaba el Servicio Civil y la Carrera Administrativa; y el decreto 2356 del mismo año, donde se disponía la creación de la Escuela Superior de Administración Pública. Sin embargo, ninguno de los dos decretos fue implementado en su momento (Álvarez, 2008).

Los factores que impulsaron la salida del Gobierno militar fueron: la extralimitación de la respuesta institucional a las protestas urbanas y las manifestaciones de estudiantes, donde fue recurrente el abuso de la fuerza; la designación de militares para la administración de las gobernaciones y las alcaldías; y el enfrentamiento con la opinión pública, en especial, con los periódicos conservadores (Sánchez, 1989). De este último punto, se desprende otro factor: los dirigentes de ambos partidos tradicionales aprovecharon la extralimitación de las fuerzas militares e instrumentalizaron la movilización política en favor de su interés: equilibrar el poder del bipartidismo en toda la estructura del Estado (Álvarez, 2008).

Frente Nacional

La repartición paritaria de la administración pública entre los partidos tradicionales tiene como antecedente, el modelo de los “gobiernos cruzados” implementado en la administración de Ospina Pérez, con el apoyo de Darío Echandía. En estas condiciones, el Frente Nacional fue producto de los diálogos entre Alberto Lleras Camargo y Laureano

Gómez, cuyo fin era apaciguar la violencia bipartidista mediante el reparto milimétrico de la administración pública durante cuatro periodos presidenciales, comprendidos entre 1958 y 1974.

El Partido Liberal inició la administración del ejecutivo con Alberto Lleras Camargo (1958-1962), con un proyecto político que proponía enfrentar los problemas de tipo político y económico. En el primero, abordó la pugna entre la presidencia y el Congreso, lo cual fue motivo de una crisis de liderazgo; su gobierno se caracterizó por ser de corte presidencialista, debido a la desconfianza en la política tradicional. En el ámbito económico, se refería a la amenaza de una crisis monetaria o una deuda presupuestal. El objetivo del gobierno de Lleras era fortalecer el poder presidencial, expandir el poder ejecutivo sobre el legislativo e incrementar la influencia de los tecnócratas (Silva, 1989c).

Mediante el plebiscito constitucional se elevó a rango constitucional la carrera administrativa. El nombramiento de los empleados administrativos se debía realizar de conformidad con las normas expedidas por el Congreso, la filiación política no determinó el nombramiento en un empleo o cargo público, sin embargo, dichos empleados no podían participar en política y muchos menos en sus controversias o incurrirían en causal de mala conducta (Álvarez, 2008). Con la expedición de la Ley 19 de 1958 se reorganizó la administración pública y se crearon cinco organismos para lograr un aparato organizacional público moderno y reemplazar el tradicional sistema de botín político (véase figura 4).

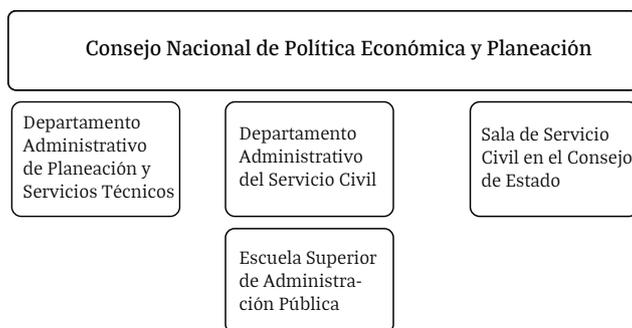


Figura 4. Organismos creados con la Ley 19 de 1958

Fuente: elaboración propia.

El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación se encargó de la política económica del Estado y la coordinación entre los organismos responsables de la ejecución. Este consejo representó un paso importante en el uso racional de los recursos (Álvarez, 2008). El Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnico se encargó de la recolección y análisis de las investigaciones económicas realizadas en otras entidades, con dicha información elaboraba los programas y las orientaciones técnicas que presentaba ante el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. En cuanto al Departamento Administrativo del Servicio Civil se encargó de la organización del servicio civil y la carrera administrativa bajo el modelo burocrático y sus características de autoridad, jerarquía y mérito. Por su parte, la Escuela Superior de Administración Pública se creó como el centro de enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas en el saber administrativo de lo público. Por último, en la Sala de Servicio Civil del Consejo de Estado se presentaban los proyectos de ley o decretos que regularan los aspectos sobre el particular.

Con el Decreto 1732 de 1960 se establece el Estatuto del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, entre los avances más importantes se encuentran: la aplicación del estatuto a todas las personas que prestarán sus servicios a la Rama Ejecutiva de forma regular y continua, la distinción entre cargos de libre designación y de carrera, la realización de concursos para proveer las vacantes mediante una lista de elegibles y el periodo de prueba, la creación de las comisiones de personal y la calificación de servicios. Durante el segundo gobierno del Frente Nacional, a cargo de Guillermo Valencia la carrera administrativa se estancó, debido al reparto milimétrico que se hizo durante esos cuatro años (Álvarez, 2008).

Por su parte, en el gobierno de Lleras Restrepo se llevó a cabo la reforma constitucional de 1968. Los cambios introducidos en esta reforma significaron una reestructuración del equilibrio de poderes, lo que desplazó el eje de la toma de decisiones del legislador al ejecutivo. Es decir, la reforma constitucional marcó un rumbo a favor del Frente Nacional en medio de una democracia limitada. Bajo este gobierno, también se intentó reactivar la reforma agraria con un enfoque que garantizara al aparato burocrático ejercer control en las actividades y la orientación política. Sin embargo, esto dio lugar a contradicciones entre la oposición, los terratenientes y las organizaciones campesinas que se habían alejado de la instrumentalización estatal (Silva, 1989a). En el siguiente esquema se presentan los aspectos de la reforma (figura 5).

La coordinación entre la planeación y el gasto público buscó corregir la intromisión nociva del Congreso en lo relacionado con la economía y las obras públicas, por lo que quedó a iniciativa del ejecutivo la elaboración de los planes y programas de desarrollo económico, para salvaguardar de esta forma la concordancia entre planeación y presupuesto. La redistribución de las competencias entre el legislativo y el ejecutivo se reflejó en: al Congreso se le asignó el control político sobre el Gobierno, la determinación sobre la estructura de la administración nacional y la fijación de escalas de remuneración, según las categorías de empleo y el régimen de prestación social. Se creó el estado de emergencia económica para aquellos hechos que amenacen con perturbar el orden económico o social, o constituyan grave calamidad pública; para decretar este Estado, el ejecutivo no necesitaba acudir al Congreso, bastaba con la previa consulta al Consejo de Estado y la firma de todos los ministros. Por otro lado, la creación, supresión y fusión de los empleos correspondió al ejecutivo (Henaó, 1971).

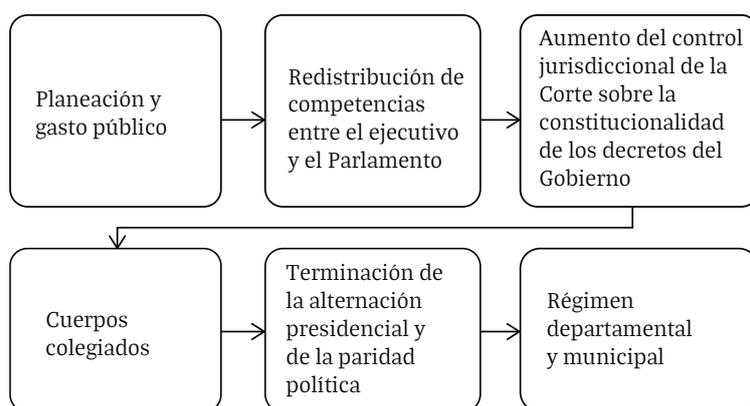


Figura 5. Aspectos de la reforma de 1968

Fuente: elaboración propia a partir de Henaó (1971).

El tercer aspecto fue la creación de la Sala Constitucional en la Corte Suprema de Justicia, encargada de la revisión de los decretos emitidos por el Gobierno durante el estado de sitio o de Emergencia Económica. El cuarto aspecto, la reforma a los cuerpos colegiados, estableció el periodo de cuatro años para los congresistas y las fechas de elección para Presidencia y Congreso coincidirían siendo cada cuatro años y el mismo día. El número de diputados oscilaría entre mínimo

15 y máximo 30 y los concejales serían mínimo 6 y máximo 20, en cada entidad territorial. Al ejecutivo (presidente, gobernador y alcalde) se le transfirieron competencias en materia presupuestal, económica y financiera. El nombramiento del procurador correspondía a la Cámara de Representantes de una terna enviada por el presidente, tanto el procurador como contralor tendrían periodos de cuatro años. El quinto aspecto, la terminación gradual de la alternancia y paridad política arrancaría en 1970 con las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y en 1974 en el Senado y la Cámara de Representantes. Por último, en el régimen departamental aumento el número de la población y el nivel de rentas, como requisitos para la conformación de un departamento y estableció el concepto previo favorable del Gobierno para continuar con el trámite y, en el régimen municipal, autorizó la asociación entre municipios, con el ánimo de generar una planeación regional adecuada y reducir la dispersión de esfuerzos en la prestación los servicios públicos. También, autorizó la constitución de áreas metropolitanas de dos o más municipios, en un mismo departamento (Henaó, 1971).

La reforma administrativa de 1968 fue de especial relevancia en la administración pública colombiana, porque definió cuatro factores preponderantes: primero, profundizó el intervencionismo de Estado mediante la organización institucional y el papel del Estado en la economía mediante la consolidación de las empresas industriales y comerciales del Estado, como la participación accionaria en empresas de capital mixto, de esta manera se procuró fortalecer el modelo de sustitución de importaciones (ISI) y remediar los desajustes económicos del periodo; segundo, estableció el marco de organización del Estado, lo cual fundamentó la alineación por sectores administrativos, el cual fue el mecanismo arquitectónico establecido en la Constitución de 1991; tercero, apalancó los procesos de planeación con la obligatoriedad de formular planes de desarrollo nacional; y cuarto, le dio un banderazo a la descentralización mediante el situado fiscal.

En el ámbito económico, el manejo de la política económica de la segunda mitad del siglo XX, se enmarcó en el modelo ISI. En Colombia se identifican dos fases: la primera, que inició en los años treinta, se configuró en la década de los cincuenta y se mantuvo hasta 1967; y la segunda fase, que inició con la reforma constitucional de 1968, apoyada fundamentalmente en la exportación de manufacturas. Este modelo abarcaba los bienes de consumo corriente, intermedios y de capital, e inició la vinculación del mercado interno con el internacional. La

política económica a largo plazo buscó incentivar la acumulación de capital, con lo que se logró una compensación en las fallas presentes en los temas agrarios, monetario y empréstitos. A corto plazo, esta política se centró en lograr estabilidad ante las fluctuaciones de la balanza de pagos. La intervención estatal se enfocó en estimular la acumulación y la modificación del aparato productivo. Por supuesto, esta transición no se dio por cambios demasiado drásticos, sino por transiciones graduales que reflejan, en gran medida, un proceso de consolidación que presenta límites considerables en términos de autonomía del Estado (Bejarano, 1998). Con la crisis cambiaria originada en un desequilibrio en la balanza de pagos, el gobierno de Lleras acudió a un préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI). El crédito estuvo acompañado de unas recomendaciones que el presidente Lleras no quería seguir, en especial, aquellas relacionadas con una devaluación masiva. El dilema político respondía a la contradicción entre dos concepciones de política económica (Silva, 1989a).

Por su parte, el proceso de industrialización en el país ya había iniciado con la tecnificación de las instituciones económicas. La ayuda externa significó para el país un mejoramiento de la estructura económica en términos de ingresos, aumento de la oferta y transferencia de conocimientos técnicos (Arévalo, 1997). El desarrollo industrial del país destacaba por la inserción de la mano de obra y su efecto sobre la acumulación nacional. La industria colombiana se modernizó rápidamente lo cual conllevó un incremento en la productividad, sin embargo, la demanda restringida impactó en una disminución de la absorción de mano de obra y, por ende, en una pérdida de productividad. Además del desempleo durante los años sesenta, el problema agrario era otra arista dentro de la economía nacional. La agricultura comercial se distanciaba de la agricultura tradicional, donde la descomposición del campesinado se traducían en subempleo (Bejarano, 1998). En síntesis, la economía del país se enfrentaba al desempleo urbano y al subempleo del campesinado.

Para ejercer control sobre las invasiones a las haciendas, la respuesta estatal encaminó sus esfuerzos a la organización de comités campesinos de invasión, con el ánimo de tener injerencia y proteger los intereses de las familias hacendadas. Otro instrumento empleado fue la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) como instancia que legitimó la organización campesina. En el interior del aparato estatal, el Instituto Colombiano de la Reforma

Agraria (Incora) era la entidad encargada de la compra de las tierras para reacomodar a una parte de las familias expulsadas en medio de conflicto agrario y de impulsar el desarrollo económico del campesinado a través de las inversiones públicas, no obstante, la inversión realizada se orientaba a incentivar el cultivo de productos de exportación, teniendo como beneficiario directo el empresariado. Sin embargo, estos esfuerzos no prosperaron con la llegada de Pastrana y López Michelsen, quienes detuvieron los procesos de reforma agraria y debilitaron aún más la organización campesina. Por su parte, el gobierno de Turbay creó el Estatuto de Seguridad, que legitimaba la represión militar para atender los conflictos agrarios (Reyes Posada, 1987).

La administración de Lleras Restrepo se caracterizó, entre otros aspectos, por la masiva creación de entidades que actualmente se mantienen, como el Fondo Nacional del Ahorro, Coldeportes, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el entonces Colciencias, el Instituto Colombiano para la Educación Superior y Corabastos. Otras entidades como el Fondo de Promoción de Exportaciones, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales o el Instituto de Recursos Naturales no Renovables (Inderena) fueron eliminadas o fusionadas posteriormente bajo otras administraciones.

Finalmente, en el contexto político-social, las elecciones de 1970 fueron las primeras que se realizaron con el calendario unificado, el mismo se realizó la votación para el Congreso y la Presidencia. El contexto político y social es clave para entender el desgaste del Frente Nacional. La candidatura del último gobierno del Frente, a cargo del Partido Conservador, suscitó divisiones internas entre los conservadores y la existencia de un tercer candidato por fuera del bipartidismo hizo de la contienda electoral un espacio más para la expresión de brotes de violencia. La Alianza Nacional Popular (Anapo) apareció como un tercer partido político que reunía no solo a liberales y conservadores, allí estaban líderes de izquierda, simpatizantes de la lucha armada y militares reaccionarios; su base electoral estaba conformada por los sectores sociales pobres y medios de las ciudades, aquellos a quienes las políticas y los programas sociales no habían integrado. Es así como el gobierno de Misael Pastrana, junto con la coalición del sistema frentenacionalista instrumentalizaron a nivel discursivo la reforma urbana, con el único objetivo de desmontar la amenaza de un tercer partido capaz de poner en riesgo la hegemonía de la élite en el poder (Silva, 1989a).

Pos-Frente Nacional

Al finalizar el Frente Nacional, las dinámicas sociales eran completamente distintas, los partidos políticos se dedicaron a gobernar a espaldas de los cambios y dinamismo del país, las desigualdades sociales aumentaron, gran parte del territorio estaba catalogado como suburbio. La multiplicidad de expresiones de violencia que superaron la tradicional disputa bipartidista reflejó la incapacidad del Estado para administrar el sistema de justicia, lo cual fragmentó el poder estatal y condujo a la aparición de grupos armados que ejercían el poder en determinados territorios. Además de esta violencia, presente en diferentes zonas del país, el narcotráfico se configuró como vehículo movilizador entre sectores sociales, el cual las élites y sus formas tradicionales de renovación, que respondían a atributos como: acuerdos matrimoniales, aceptación de intelectuales o de nuevos ricos. La aparición de estos nuevos actores, dentro y fuera de los círculos sociales del poder impactaron en la desarticulación de las élites para tomar respuestas generales y compactas (Tirado, 1989a).

A partir de la obra del escritor colombiano Álvaro Salom Becerra se muestra de manera amplia e interesante el funcionamiento del Estado y la sociedad colombiana. La burocracia nacional ha funcionado como botín político y clientelar en un Estado con profundas raíces patrimoniales donde el hacer política se fundamentó en un sistema político de tipo clientelar. Bajo este marco de análisis, surge la pregunta: en términos de clientelismo burocrático, ¿es el amiguismo una forma de corrupción o una forma de asociación de la acción política? La respuesta a este interrogante va a depender del contexto social en el que opere el clientelismo burocrático, es decir, si la sociedad la acepta como práctica cotidiana, y, por ende, como práctica legítima. Sin embargo, considerando que el Estado necesita de las personas mejor capacitadas, “esta práctica es corrupción que facilita ineficiencias y el desvío de recursos” (Galeano Escucha, 2019, p. 5). En este sentido, las prácticas clientelares pueden ser vistas desde dos ángulos. En el primero, como escenario para la corrupción pública; mientras que, en el segundo, se puede considerar como un medio de representación política que permita abordar, discutir y gestionar temas locales a nivel nacional (Rodríguez Guerrero, 2013). Como menciona el profesor Gabriel Misas (2004), en un estudio sobre la

corrupción en Colombia: la débil presencia del Estado y su falta de legitimidad facilitó el individualismo y el amiguismo, lo que marcó su carácter patrimonial clientelar.

En otras palabras, significa que el Estado es visto como un producto, como un botín más, tal como se desarrolla a partir de la descripción de Salom. El Estado de Colombia es una burocracia orientada al cliente, en la que el sistema político es el cliente y donde el aparato estatal no se considera un proveedor de servicios, como comúnmente se piensa, sino como una fortaleza en la que se distribuye o se disputa según la situación política en la que vive. Este sistema de mecenazgo burocrático fue construido por diferentes poderes para captar los recursos del Estado. Sin embargo, se crea la fantasía –limitada, por cierto– de que estas prácticas se dan con motivo de eventos electorales y que la corrupción se da por una oportunidad favorable. Los personajes asociados a estos procesos gestionan y controlan sus proyectos a corto, mediano y a largo plazo para lograr la apropiación del Estado colombiano, es decir, un fenómeno de corrupción sistémico que busca la apropiación privada del aparato estatal. Por otro lado, la captura del Estado colombiano revela el *modus operandi* de los partidos políticos en el país bajo el sistema de clientelismo burocrático, donde la asociación y la lealtad son rasgos fundamentales para no dejar de pertenecer a este sistema, además de recibir los recursos del Estado, dejando de lado los ideales por la comunidad y concentrándose en “la necesidad del cargo burocrático” (Galeano Escucha, 2019, p. 12).

Por otro lado, el manejo de la política económica entre el periodo 1978-1982 rompió con la austeridad fiscal, acentuó la tendencia liberal y controló los efectos inflacionarios con medidas monetarias de contracción. El desequilibrio fiscal se intentó solucionar con la emisión de monedas, sin embargo, la crisis de los precios del café en los años ochenta, estancó la economía, impactando en la deuda externa y una recesión. La crisis financiera de 1982 obligó al Gobierno a tomar medidas proteccionistas como recurrir a las reservas internacionales, nacionalizar los bancos o subsidiarlos, no obstante, la deuda externa aumentó, al igual que el desempleo. En los años noventa, la inflación superó los máximos históricos, y las medidas adoptadas por el Gobierno fortalecieron el sector financiero; mientras la economía de las pequeñas empresas, los obreros y campesinos sufría las afectaciones en los costos y calidad de vida (Leal, 1991).

En el ámbito administrativo, los avances en la planeación nacional y la reforma constitucional de 1986 son aspectos que delinearon el accionar estatal. En términos de planeación, la Ley 38 de 1981 estableció tres puntos claves. El Plan Nacional de Desarrollo, como el instrumento que contiene los propósitos nacionales, desagregados en prioridades sectoriales y regionales y los programas de gasto público; el procedimiento para su elaboración y aprobación. La relación estrecha entre el plan y el presupuesto nacional y, los órganos encargados de la planeación: el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Política Económica y Social. En síntesis, esta norma aportó los elementos necesarios para el desarrollo práctico (Grosso Rincón, 2009). La reforma de 1986 trajo consigo la elección popular de alcaldes. Este hito materializó un avance hacia el proceso de descentralización en Colombia, e implicó un cambio estructural a nivel político-administrativo con la asignación de nuevas funciones a las entidades departamentales y municipales, relacionadas con la prestación de servicios, la participación de la comunidad en los asuntos públicos y la implementación de instrumentos de planeación y presupuesto, algunos de ellos, expresados en las diferentes misiones internacionales presentes en los años treinta y cincuenta (Hinestrosa, 1989).

Con esta reforma se expidió el código de régimen municipal y el departamental, definiendo la estructura de la administración pública a nivel territorial. El decreto 1333 de 1986 definió las entidades territoriales, la facultad legal para definir las categorías municipales en función de su población y la responsabilidad de los departamentos de ejercer tutela administrativa sobre los municipios, para realizar la planificación y coordinación del desarrollo regional y local, y la prestación de servicios, lo que en la actualidad se conoce como los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia. Adicionalmente, en la jurisdicción de cada municipio pueden existir o crear entidades descentralizadas para la atención de las funciones, la prestación de los servicios y la ejecución de las obras a cargo de este o la asociación entre municipios para el cumplimiento de sus fines, aspecto que tenía como antecedente la reforma del 68. En términos de planeación, el decreto contempló la colaboración técnica, administrativa y financiera para la atención de dichas funciones y; a nivel presupuestal estableció la participación progresiva de los municipios en el impuesto de valor agregado y el procedimiento para la aprobación del presupuesto por parte de los concejos y las asambleas (Decreto 1333, 1986) (véase figura 6).

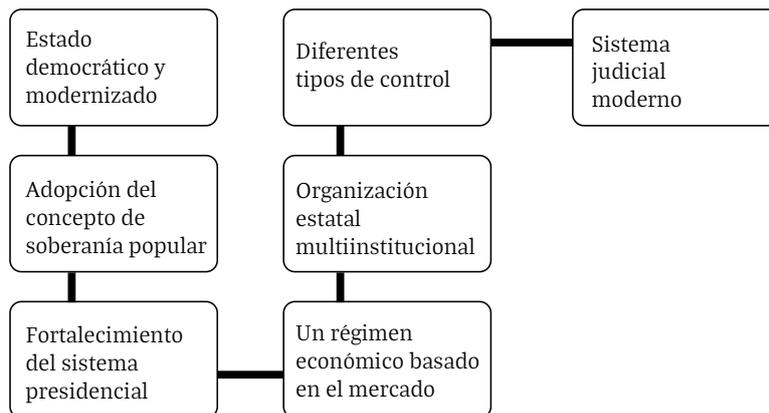


Figura 6. Cambios de la Constitución Política de 1991

Fuente: elaboración propia a partir de Ortiz (2015).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Constitución Política de 1991 fue un punto de quiebre en la historia del país. Se habla de dos fases: la primera, de 1976 a 1990, periodo correspondiente al cierre y bloqueo institucional, caracterizado por un continuo de bipartidismo, primero en el Congreso republicano y, en particular, en el poder judicial del poder público y según la mentalidad de las clases dominantes del país, organizados en dos partidos tradicionales y sus órganos autónomos locales. La segunda fase comprende de 1991 a 2005, caracterizada por el llamado a un cambio constitucional y la consolidación del nuevo modelo de Estado. Esta etapa culminó con la adopción de reformas constitucionales que permitieron, por primera vez en la historia de la nación, la reelección del presidente de la República, en su momento Álvaro Uribe Vélez. Gómez (2008) se refiere al nuevo texto constitucional como “el inicio del proceso de cambio, reestructuración, actualización y democratización de las partes más importantes del régimen político colombiano”, proceso que había sido pospuestos por diversas y profundas razones durante la mayor parte del siglo XX (pp. 247-300). En la tabla 1 se presentan los principales cambios introducidos con la Constitución Política de 1991.

Este proceso de cambio introdujo nuevas entidades para la protección de los derechos humanos, junto con herramientas y procedimientos para protegerlos; al tiempo, se reconocen nuevos actores, la legitimidad del proceso social, las nuevas políticas y normas sobre organización y control de capacidad, democracia y organización

territorial. La nueva Constitución supone el nacimiento de un nuevo régimen económico y un nuevo modelo de Estado orgánico. El modelo de régimen político colombiano sufrió un cambio trascendental. Bajo la Constitución de 1886, la mayor parte del apoyo político del presidente de la República se logró en tiempo de paz o con la suspensión de enfrentamiento entre las dos partes a través de los compromisos entre los expresidentes y sus facciones.

Tabla 1. Cambios de la Constitución Política de 1991 en materia institucional, derechos y economía

Ajustes generados por la Constitución Política de Colombia de 1991	
Materia	Alcance de los ajustes
Institucional	Crea instituciones estatales y fortaleció otras ya existentes: 1) la Fiscalía General de la Nación; 2) la Defensoría del Pueblo; 3) Organización de los entes de control; 4) la Comisión Nacional de Televisión; 5) fortaleció la independencia de los poderes públicos; 6) creó el Consejo Nacional Electoral. Adicionalmente, determinó que el número, denominación y orden de precedencia de los ministerios del despacho del poder ejecutivo.
Derechos	Introdujo una serie de derechos y garantías que ampliaron el espectro de protección de los derechos humanos, como: 1) igualdad; 2) libertad de expresión; 3) intimidad; 4) educación; 5) salud; 6) participación política; 7) protección del medioambiente; 8) protección de las minorías; 9) libre desarrollo de la personalidad; y 10) acción de tutela.
Economía	Los cambios se encaminaron hacia una economía más abierta y competitiva, a través de estrategias tales como: 1) liberalización del comercio; 2) protección a la inversión extranjera; 3) privatización de empresas estatales; 4) libre competencia; 5) descentralización fiscal; y 6) protección de los derechos de los trabajadores.

Fuente: elaboración propia.

Con la nueva carta política se estableció un conjunto de ministros o secretarios del poder ejecutivo, que sirven como reunión de voces electos autorizados por expresidentes que han suscrito acuerdos burocráticos sobre gobernanza. Además, cabe resaltar el entorno complejo de violencia multicausal, heredado de la era preconstitucional, situación agravada por el desarrollo material y humano del país. El ejército se encontraba en un estado de desconfianza por armas de sorprendente y gran escala, y por la virulencia de los llamados grupos paramilitares, que sumaban unos 25 000 armados y movilizados en

muchas regiones, diferentes en el territorio nacional. El terrorismo perturbaba gravemente el orden público, en muchos casos creado por órdenes y acciones de bandas criminales, ciertamente involucradas en el narcotráfico y todo tipo de actividades de hurto como secuestro, extorsión, intimidación y apropiación ilegal de bienes. En este orden de ideas, la situación en el periodo de estudio (1991-2005) se mide por miles de muertes, cientos de masacres y actos permanentes que provocan desplazamientos inhumanos de poblaciones rurales pobres (Gutiérrez, 2008).

Conclusión

La segunda mitad del siglo XX fue un periodo convulsionado y errático que permite sugerir determinismos con el fin de un siglo e inicio de otro en conflicto. Este periodo que se caracteriza por importantes reformas institucionales y propuestas económicas que a la final no lograron generar resultados que redundaran en un Estado consolidado y de garantías para la ciudadanía. La administración pública colombiana mostró transformaciones, pero no logró desmarcarse del sistema político. El entendimiento de la historia de la administración pública no se puede lograr sin el estudio de la historia política nacional, por ello, este capítulo ha narrado esos hechos notorios de un país sumido en la violencia y en el conflicto social por grandes fracturas internas sin remediar.

Sin lugar a duda, la violencia y el conflicto armado han sido el elemento permanente en la historia de Colombia para el siglo XX. Este conflicto que no nace en la década del cuarenta, sino que encuentra sus orígenes incluso a finales de los años veinte en las luchas agrarias, ha mostrado cambios y motivaciones que han mutado según la inserción o salida de actores. El conflicto armado en Colombia ha logrado afectar a toda la población en algún grado y muestra que buena parte de las motivaciones son la carencia de consensos sociales. Por su parte, frente a la administración pública, tema que no se ha estudiado de manera profunda, se observa una importante correlación de mayor intensidad del conflicto con ocasión del proceso descentralizador, que generó una competencia armada por los territorios y una vulnerabilidad en administraciones públicas locales institucionalmente débiles, lo cual impactó de manera notable en la prestación de bienes y servicios públicos a las poblaciones con mayores necesidades.

Justamente el aumento de tamaño del Estado se consolidó gracias a dos importantes reformas institucionales que son las materializaciones de una serie de recomendaciones foráneas. El problema público no es la razón propiamente dicha de la acción pública materializada en políticas públicas o diseños institucionales, buena parte de estos ajustes institucionales respondieron a misiones económicas internacionales que buscaban alinear el Estado colombiano y de paso conseguir empréstitos externos. Resultado de lo anterior fue la reforma administrativa de 1968, que consolidó la estructura del Estado e hizo posible un avance notable hacia la modernización, que de cierta forma involucró el fortalecimiento de la carrera administrativa. Por su parte, la reforma de 1986 planteó los instrumentos iniciales para aplicar de manera efectiva la descentralización, cuyo fin era impactar la democracia y el desarrollo local.

Al estar en auge el intervencionismo de Estado, desde los años treinta, estas reformas buscaban promover un modelo de desarrollo fundamentado en una economía apalancada en los recursos naturales, es decir, modelos extractivistas, a partir de los cuales se asentó buena parte de la economía nacional para este periodo, en el marco del modelo ISI, que logró resultados lánguidos en términos de industrialización, donde el sector que logró mayores éxitos fue el de bienes primarios. Aunque en la segunda mitad del siglo no se dieron crisis que impactaran el crecimiento económico, se debe decir que este quedó en pocas manos y no se materializó en una mejora notoria del bienestar de las poblaciones más vulnerables.

Finalmente, la promulgación de la Constitución Política de 1991 se puede mostrar como el resultado del proceso histórico de la administración pública en el siglo XX, donde se considera que, con cambios reglamentarios-normativos, se gestarían cambios sociales, es decir, un ideal propio de sistemas jurisprudenciales hispánicos. En efecto, la Carta buscaba sortear dos crisis estructurales que se reflejan en el contexto de su aparición: la institucional y la de violencia, por lo tanto, la Constitución que se cataloga como ecológica, por sus apartados en favor de la cuestión ambiental, devela dos grandes objetivos para solventar el estado de cosas que vivía Colombia: alcanzar la paz y ampliar el espectro de participación. Ya es labor de otros espacios académicos analizar si los objetivos se cumplieron, pero se puede decir que la Constitución de 1991 fue la gran apuesta de nación para transitar hacia la modernidad.

Esa modernidad, que se debate incluso desde el periodo regenerador, ha sido un punto en común de debates significativos en el proceso histórico colombiano, donde se puede observar un relativo consenso en relación con una suerte de modernidad sin modernización, es decir, se ha logrado avances, pero el transitar hacia esos estadios ha sido lánguido en su mayor parte. En estas condiciones, el Estado colombiano para finales del siglo XX logró generar un proceso de construcción inacabada con notables dificultades de consolidación y capacidad institucional. En este periodo, el país logró hacerse con un aparato administrativo público casi controlado completamente por un sistema político clientelar, que no apalancó proyectos de ciudadanía y que está en una profunda deuda con la sociedad colombiana.

Referencias

- Alape, A. (1989). El 9 de abril en la provincia. En G. Zea, *Nueva Historia de Colombia* (Vol. II, pp. 33-80). Planeta.
- Álvarez, A. (2008). Análisis de los periodos de la Carrera Administrativa 1938-1998. En *La historia del sistema del mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia* (pp. 93-142). Escuela Superior de Administración Pública.
- Arévalo Hernández, D. (1997). Misiones económicas internacionales en Colombia 1930-1960. *Historia Crítica*, 1(14), 7-24. <https://doi.org/10.7440/histcrit14.1997.01>
- Arias, R. (1998). Los sucesos del 9 de abril de 1948 como legitimadores de la violencia oficial. *Historia Crítica*, (17), 39-46. <https://doi.org/10.7440/histcrit17.1998.03>
- Bedoya Ramírez, J. B. (2011). La Constitución de 1991: una mirada desde los actores. *Pensamiento Jurídico*, (32), 99-124. <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/viewFile/36737/38689>
- Bejarano, J. A. (1987). Campesinado, luchas agrarias e historia social. Notas para un balance historiográfico. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/31272/31298>
- Bejarano, J. A. (2001). Industrialización y política económica 1950-1976. En J. O. Melo, *Colombia hoy* (pp. 227-281). Siglo XXI Editores. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/colhoy/colo8.htm>

- Bushnell, D. (1994). *Colombia: una nación a pesar de sí misma*. Planeta. <https://historiadecolombia2.files.wordpress.com/2012/09/bushnell-david-colombia-una-nacion-a-pe-sar-de-si-misma.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2013). *¡Basta ya! Colombia Memorias de guerra y dignidad*. Imprenta Nacional. <http://www.centrodememoria-historica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>.
- Decreto Ley 1333 de 1986 (25 de abril), por medio del cual se expide el Código de Régimen Municipal. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1234>
- Galeano Escucha, L. A. (2019). El Estado clientelar-burocrático colombiano de la primera mitad del siglo XX: una visión literaria de Álvaro Salom Becerra. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 1(10), 1-16.
- Grosso Rincón, C. A. (2009). Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 37(51), 39-58. <https://doi.org/10.22431/25005227.350>
- Gutiérrez Sanín, F. (2020). *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* Debate.
- Gutiérrez Sanín, F., Viatela, J. y Acevedo, T. (2008). ¿Olivos y aceitunos? Los partidos políticos colombianos y sus bases sociales en la primera mitad del siglo XX. *Análisis Político*, 21(62), 3-24.
- Henoa Hidrón, J. (1971). La Reforma Constitucional de 1968. *Estudios de Derecho*, 30(80), 271-287. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.332850>
- Hinestrosa, F. (1989). *Notas sobre la descentralización en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Leal Buitrago, F. (1991). El Estado colombiano: ¿crisis de modernización o modernización incompleta? En J. O. Melo et al., *Colombia Hoy. Perspectivas hacia el siglo XXI* (pp. 397-446). Tercer Mundo Editores.
- Martínez Garnica, A. (2018). *Memorias de las Administraciones del Poder Ejecutivo nacional 1819-2018*. Archivo General de la Nación, Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Misas, G. (2004). “La corrupción y la lucha anticorrupción en Colombia”. En *La lucha anticorrupción en Colombia*. Proyecto Holanda-CGR.

- Ortiz Gutiérrez, J. C. (2008). La evolución político-constitucional de la República de Colombia 1976-2005. *Estudios Constitucionales*, 6(2), 247-300. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002008000100009>
- Ortiz, J. (2015). *La importancia de la Constitución económica y la destrucción paulatina de la Constitución política* [ponencia]. Memoria XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional: el diseño institucional del Estado democrático. Bogotá, Colombia.
- Pecaut, D. y González, L. (1997). Presente, pasado y futuro de la violencia en Colombia. *Desarrollo Económico*, 36(144), 891-930. <http://www.jstor.org/stable/3467131>
- Reyes Posada, A. (1987). La violencia y el problema agrario en Colombia. *Análisis Político*, (2), 30-46. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/73821><https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/73821/66846>
- Reyes, C. (1989). El gobierno de Mariano Ospina Pérez: 1946-1950. En G. Zea, *Nueva Historia de Colombia (Vol. II)* (pp. 9-32). Planeta.
- Rocha, R. (2001). Antecedentes y perspectivas del narcotráfico en Colombia: una mirada a las políticas. *Problemas del desarrollo*, 32(126), 59-109. <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde126/PDE12604.pdf>
- Rodríguez Guerrero, E. M. (2013). Influencia del clientelismo en la democracia colombiana. [trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia]. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/11896>
- Sánchez, G. (1989). La violencia: de Rojas al Frente Nacional. En G. Zea, *Nueva Historia de Colombia (Vol. II)* (pp. 9-32). Planeta.
- Silva, G. (1989a). Carlos Lleras y Misael Pastrana: reforma del Estado y crisis del Frente Nacional. En G. Zea, *Nueva Historia de Colombia (Vol. II)* (pp. 237-262). Planeta.
- Silva, G. (1989b). El origen del Frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar. En G. Zea, *Nueva Historia de Colombia (Vol. II)* (pp. 179-210). Planeta.
- Silva, G. (1989c). Lleras Camargo y Valencia, entre el reformismo y la represión. En G. Zea, *Nueva Historia de Colombia (Vol. II)* (pp. 211-236). Planeta.

- Tirado, Á. (1989a). Del Frente Nacional al momento actual: diagnóstico de una crisis. En G. Zea, *Nueva Historia de Colombia (Vol. II)* (pp. 397-407). Planeta.
- Tirado, Á. (1989b). El gobierno de Laureano Gómez. De la Dictadura civil a la dictadura militar. En G. Zea, *Nueva Historia de Colombia (Vol. II)* (pp. 81-104). Planeta.
- Tirado, Á. (1989c). Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio. En G. Zea, *Nueva Historia de Colombia (Vol. II)* (pp. 105-126). Planeta.

Bibliografía consultada

- Tirado, Á. (1996). Colombia: siglo y medio de bipartidismo. En J. O. Melo (ed.), *Colombia hoy* (pp. 133-189). Biblioteca Familiar de la Presidencia de la República. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/colhoy/colo6.htm>

Glosario

Consolidación de Estado. Para efectos de este escrito y usando los aportes de Luis Jorge Garay y de Alfredo Rangel, se establecen los siguientes criterios de evaluación de consolidación del Estado: 1) monopolio de la violencia por parte del Estado; 2) monopolio de la tributación del Estado; y 3) monopolio del Estado de la justicia. En esta categoría también se debe considerar la capacidad/eficiencia en la prestación/entrega de bienes y servicios públicos.

Construcción de Estado. Como proceso, se puede identificar su inicio en el nacimiento republicano, en el cual se articula y se ponen en escena una serie de disputas frente al modelo de Estado que se quiere. En este sentido, la construcción es proceso tanto de avance como de retroceso que procura una consolidación del Estado. Desde un punto de vista sociopolítico, se considera que aún hoy en día para el siglo XXI, el Estado en Colombia aún está en un proceso de construcción/formación, que incluso, desde ciertos sectores, se habla de formación incompleta.

Dominio indirecto del Estado. Los dominios indirectos hacen referencia a las negociaciones/acuerdos del poder central establecidos con las élites territoriales/locales, con el fin de consolidar procesos de

dominación mediante la configuración de relaciones clientelares, que implican una intermediación de bienes y servicios públicos por parte de estas élites, lo cual contribuye a su mantenimiento en el tiempo.

Modelos de autogestión territorial. Estos modelos surgen como resultado de los procesos de colonización de áreas apartadas, en las cuales se generan espacios comunales de profunda sociabilidad y organización social, donde se establecen normas comunales aceptadas y de convivencia ante la ausencia/fragilidad/fragmentación del Estado, que inciden en la aparición de rechazos institucionales.

Presencia diferenciada del Estado. Modelo que analiza la presencia del Estado según el tiempo y el espacio, de esta manera identifica que el Estado no tiene una presencia homogénea, permanente y sistemática, por lo tanto, su presencia se debe analizar mayor o menor según diversas circunstancias históricas. Este concepto ha sido especialmente trabajado por Fernán González y es la base de su entendimiento de los fenómenos de violencia en Colombia.

Procesos de colonización. Son los derivados del agotamiento de la tierra y la expulsión de población de áreas centrales con el fin de expandir la frontera agraria y la introducción de áreas no productivas en las dinámicas económicas. En este sentido, este proceso ha sido promovido por élites territoriales y por la necesidad de sustento familiar, el cual ha permitido la confrontación y las luchas agrarias por la titularidad, lo que también ha facilitado una gran acumulación por la falta de acción del Estado.

Sobre los autores

Omar Rey Anacona

Doctor en Historia por la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Ciencias Económicas y especialista en Finanzas Públicas. Profesor de carrera de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1053-6944>

Correo electrónico: omar.rey@esap.edu.co

Sandra Milena Polo Buitrago

Doctora en Estudios Sociales, magíster en Historia y licenciada en Ciencias Sociales. Docente universitaria de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Investigadora líder del Colectivo de Estudios Sociales Guadalupe Salcedo (MinCiencias, categoría C). Ha desarrollado investigación en política pública agraria y ambiental, con principal énfasis en las relaciones Estado-comunidades campesinas, con los programas estatales vinculados a la tenencia de la tierra, y conflictos socioambientales en áreas protegidas. Directora del Programa

Estado Verde de Radio ESAP, programa especializado en la difusión de problemáticas relacionada con la aplicación de las políticas ambientales y agrarias.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7124-5775>

Correo electrónico: sandra.polo@esap.edu.co

Adolfo León Guerrero García

Politólogo y magíster en Historia por la Universidad del Valle. Docente universitario de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Dentro de sus intereses investigativos se cuentan la historia política colombiana, las élites intelectuales, élites empresariales y políticas públicas.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4947-9684>

Correo electrónico: adolfo.guerrero@esap.edu.co

Luis Alberto Galeano Escucha

Docente de la ESAP. Doctorando en Historia, magíster en Derecho Ambiental y Políticas Públicas por la Universidad Federal do Amapá (Brasil) como becario de la Organización de Estados Americanos (OEA); Administrador Público por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) e historiador por la Universidad Nacional de Colombia.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5160-6481>

Correo electrónico: luis.galeano@esap.edu.co

**Historia de la administración
pública colombiana**

hace parte de la Colección Didáctica.
Para su composición se usaron fuentes
Bagatela y un formato de 21× 24 cm. Su
cuidado estuvo a cargo de Editorial ESAP,
sello editorial de la Escuela Superior de
Administración Pública, y se imprimió en
la Imprenta Nacional de Colombia.

Otros títulos de la ESAP

COLECCIÓN SABERES

El catastro multipropósito

Diego Dorado (comp.) (2022)

LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS

Ingresos y gastos públicos

Jesús María Molina Giraldo (ed.) (2022)

COLECCIÓN SUPERIOR

Tipologías y rasgos del
constitucionalismo latinoamericano en
perspectiva de los derechos humanos

Adrian Zeballosf-Cuathin (2023)

Este libro presenta el contexto histórico de la acción del Estado colombiano y de su administración pública. Sirve de referente para quien la quiera situar en un marco de larga duración, comprendiendo sus avatares, inercias y desafíos. Reconstruye diversos periodos de la historia nacional a través de la identificación de las singularidades, transformaciones y permanencias de las instituciones, el aparato administrativo, la división territorial, la hacienda pública, las formas de intervención y los grupos de poder o clases en el control del Estado. Así mismo, identifica los actores de la sociedad que históricamente se han beneficiado y a quienes han quedado marginados de la acción pública en el país. Este texto invita a reflexionar sobre el camino recorrido y el que falta para edificar una administración pública que contribuya a la construcción de una Colombia democrática, justa e incluyente.

