





Crisis económica y política  
de la Regeneración a finales del siglo XIX

**Juan Gonzalo Zapata Giraldo**





## **Gobierno de Colombia**

*Gustavo Petro Urrego*  
Presidente de la República

*Francia Elena Márquez Mina*  
Vicepresidenta de la República

## **Ministerio de Educación Nacional**

*Alejandro Gaviria Uribe*  
Ministro de Educación Nacional

*Hernando Bayona Rodríguez*  
Viceministro de Educación  
Preescolar, Básica y Media

*Aurora Vergara Figueroa*  
Viceministra de Educación Superior

*Sonia Stella Romero Torres*  
Secretaria General



## Academia Colombiana de Historia

### Mesa Directiva 2022 – 2024

Armando Martínez Garnica, *Presidente*

Alberto Gómez Gutiérrez, *Vicepresidente*

Roger Pita Pico, *Secretario Académico*

Rodrigo Llano Isaza, *Tesorero*

Pablo Fernando Pérez Riaño,  
*Coordinador de Biblioteca y Archivo*

Roberto Lleras Pérez, *Director de Publicaciones*

Crisis económica y política  
de la Regeneración a finales del siglo XIX

**Juan Gonzalo Zapata Giraldo**

Academia Colombiana de Historia

Crisis económica y política  
de la Regeneración a finales del siglo XIX

© Juan Gonzalo Zapata Giraldo  
© Academia Colombiana de Historia

Caratula: La Regeneración, según sus opositores;  
por Alfredo Greñas.  
*El Zancudo*. La caricatura política en Colombia  
(siglo XIX), 20 de julio de 1890.

ISBN: 978-958-5154-60-5 (impreso)  
ISBN: 978-958-5154-61-2 (digital)

Coordinación editorial: Academia Colombiana de Historia  
Selección fotos: María José Posada  
Diagramación e Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S.

Academia Colombiana de Historia, Calle 10 N° 8-95, Tel. 341 36 15  
Bogotá, D.C., Colombia  
Impreso en Colombia / Printed in Colombia

Capítulo V: De las publicaciones, Artículo 21, parágrafo b de los estatutos: El contenido de las publicaciones que realice la Academia sólo compromete la responsabilidad de sus autores.  
Esta publicación ha sido patrocinada por la Academia Colombiana de Historia, con aportes del Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Educación Nacional. El MEN no es responsable de las opiniones aquí expresadas por los autores.

## **CONTENIDO**

A modo de Introducción .....	11
Miguel Antonio Caro y su lucha contra el liberalismo.....	24
La política durante la Regeneración.....	57
Las finanzas públicas durante la Regeneración.....	106
El Banco Nacional, caja menor del gobierno nacional.....	182
A modo de conclusión .....	258
Bibliografía.....	267



## **A MODO DE INTRODUCCIÓN**

*“Si tuviera que explicarle a un extranjero sabio quién fue Miguel Antonio Caro, le diría: Imagine usted un romano, patricio, de la época de Marco Aurelio, educado por maestros estoicos con el mayor esmero; supóngalo usted convertido al cristianismo por largas conferencias con un Padre de la Iglesia; hágalo usted resucitar hacia mediados del siglo XIX; infúndale el habla castellana y el acento de los bogotanos, y déjelo usted proceder. Y tendrá usted a Caro: ésta la definición más comprensiva del carácter de Caro, dada por quien lo trató íntimamente y lo acompañó hasta el postrer suspiro”.*

*Rafael María Carrasquilla*

La hegemonía conservadora comenzó con los gobiernos de Rafael Núñez en la década de los años ochenta del siglo XIX, hasta fines del mismo siglo, en su primera parte, cuando aún estaba vigente la

Constitución de Rionegro de 1863. En esos años se dio un gran cambio en el poder político que comenzó con la llegada de Rafael Núñez a la presidencia de la república en 1880 y más adelante con su segundo periodo bienal desde 1884. La guerra civil de 1885 y la victoria de su gobierno, derivó en la rápida expedición de una nueva constitución en 1886. Esta no fue una constitución más, pues su vigencia fue de más de cien años y en su momento representó un cambio extremo en la materia religiosa, política, penal, de ordenamiento del estado, así como en la distribución de los recursos públicos entre el gobierno nacional y los nuevos departamentos, y, en cuanto a libertades políticas y sociales, entre muchos temas más. En pocas palabras, en Colombia cambió definitivamente la manera como se interpretaba la política en la república.

Las críticas a la anterior constitución de 1863 eran muy fuertes y de diferente orden. Unas de ellas eran más bien pragmáticas y se centraban en mostrar la inconveniencia de un gobierno federal, en la dificultad de armonizar las legislaciones entre los estados soberanos y en lo complejo del sistema electoral para la elección presidencial, además del corto periodo presidencial de dos años.

Un ejemplo de las críticas era la dificultad en el financiamiento de los proyectos de ferrocarriles que eran la esperanza de los estados soberanos para consolidar la esperada ruta del progreso en los estados soberanos. Se criticaba la dispersión de recursos del modelo federal porque al estar en marcha varios proyectos, era casi imposible sacar adelante, aunque fuera sólo uno de ellos. Esto se explica porque en materia fiscal los estados soberanos concentraban buena parte de los recursos del estado y dejaban poco al gobierno central, pero al mismo tiempo eran incapaces de financiar con sus propios recursos proyectos de esta envergadura como sucedió en Santander, Cauca, Antioquia, Cundinamarca y otros estados que comenzaron la construcción de su ferrocarril, pero no lograron terminarla.

Otras críticas, por el contrario, eran más bien doctrinarias y encontraban en el modelo radical una expresión extrema del liberalismo que con tanto afán atacaban los defensores de la Iglesia católica con su gran peso cultural e histórico en Colombia. Criticaron la idea de un gobierno laico el cual era, de acuerdo con sus principios, un despropósito que debía ser corregido más temprano que tarde. Colombia era católica y punto, no debía

haber discusión alguna al respecto. Así, estas posiciones extremas siempre miraron con gran prevención la reforma educativa que impulsaron los radicales y por esto se convirtió en un campo de batalla permanente no sólo a nivel nacional, sino también en los estados soberanos.

En este tema el decreto orgánico de instrucción pública fue controvertido de manera permanente, así como la creación de las escuelas normales, el nombramiento de los profesores encargados, muchos de ellos protestantes, y hasta la educación laica defendida por los gobiernos liberales como principio. El mismo debate se dio con los planes de estudio de la Universidad Nacional propuestos por los liberales. Unos de los espacios para la exposición de las ideas a favor o en contra de la reforma educativa liberal fue la prensa en la década de 1870 –verdadera tribuna pública–, donde se destacaba la crítica extrema por parte de los conservadores.

La suma de las anteriores críticas fue considerada al momento de redactar una nueva constitución y con ella abolir los estados soberanos, los cuales fueron degradados a departamentos, y sus mandatarios, en adelante, serían nombrados por el gobierno nacional. Con esta carta magna

mueren las ideas federales en Colombia por los siguientes cien años. Es conocida la frase de Rafael Núñez cuando, como presidente del Congreso, durante la posesión del presidente de la república Julián Trujillo, atacó directamente la Constitución de 1863 al afirmar *“El país se promete de vos, señor una política diferente; porque hemos llegado a un punto en que estamos confrontando este preciso dilema: regeneración administrativa fundamental o catástrofe”*.

Asimismo, en esa coyuntura política de transición, Núñez y los conservadores se vuelven aliados naturales, aunque su prevención con los radicales es de diferente orden. Si bien Núñez era liberal de viejo cuño e inclusive trabajó en la hacienda pública en el gobierno de Mosquera, su larga estadía en el exterior como funcionario público, lo fue alejando, paulatinamente, de los liberales radicales. Su apego a la Iglesia católica marcaba una gran diferencia con ellos y, así, cuando regresó a Colombia a hacer política encuentra una franca oposición en el Partido Liberal y termina finalmente por enfrentarse a los liberales en las urnas. La derrota frente a Aquileo Parra en las elecciones presidenciales de 1876 es tal vez el partaguas definitivo con los radicales. Esta derrota,

con acusaciones muy serias de fraude electoral en varios estados soberanos, lo aleja de manera definitiva del Partido Liberal.

La fallida revolución de 1876 y el triunfo militar liderado por Julián Trujillo, convierten al general en el mejor candidato para la presidencia en 1878, y su victoria fue indiscutida. En esta coyuntura, Núñez se transforma en el líder de la oposición ante los radicales, y su nueva candidatura a la presidencia, en 1880, lo lleva fácilmente al poder. Se esperaba que en su primer gobierno hiciera importantes cambios en pocos años; sin embargo, estos fueron inclusive más fuertes de lo esperado, de gran calado. Su agenda claramente buscaba minar las políticas adelantadas por los radicales en los estados soberanos en donde eran gobierno. Quería romper la relación del gobierno nacional con los estados y, financiar su administración mediante la creación de un Banco Nacional. Esto último a pesar del claro florecimiento de la banca privada, la cual estaba aparejada con el desarrollo económico, el auge exportador y el buen manejo de las finanzas públicas que se vivía en esos años en los distintos estados soberanos.

La coincidencia en los temas religiosos, educativos, la emisión monetaria y la necesidad de

hacer una nueva constitución que reemplazará a la de 1863, eran los puntos comunes o de unión entre Núñez y un grupo de conservadores. Pocos años después se acerca a Miguel Antonio Caro, uno de los elegidos para la redacción de la nueva carta magna de 1886. La nueva alianza es tan fuerte que son el centro del Partido Nacional el cual genera una larga y difícil división al interior del Partido Conservador.

Caro, por su parte, también experimentaba gran animadversión hacia los radicales, pero sus razones eran más ideológicas, de principios. Estaba convencido que los defensores del liberalismo, a ultranza, que gobernaron Colombia durante cerca de dos décadas, no debían tener en espacio en la vida política colombiana, como lo sostenía, claramente, desde la década de los años setenta. Por esto, su accionar político, ya no como un publicista más, se centró en llevar a cabo esta idea; no solo como constituyente, sino también como vicepresidente de Núñez y presidente entre 1894 y 1898. Al respecto, después de firmada la Constitución de 1886, los dos siguientes gobiernos de Núñez fueron liderados la mayor parte del tiempo por Carlos Holguín (1888-1892) y Miguel Antonio Caro (1892-1898). Núñez muere en 1894 y poste-

riormente Caro quedó en propiedad como presidente.

El argumento o hipótesis que aquí se quiere defender es que, la dureza de las medidas políticas de los gobiernos de la Regeneración era el único camino que consideraban posible para erradicar las ideas liberales en la política colombiana, de una vez por todas. Este era el tema central para Caro y sus seguidores; era su prioridad, pues otros temas importantes pasaron a un segundo orden y no integraron su agenda política. El progreso material, el orden en las finanzas públicas, la educación pública y lo que sucediera con la economía y en los nuevos departamentos, no eran su problema central; por el contrario, aparecieron nuevos asuntos que marcaron la agenda política y se convirtieron en escenarios de lucha con sus opositores tradicionales –los radicales– y con los nuevos –los conservadores históricos–, que a medida que pasaban los años se oponían cada vez más a los gobiernos de la Regeneración.

Un buen ejemplo de esta confrontación con la prensa opositora es la aplicación de la famosa Ley de los Caballos de 1888 que volvió ley el control y la represión de los medios escritos y de sus propietarios. Las multas, el cierre temporal y la cárcel

para la prensa y sus directores fueron moneda corriente, así como el exilio y la prisión de sus opositores, junto con el control del aparato electoral. Bajo esa misma lógica se debía tener un ejército grande que garantizara la estabilidad del orden público y pudiera responder a los intentos de insurrección de los liberales. En eso tuvieron razón, por lo menos hasta 1898, y explica por qué los gobiernos tuvieron un altísimo gasto público, fueron desordenados en el manejo de los presupuestos y recurrieron, permanentemente, a la emisión monetaria. Caro defendió en varios escritos la emisión monetaria y por eso continuó su uso durante su administración. Como veremos, estas ideas también fueron defendidas por Núñez.

En estas condiciones no sorprende que, durante varios años, los liberales intentaran hacer insurrecciones a los gobiernos de Núñez por sus desacertadas decisiones. Esto sucedió en los primeros años de la década de los años ochenta del siglo XIX y continuó en los noventa, como lo recuerdan la guerra civil de 1885, las insurrecciones populares, una de ellas la de 1893 en Bogotá, y la corta guerra civil de 1895 rápidamente conjurada por el gobierno de Caro. Esta década finaliza con la Guerra de los Mil Días.

A continuación, en una primera parte, se analizan las raíces personales y políticas de la lucha, durante décadas, del Miguel Antonio Caro contra las ideas liberales. En segundo lugar, se analizan las condiciones políticas de los últimos veinte años del siglo XIX en donde sobresale la intolerancia de los gobiernos de turno hacia la oposición, y las medidas extremas que tomaron para combatirla. Este enfrentamiento se extiende a los conservadores históricos quienes no fueron ajenos a las mismas políticas represivas. En este acápite es importante entender las razones políticas que llevaron a que Rafael Núñez se convirtiera en opositor del Partido Liberal.

En tercer lugar, se expone un balance del manejo de las finanzas públicas durante la Regeneración. Se incluyen algunas anotaciones a la crisis de la economía nacional por dos razones centrales. De una parte, la crisis de las exportaciones después de un auge de cerca de dos décadas que se manifiesta, especialmente, en la dura caída del precio del café a nivel internacional en los últimos años del siglo XIX. De otra parte, los efectos negativos producto del mal manejo del Banco Nacional que generó alta inflación, devaluación de la moneda y pérdida de credibilidad en nuestra economía

y nuestra moneda. El acceso al crédito externo se cerró durante este periodo, lo cual no sorprende pues se dejó de pagar la deuda externa.

Como fuentes importantes de información se consultaron las publicaciones de Carlos Martínez Silva, un conservador que se convirtió tal vez en el principal opositor de la Regeneración después de hacer parte de los primeros gobiernos de Núñez. Merece especial atención la publicación *Motivos de disidencia*<sup>1</sup> en donde quedan en blanco y negro las razones del alejamiento de un gran número de conservadores de estos gobiernos, pero más importante aún, las duras críticas a las malas administraciones de turno. Su periódico *Repertorio Nacional* fue la tribuna política utilizada para analizar la agenda legislativa de estas administraciones, entre otros temas.

En cuarto lugar, se analiza el manejo del Banco Nacional por parte los gobiernos de la Regeneración. Se consideró, especialmente, el libro *Finanzas regenerativas*<sup>2</sup> de Modesto Garcés, en el que el

---

1 Carlos Martínez Silva, “Motivos de disidencia”, en *Colombia siglo XX: estudio histórico y antología política*, José Fernando Ocampo Trujillo (Bogotá: Tercer Mundo, 1980).

2 Modesto Garcés, *Finanzas regenerativas* (Bogotá:

autor analiza crítica y detalladamente la gestión del Banco Nacional durante la Regeneración hasta 1892. El banco se cierra poco después en 1894, pero el gobierno nacional continuó con la política de emisiones monetarias en los años siguientes. Veremos cómo, paso a paso, esta entidad deviene en una caja de recursos –casi inagotable– para los presupuestos nacionales y, la excesiva influencia de los ministros del Tesoro en la gestión del Banco Nacional. Se incluyen también los trabajos de Juan Santiago Correa <sup>3</sup>.

Se quiere aportar elementos para una nueva visión de estos gobiernos de fin de siglo en la historia política y económica de Colombia; esto porque si bien Caro y Núñez son dos de los políticos más estudiados en nuestra historia, de lo cual

---

Imprenta Lleras, 1892).

- 3 Juan Santiago Correa, “Del radicalismo a la regeneración. La cuestión monetaria (1880-1903)”, *Economía Institucional*, Vol.: 11, No. 21 (2009):161-178; Juan Santiago Correa, “Política monetaria y bancos en Colombia: del federalismo al centralismo económico (1880-1922)”, *Cuadernos de Administración*, Vol.: 22, No. 38 (2009): 291-310. Luis Fernando López Garavito, *Historia de la hacienda y del tesoro en Colombia 1821-1900* (Bogotá: Banco de la República, 1992).

hay una extensa bibliografía, muy pocos trabajos se han centrado en analizar su obra de gobierno y sus efectos en materia económica y de finanzas públicas. El paso de la discusión de las ideas políticas con sus opositores, al desarrollo de prácticas políticas es muy difícil. El discurso regenerador era muy potente y claro en el campo político, pero demostró tener serias limitaciones en lo económico y lo social. Todo esto sumado al manejo cuestionado del Banco Nacional llevó al país a una situación insostenible inclusive para los mismos conservadores.

## **MIGUEL ANTONIO CARO Y SU LUCHA CONTRA EL LIBERALISMO**



Figura 1 - Representación del presidente Caro con los candidatos nacionalistas Sanclément y Marroquín, y Reyes como perro, Mefistófeles, 17 de octubre de 1897.

<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/18152/rec/23>

Miguel Antonio Caro (1843-1909) ha sido uno de los presidentes y políticos más estudiados en la historia de Colombia <sup>4</sup>. Es un personaje con

- 
- 4 Uno de los más destacados trabajos se encuentra en José Manuel Rivas Sacconi, *Miguel Antonio Caro humanista* (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1947). El autor hace un recorrido elogioso por su formación familiar y académica, los estudios realizados, los profesores de las cátedras a las que asistió, además un recuento de sus publicaciones y la importancia de Caro en la política de Colombia. El más prolífico de los autores sobre Miguel Antonio Caro es Carlos Valderrama, quien escribió una decena de libros y numerosos artículos; para este trabajo fue consultado, *Miguel Antonio Caro y la Regeneración: apuntes y documentos para la comprensión de una época* (Santafé de Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1977). Otros textos son de los autores Nayib Camacho, “Donde hay confusión, hay confesión: apuntes sobre Miguel Antonio Caro y la nación colombiana”, *Educación y Pedagogía* No. 3 (1990); Guillermo Torres García, *Miguel Antonio Caro: su personalidad política* (Madrid: Guadarrama, 1956); y Gonzalo España, *Odios fríos* (Bogotá: Grijalbo, 2019), novela de historia que muestra en detalle la cultura de época, y deja en claro el gran conocimiento del autor sobre el personaje principal, Miguel Antonio Caro, de las polémicas cotidianas que éste enfrentaba y de su vida familiar.

múltiples facetas en donde una alta erudición se confunde con una religiosidad a toda prueba. Aun cuando no terminó estudios oficialmente, desde niño Caro era dado a la lectura, a aprender idiomas y esto se extiende hasta el dominio del latín, lo que se explica, parcialmente, porque fue alumno del Colegio San Bartolomé y de profesores ingleses, en Bogotá. Poeta y traductor de Virgilio, entre otras virtudes, dedicó gran parte de su trabajo a esta tarea. La obra de Virgilio es muy extensa y estas traducciones, publicadas varias veces, son de cientos de páginas. Desde muy joven ejerció como publicista, y comenzó a escribir artículos en los periódicos conservadores de la época. Al mismo tiempo fue militante del Partido Conservador, congresista durante varios periodos. Inclusive fue senador después de ser presidente a comienzos del siglo XX, y su posición contra el Tratado Herrán-Hay tuvo un peso importante en la crucial decisión que se tomó en su momento.

Cuando tenía 27 años, en 1870, Caro estaba en medio de los gobiernos radicales y en la vida política que emanaba de la Constitución de 1863, por lo que sus primeros escritos son ante todo críticos de la visión liberal del mundo. Muy temprano conoció los textos de José Manuel Groot,

asiduo del periódico *El Catolicismo* fundado por el arzobispo Manuel José Mosquera en 1848. La mayoría de los temas trabajados por Groot se centran en eclesiástica y asuntos bíblicos, morales y políticos. Además, el padre de Miguel Antonio Caro, José Eusebio Caro, publicó “*Sobre el principio utilitario enseñado como teoría moral en nuestros colegios, y sobre la relación que hay entre las doctrinas y las costumbres*”<sup>5</sup>, el cual es una muestra del debate que alimentaba la formación de Caro en su juventud. Por su parte, Groot publicó en 1869 su *Historia eclesiástica y civil de la Nueva Granada*, que, para Caro, de acuerdo con Sergio Mejía, fue una fuente directa de las ideas que defendería. Se trata de una obra voluminosa con cerca de dos mil páginas distribuidas en tres tomos, que comienza con el descubrimiento de América<sup>6</sup>.

- 
- 5 José Eusebio Caro, “Sobre el principio utilitario enseñado como teoría moral en nuestros colegios, y sobre la relación que hay entre las doctrinas y las costumbres”, en *Obras escogidas en prosa y en verso publicadas e inéditas de José Eusebio Caro*, José Eusebio Caro (Bogotá: El Tradicionista, 1873).
- 6 Sergio Mejía. *El pasado como refugio y esperanza: la Historia eclesiástica y civil de Nueva Granada de José Manuel Groot* (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo. Universidad de los Andes, 2010).

La mayoría de los trabajos recientes sobre Miguel Antonio Caro se concentran en el ideario político y religioso que lo identificaba. Analizan el debate político que se divulgaba desde los periódicos donde constantemente se discutía lo que sucedía en el Congreso y las decisiones que tomaban los gobiernos radicales. Para José Manuel Groot responder en forma inmediata a lo publicado por otros periódicos y lo dicho por los gobiernos liberales era una obligación política inaplazable. A esa tarea se dedicaron los conservadores en los primeros años de los gobiernos radicales, en donde se debe reconocer la gran capacidad de trabajo que estos políticos-publicistas demostraban. Eran muy prolíficos y continuamente participaban en la escritura de libros y la publicación de columnas políticas en los periódicos conservadores.

Caro no fue ajeno a esta labor y desde sus inicios como político y escritor encontró varios temas que lo enemistaban con los radicales, a quienes dedicó sus primeros esfuerzos como periodista. Mojica, nos recuerda que Caro escribió en varios periódicos de gran importancia como *El Tradicionista*, fundado por él en 1871, y editado durante varios años <sup>7</sup>. Entre las publicaciones

---

7 Alejandro Mojica Villamil, "La moralización de