

Humberto Vélez Ramírez

*Departamento de Historia
Facultad de Humanidades
Universidad del Valle*

Rafael Reyes, o los inicios del Estado moderno en Colombia

Lecturas de Economía. No. 21. Medellín, septiembre-diciembre de 1986. pp. 59-80.

● **Resumen.** En este texto se presenta una reflexión sobre el período de la historia de Colombia conocido como *El Quinquenio* (Gobierno del general Rafael Reyes, 1904-1909). El programa de modernización económica y el reforzamiento del proceso de centralización política, como fórmula con la cual se intentó enfrentar la crisis por la que pasaba la sociedad colombiana después de la Guerra de los Mil Días y la separación de Panamá, es analizada aquí para mostrar que si bien fue un intento frustrado implicó una nueva orientación del papel del Estado, intensificando su intervención en la economía y cambiando de manera importante la estructura del Estado colombiano.

● **Abstract.** *This article analyses the period of Colombian history known as El Quinquenio —the years of the government of general Rafael Reyes, 1904-1909—. It argues that the process of political centralization and economic modernization which characterized the period can be understood as an attempt to confront the social crisis which had followed the War of a Thousand Days and the separation of Panama. Despite the fact that the initiatives were frustrated the attempt does reveal a new willingness to use State powers as instruments of economic re-organization.*

Presentado en el Simposio *Estado y Economía: a propósito del centenario de la Constitución de 1886*. Medellín, septiembre 24-26 de 1986. Organizado por el Departamento de Economía y el Centro de Investigaciones Económicas —CIE— de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia y la Asociación de Economistas de la Universidad de Antioquia —Adeco—, con el apoyo de la Embajada de la República de Francia en Colombia y del Banco de la República.

Introducción, 61. — I. Reyes, o una ideología al servicio del progreso económico, 64. — II. La Regeneración y El Quinquenio: lo político y lo económico, 65. — III. El Quinquenio, o la nueva orientación del Estado, 69. — Conclusión, 79. — Bibliografía, 80.

INTRODUCCION

No es mi propósito realizar un examen técnico de las distintas medidas económicas tomadas por el Gobierno de Rafael Reyes que, en su conjunto, conforman lo que no dudo en caracterizar como el primer intento, frustrado ciertamente, de aplicar en el país una política económica de inspiración capitalista. Dos son los objetivos de esta reflexión: por una parte, volver a tender un puente para el diálogo, que ha estado congelado desde hace más de una década, entre economistas y politólogos, entre historiadores de la política e historiadores de la economía; y por otra parte, contextualizar políticamente el programa de *El Quinquenio*¹, no tanto en términos de un análisis de las luchas políticas y del combate ideológico desarrollado durante la coyuntura sino, más bien, en cuanto a los ajustes del Estado a las tendencias y procesos

1 En la historia de Colombia el Gobierno de Rafael Reyes (1904-1909) se conoce como *El Quinquenio*.

socioeconómicos dominantes y en cuanto a la presencia de las nuevas fuerzas sociales que posibilitaron el viraje en la orientación de la acción gubernamental.

Estas reflexiones se enmarcan dentro de consideraciones metodológicas precisas:

1. Los economistas y los historiadores de la economía no deben marginar de sus análisis el estudio de los efectos y de las influencias que tienen los fenómenos políticos sobre las estructuras, procesos y coyunturas económicas.

En la actualidad se ha hecho cada vez más urgente la necesidad teórica y práctica de contextualizar políticamente los estudios económicos así como de evidenciar el substrato económico de los procesos políticos; esto último, más allá de una metafórica determinación de la sociedad por la economía y también más allá de toda la problemática ideológica inherente a "la determinación económica en última instancia". Por otra parte, desde hace más de una década, en la producción de la historiografía económica de Colombia se ha puesto un acento muy marcado en el estudio de los problemas económicos en sí mismos, lo que, en parte, puede explicarse por el predominio, en un momento dado, de una interpretación ideologizante de la historia política; pero, al mismo tiempo, hay que considerar que, con frecuencia, esos alejamientos temporales entre las disciplinas académicas, al permitir fijar y profundizar un cuerpo de problemas, han sido sanos y saludables, traducándose en un avance significativo del área de reflexión privilegiada, siendo precisamente eso lo sucedido con la historia económica del país durante los últimos quince años². Pero, ocurre que cuando los alejamientos entre las disciplinas sociales han desbordado ciertos límites metodológicos se ha caído necesariamente en las interpretaciones economicistas y/o superpolitizantes, con lo que lo único que se ha logrado es fragmentar el proceso histórico global haciéndolo saltar en mil astillas, situación que ha determinado que todo lo que trascienda una disciplina social específica aparezca como algo extraño y lejano. Es la conclusión a la que llegó Enrique Florescano en un balance reciente so-

2 Grandes han sido los avances de la historia económica en Colombia después del trabajo de: McGreevey, William Paul. *Historia económica de Colombia. 1845-1930*. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1975; y del polémico Simposium realizado en torno a esta obra: Centro de Estudios Colombianos (ed.). *Historia económica de Colombia: un debate en marcha*. Bogotá, Banco Popular, 1979.

bre las relaciones entre la historia política y la historia económica en América Latina:

Aunque la historia económica avanzó mucho en América Latina, y aunque ese cambio en el énfasis resultó positivo para el conjunto de la historiografía americanista y mexicana, no alcanzamos a crear un tipo de historiador que —al mismo tiempo que fuera descubriendo las características de la estructura económica, de los procesos económicos y el desarrollo de la formación económica— se acercara al fenómeno político. Este historiador, en lugar de ver los hechos políticos como una parte substancial del proceso histórico general, lo veía como una parte distante o refleja³.

Finalmente, no hay que olvidar que hay temáticas de la historia económica cuyo tratamiento exige una necesaria y adecuada conceptualización política, siendo precisamente éste el caso de los estudios sobre políticas económicas: el necesario “componente técnico” que éstas comportan no debe ocultar el hecho de que en la base de las mismas se encuentran unas determinadas decisiones políticas, una correlación dada de fuerzas sociales que las posibilitan o limitan, así como unas ciertas consecuencias sobre la sociedad en general o sobre algunos de sus grupos. Al enfatizar sobre la complejidad de este problema más que evidenciar una realidad analítica se busca, más bien, apuntar a un programa de trabajo.

2. La otra reflexión metodológica digna de tenerse en cuenta se refiere específicamente a los estudios sobre *El Quinquenio*: habrá que decir que aunque durante este Gobierno se hayan desarrollado poderosos intereses empresariales, sin embargo, eso no significa que todos los fenómenos económicos de la época fuesen el resultado de la política económica de Reyes, pero sí revela, por lo menos, que durante su mandato se creó y estimuló un ambiente propicio para el desenvolvimiento del mundo de los negocios. Esto de por sí ya habría implicado un significativo avance, pues todavía en 1910 era muy arriesgado que un empresario en ciernes se decidiese a invertir su capital en una industria⁴.

3 Florescano, Enrique. “Historia económica: economía y política (entrevista)”. *Siglo XIX. Revista de Historia*. Vol. I, No. 1. Monterrey (México), enero-junio de 1986.

4 Kalmanovitz, Salomón. *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*. Bogotá, Siglo Veintiuno Editores-Cinep-Universidad Nacional de Colombia, 1985. pp. 222-244.

I. REYES, O UNA IDEOLOGIA AL SERVICIO DEL PROGRESO ECONOMICO

Para la aplicación de su modernizante proyecto, Reyes⁵ no contó con el apoyo de la clase política, sobre todo por parte de las figuras más prominentes del Partido Conservador, lo que se tradujo en un agudo conflicto con el Congreso Nacional, corporación que sistemáticamente venía dilatando la aprobación de las facultades extraordinarias solicitadas por el Presidente y urgentemente requeridas para comenzar a aplicar su programa económico. Entonces Reyes, paradójicamente, para ampliar la base de su proyecto con participación de los Liberales, tuvo que reprimir la fracción más radical de su propio partido confinando a algunos de sus militantes, cerrando el Congreso, en el que sólo tenía cabida un Liberal⁶ y convocando la Asamblea Nacional Constituyente, de composición bipartidista.

Rafael Reyes era un comerciante amante de las aventuras y riesgos económicos, circunstancialmente prestado a la política y a la actividad militar en las guerras civiles de 1885 y 1896; como típico hombre de negocios y de aventuras comerciales estaba siempre abierto al cambio y a las innovaciones en materia económica. Joaquín Tamayo⁷, uno de sus mayores críticos desde el bando Liberal, lo presenta como un hombre abierto a las primeras manifestaciones mundanas de la modernidad, a quien fascinaban las carreras de caballos y las reuniones de negocios en los clubes sociales. Por otra parte, su ideología política funcionó casi siempre en función del progreso económico⁸, pues para el General boyacense la autoridad y el orden eran valores que no se justificaban por sí mismos sino que, por el contrario, constituían una de las condiciones políticas necesarias para impulsar el progreso económico.

5 Para un balance sobre el conjunto de El Quinquenio véase: Lemaître Eduardo. *Reyes*. Bogotá, Editorial Iqueima, 1953; Sanín Cano, Baldomero. *Administración Reyes. 1904-1909*. Lausana, Imprenta Jorge Bridel & Co., 1909; Vélez, Humberto. *El Quinquenio: régimen político y capitalismo*. Bogotá, Editorial Planeta, 1986 (en prensa).

6 Se trató del General Rafael Uribe Uribe, quien junto con el senador Robles, en la década de 1890, fueron los únicos congresistas Liberales durante la Regeneración.

7 Vélez, Humberto. *Op. cit.*

8 Vélez, Humberto. "Rafael Reyes, o el primer experimento burgués en Colombia" *Historia y Espacio*, No. 8. Cali, 1983. pp. 6-ss.

La ideología política de Reyes se hizo mucho más pragmática al establecer contacto con las realidades existentes en el país al comenzar el siglo XX; una agricultura desvertebrada por los efectos producidos por la más larga y sangrienta de nuestras guerras civiles, una élite política y una intelectualidad espiritualmente postradas ante el zarpazo del gobierno norteamericano en Panamá y una economía y un fisco que pasaban por su peor momento en la corta historia del país. Cuando en octubre de 1902 la tasa de cambio llegó al 18.900^o%, Colombia ocupaba el primer lugar en el mundo en cuanto a depreciación del papel moneda se refiere; por otra parte, la dinámica de la tasa de cambio no hacía sino presionar nuevas emisiones de papel moneda, cuando éstas ya sobrepasaban los ochocientos millones de pesos al comenzar el gobierno de Reyes: "En ese torbellino de las fluctuaciones desbocadas de la tasa de cambio terminaba por esfumarse cualquier patrón comercial de referencia"⁹, sin que nadie supiese, entonces, a que atenerse en materias económicas. Como dijo un publicista en 1902:

Era la época en que todo se compraba y todo se vendía; se levantaban edificios, pues al más humilde menestral se le veían fajos de billetes, y en esas condiciones se levantaban, pero también caían, enormes fortunas; pero cuando la paz llegó, y el papel moneda adquirió su precio normal, aquellos que durante la guerra se daban tono por tener cien mil pesos, al despertar del sueño, se encontraron con que sólo tenían mil y el que había edificado casa de quinientos mil se encontró con que solamente valía cuatro o cinco mil pesos¹⁰.

Fue sobre ese mundo fantasmagórico sobre el que frustradamente trató de actuar el General Reyes con un programa de modernización económica; pero variadas circunstancias aplazarían, por dos décadas más, los inicios del siglo XX en Colombia.

II. LA REGENERACION Y EL QUINQUENIO: LO POLITICO Y LO ECONOMICO

Mientras que para un grupo importante de historiadores la modernización capitalista del país se inició con la Regeneración, para otros, en cambio, el movimiento de Rafael Núñez y de Miguel Antonio Caro produjo, en su

9 Vélez, Humberto. "El Quinquenio: régimen político y capitalismo". *Op. cit.*

10 *El Correo Nacional* Bogotá, mayo de 1902.

misma dinámica contradictoria, nefastas consecuencias políticas (las guerras civiles de 1895 y de 1899, la opresión y el autoritarismo como valores reguladores de las prácticas políticas, y la dolorosa desmembración de Panamá) que afectaron negativamente la ya bien deprimida economía de finales del siglo¹¹. Agréguese a ésto la débil y circunstancial política económica de los distintos gobiernos Regeneradores¹².

Hay momentos en la historia de los pueblos en los que *lo político* emerge con una fuerza y vigor especiales como fenómeno normalmente ligado a situaciones de aguda y prolongada crisis. Eso fue precisamente lo que sucedió en la historia de Colombia durante la Regeneración (las dos últimas décadas del siglo XIX); y durante este período, pasando por la guerra civil de 1885, la expedición de la Constitución de 1886, las guerras civiles de 1895 y 1899 y por el zarpazo del gobierno norteamericano en Panamá, esta preeminencia de *lo político* parece haberse mantenido; pero llegado el Gobierno de Rafael Reyes *lo político* se articuló más claramente con *lo económico* (cuando la intervención del Estado en la economía se hizo más intensa y manifiesta) y con *lo social* (cuando poderosos intereses empresariales accedieron directamente a la gestión gubernamental).

En relación con esta hipótesis central hay que despejar algunos equívocos metodológicos, por lo menos en dos sentidos:

1. No es que durante la Regeneración —fenómeno fundamentalmente político— no se hayan producido en el país importantes y significativos fenómenos económicos y sociales, sino que éstos, en lo fundamental, no pueden ser interpretados como directamente ligados a las políticas económicas de los gobiernos Regeneradores; la interpretación contraria no haría más que expresar una visión superpolitizante según la cual en lo político se encontraría el punto focal de la dinámica social¹³.

11 Sobre el debate a ese respecto, véase: Flórez, Lenín. "Discusiones recientes en torno a Núñez y la Regeneración". *Historia y Espacio*. No. 8. Cali, 1983. pp. 43-ss.

12 Rodríguez Salazar, Oscar. "La política económica: del liberalismo económico a la unificación política formal: 1861-1904. En: Rodríguez Salazar, Oscar (comp.). *Estado y Economía en la Constitución de 1886*. Bogotá, Contraloría General de la República, 1986. pp. 9-63.

13 La crítica a una visión super politizante de esa naturaleza constituye uno de los rasgos característicos del trabajo de: Palacios, Marco. *El café en Colombia. 1850-1970: una historia económica, social y política*. Editorial Presencia-Fedesarrollo, 1979.

2. En igual forma, afirmar que durante el gobierno de Reyes lo político se articuló más claramente con lo económico-social no quiere decir que entre 1904 y 1909 no hayan habido en el país procesos socio-económicos, pues desde un principio adelantamos la connotación precisa de la hipótesis: la intensa participación coyuntural del Estado en la economía y la irrupción directa e inmediata de "los intereses privados" en la gestión gubernamental.

El carácter esencialmente político de la Regeneración queda evidenciado si se observa que, en lo básico, se trató de un proyecto de fortalecimiento del Estado Central y de impulso a la unificación nacional jalonado "desde arriba" por una élite de terratenientes, de comerciantes y de militares quienes, al hegemonizar la orientación general del Estado Central, intentaban subordinar políticamente a las clases dominantes regionales imposibilitando, al mismo tiempo, la participación del conjunto de la población y de la ciudadanía en la construcción de un destino común y de una identidad nacional. Pero el proyecto político no alcanzó a convertirse en propuesta nacional que integrara los intereses y demandas de los grupos empresariales que en Bogotá, Antioquia, el Valle del Cauca, la Costa Atlántica y Santander empezaban a trascender, con su acción y con su pensamiento, los contextos exclusivamente regionales. Esta situación tuvo dos consecuencias importantes: por una parte, las clases que hegemonizaban el Estado Central, al carecer de una propuesta nacional, entraron a manejar el proyecto político en función del reforzamiento de una sociedad dirigida bajo patrones políticos de opresión y autoritarismo¹⁴; por otra parte, en esa misma línea entró a jugar una política económica que, como la de la Regeneración, básicamente se orientó a ganar consenso y base social para el proyecto de fortalecimiento del Estado Central y de la unidad nacional¹⁵. Es esto lo que explica tanto el carácter circunstancial y limitado del quehacer económico de los gobiernos Regeneradores así como la misma debilidad de la intervención del Estado en la economía, teóricamente posibilitada por el Código Constitucional de 1886.

14 Sobre el problema relativo a la represión y la operación política durante la Regeneración véase el debate suscitado en torno a la ponencia de Malcom Deas. "La Regeneración y la guerra de los Mil Días". En: *Aspectos polémicos de la historia colombiana del siglo XIX. Memoria de un seminario*. Bogotá, Fondo Cultural Cafetero, 1983.

15 Vélez, Humberto. "La Regeneración: ¿algo más que un proyecto político?". Cali, Universidad del Valle-Departamento de Historia, 1986. Mec.

En materia económica la Regeneración se orientó, por una parte, a ganar base social para el proyecto político (proteccionismo artesanal) y, por otra, a ganar cierta independencia en relación con el capital mercantil-especulativo para enfrentar la crisis fiscal, haciéndolo bajo unos criterios ciertamente renovadores¹⁶ en relación con la vieja doctrina del liberalismo económico:

1. En el caso de un conflicto agudo y abierto entre el interés público y el privado la situación debía resolverse a favor del primero.
2. La soberanía monetaria estaba en manos del Estado, no tanto en términos de que éste debiese manejar discrecionalmente la masa monetaria como mecanismo regulador de la actividad económica, sino en cuanto al amarre del Estado a una suma fija en circulación, tal como fue el llamado *dogma de los doce millones*.
3. La adopción, por lo menos teórica, de los principios del proteccionismo en materia de comercio exterior.

Con estos principios la Regeneración ensayó tres políticas económicas concretas:

1. En primer lugar, diseñó un equívoco “programa proteccionista”, que se balanceaba en un trípode conformado por la intencionalidad protectora de una industria inexistente, por la voluntad de reforzar el proyecto político con la base social del artesanado y por los esfuerzos por abrir nuevas fuentes a los maltrechos ingresos fiscales.
2. En segundo lugar, con la política monetaria (supresión del monopolio de emisión a la banca privada, creación del Banco Nacional y establecimiento del papel moneda de curso forzoso) se buscó otorgarle al Estado cierta autonomía en relación con los sectores importadores y mercantiles-especulativos, que eran los que tradicionalmente suministraban el crédito necesario para financiar el crónico desequilibrio entre los ingresos y los gastos gubernamentales¹⁷.

16 Alviar Ramírez, Oscar y Rojas, Fernando. *Elementos de finanzas públicas en Colombia*. Bogotá, Editorial Temis, 1985. pp. 56-60.

17 Rodríguez Salazar, Oscar. *Op. cit.* p. 55.

3. Finalmente, en la década de 1890 se estableció el impuesto a las exportaciones, asunto en torno al cual giraría quizá el único debate importante sobre ideología económica a finales del siglo XIX.

Pero, tal como ya se dijo, la Regeneración, en cuanto fórmula política para enfrentar la crisis de transición¹⁸ entre el viejo modelo agroexportador y las nuevas formas modernizantes de organización social, resultó ser una estrategia contraproducente, pues no solamente agudizó la crisis preexistente sino que, además, produjo efectos políticos que incidieron negativamente sobre la ya contraída economía de finales del siglo XIX.

El Quinquenio de Reyes fue la fórmula político-económica (he ahí ya una diferencia importante con la Regeneración) con la que se intentó enfrentar la crisis "sobredeterminada" por la que pasaba la sociedad colombiana después de la sangrienta Guerra de los Mil Días y de la separación de Panamá; y la estrategia se definió, por una parte, ahondando el proceso de centralización política para posibilitar una más intensa participación del Estado en la economía y en los antiguos Estados Soberanos y, por otra parte, mediante una propuesta económica de modernización capitalista en cuya base en encontraban nuevas, pero todavía débiles, fuerzas sociales de orientación capitalista.

III. EL QUINQUENIO, O LA NUEVA ORIENTACION DEL ESTADO

El Gobierno de Reyes implicó cambios importantes en la orientación de la acción estatal, por lo menos en tres sentidos: la intensificación de la intervención del Estado en la economía, el reforzamiento de la centralización política y la creación de un clima favorable para el desenvolvimiento de la vida económica.

1. La intervención del Estado en la economía

El liberalismo económico (el antiestatismo de la no intervención del Estado en la vida económica) fue la ortodoxia doctrinaria de Conservado-

18 El debate en torno a la naturaleza de la crisis que se abrió en la sociedad colombiana a partir de 1870 sigue a la orden del día. En mis trabajos sobre la Regeneración voy más allá de la mera "crisis económica" para trabajar, más bien, la hipótesis de una crisis "de transición".

res y Radicales durante el siglo XIX hasta la Regeneración, por lo menos. Dijo entonces, por ejemplo, el padre ideológico del Conservatismo:

Como el agua corre de arriba para abajo, asimismo todos los valores muebles, que se llaman mercancías, tienden continuamente a correr de donde están baratos hacia donde están caros [. . .] Todas las mercancías cuando abundan se abaratan, cuando escasean se encarecen; cosas que ustedes están viendo mes por mes y semana por semana como el maíz y los frijoles en la plaza de su pueblo [. . .] Si el gobierno imaginándose que sabe más en la materia que los comerciantes, fatuidad que no ha sido rara en los gobernantes, mete la mano en el negocio, su intervención no produce otro efecto que desconcertar los cálculos de los negociantes, turbar el movimiento natural del comercio, y retardar el restablecimiento del equilibrio¹⁹.

Con la Regeneración tanto Núñez como Caro defendieron la necesidad de la intervención del Estado en la economía, aunque lo hicieron por razones doctrinarias de distinta naturaleza. Mientras que Miguel Antonio Caro apeló doctrinariamente a concepciones de derecho natural de inspiración tomista y al carácter "ideal" del Estado protector colonial²⁰, Rafael Núñez, en cambio, alegó razones ligadas al no funcionamiento real de "la mano invisible" de la libertad económica²¹. Rafael Núñez, entonces, en la década de 1880 se adelantó a lo que haría Rafael Uribe cuando a principios del siglo XX, bajo la equívoca denominación de "socialismo de Estado", planteó la necesidad de la intervención del Estado en la economía, lo que necesariamente implicaba una reubicación de las concepciones de los Radicales sobre los derechos individuales absolutos. De todas maneras, ya se vió cómo durante la Regeneración el intervencionismo estatal fue débil y restringido.

Distinta fue la situación dominante durante el Gobierno de Reyes, cuando la intervención del Estado en la economía fue muy intensa, encontrándose, en buena medida, determinada por la aguda crisis por la que pasaba la sociedad colombiana a principios del siglo XX. Paradojalmente, Rafael Reyes, como empresario y aventurero comercial del siglo XIX, era contrario, "por

19 Ospina Rodríguez, Mariano. *Escritos sobre economía y política*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1969, p. 11.

20 Caro, Miguel Antonio. *Estudios constitucionales*. Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1961.

21 Núñez, Rafael. Artículos publicados en *El Porvenir*. Cartagena, noviembre-diciembre de 1883.

principio", al intervencionismo estatal, pues muy sinceramente pensaba que el Estado, por su misma naturaleza, era despilfarrador y muy mal administrador. En la difícil coyuntura de principios de siglo se puso a prueba el pragmatismo de la ideología política de Reyes, saliendo airoso cuando proclamó la urgencia de la ingerencia estatal²², aunque lo hizo bajo un presupuesto ideológico muy preciso: la intervención debía ser circunstancial y no permanente, solamente como fuerza de arranque para superar la crisis; superada ésta había que retrotraer la acción del Estado a una situación de mínima intervención. En relación con esta modalidad de intervencionismo el pensamiento de Reyes fue muy preciso. En su Mensaje al Congreso Nacional del 27 de agosto de 1904 el presidente señaló que era consciente que la amplitud de autorizaciones solicitadas por su gobierno para el manejo de la situación económica solamente se otorgaba cuando las naciones estaban cercanas a la más completa ruina o amenazadas por una total disolución²³. Por otra parte, en la sesión del Consejo de Ministros del 21 de agosto de 1905 definió más nítidamente su posición al declararse

contrario, en principio, al establecimiento de monopolios fiscales, dado que la industria sólo se desarrolla y prospera a la sombra de la libertad; la historia enseña, además, que en épocas y situaciones anormales es necesario acudir a ese sistema, pero cuando desaparecen las condiciones que hacen necesario su creación, la equidad, conveniencia, y los bien entendidos intereses nacionales reclaman que se prescinda de él y se vuelva al régimen de libertad industrial²⁴.

Esta forma de concebir y practicar la intervención del Estado en la economía (intervención para enfrentar la crisis, pero marginamiento estatal una vez superada) permite caracterizar a Reyes como el pionero en Colombia de los principios y prácticas del neoliberalismo económico, que tanta importancia tendría en el diseño y manejo de la política económica en el transcurso del siglo XX.

22 Esta posición, así como sus ideas sobre el progreso económico, le causarían a Reyes una violenta oposición por parte de los Conservadores más radicales, quienes lo acusaban de pretender encontrar el bienestar de los pueblos en la vida material y no en la moral cristiana. Véase: *La Opinión*. Bogotá, febrero 10 de 1902.

23 Reyes, Rafael. "Mensaje al Congreso Nacional". [27 de agosto de 1904], *El Nuevo Tiempo*. Bogotá, agosto de 1904.

24 *Diario Oficial*. No. 12.430. Bogotá, agosto 24 de 1905.

Las áreas y estrategias privilegiadas por la acción del Estado fueron las siguientes:

1. Establecimiento de monopolios fiscales: con miras a fortalecer sus ingresos el Gobierno utilizó instrumentos fiscales para reformar la estructura impositiva nacionalizando las rentas más importantes (licores, tabaco y degüello), hasta entonces administradas por los departamentos; además de las rentas por explotación de minas de sal, de timbre y de papel sellado se incrementaron significativamente los ingresos por rentas de aduanas. En esta coyuntura aunque el proteccionismo estuvo más cercano a una voluntad industrializadora, sin embargo, no se logró desprenderlo completamente de la necesidad de reforzar los ingresos fiscales. Todas estas medidas constituían la base mínima necesaria para poder entrar a sanear los aspectos monetarios y cambiarios. Por otra parte, en materia de monopolios fiscales es interesante resaltar que Reyes, muy coherente con la nueva ortodoxia de neoliberalismo económico, procedió muy pronto a privatizar su manejo administrativo²⁵.

2. El financiamiento estatal de la inversión pública, sobre todo en lo referente a la construcción de caminos y ferrocarriles: entre 1904 y 1909 se construyeron más kilómetros de ferrocarriles que en los veinte años anteriores, al pasarse de 491 a 871 kilómetros.

3. El establecimiento de estímulos fiscales para fomentar la industria textil (rebajas arancelarias para la importación de bienes de capital y de materias primas, establecimiento de premios para incentivar la producción interna de algodón) y otorgamiento de créditos con bajos intereses para impulsar la agricultura de exportación (libre exportación de banano y subsidio a las exportaciones agrícolas), para animar la creación de ingenios azucareros (créditos con bajos intereses, y asocio con el Estado en calidad de accionista) y para dinamizar la expansión de la frontera agrícola (otorgamiento de concesiones para el empeño colonizador)²⁶.

En general el capital comercial-especulativo había cumplido un papel dominante en la economía colombiana durante la segunda mitad del siglo

25 Vélez, Humberto. "El Quinquenio: régimen político y capitalismo": *Op. cit.* p. 23.

26 Vélez, Humberto. "Rafael Reyes, o el primer experimento burgués en Colombia". *Op. cit.* pp. 27-ss.

XIX, siendo especialmente importante en cuanto fuente de los créditos necesarios para equilibrar los ingresos y egresos gubernamentales; ya la política monetaria inaugurada por la Regeneración había buscado dar al Estado cierto grado de autonomía en relación con los sectores mercantiles-especulativos, pero sin que se creasen ni el espacio ni las condiciones para una acción importante del capital productivo; con las políticas fiscales, monetaria y cambiaria de El Quinquenio el Estado ganó coyunturalmente mayor autonomía en relación con los banqueros y prestamistas de “viejo cuño” creando, al mismo tiempo, las condiciones para reorientar capital comercial y el capital extranjero que iba llegando hacia las actividades productivas en la incipiente industria, en la agricultura de exportación y en la explotación de los recursos naturales; con Reyes, pues, el capital productivo comenzó a ganar un importante espacio.

2. La centralización política y las clases dominantes regionales

Durante el Gobierno de Reyes el reforzamiento de la centralización política tuvo dos propósitos interconectados: por una parte, la eliminación de aquellas unidades intermedias más significativas y conflictivas —como era el caso de Antioquia y del Cauca Grande que por su extensión, población e importancia económica se constituían en una traba importante para la acción autónoma del Estado Central—; y por otra parte, el intento por enfrentar centralizadamente el problema del financiamiento de su programa económico. Es conveniente analizar en detalle las relaciones entre estos dos propósitos.

Ciertamente que en materia económica ningún logro importante se podía esperar sin enfrentar decididamente el profundo desarreglo fiscal por el que pasaba el país; para facilitar esta tarea, que sólo era una parte del problema del financiamiento de su programa económico, el Gobierno entró a reforzar al Estado Central por la vía de la disolución de los antiguos Estados Soberanos. Contradictorio y conflictivo había sido el proceso por el que las clases que hegemonizaban el Estado Central intentaban subordinar políticamente a las clases dominantes regionales²⁷. Durante la Federación los Estados funcionaban como genuinas regiones políticas con un grado significativo de autonomía para tomar decisiones públicas en materias importantes, para desobedecer las decisiones del Estado Central y aún para resistir-

27. Rodríguez Salazar, Oscar (comp.). *Op. cit.*

las militarmente; en 1886, la Regeneración se mostró como una empresa inconclusa al no lograr la desintegración de las bases territoriales y sociales de los caudillos regionales, teniéndose que limitar a un cambio de denominación (Estado Soberano en vez de Departamento) y a la subordinación formal de las autoridades regionales al Jefe del Ejecutivo Central; en 1888, el intento desintegrador de don Carlos Holguín terminó por frustrarse ante la férrea oposición al proyecto por parte de don Marceliano Vélez en Antioquia y de don Juan de Dios Ulloa en el Cauca Grande; finalmente, en 1904 con Reyes, los intereses de las provincias quedaron definitivamente subyugados al Estado Central. En esta situación estuvieron presentes consideraciones, necesidades, intereses y fuerzas de muy distinta naturaleza. Por una parte, la necesidad de enfrentar las tendencias separatistas, reforzadas con la separación de Panamá; hay que recordar que en el antiguo Estado del Cauca se apoyó abiertamente lo sucedido en Panamá y se adelantaron conversaciones orientadas a conformar un gran territorio mayor que comenzando en el Istmo terminaría en el Ecuador²⁸. Con la creación del Departamento de Nariño en 1904 se intentó frenar esta tendencia centrífuga. Por otra parte, tanto Antioquia como el Cauca Grande estorbaban cada vez más la acción del Gobierno Central sin que se pueda olvidar, por otra parte, el hecho de que había subregiones (por ejemplo, el Valle geográfico, el sur de Antioquia, la hoya del Quindío, etc.) en las que su misma importancia económica y social estaba imponiendo su formalización como Departamento. Finalmente, hay que señalar que en el proyecto desintegrador estuvieron también presentes necesidades políticas, económicas y fiscales relacionadas con el financiamiento de su programa económico; la disolución facilitó, por ejemplo, la nacionalización de las rentas, que fueron entonces "expropiadas" a unas clases dominantes regionales carentes de sus antiguas bases sociales y territoriales de poder.

3. La creación de un clima favorable para la actividad económica

Varios fueron los frentes sobre los que el Gobierno de Reyes trabajó tratando de crear un clima favorable para el desenvolvimiento de las actividades económicas.

a. *Los acondicionamientos políticos*

En materia propiamente política Reyes aplicó una serie de medidas

28 Villegas, Jorge y Yunis, José. *Sucesos colombianos. 1900-1924*. Medellín. Universidad de Antioquia-Centro de Investigaciones Económicas (CIE), 1976. p. 67.

orientadas a lograr la estabilidad política necesaria para incentivar las inversiones del capital comercial y para atraer masivamente al capital extranjero; entre estas medidas cabe destacar el desarme general de la población civil y la monopolización de las armas por parte del Estado, la formación de un solo ejército nacional como base coactiva homogénea del poder político centralizado²⁹, la participación Liberal en el gabinete ministerial, en la administración pública y en el cuerpo diplomático, y finalmente, el código de reconocimiento de los derechos de las minorías. Era esa la estrategia para el logro de una paz que garantizase el progreso económico. Por otra parte, los esfuerzos políticos internos estuvieron estrechamente vinculados con un conjunto de acciones orientadas a mejorar la imagen internacional del país.

b. *La imagen internacional del país y el capital extranjero*

Para principios del siglo XX la imagen internacional de Colombia —si alguna vez la había tenido— estaba en su grado más bajo a los ojos de los prestamistas extranjeros; tal como lo señalaba *El Correo Nacional* en mayo de 1906, “en los tableros de las bolsas norteamericanas y europeas frente a los valores colombianos sólo podía leerse una simbólica serie de ceros”³⁰.

Durante el Gobierno de Reyes por primera vez se abordó en el país seriamente el problema del financiamiento de la inversión pública, pues el recurso a los banqueros, prestamistas y usureros del país era la conducta recurrente; pero como por la vía del presupuesto ordinario nada se podía lograr, ya que su simple equilibrio constituía una verdadera proeza, se recurrió al sistema del crédito público, sobre todo externo. Para que la operación surtiese efectos positivos se comenzó renegociando la deuda acumulada con la Gran Bretaña, lo que necesariamente implicó una posición seria en cuanto al pago oportuno de los intereses causados³¹. Otro frente de la acción gubernamental, más difícil y escabroso, estuvo dado por los acelerados intentos de Reyes para lograr una rápida normalización de las relaciones con los Estados

29 En la reorganización del Ejército se recibió la asesoría de una Misión chilena formada dentro de las estrategias marciales de Bismark en Alemania.

30 *El Correo Nacional*. Bogotá, mayo 9 de 1906.

31 A diferencia de lo ocurrido con otros países latinoamericanos, Reyes, al renegociar la deuda, la reconoció casi en su totalidad en cuanto a capital e intereses.

Unidos; fue así cómo, contra viento y marea, trató de presionar un acuerdo con el Gobierno norteamericano con relación a la cuestión panameña, pues pensaba que ese era el único camino que le quedaba al país para atraer masivamente al capital extranjero. Y tan convencido estaba a ese respecto que se mostró partidario de renunciar a todo reclamo de indemnización con tal de conquistar prontamente los favores y simpatías de Washington, pues consideraba que un reclamo monetario era algo que atentaba contra el honor del país; dijo, entonces, el Presidente Reyes:

cree el gobierno que es contrario a los intereses de la República aplazar indefinidamente la solución de estas cuestiones que deben tratarse consultando en primer término el honor y la dignidad de la Nación, y en segundo lugar, los intereses económicos y materiales³².

Esta actitud estaba reflejando al personaje proveniente del mundo de los negocios, portador de una ideología ajena a refinadas racionalizaciones de ocultamiento. En realidad, Reyes pensaba que para poder adelantar su programa económico no bastaba ni con el intervencionismo estatal ni con el decidido apoyo del capital comercial, sino que era absolutamente necesaria la presencia del capital extranjero; en consecuencia, su acción se orientó a la creación de las condiciones que posibilitaran su afluencia, no por cuentagotas sino en abundancia y a gran escala, pues así lo deseaba y lo soñaba el General boyacense. Aunque no en ese volumen, el capital extranjero comenzó a fluir hacia el país con inversiones en ferrocarriles, agricultura de exportación y minería, superando los tres millones de pesos oro durante los tres primeros años de El Quinquenio³³.

El mejoramiento de la imagen externa del país también estuvo presente en la solícita atención que el Gobierno le prestó a las reclamaciones de nacionales y extranjeros por daños y perjuicios de guerra: los pagos se hicieron por medio de bonos con un interés del 6^o/o anual destinándose, para esos efectos, un elevado 8^o/o de los derechos aduaneros; según Baldomero Sanín Cano, hasta 1909 se pagó por ese concepto la voluminosa suma de tres millones quinientos mil pesos oro³⁴.

32 *El Nuevo Tiempo*. Bogotá, agosto 15 de 1906.

33 "Informe de la Asamblea Nacional de 1907". *El Nuevo Tiempo*. Bogotá, marzo 19 de 1907.

34 Sanín Cano, Baldomero. *Op. cit.* p. 38.

Es interesante observar, además, cómo una obra tan aparentemente humanitaria e inocente como la creación y mejoramiento de lazaretos también estuvo vinculada a los esfuerzos por reforzar la imagen externa de Colombia. Ocurre que durante la Guerra de los Mil Días, y debido a los problemas de penuria fiscal y de acelerada pauperización de la población, los leprosos se habían escapado de sus asilos esparciéndose por las diferentes regiones del país. La imagen de millares de leprosos trashumantes por la geografía patria se internacionalizó hasta tal punto que en la exposición de París de 1901 el espacio correspondiente a Colombia en el Mapamundi estaba marcado por una gran mancha amarilla, la correspondiente al país con más alto índice de leprosos en el continente. En esas condiciones Reyes no dudó en impulsar un programa de adecuación y creación de nuevos lazaretos.

c. *La vinculación de los intereses empresariales "privados"*

El Gobierno de Reyes creó las condiciones políticas e ideológicas propicias para que el capital comercial criollo se reorientase parcialmente hacia actividades productivas en textiles y en algunos renglones de la agricultura de exportación, así como para que el capital extranjero llegase, como hasta entonces no lo había hecho, con inversiones en ferrocarriles, en la minería, en recursos naturales y en la misma agricultura de exportación; por otra parte, con su política monetaria, cambiaria y fiscal el gobierno trató de ganar mayor independencia respecto a los banqueros, los prestamistas y los usureros más "tradicionales". Fue entonces cuando el Estado se puso al servicio de la acumulación y de las inversiones de "personajes" hasta entonces poco conocidos en la sociedad colombiana: los empresarios textiles, los comerciantes dispuestos a invertir en actividades productivas, los terratenientes modernizantes en renglones como el azúcar, el algodón y el café y los banqueros de nuevo "cuño", como los que se asociaron con el Estado para la creación del banco central.

Durante El Quinquenio hubo un cambio importante en las relaciones del Gobierno con las clases dominantes, pues normalmente el acceso de éstas a las esferas estatales se daba a través de la mediación partidista; ahora, en cambio, el sector más modernizante de las clases propietarias accedió en forma directa e inmediata a la gestión gubernamental. Múltiples son las indicaciones a este respecto; en primer lugar, en un contexto de fuerte intervencionismo "los intereses privados" resurgieron en un sector estratégico

de la acción estatal con la creación del banco central³⁵ al que, al mismo tiempo que se encargó de las emisiones y regulaciones monetarias, se le entregó la administración de las rentas recientemente nacionalizadas; por otra parte, Reyes promovió la creación de organismos gremiales orientados a organizar los intereses y demandas de las clases propietarias: en 1906 por ejemplo, la Sociedad de Cultivadores de Café, creada en 1904 con el apoyo decidido del Presidente, se transformó en Sociedad de Agricultores de Colombia, y también en 1904 se reunieron en el despacho del Ministro del Tesoro unos cincuenta comerciantes bogotanos para discutir y promover la fundación de la Cámara de Comercio de Bogotá; en tercer lugar, para la toma de las más importantes decisiones políticas sobre materias económicas, el Presidente se asesoró permanentemente de comités de propietarios y de juntas *ad hoc*: por ejemplo, desde un principio reunió en Palacio a banqueros, comerciantes e industriales para informarlos sobre la obtención de un empréstito, así como para solicitarles su opinión sobre los grandes problemas económicos del momento; por otra parte, para el tratamiento de problemas específicos se reunió con frecuencia con los banqueros bogotanos; finalmente, creó las Juntas Departamentales de Comisionados del Comercio, la Agricultura y la Industria, especie de comités asesores en materia de inversiones y del trazado de los ferrocarriles proyectados³⁶. Por todo ésto nada tiene de raro el explícito, decidido y entusiasta apoyo brindado al Gobierno, sobre todo en sus tres primeros años, por parte de los sectores más modernizantes de las clases propietarias, que constituyeron la base social de su programa económico. Independientemente de la forma como políticas económicas del gobierno hayan favorecido, o afectado, a personajes o sectores sociales específicos, tampoco puede jugarse con el argumento de que “las funciones económicas del Estado obedecen a un cierto grado de generalidad” ya que “el Estado no aparece como un instrumento al servicio de una fracción determinada³⁷”; en el caso del Gobierno de Reyes, por lo menos, puede afirmarse que tanto el intervencionismo estatal como el programa económico se desplegaron a favor de “personas y/o grupos de clara orientación capitalista”.

35 Para la creación del Banco del Estado el Gobierno se asoció con 18 accionistas encabezados por Pepe Sierra. El Banco fue creado por el Decreto Legislativo No. 47 de 1905.

36 Lemaitre, Eduardo. *Op. cit.* p. 278.

37 Tovar, Bernardo. *La intervención económica del Estado en Colombia. 1914-1936.* Bogotá, Banco Popular, 1984. p. 10.

Es lo mismo que parece sugerir Marco Palacios cuando afirma:

No había nada de irónico en que un boyacense conservador, el presidente Reyes (1904-1909), encarnara en el momento requerido las nuevas virtudes pragmáticas de moderación, sobriedad, eficiencia, aptas para impulsar un capitalismo que venían practicando los antioqueños con éxito³⁸.

CONCLUSIONES

Al margen de las reformas de corte institucional que favorecieron el re-
mozamiento del aparato estatal (racionalización y tecnificación de las tareas
administrativas, creación del Ministerio de Obras Públicas, formación de un
ejército nacional, etc.) creo que medidas como la activísima intervención del
Estado en la economía dentro de patrones ideológicos neoliberales, la utiliza-
ción de estímulos fiscales para fomentar las actividades productivas y la
adopción del novedoso criterio sobre el financiamiento de la inversión públi-
ca son importantes indicaciones sobre los cambios que se estaban operando
en la estructura del Estado colombiano; y para explicar estos cambios esta-
ban presentes nuevos, aunque débiles, grupos sociales que presionaban hacia
la modernización capitalista del país. Por otra parte, la misma debilidad ma-
terial y social de estos nuevos grupos no hacía más que expresar la ausencia
de condiciones para dar "el salto" hacia el siglo XX; y finalmente, con la
frustración del proyecto reyista el mundo contemporáneo tardaría todavía
dos décadas más en llegar a Colombia. También queda claro, por otra parte,
cómo desde el mundo de la política se crearon las condiciones que permitie-
ron la reorientación del capital comercial criollo hacia las actividades produc-
tivas, así como la afluencia del capital extranjero hacia sectores como los fe-
rrocarriles, la minería y la agricultura de exportación. Finalmente, y hay
que destacar que en la hora presente el diálogo entre la historia política y la
historia económica podrá avanzar en el país sobre criterios teóricos y meto-
dológicos distintos a los de la década pasada, pudiendo, por otra parte, ser
un diálogo más productivo si se lo aborda a partir de trabajos e investigacio-
nes específicas.

38 Palacios, Marco. *Estado y clases sociales en Colombia*. Bogotá, Procultura (Bibliote-
ca Colombiana de Cultura), 1986. p. 181.

BIBLIOGRAFIA

- Alviar Ramírez, Oscar y Rojas, Fernando. *Elementos de finanzas públicas en Colombia*. Bogotá, Editorial Temis, 1985.
- Bergquist, Charles. *Café y conflicto en Colombia. 1886-1910. La Guerra de los Mil Días: los antecedentes y consecuencias*. Medellín, Fondo Rotatorio de Publicaciones FAES, 1981.
- Jaramillo Sierra, Bernardo. *Pepe Sierra: el método de un campesino millonario*. Medellín, Tipografía Bedout, 1947.
- Lemaitre, Eduardo. *Reyes*. Bogotá, Editorial Iqueima, 1953.
- _____ "El despertar agrícola de Reyes". *Revista Nacional de Agricultura*. Vol. 65, No. 784. Bogotá, 1971.
- Mesa, Darío. "La política después de Panamá". En: Jaramillo Uribe, Jaime (dir.). *Manual de historia de Colombia*. Bogotá, Colcultura, 1980.
- Monsalve, Manuel. *Colombia: posesiones presidenciales*. Bogotá, Editorial Iqueima, s.f.
- Ocampo, José Antonio. *Colombia y la economía mundial. 1830-1910*. Bogotá, Siglo Veintiuno Editores-Fedesarrollo, 1984.
- Ocampo, José Fernando. *Colombia siglo XX: estudio histórico y antología política. 1886-1934*. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1980.
- Palacios, Marco. *El café en Colombia. 1850-1970: una historia económica, social y política*. Bogotá, Editorial Presencia-Fedesarrollo, 1979.
- Rumazo González, Alfonso. *Enrique Olaya Herrera*. Santiago de Chile, Editorial Zig Zag, 1940.
- Sanín Cano, Baldomero. *Administración Reyes*. Lausana, Imprenta Jorge Bridel Co., 1909.
- Tamayo, Joaquín. *Nuestro siglo XIX*. Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1976.
- Tovar, Bernardo. *La intervención económica del Estado en Colombia. 1914-1936*. Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1984.
- Villegas, Jorge y Yunis, José. *Sucesos colombianos. 1900-1924*. Medellín, Universidad de Antioquia-Centro de Investigaciones Económicas (CIE), 1976.
- Vélez, Humberto. "Rafael Reyes, o el primer experimento burgués en Colombia". *Historia y Espacio*. No. 8. Cali, julio de 1983.
- _____ *El Quinquenio: régimen político y capitalismo*. Bogotá, Editorial Planeta, 1986 (en prensa).