

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1936, EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS SOCIALES EN COLOMBIA*

Sandra Botero

Historiadora

Universidad Nacional de Colombia

Resumen

Este artículo aborda el proceso de construcción de las políticas sociales en el marco de la reforma constitucional de 1936 en Colombia. Se busca reconstruir el proceso sociopolítico mediante el cual múltiples y diversos actores participan en la construcción de las disposiciones constitucionales resultantes, desde la perspectiva de la teoría relacional del Estado y entendiendo las políticas sociales como un elemento importante en la construcción de los Estados nacionales en el siglo xx. Con base en las actas de los debates y discusiones sobre la reforma en el Congreso se reconstruye un proceso complejo que no resulta ni responde exclusivamente a las maniobras maquiavélicas o de avanzada de algún sector específico. Lo que se evidencia es la construcción colectiva de las disposiciones: un proceso sociopolítico que permite no sólo una nueva lectura de la que es considerada como una coyuntura clave en la historia política del país, sino también una mirada puntual a los patrones de organización política colombianos y al proceso de construcción estatal.

Palabras clave: reforma constitucional 1936, historia de Colombia, historia política, Alfonso López Pumarejo, políticas sociales.

Abstract

This article studies the construction of social policies in the 1936 constitutional reform in Colombia. The aim is to reconstruct the sociopolitical process through which multiple and diverse actors participated in formulating the resulting dispositions. Here, social policies are understood to be important elements in the building of nation states in the xx century, and the perspective from which this historical process is studied is that of the relational theory of the State. Based on the records of the debates and discussions of the constitutional reform in Congress, alongside a bibliographical revision on the subject, a complex process is brought to light, one that does not result from or respond to the sole Machiavellian or progressive initiative of any specific sector. This process is collective, sociopolitical in nature, and looking at it from this new perspective allows not only for a new reading on what is a key juncture in Colombia's political history but also for a look at the country's political organization patterns and to a moment in its process of state building.

Key words: 1936 Constitutional reform, Colombian history, political history, Alfonso López Pumarejo, social policies.

La pregunta por la colectivización del riesgo social a lo largo del siglo xx está íntimamente ligada al proceso de consolidación estatal y especialmente al surgimiento del Estado interventor.¹ Tradicionalmente, la reforma constitucional de 1936 en Colombia ha sido encuadrada en el marco de referencia del surgimiento del Estado interventor en el país,² e incluso en América Latina. Si bien su temporalidad, su temática y su contexto concuerdan con esta apreciación, recientes estudios dejan en claro que los desarrollos latinoamericanos fueron distintos al modelo clásico –europeo– de Estado interventor, y señalan además que el estudio de la consolidación del Estado en esta región supone desafíos particulares. Uno de tales estudios, la investigación comparativa de Ruth y David Collier,³ propone que los *procesos de incorporación* de los movimientos obreros al ámbito político nacional en distintos países latinoamericanos constituyen *coyunturas críticas* que moldearon de diversas maneras las arenas políticas nacionales del continente en el siglo xx y marcaron el proceso de configuración de sus Estados. Por *periodos de incorporación* se entiende el primer intento sostenido y parcialmente exitoso por parte del Estado o de un partido político en el poder por legitimar y moldear un movimiento obrero institucional. Este intento por incorporar al naciente movimiento obrero a la arena política supuso un cambio en la relación entre el movimiento de los trabajadores y el Estado. Dicho cambio se dio, en todos los países estudiados, en el marco de movimientos reformistas, los cuales señalan, además, un paso importante en la transición hacia un Estado más activo. A ese Estado, aunque se basaba todavía en principios liberales, se le asignaron nuevas responsabilidades económicas y sociales que normalmente se plasmaban en constituciones promulgadas cuando se daba el cambio de gobierno.⁴ En este modelo ubican los Collier la experiencia colombiana durante la llamada “República Liberal”, aquel grupo de gobiernos liberales desde 1930 hasta 1946 que “rompieron” con la previa hegemonía conservadora en el poder, y del cual la administración de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), gestora de la reforma, forma parte.

El objetivo de esta investigación⁵ es reconstruir y estudiar el proceso mediante el cual las políticas sociales fueron discutidas, modificadas y formuladas en la

¹ Para un estudio muy sugerente sobre el proceso de colectivización de la salud, la educación y la asistencia social en Europa (Edad Media-siglo xx) desde la perspectiva de la acción colectiva y la sociología histórica, véase Abram de Swaam, *A cargo del Estado* (Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1992).

² Óscar Rodríguez considera que Colombia sí se acerca a un modelo de Estado de Bienestar; un modelo específico para el caso latinoamericano y con particularidades nacionales. Al respecto, véase su artículo: “La difícil consolidación de un Estado de Bienestar”, *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo xx*, ed. Gabriel Misas Arango (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001) 203-230.

³ Ruth Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1991).

⁴ Collier y Collier 103.

⁵ Este artículo es producto de la investigación realizada para la monografía de grado para optar por

reforma constitucional de 1936, entendiendo la reforma como una coyuntura en la cual se pueden estudiar las complejas relaciones sociopolíticas que van configurando el Estado colombiano. Se entienden las políticas sociales como gestión pública de los riesgos en tanto ha habido algún tipo de acción política colectiva a la hora de abordar los riesgos sociales;⁶ por lo tanto, su estudio es una ventana al análisis del complejo proceso sociopolítico de configuración estatal. Este artículo presenta las líneas generales de las pesquisas, las discusiones centrales y algunos apuntes finales a manera de conclusión.

¿Cómo se construyeron las disposiciones relacionadas con políticas sociales en la reforma de 1936? Lo que se evidencia es un proceso colectivo y sociopolíticamente complejo en el que participaron diversos actores (un Partido Liberal heterogéneo, un conservatismo oficialmente unido, una oposición variopinta y la Iglesia Católica, entre otros). Una mirada a la discusión y gestación de este tipo de políticas mediante la reconstrucción de los debates parlamentarios de la reforma constitucional de 1936⁷ permite un acercamiento coyuntural a algunos elementos que son parte de la interfase entre el Estado y la sociedad. Por un lado están los *patrones de organización política colombianos*, los cuales son estudiados aquí a través de sus manifestaciones en los debates de la reforma en el Congreso. Aunque el bipartidismo sigue siendo el marco “formal” que configura el espacio político colombiano, resulta cada vez más claro que la organización política estrictamente bipartidista es insuficiente para dar cuenta de lo que son dinámicas y configuraciones mucho más complejas. Lo que surge de esta mirada es un mapa con multitud de actores e intereses, algunos, eso sí, con agendas específicas. De otro lado, el acercamiento desde la perspectiva relacional del Estado permite comprender la configuración de las políticas sociales en la reforma como un *proceso colectivo*. Dicho proceso aparece entonces como resultado de los múltiples vínculos e interacciones entre las distintas fuerzas sociopolíticas en el Congreso, y no como fruto de demandas sociales específicas, pero tampoco de la iniciativa (maquiavélica o de avanzada) del gobierno; pretender entenderlo únicamente desde alguna de las dos esquinas no supone ningún avance en su comprensión. Finalmente, este tipo de mirada tiene el potencial de entender el proceso sociopolítico como la negociación y construcción colectiva de capital social, lo que a futuro y en el marco de un

el título de Historiadora en la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

⁶ Gøsta Esping-Andersen, *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*. (Barcelona: Ariel, 2000).

⁷ La fuente principal de este estudio fueron las actas de los debates parlamentarios sobre la reforma y sus antecedentes, desde el año 1934 hasta 1936, consignadas en los *Anales de la Cámara de Representantes* y los *Anales del Senado*. Valga aclarar que las actas del Congreso colombiano son una fuente poco explorada, y rica en posibilidades. La base de esta investigación es una reconstrucción minuciosa del trámite y las discusiones legislativas de la reforma de 1936, la cual no se abordará aquí en detalle, junto con una revisión de prensa de diversas publicaciones para los mismos años, buscando enriquecer y complementar el panorama esbozado por los *Anales*.

estudio de larga duración puede ser la base para preguntarse por la colectivización del riesgo social en Colombia.

El texto final de la reforma, de 35 artículos, modificó disposiciones constitucionales sobre diversos temas: límites geográficos, división territorial, funcionamiento del Congreso, régimen de propiedad privada, ciudadanía y educación, entre otros. Forma parte de lo que se conoce como “el reformismo lopista”, una serie de iniciativas desarrolladas durante el gobierno de este presidente liberal entre las cuales se cuentan también la Ley 200 de 1936 (conocida como “ley de reforma agraria”), una reforma tributaria, y una iniciativa general de reforma del sistema educativo colombiano. El foco de atención está puesto sobre las políticas sociales en la reforma, a sabiendas de que éste es sólo uno de los muchos aspectos que allí se vieron involucrados.

Esta reforma ha sido seleccionada como caso de estudio no sólo por su encuadre en el modelo tradicional del Estado interventor en Colombia. Generalmente, ella es recordada como un *hito revolucionario*, promulgada por un gobierno merecedor de adjetivos no menos exaltadores, al cual de hecho se le recuerda con el nombre de “la Revolución en Marcha”. Los matices de la discusión de la época sobre la reforma, cuya revisión dibuja una gama amplia de opiniones que van desde la frustración, hasta la celebración o la abierta condena, se han ido borrando con el tiempo para dejar en la memoria colectiva líneas y tendencias generales. En lo relativo a los temas que aquí se abordarán, quienes participaron en las discusiones de la reforma negociaron objetivos prácticos de poder, no conceptos de carácter revolucionario, aunque en algunos casos los discutieron, así fuese tímidamente. Dadas las disputas partidistas del momento y los conflictos entre los grupos, va dándose forma a una orientación política que entiende el papel del Estado como gestor de lo social de una manera bastante particular, que podría entenderse como restringida. Aquí se intenta otra mirada sobre esta reforma constitucional, esperando que la perspectiva relacional posibilite una lectura distinta de esta importante coyuntura en la historia colombiana.

La reforma constitucional de 1936 no es un tema novedoso en la historiografía colombiana. Aparte de un buen número de investigaciones que la abordan brevemente como parte de preocupaciones más amplias, el investigador Álvaro Tirado Mejía es quien mayor atención ha dedicado a su estudio, específicamente con dos textos⁸ que son de consulta obligatoria para cualquier interesado en el tema. A grandes rasgos puede decirse que el panorama historiográfico sobre el tema presenta dos tendencias: por un lado, aquella que defiende la idea de que la reforma fue algo totalmente novedoso, revolucionario, fruto casi exclusivo de la iniciativa presidencial y del partido liberal. Ésta es la perspectiva presentada

⁸ Véase Álvaro Tirado Mejía y Magdala Velásquez, *La reforma constitucional de 1936* (Bogotá: Fundación Friederich Naumann/ Oveja Negra, 1982); y Álvaro Tirado Mejía, *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo* (Bogotá: Planeta, 1995), entre otros.

por los trabajos de Tirado Mejía, pero también la de algunos textos que siendo críticos de la reforma, siguen haciendo mucho énfasis en la figura de López,⁹ la cual es clave, pero no explica por sí sola toda la coyuntura. De otro lado hay una tendencia a complejizar el panorama, desde estudios puntuales sobre otros temas, los cuales con sus aportes específicos empiezan a dibujar un mapa de la reforma en el que también participan otros actores y confluyeron muchos procesos.¹⁰ Teniendo en cuenta lo anterior, resulta interesante constatar que la perspectiva relacional presenta una nueva posibilidad al análisis de esta coyuntura: como el interés son las relaciones políticas que construyeron de manera colectiva las disposiciones sobre políticas en la reforma, el foco de atención no se centra en ninguna figura o grupo como central, sino que amplía el espectro hacia las relaciones que las construyeron.

La puerta de entrada al panorama político de la época será el Congreso, como espacio privilegiado de la discusión de un proceso legislativo, pero sin que esto signifique equipararlo a la totalidad del universo político. Se busca más bien recuperar al Congreso como espacio de análisis para la historia política colombiana, dado que este es un escenario privilegiado para observar en detalle las tensiones propias de un ambiente político heterogéneo, cuya comprensión y explicación van más allá del bipartidismo.

Los debates de la reforma constitucional se dieron a lo largo de las legislaturas ordinarias y extraordinarias de 1935.¹¹ En este año el Congreso estaba compuesto en su totalidad por representantes y senadores liberales, pues el partido conservador se había abstenido de participar en las elecciones de 1934. Aun así, lo anterior no significó acuerdos fáciles, una postura homogénea de apoyo incondicional al gobierno, ni tampoco unidad ideológica ni exclusión del ámbito parlamentario de los intereses y las ideas que representaban algunos sectores de la oposición. Este era un liberalismo heterogéneo, compuesto por diversos grupos: algunos cercanos

⁹ Véase, por ejemplo, César Giraldo, “Primera administración López Pumarejo: La Revolución en Marcha”, *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo xx*, ed. Gabriel Misas Arango (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001) 99-110.

¹⁰ Véase, por ejemplo: Medófilo Medina, *Historia del Partido Comunista en Colombia* (Bogotá: CEIS, 1980); Catherine LeGrand, *Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia, 1830-1936* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1986); Daniel Pécaut, *Orden y violencia: Evolución sociopolítica de Colombia entre 1930 y 1953* (Bogotá: Norma, 2001); Mauricio Archila, *Cultura e identidad obrera: Colombia 1910-1945* (Bogotá: CINEP, 1991); Mario Hernández Álvarez, *La salud fragmentada en Colombia, 1910-1946* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/ Instituto de Salud Pública, 2002); Bernardo Tovar Zambrano, *La intervención económica del Estado en Colombia. 1914-1936* (Bogotá: Fondo de Promoción de la Cultura del Banco Popular, 1984).

¹¹ El trámite formal de la reforma en el Congreso fue relativamente rápido: las discusiones en las distintas comisiones de las dos cámaras comenzaron en julio de 1935, en noviembre el proyecto conjunto fue radicado en el Senado y dado a conocer al público, y a comienzos de 1936 se iniciaron los debates reglamentarios, los cuales duraron cuatro meses. A mediados de abril el proyecto fue aprobado, y al iniciarse la siguiente legislatura en julio, la reforma fue rápidamente aprobada tras los tres debates sucesivos reglamentarios.

a la orientación moderada del presidente, otros izquierdistas que dieron vía, aunque de manera restringida, a los intereses de los sectores políticamente excluidos, otros moderados pero más cercanos al ex presidente Olaya, y finalmente una fracción de derecha, más afín con la definición tradicional de “conservador” que a veces, erróneamente, se maneja. Este Congreso, aparentemente homogéneo, fue el que discutió y gestó las políticas sociales en la reforma del 36.



Figura 1. Manifestación liberal de apoyo a López Pumarejo una vez se le conoció como sucesor de Olaya Herrera en la presidencia en 1934. Tomado de Plinio Mendoza Neira y Alberto Camacho Angarita, dirs., *El liberalismo en el gobierno: Sus hombres, sus ideas, su obra; 1930-1946*, vol. 1 (Bogotá: Minerva/ Editorial Antena, 1946).

Las políticas sociales en la reforma

Primero abordaré la propuesta liberal de intervencionismo estatal, para intentar comprender el nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad que allí se planteaba, de dónde venía, cómo se la entendía y cómo quedó plasmada en la reforma. En segunda instancia estudiaré la propuesta de reforma al régimen de propiedad privada, discusión clave debido a que en la época se le incorporó un elemento muy importante: el componente social, presentado en términos de la “función social de la propiedad”. El siguiente punto es muy interesante y constituye una mezcla rica de distintos tipos de preocupaciones, actores e intereses: el debate

por la consagración de la asistencia pública versus el concepto hasta entonces imperante, la caridad. Finalmente, presento una pesquisa general sobre algunas disposiciones relacionadas con los “derechos” de los trabajadores. A continuación se discutirán algunos de los elementos centrales de cada uno de estos cuatro temas, con los artículos correspondientes como guías y abrebocas. El objetivo no es hacer un recuento exhaustivo de los antecedentes, del trámite legislativo en sí, del proceso puntual de la discusión de cada uno de los artículos, ni de su implementación. Más que emitir juicios de valor sobre la eficacia y la pertinencia de las disposiciones tomadas, la idea es poner sobre la mesa tendencias generales y líneas de discusión que permitan una reflexión final sobre el proceso según las inquietudes planteadas inicialmente.

La propuesta liberal de intervencionismo estatal

Artículo 9: Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares.

Artículo 11: El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

Parágrafo: las leyes que se dicten en ejercicio de la facultad que otorga este título requieren para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

En la discusión sobre intervencionismo estatal durante la gestación de la reforma de 1936 se evidencia una ruptura con el régimen individualista consagrado en la carta de 1886. Sin embargo, ésta es una ruptura tímida: una propuesta de intervencionismo “a la liberal”: lo que el gobierno impulsaba era, ante todo, los comienzos tímidos de una intervención activa del Estado en la economía (lo cual, por demás, era la consolidación de una tendencia).¹² En concreto, el gobierno buscaba la posibilidad de dotarse de herramientas jurídicas para promover y conducir el desarrollo de la economía nacional impulsando la industrialización de sectores específicos y fomentando la consolidación de relaciones capitalistas. Lo que llama la atención es que durante los debates se vislumbran cambios en otras funciones estatales que le adjudican un papel más activo al Estado, por ejemplo en el ámbito económico, que era el que más interesaba al ala lopista del partido liberal y al gobierno. También entra en discusión, a través de los representantes más vinculados con tendencias de izquierda, la concepción de un Estado que asuma una posición activa como garante del bienestar social de sus asociados. Este tipo

¹² Ver Tovar Zambrano.

de cambio en la función del Estado es el que sustenta muchas de las propuestas que aquí se discuten.

Frente a estas iniciativas, los sectores moderados en el parlamento y en el debate político fuera de éste, planteaban la acción del Estado como aquello que llega para solucionar situaciones explosivas cuando estas ya se han presentado.¹³ En general, se constata que, al ingresar en plenaria, el debate no se centraba en el concepto de Estado interventor ni en su viabilidad o conveniencia, sino más bien en el requerimiento de mayoría absoluta de votos para aprobar cualquier ley sobre el particular. Las discusiones son evidencia de un cierto clima y de un cambio –aunque tímido– en la orientación política de la época, que está empezando a incluir conceptos y debates nuevos en materia de políticas sociales. Aun así, el énfasis en los mecanismos de control y freno a las leyes que se propusieran permite ver también que las discusiones sobre el tema giraban alrededor de la búsqueda y mantenimiento del control y posiciones de poder por parte de los distintos grupos políticos.

La reforma al régimen de propiedad privada

Artículo 10: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. *Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

La propiedad es una función social que implica obligaciones.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

La reforma a lo relativo al régimen de propiedad privada en la Constitución es inseparable de la discusión sobre la reforma agraria, central en esos días dado el conflicto agrario que atravesaba al país. En este sentido, los intentos de reforma vienen desde el gobierno de Olaya Herrera (1930-1934), con las iniciativas de su

¹³ Por ejemplo, en la discusión sobre el artículo que consagra las funciones de las autoridades de la República en el Senado, los senadores aclaran: “El deber social puede referirse a todas aquellas medidas de prudencia y discreción, de carácter preventivo en que debe intervenir la autoridad para evitar un mal mayor, y que no están consignadas en la ley. Ese es principalmente el deber social que debe realizar la autoridad cuando se le pide protección o cuando los particulares tienen también necesidad de desempeñar ese deber social.” Al respecto, véase los “Discursos pronunciados en la sesión del 23 de Enero de 1936, al continuar el debate sobre la reforma constitucional pendiente en el artículo 13”, *Anales del Senado* 253 (12 de marzo de 1936), especialmente las p. 2316-2319.

Ministro de Industria, Francisco José Chaux, quien ya había presentado un proyecto de ley sobre dominio y posesión de tierras,¹⁴ cuya orientación, aunque en el marco del respeto absoluto a la propiedad privada, reconocía en los latifundios improductivos un problema fundamental, e incorporaba el trabajo como elemento esencial de una nueva interpretación del principio de la propiedad.¹⁵ Los antecedentes más importantes incluyen la tensión entre dos tendencias: por un lado, los sectores “de izquierda” del partido liberal, organizaciones como el Partido Comunista, e incluso los sectores con concepciones francamente moderadas del conflicto agrario como el gobierno de López, los cuales, a pesar de sus diferencias, consideraban todos que el modelo de tenencia de la tierra basado en grandes haciendas improductivas era parte importante del problema; de otro lado, se encontraba un sector, ejemplificado esencialmente en los terratenientes, para quienes el conflicto se reducía a la nefasta influencia de tinterillos y agitadores externos. Para los políticos de entonces, el influjo comunista también era importante, tal vez demasiado. Se les atribuía a “los comunistas” (o socialistas) la organización de las protestas, así como la agitación innecesaria de los trabajadores; se insinuaba que el conflicto social estaba siendo alimentado y magnificado innecesariamente por estos sectores, los cuales tenían un ascendente nefasto sobre los campesinos y obreros colombianos.

Tanto terratenientes como políticos liberales con tendencias de izquierda venían movilizándose en su línea respectiva desde la década de los 20; la propuesta de incluir en la constitución el principio de la “función social de la propiedad”, proveniente de otras constituciones liberales de la época, era también un golpe al régimen individualista que caracterizaba a la Constitución de 1886. Dicha fórmula venía siendo discutida en el seno del partido liberal desde hacía varios años y se encontró con la férrea resistencia de los propietarios, quienes canalizaron sus acciones y opiniones divergentes a través de una organización gremial (el Sindicato Central de Propietarios Agrícolas) que habría de transformarse en el fracasado partido político Acción Patriótica Económica Nacional, APEN, nacido en 1934 y muerto tras su estruendosa derrota en las elecciones de 1935. No obstante este fracaso, es importante constatar que su vocería fue muy activa, y que influyó fuertemente a

¹⁴ El proyecto sobre dominio y posesión de tierras fue presentado a la Cámara de Representantes el 30 de agosto de 1933, tras haber sido estudiado por una junta asesora designada por el Ministerio de Industrias “para buscarle a los problemas de propiedad de la tierra las soluciones del caso y preparar los proyectos de leyes necesarios para realizarlas.” La junta estaba integrada por el Ministro de Industrias, el de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la Nación, el abogado consultor de la presidencia y los abogados Rafael Escallón (como representante del Sindicato Central de Propietarios) y Jorge Eliécer Gaitán (como representante de la Junta de Vocales de la Oficina General del Trabajo). Aunque tuvo una participación importante en los antecedentes de la reforma a través de su trabajo en esta comisión, de su papel en la vida política nacional y de los proyectos que presentó al Congreso, Gaitán no jugó un papel preeminente en el debate y formulación del acto legislativo en el Congreso.

¹⁵ Francisco José Chaux, *Memoria del Ministro de Industrias al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1934* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1934) 344-390.

través de sus publicaciones y de sus miembros más sobresalientes, los cuales eran conocidos políticos y terratenientes, tanto conservadores como liberales, quienes tenían muy buenas conexiones y representantes en el Congreso.

El de la reforma al régimen de la propiedad privada fue uno de los debates más fuertes en plenaria durante la discusión de la reforma por cuenta de los sectores “de derecha” del partido liberal. En general, el argumento más esgrimido (el cual se usó también para otras disposiciones de la misma orientación, como las de intervencionismo estatal) fue el de que estas eran disposiciones marxistas, comunistas o socialistas. Los representantes liberales de orientación más conservadora (entre los cuales se contaba el hermano del presidente, Eduardo López Pumarejo) y los sectores que se oponían a la reforma (el partido conservador, entre otros) atacaban estos artículos, al gobierno de López, y a la reforma en general, arguyendo que la nueva carta se parecería más de lo conveniente al código soviético, como bien lo expresó Silvio Villegas:

La ignorancia del presidente López es una verdad de consentimiento universal (...) Los que sí saben lo que hacen son las directivas comunistas y los miembros del Socorro Rojo que aprobaron sendas proposiciones de respaldo al gobierno y a sus constituyentes. Sin ganar una sola batalla electoral, sin necesidad de dar un golpe de Estado como sus colegas rusos, los marxistas criollos han conquistado las grandes reformas escritas en el Código soviético.¹⁶

En el marco del Congreso, estos sectores buscaban imponer frenos a los artículos propuestos: indemnización previa para cualquier expropiación, o el requerimiento de que las leyes que se promulgasen en desarrollo de este principio fuesen aprobadas por la mayoría del Congreso. Acusaciones sobre las intenciones socialistas de la reforma como la anterior fueron recurrentes y provocaron fuertes divisiones internas en el Congreso, pues contrariamente a lo que ocurría con la oposición, que parecía ver en el liberalismo y el socialismo la misma cosa, sectores más moderados del liberalismo tenían clara la línea interna que separaba al partido en estos temas y se esforzaban por diferenciar su posición, moderada, de la más radical de sus copartidarios de izquierda. Esto se les hacía aún más necesario dada la agitación social en que vivía Colombia por esos días, la cual se manifestaba no sólo en las zonas de conflicto agrario (Tolima, Sumapaz) sino también en los renovados bríos que tomó el conflicto laboral con la ola de huelgas a finales de 1935,¹⁷ meses durante los cuales se estaba tramitando la reforma. Congresistas como Timoleón Moncada defendían la necesidad de hacer “verdaderas” reformas a la Constitución y consagrar el principio de la función social de la propiedad, sin

¹⁶ Silvio Villegas, “La reforma constitucional”, *Revista Colombiana* 6.72 (1936): 365.

¹⁷ Al respecto, véase Archila 300 ss.

que ello fuera un avance socialista;¹⁸ había una necesidad por parte suya y de los sectores del gobierno de definir su postura como “liberal intervencionista”, distinta y distante de la propuesta conservadora y de la socialista. Moncada, por ejemplo, se apoyaba en la encíclica *Rerum Novarum* (promulgada en 1891),¹⁹ en la que se consagraba una doctrina social católica opuesta al socialismo, pero preocupada y propositiva frente a la situación de los obreros en el mundo, y en la que se hacía especial énfasis en dar a cada trabajador lo que por derecho le correspondía.²⁰ En su oposición al socialismo, el Papa León XIII fue claro, y de allí se agarraban liberales como Moncada para aclarar que lo que el pueblo colombiano “merecía” en materia de legislación sobre propiedad privada (un régimen que facilitara la parcelación y repartición de la tierra) no era muestra de socialismo rampante.

De otro lado estaba la posición del gobierno, cuyo interés fundamental era tranquilizar a los propietarios garantizando la propiedad privada. Ésta fue la posición que defendieron los ministros a lo largo de los debates, y es teniendo esto presente como debe entenderse el debate que se dio sobre el tema. Aunque la última plenaria en el Senado incluyó de manera definitiva en el acto legislativo la ya famosa frase “la propiedad es una función social que implica obligaciones”, esto no fue garantía de una reforma agraria con algún impacto redistributivo. En tanto que declaración de principios, el impacto del establecimiento de la función social de la propiedad, si lo hubo, fue otro. La inclusión de dicho concepto significó una transformación importante del concepto de posesión, además de un intento por estimular la productividad agraria.²¹ No obstante, el enfoque plasmado en la Ley 200, en tanto que concreción de los cambios al régimen de la propiedad privada discutidos durante los debates de la reforma constitucional, era claramente favorable a los grandes propietarios, y zanjó el conflicto por la tierra en beneficio de la legalización de sus títulos, no de los de los pequeños colonos.

¹⁸ “Discursos pronunciados en la sesión del 30 de Enero al continuar el debate sobre la reforma constitucional pendiente en el artículo sobre la propiedad”, *Anales del Senado* 278 (15 de abril de 1936): 2471.

¹⁹ Véase el proyecto de acto legislativo que presentó en 1934 para modificar los artículos relativos al régimen de propiedad privada. “Proyecto de Acto Legislativo que adiciona y reforma a los artículos 31 de la Constitución y 5 del Acto Legislativo 3 de 1910” y su correspondiente Exposición de Motivos. *Anales del Senado* 61 (3 de octubre de 1934): 391-395.

²⁰ Eric Hobsbawm, *Historia del siglo xx* (Barcelona: Crítica, 2001) 122.

²¹ LeGrand 151.



Figura 2. Firma del acto reformativo de la Constitución en 1936. Tomado de Plinio Mendoza Neira y Alberto Camacho Angarita, dirs., *El liberalismo en el gobierno: Sus hombres, sus ideas, su obra; 1930-1946*, vol. 1 (Bogotá: Minerva/ Editorial Antena, 1946).

Asistencia pública vs. Beneficencia

Artículo 16. La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar.

La ley determinará la forma como se preste la asistencia y los casos en que deba darla directamente el Estado.

Las discusiones alrededor de la asistencia pública a propósito de la reforma son muy interesantes, puesto que allí confluyen muchos de los temas que son de particular interés para esta investigación: intervencionismo estatal, régimen de propiedad, derechos de los trabajadores, y la discusión sobre el centralismo. El debate sobre este tema se dio a propósito de un proyecto radicado por un grupo de congresistas en la Cámara de Representantes²² en el cual la asistencia pública se consagraba como una función esencial del Estado en el mismo artículo en que

²²“Proyecto de Acto Legislativo Reformativo de la Constitución Nacional”, *Anales de la Cámara de Representantes* 20 (14 de Agosto de 1935).

la Constitución de 1886 hacía referencia a las atribuciones de las autoridades de la República. Para los ponentes del proyecto era necesario desvincular la noción de asistencia de la de beneficencia o caridad, y convertirla en una función más del Estado, el cual estaría obligado a brindarla a todos por igual. La idea de la responsabilidad del Estado en este sentido para con los pobres ya se había planteado en la década de los veinte, como lo demuestra Beatriz Castro.²³ Lo novedoso aquí es el planteamiento de dicha asistencia en términos universales, es decir, la ampliación del concepto. El basar el derecho a la asistencia pública en el derecho natural a la vida, supone su generalización indiscriminada en beneficio directo de las clases menos favorecidas, pero en el marco de una noción de generalización del derecho a la asistencia.

A lo largo de los debates se pueden identificar dos formas muy distintas de acercarse al problema: una que pretendía ampliar la cobertura hacia todos los sectores aptos para el trabajo (si es que no era posible garantizarla para todos por igual), y otra que seguía anclada en la noción de caridad para con el desvalido y desposeído como respuesta inmediata a una situación social que se veía como una amenaza.²⁴ Contrariamente a la propuesta de Córdoba y sus colegas, la restringida noción que prevaleció estaba estrechamente relacionada con la propiedad. Dicho factor determinaba si se era beneficiario o no de lo que seguía entendiéndose como caridad pública. Esta orientación es la que se vio finalmente reflejada en el texto de la reforma. Lo clave es que este cambio temprano significó que el debate sobre la beneficencia no se diera, y que con ello temas como su funcionamiento a manos privadas y de la Iglesia y su impacto reducido no tuvieran espacio en la discusión de esta reforma constitucional.

Son otros los elementos que explican por qué no se dio esta discusión sobre la beneficencia. Por un lado, las fuertes críticas de los liberales al modelo imperante eran también críticas a la Iglesia, que lo manejaba. No sólo estaban en desacuerdo con el esquema por estar basado en términos de caridad, sino por que el liberalismo reconocía en el control de la beneficencia y de la educación por parte de la Iglesia el punto en el que residía su poder de influencia sobre los sectores populares.²⁵ Según Hernández,²⁶ el proyecto al que se viene haciendo referencia fue presentado por sus autores con ciertas dudas, pues la propuesta de expropiación a la beneficencia significaba confiscar bienes eclesiásticos y donaciones que se manejaban en el

²³ Beatriz Castro, "Charity and Poor Relief in a Context of Poverty: Colombia 1870-1930", Tesis de doctorado, Oxford University, 2001, mimeo. Véase el capítulo III "Institutional Poor Relief: After 1920".

²⁴ En la legislatura de 1930 se discutieron varios proyectos de subsidio a los trabajadores parados, ninguno de los cuales pasó a segundo debate. Sobre los antecedentes de esta discusión véase: Hernández 89-95.

²⁵ Ana María Bidegáin de Urán, *Iglesia, pueblo y política: Un estudio de conflicto de intereses; Colombia 1930-1955* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1985) 40.

²⁶ Hernández 133.

nivel regional, además de entrar en conflicto con médicos prestigiosos dedicados a la “caridad”. Esto significa que el conflicto era, en buena parte, por el poder a escala regional y por el poder de la Iglesia: manejo de recursos, influencias y redes de apoyo, entre otros. Centralizar el control de los recursos de la beneficencia y alterar su propósito era también incómodo para las sensibles alarmas de los regionalismos, empeñados en seguir distribuyendo y cosechando beneficios políticos gracias al control de recursos económicos. Tal vez en esta discusión, como en pocas, se evidencia el carácter moderado de la reforma del 36. Sin embargo, las discusiones no carecen de relevancia, puesto que plantean los orígenes de la concepción restringida de la asistencia pública que se maneja en el país.

Los derechos de los trabajadores

Artículo 17: El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado.

Artículo 20: Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias al orden legal (...)

Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos. La ley reglamentará su ejercicio.

Hasta el momento no se ha hablado de un sector sin el cual es imposible entender las dinámicas de la administración de Alfonso López Pumarejo: los trabajadores. Dado, además, el interés aquí planteado por una mirada al desarrollo de las políticas sociales a propósito de la reforma constitucional, los trabajadores surgen claramente como un actor cuya influencia e intereses no pueden desconocerse en este proceso. Se intentó hacer un seguimiento de las discusiones sobre otra propuesta igualmente importante, la declaración formal del trabajo como obligación social, pero a diferencia de los otros temas tratados, su recorrido por las diferentes instancias que estudiaron y alteraron el proyecto de reforma constitucional es casi imperceptible. Esto no significa que no hayan sido debatidas, ni tampoco que su importancia sea menor. Por el contrario, el silencio parlamentario y las disposiciones mismas que quedaron finalmente consignadas en la reforma, remiten al momento que vivían los trabajadores en su proceso organizativo y de surgimiento como un sector importante en la política colombiana, al proceso mismo de construcción de políticas sociales, a la especial relación que los vinculaba con el gobierno de la “Revolución en Marcha”, y a la forma como todos estos elementos se encontraron a comienzos de los años treinta.

Los gobiernos de la llamada “República Liberal” fueron claves para la historia de los trabajadores colombianos: si la década de los 10 vio surgir en el país los primeros movimientos huelguísticos, y éstos se acrecentaron y complejizaron a lo largo de los años veinte tanto como para preocupar seriamente a la incipiente élite

industrial, no cabe duda de que fue el gobierno moderado de Enrique Olaya Herrera el que inauguró el proceso de institucionalización de los movimientos sociales que ocuparía también a sus sucesores.²⁷ Según Archila, el gobierno de Olaya asumió una política combinada para avanzar en dicha institucionalización: la represión preventiva (por la vía militar) de la protesta social, un discurso de armonía entre el capital y el trabajo, y la emisión de leyes laborales. Conviene detenerse brevemente en la Ley 129 de 1931 por la cual se aprueban varias convenciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo.²⁸ Sin duda alguna, esta ley recoge una discusión internacional importante; no obstante, su adopción en Colombia no supuso su implementación inmediata. Lo cierto es que algunos de los temas que allí se tocan, incluidos desempleo, indemnizaciones por accidentes de trabajo y seguro obligatorio, entre otros,²⁹ siguieron siendo objeto de arduo debate y negociaciones a lo largo de la década. Adicionalmente, lo tardío de la ratificación de las convenciones (originalmente suscritas en 1919) es significativo, pero no puede atribuirse simplemente a una “negligencia inexplicable” como lo reclamaba José Camacho Carreño, quien presentó el proyecto. Hernández,³⁰ quien analiza brevemente esta ley, llama la atención sobre dos asuntos: primero, el proceso de discusión de dicha ley como tratado público, sin debates en la Cámara, significó su aprobación sin sopesar juiciosamente sus implicaciones. Y segundo, la distancia entre el modelo internacional contenido en las convenciones y su (no) aplicación en la Colombia de la década de los veinte y treinta del siglo xx, se explica no por la negligencia, sino por la compleja correlación de fuerzas políticas que participaban del debate

²⁷ Archila, capítulos 5 y 6.

²⁸ Para una presentación sucinta de las disposiciones y las respectivas convenciones incluidas en esta ley, véase Hernández 273-275.

²⁹ Los temas de cada convención eran los siguientes: Primera Sesión (1919): Límite de horas de trabajo diarias (8) y semanales (48) en establecimientos industriales, desempleo, trabajo de las mujeres antes y después del parto, trabajo femenino nocturno, edad mínima infantil para laborar en la industria. Segunda Sesión (1920): Edad mínima infantil para admisión en el trabajo marítimo, indemnización a marinos por falta de empleo en caso de naufragio, relativa a la colocación de marinos. Tercera Sesión (1921): Edad mínima infantil para admisión al trabajo agrícola, acerca de los derechos de asociación y coalición de los trabajadores agrícolas, indemnizaciones por accidentes de trabajo en agricultura, sobre el empleo de albayalde en la pintura y descanso semanal en los establecimientos industriales. Cuarta Sesión (1922): Edad mínima de admisión de jóvenes al trabajo en calidad de fogoneros marítimos, sobre examen médico obligatorio de los niños y los jóvenes que trabajan a bordo de naves, modificaciones al artículo 393 del Tratado de Versalles y a los artículos correspondientes del tratado de paz, sobre indemnización por accidentes de trabajo. Séptima Sesión (1925): Sobre igualdad de tratamiento a los trabajadores extranjeros y nacionales, en materia de reparación por accidentes de trabajo, sobre reparación de las enfermedades resultantes del trabajo, acerca del trabajo nocturno en las panaderías. Octava Sesión (1926): Relativa a la simplificación del examen de los emigrantes a bordo de buques. Novena Sesión (1926): Acerca del contrato de enganche de marinos, sobre la repatriación de marinos. Décima Sesión (1927): Relativa al seguro contra enfermedades de los trabajadores de la industria, del comercio y de los servicios domésticos, sobre seguro contra enfermedad de los trabajadores agrícolas. Undécima Sesión (1928): Acerca de la manera de fijar los salarios mínimos.

³⁰ Hernández 94 y 95.

sobre la legislación en esta materia en la época, a algunos de cuyos actores hemos visto a lo largo de estas páginas. La aprobación de la convención no fue resultado del empeño consciente del Estado colombiano, y esta no fue un referente central de las discusiones sobre política social en la reforma. Como se mencionó anteriormente, muchos de estos temas seguirían siendo álgidos, y estarían más marcados por las posturas e intereses de los distintos sectores que por esta ley en particular, cuyo alcance en el momento que aquí interesa, era todavía limitado.

De otro lado, marca un hito en legislación laboral la Ley 83 de 1931, reguladora del reconocimiento estatal de los sindicatos, la cual, al establecer los requisitos para su legalización (expresada en la consecución de personería jurídica), le permitió al Estado controlar el tamaño, el tipo, y la autonomía y recursos de las nacientes agremiaciones.³¹ No obstante, el posterior crecimiento del sindicalismo no debe atribuirse a esta ley, aunque ésta sea pionera: parece claro que, a partir de 1934, los sindicatos florecieron de la mano y gracias al apoyo del Ejecutivo, y a la forma como éste interpretó dicha legislación.³²

La estrecha relación entre el presidente López Pumarejo y los sindicatos es casi legendaria. No viene al caso detallar las múltiples ocasiones en que el presidente, personalmente, o a través de un delegado cercano, fungió como mediador en distintos conflictos laborales. Esta actitud lo hizo inmensamente popular y le granjeó el apoyo organizado de los trabajadores, el cual requería para contrarrestar a los sectores terratenientes y a sus opositores intestinos.³³ Si bien ésta fue una política exitosa desde el punto de vista de la institucionalización de los sindicatos, para Archila ella denota una cierta debilidad del Estado. Aunque la institucionalización avanzó por esta vía gracias a las gestiones que adelantó el Ejecutivo, éste último estaba siendo manipulado por el ala lopista del liberalismo, y por tanto, era presa de la vieja lógica partidista.³⁴ Esta política paternalista era una estrategia de incorporación del liberalismo, la cual le permitió al gobierno obtener un apoyo que necesitaba, maniobrar durante un tiempo en aguas cada vez más turbias y garantizar la aprobación de la reforma. Sin embargo, ella no fue necesariamente benéfica, en el largo plazo, para ninguna de las partes.

No es aventurado pensar que gracias a la intervención directa del gobierno en conflictos puntuales, a la todavía incipiente organización política y gremial de los trabajadores, y en el marco de la creciente polarización política, el peso de la influencia de los trabajadores no se hizo sentir directamente en las discusiones de la reforma constitucional en el Parlamento. La revisión de los debates en el Con-

³¹ Para una discusión detallada de las implicaciones de la Ley 83 de 1931, véase: Marcel Silva Romero, *Flujos y reflujos: Reseña histórica de la autonomía del sindicalismo colombiano* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998) 46-50.

³² Urrutia Montoya, citado en Silva 54.

³³ Víctor Manuel Moncayo y Fernando Rojas, *Luchas obreras y política laboral en Colombia* (Medellín: La Carreta, 1978) 53.

³⁴ Archila 297.

greso confirma que la reforma no significó un avance en materia de legislación laboral.³⁵ Si algo ha de reconocérsele, como ya lo había anunciado Marcel Silva, es que elevó a canon constitucional las limitaciones al derecho de asociación y huelga, como se constata fácilmente de la revisión de las actas.

Cabe aclarar que el silencio de las actas o, en su defecto, el poco debate consignado en relación con todos estos artículos, no sugiere la ocultación de discusiones ni maniobras, así como tampoco responde a la ausencia de congresistas afines a los interés de los trabajadores. No se encuentran otras propuestas, distintas a las ya mencionadas, que hayan sido obstaculizadas en el camino. Este silencio podría parecer desconcertante teniendo en cuenta la importancia de los trabajadores para la configuración política de la época, y sobretodo, dada su relación particular con el gobierno de López. Sin embargo, no es así necesariamente. Por el contrario, es la dinámica misma de esta relación trabajadores-gobierno la que puede explicar mejor lo sucedido, ya que del silencio no puede ni debe colegirse que los trabajadores no influyeron de forma alguna en la configuración de la reforma. El gobierno de López negoció con los obreros por fuera del legislativo, y dio vía a sus demandas a través de otros mecanismos en el marco de su relación paternalista, más no de la institucionalización.

La dinámica paternalista de la cuestión sindical (en la cual el gobierno era el “gran mediador” de los conflictos obrero-patronales)³⁶ significó que muchas de las reivindicaciones sociales de los trabajadores organizados se dieran en el marco de la relación “directa” que estos establecieron con el gobierno, y que, por lo tanto, no surgieran en los debates de la reforma en el Congreso. Los trabajadores sí influyeron en la configuración de la reforma, sólo que no de la manera “directa” en que podría (o querría) pensarse; las disposiciones allí consignadas, por lo menos en lo relativo a políticas sociales, no obedecieron a demandas que ellos hubieran efectuado de manera directa. Jugaron un papel muy importante con su apoyo decidido a la política gubernamental y mediante sus movilizaciones, en las cuales se evidenciaba una situación social cambiante, ya que éstas, a su vez, ocasionaron reacciones y posiciones en todos los sectores involucrados.

³⁵ Archila 297 y Silva 60-61.

³⁶ Marco Palacios y Frank Safford, *Colombia: País fragmentado, sociedad dividida* (Bogotá: Norma, 2002) 534-542. En particular, 536 y 541.



Figura 3. Alfonso López Pumarejo en la manifestación del 1º de mayo de 1936. Tomado de Plinio Mendoza Neira y Alberto Camacho Angarita, dirs., *El liberalismo en el gobierno: Sus hombres, sus ideas, su obra; 1930-1946*, vol. 1 (Bogotá: Minerva/ Editorial Antena, 1946).

Apuntes finales

Dos días después de la aprobación final del proyecto de acto legislativo por parte de la Cámara de Representantes se clausuraron las sesiones extraordinarias de la legislatura de 1935. Los días finales en el Congreso estuvieron signados no sólo por la polarización a raíz de la fuerte oposición, sino también por la presión del Ejecutivo y de los sectores lopistas del Parlamento por agilizar la aprobación del proyecto. Fueron numerosas las constancias de insatisfacción consignadas por los congresistas, algunos de los cuales aclararon que aprobaban la reforma como una transacción necesaria, pero insuficiente si no se avanzaba en su profundización.³⁷ Las sesiones culminaron con un tono amargo para muchos de los congresistas, bien por resignación, bien por desacuerdo. Tres meses después, en julio, al inaugurarse las sesiones legislativas ordinarias de 1936, la reforma fue rápidamente aprobada en los debates reglamentarios, hasta ser sancionada de manera oficial en agosto.

El proyecto final consignó, en lo que aquí compete, la función social de la propiedad, unos principios básicos que posibilitaban la intervención del Estado, sobretudo en aspectos prácticos, y la asistencia pública como función del Estado, a la cual tiene derecho toda persona no apta para garantizarse la atención en su

³⁷“Acta de la sesión del día viernes 3 de abril de 1936”, *Anales de la Cámara de Representantes* 208 (4 de abril de 1936) 2816.

salud y una mínima protección por sus propios medios. En este momento surge la pregunta sobre el impacto real de estas disposiciones una vez se las incluyó formalmente en la Constitución nacional. Esta pregunta, aunque válida, no puede ser respondida aquí. Habría que concluir con Theda Skocpol que hay que hacer de las políticas sociales el punto de partida, pero también el punto de llegada del análisis: de la misma forma en que la política crea las políticas, las políticas también crean la política. Se ha dibujado un mapa complejo de la forma como se llegó a ciertas disposiciones sobre políticas sociales en la Constitución de 1936; este mapa también puede ser de ayuda para pensar el proceso de construcción del Estado colombiano. Por lo tanto, este esfuerzo es sólo el comienzo; está por verse cómo estos orígenes de la discusión sobre políticas sociales afectaron los procesos y las políticas posteriores, y al hacerlo, asumir el reto de pensar el cambio social en Colombia a largo plazo.

La reforma no consignó principios revolucionarios que hayan alterado de manera inmediata la realidad colombiana. Más que políticas concretas, las discusiones revelan que la reforma es el arranque de un lento proceso de construcción colectiva de una cierta orientación en materia de políticas sociales. Una orientación de carácter restringido que entiende las políticas sociales como respuesta a situaciones conflictivas. Una orientación que aunque se está ensanchando para permitir la participación de otros sectores en el debate político y en la construcción del Estado, está limitada en su amplitud por las posiciones de quienes la construyen. Esta coyuntura puede ser vista más como un momento en el cual los actores empiezan a poner sus cartas sobre la mesa. La reforma constitucional de 1936 refleja la forma particular en que los actores relacionados con el asunto entendían “lo social” a mediados de los años 30, y cuáles fueron los intereses que configuraron sus posiciones.

Resulta claro que, si bien el gobierno avanzó en la formulación de las propuestas concretas sobre intervencionismo estatal y reforma al régimen de propiedad privada en el Congreso, estas iniciativas no pueden atribuírsele exclusivamente. Estos proyectos, en cuyo debate el gobierno fue particularmente activo, aparecieron como revolucionarios para el sector más conservador de la época, especialmente por que se los asociaba con ideas socialistas y comunistas, a las cuales se estigmatizaba, en el marco de una polarización política intensa a escala nacional e internacional. No obstante, como se vio, dichos proyectos estaban lejos de responder a estas directrices y tampoco se estaban planteando por primera vez. Estas pesquisas no sólo confirman la tendencia anunciada por otros autores en relación con las posturas moderadas y conciliadoras del gobierno de López Pumarejo, sino que también aclaran algo sobre el origen de las ideas plasmadas en los debates y los proyectos presentados por el gobierno. La concatenación de estas iniciativas con los conflictos agrarios y sociales del país denunciaba la inconformidad y los problemas de los campesinos y obreros, sobre lo cual actuó, en parte, el gobierno:

cooptó a los sindicatos para garantizarse apoyo político y una base electoral, pero sin que esto significase un acercamiento a las ideas de izquierda, de las cuales el gobierno se cuidó de distanciarse, aunque la oposición leyera en sus acciones lo contrario. Como ya se discutió a raíz de las investigaciones de Catherine LeGrand, en el debate sobre el régimen de propiedad, el gobierno se inclinó por proteger y garantizar los derechos de los propietarios y terratenientes. Las posiciones de los ministros involucrados en las discusiones y del presidente mismo fueron de carácter pragmático; respondían a las necesidades del naciente Estado colombiano de hacerse al apoyo obrero e incorporarlo a la arena política (como lo proponen los Collier) sin alienarse a la élite de terratenientes y propietarios, la cual estaba imbricada en el escenario político y muy bien representada en el Congreso. Todo esto en el marco de un proceso de consolidación, de búsqueda y afianzamiento de herramientas de intervención y de ampliación de sus funciones.

En el primer semestre de 1936 se vivió un clímax opositorista en el cual convergieron temporalmente diversos sectores como la Iglesia Católica, el Partido Conservador y los terratenientes y propietarios para intentar frenar el avance de la discusión de la reforma en el Congreso. Parece claro que los sucesos no fueron producto de un plan estratégico que coordinase los esfuerzos de todos ellos: en retrospectiva es evidente que la oposición no era un bloque unificado que actuase como tal. Aunque ninguno de estos sectores estaba representado nominalmente en el Congreso, esto no equivale a decir que no influyeron en las discusiones, por varias razones. Primero, porque el Congreso no era una burbuja aislada, sino que estaba permeado por los debates que se adelantaban en ámbitos externos como la prensa y la radio, medios que fueron extensamente aprovechados por todos los involucrados para presentar sus opiniones. Segundo, por que los temas relacionados con políticas sociales interesaban en la práctica a los opositores, como se constató. Finalmente, la oposición, a diferencia de otros actores (como los trabajadores), estaba conectada con representantes en el Congreso de formas que no se explican si la atención se centra en la adscripción partidista de los parlamentarios. Aunque los trabajadores también estaban vinculados con congresistas que defendieron y expresaron sus intereses, sectores como los industriales y los propietarios estaban representados casi directamente, y esto (junto con otros factores) alteró la correlación de fuerzas.

Los “conservadores” de ambos partidos y la Iglesia compartían la defensa del orden individualista que estaba consagrado y garantizado en la Constitución de 1886. Sin embargo, esta postura ideológica que defendía el orden “tradicional” estaba complementada también por la oposición a los cambios en la balanza del poder político y en aspectos concretos que las reformas con tintes sociales podrían acarrear. Los propietarios y terratenientes se oponían a cualquier alteración que no garantizase sus títulos. El intervencionismo de Estado encontraba escépticos, pero era quizás la medida cuya necesidad práctica era más evidente para una mayoría,

tras los efectos en el país de la depresión de 1929. Ahora, las implicaciones que ello tenía en cuanto a la consolidación del Estado, al aumentar sus funciones y alterar de manera novedosa las relaciones de este con sus asociados, incomodaban a estos sectores. Para los conservadores, la oposición pasaba también por una táctica política, en el contexto del fortalecimiento del Partido Liberal tras su regreso al poder en 1930, y su aislamiento formal y voluntario del Congreso. Aun así, la presión de todos estos grupos en el Congreso fue efectiva, ya que lograron limitar el alcance de los artículos al exigir mayorías en la votación para la aprobación de las leyes que los pusieran en práctica.

En cuanto a los sectores de izquierda del Partido Liberal, la fuerte influencia que las ideas comunistas habían tenido en muchos de sus miembros jóvenes arroja luces sobre las posiciones que estos hombres defendieron. Pese a su orientación, ninguno respondía al perfil del revolucionario bolchevique que les achacaban sus detractores.

De otro lado, la influencia de los trabajadores en la discusión de los temas asociados con políticas sociales debe leerse a la luz de la relación estrecha que construyeron con el gobierno de López Pumarejo. Sus reivindicaciones no aparecen explícitas en los debates de la reforma, pues dadas las características particulares del proceso de incorporación durante la coyuntura de 1936, la presión política la ejercieron en escenarios distintos al Congreso, a través de sus relaciones con otros actores, de otro tipo de movilizaciones y en el marco de su relación paternalista con el presidente.

La reconstrucción de este mapa multidimensional de actores e intereses que configuraron el debate sobre las políticas sociales en la reforma de 1936 permite evidenciar en dicha coyuntura un proceso de construcción relacional de políticas estatales. A diferencia de los enfoques que leen en la dinámica política un proceso de acción-reacción del cual es responsable un actor o un sector que propone y adelanta, a lo cual el resto reacciona, este estudio saca a la luz un proceso mucho más complejo. Desde la perspectiva relacional, parece claro que el Estado colombiano también se construye en relaciones políticas, y en la forma en que las negociaciones, las posiciones y los intereses diversos interactúan y se encuentran, y van gestando consensos, disensos, políticas y orientaciones. El anterior es, necesariamente, un proceso colectivo e histórico, que ha sido estudiado, pensado y propuesto por otros, y el cual, como toda teoría “viva”, está en construcción. El aporte consiste en haberlo hecho evidente en una coyuntura de la historia colombiana, como primer paso hacia la respuesta a la pregunta más amplia por la forma en que se construye el Estado colombiano.

Bibliografía

I. Fuentes primarias

Acto Legislativo No. 1 de 1936 (Archivo Legislativo de Leyes Autógrafas. Bogotá).

Periódicos

La Acción (Órgano de la Acción Patriótica Económica Nacional. Bogotá), 1935.

Anales del Senado, 1934-1936.

Anales de la Cámara de Representantes, 1934-1936.

Claridad, 1934-1936.

El Bolchevique, 1934-1935.

La Defensa, 1934-1936.

El Espectador, 1934, 1936.

El Tiempo, 1934-1936.

La Patria, 1936.

El Obrero Católico, 1935.

Revista Colombiana, 1934-1936.

El Siglo, 1936.

Unión y Trabajo (Órgano del sindicato de trabajadores ferroviarios de Antioquia. Medellín), 1934-1936.

Unirismo, 1934-1935.

Libros

Camacho Carreño, José. *El último leopardo*. Bogotá: Talleres Mundo al Día, 1935.

Chaux, Francisco José. *Memoria del Ministro de Industrias al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1934*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1934.

Colombia. Congreso. *Actas de la comisión de negocios constitucionales del honorable Senado*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1936.

_____. *La opinión nacional ante la reforma de la Constitución*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1936.

_____. *Proyecto de Constitución Nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1935.

La Constitución de 1886 y las reformas proyectadas por la República Liberal. Bogotá: Editorial Centro, 1936.

Díaz, Antolín. *A la sombra de Fouché: Pequeños procesos de las izquierdas en Colombia*. Bogotá: Editorial ABC, 1937.

Galvis Galvis, Alejandro. *Memorias de un político centenarista*. Tomo 1. Bucaramanga: s.e., 1975.

Gnecco Mozo, José. *La reforma constitucional de 1936: Comentario jurídico al Acto Reformatorio de la Constitución*. Bogotá: Editorial ABC, 1938.

Lozano y Lozano, Juan. *Mis contemporáneos*. Tomo 2. Bogotá: Litografía Colombia, 1944.

Lleras Restrepo, Carlos. *Borradores para una historia de la república liberal*. Bogotá: Editorial Nueva Frontera, 1975.

II. Fuentes secundarias

- Abel, Christopher. *Política, Iglesia y partidos en Colombia: 1886-1953*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/ FAES, 1987.
- Archila, Mauricio. *Cultura e identidad obrera: Colombia 1910-1945*. Bogotá: CINEP, 1991.
- Arias, Ricardo. *El episcopado colombiano: Intransigencia y laicidad*. Bogotá: Universidad de los Andes/ CESO/ ICANH, 2003.
- Bidegáin de Uran, Ana María. *Iglesia, pueblo y política: Un estudio de conflicto de intereses; Colombia 1930-1955*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1985.
- Castel, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- Castro, Beatriz. *Charity and Poor Relief in a Context of Poverty: Colombia 1870-1930*. Tesis de doctorado, Oxford University, 2001.
- Collier, Ruth y David Collie. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- Cronshaw, Barbara Francine. *Landowners and Politics in Colombia 1923-1948*. Ann Arbor: University Microfilms Internacional, 1986.
- De Swaan, Abram. *A cargo del Estado*. Barcelona: Ediciones Pomares - Corredor, 1992.
- Esping-Andersen, Gøsta. *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*. Barcelona: Ariel, 2000.
- Evers, Tilman. *El Estado en la periferia capitalista*. México: Siglo XXI, 1989.
- Fleury, Sonia. *Estado sin ciudadanos*. Buenos Aires: Lugar Editorial, 1997.
- Giraldo, César. “Primera administración López Pumarejo: La Revolución en Marcha”. *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*. Ed. Gabriel Misas Arango. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001. 99-110.
- González, Fernán. *Poderes enfrentados: Iglesia y Estado en Colombia*. Bogotá: CINEP, 1997.
- Halperin Donghi, Tulio. *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza, 1993.
- Helg, Aline. *La educación en Colombia 1918-1957: Una historia económica, social y política*. Bogotá: CEREC, 1987.
- Hernández Álvarez, Mario. *La salud fragmentada en Colombia, 1910-1946*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/ Instituto de Salud Pública. 2002.
- Hobshawm, Eric. *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica, 2001.
- Jessop, Bob. “Desarrollos recientes en la teoría del Estado: Enfoques, problemas y agendas”. *Crisis del Estado de Bienestar*. Ed. Bob Jessop. Bogotá: Siglo del Hombre/ Universidad Nacional de Colombia, 1999. 99-126.
- LeGrand, Catherine C. *Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia, 1830-1936*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1986.
- _____. “Los antecedentes agrarios de la violencia: El conflicto social en la frontera colombiana. 1850-1936”. *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Comps. Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda. Bogotá: CEREC, 1991. 128-151.
- Mann, Michael. *Las fuentes del poder social*. Vol. I. Madrid: Alianza, 1991.
- Medina, Medófilo. *La protesta urbana en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora, 1984.

- _____. *Historia del Partido Comunista en Colombia*. Bogotá: CEIS, 1980.
- Mendoza Neira, Plinio y Alberto Camacho Angarita, eds. *El liberalismo en el gobierno: Sus hombres, sus ideas, su porvenir*. Tomo 1. Bogotá: s.f.
- Molina, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia 1915-1934*. Bogotá: Tercer Mundo, 1974.
- _____. *Las ideas liberales en Colombia: De 1935 a la iniciación del Frente Nacional*. Bogotá: Tercer Mundo, 1978.
- Moncayo, Víctor Manuel y Fernando Rojas. *Luchas obreras y política laboral en Colombia*. Medellín: La Carreta, 1978.
- Noguera Mendoza, Aníbal. *Aproximación a Alfonso López Pumarejo*. Tomo 1. Bogotá: Banco de la República, 1986.
- Ocampo, José Antonio. "Crisis mundial y cambio estructural". *Historia económica de Colombia*. Comp. José Antonio Ocampo. Bogotá: Tercer Mundo/ Fedesarrollo, 1996. 209-242.
- Palacios, Marco y Frank Safford. *Colombia: País fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Norma, 2002.
- Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*. Bogotá: Norma, 2001.
- Perry, Oliverio *et al*, eds. *Quien es quien en Colombia*. Bogotá: Oliverio Perry & Co., 1948.
- Polanyi, Karl. *La Gran Transformación*. Madrid: Ediciones La Piqueta, 1997.
- Restrepo Piedrahita, Carlos. "Constituyentes y constitucionalistas colombianos del siglo XIX". *Constituciones de Colombia*. Tomo 1. Por Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1986. 9-191.
- Rodríguez, Óscar. "La difícil consolidación de un Estado de Bienestar". *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*. Ed. Gabriel Misas Arango. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001. 203-230.
- Sáenz Obregón, Javier, Oscar Saldarriaga y Armando Ospina. *Mirar la infancia: Pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1946*. Vol. 2. Bogotá: Colciencias/ Foro Nacional por Colombia/ Uniandes/ Universidad de Antioquia, 1997.
- Sánchez, Ricardo. "Hacia la terminación del Concordato". *Perfiles ideológicos en Colombia siglo XX*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1993. 101-118.
- Silva Romero, Marcel. *Flujos y reflujos: Reseña histórica de la autonomía del sindicalismo colombiano*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998.
- Skocpol, Theda. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". *Bringing the State Back In*. Eds. Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 3-37.
- _____. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: The Belknap University Press of Harvard University, 1992.
- Tascón, Tulio Enrique. *Derecho constitucional colombiano: Comentarios a la Constitución Nacional*. Bogotá: Minerva, 1934.
- Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo*. Bogotá: Planeta, 1995.

- _____. “López Pumarejo, la Revolución en Marcha”. *Nueva Historia de Colombia*. vol. I: *Historia Política 1886-1946*. Coord. Álvaro Tirado Mejía. Bogotá: Planeta, 1989. 305-348.
- _____ y Magdala Velásquez. *La reforma constitucional de 1936*. Bogotá: Fundación Friederich Naumann/ Oveja Negra, 1982.
- Torres Londoño, Fernando. “La reforma constitucional de 1936 vista a través de *El Tiempo* y *El Siglo*”. Tesis para optar por el título de Licenciado en Filosofía y Letras, Pontificia Universidad Javeriana, 1980.
- Tovar Zambrano, Bernardo. *La intervención económica del Estado en Colombia*. Bogotá: Fondo de Promoción de la Cultura del Banco Popular, 1984.
- Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia*. Tomo 1. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1977.
- Van Gestel, C. *La doctrina social de la Iglesia*. Barcelona: Editorial Herder, 1962.

