

CONSTITUCION, CAPITALISMO Y POLITICA: ALGUNOS ASPECTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968 EN COLOMBIA

1. INTRODUCCION

La reforma constitucional de 1968 fue la obra de un hombre, Carlos Lleras Restrepo. Mucho antes de lanzarse como candidato presidencial presentó las ideas que luego, al ser elegido presidente en 1966, plasmaría en los proyectos que envió al Congreso. En ellos se buscaba dotar el Estado de los instrumentos indispensables en ese momento para afrontar los problemas derivados del acelerado desarrollo capitalista del país en los últimos veinte años. La reforma política apuntaba, en lo fundamental, al fortalecimiento del ejecutivo, trasladándole funciones del legislativo, dentro de una línea de pensamiento que ya contaba con antecedentes institucionales y una cierta práctica desde los años de la "república liberal" y conducía al país por la senda del capitalismo de Estado. Carlos Lleras había sido copartícipe en las realizaciones de ese período e inspirado en las mismas ideas de entonces buscaba continuar la obra adelantada por los gobiernos liberales entre 1930 y 1946.

Sabido es que la reforma constitucional de 1936 tiene una importancia capital en la evolución de la Colombia moderna: sintetizó en un conjunto de normas legales las nuevas relaciones sociales que se habían gestado en el país a partir de 1904 y que con López Pumarejo encontraron su reconocimiento en la Constitución. El crecimiento industrial que produce mayor división del trabajo; los enfrentamientos entre empresarios y trabajadores; la incipiente urbanización que atrae inmigrantes campesinos a las ciudades, en las que surgen nuevas necesidades y nuevos problemas sociales; las luchas de los arrendatarios, colonos y aparceros contra los grandes propietarios de tierras en algunas regiones del país; en fin, las limitaciones al progreso cultural impuestas por la Iglesia en razón de su vasto poder, el que le otorgaba la Constitución para controlar la educación y el que se derivaba de su peso decisivo en la política nacional. Estos y otros fenómenos que se suceden en los primeros treinta años del presente siglo se reflejan en las normas constitucionales aprobadas en 1936 al instituir la intervención del Estado en la economía, declarar la función social de la propiedad y la protección del trabajo, reconocer la propiedad de la tierra originada en su explotación económica y no sólo en el título legal, separar la iglesia del Estado y decretar la libertad de enseñanza y de cultos.

En 1936, y luego en 1945, en la reforma constitucional de este año, se insiste en modificar la relación entre los tres poderes y redefinir sus funciones, con el indudable interés de

adecuar las instituciones estatales a las exigencias de racionalidad de la economía que avanza con el empuje de una industrialización estimulada de distintas formas por el Estado. Es en este aspecto concreto que Alberto Lleras Camargo sustenta, en su condición de ministro de gobierno, la reforma de 1945: "Hace tiempo-dice-se viene hablando de establecer una restricción en la iniciativa parlamentaria en materia de presupuesto... Aún las más sólidas democracias, aquéllas en donde se originó la facultad del Congreso de decretar los gastos públicos y donde mejor se ha desarrollado, como en Inglaterra, no han vacilado en limitar la iniciativa en la elaboración del presupuesto"; sobre el Congreso dice que "Propondremos algunas reformas destinadas a hacer más técnicos y más eficaz su trabajo"... "las leyes tienen hoy tres debates... se puede, pues, suprimir un debate y organizar el trabajo parlamentario para que los otros dos sean efectivos... Las Comisiones... han de tener una vida más activa, una función constitucional precisa, porque hoy no operan... Al debate de la Cámara plena no debe llegar nada sin estudio, sin haber sido medido, pensado, refutado, discutido, para evitar oratoria estéril que disfraza la falta de información" (1). El ministro de gobierno se refiere a las otras reformas hilvanadas, como puede verse al estudiarlas detenidamente, en el mismo hilo de la racionalización: la Corte debe ser máxima garantía de la constitucionalidad de la ley, "Sin esa garantía las disposiciones sobre presupuesto, en la Constitución o en la ley orgánica, no tendrían eficacia" (2); los empleos del Congreso no deben ser excepción a lo que quiere la Constitución: "que todos los empleos tengan funciones precisas y sueldo fijado por la ley" (3); la justicia "debe ser incorruptible... Es preciso que no haya jueces liberales y conservadores, por su origen. Es preciso, además, que haya una carrera judicial, cuyas bases han de estar fijadas en la Constitución" (4). López Pumarejo desentraña los motivos reales de esta propuesta de cambio constitucional de su segunda administración: "hay nuevos factores de desorden que antes no existían. Como es el activo desarrollo económico que está fomentando intereses de tal magnitud que desafían abiertamente la fuerza de las leyes, el imperio del órgano ejecutivo y la misma justicia. Como es el despertar de una dormida conciencia social que se precipita con más facilidad a la violencia cuando advierte que la violencia produce frutos concretos... Será preciso, como lo ha recomendado el gobierno, una revisión institucional de las funciones del Congreso, el gobierno y la justicia, hasta que todos tres sean más eficaces y su acción sea práctica, y no teórica, real y no formal... El gobierno cree que sin las enmiendas constitucionales y legales que va a someter a las próximas Cámaras no es posible asegurar a la República una administración ordenada, fuerte, eficaz; y cree, además, que si no se fortalece el Estado y no se depuran los Organos del Poder de las fallas que la opinión entera reprocha, muy graves riesgos amenazan a la Patria para los días difíciles por venir..." (5). El presidente López descubre así el punto neurálgico de la situación que le es contemporánea en 1944: el crecimiento capitalista amenaza desbordar las instituciones con la fuerza avasalladora del dinero y el pueblo exige con mayor energía sus derechos; es, por lo tanto, urgente revisar todo el andamiaje estatal para prevenir los riesgos que esa situación anuncia. Pese a la lucidez del diagnóstico, las reformas de entonces se quedan cortas. Veinte años después sigue vigente el desfase entre la juridicidad del Estado y la sociedad civil, con el agravante de haberse multiplicado los problemas con las aceleradas

(1) **Reforma Constitucional.** Bogotá: Imprenta Nacional, 1944, pp. 27-28.

(2) *Ibidem*, p. 27.

(3) *Ibidem*, p. 28.

(4) *Ibidem*, p. 289.

(5) *Ibidem*, pp. 11 y 23.

industrialización y urbanización del país. Un rápido bosquejo de lo que ha pasado en esos años en la estructura productiva da una idea de los cambios habidos en la sociedad colombiana a partir de la segunda postguerra mundial.

2. EL CRECIMIENTO CAPITALISTA

La tasa de crecimiento industrial fue especialmente alta: entre 1945 y 1950 alcanzó el 10% para la industria en su conjunto y de 6.5% de 1950 a 1958. La participación del sector industrial dentro del Producto Bruto Interno pasó de 15% en 1950 a un 17.2% en 1958. En su mayor proporción la expansión se debe al sector productor de bienes de consumo, pero paralelamente se expande con fuerza la producción de ciertos bienes intermedios y de capital. Refiriéndose al período 1950-1958 dicen A. Corchuelo y G. Misas: "Contrario a lo acontecido con las ramas tradicionales de consumo no duradero, las ramas de bienes intermedios y de capital demuestran en el período un extraordinario dinamismo y se constituyen en el elemento dinamizador de los mercados... La creación de una serie de unidades productivas en las esferas de la química, metálica básica, metál-mecánica, papel y caucho y sus productos preferencialmente, y que entraron a reemplazar la oferta externa, impulsaron el proceso de industrialización y otorgaron un punto de apoyo más importante en la ampliación del mercado interno cual es el consumo productivo. Esto además otorgó no sólo al sector industrial sino al sistema económico en su conjunto un mayor grado de integración que redundaría en el logro de mayores tasas de productividad como consecuencia de la mayor división del trabajo y, por ende, de los mayores mercados, ya no sólo basados en el consumo individual sino también en el consumo productivo... Si a esto se agrega la incorporación de la tecnología moderna... la aceleración de las tasas de productividad constituía un hecho de tremendo impacto sobre la expansión de los mercados y la capacidad material de producción de la economía" (6). Anotan estos autores que el progreso técnico no se reflejó en reducción de los precios debido a la existencia de oligopolios y monopolios. Dicen que la disminución de las demandas no significó estancamiento tecnológico porque las empresas en su afán de "extraer un mayor excedente económico y de mantener su posición relativa en el conjunto industrial" introducían mejoras técnicas que "resultaban en incrementos permanentes de productividad" (7). De este modo, el salario real no alcanzaba a participar de ese consumo. Los obreros sindicalizados involucrados en las unidades productivas avanzadas obtenían los mayores aumentos de salario nominal, lo que los distanciaba sin duda de la gran masa trabajadora del país en cuanto a sus ingresos.

A partir de 1960 el avance industrial fue notorio por la vía de la diversificación. Las ramas nuevas ya mencionadas (papel, química, maquinaria, productos metálicos, equipo de transporte), alcanzan tasas altas de participación en el producto industrial. Aparecen en estos años las exportaciones de algunos productos manufacturados. Los mismos economistas citados más arriba comentan, en otro trabajo sobre el tema, al respecto: "La diversificación auspició un mayor grado de modernización del sector al comportar la asimilación de tecnologías avanzadas, caracterizadas por la utilización de medios de trabajo con un elevado grado de mecanización y en muchos casos automatizados" (8). Analizan-

(6) A. Corchuelo y G. Misas. "El proceso de industrialización colombiano". 1945-1958. En revista **Dos en Uno**, Bogotá, marzo, 1972, No. 4, pp. 58-59.

(7) *Ibidem*, p. 82

(8) A. Corchuelo y G. Misas. "Internacionalización del capital y ampliación del mercado interno. El sector industrial colombiano. Primera parte 1958-1974". En revista **Uno en Dos**, Bogotá, 1977, No. 7, p. 4.

do la evolución de los ingresos entre 1958 y 1972 concluyen que “a finales de la década del 60 se presentaba un elevado porcentaje de la población realmente excluida del consumo industrial que apenas si satisfacía sus necesidades básicas y cuyo nivel de ingreso nominal se encontraba por debajo del valor de la canasta de consumo determinada para la clase obrera en los años de 1953. Según el estudio del CEDE de 1967 el 35% de los hogares urbanos obtenían ingresos por debajo de los 4.000 trimestrales, en tanto que el DANE calculaba para 1970 que el 53% de los hogares urbanos obtenía ingresos mensuales inferiores a 2.500” (9).

El proceso capitalista, importante a todas luces e inductor de cambios estructurales en la sociedad colombiana de esos años, produce como fenómeno protuberante una polarización en la distribución de los ingresos, constituyéndose, de un lado, grandes conglomerados de capital nacional y extranjero (10), tanto industrial como financiero, o con fusión de ambos, y del otro grandes masas urbanas “marginales”, con muy escaso poder adquisitivo que se convierten en un problema social al cual habrá de poner especial atención Carlos Lleras cuando define su programa presidencial. En un nivel menos precario se encuentra la clase obrera sindicalizada, un porcentaje relativamente pequeño del total de los trabajadores del país, que gracias a su capacidad de presión y a una legislación que la ampara, consigue ingresos aceptables en el cuadro general de los sectores medios y bajos de la población. No serán, por esta razón, los grupos sindicalizados, objeto de políticas privilegiadas en el mencionado programa.

En estos mismos años, después de 1945 hasta finales del decenio de los sesenta, se adelanta una política de modernización tecnológica en el campo sobre base capitalista, centrada en los cultivos comerciales, que no afecta la propiedad de la tierra y coincide con una gran migración hacia las ciudades. En 1951 la población rural era el 61.7% del total y en 1964 el 47.2%. Se expiden leyes, como la Ley 26 de 1959, que dirige el crédito a subvencionar fundamentalmente la financiación de los cultivos comerciales (arroz, algodón, caña de azúcar, sorgo, etc.). Lo mismo se hace en 1966 con el Fondo Agrario del Banco de la República. Del 100% de la financiación estatal se otorgaba entre un 85 y 90% al sector de cultivos comerciales. El otro porcentaje se dedicaba a los cultivos “tradicionales” y “mixtos”. Pese a la importancia que se da a la reforma agraria de 1961 “Lo que más se destaca en la comparación de la distribución de la propiedad en 1960 y 1970-71 es un aumento del grado de concentración...” (11). Los análisis del DANE en los distintos estratos de la propiedad de la tierra conducen a probar esa concentración en pocas manos con la presencia de un fenómeno simultáneo de progresión de la empresa capitalista en el campo y la disminución notable de las formas de producción precapitalista, de los cuales quedan vestigios muy tenues en la estructura agraria, “Se ve en suma que entre 1960 y 1970-71 se profundizaron tendencias características del desarrollo capitalista del campo” (12). En este mismo estudio se examinan las condiciones de la mano de obra agrícola, destacan-

(9) *Ibidem*, p. 8.

(10) El capital extranjero tiene un gran auge en el período 1945-1967 a través de multinacionales. Las de origen norteamericano aumentaron notoriamente su número durante él. Ver al respecto K. Matter. **Inversiones extranjeras en la economía colombiana**. Medellín: Ediciones Hombre Nuevo, 1977.

(11) “La agricultura en Colombia 1950-1972”, en *Boletín Mensual de estadística*, DANE, julio de 1974, No. 276, p. 95.

(12) *Ibidem*, p. 98.

do que "en 1964 más de las dos terceras partes de la población activa rural del país dependía total o parcialmente del trabajo asalariado para asegurar su subsistencia" y que "la tasa de desempleo era... de cerca del 25% en 1971, lo cual significaría que si existiera una participación más activa de la fuerza de trabajo femenina, revelaría que más de una tercera parte de la población rural en capacidad de trabajar está efectivamente parada" (13).

De otra parte, la participación del trabajo en el Producto Bruto Interno agropecuario pasó de 37.7% en 1950 a 26.5% en 1972 (14), lo cual se atribuye a "un aumento de la tecnificación y al hecho de que la agricultura comercial genera una parte cada vez mayor de la producción agrícola, y por otra, la existencia de condiciones que permiten un amplio margen de utilidades para los empresarios y de rentas para los propietarios" (15). La tecnificación del campo es notoria en el período que se comenta: "la relación entre superficie tractorizable y superficie en efecto mecanizada es bastante alta, oscilando entre un 60 y 70% del total" (16). Se aumenta en gran proporción el uso de insumos químicos, "el consumo aparente de fertilizantes se triplica entre 1960 y 1971, lo cual equivale a una tasa de crecimiento promedio de 9.8% anual" (17). La producción de estos insumos en Colombia comienza desde antes de 1960; en este año alcanzaba ya el 76.8% y en 1960 llega al 84.5% del total utilizado (18). Igualmente se avanza en la producción nacional de herramientas, máquinas accesorios, partes y utensilios agrícolas, "en 1960 las importaciones representaron el 87% del total de maquinaria adquirida por el sector agrícola, mientras que en 1969 esta importación había descendido a 54%" (18).

Por último, vale destacar también la creciente participación del Estado en el campo. El estudio del DANE aquí comentado lo considera un fenómeno de gran trascendencia, tanto por el volumen de participación como por los aspectos que cubre, ya que cubre prácticamente todas las áreas posibles: mercadeo, asistencia técnica e investigación aplicada, crédito, construcción de infraestructura, habilitación de tierras y control de aguas, "la magnitud del cambio se puede apreciar comparando el gasto público en el sector en 1950, que alcanzó 48.7 millones (pesos de 1958) con el gasto de 1972 que fue de 2.467.6 millones (pesos de 1958), o sea una intensidad 50 veces mayor... La participación del sector en el presupuesto nacional (incluyendo institutos descentralizados), pasa del 4% en 1950 a 18% en el último trienio (1970-72)" (19).

3. ECONOMIA Y DERECHO

Carlos Lleras Restrepo percibe los cambios que se vienen dando en la realidad material del país y, como antiguo conocedor de la estructura estatal, se da cuenta de que, en las dos décadas corridas desde su desempeño como Ministro de Hacienda de la "República

(13) *Ibidem*, p. 109.

(14) *Ibidem*, p. 124.

(15) *Ibidem*, p. 124.

(16) *Ibidem*, p. 127.

(17) *Ibidem*, p. 127.

(18) *Ibidem*, p. 120.

(19) *Ibidem*, p. 136.

liberal”, se ha ahondado la distancia entre esos dos planos. En los comienzos del decenio de los sesenta piensa que se ha llegado a un punto extremo. Afirma entonces: “El Estado atraviesa por una crisis profunda que afecta todas las esferas del poder. Buscando adaptarse a funciones que antes no tenía y ser un instrumento eficaz para el desarrollo económico y social ha creado nuevas instituciones y mecanismos... Pero los viejos organismos se prolongan al lado de los nuevos, sin que haya comenzado bien el funcionamiento de unos y otros. Debe hacerse un esfuerzo pronto y eficaz para modificar esa situación que, de prolongarse, podría poner en peligro el sistema de la democracia representativa” (20). Persistiendo en su pensamiento de veinte años atrás, aspira a que se logre por fin la organización racional de los gastos y las inversiones del Estado confiriéndole al ejecutivo una mayor responsabilidad en el manejo del presupuesto y en la dirección de la economía. “Yo creo —dice en 1963— que de la manera como está funcionando hoy el congreso no puede haber ni equilibrio fiscal ni adecuada planeación de la actividad pública” (21). En 1966 lleva a proyecto de reforma esa idea maestra —la planeación— que es, a su ver, la clave para resolver el problema de la relación Estado-economía: “La reforma constitucional propuesta da efectividad al sistema de planeación y consagra el principio esencial de que no puede decretarse ningún gasto que no tenga respaldo en un recurso para satisfacerlo... Se ha reformado casi totalmente el capítulo de la Constitución relacionado con la Hacienda pública, para hacer verdaderamente del presupuesto el eje central de la política del gobierno, calidad de la que hoy carece” (22); “se trata —reitera— de adaptar los organismos públicos a una concepción del Estado moderno, para un país en vía de desarrollo que necesita aplicar sus recursos con óptima utilidad social y económica... Ese desarrollo demanda planeación seria, y la planeación no puede organizarse y funcionar sin una revisión de las competencias recíprocas del Ejecutivo y el Congreso” (23).

La revisión de las competencias del ejecutivo y el congreso significa, en el articulado de la reforma propuesta por Lleras, el refuerzo del ejecutivo, quitándole al congreso atribuciones que hasta entonces detenta y que han sido un obstáculo para la buena marcha de la economía. Su intención declarada es sustraer las grandes decisiones del Estado a los intereses menores a que están sometidos en el Parlamento: “La elaboración y ejecución de los planes de desarrollo, el restablecimiento del equilibrio fiscal, la implantación de la política económico-social que el país necesita exige tres condiciones: unidad, persistencia, celeridad. No es posible sino bajo una dirección no sujeta al forcejeo de aspiraciones personalistas extrañas a la esencia de los programas del gobierno” (24). El modelo tiende a otorgar una considerable autonomía al Estado mediante el fortalecimiento del régimen presidencial. Así lo determinan los artículos aprobados en 1968 en relación a la intervención económica (arts. 32, ord. 4, 79, 80) y los relativos al presupuesto (204 a 211). La primacía del ejecutivo queda definida taxativamente en el artículo 79 que prescribe las leyes que sólo podrán ser dictadas o reformadas por el gobierno. Son las que tienen que ver con la esfera económica y la organización administrativa estatal; las que decretan inversiones públicas o privadas; las que ordenan participaciones en las rentas o transferencia de las

(20) **Historia de la reforma constitucional.** Bogotá: Presidencia de la República, 1969, p. 8.

(21) *Ibidem*, p. 57.

(22) *Ibidem*, p. 25.

(23) *Ibidem*, pp. 59-60.

(24) *Ibidem*, p. 7.

mismas; las que crean servicios a cargo de la nación o los traspasan a ésta; las que autorizan aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales; las que decretan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales; las que dictan normas orgánicas del presupuesto nacional (Art. 76, Ord. 3o.); las que fijan los planes y programas de desarrollo económico y social y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución (Art. 76, Ord. 4o.); las que dictan las normas generales a las cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas (Art. 76, Ord. 22); las que determinan la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijan las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categoría de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales (Art. 76, Ord. 9).

Es una fuerte concentración de poder en el ejecutivo que trata de equilibrarse en la reforma con medidas favorables a la descentralización regional y municipal. Son varios los artículos aprobados en este campo que, en lo fundamental, giran en torno a la idea de modernizar la administración, agilizándola, dotándola de instrumentos de planeación, fortaleciendo su autonomía administrativa y fiscal, dándole cohesión a nivel departamental, determinando asociaciones de municipios y áreas metropolitanas y creando juntas administradoras en los municipios. Se configuró así una estructura que pretendía establecer una armonía entre el centro y la periferia al definir las áreas de competencia y someter todas las decisiones a los criterios de la planeación. Son numerosos los artículos de la Constitución en los que quedó integrada.

4. EL ANALISIS SOCIAL DE LLERAS RESTREPO

La planeación, para Lleras Restrepo, tendrá que servir también para superar los grandes desequilibrios sociales "que no es posible corregir sino mediante una labor prolongada e intensa pero que mantienen vivos, entre tanto, sentimientos de inconformidad fácilmente convertibles en una posición agresiva" (25). Esos desequilibrios, piensa Lleras, se expresan en forma de "marginalidad" de amplios sectores sociales que deben ser incorporados al sistema, pues se encuentran fuera de él. Esos sectores, o "clases marginales" como los llama, los constituyen —según su análisis— las tribus indígenas, los colonos de tierras remotas, los grupos afectados por la desocupación en campos y ciudades, los minifundistas, aparceros y arrendatarios rurales, los habitantes de los tugurios urbanos, los niños carentes de toda tutela y de todo recurso, expuestos al contagio del crimen y de la prostitución y los infantes y jóvenes que no pueden concurrir a la escuela (26).

Para Lleras Restrepo la protección del Estado a la empresa privada debe tener como objetivo el acrecentamiento de la riqueza nacional y una equitativa distribución de la misma, que disminuya la polarización existente entre ricos y pobres y conduzcan con el tiempo a una "sociedad igualitaria". Define su posición doctrinaria como una opción al "viejo capitalismo" y al comunismo, que puede producir el cambio social que el país necesita por

(25) *Ibidem*, p. 411.

(26) Carlos Lleras Restrepo. **Mensaje del presidente al congreso nacional. 20 de julio de 1967.** Bogotá: Banco de la República, T.I., p. 275.

la vía pacífica dentro de las instituciones democráticas (27). Plantea que ese cambio social se logrará atacando directamente la desigual "distribución originaria del ingreso", mediante los nuevos dispositivos diseñados con la reforma constitucional. Puntualiza que la distribución original del ingreso depende de factores como la propiedad de los medios de producción, la educación, los sistemas de distribución, los mecanismos de formación de los precios, el nivel de ocupación. Se modificarán esos factores con la reforma agraria, la democratización del crédito, la preparación general y técnica, los hábitos de nutrición, la planeación familiar, los planes de vivienda y los planes de salud (28).

Como puede verse por lo anterior, el ideólogo de la reforma constitucional percibía los efectos sociales del capitalismo en la formación de capas de población por fuera del sistema productivo. Quería introducir en la órbita del derecho aquello que le parecía eran fenómenos nuevos de la sociedad civil factibles de desviarse si no se les reconocía su sitio en la normatividad del Estado. La vigencia del derecho era lo único que garantizaba tanto el proceso de industrialización como la justicia social, "el desarrollo y los cambios sociales –afirmaba– no podrán realizarse en medio del desorden anárquico; exigen un clima de confianza para la inversión nacional y extranjera y la seguridad de que las reformas se cumplirán dentro del orden jurídico... pienso que el sometimiento a la ley debe ser el principio que informe esencialmente la conducta de la nación" (29). Las condiciones de inestabilidad que persistían en el país, cuyas principales causas para Lleras estaban en las secuelas de la reciente violencia bipartidista y los desequilibrios sociales, creaban una "atmósfera de subversión" que ponía en peligro la democracia. Para "salvar la democracia" debía reafirmarse el régimen presidencial porque "los gobiernos débiles y anarquizados son preludio de las dictaduras" (30); la concentración de poder que este hecho significaba se equilibraba con la autonomía local, a la cual le concede "máxima importancia no sólo para el desarrollo económico sino para la educación democrática del país" (30).

5. LA APERTURA POLITICA

La democracia, por otra parte, era un asunto a la orden del día. Los fundadores mismos del Frente Nacional no podían negar el carácter antidemocrático de éste, pues había establecido constitucionalmente el monopolio electoral y burocrático de los dos partidos tradicionales. Lo cierto era que grandes masas de ciudadanos, como los seguidores de la ANAPO, tenían que acogerse a las divisas conservadora y liberal para ver reconocidos sus derechos. De igual manera procedían los comunistas, llamándose "MRL del pueblo". A Lleras Restrepo le interesaba terminar con la confusión que se creaba en el bipartidismo por el mimetismo que se llevaba a cabo a su sombra. También le preocupaba la imagen antidemocrática del sistema. Propone, entonces, levantar, antes de la terminación del Frente nacional, la restricción constitucional en los derechos políticos impuesta en 1958.

Lleras acomete, además, la modernización del Congreso: reducir el número de parlamentarios para lograr una mayor eficacia en el trabajo; aumentar a cuatro años el período

(27) En 1963 definía su política como "realista, técnica, ni con el viejo capitalismo ni con el comunismo, nacionalista, por una sociedad igualitaria" (Ibidem, p. 362).

(28) Ibidem, p. 275.

(29) **Historia de la reforma constitucional...**, Op. Cit., p. 411.

(30) Ibidem, p. 9.

de los representantes; implantar la asesoría técnica; modificar el régimen de votaciones de las dos terceras partes en el congreso y aplicar el cociente electoral para permitir la representación de las minorías en las corporaciones públicas; modificar el quorum necesario para la reunión de las dos cámaras. La mayor parte de las propuestas del gobierno fueron aprobadas, pero a cambio de concesiones a los parlamentarios (31). El comportamiento de éstos denunciaba, sin duda, la existencia de una fuerte tendencia estamental más allá de la afiliación partidaria.

La élite bipartidista demostró un alto grado de unidad al prolongar en 1968 el sistema del Frente Nacional cuatro años más, hasta 1978, y asegurar su continuidad después de este año mediante la fórmula de "participación adecuada y equitativa" del artículo 120, ordinal 1, de la Constitución.

6. REFORMA Y BIPARTIDISMO

El soporte fundamental del cambio institucional propiciado por Carlos Lleras fue, sin duda, la burguesía industrial. La coincidencia del presidente con los objetivos de esta clase social había sido explícita a lo largo de su actividad pública y se ratificaba entonces en exposiciones dirigidas a los empresarios, como la que hizo en 1966 ante la Federación Metalúrgica Colombiana, en la que expone sus ideas favorables a la protección estatal a la industria, la necesidad de la racionalización, la planeación de la economía, pero también la responsabilidad del Estado en intervenir para evitar los excesos del industrialismo que pueden afectar a los consumidores (32).

Con ocasión de la discusión de la reforma constitucional, los conservadores "independientes", opositores al gobierno compartido por el oficialismo liberal y el Unionismo de Ospina Pérez, trataron de conseguir un cambio de actitud en los industriales respecto al gobierno poniendo de presente que la tal reforma era "socialista" y atentatoria de los principios de la iniciativa privada: "Quien sabe qué pensarán ahora —se pregunta un editorial de *El Siglo*, vocero de esta corriente— los distinguidos dirigentes financieros que apoyaron sin reservas —o mejor con todas las reservas— al candidato de la transformación, quien como jefe del Estado, impone una serie de medidas económicas nocivas para la banca, la industria y demás entidades rectoras de las finanzas nacionales. No creemos que estén muy de acuerdo con este régimen colectivista y socializante" (33). Sin embargo, pese a algunas quejas de la ANDI y de sectores bancarios por medidas del gobierno, lo cierto es que con motivo de la renuncia de Lleras a la presidencia, en 1968, motivada en la negativa al proyecto de reforma en el Congreso, los industriales de Antioquia le envían un mensaje en el que le dicen: "Usted fue elegido porque el pueblo lo consideró el mejor y no se equivocó... Las realizaciones del gobierno durante el período transcurrido son admirables y su retiro del poder sería el caos para el país" (34).

(31) Fueron concesiones de este tenor: la autonomía financiera del Congreso para crear servicios administrativos y de asesoría técnica; el gobierno carece de iniciativa en la elaboración de las leyes relativas a los anteriores servicios y en las que conciernen a la remuneración, asignaciones y estatutos de seguridad social de los miembros del Congreso; la reglamentación de estas leyes queda por fuera de la potestad del ejecutivo, sólo la tiene el Congreso; sueldo anual para los congresistas y auxilios parlamentarios.

(32) *El Tiempo*, Bogotá, junio 7, 1966.

(33) *El Siglo*, Bogotá, julio 24, 1967, p. 5.

(34) *El Tiempo*, Bogotá, junio 9, 1968.

Los "independientes" atacaron por otro lado, tratando de indisponer a la Iglesia con Lleras. Pero no lo lograron. So pretexto de la discusión de un artículo del proyecto de reforma, que pronto fue excluido, que le daba al presidente "la dirección sin restricciones de la enseñanza privada", enviaron una carta a Aníbal Muñoz Duque, administrador apostólico de la arquidiócesis de Bogotá, solicitándole su aprobación o improbación de la conducta por ellos asumida como congresistas "católicos" respecto al mencionado artículo y a otro que autorizaba al gobierno a poner en vigencia los códigos si en dos años no los aprobaba el congreso. Muñoz Duque en su respuesta dice coincidir en el rechazo de los "independientes" al artículo sobre la enseñanza, pero respecto a los códigos afirma que es "igualmente importante... dejar a salvo todas aquellas leyes que garantizan la seguridad y la recta ordenación del Estado" (35). Contundente fue, por lo demás, la toma de posición de la jerarquía en favor de la reforma constitucional. En noviembre de 1968 *El Catolicismo*, órgano oficial de la Curia, hizo un llamamiento en favor de su aprobación. Analiza en él los cambios habidos en el país y plantea que el "crecimiento demográfico, el despertar social de las gentes y la exigencia de una administración pública cada vez más técnica y compleja, ha dejado muy atrás el país formal, esto es, el jurídico representado en unas instituciones obsoletas, incapaces de servir hoy de cauce real... Es, pues, el propio sistema democrático y representativo el que está en juego... Si resulta aprobada la reforma el Estado colombiano quedará convertido en uno de los más modernos y capaces de América Latina y dotado de los instrumentos necesarios para acometer la ansiada 'revolución pacífica'" (36).

El Frente Nacional, y en particular Alberto Lleras durante su presidencia, había conseguido realinear al ejército en su condición de cuerpo armado no deliberativo y subordinado por entero a la Constitución y las leyes. El momento de prueba se presentó en 1964, con la agitación que se vivió en torno a las actuaciones públicas del ministro de defensa, general Alberto Ruiz Novoa, de quien se llegó a decir que intentó dar un golpe de Estado. Sin embargo, el presidente Valencia produjo su cambio sin la menor consecuencia negativa para la estabilidad del gobierno. Se adelantaba por parte de las Fuerzas Armadas la acción cívico-militar, que se entendía como una política en la cual el ejército colaboraba en la rehabilitación de zonas afectadas por la violencia reciente. El presidente Lleras, pues, cuenta con un cuerpo armado profesional, que da pruebas de su lealtad al Estado de derecho, un "ejército republicano" al que admira y que comparte con el gobierno "el sentido del cambio social, la convicción de que debemos ir cambiando acelerada pero pacíficamente las estructuras sociales" (37).

Es evidente que los factores de poder —que diría Lasalle— están unificados en torno del presidente Lleras. Las vicisitudes sufridas por la reforma constitucional en el Congreso, que provocaron la renuncia de Lleras en una ocasión y una fuerte crisis política en la otra, se debieron a la resistencia de un grupo de parlamentarios liberales y conservadores, miembros de la coalición mayoritaria de gobierno, que se opusieron a las propuestas que consideraban lesivas para sus fueros de congresistas, o cobraron al presidente con la negativa a aprobar la reforma desventajas burocráticas que éste les había causado. Era la manifestación del bipartidismo tradicional, prebendario y clientelista, que aceptaba la modernización del Estado siempre y cuando no afectara los intereses personales de quienes

(35) *El Siglo*, Bogotá, mayo 17, 1967, p. 6.

(36) *El Tiempo*, Bogotá, noviembre 5, 1968, p. 24.

(37) *El Tiempo*, Bogotá, octubre 16, 1968, p. 13.

dominaban electoralmente en sus respectivas regiones. La ausencia de motivos más allá de estos intereses menores en la larga crisis que acompañó el trámite de la reforma puede medirse con el hecho de que al final fue aprobada no sólo por la coalición de gobierno sino por el antiguo MRL, incorporado ya al partido liberal, y la misma ANAPO, supuestamente el movimiento político con mayores razones de oposición al sistema de gobierno. Los independientes conservadores demuestran en la debilidad de sus argumentos que su verdadero motivo de rechazo a la reforma obedecía más que todo a encontrarse por fuera de los puestos burocráticos.

Carlos Lleras quiso, en cierto modo, hacer lo mismo que en su momento hizo López Pumarejo para su época: reconocer en el Estado las capas sociales que se encuentran por fuera de él, en aquel entonces la clase obrera y los colonos, aparceros y arrendatarios, ahora los "marginados". Pero, a su entender, no faltan propiamente normas constitucionales en el orden social, sino normas que permitan el manejo de la economía capitalista, de cuyo desenvolvimiento adecuado depende, para él, la futura "sociedad igualitaria" a la que refiere su proyecto global. En su esquema, la garantía del proceso la dará un Estado fuerte que pueda imponerse al interés egoísta de los ricos y establecer un equilibrio entre las clases, utilizando la industrialización y la riqueza derivada de ella en beneficio de toda la nación. Sostiene que su experiencia le ha demostrado que los ricos son capaces de desprenderse de parte de su dinero para la inversión social, por lo tanto, todo depende de un poder estatal que sepa colocarse en el punto preciso que le facilita actuar con la suficiente autonomía frente a las presiones de los grupos y clases y resolver las cuestiones económicas y sociales en función de las mayorías y sin desconocer los derechos de los propietarios. Su preferencia por los "técnicos" objeto de una famosa polémica, demuestra que en buena medida se orientaba hacia la formación de una burocracia de Estado, distinta por sus orígenes y por sus intenciones de la burguesía. Esta se identifica con la dirección ilustrada de Lleras porque desde su nacimiento como clase, el Estado ha sido la clave de su crecimiento. En la reforma de 1968 veía claramente un ejecutivo fuerte para un manejo ágil y efectivo de la economía, una mayor racionalidad en la administración estatal, un nuevo equilibrio entre el centro y las regiones y la apertura al pluralismo político, objetivos que podía tomar como propios, por encontrarlos acordes con sus valores y con sus intereses.

Los trabajadores y las clases medias no son llamados, como en 1936, a una alianza contra el poder tradicional. La aprobación de la reforma la deciden los caciques mayores y menores del partido único del Frente Nacional. Los sectores populares comprometidos con éste le dan su legitimación a través del cauce electoral (aún en 1968 la coalición gubernamental gana las elecciones) pero no son movilizados para la defensa de la reforma, que se tramita casi como un pleito entre grupos de la élite bipartidista. El entusiasmo popular, el multitudinario y callejero, se manifiesta con Rojas Pinilla, quien arrastra a las masas urbanas con su lenguaje demagógico y las enfrenta con éxito al gobierno.

El proceso de la reforma constitucional de 1968 y sus resultados develan las contradicciones del bipartidismo tradicional que a lo largo de los años se demuestra capaz de realizar reformas avanzadas en la estructura jurídica del país, en este caso adecuar la Constitución a los cambios que en las relaciones sociales ha provocado la intensa división del trabajo de los dos decenios que siguieron a la segunda postguerra mundial, y al mismo tiempo oponerse y frenar esas reformas. Esta ambivalencia está tal vez en el fondo de lo que en los años posteriores se expresará como el agudo desfase entre el derecho y la sociedad civil o lo que es lo mismo, la relativa frustración de la tendencia racionalizadora del bipartidismo que intento, sin lograrlo cabalmente, modernizar el Estado para el desarrollo capitalista.

