

Las Vicisitudes del Modelo Liberal (1850-1899)

Jorge Orlando Melo

Publicado en: José Antonio Ocampo (ed). *Historia económica de Colombia*. Bogotá. Siglo XXI editores, 1987

LA POBLACIÓN Y EL MEDIO GEOGRÁFICO

1. Crecimiento y distribución regional de la población

La evolución de la población colombiana durante la segunda mitad del siglo XIX siguió las tendencias que habían predominado durante los cien años anteriores. Sin embargo, es imposible ser muy precisos en el análisis de los cambios demográficos, pues durante la segunda mitad del siglo sólo se hicieron dos censos más o menos completos —los de 1851 y 1870—, aunque hubo recuentos incompletos en 1859-64 (para seis Estados), en 1882 (Bolívar), 1883 (Antioquia), 1882-84 (Cundinamarca) y 1896 (Santander). A comienzos del siglo XIX dos censos muy cercanos, en 1905 y 1912, de cobertura nacional, permiten mejorar los análisis, aunque el primero de ellos sufre de una subenumeración demasiado evidente.

Según los datos censales, la tasa de crecimiento de la población para el período de 1843-1912 fue cercana al 1.5% anual. Aunque los parámetros demográficos básicos pudieron registrar variaciones coyunturales a lo largo del siglo, y verse afectados por los cambios económicos o las situaciones de guerra civil, las modificaciones que muestran los censos se deben más a los problemas de éstos que a hechos reales. Las tasas de natalidad eran probablemente superiores al 4% anual, como lo revelan algunas cifras dispersas de nacimientos publicados en 1823, 1843-46 y 1892¹. La mortalidad debía entonces estar cerca o algo por encima del 2.5% anual. Estas tasas de crecimiento son, en términos generales, bastante altas cuando se las compara con las cifras contemporáneas de otros países.

La alta natalidad dependía en parte de la ausencia casi total de medidas de control de los nacimientos, y en parte de una elevada frecuencia de las uniones tempranas. No existen estudios que permitan comparar estos aspectos entre diferentes regiones del país, pero el estereotipo de una alta fecundidad en la

¹ Camilo Botero Guerra, *Anuario Estadístico de Antioquia*, 1888, p. 107 y 118. Lino de Pombo, *Estadística de la Nueva Granada*, Bogotá, 1848, Ministerio de Fomento, *Boletín Trimestral de Estadística*, No 5, Bogotá, 1894, pp. 4-

región antioqueña resulta sustentado por la juventud de las madres, por el tipo dominante de unión, que era el matrimonio católico, mucho más estable que las uniones libres predominantes en las costas, y por el elevado número de madres con familias numerosas². Sin embargo, probablemente tenían mayor impacto sobre el crecimiento de la población las diferencias en las tasas de mortalidad, sobre todo infantil. El paludismo, la uncinariasis y otras enfermedades infecciosas pueden haber sido más virulentas en las áreas bajas del país, como las costas, golpeadas también en forma directa por las epidemias internacionales, como la viruela y el cólera.

CUADRO 4.1
LA POBLACION COLOMBIANA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX
(Miles de habitantes)

Año	Antioquia	Tolima	C/marca	Boyacá	S/der	Cauca	M/lena	Bolívar	Total
1843	190	183	280	325	329	269	62	174	1814
1851	243	208	319	381	382	312	68	182	2094
1864	303	220	393			378	386		2440
1870	366	231	414	499	433	435	89	246	2713
1883	464		546					314	
1887	520	330	550	615	565	635	115	336	3666
1898									
1905	897	372	631	503	550	734	125	310	4122
1912	1082	440	747	591	607	866	203	535	5073
Tasas de crecimiento (%)									
1843-70	2.5	0.9	1.5	1.5	1.1	1.8	1.3	1.3	1.5
1870-1912	2.6	1.5	1.4	0.4	0.8	1.7	1.7	1.9	1.5

² Vease al respecto el *Boletín Trimestral de Estadística*, no 5, 1984, pp19-28. De acuerdo con esta fuente, en 1892 el 11,2% de los partos en Antioquia eran de menores de 20 años, contra el 5,9% en Boyacá y el 7% en el Cauca. Esta característica era todavía más acentuada en la costa, pues en Bolívar la cifra respectiva era del 15% y en Magdalena del 16,4. Por otra parte, en el mismo año el 6,6% de las madres de Antioquia habían tenido ya ocho o más hijos, contra 3,5% en Boyacá, 5,9% en Santander y 5,3% en Tolima,

1843-1912	2.6	1.3	1.4	0.9	0.9	1.7	2.0	1.6	1.5
-----------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

FUENTES: 1843, *Estadísticas de la Nueva Granada*, Bogotá, 1848; 1851 y 1870: *Anuario Estadístico de Colombia*, 1864, 1875, Tomás Cipriano de Mosquera, *Compendio de Geografía*, Londres, 1866; 1883: *Censo de la República de Colombia*, s.f.; 1887, 1898: Francisco Javier Vergara y Velasco, *Nueva Geografía de Colombia*, III, 924 (Bogotá 1977); 1905, 1912: Edición oficial del censo de 1912. El total de 1864 y los datos para 1887 y 1898 son estimativos. Se han ajustado los datos para que correspondan a la división administrativa durante la época federal, con excepción de Antioquia para 1905 y 1912, donde se ha incluido todo el departamento de Caldas.

En cualquier caso (véase el cuadro 4.1), las regiones crecieron a ritmos muy distintos. Mientras Boyacá y Santander no alcanzaron a duplicar su población en el período 1843-1912, cuando el país la multiplicaba por 2.8 veces —ritmo similar al del crecimiento de Cundinamarca—, Bolívar y Cauca por cerca de tres veces y Antioquia por 5.7. Como consecuencia de tal proceso, la proporción de la población dentro del conjunto nacional cambió fuertemente, y esta modificación reflejó en cierta medida una transformación en el peso económico de cada zona. (Véase el cuadro 4.2). Según veremos más adelante, el cambio en la distribución regional de la población corrió parejo con un proceso activo de colonización de las zonas de vertiente y de algunos valles interandinos cuya ocupación era muy dispersa hasta entonces.

El proceso redistribuyó igualmente los habitantes dentro de cada una de las regiones y entre los distintos pisos térmicos del país.

CUADRO 4.2
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION POR REGIONES

Estado o Depto	1851	1912
Antioquia	11.6%	21.3%
Cundinamarca	15.2	14.7
Tolima	9.9	8.7
Boyacá	18.2	11.6
Santander	18.2	12.0
Cauca	14.9	17.1
Magdalena	3.2	4.0
Bolívar	8.7	10.5

FUENTE: Cuadro 4.1.

2. Algunas características de la población colombiana

La población colombiana de la segunda mitad del siglo XIX era eminentemente rural, lo que corresponde a una estructura económica en la cual la actividad principal era la agricultura. En el cuadro 4.3 se señala la población de los principales centros urbanos del país entre 1843 y 1912. La ciudad más grande, Bogotá, pasó de unos 30.000 habitantes a mediados de siglo a quizá 100.000 a finales. Hacia 1850 los demás núcleos urbanos eran esencialmente pequeñas localidades en las que todavía buena parte de la población realizaba tareas agrícolas, centros comerciales para una comarca y centros administrativos o artesanales. No hay indicios de que entre 1850 y 1870 estuviera en marcha un proceso amplio de urbanización. Sin embargo, el auge comercial impulsado por la creciente vinculación al mercado mundial fue reforzando poco a poco, y sobre todo a partir de 1870, a algunas ciudades comerciales. De este modo, para fines de siglo, Bucaramanga, Cúcuta, Cartagena, Cali y Manizales habían sobrepasado los 20.000 habitantes; Barranquilla probablemente tenía más de 30.000, favorecida por su condición de principal puerto del país; Medellín, donde comenzaba a surgir una industria incipiente y se habían expandido el comercio y los negocios estimulados por el café, pasaba ya de los 50.000 habitantes.

CUADRO 4.3
PRINCIPALES NUCLEOS URBANOS DEL PAIS, 1851-1912

	1851	1870	1873	1896	1912
Bogotá	29.649	40.883	84.723		121.257
Medellín	13.755	29.765	37.237		71.004
Barranquilla	6.114	11.598	16.982		48.907
Cartagena	9.896	8.603	9.681		36.632
Manizales	2.809	10.562	14.603		34.720
Pasto	8.136	10.049			27.760
Cali	11.848	12.743			27.747
Ibaqué	7.162	10.346			24.693
Palmira	8.000	12.390			24.312
Montería	2.039	3.151	4.542		21.521
Neiva	7.719	8.332			21.852

Cúcuta	5.741	9.226		15.313	20.364
Bucaramanga	10.008	11.255		20.314	19.735
Socorro	15.015	16.048		11.518	11.427

FUENTE: Censos señalados el cuadro 4.1

En cuanto a la estructura ocupacional, el censo de 1870 fue el único que recogió información acerca de la actividad económica de la población (véase el cuadro 4.4). A pesar de que los criterios de clasificación no siempre son claros, e incluso es posible que tuvieran mucho de arbitrarios, permiten formarse una visión aproximada de la estructura de trabajo de la población. De la misma forma, para 1892 existe un estimativo derivado de las ocupaciones de los padres de los niños nacidos en el primer semestre de ese año (véase el cuadro 4.5).

Estas cifras muestran el claro predominio de la actividad agrícola entre los varones, y la elevada proporción de mujeres dedicadas a trabajos artesanales. Las 250.000 mujeres que figuran como artesanas en 1870 se encontraban concentradas en los departamentos de Santander, Boyacá y Cauca, donde dedicaban su tiempo libre a hacer, usualmente en el hogar, trabajos textiles (hilado y tejido de algodón, lana y fique), a la elaboración de cestas y sombreros y a trabajos en barro. Como corresponde a una sociedad fundamentalmente agrícola, prácticamente la totalidad de los varones aparecen como trabajadores, incluidos los jóvenes que apenas habían llegado a la adolescencia.

CUADRO 4.4
ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE LA POBLACION, 1870

	Hombres		Mujeres		Total	
	Miles	Distribución1	Miles	Distribución1	Miles	Distribución1
I. Agricultores, ganaderos	693	71.4%	140	24.3%	823	53.9%
II. Mineros	22	2.3	18	3.1	40	2.6
III. Artesanos, artistas y	100	10.4	249	43.5	349	22.7
IV. Comerciantes y	36	3.7	5	0.8	41	2.7
V. Sirvientes	79	8.3	145	25.4	224	14.7

VI. Otros	35	3.7	15	2.6	50	3.3
Total población	956	67.8%	572	38.6%	1528	52.9%
Menores y estudiantes	424	30.1	416	28.1	840	29.1
Administración doméstica	29	2.1	494	33.3	522	18.1
Total de la población	1409	100.0	1482	100.0	2891	100.0

FUENTE: Anuario Estadístico, Bogotá, 1875.

Los datos señalan muy pocas modificaciones en poco más de veinte años. Sin embargo, parecen apuntar a un crecimiento del número de varones dedicados al comercio, así como a una disminución de las mujeres dedicadas a las artesanías y un aumento correlativo en las que se limitaban a la administración doméstica. No obstante, debe recordarse que las cifras de 1892 se refieren sólo a la población económica casada, y por tanto, de mayor edad que la que constituía el universo del censo de 1870.

CUADRO 4.5
ESTRUCTURA OCUPACIONAL EN 1892

	Hombres	Mujeres
Agricultores	68.8%	6.6%
Jornaleros	10.6	2.3
Mineros	2.0	0.5
Artesanos	8.6	26.0
Comercio y Transporte	8.7	0.7
Sirvientes	0.1	6.5
Administración doméstica	—	46.7
Profesionales	0.3	—
Empleados	0.6	—
Docentes	0.1	—
Sin información	38.2	27.9

FUENTE: *Boletín Trimestral de Estadística*, Bogotá, 1894, No. 5, pp. 32-37.

Por último, la población colombiana de la segunda mitad del siglo XIX se caracterizaba por carecer de educación formal. Las escuelas, debe recordarse, funcionaban en forma casi exclusiva en los núcleos urbanos y su influencia no podía, por consiguiente, alcanzar a la gran mayoría de la población. Incluso en las ciudades, la asistencia a las escuelas no cubría sino una pequeña proporción de la población en edad escolar. Las cifras sobre matrícula escolar son bastante incompletas, pero indican un crecimiento relativamente constante entre 1850 y 1875, cuando el país entró en una etapa de crisis económica y política (véase el cuadro 4.6). El crecimiento se reanudó hacia 1890, en buena parte con el apoyo de las diversas órdenes religiosas que se trajeron al país para impulsar una enseñanza de acuerdo con los principios políticos y religiosos de la Regeneración.

CUADRO 4.6
ESTUDIANTES EN LAS ESCUELAS ELEMENTALES DURANTE LA SEGUNDA
MITAD DEL SIGLO XIX

1847	29.118
1852	21.937
1870	60.155
1873-74	83.626
1881	71.070
1890	99.215
1893	104.463
1897	137.482
1905	165.062

1873-74 no incluye a Santander, donde había unos 14.000 alumnos.

FUENTE: Felipe Pérez, *Geografía General de los Estados Unidos de Colombia*, Bogotá, 1883, p. 264; Luis Javier Ortiz, *La Regeneración en Antioquia*, tesis de Magister, Quito, 1986, p. 63.

Estas cifras esconden serias diferencias entre las distintas regiones. Los niveles más altos de escolaridad se registraban en Antioquia, Cundinamarca y Santander (5.4, 4.6 y 3.1% de escolares sobre el total de la población en

1873), mientras que Bolívar y Boyacá apenas tenían entonces el 2.9% de su población en las escuelas primarias. En todo el país, tal proporción pasó del 1.2% en 1835 a 3.0% en 1873, 3.3% en 1897 y 6.1% en 1914. Junto con el anterior proceso se dio una expansión más rápida de la enseñanza femenina: la proporción de niñas en las escuelas pasó del 16% al 34% entre 1847 y 1870³.

La educación elemental se reducía a leer y escribir y a las operaciones aritméticas fundamentales. La población capaz de leer probablemente no llegaba, a fines de siglo, al 30%. De este modo, es evidente que la escuela no desempeñaba un papel importante en la transmisión de conocimientos ligados al trabajo, los cuales se adquirían ante todo en el sitio mismo de labor, desde edades muy tempranas, sobre todo en el campo. La educación secundaria, de orientación ante todo humanística, apenas comenzaba a organizarse, y de cerca de un millar de alumnos en 1847 se pasó a unos 5.000 a fines de siglo; servía para preparar el ingreso a la universidad. En ésta se advertía el interés creciente del Estado por desarrollar la enseñanza de materias que tuvieran impacto sobre el avance de la producción, pero los valores sociales siguieron orientando a la mayoría de los estudiantes hacia la jurisprudencia. El censo de 1870 reportó la existencia de 275 ingenieros en el país, la mayoría formados en el extranjero, como ocurría también con una elevada proporción de los médicos. La creación de la Universidad Nacional en 1867, cuya escuela de ingeniería retomaba las tradiciones del Colegio Militar, fundado durante el gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera, y la fundación de la Escuela Nacional de Minas en Medellín en 1887, permitieron la consolidación de la profesión de ingeniería, cuyo impacto sobre la construcción de carreteras y ferrocarriles y sobre algunos avances tecnológicos no fue desdeñable. Buena parte de las innovaciones tecnológicas durante el siglo provinieron, sin embargo, más que de los avances de la educación formal, del aporte de los inmigrantes, que introdujeron nuevas formas de laboreo minero y a veces agrícola. En este último sector se manifestó en forma permanente el interés de muchos empresarios colombianos, que trajeron al país nuevas variedades de pastos y ganados. Muchos colombianos, por otra parte, adquirieron las primeras nociones químicas o metalúrgicas en las primeras industrias establecidas en el país.

3. El aislamiento geográfico y el sistema de transportes

De acuerdo con el patrón colonial, las áreas más densas del país se encontraban en la altiplanicie cundiboyacense, y en la hoya alta del Suárez, que conformaban la región oriental del país; en las áreas circundantes de Pasto, Túquerres, Popayán y Cali, en el suroccidente colombiano; en el centro de Antioquia; y en las regiones costeñas vecinas a Cartagena, Mompox y Santa Marta. Estas cuatro grandes regiones se encontraban relativamente aisladas

³ Cifras sobre estudiantes se encuentran en Frank Safford, *The Ideal of the Practical*, Austin, 1976, p. 54, Pombo, *op.cit.*, 1848, Cuadro 5 p. 196. Felipe Pérez, *Geografía General*, Bogotá, 1883, p. 284 y Alejandro López, *Monografía Estadística de Antioquia*. Medellín, 1915,

entre sí, separadas por grandes extensiones de selva o poblamiento muy disperso, cruzadas por caminos muy difíciles de transitar.

En efecto, el desarrollo del sistema de transportes durante la época colonial y los primeros años de la República no había roto o reducido sustancialmente las barreras entre las diversas regiones. El país estaba teóricamente unido por una red de caminos de herradura, que comunicaban a los principales centros urbanos. Sin embargo, se trataba de vías con pendientes muy elevadas, que hacían imposible el uso de carretas, y con un piso que se volvía intransitable durante las épocas de lluvias. Entre la costa y el centro del país no existía ninguna vía terrestre, y el río Magdalena se había convertido en la ruta principal para la introducción de mercancías al interior del país. Hasta 1849 se utilizaron ante todo bongos y champanes impulsados por remos y pértigas, manejados por una población negra más bien levantisca.

Los elevados costos de transporte reducían la movilización a largas distancias de mercancías de muy alto valor intrínseco, como el oro y los textiles, y contribuían a fragmentar los mercados de productos agrícolas, los que raras veces se negociaban por fuera de las zonas vecinas a su producción. Al mismo tiempo, la debilidad del comercio interregional tendía a reforzar las limitaciones del sistema de comunicaciones, pues resultaba difícil impulsar el desarrollo de carreteras y ferrocarriles que no parecían contar con carga suficiente para hacerlos rentables. La generación de un volumen adecuado de carga para vías de comunicación relativamente costosas parecía aún más difícil si se considera que la geografía montañosa del país, al tiempo que encarecía la construcción de caminos y vías férreas, favorecía la existencia de mercados locales más o menos autosuficientes, en la medida en que alrededor de cada poblado se encontraban, dentro de distancias no muy extensas, todos los pisos térmicos y la posibilidad de producir un amplio paquete de bienes agrícolas.

Dada la existencia de mercados locales relativamente autosuficientes, las posibilidades de una especialización productiva regional parecerían depender, ante todo, de la apertura de mercados externos, y por ello la mayoría de los proyectos de desarrollo en las vías de comunicaciones durante el siglo XIX se orientaron a la búsqueda de aquellas rutas que unieran en la forma más rápida y eficiente las diversas regiones del país con el extranjero.

En efecto, tal como lo señaló Luis Ospina Vásquez, la principal preocupación de los gobernantes colombianos con relación al problema de las vías de comunicación consistió en mejorar la red que enlazaba las principales regiones del país con el río Magdalena, principal vía de comunicación con el exterior. Aunque desde la década de 1820 se había intentado establecer la navegación a vapor por el río, sólo hacia 1850 logró establecerse en forma regular. El auge de las exportaciones de tabaco a mediados del siglo desempeñó en ello un papel central, al proveer a las embarcaciones con una carga de retorno. Sin embargo, no parece que la regulación de la navegación hubiera representado una caída sustancial de los fletes, dadas las estructuras de monopolio que pudieron establecer los transportadores. Las tarifas de la década de 1850 para el transporte por el Magdalena resultaban superiores a las de los champanes, y

así se mantuvieron al menos hasta la década del ochenta. Sin embargo, la expansión del tráfico no habría podido realizarse sin la navegación a vapor: Camacho Roldán calculaba en 1887 que el tráfico era entonces 10 veces superior al de mediados de siglo. Para complementar tales esfuerzos se intentó en diversas ocasiones, sin mayor éxito, reabrir el Canal del Dique y buscar la manera de superar el salto de Honda.

Para abastecer el transporte del río se buscó, desde la década del cincuenta, construir caminos con mejores especificaciones que los heredados de la colonia. En particular, se intentó mejorar la vía del Magdalena a Bogotá: se convirtió en carretable el tramo de la capital a Facatativá, y se hizo una carretera que llegaba a Cambao, la cual se terminó apenas en 1885. En Medellín se inició una carretera al Magdalena, la cual apenas llegó a Barbosa, todavía en el Valle de Aburrá, en 1873. Además tuvieron importancia las vías entre Cúcuta y el río Zulia, puerto de embarque para las exportaciones de Norte de Santander, y la de Cali a Buenaventura, que tuvo un amplio apoyo oficial y logró un empréstito de \$1.000.000 en Londres en 1864; sus avances fueron, sin embargo, muy lentos. Además de las vías carretables, se prestó alguna atención a la red de caminos de herradura heredados de la colonia. Fueron, sobre todo, las autoridades regionales, y en especial las de los Estados soberanos durante la época de la federación, las que atendieron este frente. El camino de Bogotá a Honda; la vía Bogotá-Tunja-Socorro; el camino de Medellín a Manizales, el camino del Quindío; la ruta Cali-Popayán-Pasto, hacían el papel de troncales del sistema de vías de herradura. A pesar de todos los esfuerzos, se mantuvieron generalmente en condiciones que hacían muy lento el tráfico, sobre todo en las épocas de invierno.

Hacia 1870, Colombia entró en la fiebre de los ferrocarriles y perdió casi todo su interés por las carreteras, por un lapso un poco mayor de treinta años. A partir de entonces, la acción del Estado se orientó a construir una red ferroviaria que, como la de carreteras ideada en la década del cincuenta, uniera rápidamente las zonas de mayor actividad económica con los puertos marítimos.

Hacia 1870, Colombia entró en la fiebre de los ferrocarriles y perdió casi todo su interés por las carreteras, por un lapso un poco mayor de treinta años. A partir de entonces, la acción del Estado se orientó a construir una red ferroviaria que, como la de carreteras ideada en la década del cincuenta, uniera rápidamente las zonas de mayor actividad económica con los puertos marítimos. Para poder brindar apoyo estatal a proyectos cuyos costos superaban la capacidad de gestión y financiación de los Estados, se definieron los trazos más o menos inconexos de los ferrocarriles propuestos como parte de hipotéticas líneas interoceánicas. Además del ferrocarril de Panamá, terminado en 1856 por una compañía de capital norteamericano, se iniciaron las siguientes líneas:

1. Barranquilla-Sabanilla: concluida en 1870, con una distancia de 27 kilómetros, permitió a Barranquilla desplazar a Cartagena y Santa Marta como el principal puerto del país.

2. Cúcuta-Zulia: iniciada en 1878, se concluyó 10 años después, sobre una distancia de 71 kilómetros.

3. Buenaventura-Cali: iniciada en 1878, había logrado avanzar en 1885, 27 kilómetros en las inmediaciones de Buenaventura; en 1897 tenía 35 kilómetros y sólo logró concluirse en 1914.

4. Medellín-Puerto Berrío: iniciada en 1874, tenía 45 kilómetros en 1885, y para finales de siglo estaba prácticamente terminada, con excepción del tramo de La Quiebra.

5. Bogotá-Girardot: iniciada en 1885, tenía 49 kilómetros en 1900; llegó a la Sabana en 1909.

6. Santa Marta-Ciénaga: iniciada en 1882, con la idea de llegar al Magdalena, se detuvo en Fundación en 1906.

7. Cartagena-Calamar: iniciada en 1891, se concluyó en 1894, y condujo a la recuperación de Cartagena como puerto marítimo.

8. Dorada-Honda: iniciada en 1882, llegó a Honda en 1883; permitía superar los rápidos de Honda, que tanta dificultad planteaban a la navegación a vapor.

9. Bogotá-Facatativá: realizada entre 1882 y 1889; en el siglo XX se extendería hasta Puerto Salgar.

10. El ferrocarril del Norte: esta línea que debía unir a Bogotá con Boyacá y Santander y llegar al Magdalena, fue uno de los proyectos favoritos del liberalismo radical en la década de 1870, y la concentración de los recursos del gobierno central en una obra que parecía localista provocó la resistencia de otras zonas del país. Apenas pudo comenzarse en 1891 y llegó a Zipaquirá en 1898.

Otras líneas en las que se puso mucha esperanza, como la que uniría a Bucaramanga con Puerto Wilches, debieron aplazarse hasta el siglo XX, a pesar de varios comienzos infructuosos; algo similar ocurrió con el proyecto de unir a Ibagué con Girardot.

La apertura de estas vías se hizo en gran parte con capital nacional pero también tuvieron una presencia significativa las compañías inglesas o norteamericanas que se conformaron para abrir algunas líneas. Por ello, para finales de siglo, los ferrocarriles constituían, con la minería de oro y plata, el núcleo de la inversión extranjera en el país. El impacto económico de estas obras fue relativamente lento. Hay que pensar que para 1880 solamente existían unos 100 kilómetros en operación que se convirtieron en unos 550 para 1898. Sin embargo, ya era significativo el tráfico de algunos ferrocarriles, como el de Girardot y el de Puerto Berrío, y la apertura de algunos de ellos había permitido la colonización de ciertas áreas antes improductivas.

LA EXPANSIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA AGRICULTURA

1. Los procesos de colonización

Uno de los procesos centrales de la historia económica del siglo XIX fue la expansión de la frontera agrícola. Una parte importante del aumento de la población se esparció hacia las vertientes y valles interandinos, con lo cual se modificó sustancialmente la distribución de los habitantes en el territorio nacional y se abrieron zonas agrícolas en áreas hasta entonces incultas. El proceso fue impulsado por la saturación demográfica de algunas regiones, por el agotamiento de las tierras y por la existencia de formas de concentración de la propiedad rural que hacían difícil la adquisición de una parcela en las áreas ya pobladas.

La colonización había venido adquiriendo un dinamismo cada vez mayor desde finales del siglo XVIII, y para mediados del siglo XIX había avanzado ya bastante la ocupación de nuevas zonas del sur de Antioquia, hasta Manizales, y de Santander. Una comparación de los censos de 1843 y 1870 muestra que los principales focos de atracción para los colonos estuvieron entonces en el norte de Antioquia (Remedios, Yarumal), donde revivió una actividad minera que se había abandonado, en el sur de Antioquia (Andes, Concordia, Jericó, Bolívar, Támesis, Valparaíso), el actual departamento de Caldas (Manizales, Aranzazu), la región tabacalera de Bolívar (Carmen), las llanuras del Sinú (Sincelejo, San Onofre, Lorica, Cereté), las áreas tabacaleras de Palmira y Ambalema y las zonas de Lebrija, Cúcuta y Salazar. Entre 1870 y finales de siglo continuó la expansión de las tierras templadas de la Cordillera Central (Jardín, Pensilvania, Filadelfia) y Occidental (Urrao, Cañasgordas). Fuera de ello, la colonización antioqueña ocupó las vertientes de la Cordillera Central hacia el Magdalena (Fresno, Líbano) y las del río Cauca en el norte del Valle y el actual departamento del Quindío (Armenia, Sevilla, Caicedonia). El ritmo de colonización alrededor de Cúcuta se mantuvo, así como en las planicies del San Jorge y el Sinú. En Cundinamarca, desde mediados de siglo hasta finales avanzó la ocupación de los valles del río Bogotá y se inició la ocupación del valle del Rionegro y de las tierras del Meta y San Martín.

El poblamiento se llevó a cabo en medio de contradictorias políticas oficiales y estuvo afectado por una gran variedad de estructuras geográficas, sociales y culturales locales, por las condiciones de las tierras ocupadas, la cercanía a centros comerciales y la posibilidad de desarrollar cosechas comerciales. Tales factores condujeron a que las formas de la colonización fueran muy diferentes en las diversas regiones, y a que los resultados variaran entre zona y zona. Esos mismos factores operaron dentro del contexto de un conflicto entre quienes impulsaban una colonización familiar y quienes buscaban la apertura de grandes haciendas. Por una parte, decenas de miles de colonos en busca de mejores oportunidades de vida trataron de establecer una economía de pequeños productores independientes. Mientras tanto, grupos de empresarios urbanos o rurales se hicieron a amplias concesiones territoriales, con la

esperanza de convertirlas en haciendas ganaderas o productoras de bienes de exportación.

Las tierras ocupadas por los colonos fueron esencialmente de baldíos: tierras que no habían salido del dominio del Estado durante la época colonial o los comienzos de la República. Sin embargo, en algunas zonas tropezaron con títulos de propiedad de origen colonial, que habían dado lugar a "concesiones" más o menos extensas que no habían sido ocupadas, o se enfrentaron con títulos que fueron asignados después de que la tierra ya había sido ocupada por los primeros pobladores. Estos hechos condujeron a frecuentes conflictos que se expresaron en solicitudes al gobierno, pleitos y actos diversos de violencia. Mientras los propietarios destruían las construcciones y cosechas de los colonos, éstos se enfrentaban a aquéllos, incluso apelando al asesinato. En algunas regiones, y en particular en las zonas de colonización antioqueña, los colonos desarrollaron una habilidad creciente para utilizar los recursos legales y, apoyados por funcionarios y comerciantes locales, por tinterillos o por propietarios envueltos en disputas con terceros, lograron con frecuencia resultados favorables a sus pretensiones sobre la propiedad. En otras, no encontraron apoyo y ante los altos costos para formalizar las escrituras (era necesario pagar un agrimensor para poder pretender la titulación, pero el costo se hallaba fuera del alcance de la mayoría de los colonos e incluso valía más que las pocas hectáreas abiertas), la ausencia de linderos claros y la deficiente legislación sobre títulos, los propietarios pudieron justificar con éxito sus alegatos de propiedad sobre tierras ya ocupadas. En tales ocasiones, muchos de los pobladores acabaron aceptando permanecer en la tierra en calidad de arrendatarios, ante la alternativa de perder ocho o diez años de esfuerzo y comenzar de nuevo en otra tierra igualmente incierta.

En la primera mitad del siglo XIX la colonización antioqueña de la región situada entre Sonsón y Manizales tuvo algunas características peculiares pero también algunos elementos en común con las actividades acometidas en otras regiones del país. En este caso, la ocupación de la frontera fue en gran parte el resultado de esfuerzos de grupo, que condujeron a la formación de pueblos organizados con una amplia participación de los primeros pobladores. Los pueblos se levantaron en tierras baldías o en zonas donde existían pretensiones de propiedad privada, como en el caso de la Concesión Aranzazu. El conflicto entre los titulares de la concesión y los colonos condujo a una transacción legal después del asesinato del principal representante de aquélla, en 1853. En dicha transacción, como en muchas otras del mismo tipo, los colonos recibieron títulos de propiedad sobre unidades medianas (50-100 hectáreas), el Estado se reservó el 25% de las tierras y las nuevas poblaciones recibieron títulos por 10.000 a 12.000 hectáreas cada una. Mientras tanto, se reconocían los derechos de los concesionarios sobre las áreas vecinas, mucho más extensas.

En otras regiones, como en el suroeste antioqueño, la colonización se vio impulsada por el interés de los grupos dirigentes de los centros comerciales de la región, que consideraron viable invertir y especular con este proceso.

Algunos comerciantes acumularon bonos territoriales y papeles de deuda con base en los cuales recibieron concesiones amplísimas de baldíos, como la de Nueva Caramanta, obtenida por Gabriel Echeverri. Para los inversionistas resultaba atractivo promover la ocupación de parte de las tierras recibidas, para valorizar las restantes. De este modo, otorgaron facilidades para la conformación de los núcleos iniciales de pobladores, donando usualmente las tierras para la cabecera y vendiendo a bajo precio pequeños lotes agrícolas.

En uno y otro caso se generó un sistema de colonización en el cual se establecían núcleos de pequeños y medianos propietarios y, entre ellos propiedades mucho más extensas, que inicialmente permanecían sin utilización económica. El crecimiento demográfico y la llegada de nuevos colonos modificaba esta situación. Mientras los primeros colonizadores trabajaban sus propiedades con mano de obra familiar y a veces con algunos agregados, los que llegaban posteriormente encontraban agotadas las posibilidades de distribución de tierras o debían aceptar lotes menores y menos productivos. De este modo, se iba conformando una población pobre sin tierras o con lotes muy pequeños, la cual eventualmente podía obtener títulos en las tierras de los grandes propietarios, cuando se ponían en venta, o vincularse a las actividades de éstos como agregados o arrendatarios. En consecuencia, el propietario comenzaba a subordinar mano de obra que le permitía iniciar la explotación de sus propiedades. Así se formaron, entre otras, las grandes haciendas ganaderas en las vegas del Cauca en las últimas décadas del siglo.

En ciertas regiones del país el vínculo creciente con la economía mundial a partir de 1850 y la expansión del mercado interno de algunos bienes agropecuarios reforzaron las razones para la ocupación de nuevas tierras. Las áreas de producción de tabaco habían sido zonas de cosecheros pobres, que raras veces recibían títulos territoriales. El auge tabacalero de 1850 a 1875 se tradujo en la titulación de las tierras por parte de grandes inversionistas, que establecieron extensas propiedades cultivadas por arrendatarios en la región de Ambalema y en menor escala en Palmira y Carmen de Bolívar. En otras regiones, como la Costa Atlántica, el crecimiento de los mercados para productos agrícolas, en particular de carne, estimulado por la apertura de un camino a Antioquia, creó incentivos para la colonización de las áreas del San Jorge y el Sinú. Procesos similares tuvieron lugar en las partes templadas de Santander del Norte, donde se abrieron tierras que se dedicarían al cacao y al café, y en las laderas de Cundinamarca, donde se crearon propiedades ganaderas dedicadas parcialmente a la caña de azúcar y al café. En Santander, Antioquia, Tolima y otras zonas también se concedieron grandes extensiones para explotar la quina y otros recursos naturales. De esta manera, fuera de Antioquia, el proceso de colonización estuvo en buena parte conformado por trabajadores contratados por los propietarios o por campesinos que se vincularon como arrendatarios a las nuevas haciendas. No obstante, en regiones como Santander la colonización individual también condujo a la formación de economías campesinas, pero este proceso ha sido poco estudiado hasta el momento.

1. La política de tierras

Para mediados del siglo, la tierra de propiedad privada representaba una proporción muy pequeña del territorio nacional, aun contando dentro de ella las concesiones que permanecían vacantes. La propiedad privada se originaba ante todo en las "mercedes de tierras" hechas por las autoridades españolas, y en las "composiciones", que eran pagos hechos por los usurpadores de tierras públicas para legitimar su propiedad. A tales títulos podrían añadirse los de los resguardos indígenas, considerados como propiedad comunal. Quedaba en manos del Estado una inmensa reserva de tierras públicas, que podía abarcar más del 80% de la extensión territorial del país. Entre la década de 1820 y finales de siglo, los dirigentes colombianos vieron en estos baldíos una inmensa riqueza que podía servir para estimular el desarrollo económico del país; podían ofrecerse como señuelo a grupos de colonos europeos, brindarse como incentivo para la construcción de vías de comunicación y otras obras de progreso, entregarse a los campesinos que carecieran de tierra, o venderse para obtener recursos para el fisco.

Durante el período de 1820 a 1870 se puso el acento en la utilización fiscal de los baldíos, y pronto se regularizó un sistema por el cual se emitían bonos territoriales que podían redimirse por baldíos: los bonos se entregaban a los acreedores del Estado, y podían también obtenerse a cambio de otros documentos de deuda pública. Por tanto, durante esos años la mayor cantidad de tierras fue adquirida por especuladores que habían acumulado títulos de baldíos originados en documentos de deuda pública o en retribuciones a los soldados de la Independencia, y que se negociaban con elevadísimos descuentos. Al lado de estas concesiones, y de las obtenidas como incentivo para la realización de caminos, puentes y otras obras similares, se encontraban durante aquella época las dotaciones colectivas en la zona de colonización antioqueña: unas 20 municipalidades recibieron entonces entre 8.000 y 12.000 hectáreas cada una.

A partir de 1870 el contexto económico de la apropiación de baldíos se modificó: disminuyeron las concesiones a los colonos antioqueños y se reforzó el interés de los grandes empresarios por hacerse a extensas áreas para su explotación directa. Curiosamente, la nueva fase de la asignación de baldíos, que condujo a la consolidación de grandes propiedades, se llevó a cabo a pesar de la aprobación de un conjunto de leyes que pretendían atender mejor a las necesidades del pequeño cultivador y evitar la concentración de las tierras en unos pocos especuladores. En efecto, desde 1863 se había dado reconocimiento legal a los "colonos", al indicar que no se podían vender baldíos ni hacer adjudicaciones por bonos en áreas ya ocupadas por colonos, los cuales tendrían prioridad para la asignación de un lote hasta de 6.4 hectáreas. En 1870 la Ley 14 reguló las asignaciones colectivas a poblaciones, de las cuales se harían muy pocas más en el resto de siglo, señalando para ellas un tope de 12.000 hectáreas y determinando que cada colono recibiría un lote de 32 hectáreas.

La Ley 48 de 1882, impulsada por Aníbal Galindo, trató de proteger aún más a los colonos, al determinar que sólo podrían ser expulsados del área que ocupaban si se demostraba un título previo legítimo y que, incluso en ese caso, si el colono había entrado en la tierra de buena fe, era preciso pagar las mejoras. Esta ley determinó además que la propiedad de los baldíos se adquiriría ante todo por su explotación económica y fijó un tope de 5.000 hectáreas para las concesiones individuales. Hasta entonces, mientras que el cultivador pobre tenía un límite de 6.4 hectáreas y una colonización colectiva un máximo de 12.000, un empresario podía obtener una concesión ilimitada. Por último, la ley estipuló que las tierras baldías asignadas que no se cultivaran durante diez años revertirían a la nación, medida nunca puesta en práctica, aunque fue reiterada, con igual inocuidad, en 1936 y 1945.

Sin embargo, independientemente de la intención de los legisladores, la asignación de baldíos fue durante el siglo pasado, y en forma creciente a finales de éste, un medio para el traspaso casi gratuito de la propiedad pública a un número reducido de empresarios y para la consolidación de la gran propiedad, con excepción del área de colonización antioqueña, donde la situación fue algo menos unilateral. En efecto, según Catherine Legrand⁴, entre 1827 y 1936 se concedieron tierras baldías por 3.2 millones de hectáreas. Tan sólo unas 400.000 fueron entregadas antes de 1869, de las cuales dos concesionarios recibieron en total más de 150.000. El período estuvo marcado por concesiones en Antioquia y Caldas (muchas de ellas a poblaciones), en las vertientes orientales de Cundinamarca y en el Tolima. Durante el resto del siglo (1872-1899) se entregaron 1.500.000 hectáreas, aproximadamente, buena parte de las cuales fueron otorgadas a empresarios de la quina y a especuladores ferroviarios. Se hicieron además concesiones en los Llanos, Bolívar, Magdalena y Tolima, pero en esta época casi todas las áreas de vertientes fueron escenario de procesos de colonización o especulación con baldíos.

De acuerdo con la misma autora, de los casi dos millones de hectáreas entregadas en el siglo XIX, una cuarta parte pudo haber ido a poblamientos en la zona antioqueña. Estas 250.000 hectáreas habrían generado, si se hubieran distribuido según las normas legales (32 hectáreas por cultivador), unos 7.700 pequeños propietarios. El resto de los títulos fueron a configurar grandes propiedades: el estimativo global de Legrand es que el 73% de la tierra quedó en manos de beneficiarios de concesiones de más de 1.000 hectáreas. Los títulos de menos de 100 hectáreas representaron apenas el 11% de las tierras concedidas, y las repartidas en parcelas de 100 y 1.000 hectáreas el 16% del total.

Sin embargo, las asignaciones de baldíos constituyeron apenas una parte mínima de la titulación obtenida durante el siglo pasado. En efecto, una adición de 2.000.000 de hectáreas al dominio privado representaba apenas una pequeña proporción del territorio que estaba ocupado a comienzos del siglo

⁴ Katherine Legrand, *From Public Land into Private Properties. Landholding and Rural Conflicts in Colombia, 1870-1930*. Tesis doctoral, Universidad de Stanford, 1980.

XX. De hecho, mucho más importante que la adquisición de baldíos fue la simple usurpación de tierras públicas por los terratenientes, mediante procedimientos como la alteración de límites sobre concesiones de baldíos, la realización de operaciones de compraventa y la legación en herencia de tierras con el objeto de crear una tradición legal sobre ellas, etc. El hecho de que probablemente la mayoría de las tierras ocupadas hasta la década de 1920 se originaban en usurpaciones ilegales explica por qué los propietarios hubieran considerado imposible y "diabólico" mostrar en sus títulos el acto original por el cual la tierra había salido del Estado, cuando la Corte Suprema exigió en 1926 este requisito.

2. Las formas de trabajo rural

El resultado del amplio proceso de apertura de tierras nuevas, como ya se ha dicho, fue regionalmente muy variado. En términos generales, la evidencia tiende a indicar que mientras la mayor parte de la tierra quedó en manos de un número reducido de grandes propietarios, la mayoría de la población de las áreas de colonización se instaló en pequeñas propiedades campesinas. La paradoja no es sino aparente: mientras que unos cuantos miles de grandes propietarios podían adquirir varios millones de hectáreas entre las que se originaban en concesiones de baldíos y en usurpaciones de tierras públicas, un número muy superior de colonos podía instalarse en forma más densa en una extensión global mucho menor.

La actividad económica de los colonos se centraba en la producción agrícola de subsistencia: maíz, yuca, papa y plátano fueron los productos de mayor significación, acompañados por gallinas, cerdos (muy importantes en la colonización antioqueña), etc. Pero las escasas descripciones de estas pequeñas granjas rurales dejan la impresión de que buena parte de ellas generaron excedentes para vender en los mercados locales, y parece claro que hasta finales de siglo el abastecimiento de los centros urbanos de productos agrícolas, con excepción de carne y azúcar, dependió de los pequeños propietarios. En las zonas de colonización reciente, como el actual departamento de Caldas, resulta notable la temprana consolidación de una economía altamente comercializada, con una elevada incidencia del crédito y con una multitud de formas empresariales y de contratos entre tenderos, agricultores, prestamistas y otros grupos. La cría de ganados en compañía, que permitía distribuir costos entre pequeños o medianos propietarios e inversionistas pueblerinos sin propiedad raíz, y la siembra de algunos productos comerciales bajo formas de aparcería, son apenas ejemplos frecuentes de una amplia gama de formas de organización económica que esperan un estudio sistemático.

Aunque la primera expansión significativa de los cultivos de café puede atribuirse a propietarios con altos recursos, muchos de los pequeños propietarios de Santander, desde mediados de siglo, y de Antioquia, a partir de 1890, encontraron en este producto un cultivo que les permitía, sin abandonar los cultivos de subsistencia, ampliar los ingresos monetarios en forma permanente y sustancial. En él la fuerza de trabajo era ante todo familiar, pero

durante las épocas de cosecha aún los cultivadores pequeños podían requerir el uso de trabajadores adicionales, lo cual contribuyó a la conformación de grupos de trabajadores asalariados y de una alta movilidad geográfica en las áreas cafeteras. De este modo, pues, los pequeños agricultores, que habían adoptado en diversas regiones del país algunos productos comerciales en pequeña escala, como el tabaco, la caña, el algodón y el cacao, contribuyeron en forma amplia a la consolidación del producto de exportación que se convertiría para finales de siglo en el principal generador de divisas.

Aunque es poco lo que conocemos sobre las economías campesinas por fuera de las áreas de colonización antioqueña, no puede dejarse de mencionar la importancia que tuvieron en la región de Santander, en las vertientes de Cundinamarca, y las que se constituyeron en el norte del Cauca con posterioridad a la eliminación de la esclavitud, cuando muchos antiguos esclavos se convirtieron en cultivadores de pequeñas estancias de pan coger. Del mismo modo, las zonas indígenas, tanto aquellas en las cuales habían sido disueltos los resguardos como aquellas en las que, como en Cauca y Nariño, éstos habían sobrevivido, fueron áreas de agricultura campesina bastante resistente.

Generalmente entreveradas con la economía campesina se encontraban diversas formas de hacienda, dedicadas, además de la producción de bienes agrícolas de autoconsumo, al cultivo de la caña, la cría y engorde de ganados. En Santander, Cundinamarca y el sur de Antioquia tuvieron un papel central en la expansión del cultivo del café entre 1850 y 1900. Un sector de la economía de hacienda tenía origen colonial y se situaba alrededor de las áreas de antigua ocupación indígena. Sus formas de organización eran tradicionales y probablemente producían muy poco para el mercado. Algunos agregados ofrecían la mano de obra para la mayor parte de las tareas de la hacienda a cambio de pequeños lotes de pan coger, y las relaciones laborales estaban teñidas de un toque paternalista tradicional.

Sin embargo, lo que caracterizó el período estudiado fue la expansión de las haciendas y latifundios y su aparición en áreas hasta entonces despobladas o pobladas por colonos dispersos. Las nuevas haciendas fueron creadas por empresarios urbanos, muchos de ellos con experiencia comercial previa. En las tierras templadas se orientaron hacia la caña, el café y la cría de reses, y en las tierras cálidas ante todo hacia la ganadería. Para realizar sus actividades debieron apelar a una compleja serie de formas de organización laboral, que han creado bastantes dificultades de caracterización a los historiadores económicos y sociales. En esas haciendas se combinaron en proporciones diferentes las formas de trabajo salarial (usualmente en las épocas de cosecha) con diversas modalidades de trabajo residente: a) los arrendatarios, similares a los de las haciendas más tradicionales, que recibían un lote a cambio de la obligación de trabajar determinado número de días, generalmente por un salario que representaba una proporción del salario de mercado; algunos de ellos pagaban, además, una renta en dinero; b) los aparceros, que producían una cosecha y entregaban parte de ella al propietario

de la tierra, usualmente el 50%, que además podía haber hecho algunos de los gastos del cultivo; en algunos casos, como en las plantaciones de tabaco de Ambalema, esta forma de aparcería resultó disfrazada por el hecho de que el aparcerero no entregaba parte de su cosecha, sino que la vendía al propietario pero a un precio inferior al del mercado (el 70% inicialmente y luego el 50%, equivalente a la entrega de la mitad de la cosecha), y c) contratos de diversos tipos, como la obligación de sembrar y dejar en producción un área de café, a cambio del uso de una parcela de pan coger, o la obligación de derribar monte a cambio del uso de la parcela.

La impresión que da la documentación, todavía confusa y poco sistematizada, es la de que durante la segunda mitad del siglo XIX se dio un incremento simultáneo de las economías campesinas y de formas de arrendamiento y aparcería en las haciendas. En términos de volumen de producción, probablemente crecieron con más rapidez las primeras, pero la expansión territorial de la hacienda fue mucho más rápida, y estuvo acompañada por un crecimiento acelerado del acervo ganadero del país. Por otra parte, las formas no salariales de trabajo, más que una sujeción "feudal" del campesino a los propietarios, parecen revelar una búsqueda de formas de explotación económica que se ajustaran a las condiciones de producción de una región y un bien determinado. Por supuesto, la posibilidad de mantener una mano de obra sujeta dependía ante todo del cierre relativo de la frontera de colonización —o sea, de las dificultades y costos de acceder a una parcela independiente—, lo que se trató de lograr mediante la apropiación masiva de tierras por parte de los propietarios. Sin embargo, la frontera raras veces podía considerarse cerrada, y la movilidad de los trabajadores independientes puede haber sido alta, excepto cuando las condiciones laborales fueron muy favorables. Por tal motivo, la consolidación de una fuerza de trabajo residente requirió en muchos casos la destrucción de las mejoras de los colonos y el uso de formas de presión policial, el intento de establecer formas de peonaje por deuda (no muy extendidas al parecer y tal vez más propias del siglo XX), o la expedición de normas legales para forzar a los trabajadores a cumplir sus obligaciones con los propietarios, a riesgo de ser encarcelados. Todos estos mecanismos no son ajenos a las economías capitalistas, aunque pudieron tener un carácter muy drástico y violento en determinadas ocasiones. Por otra parte, la presencia del Estado en el área rural era muy variable de región en región, y mientras en algunos casos los propietarios podían contar con la complicidad y el apoyo de la fuerza pública o las autoridades, en otros casos éstas eran casi inexistentes o se colocaban del lado de colonos o trabajadores. Aunque la debilidad del Estado podía reemplazarse ocasionalmente con matones reclutados entre los propios arrendatarios, la relación global entre propietarios y trabajadores parece haber requerido una combinación en permanente modificación de incentivos, amenazas legales, recursos económicos y presiones policiales. Ello es particularmente cierto en las áreas de apertura de haciendas, donde los lazos entre el propietario y los trabajadores no se habían configurado bien ni existían las formas de sujeción cultural y social ya establecidas en las altiplanicies de tradición indígena.

Carecemos de estimativos siquiera aproximados sobre la distribución cuantitativa de las formas diversas de organización del trabajo rural. Hasta comienzos del presente siglo las formas de trabajo asalariado eran relativamente escasas, y en la mayoría de los casos los jornaleros rurales eran pequeños propietarios que buscaban un complemento a sus ingresos, o agregados obligados a prestar un servicio laboral remunerado a tasas artificialmente deprimidas. El censo de 1870, por ejemplo, no incluye entre las categorías laborales la de jornalero; el censo de Antioquia de 1883 engloba todavía a los asalariados dentro de las categorías más generales de "agricultores" o "ganaderos". La pregunta que puede plantearse es qué proporción de las 400.000 a 500.000 familias campesinas trabajaba en sus propias parcelas o dependía de las haciendas, como agregados o aparceros. Kalmanovitz ha supuesto que la inmensa mayoría de estas familias residía en las haciendas, y que el número de pequeños propietarios podía ser de unos 150.000. Según este cálculo, unas 10.000 haciendas podrían tener aproximadamente 650.000 trabajadores dependientes (incluidos menores y mujeres dedicadas a las labores agrícolas). La base del estimativo es el censo de 1912, en el cual figuran unos 190.000 propietarios⁵. Esta cifra, sin embargo, no puede tomarse seriamente, pues en algunos departamentos se incluyó como propietarios únicamente a quienes vivían de la renta de propiedad raíz. El mismo censo, al clasificar a los trabajadores entre quienes laboran por "cuenta propia" y los que trabajan para otros, señalaba la existencia de más de 650.000 agricultores "por cuenta propia". Por lo demás, muchas personas que no tenían título de propiedad eran de hecho explotadores de una pequeña parcela independiente, lo que era explicable dada la dificultad para titular las pequeñas propiedades de los colonos. Muchos de éstos, por supuesto, perderían a la larga sus posesiones frente a la ofensiva de los poseedores de títulos, pero no pueden ser considerados como trabajadores dependientes. Un índice adicional de que los censos nacionales dan una idea inadecuada de la extensión de la propiedad rural campesina está en el caso de Antioquia, donde según Alejandro López existían en 1914, de acuerdo con el catastro levantado ese año, 103.766 propiedades territoriales, que representan casi una por familia: el censo de 1912 había reportado menos de 10.000 propietarios⁶.

EL COMERCIO EXTERIOR

1. El papel estratégico del sector externo

La economía colombiana durante el siglo XIX se caracteriza por una serie de situaciones que le prestan bastante rigidez, sobre todo en el sector rural, que era el predominante. Algunas de las limitaciones, que tenían un origen institucional, como las que restringían la movilidad de la tierra (manos muertas, "censos" no redimibles) o de la mano de obra (resguardos, esclavitud), y fueron removidas por las reformas liberales de mediados de siglo. Probablemente más serias, en la medida en que hacían muy difícil

⁵ Salomón Kalmanovitz, *Economía y Nación, una breve historia de Colombia*, Bogotá, 1985 p. 207.

⁶ Alejandro López, *op. cit.*

estimular el aumento de la producción en el sector agrícola más allá de las tasas de crecimiento de la población, eran las que se generaban en las limitaciones del mercado. Ya se han señalado aspectos como el de los altos costos de transporte y la fragmentación regional de los mercados. La existencia de un alto número de productores autosuficientes, y de una multitud de áreas con posibilidades de producir una amplia gama de bienes de consumo dentro de distancias relativamente reducidas, hacía que las necesidades de intercambio de bienes por conducto de los mecanismos comerciales fueran muy reducidas. Estas limitaciones fueron expresadas una y otra vez por los comentaristas del siglo XIX, que señalaban que cualquier aumento de la producción de bienes de consumo interno se enfrentaba con la imposibilidad de vender los excedentes respectivos y con las dificultades y costos para llevarlos a mercados más lejanos. Por tal razón, sólo los sectores vinculados al comercio exterior podían, dentro de los estrechos marcos de una escasa acumulación de capitales líquidos, responder a oportunidades que surgían, ante todo en ciertas coyunturas, por las alzas de precios que experimentaban en el exterior algunos productos cuya oferta local podía expandirse sin demasiada dificultad.

Ahora bien, pese a que el comercio exterior representaba el único mecanismo que podía producir estímulos notables para incrementar la producción agrícola, la estructura económica del país limitaba en buena medida las oportunidades generadas en los mercados internacionales. La distribución de la población en las altas zonas de las cordilleras hacía que la mayoría de las áreas ocupadas del país se encontrara, de hecho, por fuera de las áreas tropicales donde podía impulsarse la producción de bienes con demanda en Europa, y la distancia a las costas impedía cualquier producción para la exportación desde las altiplanicies, donde se cultivaban ante todo papas y trigo. Por esta razón la gran transformación del sistema económico mundial, caracterizada en el siglo XIX por la expansión de la producción, por fuera de Europa, de buena parte de los bienes alimenticios consumidos en el viejo continente, sobre todo granos y carnes, se localizó en otras áreas, como Argentina, Estados Unidos y Australia. Hacia allí fluyeron, en forma más o menos coordinada, las multitudes de emigrantes europeos y los capitales ingleses que financiaron la expansión de la producción y la infraestructura de transportes requerida para garantizar el flujo continuo de tales bienes.

De este modo, los movimientos de capital europeo, que estimularon la expansión acelerada de las economías dependientes exportadoras, apenas rozaron a Colombia. A las dificultades para movilizar recursos locales, el atraso del sistema de transporte y las limitaciones de los mercados internos, se añadió así la ausencia de toda inversión significativa de capital extranjero hasta finales de siglo.

El conocimiento de los ciclos de comercio exterior se ha precisado recientemente con los aportes de José Antonio Ocampo, que permiten seguir con algún detalle la sucesión de auges exportadores durante el siglo pasado⁷.

⁷ Las páginas siguientes se apoyan sobre todo en el libro de José Antonio Ocampo, *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*, Bogotá, 1984

Después de la fase de estancamiento que caracterizó la primera mitad del siglo XIX, las exportaciones colombianas vivieron una fase de expansión y diversificación entre 1850 y 1882. Este período se inició con una fase vigorosa de crecimiento, centrada en las exportaciones de tabaco y, en menor escala, de quina y sombreros. Para 1854/58, el tabaco representaba ya el 28% de las exportaciones, mientras el oro, sin reducir sustancialmente su valor, disminuyó su participación en las ventas externas de un 75 a un 33%. La quina y los sombreros de paja llegaban a representar, cada uno, casi el 10% de las exportaciones durante estos años (véase el cuadro 4.7).

CUADRO 4.7
COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES SEGUN VALOR

	1840/41 a 1844/45	1854/55- 1857/58	1875/76- 1877/78	1881/82- 1882/83	1898	1906- 1910
Metales preciosos	74.8%	36.3%	27.7%	23.7%	22.7%	24.7%
Tabaco	3.6	27.8	23.3	1.2	8.3	3.0
Quina	0.2	9.8	17.5	30.9	—	—
Cueros	4.5	4.0	5.7	7.8	5.5	9.0
Algodón	1.6	0.1	1.4	0.2	0.4	0.1
Abril	—	—	0.4	—	—	—
Sombreros	0.8	9.5	1.7	0.5	—	4.0
Maderas	7.6	4.7	4.5	3.1	2.5	4.7
Ganado	1.9	0.4	1.1	3.5	4.3	n.d.
Café	1.8	4.1	22.3	16.9	49.0	37.2

Bananos	—	—	—	—	0.4	6.3
Otros	3.8	3.3	4.4	12.2	6.3	10.8
Valor (Miles de pesos oro)	3.306	6.353	9.982	15.430	19.154	15.542

FUENTE: José Antonio Ocampo, *Colombia y la Economía Mundial, 1830-1910*, Bogotá, 1984, pp. 100-101.

A la primera fase de rápida expansión (1849-1857) sucedió una época (1858-1869) de relativo estancamiento. La caída en las exportaciones de quina y sombreros y la tendencia a la baja en los precios de la quina y del tabaco se vieron compensados en parte por un aumento considerable de las cantidades exportadas de este último producto. Así, para finales de la década, el tabaco se había convertido en el principal renglón de exportación y representaba casi el 40% de las ventas externas. Entre tanto, comenzaba a tener significación la exportación de café, que se iría adicionando a los demás productos exportados.

El período de 1870 a 1882 fue también de rápido crecimiento, aunque estuvo interrumpido por una violenta pero breve caída en 1875-77. Las exportaciones de productos diferentes al oro (al cual empezaba a sumarse la plata), que eran inferiores a \$5 millones anuales a fines de los sesenta, superaron los \$11 millones en el año más alto del período, 1882. En esta década el tabaco disminuyó aceleradamente, pero su caída fue ampliamente compensada por la expansión del café y por un nuevo ascenso de la quina que, por unos pocos años, fue el principal bien de exportación.

El período de 1883 a 1891 estuvo dominado por una depresión bastante aguda que duró hasta 1887, durante la cual desaparecieron prácticamente las exportaciones de quina. La recuperación de los precios internacionales de café y el aumento en la producción de metales preciosos permitieron la recuperación del valor exportado entre 1887 y 1891. Entre 1891 y 1898 los mayores volúmenes de café remitidos al exterior permitieron mantener la expansión, pese al estancamiento y a la caída de los precios internacionales del grano a partir de 1895. Con el colapso de las cotizaciones del café y la guerra de los Mil Días, iniciada en 1899, el comercio exterior del país se sumió a cerrar el siglo en una crisis profunda.

En términos globales, y no obstante la pérdida de dinamismo de los últimos años del siglo, el período 1850-1899 fue de expansión exportadora. A pesar de que los metales preciosos perdieron importancia dentro del conjunto de bienes exportados, su crecimiento relativamente continuo desde la década del sesenta y cierta resistencia a los efectos de los ciclos económicos europeos hicieron que tuvieran un papel suavizador del ciclo exportador. El tabaco, por su parte,

vivió un ciclo de expansión rápida hasta 1857, retomado en 1864-69, para comenzar una brusca caída a partir de 1875. Después de desaparecer casi por completo, se recuperó parcialmente en la década del noventa. La quina tuvo un primer auge paralelo al primer boom del tabaco, a finales de la década del cincuenta, y luego de un abrupto descenso se recuperó durante la década del setenta, para constituir entonces el principal motor del comercio exterior; luego desapareció casi por completo a partir de 1882. Al lado de estos productos se desarrollaron las exportaciones de sombreros, añil, cueros y otros productos secundarios, que en determinados momentos contribuyeron en forma significativa a la generación de divisas. El café, por su parte, evolucionó en forma que vale la pena destacar. En efecto, a partir de los años de 1865-70, cuando cobró un peso superior al 5% en las exportaciones colombianas, la tendencia a la expansión de la producción fue relativamente continua, y los ciclos fueron menos bruscos que los de los demás productos analizados, con excepción del oro. El comportamiento del café, contra un trasfondo en el que los demás productos estaban sujetos a fluctuaciones bruscas, explica su creciente participación en las exportaciones, de manera que para 1898 representa ya el 50% de las ventas externas del país.

Entre 1840/45 y 1898 la población del país aumentó en un 127%, mientras que las exportaciones reales se multiplicaron por 5.7 (véase cuadro 4.8). Esto quiere decir que, comparadas con los años cuarenta, las exportaciones per cápita de finales de siglo eran aproximadamente 2.5 veces las de aquellos años. Estas cifras dan una impresión de un incremento muy acelerado en las exportaciones del país. Sin embargo, deben ser colocados en una perspectiva más amplia, ya que en la década de 1840 las exportaciones apenas alcanzaban las cifras que se habían logrado a finales del período colonial. Por lo tanto, si cotejamos los datos para la última década del siglo con los de la primera, el cuadro es menos luminoso. En efecto, entre 1802-04 y 1898 las exportaciones reales se multiplicaron por 6 y las exportaciones per cápita apenas se incrementaron en un 58%. Así las cosas, los años muy dinámicos de 1850 a 1895 sirvieron en buena parte para sacar al país del estancamiento del período anterior; sin embargo, el crecimiento fue en alguna medida, aunque modesta, superior a lo requerido para tal recuperación.

CUADRO 4.8
COMERCIO EXTERIOR, 1840-1910

	Valor de exportaciones (miles de pesos oro)	Quantum de exportaciones (Indice, 1865-70=100)	Poder de compra de exportaciones (Indice, 1865-70=100)	Valor de importaciones (Miles de pesos oro)	Quantum de importaciones (Indice, 1866-70=100)
1840/41 - 1844/45	3.306.5	47	311	3.501.52	485

1854/55 - 1857/58	6.353.0	82	102	3.767.23	n.d.
1864/65 - 1869/70	7.394.0	100	100	6.419.74	1004
1870/71 - 1874/75	9.888.2	137	149	8.818.7	141
1875/76 - 1877/78	10.105.5	127	171	7.713.2	142
1878/79 - 1880/81	13.689.1	168	247	10.527.3	191
1881/82 - 1882/83	15.430.5	n.d.	280	11.929.8	231
1888- 1891	12.165.1	170	255	12.119.0	286
1894- 1897	16.533.3	n.d.	385	14.872.3	3056
1898	19.154.1	269	447	11.052.0	3977
1905-1910	14.987.5	266	274	12.832.6	263

FUENTE: Ocampo, *op. cit.*, pp. 84, 98, 141 y 154.

Índice de poder de compra calculado en base en el precio de los textiles, 1841-1958.

Quantum calculado con base en el quantum 1841-45 y el precio de los textiles.

2. Las importaciones

En ausencia de flujos importantes de capital en cualquier dirección, el valor de las importaciones tenía que seguir el comportamiento de las ventas externas del país. Sin embargo, las cifras no muestran siempre la estrecha correspondencia que teóricamente debería existir entre las dos series. Ello se debe en buena parte a las modalidades del sistema aduanero, que se modificaron a lo largo del siglo y que, en términos generales, tendían a deformar las cifras declaradas como importadas. Sin embargo, comparando las cifras nacionales con las que reportaban como exportaciones a Colombia los países con los cuales se hacía el grueso del comercio internacional, es posible construir series relativamente confiables de las compras externas colombianas. El cuadro 4.8 da los valores para algunos años escogidos. Las cifras para 1854-1858 están a todas luces subestimadas. En los años siguientes, el hecho de que sean consistentemente inferiores a las exportaciones se debe, ante todo, a que se trata de cifras f.o.b., lo que quiere decir, que no incluyen los costos de transportes, fletes, seguros, ni los costos financieros que debían asumir los importadores.

Según las cifras disponibles, después del estancamiento del valor de las importaciones que existió hasta mediados del siglo, éstas empezaron un rápido ascenso, paralelo al de las ventas externas. A partir de 1882 el valor de las importaciones se mantuvo aproximadamente constante hasta finales de siglo, aunque sufrió algunas caídas fuertes, sobre todo a mediados de la década del ochenta. Ahora bien, las cifras globales ocultan un fenómeno de primordial importancia, que modificó la capacidad real de importación del país mucho más allá de lo que parece a primera vista. En efecto, el contexto internacional de la segunda mitad del Siglo XIX condujo a una evolución de los términos de intercambio que resultó favorable para el país. Mientras los precios de los productos exportados por Colombia se mantuvieron constantes en términos generales, los de los productos importados, y en particular de los textiles, que constituían la mayor parte de ellos, tendieron a la baja a lo largo del siglo. De este modo, el crecimiento en las exportaciones permitió un aumento mucho mayor de la cantidad de bienes importados. Puede decirse que si, de 1840/45 a 1898 las exportaciones reales crecieron en un 470%, el quantum de importaciones se elevó en cerca del 700%. En términos per cápita mientras que cada colombiano exportaba en 1898, 2.5 veces lo que se había exportado en 1840/45, las importaciones se habían multiplicado por 3.6.

Los textiles fueron el renglón más importante de las importaciones a lo largo del siglo. En la década del cincuenta, aproximadamente dos terceras partes del valor de las compras externas estaban constituidas por telas, en especial de algodón. Tal proporción se mantuvo hasta cerca de 1880; desde entonces hasta finales de siglo las compras de textiles representaron poco más del 50% del valor de las importaciones. Fuera de ello, los alimentos y bebidas, los productos de madera, cuero, papel, vidrio y porcelana surtían de objetos domésticos a los grupos económicamente mejor situados, y representaban entre el 10 y el 20% de las compras del país. Las herramientas y otras manufacturas metálicas, así como productos químicos y combustibles —lo que pudiéramos considerar, un poco laxamente, bienes intermedios y de capital—

oscilaban entre el 10 y el 15% del valor de las importaciones. A fines de siglo se advirtió un rápido crecimiento de este tipo de bienes, probablemente como resultado de la expansión del sistema ferroviario, con sus elevados gastos e instalaciones, rieles y material rodante. Y así como la importación de papel ayudaba a mantener los combates ideológicos que se desplegaban en toda clase de publicaciones, las importaciones de armamentos, aunque no muy elevadas, garantizaban que habría con qué hacer las guerras civiles.

3. Origen y destino del comercio exterior

Antes del despegue exportador de mediados de siglo, el grueso del comercio exterior colombiano se realizaba con las colonias inglesas del Caribe, sobre todo con Jamaica. A partir de 1850 el creciente volumen del comercio se dirigió hacia los países europeos y Estados Unidos. Aunque Inglaterra mantuvo su posición predominante, su participación global tendió a disminuir paulatinamente.

En el proceso tuvo papel importante, sin duda alguna, el hecho de que, al dejar de pagarse las importaciones con oro o moneda, era preciso mantener relaciones comerciales con los países consumidores de tabaco y de los demás productos exportados del país. En efecto, si las exportaciones colombianas anteriores a los años cincuenta, que eran ante todo de metales preciosos y dinero, iban dirigidas en su casi totalidad a Inglaterra, aunque casi siempre a través de las Antillas, a partir de mediados de siglo el auge tabacalero empezó a diversificar el destino de las ventas colombianas. Para finales de la década las exportaciones a Alemania habían llegado a representar alrededor de un 15% y las dirigidas a Estados Unidos un 10% del total. Mientras tanto, las exportaciones a Inglaterra sumaban más o menos el 55% del total. Hacia 1870 Alemania, principal comprador de tabaco, se había convertido en el principal destino de los productos nacionales (40%), seguida por Gran Bretaña (30%), Francia (17%) y Estados Unidos (7%). Diez años más tarde la participación de los cuatro principales países era más equilibrada: Alemania había disminuido a cerca del 20%, porcentaje similar al de Estados Unidos; Inglaterra compraba el 30% y Francia había subido al 25%. Los años siguientes presenciaron una recuperación temporal de Inglaterra y un lento ascenso de Estados Unidos, que desde los años ochenta se convirtió en el principal comprador del café colombiano. Para la primera década del siglo XX el peso creciente de las exportaciones cafeteras acentuó el predominio norteamericano, y para 1910 las exportaciones a Estados Unidos se acercaban al 50% de las ventas del país.

En cuanto a las importaciones, el predominio inglés se mantuvo en forma más consistente, pues hasta cerca de 1880, por lo menos, la mitad de los productos importados venía de la Gran Bretaña; en ello tenía un papel fundamental el comercio de textiles y, en menor medida, el de productos metálicos. Francia, de donde se importaban textiles, vinos, alimentos y artículos de cuero y de jabonería, proporcionó entre 1880 y 1890 un 20% de las importaciones colombianas. El comercio con Estados Unidos, que hasta mediados de siglo había tenido como un componente principal la reexportación de productos ingleses, se mantuvo ante todo con productos alimenticios, como la harina de

trigo, azúcar y manteca. Alemania, cuya participación en las importaciones colombianas creció a partir de la década del setenta, enviaba una serie variada de productos, como alimentos y bebidas (cerveza, manteca y arroz), textiles, sobre todo de lana, y una miscelánea de productos industriales, sobre todo metales y químicos, papel y loza.

LA FUNCIÓN DEL ESTADO

1. Las reformas liberales de mediados de siglo

El gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849), aunque elegido en nombre del conservatismo, contribuyó en forma sustancial a imponer unos principios liberales en el manejo del Estado. Ya para entonces existía un amplio consenso en los grupos dirigentes del país acerca de las funciones económicas que debería asumir el Estado. En primer lugar, predominaba la idea de que éste debería limitar en la medida de lo posible su intervención en la vida económica, dejando las actividades productivas a la iniciativa privada. Correspondería al gobierno el impulso a la educación pública y el desarrollo de las obras de fomento, en especial de las vías de comunicación. Aunque con algunas diferencias sobre la oportunidad de las reformas, casi todos los grupos dirigentes consideraban conveniente desmontar los sistemas tributarios coloniales centrados en los monopolios (tabaco y aguardiente), que constituían un serio obstáculo a la actividad privada. Pero sobre todo, se había impuesto la idea de que el desarrollo económico dependería en primer lugar del crecimiento del comercio internacional, para lo cual era indispensable fomentar en el país el desarrollo de la producción de bienes agrícolas y mineros que pudieran entrar en los mercados mundiales. Acorde con estos principios, la reforma arancelaria de 1847 redujo y simplificó los gravámenes a las importaciones. Al mismo tiempo, el gobierno promovió la privatización parcial del negocio del tabaco, reorientándolo hacia el mercado externo. El Congreso fue aún más lejos en 1848, al decretar la abolición del monopolio, aunque sujetando la exportación y luego la producción de la hoja a gravámenes, que fueron eliminados poco después (véase el capítulo anterior).

La administración de José Hilario López (1849-1853), elegida en un clima de fortalecimiento del liberalismo, aceleró los esfuerzos de ruptura con el pasado colonial. Además de medidas de profundo impacto social, como la abolición de la esclavitud y la reiteración de la eliminación de los resguardos, se enfrentó al sistema de crédito eclesiástico, al autorizar la redención de los censos mediante el pago al Estado del 50% del capital de la deuda: el tesoro público continuaría pagando los intereses respectivos. Además, debió enfrentar la situación de drástica caída de los ingresos fiscales provocada por la reducción de las tarifas aduaneras y la eliminación del monopolio del tabaco, que constituían los dos principales recursos fiscales. Por supuesto, los ideólogos liberales consideraban que la disminución de los ingresos aduaneros sería temporal y que el incremento en el tráfico internacional generado por la exportación de tabaco y por la disminución de los impuestos a las

importaciones conduciría a una recuperación de los ingresos del Estado. Sin embargo, el incremento en el recaudo aduanero no fue muy rápido, y sólo en 1852/53 se superaron los niveles de comienzos de la década del cuarenta. Como existía una fuerte renuencia al establecimiento de nuevos tributos, el Secretario de Hacienda, Manuel Murillo Toro, propuso una serie de medidas que, bajo el mote de “descentralización de rentas”, produjeron una drástica transformación del sistema fiscal nacional.⁸

Hasta ese momento, el sistema vigente seguía siendo en esencia el que había regido durante la Colonia⁸. Las rentas estancadas constituían la más importante fuente de ingresos brutos del gobierno, a las que se añadían, en segundo término, los derechos de importación. Dos impuestos a la producción, el diezmo (que recaía sobre la producción agropecuaria y se destinaba al mantenimiento del culto, aunque era recaudado por el Estado) y el quinto de oro (un impuesto sobre la producción del metal, que osciló entre el 3 y 6% de su valor) tenían alguna importancia, mientras que un conjunto de ingresos marginales (papel sellado, amonedación) completaban el sistema. Como puede verse en el cuadro 4.9, en 1848 los monopolios representaban el 56% de los ingresos y las aduanas el 22%. Como los costos de recaudación de los monopolios eran bastante elevados, los ingresos totales netos apenas llegaban a \$1.800.000. Con base en ellos debía el gobierno sostener los gastos del ejército y los salarios de la administración, que en conjunto superaban los ingresos netos del gobierno. Con frecuencia no era posible siquiera cubrir por completo los salarios y pensiones de los militares y empleados y, por tanto, las sumas que se apropiaban presupuestalmente para obras de fomento y otros gastos menos imperiosos no se ejecutaban. Por tanto, la idea liberal de mantener una escasa actividad del Estado resultaba reforzada por la obvia incapacidad de éste de emprender una verdadera política de fomento.

Las leyes de “descentralización de rentas y gastos”, aprobadas en 1850 y 1851, cedieron a las provincias las rentas de diezmos y quintos, así como los ingresos por aguardientes, peajes, fundición de oro y otros menores. Simultáneamente se dejaba en manos de éstas el pago de sus propios funcionarios, el impulso a las vías de comunicación y el mantenimiento de la educación y del culto. Las leyes de descentralización autorizaban a las provincias para modificar en el futuro sus sistemas de rentas, eliminando algunas de las que se habían cedido y creando nuevas formas de ingreso. Los liberales esperaban que se procediera a abolir aquellos impuestos que ellos consideraban más opuestos al desarrollo económico, en particular el impuesto a la producción agrícola —el diezmo—.

CUADRO 4.9
INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1847-1906
(Miles de pesos)

	Aduana	Tabaco	Aguardient	Sal	Quinto	Diezmo	Papel	Degüell	Emisió	Otros	Total
--	--------	--------	------------	-----	--------	--------	-------	---------	--------	-------	-------

⁸ Sobre los aspectos fiscales el trabajo más detallado es el de “Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX”, en Fedesarrollo, *Ensayos sobre historia económica colombiana*, Bogotá, 1980.

1847	688	839	152	472	126	178				308	2553
1851	721	100	146	479	18	250					2189
1860	514			669						241	1424
1870	1575			758							2884
1880	3488			1500							4910
1890	5000			1850			400	933	600		9640
1895	8000			2200			488	970			13113
1906	7122		2095	1153			409	1489			16745

Los datos para 1890 y 1895 son de presupuestos aprobados; en los demás casos se trata de ingresos reales.

FUENTE: *Memorias de Hacienda, 1871-74*; Pérez, op. cit.; DANE, *Boletín Mensual de Estadística*, No. 257-58, Bogotá, dic. 1972 enero 1973.

Los efectos de la reorganización fueron muy amplios. Si aceptamos las cifras de Salvador Camacho Roldán, las provincias aumentaron sus ingresos de unos \$300.000 anuales en 1849 a \$900.000 en 1851 por el solo efecto de la cesión de rentas nacionales⁹⁹. De este modo se conferían algunos ingresos estables y cierta autonomía administrativa a provincias antes manejadas desde Bogotá, lo que era sin duda una razonable iniciativa. De ella se esperaba no solamente que produjera beneficios materiales y fiscales, sino el desarrollo de la capacidad política de los ciudadanos y de la habilidad administrativa local, en un país acostumbrado a delegar la solución de sus problemas en instancias ajenas.

Las provincias tendieron a abolir, como se había previsto, el impuesto de los diezmos, que para 1853 había desaparecido en todas ellas. Los quintos sobre el oro fueron eliminados inmediatamente en Antioquia, principal productor, con lo cual se desgravó por completo su producción y exportación. El monopolio del aguardiente se suprimió también en más o menos la mitad del país.

Las provincias intentaron reemplazar los ingresos que perdían apelando ante todo a la "contribución directa", la cual revivía un impuesto que se había intentado establecer, sin mayor éxito, en la década del veinte. Este gozaba de particular acogida entre los liberales, pues se juzgaba más equitativo y menos opresivo de la actividad privada. En la mayoría de las provincias se estableció un porcentaje del 1% sobre la renta de los contribuyentes, las que eran establecidas por juntas especiales; en algunas, sin embargo, se fijaron cuotas

⁹⁹ Salvador Camacho Roldán, *Memorias*, Medellín, s.f., 159-160.

a cada municipalidad para que ésta las asignara. Aunque las sumas recaudadas de la contribución directa no fueron muchas, en conjunto las provincias elevaron sus ingresos durante las décadas siguientes en forma significativa.

2 La era de los radicales

En general, el sistema tributario surgido de las leyes de 1850 y 1851 continuó vigente hasta la década de 1880. En cierto modo constituía la base tributaria de la organización política federal, establecida, a partir de 1855 y que fue consagrada en las constituciones de 1853, 1858 y 1863. El gobierno central, pese a la disminución de impuestos, se benefició con el aumento de los ingresos aduaneros estimulado por el auge exportador de 1850-1875, de tal modo que para la década del sesenta recuperó los niveles de los cuarenta. Sin embargo, si bien los ingresos brutos eran similares, la situación fiscal resultaba más cómoda, por dos razones principales: a) Los ingresos netos se incrementaron mucho, pues los principales recursos tributarios de los cuarenta eran los monopolios, que tenían un costo de recaudación muy elevado (en el tabaco se acercaban al 50%), mientras que en el régimen posterior a 1850 la principal fuente de ingreso fue la aduana (con costos de recaudación cercanas al 10%); b) Los gastos militares del gobierno central fueron descendiendo paulatinamente al disminuir el número de pensionados y veteranos de las guerras de independencia. En cualquier caso, el sistema tributario nacional diseñado a mediados del siglo sólo permitía recaudos bastante bajos en comparación con otros países latinoamericanos. De tales tributos, los de aduanas y salinas, que se habían reservado como monopolio nacional, representaban usualmente más del 90% de los ingresos totales; a ellos se añadían los valores pagados por los cesionarios del ferrocarril de Panamá.

La renta de aduanas resultaba de importancia no sólo como fuente de ingresos del Estado sino por su impacto sobre el comercio exterior del país y sobre el conjunto de la actividad económica. En su organización y en la fijación de los niveles del gravamen, además del interés en garantizar los ingresos mínimos necesarios del gobierno, tenían incidencia consideraciones de diverso orden, como las relativas a la conveniencia de un régimen liberal para estimular el comercio exterior y desestimular el contrabando. A partir de 1854 un conjunto de argumentos ligados a la importancia de las tarifas para la protección de algunas ramas de la "industria nacional", que habían tenido algún peso en la década de 1830 y habían sido esgrimidas con mucha energía por los artesanos a comienzos de la década de 1850, dejaron de hacer parte del debate económico, ante la creciente unanimidad de los grupos dirigentes del país en torno a la conveniencia de un régimen de libre cambio.

En la práctica, los niveles de los gravámenes aduaneros se movían entre dos límites relativamente rígidos: dada la facilidad del contrabando y la desorganización estatal, no era posible superar ciertos niveles sin que el efecto fiscal resultara negativo; por otro lado, el ideal liberal encontraba un límite infranqueable en las necesidades fiscales. La evolución de la política

arancelaria entre los años cincuenta y setenta estuvo sujeta así a un vaivén constante entre los principios liberales y las necesidades del fisco¹⁰.

En efecto, la tarifa de 1847, la más liberal del siglo pasado, fue sujeta en la década siguiente a periódicos recargos, que elevaron el arancel promedio a un 30%, un nivel similar al que prevalecía antes de la reforma adoptada en dicho año. A comienzos de la década siguiente, en 1861, se realizó una de las reformas más importantes del sistema aduanero. Hasta entonces el sistema dominante había sido el de fijar unos derechos específicos a cada mercancía; así, una larga lista de productos indicaba cuántos centavos debía pagar cada kilogramo de azúcar o de muselina ordinaria. Este sistema había tratado de determinar los impuestos específicos teniendo en cuenta el costo de cada producto, de tal manera que su intención era funcionar indirectamente como un impuesto proporcional al valor del producto. A partir de 1861 se decidió agrupar todos los productos en un número reducido de categorías, y cobrar por cada una de ellas un determinado derecho. De este modo se tendía a independizar el impuesto del valor del producto y a relacionarlo fundamentalmente con su peso, con lo cual se lograba en alguna medida el objetivo de reducir el contrabando, pues los productos más caros en relación con su peso, y que habría sido más fácil introducir en forma clandestina, pagaban un impuesto muy bajo sobre su valor. A la inversa, los productos de menor valor en relación con el peso, y que resultaban con un gravamen elevado, eran por su volumen y su peso, de muy difícil transporte por vías ilegales y ocultas. Por supuesto, la equidad del sistema era muy baja, pues resultaban con menores impuestos proporcionales los productos de mayor precio, con lo que se tendía a cobrar menos impuestos a los consumidores de base alta.

El sistema, en todo caso, era la simplicidad misma: inicialmente sólo existían tres clases: las importaciones libres, y las que pagaban 5 y 30 centavos por kilogramo. La última incluía los textiles y, como es obvio, no era preciso abrir los fardos sino cuando el comerciante sostenía que traía productos de las dos primeras clases, que representaban una proporción relativamente limitada de las importaciones. Disminuían así los costos para el gobierno y los de los comerciantes (demoras, empaques y reempaques, riesgos de arbitrariedad, etc.). Poco a poco se fue haciendo más complejo pero en esencia se mantuvo hasta finales de siglo; desde comienzos de la época regeneradora, sin embargo, el número de clases aumentó en forma significativa.

Adicionalmente, la reforma de 1861 significó una reducción fuerte de los impuestos aduaneros, mayor en el caso de los textiles y otros productos finos. La tarifa media volvió a acercarse al 25% del valor de los productos importados. Como en la década de 1850, los años siguientes presenciaron una serie de pequeñas modificaciones, que reducían los derechos sobre algunos productos y los elevaban sobre otros, pero que en general tendieron a aumentar la tributación sobre las importaciones. Para 1868 la tarifa sobre los

¹⁰ Sobre la política arancelaria, véase Ocampo, "Libre cambio y proteccionismo en el siglo XIX", en José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización*, Bogotá, 1984

textiles era de 45 centavos el kilogramo, probablemente como resultado de las urgencias fiscales del gobierno. Luego de un intento, en 1870, de disminuir las tarifas sobre los textiles de consumo masivo, comenzó un nuevo proceso de incremento de los impuestos, que recibieron un recargo del 25% en 1874 y del 33 al 40% en 1877. Para 1880 la tarifa media había llegado aproximadamente al 45%. Curiosamente para un sistema que no tenía ninguna intención proteccionista, era notable el sesgo contra los textiles de mayor consumo: las telas baratas de uso general sufrieron gravámenes cercanos al 100% para finales del período liberal, los que sólo volvieron a alcanzarse a comienzos del siglo XX. Un importante factor en tan inesperada secuela fue por supuesto la facilidad de mantener tarifas crecientes sobre el valor de bienes que tendían secularmente a la caída de los precios: el consumidor local acababa simplemente perdiendo parte de los beneficios de la disminución de los precios de las telas en Europa.

La renta de salinas, por su lado, que llegó a unos \$1.5 millones para 1880, se originaba en el monopolio de la sal producida en Zipaquirá, Nemocón y otras fuentes menores en Cundinamarca y Boyacá. Inicialmente arrendadas a particulares, durante la segunda mitad del siglo fueron administradas directamente por el gobierno: los costos de administración oscilaban entre el 20 y el 30% de los ingresos. El gobierno modificó con frecuencia los precios de la sal, que pasó de 40 centavos en 1800 a 65 hacia 1850 y a \$2 en 1876: las necesidades fiscales motivaban dichos aumentos, que a su vez estaban limitados por la competencia de la sal marina. Por otra parte, vale la pena destacar que las salinas estatales sólo colocaban sus productos en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Santander, y en alguna medida en el Tolima. El Cauca se abastecía sobre todo con sales peruanas, los Estados de la costa con sal marina y Antioquia con sus propias salinas y algo de importaciones. Con el objeto de proteger el monopolio se establecieron derechos de internación creciente para las sales de La Guajira y Galerazamba, pero a pesar de que el derecho llegó a ser superior al precio de la sal de Zipaquirá, no logró imponerse el consumo de éste a las poblaciones del río Magdalena: el contrabando derrotó siempre el monopolio.

El último ingreso de alguna significación se derivó del ferrocarril de Panamá, abierto en 1855. En esta empresa el gobierno tenía, según el contrato original de 1850, el derecho a adquirir el ferrocarril por \$5.000.000 en 1875, por \$2.000.000 en 1895 o gratuitamente en 1904, además de recibir el 3% de las utilidades. En 1867 Colombia renunció a adquirirlo y lo dio en propiedad plena a la Compañía del Ferrocarril, mediante el pago de un subsidio anual al tesoro nacional de \$250.000. Aunque en 1870 el gobierno estuvo dispuesto, ante la crisis temporal de la Compañía, a que el subsidio se redujera a \$100.000, el Congreso no aprobó la negociación, y esta suma entró cumplidamente en las arcas públicas hasta 1880. En este año, y con el objeto de conseguir capital para el Banco Nacional que proyectaba el gobierno de Rafael Núñez, se negoció un anticipo de la participación estatal en el ferrocarril: el gobierno recibió un préstamo de \$2.000.000, como avance por 27 anualidades futuras. Cuando se separó Panamá no se habían reanudado los pagos.

Como es lógico, durante la época federal se fortaleció la tendencia a la descentralización fiscal iniciada en 1850 (véase el cuadro 4.10). La Constitución de 1863 otorgaba a los Estados una mayor autonomía para la determinación de sus propios tributos y para el manejo de los gastos, y como el gobierno nacional tenía funciones muy limitadas en campos como la educación y la apertura de vías de comunicación, las administraciones regionales se vieron obligadas a buscar cómo establecer un sistema fiscal más o menos productivo. Varias de ellas trataron de mantener la "contribución directa" (Santander, Boyacá, Cauca, Tolima y Cundinamarca), ligada a transacciones de riqueza más o menos arbitrarias o a catastros de difícil establecimiento. A pesar de que tal contribución era la favorita de los liberales, por su supuesta simplicidad, por ser proporcional a la riqueza de las personas y por no interferir directamente con las actividades productivas, nunca fue muy exitosa, produjo conflictos y oposiciones políticas de diferente magnitud, aún por estudiarse, y el ingreso que generó no fue tan alto como se esperaba. Pero no deja de ser notable, en un país tan reacio a todo impuesto sobre la propiedad y hasta cierto punto tan controlado por los propietarios, que se estuvieran aclimatando los impuestos a la renta y al patrimonio, y que para 1873 alcanzaran a conformar más del 15% de los ingresos de los Estados.

CUADRO 4.10
INGRESOS REGIONALES
(Miles de pesos)

	1848	1873/74	1882	1905
Antioquia	58	397	858	305
Bolívar	36	202	328	72
Boyacá	11	122	179	
Cauca	31	158	752	688
Cundinamarca	8	441	804	372
Magdalena	26	79	230	
Panamá	10	318	259	
Santander	39	236	458	182
Tolima	12	151	188	
Total	228	2103	4057	

FUENTE: Pérez, *op. cit.*, pp. 199-205 y 260; *Anuario Estadístico*, 1905, pp. 256-8.

Pero como lo muestra el cuadro 4.11, los impuestos más exitosos fueron los indirectos, cuya participación fue creciendo a lo largo del período. Para 1882 el monopolio del aguardiente era una fuente central de ingresos para Antioquia y Santander; los únicos Estados donde no existía eran Cundinamarca y Panamá. Resulta sorprendente el elevado producto del monopolio en Antioquia, donde generaba \$435.000 anuales, más que en el resto de la República. Con el nombre de derechos de consumo figuraban una serie de tasas que a veces se aplicaban a productos locales y a veces a productos importados. El más importante de ellos era, sin duda, el que gravaba el consumo de carne, con el nombre de derecho de degüello: Antioquia y Santander obtenían los mayores ingresos de esta base.

En aquellos casos en los cuales la imposición recaía sobre productos extranjeros, se trataba en la práctica de una sobretasa sobre los impuestos de aduana. Casi todos los Estados, en diferentes grados —Cundinamarca era el que mayores ingresos derivaba de ello— habían establecido pontazgos y peajes que gravaban la introducción y el movimiento de mercancías. Muchos analistas de la época se quejaron con frecuencia de la tendencia a erigir peajes, especies de aduanas interiores que dificultaban el desarrollo del comercio interno del país.

CUADRO 4.11
PRINCIPALES INGRESOS DE LOS ESTADOS, 1873/74 Y 1882
(Miles de pesos)

	1873/84	1882
Aguardientes	394	853
Contribución directa	356	315
Degüello	425	780
Derechos de consumo	248	888
Peajes	176	196
Salinas	64	48
Papel sellado	107	315
Total	2.103	4.0571

FUENTE: Pérez, op. cit., pp. 199 y ss.

3. La regeneración

Los años de 1878 a 1886 marcan un período de transición hacia una orientación política drásticamente diferente en el gobierno nacional. El descontento conservador con los gobiernos liberales se fue reforzando por el convencimiento de que las instituciones de 1863 no ofrecían garantías adecuadas para el progreso del país: el exceso de autonomía provincial había conducido a una permanente crisis política de los gobiernos estatales, sujetos a frecuentes variaciones y revoluciones. El clima de intranquilidad se consideraba, lógicamente, nocivo para el desarrollo económico, y un buen sector liberal comenzó a considerar que era preciso mejorar sustancialmente la capacidad del gobierno central para mantener la paz, aunque no exigiera robustecer los poderes del presidente y del gobierno central. Además, entre algunos grupos liberales se consideraba que la paz sólo vendría cuando se lograra un acuerdo con la Iglesia, pues las tensiones alrededor del problema de la educación laica o religiosa y varias normas restrictivas de la actividad clerical expedidas por los gobiernos liberales contribuían a mantener un ambiente de conflicto político.

Desde 1878, cuando fue elegido presidente el liberal independiente Julián Trujillo, se iniciaron algunos de los cambios políticos que proponían los defensores de una "regeneración" administrativa del país, y que estaban orientados por Rafael Núñez. La administración de este último entre 1880 y 1882 introdujo algunas modificaciones importantes en la política económica del gobierno, las cuales se hicieron más radicales después de 1886, cuando el conservatismo, con el apoyo del sector radical nuñista, recuperó el poder político y pudo transformar las instituciones políticas del país.

La transición política estuvo en parte condicionada por las dificultades crecientes que estaba encontrando el modelo económico exportador propugnado por los liberales. Las condiciones internacionales afectaron negativamente los precios de los productos de exportación, y entre 1876 y 1884 fueron varios los años de crisis del comercio exterior, con sus usuales repercusiones en los ingresos del gobierno. Sin embargo, no tenía el grupo regenerador una ideología económica muy diferente a la de los radicales, y sólo Núñez, que había vivido en Europa por más de una década, abrigaba una visión diferente de la situación económica, aunque poco sistemática. En particular, no comulgaba con la ideología rígida de los liberales, y estaba dispuesto a abandonar los dogmas del libre comercio o a aceptar la participación del Estado en esferas de la vida que los liberales tradicionales preferían dejar en manos de particulares.

Los cambios más notables en la política fiscal se concretaron en el terreno de la tarifa aduanera. Ya desde 1880 los cambios arancelarios anunciaban un aumento en las tarifas. En 1883 se elevaron bruscamente las tarifas y en 1884

se hizo un nuevo incremento, en una forma que multiplicó las clases arancelarias existentes hasta entonces. Como con la centralización que comenzó a aplicarse a partir de 1886 desaparecieron los impuestos de consumo a los productos extranjeros que cobraban hasta entonces los Estados, el gobierno central estableció un recargo compensatorio del 25% en 1887, cuyos rendimientos se cedieron a los departamentos. En todo caso, la situación final entre 1886 y 1890 parece haber sido la de unas tarifas superiores a las de 1877-78: la tarifa promedio sobre el valor de las mercancías alcanzó aproximadamente el 36.5%. A partir de entonces, el arancel se vio afectado por la devaluación monetaria, pues al fijar los impuestos en valores específicos por kilogramo, el valor real de las sumas pagadas, comparado con los precios en oro, tendía a disminuir; esta baja fue compensada con nuevos recargos establecidos en 1895 y 1897, que a duras penas mantuvieron la tasa tributaria en niveles vecinos al 30% del valor de las importaciones. De esta manera, los aranceles ad valorem aumentaron en los años anteriores a 1879 más que en la década siguiente y tendieron a caer en los años noventa.

Lo anterior muestra que las interpretaciones tradicionales que atribuyen a Núñez y a la Regeneración el establecimiento de un fuerte proteccionismo aduanero son infundadas. Es cierto que las tarifas subieron, pero no en una forma que pueda considerarse una ruptura de la situación prevaleciente bajo el régimen liberal. Por otra parte, no parece que la selección de los productos cuyas tarifas fueron amplificadas en forma más drástica representara una verdadera política de protección a sectores del trabajo nacional. Los aumentos se advirtieron en productos alimenticios, como el arroz, la manteca y la harina de trigo, pero para la década de 1890 fueron reducidos paulatinamente, de modo que los gravámenes al arroz y a la harina eran bastante bajos. Los impuestos a los textiles se elevaron bruscamente en 1885, pero ya a fines de la misma década tornaron a niveles muy parecidos a los que regían antes de la Regeneración.

Además de las reformas en la tarifa aduanera, la política fiscal característica de la Regeneración se empeñó en aumentar los ingresos del gobierno central buscando nuevas fuentes rentísticas. A partir de 1886 se estableció el impuesto nacional de degüello, en reemplazo de los impuestos departamentales del mismo nombre. En 1892 se determinó que la fabricación y venta de cigarrillos sería monopolio oficial, que por un tiempo se ejerció mediante contratos con fabricantes privados. El intento de crear un monopolio a los fósforos no fue exitoso y desde 1900 se decretó nuevamente la libertad de fabricación y venta de este producto. En 1895 se consagró un impuesto a las exportaciones de café, que provocó una permanente oposición y que tuvo que levantarse rápidamente, pues coincidió con una época de caída de los precios del grano.

Las anteriores medidas no desembocaron en una elevación clara de los ingresos del gobierno central: más bien, si se reducen a moneda de oro, parecería que disminuyeron ligeramente. Mientras tanto, los egresos del Estado habían subido: desde la primera administración de Núñez crecieron los

gastos en servicios diplomáticos, el ejército permanente fue más grande, los de justicia se hicieron nacionales a partir de 1886 y el gobierno hizo algunos intentos de subsidiar en mayor cuantía las obras públicas e incluso algunas empresas privadas. Como el período estuvo afectado por una inestabilidad política aguda, y hubo guerras civiles en 1885, 1895 y 1899-1902, el problema fiscal del gobierno fue generalmente muy grave. Para enfrentarlo se recurrió con frecuencia a un mecanismo que tenía antecedentes muy limitados: la emisión monetaria.

En efecto, desde 1880 Rafael Núñez había establecido el Banco Nacional, con la idea de que sirviera ante todo para hacer préstamos al gobierno. Aunque inicialmente se planteó la institución como un banco mixto, el capital privado no veía con simpatía una entidad en la cual el gobierno, siempre en dificultades, iba a ser el principal accionista y al mismo tiempo un importante deudor: las acciones privadas no fueron suscritas y el gobierno tuvo que suministrar todo su capital, para lo cual utilizó el anticipo de las regalías del ferrocarril de Panamá. Inicialmente el banco tenía la autorización de emitir billetes respaldados en oro, en condiciones similares a las de los bancos privados. Su reducido capital se mantuvo prestado al gobierno en una alta proporción: en 1884 éste le debía cerca de un millón de pesos. La guerra de 1885 agravó los problemas fiscales del gobierno, que autorizó al banco a elevar la emisión hasta \$2 millones, eliminando la obligación de cambiarlos por moneda metálica: el billete del banco se hacía pues inconvertible. Simultáneamente se decretó que los particulares podrían pagar hasta el 70% de sus obligaciones con el Estado, y el 50% de las que tuvieran con los bancos, en billetes del Banco Nacional: los bancos que no aceptaran tal medida quedarían incapacitados para emitir sus billetes. La eliminación de la convertibilidad se consideraba una medida provisional, y el gobierno se comprometía a hacer el cambio por moneda de plata, con base en los ingresos, muy hipotéticos, de negociaciones futuras con las compañías del canal y del ferrocarril de Panamá. Aún más, el gobierno anunció que pagaría un 12% anual sobre los billetes, el cual se cancelaría al hacerse cualquier pago al Estado.

Como se ve, el gobierno estaba tratando al billete como un documento de deuda pública. Durante todo el año mantuvo la idea de que el Estado debía reconocer la diferencia entre el valor de los billetes y la moneda metálica, pues aquéllos se encontraban ya bastante depreciados y, terminada la guerra, dispuso que la circulación de billetes del Banco Nacional se reduciría progresivamente hasta \$1.5 millones. Sin embargo, la paz no trajo la recuperación fiscal del gobierno y éste, sin moneda metálica, sin posibilidad de obtener crédito externo y con gastos elevadísimos por cubrir, decidió en febrero de 1886 determinar que la unidad monetaria del país sería el billete de un peso del Banco Nacional. A partir del 1º de mayo, los billetes del Banco Nacional serían admisibles en todas las transacciones privadas y públicas del país. Se entraba con esto en un régimen de papel moneda, aunque se mantuvo por unos meses más la ilusión de su convertibilidad y se ordenó que toda la moneda metálica que engrosara las arcas públicas se depositara en el

Banco como respaldo a los billetes. Durante el mismo año se prohibió la estipulación de monedas diferentes en los contratos privados o públicos, y se autorizó al gobierno a emitir hasta \$5 millones, mientras a éste le entraban los valores de un empréstito —totalmente imaginario— por \$15 millones, autorizado por el Consejo Legislativo. A partir de entonces comenzó un proceso marcado por la incongruencia de la política monetaria estatal, que reiteró sucesivamente que debía limitarse la emisión monetaria y que debía recogerse el billete en circulación para su cambio por moneda metálica, mientras se facultaba al gobierno para realizar emisiones cada vez mayores: en 1887 se elevó el volumen que podía ser emitido a \$12 millones, suma considerada por Núñez como aquella que podía ponerse en circulación sin que se depreciara el billete.

El establecimiento del régimen de papel moneda de curso forzoso produjo una reorganización en el sistema bancario privado, pues la pérdida del derecho de emisión debilitó algunas de estas instituciones hasta obligarlas a desaparecer: de los 40 bancos que existían aproximadamente hacia 1880 sólo quedaron 14 hacia 1892. El impacto fue particularmente grave en algunos departamentos como Antioquia, donde se había venido consolidando la función de la banca en la actividad comercial regional. Por otra parte, el billete del Banco Nacional reemplazó una serie de monedas locales, expedidas por multitud de instituciones (lo que en cierto modo restringía la circulación de los billetes bancarios a los gremios comerciales, capaces de juzgar la solidez de los emisores), por un billete único nacional, aceptable en todos los rincones del territorio nacional. Adicionalmente el billete del Banco Nacional, al sustituir la moneda metálica, permitió una relativa independencia del régimen monetario interno y de la situación de la balanza comercial: dentro del régimen anterior, bajo el patrón oro, las fluctuaciones de la balanza externa provocaban estrechez o abundancia de moneda en la circulación interna, en la medida en que se importaba o exportaba metálico para compensar los déficit o superávit de la balanza. Teóricamente, al menos, el gobierno obtenía así un instrumento que le permitía regular la circulación interna con independencia relativa del cambio externo.

Algunos autores han atribuido también algunos efectos benéficos al papel moneda sobre la actividad productiva. El propio Caro le asignó en 1892 efectos favorables en la creación de nuevas empresas, la minería, la actividad agrícola y el comercio exterior. Miguel Urrutia ha argumentado que existió una relación estrecha entre la devaluación generada por las emisiones monetarias y la expansión del cultivo del café. En efecto, de acuerdo con este autor, la inflación inducida por las emisiones no estuvo acompañada por una elevación paralela de los salarios; la reducción de las remuneraciones reales de los trabajadores amplió así el margen de ganancias de los productores de café. Al mismo tiempo, el aumento de la tasa de cambio operó en general como un subsidio a los exportadores y fue particularmente favorable para los cafeteros en los años de bajos precios internacionales del grano. El debate sobre esta hipótesis ha sido animado pero poco concluyente: Marco Palacios ha sostenido que una situación similar sólo se dio entre 1888 y 1893, pero que no resulta

una tesis válida para todo el período de 1880 a 1899, pues en esos años los costos de producción crecieron más rápido que la tasa de cambio; sin embargo, casi todo el incremento de costos es atribuible a los últimos cuatro años del siglo, por lo que resulta todavía defendible la hipótesis de Urrutia para el período 1880-1896¹¹.

La emisión, estimulada siempre por déficit fiscales, se hizo dentro de niveles moderados, al menos hasta 1898: para mediados de este año existían unos \$31 millones en circulación, y la tasa de cambio sobre el exterior era cercana al 300% del peso-oro, o sea que en los doce años anteriores la tasa media de devaluación había sido ligeramente inferior al 10% anual. A pesar de esto, la hostilidad contra el papel moneda era bastante amplia, y no se reducía únicamente a los opositores liberales del gobierno: los sectores conservadores antioqueños, vinculados estrechamente con los bancos privados, compartían el argumento de los banqueros radicales de que era necesario amortizar el papel moneda y reemplazarlo por moneda metálica. La hostilidad al sistema monetario de la Regeneración, considerado por otra parte un expediente de emergencia, que debía suprimirse tan pronto como el gobierno tuviera los recursos para redimir los billetes en circulación, encontró nuevos motivos cuando se demostró que el Banco, con conocimiento del gobierno, había emitido en 1889 elevadas sumas en forma clandestina y por encima de los límites legalmente autorizados. Esto condujo a que la ley ordenara en 1894 la disolución del Banco, el retiro del papel moneda y la autorización a los bancos privados para emitir nuevamente sus billetes. Sin embargo, nada se hizo en este sentido, y por el contrario, el Congreso de 1898 autorizó nuevas emisiones para cubrir gastos del gobierno por \$9.000.000, lo que representaba un incremento del circulante de casi un 30%, bastante elevado en un período de paz, y que se tradujo en una devaluación superior al 65% en el período de agosto de 1898 a agosto de 1899. En octubre de este año comenzó la Guerra de los Mil Días, y el gobierno multiplicó aceleradamente la emisión de billetes, hasta niveles insólitos. De los \$40 millones en circulación que había a comienzos de la guerra se pasó a unos \$1.000 tres años después.

De esta manera, entre 1886 y 1898, el papel moneda fue un sistema de financiación adicional del Estado y permitió mantener una circulación monetaria, que operó sin demasiados problemas mientras se mantuvo dentro de límites más o menos estrechos. Por el contrario, la emisión acelerada de 1898 a 1902 desorganizó radicalmente el sistema monetario y dejó una difícil herencia a los gobiernos posteriores y una fuerte tendencia al manejo restrictivo de la oferta monetaria, por temor a caer en los excesos de finales de siglo.

4. El problema de la deuda externa

¹¹ Miguel Urrutia, *Cincuenta años de desarrollo económico colombiano*, Medellín, 1979, Capa 2 y . 3. y Marco Palacios, *El café en Colombia, 1850-1970: una historia económica, social y política*, 2ª ed., Bogotá, 1983

La gigantesca deuda externa heredada de la Independencia y de la Gran Colombia (véase el capítulo anterior) se convirtió en una fuente continua de dificultades en la segunda mitad del siglo XIX. Generalmente, el gobierno trató de reservar algunos ingresos fiscales para garantizar el pago a los acreedores. Sin embargo, al enfrentar dificultades inesperadas, en especial aquellas asociadas a las guerras civiles, suspendía los pagos. La acumulación de intereses no pagados elevaba entonces el saldo de la deuda, por lo cual el gobierno prefería aplazar todo pago hasta buscar una nueva negociación con los acreedores.

Hasta 1845 Colombia no pagó un solo centavo a los acreedores extranjeros, por lo cual la deuda había subido ya, con sus intereses, a \$35.4 millones. Los acreedores aceptaron entonces reducir el valor de la deuda a \$33.1 millones, y aplazar el cobro de intereses sobre la mitad de ella hasta 1861; la otra mitad de la deuda pagaría intereses del 1% anual durante cuatro años. Esta tasa iría aumentando paulatinamente hasta llegar al 6%. A pesar de que las condiciones no resultaban muy onerosas, el país sólo canceló los intereses hasta 1853, y buena parte de ellos en papeles de deuda del Perú.

En 1861 se firmó un nuevo convenio, que determinó el valor de la deuda hasta entonces en \$36.2 millones. Según el nuevo arreglo, el gobierno se comprometía a reservar una proporción creciente de las rentas de aduanas y la totalidad de los ingresos del ferrocarril de Panamá para su servicio, y entregó a los acreedores, como prima especial, 1.757.200 hectáreas de tierra. En los años siguientes (1861-72) Colombia pagó parcialmente los intereses de la deuda, por un valor cercano a los \$300.000 anuales. Además, el gobierno inició el sistema, muy controvertido, de comprar bonos de deuda a precio de mercado: entre 1861 y 1872, con un desembolso en efectivo de \$370.294, compró papeles de deuda por un poco más de \$3 millones. Dicho mecanismo, conocido como el de "la verdad de la deuda", hacía conveniente para el país suspender el servicio de la deuda para provocar su depreciación, con el objeto de redimir su capital sin pagar los intereses.

En todo caso, como los pagos efectivos por intereses resultaban inferiores al 1% del capital adeudado durante los sesenta, y el Estado no cumplió la totalidad de sus compromisos (nunca se entregó a los acreedores el valor de las participaciones del ferrocarril de Panamá ni la totalidad de la cuota reservada de aduanas), se estuvo buscando desde 1870 una renegociación, que finalmente llevó al convenio de 1873. Los acreedores aceptaron borrar casi dos terceras partes de la deuda, que fue reducida a \$10.000.000 de pesos. Los intereses se pactaron en un 4.5% anual. Para garantizar el pago de estos valores se hipotecó la aduana en la suma de \$450.000. De este modo la deuda quedó representando aproximadamente cuatro veces el presupuesto nacional, y los intereses significaron una carga que en 1873 era de un 12% y a finales de la década no ascendía al 10% de los ingresos del gobierno. Por lo demás, el convenio suprimía los compromisos relativos al ferrocarril de Panamá y a las salinas.

La perspectiva de una normalización de la situación de crédito del país empezaba a ser atractiva para los dirigentes del Estado. En efecto, la posibilidad de que el país adquiriera nuevos empréstitos parecía abrirse, y por ello personas como Salvador Camacho Roldán insistieron en la necesidad de que el país cancelara puntualmente sus obligaciones. Dada la existencia de una oferta creciente de capitales europeos, la posibilidad de que el desarrollo de los ferrocarriles, por ejemplo, pudiera financiarse mediante nuevos recursos externos parecía muy atractiva. Por ello los gobiernos de la década del setenta trataron de cumplir cuidadosamente sus compromisos, y así lo hicieron hasta marzo de 1879, cuando se suspendieron nuevamente los pagos; para ese momento la deuda se había reducido levemente, a \$9.6 millones. No es fácil comprender los motivos que determinaron la nueva suspensión, después que se habían cancelado los valores correspondientes a los años más difíciles, como fueron los de 1875-77, cuando el país estuvo en guerra civil.

Una vez normalizada la situación de orden público después de la guerra civil de 1885, el gobierno intentó un nuevo acuerdo con los acreedores extranjeros, y se celebró un convenio entre el Ministro del Tesoro, Vicente Restrepo, y los tenedores de bonos, aprobado por el Congreso de 1890, con una serie de modificaciones que lo hicieron inaceptable para los acreedores. Fracasado este intento de arreglo, se mantuvo la suspensión de pagos de Colombia, que sólo vino a modificarse a consecuencia del convenio de 1896, que siguió en líneas generales la propuesta de 1889-90: los intereses vencidos se rebajaron en un cincuenta por ciento y se acumularon a la deuda, la cual pagaría un interés inicial del 1.5% que se incrementaría en diez años al 3%; una suma igual a la destinada a intereses se utilizaría para abonos al principal. Los pagos se hicieron cumplidamente hasta 1900, cuando nuevamente se suspendieron, para ser reasumidos en 1905, año en el cual se firmó un nuevo convenio cuyo cumplimiento permitió una paulatina recuperación del crédito externo del país.

LOS SECTORES PRODUCTIVOS

1. La actividad industrial y las artesanías

El creciente comercio internacional de la segunda mitad del siglo XIX afectó en forma muy clara la producción artesanal de textiles que se había desarrollado desde la época colonial en diversas regiones del país. Los núcleos principales de producción, que habían sido El Socorro y algunas regiones vecinas para los productos de algodón, y Boyacá y Nariño para los de lana, conservaron esta forma de actividad hasta finales de siglo. El efecto de la competencia de los textiles extranjeros, cada vez más baratos, parece haber sido ante todo el de provocar el estancamiento de la producción local, al absorber todo el incremento en la demanda que se produjo a lo largo del siglo. Mientras que el consumo de telas extranjeras parece haberse multiplicado por siete entre 1830 y finales de siglo, la oferta nacional no parece haber crecido e incluso pudo haber disminuido: buena parte de la actividad artesanal se reorientó hacia la producción de artículos de fique, en particular a medida que se fue incrementando la producción cafetera.

Existen varios estimativos, muy divergentes, sobre el valor de la producción artesanal a lo largo del siglo XIX. Camacho Roldán, por ejemplo, la calculó para mediados del siglo en \$6 o 7 millones, probablemente convertidos a pesos de 1897: esto querría decir que su valor pudo estar entre \$2 y 3 millones anuales. Rafael Núñez y Miguel Samper calcularon que más o menos 1.000.000 de colombianos se vestía con el producto de las industrias tradicionales, lo que significa que abastecían, alrededor de 1860, entre un 30 y un 40% de la demanda nacional. Ya para entonces las importaciones de textiles estaban entre \$4 y 5 millones anuales. Para finales de siglo, cuando las importaciones llegaron a los \$7 u 8 millones, la producción local debía haber rebajado algo, y representar menos del 20% del consumo nacional.

Dado el descenso de los precios internacionales de los textiles, cualquier intento de protección de los productores nacionales habría tropezado con barreras elevadísimas. En la práctica, y pese a la retórica liberal, las tarifas para dichos productos fueron bastante altas, y si a ello se agregan los elevados costos de transporte, podría sostenerse que de hecho tales textiles tuvieron una tasa de protección que era casi la más alta posible: si se hubieran intentado tarifas prohibitivas, el contrabando las habría derrotado y se habría abierto paso una restricción del consumo de textiles que probablemente habría hecho más lento de lo que fue en realidad el tránsito a la producción industrial.

Otro sector artesanal de importancia en el siglo XIX fue el de elaboración de sombreros de paja, que parece haberse generalizado a mediados del siglo pasado en regiones de Santander, Huila y Antioquia. Usualmente la mayoría de la producción era absorbida por el mercado interno, pero en la década del cincuenta se exportó al sur de Estados Unidos y las Antillas: eran sombreros de baja calidad para los esclavos, y el año de mayor venta se colocaron, según parece, más de 1.2 millones de unidades. Este mercado decayó rápidamente, y fue reemplazado en los sesenta por compradores de sombreros de mejor calidad, sobre todo en Cuba: las importaciones eran entonces del orden de 250.000 unidades al año, pero disminuyeron posteriormente. La producción de sombreros, como el hilado y tejido de algodones y lanas, fue ante todo actividad femenina y se centró en Santander, aunque a finales de siglo Antioquia y Huila habían alcanzado un volumen de producción que se acercaba al de aquella región.

Buena parte de la población de artesanos varones se dedicaba probablemente a actividades más tradicionales, como la carpintería, la sastrería, la herrería, talabartería, etc., como puede advertirse en las listas de artesanos publicadas en libros como las Guías de Bogotá: en 1881 aparecían allí 94 entre zapateros y talabarteros, 43 sastres, 87 carpinteros y 28 herreros y torneros. Fueron estos grupos urbanos los que tuvieron una amplia significación política, sobre todo en los momentos en los que varió el régimen aduanero.

La aparición de la industria moderna fue un fenómeno en general independiente de las actividades artesanales. De los esfuerzos industriales de la década de 1830 le quedaron al país, por una parte, un gran recelo por este tipo de aventura, y por otra, unas cuantas instalaciones que lograron

sobrevivir durante la última década. Estas industrias lucharon a lo largo del siglo con un mercado estrecho, con el escaso interés de los inversionistas y con dificultades tecnológicas de todo tipo. Casi siempre fueron creadas por grupos reducidos de empresarios, que debieron apelar a sus propios fondos para capitalizarlas: no existían mecanismos de crédito ni de capitalización que les permitieran apelar a los ahorros del público.

Una de las actividades que parecía representar el ingreso a la era de la industrialización fue la del hierro. La ferrería de Pacho, establecida en 1825, siguió en actividad a lo largo del siglo, y en 1855 se montó otra en la Pradera. En 1878, con una amplia protección del Estado de Boyacá, se comenzó a operar la de Samacá, que hizo las primeras fundiciones en 1882. Cuando en 1882 la de Pradera fabricó los primeros rieles, se pensó que finalmente el país había entrado en una nueva era. Sin embargo, los subsidios estatales, que se ampliaron bajo la inspiración de Núñez, no lograron sostenerlas, y la de Samacá tuvo que ser abandonada, mientras sus instalaciones se utilizaban para una industria textil. Desde la década del sesenta se habían establecido, además, dos fundiciones en Antioquia, una en Titiribí, ligada a la minería del Zancudo, y otra en Amagá, que además de procesar mineral de hierro trataba de utilizar la chatarra o hierro importado para producir herramientas y maquinarias sencillas para la minería y la agricultura.

La fábrica de textiles establecida en Bogotá en los treinta desapareció pronto, abrumada por los costos de transporte y las dificultades financieras. Hacia 1855 empezó a funcionar una fábrica de tejidos de lana, que sobrevivió hasta 1888. En esta misma década, o un poco antes, comenzaron a funcionar algunas pequeñas fábricas textiles en Antioquia, con base en telares de diseño local, ideados por Indalecio Uribe, y con mano de obra que había sido entrenada en la Escuela de Artes y Oficios. La fábrica de Samacá, iniciada en 1886, fue más ambiciosa, y para 1890 tenía cien obreros y algunos técnicos extranjeros. En los noventa apareció en Cartagena la fábrica de tejidos Merlano, que subsistió bastante tiempo.

Mucho más lógicos eran los esfuerzos para establecer algunas industrias de alimentos y bebidas. En estos casos la tecnología era simple y la demanda mucho más amplia. Desde la década de 1850 se había establecido una cervecería en La Ceja, Antioquia, y desde antes existían algunas fábricas caseras en Bogotá; para los setenta eran varias las instalaciones de este tipo en el país.

Mucho más lógicos eran los esfuerzos para establecer algunas industrias de alimentos y bebidas. En estos casos la tecnología era simple y la demanda mucho más amplia. Desde la década de 1850 se había establecido una cervecería en La Ceja, Antioquia, y desde antes existían algunas fábricas caseras en Bogotá; para los setenta eran varias las instalaciones de este tipo en el país. La apertura de Bavaria, fundada en 1889 y que comenzó a producir en 1891, representó un avance considerable: técnicos alemanes, maquinaria moderna, 80 obreros, y cierto esfuerzo de integración —explotación de minas de carbón para sus calderas, establecimiento de una fábrica de envases

(Fenicia), en 1896, y estímulo a la siembra de cebada—. Para 1893 se había convertido en una sociedad limitada, como algunas otras empresas de la época. También a fines de siglo la elaboración del chocolate adquirió rasgos industriales. En las principales ciudades existían, además, molinos de trigo y en amplias regiones rurales se había incrementado el número de trapiches. Estos últimos elaboraban panela y miel, con un consumo creciente para la ganadería y la elaboración de productos alcohólicos. Las destilerías de aguardiente cobraron también alguna importancia en las ciudades principales. Es muy poca la información que existe sobre las primeras fábricas de cigarrillos, establecidas en la década del ochenta mediante contratos con el monopolio.

Ya se mencionó la fábrica de envases Fenicia; por los mismos años se habían establecido las primeras vidrieras en Bogotá y Caldas, Antioquia, en 1898. Al lado de ellas subsistía la fábrica de loza de Bogotá, creada en los treinta: apoyada en una tradición artesanal más fuerte, tuvo pocos problemas técnicos y duró hasta el siglo XX. En otras regiones del país se estimuló la aparición de talleres de cerámica que, sin abandonar del todo una estructura artesanal, se apoyaban en unas técnicas algo más avanzadas; muy notable fue la expansión de la lojería en varios municipios del oriente antioqueño.

Otro tipo de industria apoyada en una tradición más o menos amplia era la de jabonerías, fábricas de velas, perfumerías: usualmente nunca pasaron de ser simples talleres artesanales, distribuidos a lo ancho del país. Dentro del mismo sector vinculado a la industria química se hicieron grandes esfuerzos por establecer una fábrica de ácido sulfúrico, tanto para abastecer los telégrafos como las casas de monedas: la demanda nunca fue suficiente para una fábrica de la escala requerida. Mayor éxito tuvieron las fábricas de fósforos. Antes de mediados de siglo se elaboraban en Bogotá y a fines del siglo funcionaban fábricas de este tipo en múltiples localidades del país.

Así pues, la producción artesanal estuvo dominada en la segunda mitad del siglo XIX por la supervivencia de las artesanías domésticas, como las de textiles y sombreros. Al lado de ellas subsistía un número relativamente elevado de artesanos tradicionales, que trabajaban en sus sastrerías y talabarterías con dos o tres ayudantes cada uno. En la segunda mitad del siglo comenzó a aparecer un tipo más moderno de taller: aunque en muchos casos se trataba todavía de un típico taller artesanal, con dos o tres trabajadores, con tecnología tradicional y escasa inversión de capital (como es el caso de muchos alambiques, tenerías, tejares, fábricas de loza), en otras el inversionista era un empresario, que traía maquinaria de Europa, contrataba técnicos y obreros y llevaba contabilidad. Para finales de siglo eran aún muy pocas tales industrias, pero en las dos últimas décadas se percibió una aceleración en el ritmo de su establecimiento. La expansión del mercado, ante todo por el aumento de la población urbana y de los crecientes ingresos de los sectores de las ciudades mayores, parece haber dado el estímulo a este tímido comienzo industrial. La política estatal tuvo un papel secundario: la protección aduanera se orientó más a la artesanía tradicional y fue poco consistente, y los

subsidios, que se hicieron más frecuentes durante la Regeneración, fueron en su mayoría inocuos. Por otra parte, el comercio de exportación e importación había contribuido en algunas zonas a consolidar capitales privados de mayor magnitud que los que se encontraban a mediados de siglo: muchos de los empresarios de las dos últimas décadas, que combinaron sus inversiones en la agricultura, el comercio y, sobre todo en Antioquia, la minería, empezaron a ver como factible el colocar algunos fondos marginales en las nuevas ramas de la industria.

De este modo se fue expandiendo una pequeña base propiamente industrial, que a pesar de emplear capitales minúsculos y un puñado de trabajadores, logró una permanencia que no habían tenido los ensayos anteriores. Por ello su importancia fue muy superior a la que su simple peso cuantitativo en la producción permite establecer, pues estos establecimientos constituyeron la base y el ejemplo para el impulso que adquiriría la industria en el siglo XX.

2. La minería

Para mediados del siglo XIX se había producido una drástica redistribución geográfica de las actividades mineras en Colombia. La extracción de oro de la región del Cauca y el Chocó, ya muy afectada por las guerras de Independencia, sufrió un nuevo golpe con la paulatina abolición de la esclavitud. A partir de 1850, cuando ésta desapareció del todo, la minería de la región se redujo a una actividad ocasional de los lavadores independientes, con una significación muy reducida en la producción nacional. La decadencia se vio en parte compensada por la producción antioqueña, que a fines de la década del sesenta representaba ya las dos terceras partes de la producción nacional. Sin embargo, la crisis de la minería durante la primera mitad del siglo fue bastante duradera y el volumen de producción del país probablemente no alcanzó los niveles de los últimos años coloniales hasta bien avanzada la década del setenta.

El principal rasgo de la expansión de la minería antioqueña fue la explotación de yacimientos de veta, que empezaron a hacerse comunes después de la Independencia, y cuya producción representaba un 25% del total regional a mediados de la década del sesenta y siguió aumentando en el resto del siglo. La minería de aluvión, por su parte, siguió siendo explotada en Antioquia, sobre todo por mazamorreros. Los censos nos muestran que el número de mineros de la región siguió acrecentándose hasta la década de 1870, cuando llegaron a ser casi 15.000: apenas unos 3.000 de ellos eran asalariados, que trabajaban en las minas de veta o en las pocas minas grandes de aluvión. Los mineros independientes lograron sobrevivir en parte porque sus actividades eran estacionales, combinadas con agricultura de subsistencia, y porque las innovaciones tecnológicas e institucionales que se estaban produciendo se limitaron durante buena parte del siglo a la minería de veta.

En efecto, según vimos en el capítulo anterior, a partir de la década de 1820 una serie de empresarios nacionales y extranjeros trataron de incorporar al país técnicos que permitieran la explotación de las vetas. Los esfuerzos

continuaron después de mediados del siglo. En efecto, en 1851 Tyrell Moore estableció la primera fundición de metales preciosos en el Zancudo (Sitioviejo). Hacia 1860 los propietarios de la mina del Zancudo establecieron su propia fundición en la misma zona y lograron desarrollar una tecnología que permitió por primera vez la explotación en grande de minerales de plata. Otras innovaciones en la minería de veta fueron la utilización de la pólvora y, ya a fines de siglo, el uso de taladros de aire comprimido. El manejo del agua mejoró con la traída de bombas hidráulicas en la década de 1870 y con la generalización de las ruedas Pelton, en la década del noventa, que condujeron a la utilización de la energía hidráulica como principal fuerza para los molinos. El monitor californiano, mediante el cual se aplicaban chorros de agua a alta presión a minerales auríferos, fue conocido hacia 1874 en la región de Mariquita y se extendió por Antioquia a partir de 1878, tanto en las minas de veta como en los aluviones. La explotación de los lechos de los ríos más caudalosos empezó a ser factible sobre todo con la llegada de las dragas, la primera de las cuales se trajo hacia 1880 al río Atrato; para 1888 funcionaban varias en territorio antioqueño.

Aunque todavía a finales de siglo la mayor parte del oro seguía produciéndose en las minas tradicionales de aluvión, las nuevas técnicas permitieron la conformación de empresas mineras de magnitud inusitada. Las minas de Marmato tenían ya unos 500 trabajadores hacia 1850, y la mina de Santana (Santa Rosa) unos 250. La mina del Zancudo, que había sido de propiedad de José Manuel Restrepo, se convirtió en la mayor empresa del país para la década de 1860 y hacia 1890 tenía más de 1.300 trabajadores: fue el centro de innovaciones más importante de la minería colombiana del siglo XIX y llegó a producir más de \$300.000 anuales de plata y otro tanto de oro.

Aunque desde 1820 fueron varias las empresas mineras que quedaron en manos de los inversionistas extranjeros, todavía hacia 1850 casi la totalidad de éstas pertenecían a colombianos, sobre todo de comerciantes antioqueños. Hacia 1852 se constituyó la Frontino and Bolivia Company, de capital inglés, la que explotó minas de oro en Frontino y en Remedios. A fines de siglo había superado al Zancudo y se había convertido en la principal empresa minera del país. Sin embargo, fue sobre todo la transformación de la minería de aluvión a partir de 1880 la que dio pie al aumento de la inversión extranjera en la minería. Para finales de siglo, con excepción del Zancudo, las principales explotaciones estaban en manos de capital inglés, francés y norteamericano, y en 1906 el Zancudo debió transformarse en una compañía franco-alemana. Aunque es difícil determinar el valor real de las inversiones extranjeras en la minería, a finales de siglo existían 29 compañías inglesas con un capital de \$13.7 millones, excluido Panamá. Sin embargo, si se piensa que la Frontino and Bolivia Company, que era la principal empresa extranjera, tenía un capital de cerca de \$700.000 y que las dos grandes minas inglesas del Tolima no alcanzaban un capital total de un millón de pesos, resulta razonable pensar que buena parte de ese capital era inexistente.

En todo caso, el desarrollo de la minería en el siglo XIX, además de contribuir al mantenimiento de la capacidad importadora del país, tuvo un impacto general sobre el desarrollo económico. Es cierto que en regiones como el Cauca no hubo ningún avance tecnológico significativo durante el siglo, y que las explotaciones mineras del Tolima y las que se desarrollaron en el Chocó a partir de 1880 fueron ante todo enclaves extranjeros que dejaron pocos rastros en la vida económica local. Pero en Antioquia fueron parte esencial de la estructura económica durante el siglo XIX, y la conformación de una serie de empresas de propiedad de los grupos de inversionistas locales permitió un notable proceso de acumulación de capitales. Muchos de los grandes mineros añadían a las ganancias originadas en la explotación de los metales los beneficios de un comercio altamente monopolizado que abastecía a los mineros independientes y a otros sectores de la población. Los ingresos de mazamorreros y asalariados, destinados al consumo corriente, permitieron ampliar la red comercial antioqueña y fortalecer los grupos de comerciantes importadores y detallistas. Aunque las innovaciones tecnológicas estuvieron relativamente concentradas, ayudaron a formar expertos en problemas metalúrgicos, hidráulicos y químicos, que con frecuencia aplicaron sus conocimientos en otras áreas a finales de siglo. Al mismo tiempo avanzó el proceso de formación de un sector asalariado más o menos disciplinado. Por último, entre los miembros de la élite, la actividad minera concurrió a moldear algunos rasgos del espíritu empresarial antioqueño, a familiarizarlos con formas relativamente complejas de sociedades, a enfrentarlos a inversiones de largo plazo y a ponerlos en contacto con la tecnología extranjera.

3. La producción agropecuaria para el mercado interno

Aunque los productos de exportación fueran más importantes a los ojos de los colombianos del siglo pasado, el grueso del esfuerzo productivo del país se orientaba hacia la producción agrícola para el consumo interno. Los hábitos alimentarios del país se diferenciaban regionalmente, siguiendo patrones históricos apoyados en razones climáticas. Las poblaciones de tierra fría tenían una alimentación basada en el consumo de papa, mientras que en las tierras calientes el plátano, y en menor medida la yuca, constituían el núcleo de la alimentación. En todos los pisos térmicos el maíz era una fuente vital de calorías y proteínas, aunque en los valles intermedios y en particular en las regiones de Antioquia, Boyacá y Santander era probablemente la principal sustancia alimenticia. La caña de azúcar, producto también de los climas templados y cálidos, ofrecía un significativo suplemento energético a la población, sobre todo en la forma de alcoholes (chicha, guarapo, aguardientes) y como panela; a lo largo del siglo se advierte su creciente utilización en la alimentación del ganado. Las carnes de res servían sobre todo a la alimentación de los sectores urbanos o de más altos ingresos, mientras que las carnes de cerdo y sus grasas hicieron parte central del sistema alimentario en las áreas de colonización antioqueña. En las zonas costeras y en los ríos de las tierras bajas el pescado era probablemente la principal fuente de proteína. Aunque otros productos entraban en la alimentación —verduras, frutas y otros tubérculos—, su producción y consumo eran marginales. Sólo el frijol tuvo

importancia fundamental en las zonas de producción de maíz, donde usualmente se cultivó en forma intercalada. El arroz, que en el siglo XX se convertiría en la principal fuente de carbohidratos, tenía una producción muy limitada durante el siglo pasado, aunque hay indicios de una expansión paulatina de su cultivo.

La mayor parte de los productos agrícolas básicos, hasta donde es posible inferirlo de una documentación muy poco estudiada hasta ahora, no entraba en los circuitos comerciales, o sólo se transaba en los mercados locales. Esto hace que sea muy difícil calcular los volúmenes de producción y que con frecuencia los estimativos de los contemporáneos resulten ambiguos: no se sabe si las cifras se refieren a la producción bruta de un producto determinado o a la porción que se transaba en los mercados. Mientras que el maíz, en las zonas templadas, o la papa, en las altiplanicies, hacía parte de la cosecha de casi todo campesino, y por lo tanto éstos sólo comercializaban los excedentes, la caña de azúcar era un cultivo más especializado y una cantidad sustancial se encaminaba a los mercados. Del mismo modo, la carne de res se producía fundamentalmente para la venta, mientras que cerdos y aves se encontraban en una situación intermedia.

Los cálculos existentes sobre la producción agrícola para consumo interno no pueden considerarse muy exactos, pero brindan alguna idea del orden de magnitud de esta actividad. El cuadro 4.12 presenta las cifras relativas a los productos agrícolas vendidos en Antioquia en 1888, junto con un cálculo de Salvador Camacho Roldán de los consumos nacionales de los principales bienes agropecuarios. Aunque el primero es más preciso, no incluye la parte reservada de los campesinos para autoconsumo. Camacho hizo sus cálculos con base en varios supuestos más o menos arbitrarios sobre consumos individuales, oferta del producto, etc. Sin embargo, resultan en general muy compatibles. Los datos indican que la producción agropecuaria para exportación, que para entonces (1898) era de unos \$15 millones, representaba apenas una fracción de la producción agrícola para el consumo interno. El café, con más de \$9 millones, tenía un valor levemente inferior a las cosechas de maíz, caña o papa, y muy inferior al valor de la producción pecuaria. En todo caso, si añadimos las exportaciones a la producción interna, el sector agropecuario colombiano tendría para finales de siglo una producción cercana a los \$146 millones y el sector minero unos \$9 millones (de los cuales los metales preciosos representaban unos \$4 millones y la sal una suma similar). Entre ambos debían abarcar más de las dos terceras partes del producto nacional.

Ahora bien, ¿qué puede decirse de la evolución de los principales productos agrícolas a lo largo de la segunda mitad del siglo? Es poco lo que este aspecto se ha estudiado, y por lo tanto la información que se tiene al respecto es vaga e imprecisa. Parece evidente que durante la segunda mitad del siglo el sector que creció más rápidamente fue el ganadero. Desde mediados de siglo se extendió la utilización de los nuevos pastos de guinea y pará, y buena parte de la expansión de la frontera agrícola, sobre todo las tierras que quedaron en

manos de grandes propietarios, se destinó a la cría de ganados. Además de la utilización de los nuevos pastos, hubo algunos esfuerzos de mejoramiento de las razas vacunas: en los cincuenta se introdujeron ejemplares de raza Durham y Hereford, y posteriormente se trajeron algunos ejemplares de Holstein. La introducción del alambre de púas, en la década del 70, permitió un mejor control de los potreros, y en esos mismos años comenzaron a cultivarse otros nuevos pastos: poa y gramalote imperial.

CUADRO 4.12
VOLUMEN Y VALOR DE PRODUCCION AGROPECUARIA

	Antioquia	1888	Colombia	1897
	Cargas (miles)	Valor (miles de pesos)	Cargas (miles)	Valor (miles de pesos oro)
Azúcar ¹	217	1.999		15.000
Maíz	399	1.950	6.000	14.200
Plátano	74	137	12.000	13.000
Papa	13	98	4.000	10.000
Fríjol	37	530		
Trigo	18	323	1.000	6.000
Yuca	29	70	2.000	5.000
Carne de res	57	2.024	(700) ²	25.000
Cerdos	(206) ²	859	(600) ²	4.800
Frutas				6.000
Gallinas y huevos				8.000
Otros: cacao,				24.000
Total				131.000

FUENTE: Camilo Botero Guerra, *Anuario Estadístico de Antioquia*, Medellín, 1888, pp. 129-85; Salvador Camacho Roldán, *Memorias*, Medellín, s.f. p. 148. Las cifras de Antioquia se refieren a productos transados en los mercados. Por tanto, son inferiores a los registros de producción, particularmente en los casos del plátano, el fríjol, el maíz y la yuca.

En varias regiones del país la ganadería se convirtió en la inversión favorita de los propietarios, con el consiguiente incremento del hato nacional. La Comisión Corográfica calculó para 1850 que en el país había unas 900.000 cabezas de ganado; para 1882, según un cálculo de Alberto Pardo Pardo, el hato nacional contaba con 2.096.000 cabezas. En Antioquia, donde se dio el mayor crecimiento ganadero, se pasó de 115.000 cabezas a mediados de siglo a 360.000 a mediados de los setenta. Otros sitios de rápida expansión de la ganadería fueron la hoya del Alto Magdalena, las llanuras de la costa (sobre todo en Bolívar y el Sinú), el Valle del Cauca y Cundinamarca. Desde los setenta comenzó también la colonización ganadera de Villavicencio y los valles del Ariari. A pesar del incremento de la producción, la demanda parece haber aumentado todavía más rápido, como lo muestra el comportamiento de los precios, que parecen haber tenido una clara tendencia ascendente hasta finales de siglo. Mientras que la ganadería era, ante todo, un negocio de empresarios pudientes y ofrecía su producto a los mercados urbanos, la producción de carne de cerdo parece haber estado en buena parte en manos campesinas, con un consumo más popular.

La producción de papa era una de las actividades centrales de las altiplanicies del sur y el oriente del país. Se cultivaba en forma tradicional, sin emplear el arado, y era un asunto de campesinos pobres. Los rendimientos parecen haber sido muy bajos: Camacho Roldán calculaba que la relación entre el producto y la semilla no alcanzaba a cinco veces, y que la productividad por fanegada era apenas de unos 2.500 kilogramos. Estuvo afectada en la región oriental por una fuerte plaga, hacia 1864, de la que sobrevivieron las variedades tuquerreñas importadas hacía poco. El maíz tuvo un marco más dinámico: era un cultivo de transición en las zonas de colonización, antes de la siembra de pastos para la ganadería, y los colonos de la zona antioqueña tendieron a convertirlo en el centro de la parcela de pancoger, donde se cultivaba intercalado con fríjol. Por lo tanto, es de presumir que su cultivo se haya atendido sin modificaciones técnicas importantes al ritmo de expansión de la frontera. Los empresarios agrícolas, por supuesto, apenas se interesaron en él: "Es un negocio de pobres gentes, a las cuales se les puede comprar para el consumo", decía uno de ellos en 1890. Estuvo afectada por plagas como la langosta, que parece haber alcanzado niveles inusitados hacia 1880.

Cultivos más comerciales, como el trigo y el cacao, tampoco lograron una expansión significativa durante el período. En ambos casos las enfermedades eran muy frecuentes, y algunas áreas abandonaron por completo el cultivo. Ante el derrumbe de la producción antioqueña de cacao, hubo una ampliación de los cultivos en el Valle del Cauca; la demanda bogotana era satisfecha por cosecheros del Tolima. Eran cultivos campesinos, sin prácticas adecuadas de mantenimiento del suelo o control de enfermedades. Aunque con frecuencia los empresarios más pudientes trataron de impulsar su siembra, habitualmente fracasaron, a pesar de que era un producto con un buen mercado nacional y alguna salida al exterior.

La caña de azúcar parece haberse desarrollado en algunas regiones durante la segunda mitad del siglo. Ya para 1873 calculaba Camacho Roldán que en Cundinamarca había por lo menos 2.000 trapiches; en la región del Tequendama, de 160, 12 o 15 eran hidráulicos. En el Valle del Cauca, donde tradicionalmente la caña de azúcar había sido un cultivo secundario de las haciendas ganaderas, la actividad de un empresario como Santiago Eder condujo a una serie de innovaciones menores en el proceso de producción del azúcar: utilización de molinos modernos, uso de fuerza hidráulica, etc. Con ello se crearon las bases para una transformación de la producción de azúcar que hay que fechar en el siglo XX. En general, en la vecindad de los principales núcleos urbanos hubo inversionistas que sembraron caña, generalmente asociando el cultivo con la ganadería, ante todo para abastecer a los contratistas del aguardiente y el consumo creciente de mieles para el ganado. Sin embargo, la producción de caña para panela parece haber sido asunto de agricultores de medianos recursos, capaces de instalar un pequeño trapiche pero sin medios para buscar mercados más amplios. La impresión que dejan los comentarios de Camacho Roldán a fines de siglo es la de estancamiento: a pesar de que el valor de la industria y de sus derivados aumentó sustancialmente durante la segunda mitad de siglo, Camacho parece atribuir tal fenómeno a un alza en los precios: "La producción y consumo de este artículo no ha guardado proporción con el aumento de población. Muchas de las tierras antes destinadas al cultivo de la caña de azúcar han sido transformadas en dehesas (...) o aplicadas al cultivo del café". Es muy probable que para finales de siglo se estuviera llegando a un punto de saturación del mercado interno de panela y mieles para chicha, que constituían la mayor parte del consumo; el azúcar era todavía un artículo de lujo, cuyo consumo sólo se expandiría con el uso de la centrifugación. En Antioquia, al menos, la producción parece haberse estancado entre 1888 y 1915, y ésta puede haber sido la situación general de la producción de panela y bebidas alcohólicas: la cerveza y las gaseosas empezaban a afectar el consumo de aguardientes y chichas. Las líneas anteriores muestran, todavía en forma muy hipotética, las tendencias de la evolución agrícola durante la segunda mitad del siglo. Con excepción de la expansión ganadera, no parece haberse dado un comportamiento dinámico de ninguno de los productos de mercado interno. En buena parte en manos de campesinos, se trabajó con prácticas y técnicas rutinarias y poco productivas; se dio preferencia a los cultivos múltiples, poco rendidores pero seguros, antes que a aventuras especulativas y esfuerzos de especialización.

Bibliografía de Referencia

La bibliografía sobre la segunda mitad del siglo XIX incluye algunas obras contemporáneas de gran valor y un conjunto de investigaciones realizadas en las dos últimas décadas. Entre las primeras se destacan las *Memorias* (Medellín, s.f.) y *Escritos Varios* (3 vols., Bogotá, 1892-1895) de Salvador Camacho Roldán; los *Escritos económicos y fiscales* de Aníbal Galindo, Bogotá, 1978, y los *Escritos político-económicos* de Miguel Samper, 4 vols., Bogotá, 1925-1927, reeditados hace pocos años por el Banco de la República.

Igualmente son una fuente rica de información sobre la época la *Geografía General de los Estados Unidos de Colombia*, de Felipe Pérez, Bogotá, 1883, y la *Nueva Geografía de Colombia*, de Francisco Javier Vergara y Velasco, 3 vols., Bogotá, 1976.

Como obras generales sobre el período pueden utilizarse los trabajos de Salomón Kamanovitz, *Economía y Nación; una breve historia de Colombia*, Bogotá, 1985; William Paul McGreevey, *Historia económica de Colombia, 1845-1930*, Bogotá, 1975; José Antonio Ocampo, *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*, Bogotá, 1984; Luis Ospina Vásquez, *Industria y Protección en Colombia, 1810-1930*, Medellín, 1995; y Frank Safford, *Commerce and Enterprise in Central Colombia, 1821-1870*, tesis doctoral, Universidad de Columbia, 1965. El libro *Aspectos del siglo XIX en Colombia*, de este último autor (Medellín, 1977), contiene también varios ensayos de interés.

Como historias regionales, conviene consultar a Roger Brew, *El desarrollo económico de Antioquia desde la independencia hasta 1920*, Bogotá, 1977; Richard Hyland, *Sociedad y economía en el Valle del Cauca: el crédito y la economía, 1851-1880*, Bogotá, 1983; y David Johnson, *Santander, siglo XIX, cambios socioeconómicos*, Bogotá, 1984.

Sobre la política de baldíos y los conflictos por la tierra, véase Catherine Legrand, *From Public Land into Private Properties: Landholding and Rural Conflict in Colombia, 1870-1936*, tesis doctoral, Universidad de Stanford, 1980. El desarrollo general de la agricultura y la historia del primer gremio del país se estudian en Jesús Antonio Bejarano, *Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984*, Bogotá, 1985. La colonización antioqueña ha sido estudiada, entre otros, por Brew, *op. cit.*; Alvaro López Toro, *Migración y cambio social en Antioquia durante el siglo XIX*, Bogotá, 1970; Marco Palacios, *El café en Colombia, 1850-1970: una historia económica, social y política*, 2ª ed., Bogotá, 1983; y James J. Parsons, *La colonización antioqueña en el occidente colombiano*, Bogotá, 1979. El desarrollo tabacalero ha sido tratado por Luis Fernando Sierra, *El tabaco en la economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá, 1971, y el cafetero por Palacios, *op. cit.*, y Mariano Arango, *Café e industria, 1850-1930*, Bogotá, 1977.

Sobre las finanzas públicas, el mejor estudio es el de Malcolm Deas, "Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX", en Fedesarrollo, *Ensayos sobre historia económica colombiana*, Bogotá, 1980. La historia de la política arancelaria ha sido estudiada por Ospina Vásquez, *op. cit.*, y por José Antonio Ocampo, "Libre cambio y proteccionismo en el siglo XIX", en José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización*, Bogotá, 1984. El papel moneda ha sido analizado por Darío Bustamante, *Efectos económicos de papel moneda durante la regeneración*, Bogotá, 1981; sus efectos sobre el desarrollo cafetero han sido también estudiados por Miguel Urrutia, *Cincuenta años de desarrollo económico colombiano*, Medellín, 1979, C. 3.

Como referencias específicas sobre los ferrocarriles, la minería y la educación merecen, finalmente, estudiarse las obras de Alfredo Ortega, *Ferrocarriles Colombianos*, 3 vols., Bogotá, 1921-1932; Vicente Restrepo, *Estudios sobre las minas de oro y plata de Colombia*, Bogotá, 1952; y Frank Safford, *The Ideal of the Practical: Colombia's Struggle to form a Technical Elite*, Austin, 1976.