

## ESTADO Y MODERNIZACIÓN EN COLOMBIA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS 1900-1930\*

Henry Bocanegra Acosta\*\*  
*Corporación Universitaria Republicana*

### RESUMEN

El estudio trata acerca de los factores que han tendido a definir el proceso de modernización en Colombia, se precisan sobre algunos elementos y procesos político-económicos que en cada período histórico han definido el alcance del proceso de modernización del Estado en el lapso comprendido por la primera mitad del siglo XX. También se hace un análisis de los componentes políticos nacionales e internacionales y de los principales problema económicos y sociales que circunscribieron las reformas al Estado y la administración pública, considerando algunas de las fuerzas y agentes políticos que en el marco de los requerimientos propios de la expansión capitalista, han contribuido a diseñar para Colombia un tipo de modernización ligada a propósitos e intereses foráneos.

### PALABRAS CLAVE

Estado, modernización, política pública, capitalismo.

### ABSTRACT

The study about factors which have tended to define the modernization process in Colombia and doing precision about any politic-economical elements and processes that in each historical period have defined the approach of the statal modernization process in a period of time about first middle twentieth century. We did an analysis of international and national politic components which had done the reforms to the state and public managment, considering some politic forces and agents that in the frame requiriments of the capitalist expansion have contributed to disign, for Colombia, a kind of modernization linked to a foreign purposes and interests.

### KEY WORDS

State, modernization, public politic, capitalism.

\* Este artículo es un producto del proyecto de investigación "Modernización del Estado en Colombia y política pública sector social: 1991-2005", del grupo Derecho Económico y Estado, registrado entre los grupos de Investigación Científica y Tecnológica de Colciencias, adscrito al Centro de Investigaciones, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Corporación Universitaria Republicana.

\*\* Abogado de la Universidad Libre, Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital, Magíster en Administración Pública Escuela Superior Administración Pública - ESAP. Candidato a doctor en Sociología jurídica e instituciones políticas, Universidad Externado de Colombia.

Auxiliares de investigación: Sandra Patricia Rozo Mahecha, Jaime Arturo Rodríguez Pedraza, Luis Fernando Zambrano y Claudia P. Jiménez Fandiño.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los temas que más ha llamado la atención a políticos e investigadores de las más variadas disciplinas y vertientes ideológicas, es aquel que se refiere a los problemas de naturaleza social y política que circunscriben los procesos de reforma o «modernización del Estado». Argumentándose una supuesta crisis del «Estado benefactor o intervencionista», del socialismo y de las teorías que le dieron soporte a su accionar político, se reabrió una discusión sobre la vigencia del paradigma económico del libre mercado como salida a los graves problemas que aquejan a la sociedades contemporáneas y sus formas de organización política.

Ha resultado complicado desde lo teórico y lo práctico negar o subvalorar siquiera el potencial y el rol determinante que cumple el Estado frente a los retos que impone el desarrollo económico. La experiencia de muchos países, incluidos los de América Latina, deja entrever que el Estado siempre ha velado por las condiciones de reproducción capitalista y ha sido copartícipe de ese proceso<sup>1</sup>. La defendida neutralidad del Estado no pasa de ser un simple artificio con el cual se pretende ocultar las verdaderas relaciones existentes entre las esferas política y económica.

El tipo de modernización capitalista seguido por Colombia introduce modificaciones en su estructura económica y jurídica-política, pero sin permitir la concreción de condiciones económicas y estatales que en términos reales

aseguren el entorno necesario para el desarrollo. Por el contrario cada vez son más marcadas las diferencias que en materia de bienestar social e indicadores económicos nos separan de los países industrializados. La modernización que se ha operado en nuestro país ha llegado hasta donde necesidades e intereses particulares y coyunturales lo han permitido. Constante que ha caracterizado el proceso histórico de Colombia durante el siglo XIX y XX. Parece ser que se viene ratificando la existencia de un modernismo sin modernidad para Colombia<sup>2</sup>.

Numerosas y variadas las experiencias que Colombia ha tenido con proyectos de modernización iniciados desde el Estado. Propuestas que desde la formalidad de los enunciados normativos pretendieron generar transformación de la sociedad, la cultura y los actores sociales<sup>3</sup>.

Este trabajo intenta un acercamiento histórico a los proyectos de modernización y de reforma al Estado ocurridos durante las tres primeras décadas del siglo XX. En alguna medida se intentó registrar cambios en la estructura social, la organización del Estado y la gestión pública relevantes para el proceso que se analiza.

## PROBLEMA

¿Qué factores, circunstancias o hechos de orden económico e ideológico-político nacionales e internacionales determinaron el sentido y alcance del proyecto de moderni-

<sup>1</sup> Desde esta perspectiva es necesario entender al Estado como "instrumento de dominación de las clases que controlan el aparato estatal por el rechazo a la pretendida autonomía del Estado frente a las relaciones económicas, por el hallazgo de la lucha de clases detrás de las leyes económicas". MONCAYO, Víctor Manuel y ROJAS Fernando. Estado y Economía: crisis permanente del Estado capitalista. Sociedad de Ediciones Internacionales. S. R. L., Bogotá 1980, Pág. 10.

<sup>2</sup> CORREDOR, Consuelo. *Modernismo sin Modernidad: Modelos de Desarrollo en Colombia*, Controversia No. 161 CINEP, 1990.

<sup>3</sup> URREGO ARDILA, Miguel Ángel. *La revolución en marcha en Colombia, 1934-1938*, Editado Instituto de investigaciones históricas Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, Michoacán (México), 2005, pág. 7.

zación y/o reconfiguración del Estado colombiano durante el período 1900 a 1930?

## HIPÓTESIS

La modernización del Estado que el país ha experimentado, incluso en los inicios del siglo XX, responde en lo fundamental a los requerimientos del modelo de desarrollo por endeudamiento externo, de manera marginal dicho proceso ha respondido a los requerimiento del desarrollo económico nacional o reivindicaciones de naturaleza social o democrática.

## ESTRATEGÍA METODOLÓGICA

La investigación se desarrolla desde un enfoque crítico social, utilizando el método histórico, el método lógico y el análisis, estrategia que nos permitió adelantar las indagaciones necesarias, manejo de fuentes, recolección e interpretación de la información.

## RESULTADOS

### 1. CONSIDERACIONES TEÓRICAS PRELIMINARES

Cuando se habla de modernidad necesariamente se tiene que hacer referencia al modelo de vida y organización política que surge en Europa aproximadamente desde el siglo XVIII. Modelo que ha tenido notoria influencia universal<sup>4</sup>.

La modernidad para América Latina no puede seguir el mismo patrón de medida de las naciones de Europa altamente industrializadas o de los Estados Unidos. Existen unas especificidades que es necesario considerar

para países del tercer mundo. Se trata de privilegiar, como lo sostiene el profesor Miguel Ángel Urrego, «la especificidad -historicidad- de nuestra constitución en la modernidad». Tomando «la vía occidental como 'modelo' tanto por constituir referencia obligada para los políticos colombianos como por ser un modelo teórico e histórico desarrollado que ilumina metodológicamente el análisis. Quiere decir lo anterior que en el estudio sobre la modernidad en Colombia estableceremos un dialogo entre lo particular y lo universal»<sup>5</sup>.

Existen razones históricas para considerar que la modernización, cuyas precisiones conceptuales nos las entrega Habermás, podría seguir siendo un reto para países como Colombia.

El concepto de Modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos al desarrollo de la fuerza productiva y al incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de entidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal, a la secularización de valores y normas, etc.<sup>6</sup>.

### 2. LA REGENERACIÓN: LA PREMODERNIDAD AL PODER

La Regeneración no fue simplemente una "revolución" filosófica o ideológica como bien lo advierte Gustavo Guillén Martínez<sup>7</sup>; fue un proyecto político que con un discurso reli-

<sup>4</sup> GIDDENS. Anthony. *Consecuencias de la modernidad*, Editorial Alianza Universidad, Madrid, 1990, pág.15.

<sup>5</sup> URREGO. OP Cit., pág. 21.

<sup>6</sup> HABERMÁS, Jürgen, *El discurso filosófico de la modernidad*. Editorial Taurus, Madrid, 1989, Pág.12.

<sup>7</sup> GILLEN MARTÍNEZ, Gustavo, *La Regeneración. Primer frente Nacional*, Carlos Valencilla Editores, Bogotá, págs. 33 y ss.

gioso-moralista, logró reconfigurar un tipo de Estado instrumental e ideológicamente favorable a la gran hacienda, a los terratenientes<sup>8</sup>, y en ninguna instancia favorable a la modernización capitalista, por esas mismas razones. La Regeneración constituyó una propuesta mediante la cual se pretendió asegurar la continuidad de relaciones premodernas, paradójicamente en una coyuntura histórica de avance del capitalismo a nivel mundial, de superación de patrones culturales ligados a la tradición feudal. Para el desarrollo del capitalismo y el proceso de modernización, la Regeneración se convirtió en algo más que un obstáculo. Ninguna de las medidas económicas llevadas a cabo por los gobiernos regeneradores<sup>9</sup> propendió por el desarrollo económico capitalista, todo lo contrario, la política económica y social de la Regeneración, se convirtió en una traba al avance del capitalismo. En lo que hace referencia a la política proteccionista, por ejemplo, el profesor José Fernando Ocampo sostiene a propósito de la Regeneración que: «No puede confundirse... el fomento a la industria artesanal (cosa que intento hacer Núñez) con el impulso a la industria capitalista... Preservando las condiciones artesanales y terratenientes, Núñez podía adaptarse a las condiciones del desarrollo capitalista mundial, por una parte, y someter a la burguesía Colombiana incipien-

te al dominio terrateniente desde el punto de vista político y económico. La clave de esa contradicción residía en ese entonces en el régimen político reaccionario y en impedir el desarrollo de la proletarianización, sin la cual se hacía imposible un verdadero despegue de la industrialización»<sup>10</sup>. Los cambios introducidos por la Regeneración tuvieron sus efectos sobre todos los campos de la vida social del país. La reforma regeneradora tuvo como argumento central la obtención de la paz, por la paz misma. El fortalecimiento de la autoridad presidencial, la centralización de la legislación penal y comercial, del ejército, el «monopolio» bancario, la entrega ideológica a la iglesia, son acciones políticas que se justificaron en la necesidad de consolidar el orden y superar la anarquía imputada a la Constitución Política de 1863 o de Rionegro.

La Regeneración fue en esencia un proyecto político-ideológico retardatorio, determinado por los intereses de los terratenientes, sector que «configuraba un freno a las fuerzas productivas, no tanto en lo concerniente a la aplicación de la técnica en sí misma, pero sí en cuanto a las políticas sociales, educativas, científicas y de ordenamiento de la vida social que fueron dogmáticas, excluyentes e irracionales»<sup>11</sup>. De todos modos pese a las medidas y efectos de la Regeneración, las fuerzas progre-

<sup>8</sup> LEAL BUITRAGO, Francisco, *Estado y Política en Colombia, Siglo Veintiuno*. Editores, CEREC, Bogotá, 1984, págs.126 y ss. Este autor se refiere a la regeneración como el primer proyecto político nacional de los terratenientes. De otra parte S. Kalmanovitz sostiene que: «si un sector especialmente favorecido por este proyecto es el de los grandes terratenientes exportadores, mientras se ven golpeados los comerciantes y los nuevos sectores financieros». Pero el autor excede los argumentos cuando sostiene que: «La Regeneración constituye un proyecto de unidad nacional por la vía reaccionaria» o que en otro sentido, «empieza a sentar condiciones para la creación de un mercado interno, para el establecimiento de un sistema nacional de crédito que apalanque la acumulación... la construcción de infraestructura». Ver: KALMANOVITZ, Salomón, *Economía y Nación*. Siglo Veintiuno Editores - CINEP - Universidad Nacional, Bogotá.1988, pág. 220.

<sup>9</sup> Ni siquiera el «papel moneda de curso forzoso» sirvió realmente como algunos lo ven, como factor que actuara a favor del desarrollo capitalista. BUSTAMANTE, Darío, *Efectos del papel Moneda durante la Regeneración*, Editorial La Carreta, Bogotá, 1980.

<sup>10</sup> OCAMPO TRUJILLO, José Fernando, *Colombia Siglo XX*, Editorial Tercer Mundo, Bogotá, 1982, pág.150.

<sup>11</sup> KALMANOVITZ, S, *Op. Cit.*, pág. 173.

sistas que propendían internamente por instaurar las relaciones capitalistas pudieron emerger, pero en el marco de unas condiciones históricas poco favorables al desarrollo material e intelectual del país.

### 3. EL PROYECTO MODERNIZADOR DE REYES

Con la llegada del general Rafael Reyes al poder (1904-1909) se inicia una etapa que la podríamos catalogar de reorganización política y reconstrucción económica, después de uno de los conflictos bélicos más largos y costosos que el país haya tenido en toda su historia, la guerra de los mil días (1899-1902). El gobierno de Reyes coincide con el periodo en el cual se redefinen algunas fuerzas económicas y políticas en el plano interno, y cuando Estados Unidos de Norteamérica avanzaba en el proceso de consolidación de su dominio en América Latina.

Reyes impulsó un proyecto de modernización con muy relativo éxito, fundamento su política económica en el estímulo a la inversión extranjera, la diversificación agrícola, la creación de industria y las necesarias reformas a las instituciones del Estado. Recalcaba en su primer discurso la necesidad de que se diera realmente «menos política y más administración».

El proyecto modernizador de Reyes se podría enmarcar dentro de los intereses y circunstancias al capitalismo nacional, pero en esencia se ajusta a las necesidades geopolíticas y económicas de los Estados Unidos. Reyes se convirtió desde finales del siglo XX en defensor interno de los intereses norteamericanos<sup>12</sup>.

La modernización se planteó como una estrategia, tendiente a crear las condiciones políticas, económicas y de infraestructura que favorecieron el desarrollo de la actividad agro exportadora principalmente y la penetración del capital extranjero en la economía colombiana. El Estado se veía como el principal y único garante de la inversión extranjera. En esa lógica se procedió a «prepararlo» para que asumiera nuevos retos en materia fiscal y regulación económica.

#### 3.1 El reordenamiento del Estado

##### 3.1.1 Las rentas

Dentro del proceso de reordenamiento del Estado impulsado por Reyes, una inicial preocupación estuvo orientada a mejorar los mecanismos de recaudación, contabilidad y administración de las rentas públicas. Además de la introducción de nuevos impuestos y el aumento de los tradicionales, se operó la nacionalización de las rentas fiscales sobre productos de consumo popular. Por otro lado se aumentaron de una manera considerable los derechos de aduana, en un orden del 70 por ciento<sup>13</sup>. Las introducciones en el ámbito de los impuestos llevaron al aumento de los ingresos del Estado, pasando de 5 a 10 millones de pesos inicialmente y al final del Quinquenio a 16 millones<sup>14</sup>. Esto permitió al gobierno garantizar la realización de obras que desde un principio se proyectaron iniciar o terminar.

El Banco Central, que tanta discusión política suscitó en la época, contribuyó a financiar la administración Reyes. Con su creación se buscó que fuera el centro de la política mone-

<sup>12</sup> *Op. Cit.*, pág. 55. Ver también en: TORRES GIRALDO, Ignacio, *Los Inconformes*, Editorial Latina, Bogotá, 1978, pág. 584 y ss.

<sup>13</sup> TOVAR ZAMBRANO, Bernardo. *La intervención del Estado en Colombia. 1914-1936*, Biblioteca Popular, Bogotá, 1984, pág. 35.

<sup>14</sup> *Ibid.*

taria y crediticia del país, además de fuente de financiación del mismo gobierno central y los departamentos. Fueron considerables los privilegios otorgados a esta entidad<sup>15</sup>.

### 3.1.2 *La administración pública y la política económica*

En lo referente al manejo y modernización del Estado, se sintieron esfuerzos por crear un funcionario público calificado, por ejemplo en el ramo consular, hacendístico, en la estadística, etc., así como la creación de un ejército de niveles técnicos adecuados<sup>16</sup>.

La creación del Ministerio de Obras Públicas más que denotar el interés por especializar la gestión pública, está relacionada con la necesidad concreta de contar con instrumentos para el avance rápido de los programas de obras, claves en la gestión en otros campos de la economía. Durante el periodo es bien notorio el avance material de vías de comunicación, situación que a su vez favorecerá al progreso económico<sup>17</sup>.

Con relación al primer aspecto, Ospina Vásquez señala que:

El ferrocarril de Antioquia llegó a 1.2 Kilómetros de Puerto Barrio. En ese mismo año se impactó la línea que venía de Girardot con la del ferrocarril de la Sabana, en Facatativa. En 1907 se llevó la línea de Honda – la Dorada a Ambalema. La línea Bogotá Zipaquirá y la del Tolima (Girardot hacia Ibagué) la del sur (Bogotá hacia el salto) se prolongaron

unos cuantos kilómetros, a 82 Kilómetros de Buenaventura, el de Santa Marta al río Fundación, 95 Kilómetros del puerto (se construyeron numerosos ramales cortos para la movilización del banano, cuyo cultivo y exportación había tomado mucho auge). El ferrocarril de Amagá, de Medellín hacia el sur, iniciado por empresarios colombianos en 1907, avanzó con bastante rapidez<sup>18</sup>.

El gobierno de reyes se interesó en mantener aprovechables los tramos de carretera ya construidos en Cundinamarca y Boyacá, cuando en el país se iniciaban los transportes por vehículos de motor<sup>19</sup>. Dentro de su política de vías, la nación tomó a su cargo muchos caminos de herradura y se mantuvo cierto control sobre los fletes del río Magdalena, principal arteria para el tráfico de mercado. En términos generales el Quinquenio marca un relativo fortalecimiento del Estado en su capacidad interventora<sup>20</sup>. Los proyectos de vías, el fomento a las empresas industriales y a la producción agrícola, son hechos de cierta importancia, dentro del proceso de modernización en Colombia.

La centralización política originada en la aplicación de la carta de 1886 se ve relativamente fortalecida en la medida que le Estado queda dotado de instrumentos intervencionistas. Las reformas favorables al gobierno central generan la oposición de los poderes asentados en las regiones; la oposición apunto contra la reforma tributaria, la expropiación por causas de utilidad pública, la supresión del poder de las asambleas para ordenar la construcción

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> MESA, Darío, «La vida política después de Panamá», en: *Manual de Historia de Colombia*, COLCULTURA, 1980, págs. 105 y 106.

<sup>17</sup> KALMANOVITZ, *Op.cit.*, págs. 223 y 224.

<sup>18</sup> OSPINA VÁSQUEZ, Luis, *Industria y protección en Colombia. 1818-1930*, Biblioteca Colombiana de Ciencias Sociales, FAES, Medellín, 1987, págs. 357.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> TOVAR, B. *Op. Cit.*, pág. 36.

de ferrocarriles y la derogación de las atribuciones que la carta de 1986 les concedía cuando se refería a intereses seccionales<sup>21</sup>.

El régimen político y municipal sufrió de igual manera algunas modificaciones, tuvo como fin, según la reseña Torres Giraldo, «halagar a algunas regiones y por consiguiente hacer de ellas puntos de apoyo a su dictadura»<sup>22</sup>. También pudo existir interés por debilitar los fuertes poderes regionales, fragmentando los antiguos departamentos. De todos modos las modificaciones al régimen político administrativo del país estimularon el desarrollo de regiones que configuraron los nuevos departamentos, es el caso de Caldas, Atlántico (Ley 17 del 11 de Abril de 1905) Nariño, Santander del sur y Galán (de poca duración)<sup>23</sup>.

El país quedó dividido en 15 departamentos cuyas capitales y número de habitantes era:

- Antioquia, capital Medellín con 570 habitantes
- Atlántico, capital Barranquilla con 80.000 habitantes
- Bolívar, capital Cartagena con 250.000 habitantes
- Boyacá, capital Tunja con 380.000 habitantes
- Caldas, capital Manizales con 168.000 habitantes
- Cundinamarca, capital no fijada con 245.000 habitantes
- Galán, capital San Gil con 290.000 habitantes
- Huila, capital Neiva con 165.000 habitantes

- Magdalena, capital Santamarta con 110.000 habitantes
- Nariño, capital Pasto con 210.000 habitantes
- Quezada, capital Zipaquirá con 270.000 habitantes
- Santander, capital Bucaramanga con 260.000 habitantes
- Tolima, capital Ibagué con 170.000 habitantes
- Tundama, capital Santa Rosa con 190.000 habitantes

Total habitantes 3.718.000, más las intendencias y comisarías, estimado así.

	No indígenas	indígenas
Alto Caquetá	12.000	250.000
Meta	1.000	16.000
Putumayo	60.000	170.000
	76.000	526.00
Sumados lo no indígenas	76.000	
Sumados los quince departamentos		3.718.000
Total población, 1905		4.320.000 <sup>24</sup>

De otra parte, la política proteccionista desarrollada por el gobierno de Reyes, sin duda, favoreció el proceso de industrialización principalmente en la región antioqueña. No se puede desconocer que el proteccionismo aduanero fue complementado con privilegios, monopolios subvenciones otorgados de acuerdo a ciertos intereses políticos o familiares<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> MESA, D. *Op. Cit.*, pág. 103

<sup>22</sup> TORRES, G. *Op. Cit.*, pág. 601.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Fuente: *El Correo Nacional*, de Bogotá, edición del 2 de mayo de 1905, citado por Torres Giraldo, *Op. Cit.*, Pág.602.

<sup>25</sup> TORRES G. *Op. Cit.*, págs., 608-609. Ver también en OSPINA VASQUEZ, L. *Op. Cit.*, pág. 362

En el agro, la producción controlada por capital extranjero fue ampliamente favorecida. La United Fruit Company incorporada al país desde 1889, convirtió con el favor oficial parte considerable del departamento del Magdalena en «una zona extraterritorial de régimen jurídico extranjero»<sup>26</sup>. A partir de 1907 dicha compañía logra sus mejores incrementos en la producción<sup>27</sup>. Por otro lado, los intentos por diversificar la producción agraria, no tuvieron resultados de alguna significación.

Para la administración Reyes fue de vital importancia «atender puntualmente el servicio de la deuda externa, lo cual se hacía para restablecer el crédito del país en el exterior, obtener nuevos empréstitos y lograr la influencia del capital extranjero, el cual se consideraba como primordial para el desarrollo de las exportaciones de minerales y de productos agrícolas»<sup>28</sup>. Este hecho marca un derrotero en la política exterior colombiana, después de la separación de Panamá; constituye un lineamiento clave en el proceso de adopción del endeudamiento externo como vía de desarrollo.

Desde un principio el gobierno de Reyes buscó contar con un instrumento que permitiera estabilizar el cambio, que por la época fluctuaba con respecto al dólar entre 10.000 y 12.000 por ciento; mediante la Ley 33 de 1903

se había creado la junta de amortización, asignándoles rentas entre otras, de la mina de Muzo<sup>29</sup>.

En 1909 la Ley de 69 creó la Junta de Conversión, encargada no de amortizar o incinerar, como se hizo en la época de los billetes, sino de crear un fondo de respaldo que llegara a convertir los billetes de papel en signos monetarios representativos<sup>30</sup>. En el marco general de la política económica de Reyes, «sanear» la moneda se constituía en una necesidad dentro de los propósitos de lograr estabilidad para el conjunto de la economía.

En el gobierno del general Reyes comienzan a constituirse relaciones formales y sistemáticas entre el Estado con intereses de sectores determinados de las clases dominantes expresados a través de la organización gremial. Con el favor del gobierno nace en 1904 la Sociedad de Agricultores de Colombia como institución gremial de los cafeteros, grandes hacendados y terratenientes; adquiere en 1906 un carácter semioficial<sup>31</sup>. Su ingerencia sobre las decisiones del Estado va a ser notoria desde sus primeros días<sup>32</sup>. Se da inicio a un tipo de relaciones «modernas» donde los gremios comenzaran a jugar un papel determinante en el diseño y ejecución de las políticas públicas; de dirección de las entidades del Estado relacionadas con sus

<sup>26</sup> *Ibid.*, pág. 604; KALMANOVITZ. *Op. Cit.*, pág. 251.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pág. 605.

<sup>28</sup> BERGQUIS, Charles. *Café y conflicto en Colombia*. FAES, Medellín, 1981, pág. 274 y ss.

<sup>29</sup> TOPRRES, G. *Op. Cit.*, pág. 612.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pág. 613.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pág. 606.

<sup>32</sup> En el informe del secretario de la Sociedad de Agricultores, Gabriel Ortiz Williamson, presentado al congreso de la entidad, se lee: «Antes de la fundación de la Sociedad, teníamos los exportadores (de café) fletes fluviales y férreos ruinosos e impuestos abrumadores, decretados con el fin de valorizar la moneda nacional, pero que, como es lógico, deprimieron enormemente la exportación y aumentaron el deprecio del papel moneda, dejando en lamentables abandono las plantaciones de café...» *Ibid.*, págs. 606-607.

actividades a través de dirigentes salidos de sus propias filas<sup>33</sup>.

Según Humberto Vélez, en los momentos más difíciles de su gobierno, Reyes busco asesoría no en los dirigentes de los partidos sino de la elite de los banqueros, comerciantes y terratenientes modernizante, cuyos intereses y demandas buscaba expresar con su programa de cambios políticos y económicos<sup>34</sup>. De una situación de sectarismo y exclusivismo político por parte del «nacionalismo» conservador, se da paso a una especie de pluralismo político dada la presencia de los conservadores históricos y del liberalismo en el escenario institucional y político del país. Pero de otra parte ante la crisis de los círculos partidistas, del relativo divorcio de las prácticas del Partido Nacional (organización política que en Colombia controló las riendas del poder entre 1886 a 1903 aproximadamente) con respecto a las necesidades de las clases poseedoras, se comienza a figurar unos nuevos patrones de participación política de estos mismos sectores; los grupos de interés tendieron a predominar, en la orientación concreta de la acción del Estado sobre los partidos políticos<sup>35</sup>.

#### 4. MODERNIZACIÓN Y CRISIS DURANTE LOS AÑOS VEINTE

Dentro del proceso de modernización que el país afrontó durante la primera mitad del si-

glo XX, la década de los años veinte representó un periodo marcadamente importante. Este planteamiento se justifica en los índices de desarrollo industrial alcanzados (entre 1905 y 1925 el producto manufacturero se expandió a una tasa del 5% y aceleró su ritmo durante la primera guerra mundial), el desarrollo operado a nivel de la estructura del Estado, y por supuesto las distintas transformaciones que en el ámbito de las relaciones sociales, la infraestructura vial y las relaciones internacionales se experimentaron.

En los años veinte aparecen fuerzas sociales y políticas, situadas por fuera de la estructura tradicional. El movimiento obrero y campesino sentara precedentes importantes en lo que respecta a luchas reivindicativas.

En el campo de las relaciones internacionales, se definen los vínculos frente a los Estados Unidos, a sus intereses económicos y estratégicos, situación que necesariamente tendrá protuberantes incidencias sobre el proceso de modernización en Colombia<sup>36</sup>.

Con todo, la modernización del aparato estatal, el acondicionamiento de su estructura jurídico-política y administrativa, debe verse en una relación dialéctica con los cambios introducidos en el marco del desarrollo del capitalismo nacional y la incursión del capital extranjero en la sociedad colombiana. La lógica económica tiende a imponerse sobre la

<sup>33</sup> ECHEVERRI, Uruburo Álvaro, *Elites y procesos políticos en Colombia. 1950-1978*, Ediciones Colombia Nueva, Bogotá, 1987, pág. 19. Aunque el autor hace un análisis de un periodo distinto al cual nos referimos en esta parte del trabajo, es importante retomar algunos elementos teórico metodológico para poder entender en mejor forma los aspectos expuestos anteriormente. Dice el autor: «En la medida en que el Estado se enrutó definitivamente por el intervencionismo en materia económica y el mundo de los negocios quedo definitivamente unido a la suerte y la actividad estatales. Por lo tanto los gremios se vieron obligados a establecer unas relaciones formales y sistemáticas con el Estado y en particular con aquellas de sus instituciones y organismos más directamente vinculados a la orientación y control de la gestión económica».

<sup>34</sup> VÉLEZ RODRÍGUEZ, Humberto, «Rafael Reyes: Quinquenio, régimen político y capitalismo», 1904-1909. En TIRADO MEJÍA, Álvaro (compilador) *Nueva Historia de Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá, 1989, págs. 188-189.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pág. 190.

<sup>36</sup> OCAMPO, José F. *Op. Cit.*, pág. 74 y ss.

sociedad y la estructura jurídico-política que sobre ella se edifica.

#### 4.1 El balance hasta 1920

Teniendo en cuenta el desarrollo económico y del Estado, los cambios operados en la sociedad y las relaciones de poder, tanto el quinquenio de Reyes (1904-1909) como el gobierno del presidente Carlos E. Restrepo (1910-1914), arrojan un balance favorable. Durante este último, la recuperación de los precios del café, incidieron positivamente sobre todo el conjunto de la economía. El Estado incrementó sus ingresos, posibilitándose la reforma arancelaria y el avance de las vías de comunicación: ferrocarriles, carreteras, puentes, etc.<sup>37</sup>.

Fueron de notoria incidencia los «correctivos» y reformas introducidas en el ámbito de la intervención del Estado; en 1909 se creó la Junta de Conversión encargada de la amortización del papel moneda; se elevó a norma constitucional la prohibición absoluta de emitir papel moneda de curso forzoso (Acto Legislativo de 1910) y se efectuaron reformas para desmontar el Banco Central.

En lo referente a las finanzas públicas, se retornó la autonomía fiscal de los departamentos, se distribuyeron las rentas y gastos entre la nación, los departamentos y los municipios. En 1912 se expidió un código fiscal que contenía normas sobre preparación, expedición, liquidación y ejecución del presupuesto.

Al finalizar el gobierno republicano (1914) el país ofrecía un panorama social y económico distinto al de una década anterior. Muchos

de los problemas políticos, administrativos y económicos heredados desde tiempos de la Regeneración, la guerra civil y el Quinquenio de Reyes, estaban en la línea de ser superados al contarse, en parte, con una coyuntura cafetera favorable. Los intereses de los grupos exportadores-importadores, en el marco de estas circunstancias, se verían positivamente afectados<sup>38</sup>.

Posteriormente la primera guerra mundial ocasionó en el país una serie de traumatismos y cambios significativos en el ámbito económico, con obvias repercusiones en lo social y político. El Estado reforzó sus instrumentos de intervención, ya en las áreas tradicionales, como en aquellos nuevos sectores de la economía y la sociedad<sup>39</sup>.

Entre los efectos que la guerra propicia en el país tenemos:

1. Caída del comercio exterior y crisis de la economía cafetera.
2. Crecimiento del sector industrial, propiciado por el descenso de la oferta externa de manufactura y la inversión de capitales que antes se movían en el ámbito del comercio internacional, en este momento deprimido.
3. Incremento de los precios de los productos de origen agropecuario y descenso de las importaciones de los mismos<sup>40</sup>.

Con respecto a este último punto, se evidencia la imposibilidad estructural para que el sector agropecuario colmara las expectativas y necesidades del crecimiento industrial y demográfico, problema que se mantendrá a lo largo de las décadas siguientes. La «insuficiencia» del sector agropecuario no era nueva en el país. En el Congreso Agrícola realizado

<sup>37</sup> TOVAR, *Op. Cit.*, pág. 37.

<sup>38</sup> BERGQUIST, CH. *Op. Cit.*, pág. 300.

<sup>39</sup> TOVAR Z. *Op. Cit.*, pág. 37 y ss.

<sup>40</sup> *Ibid.*

en 1911, se insistió en la necesidad de materializar medidas que beneficiaran el sector. El congreso aprobó 95 puntos, que expresaron los requerimientos más importantes: creación del Ministerio Agricultura (solicitud que venía de 1904); establecimiento de la facultad de agricultura de la Universidad Nacional; fomento de Bancos Agrícolas, el desarrollo de créditos agrícolas, comercial e industrial; la fundación de cajas de ahorro; la construcción de ferrocarriles, carreteras, caminos, puentes, acondicionamiento de puertos, la nacionalización en casos urgentes de la red ferroviaria del país; modificación de las tarifas de aduana que favorecieran la agricultura; prohibición por mandato constitucional de establecer gravámenes a los productos agrícolas de exportación; el establecimiento de *packin houses* en los puertos; la creación de oficinas de estadísticas; medidas sobre la adjudicación de baldíos, colonias agrícolas; la formación de catastro, contribución predial, renta de licores, entre otras cosas<sup>41</sup>.

El Congreso sirvió fundamentalmente para plantear con suma claridad los problemas que afectaban al sector, inconvenientes relacionados directamente con las deficiencias, vacíos e incoherencias del Estado, que afectaban naturalmente las posibilidades de desarrollo del sector. En el evento predominó la tendencia a tratar el problema del agro y a partir de un criterio básicamente «técnico». Aspectos como la reforma social agraria, no tuvieron cabida del cúmulo de aspiraciones modernizante de los grandes intereses vinculados al campo.

En 1913 mediante la Ley 25 del 9 de octubre, se creó el Ministerio de Agricultura y Comercio<sup>42</sup>, hecho que en cierta forma constituye una respuesta del Estado frente a las demandas del sector.

En síntesis, entre 1917 y 1920 el Estado asume un papel de primer orden en materia económica. Las medidas de tipo monetario y fiscal<sup>43</sup>, se convirtieron en instrumento básico para intentar conjurar la crisis. La disminución de los ingresos estatales<sup>44</sup> redujo su capacidad, viéndose afectada su política de fomento, el desarrollo de obras públicas, al pago de sueldos, auxilio y subvenciones<sup>45</sup>.

Es bien cierto que existió un cúmulo de circunstancias, incluyendo las movilizaciones sociales que tomaron gran fuerza a partir de 1915<sup>46</sup>, que forzaron un reacomodamiento de fuerzas y el impulso a medidas tendientes a racionalizar la gestión pública. Correspondió elaborar respuestas no solo para la crisis de coyuntura, sino también para hacerle frente a problemas sociales y políticos surgidos de la propia dinámica económica.

En 1918 el déficit fiscal ascendía a 5'000.000 de pesos, por lo que se hizo necesario un plan de austeridad bastante fuerte; el «Plan de economías» impulsado por el gobierno, consistía en la suspensión, aplazamiento o reducción de los gastos, a lo que se le sumaba un plan más amplio de reorganización fiscal.

La necesidad de asegurar la reducción del gasto, llevó a que el Estado tomara medidas concretas: en 1914 por medio del decreto 1290,

<sup>41</sup> TOVAR, B. *Op. Cit.*, págs. 46 y 47; *Revista de Agricultura*, diciembre 10 de 1910, pág. 182 a186.

<sup>42</sup> *Diario Oficial* No. 15012.

<sup>43</sup> TOVAR, B. *Op. Cit.*, pág.77

<sup>44</sup> La estructura de los ingresos estatales se organizaba de manera especial en torno a los impuestos aduaneros, lo que la hacía vulnerable a las fluctuaciones del Comercio Exterior.

<sup>45</sup> TOVAR, B. *Op. Cit.*, pág. 78.

<sup>46</sup> TORRES, I. *Op. Cit.*, págs. 697 y ss.

se dispuso la limitación mensual de los gastos a la doceava parte de las partidas del presupuesto; la Ley 126 de 1914 autorizó al gobierno para reducir sueldos y reorganizar las oficinas públicas; la Ley de 51 de 1917 confirió al gobierno facultades que le permitieron reorganizar los servicios administrativos en las ramas de su dependencia y aplicar reducciones en otros servicios<sup>47</sup>. La disminución operó tanto a nivel de las subvenciones y auxilios en un 50% en los establecimientos de educación (25%), las obras públicas, como a nivel de los gastos del ejército y policía.

En 1918, por medio de la Ley 56, se establece el impuesto a la renta. Para su establecimiento se adoptó el sistema proporcional y clasificado de las rentas en tres categorías<sup>48</sup>. Así el Estado podía contar con una fuente segura de ingresos que le permitiera adelantar «sus tareas de progreso», según lo exponía el entonces ministro de tesoro<sup>49</sup>.

La emisión de cédulas de tesorería, fue otro recurso para subsanar los problemas fiscales. En el primer semestre de 1919 se emitieron cédulas por 4'000.000 de pesos, con interés del 2% anual<sup>50</sup>. Las cédulas fueron de aceptación general y contribuyeron aliviar la situación económica, ya en el ámbito fiscal como en el monetario.

La crisis interna generada por la guerra internacional, puso en evidencia la necesidad de una mayor intervención estatal, pero la naturaleza estructural de los problemas que se afrontaron, la «debilidad» de los actores económicos privados, conllevó a que se de-

sarrollara algo más que una intervención coyuntural. El Estado se ve convertido en garante y promotor de primer orden del desarrollo económico.

Si a primera vista el proceso de modernización parecía correr por cuenta exclusiva de los sectores de la economía, que copaban la producción cafetera de exportación, la industria, la banca y demás actividades conexas con el espacio urbano, en esencia, tanto para el desarrollo particular como en conjunto, tales sectores incluían *in actu* la presencia del Estado con el suministro de las condiciones y en el vencimiento de los obstáculos que rebasaban las potencialidades de los sectores o que caían por fuera de su estricto interés particular (...) La modernización, por lo tanto, implicaba de hecho la intervención del Estado en aquellos espacios de la economía que por sus funciones y características no podían o no debían estar en el radio de acción de los capitales privados, pero del todo imprescindibles para el desarrollo de estos capitales<sup>51</sup>.

El «modelo» económico en que se embarcó Colombia, las necesidades de reproducción del capital, permitieron la aparición o reforzamiento, en algunos casos, de instrumentos adecuados para concretar la intervención estatal.

El Estado tuvo que afrontar varios problemas, vale destacar el manejo fiscal y monetario, la política de vías, que se decía, respondiera más

<sup>47</sup> TOVAR, B. *Op. Cit.*, pág. 78.

<sup>48</sup> Estas eran: 1°. La renta proveniente únicamente del capital, gravada con el 3%; 2°. La renta proveniente del capital combinado con la industria, gravada con el 2%; 3°. Las rentas que provenían solamente de la industria y del trabajo, gravadas con el 1% anual. *Ibid.*, pág. 83.

<sup>49</sup> *Memorias del Ministro del Tesoro de 1919*, pág. 7.

<sup>50</sup> *Op. Cit.*, pág. 86.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pág. 89.

que a un carácter económico o fiscalista a uno de fomento<sup>52</sup>, los conflictos sociales y el desarrollo urbano del país (servicios, infraestructura, recursos fiscales y administrativos) que se venían dando junto al desarrollo industrial, siguiendo el caso de Medellín, Bogotá, Barranquilla y Cali<sup>53</sup>. La modernización configuró nuevas formas en la espacialidad como elemento constitutivo del modo de producción capitalista<sup>54</sup>.

#### 4.2 Pedro Nel Ospina: El precio de la modernización

Con la llegada al poder del general Pedro Nel Ospina (1922-1926) representante de un sector «modernizante» dentro del partido conservador, ligado a la exportación cafetera, la industria y dirigente interesado en el capital foráneo como instrumento de desarrollo, se inicia otro proceso de cambios importantes en la estructura del Estado y la economía.

Es cierto que no fue la simple voluntad por introducir cambios en la estructura del Estado, el servicio público, la intervención, la

economía, etc., son aquellos factores, circunstancias ligadas a la crisis política del conservatismo, la presencia de los intereses norteamericanos en el país, los problemas propios del desarrollo del «capitalismo nacional», los que en cierta forma determinaron el sentido de la reestructuración del Estado que se emprende en esta administración.

Como le señala Darío Restrepo:

La reestructuración del Estado resulta de las transformaciones en las condiciones generales de la producción y la reproducción de la fuerza de trabajo, nuevas formas de intercambiar y por tanto nuevos agentes sociales, nuevos lugares tipos de conflictos que forjan una nueva institucionalidad y nuevos criterios a la intervención del Estado en la sociedad<sup>55</sup>.

El proyecto modernizador de Ospina, iría a contar con condiciones internas y externas favorables. En lo fundamental se trataba de reorganizar las esferas monetarias, financieras y fiscal, tanto como condición exigida por el capital extranjero, como por

<sup>52</sup> Ante las dificultades de transporte, y las altas tarifas de los ferrocarriles, los representantes de los sectores económicos, pedían a el Estado nacionalizar todas las vías férreas para convertirlas en «servicios públicos» que sirvieran de soporte al desarrollo, o que intervinieran garantizando una reducción y reglamentación de las tarifas, además de la continuidad y eficiencia en el plan de transporte como del interregional.

<sup>53</sup> En este sentido, Bernardo Tovar sostiene que: «el desarrollo de las ciudades suscita consecuencias para el Estado, en la medida en que sobre éste recaían las demandas que ellas generaban, tales como la construcción de calles, avenidas y carreteras, la canalización de ríos, la construcción de edificios públicos (...) el suministro de los servicios públicos (...) etc.» De otra parte, se sabe que inicialmente los servicios públicos habían estado manejados por compañías privadas, que obtuvieron concesiones y privilegios, se extralimitaban e imponían altas tarifas. «A la municipalización de los servicios, que como medida para obtener tarifas baratas favorecía las actividades que se desarrollaban en la ciudad, se oponían voces que argumentaban el carácter de mal administrador que tenía el Estado, la falta de recursos y la politiquería que acompañaba la municipalidad. A ello se respondía que la aplicación de los adelantos de la economía industrial hacia del Estado un administrador con eficiencia, como lo demostraban varios casos, entre ellos el del ferrocarril de Antioquia». Op. Cit., pág.104.

<sup>54</sup> MONCAYO, Víctor Manuel, *Forma urbana y valorización Capitalista*, CINEP, Bogotá, 1981. En este trabajo el autor analiza la *Forma-Urbana*, como elemento constitutivo de la relación de producción capitalista.

<sup>55</sup> RESTREPO, Darío. «Nueva Fase de Acumulación de Capital, reestructuración del Estado y relocalización de los procesos productivos y de los conflictos sociales» en MEDELLÍN TORRES, Pedro (compilador), *La reforma del Estado en América Latina*, FESCOL, Bogotá, s.f., pág. 22.

los requerimientos internos del desarrollo capitalista<sup>56</sup>.

Una de las principales preocupaciones del gobierno de Ospina era «merecer» las consideraciones de «las grandes instituciones en cuyas manos están las finanzas internacionales del mundo»<sup>57</sup>. La reorganización en el plano monetario fiscal, financiero; la modernización de los servicios públicos, los transportes, el fomento a la producción, entre otras cosas, estaban orientadas a crear condiciones para «atraer» el capital extranjero<sup>58</sup> y contar con la infraestructura necesaria para manejar los flujos de capital provenientes del exterior. Desde los recursos producto de la indemnización pagada al país por los Estados Unidos por la pérdida de Panamá, hasta los empréstitos contratados y la inversión directa. Es el período de la «danza de los millones» que marca el inicio de un ciclo en el país de «prosperidad al debe»<sup>59</sup>.

La importancia de contar con el beneplácito de las instituciones «en cuyas manos estaban las finanzas internacionales», llevó a Ospina, a contratar la asesoría de un grupo de expertos norteamericanos, para desarrollar bajo sus recomendaciones las reformas pertinentes en el ámbito del Estado y la economía. Aquella fue la famosa «Comisión de Consejeros Financieros» o Misión Kemmerer<sup>60</sup>.

El proyecto modernización de Ospina se pretende concretar a partir de diversas medidas:

- Creación del Banco de la Republica, para solucionar los viejos problemas monetarios y financieros y de centralizar el control de los Bancos y la emisión de moneda<sup>61</sup>.
- La modernización del sistema bancario. Mediante la Ley 45 de julio de 1923, se estableció la organización del sistema bancario, reglamentándose el funcionamiento de los bancos según las distintas especialidades (comerciales, hipotecarios, agrícolas, ganaderos prendarios y creación de las secciones de ahorro y las fiduciarias); se estableció el sistema de supervigilancia bancaria, para lo cual se creó en el Ministerio del Tesoro la Sección Bancaria, dirigida por un superintendente con amplias facultades<sup>62</sup>.
- La reorganización fiscal. La misión propuso enfáticamente establecer y conservar el equilibrio fiscal, como condición para abrir y consolidar el crédito interno y externo y para mantener la estabilidad del aparato productivo.

Las reformas en este último aspecto recayeron sobre la formación del presupuesto, la administración y la recaudación de las rentas, la recepción de algunos impuestos y la fiscalización del presupuesto. En relación a

<sup>56</sup> TOVAR, B. *Op. Cit.*, pág. 136.

<sup>57</sup> *Diario Oficial*, Nos. 18.433 y 18.434 del 10 de agosto de 1992, pág. 274.

<sup>58</sup> Con insistencia destacados dirigentes colombianos o «especialistas» en asuntos económicos han considerado fundamental la inversión extranjera como un «factor de progreso» para los países que la reciben, postura que merece un serio debate si se analizan hechos de la realidad economía de varios países receptores de inversión extranjera particularmente en el período actual.

<sup>59</sup> LEE, Fluary Vernón, *La danza de los millones*, El Ancora Editores, Bogotá, 1981.

<sup>60</sup> Pedro Nel Ospina, contó la asesoría de varias Misiones Extranjeras, grupos de expertos que asesoran al gobierno en el proceso de modernización institucional del país: Finanzas públicas (Misión Kemmerer, norteamericana), ejército (Suiza), educación (alemana); además para expandir la red telegráfica (Belga), dar arreglo a las penitenciarias (Italiana).

<sup>61</sup> TOVAR, B. *Op. Cit.*, pág. 137.

<sup>62</sup> *Ibid.*, pág. 143 y 144

esto se expidieron: la Ley 34 de 1923, que reguló el conjunto del presupuesto nacional; la Ley 36 de 1926 sobre administración y recaudación de rentas nacionales; la Ley 42 de 1923, que modernizó la contabilidad y establecía supervigilancia sobre el manejo de propiedades y fondos públicos, sobre ingresos y gastos del Estado; la Ley 31 de 1923, que oficializó la desaparición del Ministerio del Tesoro, creó el Ministerio de Industria y anexó a dicho Ministerio lo referente a la salubridad pública<sup>63</sup>. Por medio de la Ley 53 de 1927 el Ministerio de Instrucción y salubridad pública recuperó la especialidad que tenía antes de 1923, el manejo de la educación, denominándose Ministerio de Educación Nacional<sup>64</sup>.

Es importante anotar que el crecimiento económico y la afluencia del capital extranjero, entre 1923 y 1928 aumentaron inusualmente los ingresos públicos<sup>65</sup>.

Las medidas de fomento económico fueron complementarias al proceso. El Banco Agrícola Hipotecario fue un instrumento básico del proyecto modernizador de Ospina<sup>66</sup>: Se busco ofrecer oportunidades de crédito a la agricultura, sector reconocidamente atrasado, no solo por el régimen de propiedad sino por los precarios niveles de productividad respecto de los requerimientos económicos del momento. El crecimiento de la industria y de las ciudades hacia necesario una mayor provisión de materia prima y de alimentos. La modernización del agro se percibía como algo inaplazable. En el Banco no residía tanta capacidad, porque fue poco funcional, lo mismo que otras entidades como el Departamento Nacional de

Provisiones y los Almacenes de Depósitos de café creados por la Ley 109 de 1923 a iniciativa de la Misión Kemmerer.

### 4.3 la "Reforma" laboral

En el periodo que va desde 1927 a 1929, los trabajadores colombianos, sufrieron una pérdida real en sus salarios. Como lo señala V. Lee Fluarty, la prosperidad de la clase alta, estaba acompañada por la pobreza de las masas<sup>67</sup>. Las luchas reivindicativas tomaron auge durante estos años, tanto a nivel urbano como rural. Varios hechos indican que la represión fue durante los últimos años de la hegemonía conservadora la principal respuesta del Estado frente a las demandas de los trabajadores.

De todos modos, dentro del proyecto modernizador de Ospina reviste importancia las disposiciones a través de las cuales se aseguraba la intervención del Estado en el ámbito de las relaciones laborales. La creación de la Oficina General del Trabajo responde a ese propósito.

En las memorias del Ministerio de Industria de 1924 se puede leer:

Se precisa no olvidar que las grandes revoluciones provienen, casi siempre, de una lamentable imprevisión por parte de quienes se hallan encargados de velar por la seguridad de los asociados; y no olvidar tampoco que esta medidas preventivas deben tomarse en obediencia a un principio de equidad y de justicia, recordando que el consagrar en la ley los justos derechos de la clase obrera, se robustece la acción nacional y se

<sup>63</sup> *Diario Oficial*, Nos. 19.111 y 19.112.

<sup>64</sup> *Diario Oficial*, No 20.645.

<sup>65</sup> TOVAR, B. *Op. Cit.*

<sup>66</sup> *Ibid.*, pág. 147.

<sup>67</sup> LEE, Fluarty Vernón, *Op. Cit.*, pág. 47.

fomenta al industrialismo en el país, poniendo en armonía los intereses del proletariado con los del empresario capitalista<sup>68</sup>.

La «armonía» anunciada se buscó a partir de una ineficaz legislación laboral. A pesar de esto, fue notoria la oposición de una entidad como la Sociedad Agricultores Colombianos por los proyectos sobre salario mínimo, leyes sobre huelgas y arbitraje, derechos de los cultivadores, etc.<sup>69</sup>.

En el periodo en que se comienza a consolidar el «modelo» de prosperidad al debe», el movimiento obrero empezó a reconstruirse. «Las organizaciones de trabajadores señala Torres Giraldo florecieron en todo el país. Pero:

Ya no eran solamente las de tipo obrero artesanal que se reconstruirían o se creaban, sino las de proletarios de empresas, industria y zona agrícola (...) En los años de 1923 y 1924 sube aceleradamente la curva de todas las actividades populares: desde los obreros más adelantados de los puertos y transportes marítimos, fluviales y terrestres, hasta los indígenas<sup>70</sup>.

Ante la magnitud de los conflictos sociales y laborales surgidos de la «modernidad» de los años veinte, distintos sectores políticos y gremiales, estaban de acuerdo en que el Estado debería ejercer una efectiva «mediación social». Especialmente en lo que concernía a las relaciones capital-trabajo. Con la llegada de los años treinta, en el marco de unas condiciones internas e internacionales propicias,

el Estado pudo afinar los instrumentos de regulación social, requeridos por los procesos económicos en curso.

Por otra parte el gobierno modernizador de Ospina no pudo controlar las situaciones de corrupción, fraude, etc., que hicieron presencia en varios de los principales organismos del Estado. Fueron notorios los favores, desfalcos y «otros delitos definidos en el código penal» que marcaron a la administración Ospina<sup>71</sup>. Torres Giraldo, reseña el famoso «caso Archila»<sup>72</sup>.

La misma candidatura de Abadía en 1926, (fue) convertida en bandera de reacción al peculado, al régimen de escándalos del régimen Ospina en el propio campo conservador...<sup>73</sup>.

## CONCLUSIONES

La modernidad tiene como referencia el modelo de vida y organización política que surge en Europa aproximadamente desde el siglo XVIII. Modelo que ha tenido notoria influencia universal. La modernidad para América Latina no puede seguir el mismo patrón de medida de las naciones de Europa altamente industrializadas o de los Estados Unidos. Existen unas especificidades que es necesario considerar para países del tercer mundo.

La Regeneración constituyó una propuesta mediante la cual se pretendió asegurar la continuidad de relaciones premodernas en una coyuntura histórica de avance del capitalismo a nivel mundial y de superación de patrones

<sup>68</sup> Memorias del Ministerio de Industria presentada al Congreso de 1924, pág. 47. Citado por TOVAR Z. *Op. Cit.*, págs. 148 y 149.

<sup>69</sup> *Ibid.*, pág. 150.

<sup>70</sup> TORRES, I, *Op. Cit.*, págs. 716 y 717.

<sup>71</sup> *Ibid.*, pág. 771-772.

<sup>72</sup> *Ibid.* «El ministro Aristóbulo Archila fue acusado y escandalosamente absuelto por el Senado por malversación de fondos, falsificación de papeles del Estado y otros delitos».

<sup>73</sup> *Ibid.*, Pág. 802.

culturales ligados a la tradición feudal. Para el avance del capitalismo y el proceso de modernización, la Regeneración representó un obstáculo que limitó en lo político y cultural las posibilidades de desarrollo del país.

Los años veinte presentaron un periodo de significativos cambios en la estructura social, económica y política del país. La modernización del Estado operada en razón de las necesidades del proceso de expansión capitalista en general y la penetración del capital financiero norteamericano en particular, produce a su vez efectos positivos sobre el crecimiento económico. El derrumbe de modelo de «prosperidad al debe» y la crisis social que le corresponde afrontar al régimen conservador al finalizar la década de los veinte redefine la política colombiana en términos de las propuestas, sentido y alcance de la modernización.

La modernización en Colombia desde los inicios del siglo XX se planteó como una estrategia, tendiente a crear las condiciones políticas, económicas y de infraestructura que favorecieron el desarrollo de la actividad agro exportadora principalmente y la penetración del capital extranjero en la economía colombiana. El Estado se veía como el principal y único garante de la inversión extranjera. En esa lógica se procedió a «prepararlo» para que asumiera nuevos retos en materia fiscal y regulación económica y social.

En el campo de las relaciones internacionales, durante las primeras décadas del siglo XX, se redefinen los vínculos entre Colombia y los Estados Unidos, los intereses económicos y estratégicos de esta potencia económica tendrán protuberantes incidencias sobre el carácter y el rumbo de la modernización en Colombia.

## BIBLIOGRAFÍA

BEJARANO, Jesús Antonio, *Economía y Poder: la SAC y el desarrollo agropecuario 1971-1984*, SAC - Fondo editorial CEREC, Bogotá, 1984.

BERGUIST, Charles, *Café y Conflicto en Colombia*, FAES, Medellín, 1987.

BUSHNELL, David, *Eduardo Santos y la Política del buen vecino*, El Ancora Editores, Bogotá, 1984.

BUSTAMANTE, Darío, *Efectos económicos del papel moneda durante la Regeneración*, La carreta, Bogotá, 1980.

ESPINOSA, Oswaldo, *La Carrera Administrativa en Colombia*, Tesis de grado, ESAP, mimeografiado, Bogotá, 1986.

GALLO, Carmenas, *Hipótesis sobre el proceso de acumulación capitalista*, Editorial hombre nuevo Medellín, 1978.

GUILLEN MARTÍNEZ, Gustavo, *La Regeneración primer Frente Nacional*, Carlos Valencia Editores, Bogotá, S.F.

GONZÁLEZ, Librado, *Bandoleros y Guerrilleros*. Editorial Oveja Negra, Colección Nuestra Historia, fascículo 32, Bogotá 1986.

\_\_\_\_\_, *Contribución a la Historia Política de Colombia*, La carreta, Bogotá, 1985.

HEBERMAS, Jürgen, *El Discurso filosófico de la Modernidad*, Editorial Taurus, Madrid, 1989.

- KALMANOVITZ, Salomón, *Economía y Nación, Siglo Veintiuno Editores - Universidad Nacional de Colombia - CINEP, Bogotá, 1988.*
- LEAL BUITRAGO, Francisco, *Estado y Política en Colombia, Siglo Veintiuno Editores - CEREC, Bogotá 1984.*
- LEE, Fluary Vernon. *La Danza de los Millones, El Ancora Editores, Bogotá, 1981.*
- LÓPEZ GARAVITO, Luis F., *Intervencionismo del Estado y Economía en Colombia, Universidad externado de Colombia, Bogotá, 1992.*
- MACHADO, Absalón, *Políticas agrarias en Colombia, 1900-1960, Universidad Nacional de Colombia, Bogota, 1986.*
- MEDELLIN TORRES, Pedro (Compilador), *La Reforma del Estado en América Latina, FESCOL Bogotá, 1983.*
- MESA, Dario, *La vida política después de Panamá Manual de Historia en Colombia, COLCULTURA, Bogotá, 1982.*
- MOLINA, Gerardo, *Las Ideas Socialistas en Colombia, Editorial tercer mundo, Bogotá, 1988.*
- \_\_\_\_\_, *Las Ideas Liberales en Colombia, 3 Vol., Editorial tercer mundo, Bogotá, 1988.*
- MONCAYO, Víctor M. y ROJAS, Fernando, *Estado y Economía: Crisis permanente del Estado Capitalista, sociedad de ediciones internacionales, Bogotá, 1980.*
- MONCAYO, Víctor Manuel, *Especialidad Capitalista y Políticas Estatales, CINEP, Colección Teórica y Sociedad No. 9. Bogotá, 1982.*
- \_\_\_\_\_, *Especialidad y Estado: Formas y Reformas, universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1990.*
- MONTAÑA Cuellar Diego, *Colombia País real y país formal, Editorial Latina, Bogotá.1977.*
- OCAMPO, José Fernando. *Ensayos sobre Historia de Colombia, Imprenta Departamental de Caldas, Manizales, 1989.*
- OCAMPO, José Fernando, *Colombia siglo XX, Ediciones Tercer mundo, Bogotá, 1982.*
- O'DONELL, Guillermo, *Modernización y autoritarismo, Paidos Buenos Aires, 1972.*
- OSPINA VÁSQUEZ, Luis, *Industria y protección en Colombia 1818-1930.*
- PALACIO, Germán, *La irrupción del Paraestado, CEREC-ILSA, Bogotá, 1989.*
- PATIÑO ROUSELLI, Alfonso, *La prosperidad al debe y la gran crisis, Banco de la Republica, Bogotá, 1981.*
- PECAUT, Daniel, *Política y Sindicalismo en Colombia, Editorial la carreta, Bogotá, 1973.*
- \_\_\_\_\_, *Orden y Violencia en Colombia 1930-1954, Editorial siglo Veintiuno, 2 Vol., Bogotá, 1987.*
- PÉREZ, R. Herpes Eduardo, *Bipartidismo y la reforma del Estado, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1978.*

RIPPY, Fred, *El capital Norteamericano y la Penetración Imperialista en Colombia*, El Ancora editores Bogotá, 1981.

ROJAS, Fernando, «El Estado Colombiano de la Dictadura al gobierno de Betancourt (1948-1983)» en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (Compilador), *El Estado en América Latina*, siglo veintiuno editores, México, 1990.

RONDALL, Stephen J., *La Diplomacia de la Modernización: Relaciones Colombo-Norteamericanas 1920-1940*, Banco Popular, Bogotá 1989.

SÁNCHEZ, Ricardo, *Estado y Administración Pública: Propuesta para la Investigación Historiográfica 1878-1978*. ESAP, Bogotá 1985.

\_\_\_\_\_, *Estado y Planeación en Colombia*, Editorial La Rosa Roja, Bogotá 1984.

TIRADO MEJIA, Alvarado (Copilador), *Estado y Economía: 50 años de la Reforma del 36*, Contraloría general de la Republica, Bogotá, 1986.

TORRES GIRALDO, Ignacio, *Los inconformes*, Editorial Latina, Bogotá, 1978.

TOVAR ZAMBRANO, Bernardo, *La intervención del Estado en Colombia 1914-1936*, Banco Popular. Bogotá, 1984.

URREGO ARDILA, Miguel Ángel, *La revolución en marcha en Colombia, 1934-1938*, Editado Instituto de investigaciones históricas Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, Michoacán (México), 2005, pág. 7.

