

Alvaro Tirado Mejía

Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Nacional de Colombia-Seccional Medellín

La economía y lo social en la reforma constitucional de 1936

Lecturas de Economía. No. 21. Medellín, septiembre-diciembre de 1986. pp. 81-98.

● **Resumen.** Por medio de un repaso de las principales constituciones colombianas (las de 1832, 1843, 1858, 1863 y 1886), se trata en este artículo de corroborar como en ellas se observan ciertas constantes, entre otras: la vigencia del régimen republicano, la separación de los poderes públicos y la garantía de las libertades individuales; pero en cada caso se incluyeron elementos circunstanciales que perdieron vigencia con el paso de los tiempos, y elementos de mayor perdurabilidad: es el caso de las reformas a la Constitución Nacional en 1936, al darle un profundo viraje al antiguo andamiaje constitucional, colocándola de esta manera en la problemática del siglo XX, en la cual se analiza, especialmente, el intervencionismo de Estado.

● **Abstract.** *This article analyses the various Colombian Constitutions most particular that of 1936. It is shown that while each Constitution deals with certain constants (republicanism, the separation of powers, and the guarantee of individual liberties) it also demonstrates characteristics specific to its historical moment. In the case of the National Constitution of 1936 this latter element featured a sharp break with the traditional framework, meeting the challenge of the twentieth century with a new emphasis on the intervention of the State in the society.*

Presentado en el Simposio *Estado y Economía: a propósito del centenario de la Constitución de 1886*. Medellín, septiembre 24-26 de 1986. Organizado por el Departamento de Economía y el Centro de Investigaciones Económicas -CIE- de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia y la Asociación de Economistas de la Universidad de Antioquia -Adeco-, con el apoyo de la Embajada de la República de Francia en Colombia y del Banco de la República. Publicado también en: Tirado Mejía, Alvaro (comp.). *Estado y economía: 50 años de la Reforma del 36*. Bogotá, Contraloría General de la República, 1986.

Introducción, 83. — I. Los problemas del siglo XIX, 85. — II. Miguel Antonio Caro y Darío Echandía, 89. — III. El Liberalismo colombiano: el librecambio al intervencionismo socializante, 91. — IV. Las influencias internacionales, 93. — V. Los cambios en la sociedad colombiana.

INTRODUCCION

Desde el momento en que la República de Colombia logró su vida independiente, el país se dió seis constituciones durante el siglo XIX. La primera de ellas fue en 1832 y luego vinieron las de 1843, 1853, 1858 y 1886. Antes de la primera fecha, la vida constitucional de lo que actualmente es Colombia se remonta a la serie de provincias que intentaban la independencia. Luego, y durante el período que comprende lo que se conoce como la Gran Colombia, entidad que abarcaba los actuales territorios de Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá, se expidieron la Constitución de Cúcuta en 1821 y la de 1830. Esta última no logró vigencia práctica porque en aquel año se consumó la disolución del sueño de Simón Bolívar de una Colombia grande y unida. En 1903 Panamá se separó de Colombia y vino a constituirse en un Estado independiente.

A partir de 1886 rige formalmente la misma Constitución, aunque algunos consideran que el imperio de esta Carta ha sido más nominal que real. En

un principio, porque las condiciones en que rigió durante la Regeneración y la Guerra de los Mil Días hicieron que en la práctica no se aplicara. Y luego, porque cuando al fin se aplicó lo fue con un texto muy diferente al original, especialmente a partir de 1910. Sea como fuere, es la Constitución que nominalmente más se ha prolongado en la historia de Colombia y que por su supervivencia de un siglo se coloca entre las más antiguas del mundo. Esta longevidad se debe, entre otras razones, al hecho de que ha sido profundamente modificada para adecuarla a las condiciones cambiantes de la sociedad. Así, las reformas de 1910, 1936, 1945, 1957 y 1968, sin contar otras de menor alcance, fueron determinantes. Y entre ellas, la de 1936, en la que expresamente se adoptó la filosofía intervencionista, se tuvo en cuenta un nuevo concepto de propiedad, se dió un paso en la modernización laica del Estado y se consagraron derechos sociales, es la más importante. Hasta el punto de que algunos tratadistas hablan de una nueva Constitución para referirse a lo que en el Acto Legislativo N.º. 1 de 1936 se produjo¹.

Quien estudie las diferentes constituciones colombianas observará ciertas constantes en todas ellas. Por ejemplo, el régimen republicano, la separación de los poderes públicos, la defensa y garantía de libertades individuales, etc. Pero en cada caso verá cómo el constituyente incluyó elementos muy relacionados con las circunstancias sociales que se vivían al expedirse la respectiva constitución. De estos elementos, unos son meramente circunstanciales y pasado el tiempo se nos aparecen como artículos curiosos que actúan como testigos de lo que fueron otros tiempos. Otros elementos tienen mayor perdurabilidad. Y es éste el caso de las reformas esenciales de 1936. Estas, si bien estuvieron fuertemente influenciadas por las pugnas sociales del período precedente, por la mayor crisis que hasta entonces hubiera conocido el capitalismo, por los profundos antagonismos que en el ámbito internacional presagiaban ya la segunda guerra mundial, dieron un profundo viraje conceptual al antiguo andamiaje constitucional y lo colocaron en la problemática del siglo XX, que determinantemente está marcada por la complejidad de

1 Un cuadro comparativo entre la Constitución de 1886 y las reformas que se le hicieron en 1936, así como una introducción sobre las influencias doctrinarias y el proceso de la reforma, y una compilación de todo el debate en el Parlamento, se encuentra en: Tirado Mejía, Alvaro y Velásquez, Magdala. *La reforma constitucional de 1936*. Bogotá, Oveja Negra, 1982. Esta obra fue publicada en dos tomos en la colección Pensadores Políticos Colombianos de la Cámara de Representantes. Bogotá, 1985.

la vida económica y por el problema social. Hagamos un repaso de las constituciones colombianas para corroborar lo anterior².

I. LOS PROBLEMAS DEL SIGLO XIX

El Presidente de la Convención que expidió la Constitución de 1832 fue José María, Obispo de Santa Marta, quien pertenecía al sector del clero liberal e ilustrado que apoyó la Independencia. Como una muestra de la consideración que se le daba a la Constitución, decía el Obispo en la presentación introductoria que se trataba del "libro santo que debe regular los destinos de la patria". Señalaba las pautas dentro de las que se regiría, que han sido las mismas que han seguido informando la vida republicana de Colombia: separación de los poderes, responsabilidad de los funcionarios, "libertad legal" de la prensa. Se refirió a la calamidad de la empleomanía oficial y destacó ciertos tópicos que seguirían gravitando fuertemente en la vida política y constitucional del país; al asunto religioso que, según sus palabras, implicaba "el deber que tiene la Nueva Granada de proteger la santa religión católica, apostólica y romana"; al problema de la distribución del poder regional, pues según sus sanas intenciones "en adelante ya el centralismo no será el obstáculo de la felicidad de los pueblos"; y a algo que, con el paso de las guerras civiles en el siglo XIX y con la violencia de diferentes tipos que aportó el siglo XX, sigue teniendo trágica validez: "la paz es la primera necesidad de los colombianos".

Esta, la primera Constitución, se daba en un momento en el que apenas se estaba comenzando a definir la entidad nacional y en el que la estructura del Estado colonial pesaba profundamente. De allí que en la nueva Constitución se hubiesen incluido artículos más propios de la legislación común que de ella misma, los cuales, dentro de la nueva concepción, querían terminar con antiguas prácticas. Así, con miras a aliviar el Tesoro público pero también con el objeto de liquidar prebendas aristocráticas se dijo:

Artículo 205. No habrá en la Nueva Granada títulos, denominaciones ni decoraciones de nobleza, ni otras distinciones u honores hereditarios.

2 Las referencias a las constituciones se toman de la obra pionera en ese campo: Pombo, Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín. *Constituciones de Colombia*. Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1951; véase también: Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia*. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1977.

Artículo 206. No habrá en la Nueva Granada empleo alguno sin funciones, ni puramente honorario. Los oficios públicos no son vendibles, enajenables ni hereditarios; ni los que los obtengan durarán en ellos por más tiempo que el de su buena conducta.

Se acababan de librar los combates por la libertad en la guerra de independencia y todavía pesaba la amenaza de una invasión de reconquista. De acuerdo con esa situación y con las prácticas bélicas del momento, la Constitución incluyó un artículo que ahora nos parece exótico, por más que en el mundo moderno, por ejemplo en Centroamérica, haya vuelto a aparecer ese tipo de figura. Me refiero a las "patentes de corso", las cuales, según el artículo 105, podían ser concedidas por el Presidente, cuando así lo determinare el Congreso. Esta figura vuelve a aparecer en la Constitución de 1843, artículo 10, pero recortada, pues sólo se podía conceder la patente contra el país respecto al cual se estuviera en "guerra declarada". En 1853 y 1858 desaparece esta figura y vuelve a encontrarse en 1863, cuando entre las atribuciones del Ejecutivo están las de "expedir patentes de corso y de navegación". (Artículo 66, No. 16).

El asunto del "intervencionismo" no era para la época un problema de tipo constitucional ni filosófico. Las constituciones del siglo XIX estaban centradas fundamentalmente en el grado de libertad que el Estado debía otorgar o restringir al ciudadano. El "desarrollo", en los términos en los que la Economía lo entiende modernamente, no estaba en la cabeza de los constituyentes. Desde la Ilustración, en el centro de la preocupación estaba lo que se denominaba *el progreso*, que podía implicar tanto el camino ininterrumpido hacia la libertad como la mejora en la instrucción o la aplicación de un nuevo invento, como el de la vacuna. El artículo 74, No. 15, de la Constitución de 1832 señalaba entre las atribuciones exclusivas del Congreso:

Promover y fomentar la instrucción pública, el progreso de las ciencias y artes, los establecimientos de utilidad general y conceder por tiempo limitado privilegios exclusivos para su estímulo y fomento.

Lo que durante el siglo XX daría lugar a la polémica sobre intervencionismo, que no abarca solamente el aspecto económico, tuvo, aunque no se planteara con este término, su manifestación en una constitución tan individualista como la de Rionegro de 1863. En pleno enfrentamiento religioso motivado por las medidas del Presidente Mosquera, los constituyentes Libe-

rales se preocuparon por dotar al Estado de medios para intervenir, más que en la economía, en la inspección de los cultos. Por eso establecieron:

Artículo 23. Para sostener la soberanía nacional y mantener la seguridad y tranquilidad públicas, el Gobierno nacional y los Estados, en su caso, ejercerán el derecho de suprema inspección sobre los cultos religiosos, según lo determine la ley.

El asunto de la propiedad tampoco era un problema de tipo filosófico para el Constituyente. Se daba por sentada, y en las condiciones del momento sólo se concebía que fuera vulnerada en el torbellino de las guerras que se sucedieron en el siglo pasado. Por el cambio de mentalidad, producto de la Ilustración, se la protegía contra las penas confiscatorias derivadas de los delitos, tal como se practicaba en el derecho antiguo. Asimismo, como correspondía al desmonte de la estructura económica y social de la Colonia, la referencia que se hacía a ella era para hacer entrar la propiedad agraria en el juego de la libre circulación, permitiendo su enajenación y terminando con los mayorazgos. De allí que, en general, no haya una afirmación constitucional expresa para garantizarla y sólo se aluda a ella en forma indirecta para protegerla de atropellos. Así, la Constitución de 1832 decía, en el título de Disposiciones Generales:

Artículo 192. Ningún delito se castigará en lo sucesivo con la pena de confiscación; pero esta disposición no excluye los comisos y las multas que impongan las leyes contra algunos delitos.

Artículo 196. Es prohibida la fundación de mayorazgos y de toda clase de vinculaciones.

Artículo 197. No habrá en el Estado bienes raíces que no tengan el carácter de enajenables.

Sobre la propiedad, la Constitución de 1843 reproduce textualmente el artículo 161 y el artículo 192 de la Constitución anterior, y en el artículo 166 refunde los artículos 196 y 197 de aquella. Sin embargo, incluye un elemento limitante de la propiedad, que debe tenerse en cuenta entre los antecedentes de lo que a ese respecto se introdujo en 1886 y especialmente en la reforma de 1936. Dice así la Constitución de 1843:

Artículo 162. A excepción de las contribuciones establecidas por la ley, ningún granadino será privado de parte alguna de su propiedad para aplicarla a usos públicos, sin su libre consentimiento, a menos que alguna pública necesidad, calificada con arreglo a la ley, así lo exija, en cuyo caso debe ser indemnizado de su valor.

En la Constitución de 1853 sí se hace mención de la propiedad para garantizar su inviolabilidad, pero se introduce el nuevo elemento de que en caso de guerra la indemnización no tiene que ser previa. Dice así:

Artículo No. 3. La República garantiza a todos los granadinos: [. . .] la inviolabilidad de la propiedad; no pudiendo, en consecuencia, ser despojado de la menor porción de ella sino por vía de contribución general, apremio o pena, según la disposición de la ley, y mediante una previa y justa indemnización, en el caso especial de que sea necesario aplicar a algún uso público la de algún particular. En caso de guerra esta indemnización puede no ser previa.

Y en 1858 se hizo el reconocimiento de la propiedad en estos términos:

Artículo 56. La Confederación reconoce a todos los habitantes y transeúntes: [. . .] 3) la propiedad, no pudiendo ser privados de ella sino por vía de pena o contribución general, con arreglo a las leyes y cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública judicialmente declarado, y previa indemnización. En caso de guerra, la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean de orden judicial. Por lo dispuesto en este inciso no se entiende que pueda imponerse la pena de confiscación.

En éste, como en muchos otros importantes aspectos, la Constitución de 1863 siguió los pasos de la de 1858 y reprodujo textualmente el artículo sobre la propiedad (Artículo 15, No. 5). Para recalcar el sentido particular que tuvo este Estatuto, el único en cuyo preámbulo no figura el nombre de Dios, pues se dictó en nombre y por autorización del pueblo, se ordenó que los Estados debían incluir en sus constituciones ciertas cláusulas referentes a la propiedad. Eran éstas: la incapacidad de las comunidades, corporaciones, asociaciones y entidades religiosas para adquirir bienes raíces y la consagración del principio de que la propiedad raíz no podía adquirirse con otro carácter que el de enajenable y divisible a voluntad exclusiva del propietario y de que debía ser transmisible a los herederos (Artículo 6). Además, con el objeto de promover la circulación de la propiedad raíz, se prohibían a perpetuidad las fundaciones, mandas, legados, fideicomisos y toda clase de establecimientos semejantes con que se pretendiera sacar de la libre circulación a una finca raíz (Artículo 7). Era ésta la base para la desamortización de bienes de manos muertas que adelantó Tomás Cipriano de Mosquera con la eficaz ayuda de su Secretario del Tesoro, Rafael Núñez.

Cuando se constituyó lo que actualmente es la República de Colombia no estaba bien definida su propia entidad territorial. Baste recordar que la demarcación de límites apenas vino a perfeccionarse en el siglo XX, y que a la firma de la primera constitución, la de 1832, no concurrieron los delegados de las provincias caucanas de Buenaventura, Chocó, Pasto y Popayán, que insistían en anexarse al Ecuador. En un país tan fragmentado por las distancias y la geografía, el debate sobre la forma del Estado, si centralista o federalista, cubrió el centro del debate durante el siglo XIX. A mediados del siglo, y en una forma pragmática y realista, hubo acuerdo unánime para adoptar el federalismo. Primero, en la forma indirecta, al permitir la Constitución de 1853 que por modificaciones fáciles de la misma se llegara a esa fórmula. Luego, al adoptarse expresamente la forma federal en 1858 y 1863, y que fue una inuestra de como para la época ambas colectividades históricas tenían unidad de principios sobre el tema, pues el primer estatuto se dictó con mayoría Conservadora y el segundo fue típicamente Liberal. En este aspecto, el cambio que se dió en 1886 fue fundamental, pues se abandonó el federalismo y se lo substituyó por un fuerte centralismo. A partir de allí, la fórmula de Miguel Antonio Caro se mantuvo hasta cuando en la reforma de 1968 se habló de formas de organización territorial más acordes con la estructura moderna del país, como son las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios³. O con la modificación más esencial que se ha dado en ese campo como es el Acto Legislativo No. 1 de 1886, cuando un siglo después de expedida la Constitución se le quiebra una segunda vértebra al consagrarse la elección popular de alcaldes. Es interesante destacar en este terreno que, aunque la descentralización y aun el federalismo a ultranza fueron banderas por las cuales el Partido Liberal fue hasta la guerra civil, llegado el momento de la reforma trascendental de 1936, realizada por un parlamento homogéneamente Liberal, este asunto no fue considerado. Primaron entonces otro tipo de problemas, como fueron los sociales y económicos, para fortalecer al Estado.

II. MIGUEL ANTONIO CARO Y DARIO ECHANDIA

Por abstención electoral del Partido Conservador, el Liberalismo quedó sólo en las Cámaras, lo cual le permitió actuar como Constituyente homogé-

3 Tirado Mejía, Alvaro. *Descentralización y centralismo en Colombia*. Bogotá, Oveja Negra, 1983.

neo a partir de 1935⁴. Con la llegada al poder después de medio siglo de ostracismo político, el Partido Liberal, dirigido por Alfonso López Pumarejo, inició la mayor transformación que se haya realizado en Colombia en el siglo XX. En el ámbito de la llamada Revolución en Marcha se modificó el sistema tributario; se fortaleció la educación pública y se dió impulso a la Universidad Nacional; se alentó el sindicalismo; se adelantó una política agraria en el centro de la cual estuvo ubicada la Ley 200 de 1936, conocida como Ley de Tierras; con nuevas concepciones se dictó la Ley 45 de 1936, para borrar odiosas distinciones entre los llamados hijos legítimos y naturales; y, en fin, se adelantó una vigorosa política administrativa y de sacudimiento mental para poner a tono el país con el siglo XX. En el centro de todas estas actividades renovadoras está la Reforma Constitucional de 1936, que se proyectó en el esquema doctrinario e institucional del país y que aún espera un desarrollo progresista, como estuvo en las mentes de sus autores.

Los cambios fundamentales de la reforma fueron los siguientes:

1. Se consagró la función social que debería cumplir la propiedad: se introdujo el concepto de interés social a más del de utilidad pública para destacar que el interés privado debía ceder al público o social y se habló de los casos en los que por motivos de equidad no habría lugar a indemnización en una expropiación.
2. Expresamente se consignó el intervencionismo de Estado en la educación, en los conflictos sociales, en las relaciones obrero-patronales y en la vida económica con el fin de racionalizar la economía y fiscalizar el manejo e inversión de las donaciones intervivos o testamentarias hechas con fines de interés social.
3. Se suprimieron los artículos que consagraban privilegios para la Iglesia católica y, en consecuencia, se estableció la libertad de cultos en vez de la simple tolerancia que consagraba el estatuto modificado.
4. Se estableció la libertad de enseñanza estatuyendo que la educación primaria sería gratuita en las escuelas del Estado y obligatoria en el grado que señalare la ley.

4 Tirado Mejía, Alvaro. *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo. 1934-1938*. Bogotá, Procultura, 1981.

5. Se dispuso que para regular las relaciones entre la Iglesia y el Estado, el gobierno podría celebrar con la Santa Sede convenios sujetos a la posterior aprobación del Congreso, sobre bases de mutuo respeto.

6. Se entró explícitamente en la era del constitucionalismo social al introducirse el concepto de deberes sociales del Estado, al considerarse al trabajo como una obligación social, al proclamarse la asistencia pública como función del Estado y al elevarse a canon constitucional la garantía del derecho de huelga, salvo en los servicios públicos.

7. Se estableció el sufragio universal de varones, para cuyo ejercicio la Constitución de 1886 establecía ciertas restricciones patrimoniales y culturales, y se dispuso que la mujer podía acceder a cargos públicos que tuvieran anexa autoridad o jurisdicción.

8. Se amplió el concepto de quiénes eran nacionales y se modificó lo referente a los derechos de los extranjeros, subordinándolos o negando su ejercicio por razones de orden público; se estableció que la capacidad, el reconocimiento y, en general, el régimen de las sociedades y personas jurídicas se determinaría por la ley colombiana.

Para los efectos de este ensayo vamos a tener en cuenta lo relacionado con la propiedad, su expropiación y su función social, la intervención del Estado en la economía, los deberes sociales del Estado y de los particulares y la asistencia pública. Respecto a ellos vamos a estudiar someramente las influencias ideológicas y jurídicas que influyeron en el Constituyente de 1936, el contexto internacional en que se dió y los cambios en la estructura económica, política y social que obraron para esa labor de adaptación que fue la Reforma Constitucional de dicho año⁵.

III. EL LIBERALISMO COLOMBIANO: DEL LIBRECAMBIO AL INTERVENCIONISMO SOCIALIZANTE

Al igual que los demás partidos liberales del continente, el colombiano también fue partidario del *laissez faire* durante el siglo XIX. La peculiaridad

5 Véase el prólogo de Jaime Vidal Perdomo a nuestra obra La reforma constitucional de 1936. *Op. cit.*

del colombiano consistió en que en el siglo XX abandonó paulatinamente ese credo. Se volvió partidario del intervencionismo a cuyo nombre adelantó reformas fundamentales y, durante la República Liberal (1930-1946), vino a desempeñar el papel que en otras latitudes jugaron los partidos reformistas. Dentro de la propia colectividad, este proceso de definición política no fue fácil pues siempre subsistieron en él dos tendencias: los partidarios del liberalismo clásico y los del intervencionismo, los guardianes del *statu quo* y los pregoneros del cambio, las derechas y las izquierdas, como dieron en llamarse las dos alas del partido durante el vital período de la República Liberal.

Como muchas veces se ha dicho, fue Rafael Uribe Uribe quien después de la Guerra de los Mil Días convocó al Partido Liberal para que se enrutara por el nuevo cauce del intervencionismo. Decía Uribe Uribe:

Todo hispanoamericano ha sido víctima de las teorías de publicistas europeos como Smith, Say, Bastiat, Stuart Mill, Spencer, Leroy Beaulieu y demás predicadores del libre cambio absoluto y de las célebres máximas del *laissez faire, laissez passer*, un *mínimum* de gobierno y un *máximum* de libertad, mientras en el nuevo Continente hemos venido aplicando hace tres cuartos de siglo esas lucubraciones, específicamente en lo económico; los países de esos escritores, Francia la primera, se han complacido en no escucharlos y en practicar todo lo contrario. De este modo, esas doctrinas han sido allá, casi en un todo, literatura para la exportación que los americanos hemos pagado a doble costo, el precio de los flamantes libros y la apertura de nuestros mercados a los productos europeos. A tal punto que si no fuera insospechable la buena fe de esos tratadistas, sería de pensar si no habrían obrado de acuerdo con sus gobiernos respectivos para tendernos una red, haciéndonos adoptar una línea de conducta que ellos se cuidan bien de no seguir conforme a la palabra del cura libertino: orad como os predico, no conforme al ejemplo que os doy. Lo cierto es que al paso que en Europa y Estados Unidos han adoptado prácticas sólidas, visibles y tangibles, que los tienen ricos, aquí nos hemos alimentado del idealismo etéreo, el manjar menos nutritivo que se conoce. Así estamos de pobres, flacos y desmirriados⁶.

Fue en la Convención de Ibagué cuando, en forma oficial, el 2 de abril de 1922, el Partido Liberal dejó programáticamente su credo manchesteriano y se volvió intervencionista. Allí introdujo en su programa la defensa de "las

6 Uribe Uribe, Rafael. "Socialismo de Estado: conferencia dictada en el Teatro Municipal de Bogotá en octubre de 1904". En: Tirado Mejía, Alvaro. *Antología del pensamiento Liberal colombiano*. Medellín. El Mundo, 1981. p. 164.

clases proletarias” y las reformas de tipo social que impulsaría para lograr este objetivo. Quedaban así plantados los gérmenes del Estado del Bienestar que luego, desde el gobierno, se trataría de establecer. En el artículo 17 del Programa se decía:

Nacionalización de los servicios públicos, e *intervención del Estado*, en cuanto tienda a una más equitativa distribución de bienes naturales y a impedir los monopolios y privilegios que puedan afectar a la comunidad⁷.

Alejandro López, un escritor que se convirtió en el teórico del Partido Liberal a partir del segundo decenio del siglo y que actuó como el principal inspirador del Programa del Partido Liberal en 1935, era decidido partidario del intervencionismo de Estado y de las reformas sociales, especialmente en el sector agrario⁸. Y Alfonso López Pumarejo, principal conductor de la Revolución en Marcha y de las transformaciones de los gobiernos Liberales, decía:

Nadie rechaza entre nosotros la intervención oficial sino técnicamente, como principio, como teoría. En la práctica existe una clamorosa exigencia de que el Estado intervenga en todo, regule todo, apoye todo. El capital pretende, en la mayor parte de los casos, que no puede luchar sin un permanente amparo del Estado y el trabajador está descubriendo que sólo el Gobierno puede modificar las condiciones feudales a que está sometido, porque sólo el Gobierno tiene los elementos para hacerse respetar y acatar de los capitalistas inescrupulosos. Otro es el carácter de nuestro problema. El Estado es intervencionista en Colombia, y así lo desea el país. Pero no tiene manera de intervenir eficazmente, porque carece de una tradición siquiera corta de investigación sobre las circunstancias nacionales, porque, en resumen, el Estado se encuentra ante éstas tan desorientado como el propio industrial, como el desamparado agricultor, como el solitario campesino, como el oprimido obrero⁹.

IV. LAS INFLUENCIAS INTERNACIONALES

Contra el autoritario régimen de la Regeneración, el Partido Liberal ha-

7 *Ibid.* pp. 103-ss. Subrayado nuestro.

8 López, Alejandro. *Problemas colombianos*. París, París-América, 1927; *Idearium Liberal*, París, Ediciones La Antorcha, 1931.

9 López Pumarejo, Alfonso. “Mensaje al Congreso de 1935”. Sobre el pensamiento del Presidente López Pumarejo, y en particular sobre su posición respecto al intervencionismo, véase: Tirado Mejía, Alvaro. *El pensamiento de Alfonso López Pumarejo*. Bogotá, Banco Popular, 1986.

bía intentado la toma del poder por medio de la guerra. Fracasado en ese empeño en la contienda más sangrienta de las padecidas por el país (la Guerra de los Mil Días —1899-1902—), el Partido Liberal fue entrando por el cauce de las reformas pacíficas. Desde la oposición se fue constituyendo en una entidad receptiva de las corrientes progresistas del mundo y en especial de Latinoamérica. Fue así como en sus huestes se vió con simpatía lo que acontecía en Rusia, donde una revolución daba en tierra con el trono teocrático de los zares. Cuando en 1918 los estudiantes argentinos de Córdoba iniciaron su movimiento por la reforma universitaria, aquí los jóvenes Liberales, entre ellos Germán Arciniegas, se constituyeron en propagadores de esta renovadora idea. La revolución mexicana, la primera revolución social del siglo XX, marcó profundamente las mentes de los intelectuales, los estudiantes y los dirigentes populares del Partido Liberal Colombiano. Por ello no es de extrañar que la concepción de la propiedad de la Constitución mexicana de 1917, en la que se hablaba de la propiedad privada con obligaciones sociales, de la propiedad comunitaria y de la propiedad estatal, hubiese influido en el Constituyente colombiano de 1936 cuando se llegó la hora de redactar los artículos referentes a ese tópico. El APRA [Alianza Popular Revolucionaria Americana] fue fundado en México por Víctor Raúl Haya de la Torre, con pretensiones continentales. Su mensaje anti-imperialista, en momentos en los que los marines yankees se pasaban por Centroamérica y el Caribe, su apelación a lo indoamericano, por la misma época en la que el intelectual mexicano José de Vasconcelos hablaba de la “raza cósmica” para referirse a la mezcla que produjo este continente, su llamamiento a un cambio de la sociedad, sin caer en el marco estrecho de los dogmas y de la práctica estalinista, tuvieron una amplia acogida en la intelectualidad Liberal y progresista de Colombia, hasta el punto de que un personaje que tan notorio papel jugó en la República Liberal, como Alberto Lleras, tuvo estrechos contactos con dicho movimiento.

En Alemania se hizo el intento de una República democrática del trabajo, antes de que la bota nazi quebrara su andamiaje. Weimar, como se llamó este efímero intento progresista y democrático, produjo su constitución en 1919. El esquema de esta Constitución, que por primera vez enmarcaba una república social, sirvió de base al Constituyente colombiano. La función social de la propiedad, la asistencia social, los deberes sociales del Estado, provienen de allí como una de las fuentes.

En España, la República advino por la misma época que la República

Liberal en Colombia; los gobiernos de esa estirpe no habían podido mantenerse por mucho tiempo y el signo autoritario, allá con Monarquía y aquí con República Conservadora, había signado la historia de ambos pueblos, lo cual da cuenta de la identidad entre los forjadores de la República en España con su sino trágico y la de los reformadores colombianos. Identidad que ya venía produciéndose por medio de los hombres de letras y que perduró por el apoyo que en Colombia logró darse a quienes, víctimas de la barbarie del fascismo, vieron esfumarse su ideal en las brumas del exilio. La Constitución española de 1931 marcó, como ninguna, al Constituyente colombiano de 1936; hasta el punto de que las discusiones sobre la propiedad, que en los progresistas españoles significaba transformar el campo en beneficio del campesino español, entre nosotros informaron el espíritu de quienes querían una reforma agraria y lograron la Ley de Tierras.

Si el primer Roosevelt, Teodoro, agitó el lema imperialista sobre los pueblos de Latinoamérica y golpeó con su política del "gran garrote", el segundo, Franklin Delano, proclamó su política de no agresión y del "buen vecino". Como estadista respondió ante la crisis de su país con mediadas de corte intervencionista y con una estrategia social progresista desconocida en los medios del capitalismo salvaje. Franklin Delano Roosevelt, un demócrata de partido, de ideas y de posición, que comandó civilmente su país contra la amenaza de las potencias del eje, por fuerza de las circunstancias se convirtió en uno de los ejemplos a seguir por quienes en Colombia, también opuestos al falangismo y a la extrema derecha, querían hacer una sociedad más moderna, más democrática y con más presencia popular. El *New Deal* y sus políticas intervencionistas fueron tenidas en cuenta por el Constituyente Liberal.

V. LOS CAMBIOS EN LA SOCIEDAD COLOMBIANA

El decenio de 1920 es uno de los más proliferos en cambios económicos, sociales y de mentalidad en la historia de Colombia¹⁰. El café, por fin, se asentó como el primer producto de exportación y el país se benefició de los altos precios internacionales que lo caracterizaron a partir de la finalización de la primera guerra mundial. El atropello de Panamá fue zanjado en 1921, al ratificarse con Estados Unidos el Tratado Urrutia-Thompson, y como producto material ingresó al país la suma de US\$25.000.000 por reparación,

10 Sobre los cambios en la mentalidad y en la cultura véase: Uribe Celis, Carlos. *Los años veinte en Colombia: ideología y cultura*. Bogotá, Ediciones Aurora, 1985.

cantidad muy alta para la economía nacional. En ese contexto de normalización de relaciones afluyeron al país los capitales norteamericanos, fundamentalmente por la vía de empréstitos, en una cuantía aproximada de US\$200 millones entre 1922 y 1929. Se descubrió petróleo y se creyó, incluso, que Colombia era una potencia mundial en ese campo. Vino el capital foráneo a invertir en ese sector, y el conjunto de todos estos elementos dió lugar para que se hablara de la "danza de los millones". Se desarrolló el germen preexistente de industria fabril, crecieron los transportes y las vías de comunicación y como una consecuencia de todo ello cobró entidad el sector de los trabajadores asalariados; concomitantemente creció el capital, pero también crecieron el proletariado, el sindicalismo y el socialismo. El movimiento de la economía quebrantó la arcaica estructura patriarcal en el campo y el campesinado comenzó a reclamar la tierra, mejores condiciones de trabajo y participación. En 1919 se funda un partido socialista. Quintín Lame al mando de las rebeliones de campesinos indígenas se constituye en el símbolo de un campesinado que exige mejores condiciones. Se desarrollaron los primeros sindicatos y, como era lógico, vinieron las huelgas: en los servicios de transporte y en las fábricas, donde muchas veces la vanguardia fue el personal femenino. Y, por supuesto, en los enclaves del capital extranjero, donde a falta de leyes sociales y de una voluntad política estatal para hacer respetar la soberanía colombiana, se ejercían prácticas de explotación colonial contra los trabajadores del país. Huelga en las petroleras de Barrancabermeja en 1924. Huelga allí mismo en 1927. Huelga y peticiones de los trabajadores en la zona bananera de Santa Marta en 1918. Huelga para reclamar los mismos puntos no resueltos diez años después.

La respuesta oficial siempre fue la misma: denuncia de las peticiones de los trabajadores como subversivas y represión. Ni en la actitud de los gobernantes ni en la estructura jurídico-política del país había una respuesta adecuada a las nuevas necesidades. Ciertamente es que en 1923, bajo la inspiración de una misión norteamericana, la del profesor Edwin Kemmerer, el Estado dió pasos en el sentido de la modernización de la estructura relacionada con la economía y las finanzas. El Banco de la República y la Contraloría General de la República, que nacieron por sus indicaciones, son una muestra de ello. También lo son algunas leyes de contenido social; no otras de típico sabor represivo como la "Ley heroica". Pero las clases dirigentes del país y el gobierno que se daban a sí mismas oscilaban entre la represión, producto del miedo, y la parálisis que producía la perplejidad por fenómenos nuevos que no entraban dentro de su timorata estructura mental.

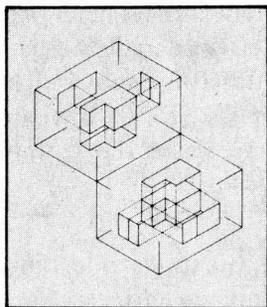
Un hecho nuevo los acabó de sacudir: la crisis y sus secuelas. En el conjunto de la industria manufacturera, la baja del empleo entre 1928 y 1931 fue de 23^o/o y entre el mes de julio de 1930 y el mismo mes de 1931, la Oficina General del Trabajo tuvo conocimiento de 58 conflictos agrarios. Las reservas internacionales del Banco de la República, descendieron de 64.7 millones en 1928 a 12.8 en 1931, a la par que los medios de pago se redujeron de 1.150 millones en 1928 a 589 en 1931. Si en el primer semestre de 1928 la entrada de capital fue de US\$ 69.8 millones, en el segundo bajó a US\$ 5.6 y en 1929 la entrada total fue de US\$ 9.9¹¹.

Pero la crisis también dejó como secuela el cambio político. Como un vendaval pasó derribando gobiernos en América Latina, en la mayoría de los casos para producir dictaduras militares en vez de gobiernos civiles. En Europa también la crisis dejó sus secuelas de cambios de gobierno. En unos casos, como en Alemania, la desocupación masiva fue un coadyuvante esencial para la subida del cabo Hitler. En otros, como en Francia, sirvió de acicate para que las fuerzas progresistas trataran de defenderse del fascismo apoyándose en los trabajadores y para que se creara un Frente Popular. En los Estados Unidos de Norteamérica, el Demócrata Franklin Delano Roosevelt triunfó sobre el Republicano Hoover, para desarrollar su *New Deal*.

En Colombia, el que llegó al poder, por la vía civil, fue un Partido Liberal remozado, que en medio siglo de oposición había asimilado en sus sectores avanzados la ideología democrática: el liberalismo social, el constitucionalismo social y la democracia participativa; la necesidad de la intervención del Estado no sólo para conjurar los efectos nocivos de la crisis sino como un medio permanente para proteger a los sectores oprimidos de la sociedad; la nueva concepción de la propiedad, no a la manera del Derecho Romano para "usar y abusar", ni en la forma clásica de un liberalismo a ultranza, producto del capitalismo originario y salvaje, sino una propiedad concebida en función del interés de la sociedad; el Estado benefactor, no necesariamente

11 Sobre estos asuntos véase: Tovar Zambrano, Bernardo. *La intervención económica del Estado en Colombia*. Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1984; Patiño Roselli, Alfonso. *La prosperidad a debe y la gran crisis. 1925-1935*. Bogotá, Banco de la República, 1981; Bejarano, Jesús Antonio. *Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano. 1871-1984*. Bogotá, Cerec, 1985; Posada Posada, Carlos Esteban. "La crisis mundial del capitalismo y la inflación en Colombia". *Cuadernos Colombianos*. No. 10. 1977; Rodríguez S., Oscar. *Efectos de la gran depresión sobre la industria colombiana*. Bogotá, Ediciones El Tigre de Papel, 1973.

paternalista, que garantizara una vida digna no sólo a los menesterosos sino también al trabajador cesante por las condiciones del mercado, al campesino, al asalariado mismo, y al conjunto de la sociedad; el Estado moderno y laico, que sin desconocer la circunstancia sociológica de las creencias de la mayoría de la población, permitiera el ejercicio no fanático de todos los cultos y creencias; en fin, un Estado que correspondiera a las nuevas circunstancias, que lo adecuara el siglo XX y que pudiera servir de espacio para una futura sociedad dinámica. Como marco del Estado, y como estructura jurídico-política, esa fue la función de la reforma constitucional de 1936. Ella inauguró entre nosotros el constitucionalismo social, que ha tenido magros desarrollos y aplicaciones y espera aún la voluntad política para que, en la práctica, siquiera se acerque a lo que soñaron sus creadores.



Jesús Botero García
Hernando Rendón Obando

**La construcción de
modelos macroeconómicos:
un análisis aplicado
a Colombia**

En este trabajo se analizan dos aspectos de la problemática de construcción de modelos macroeconómicos: su alcance explicativo y las técnicas de construcción de éstos. A partir de la clasificación de los modelos en dos grupos, tradicionales y estructurales, se plantea que la adecuación de los primeros a la realidad es algo meramente casual que depende del carácter tautológico de los mismos, lo que se ilustra mediante el análisis de algunos de estos modelos aplicados a la economía colombiana. Respecto a los segundos, se estudian técnicas de la construcción de los mismos; estas hacen referencia a las Matrices de Contabilidad Social, los Sistemas Lineales de Gasto, el Sistema de Armington y los problemas asociados con la introducción de las relaciones de oferta y de demanda de factores en estos modelos.

Editado por: — Centro de Investigaciones Económicas —CIE—
— Universidad de Antioquia
— Ediciones Lecturas de Economía

Distribuye: ECOE EDICIONES
Calle 24 No. 13-15. Piso 3
Tel. 243 16 54. apartado 30969
Bogotá. Colombia

A LA VENTA EN TODAS LAS LIBRERIAS DEL PAIS