

POLITICA
Y SOCIEDAD







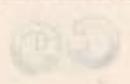
EL FORTALECIMIENTO SELECTIVO DEL ESTADO DURANTE EL FRENTE NACIONAL

ANA MARÍA BEJARANO
RENATA SEGURA BONNETT*

“Todo sistema político define, en forma subordinada a las directrices normativas del régimen, la manera como se articula el Estado con la sociedad civil. En Colombia, el sistema clientelista que se desarrolló moldeó esa articulación de manera que el Estado, no obstante su considerable crecimiento institucional a partir del Frente Nacional, no alcanzó la fortaleza que exigía la nueva organización social”.

Francisco Leal Buitrago

* Polítologas, investigadoras del CINEP.





El Estado colombiano, mirado tanto histórica como comparativamente, es y ha sido desde sus comienzos, un Estado pequeño, pobre y débil. Pero la debilidad del Estado no se puede asumir como un dato constante e inevitable de la realidad. Nuestra tarea consiste, por el contrario, en examinar de manera cuidadosa la difícil trayectoria de su proceso de construcción. Ese proceso, como todo proceso social, no ha estado exento de altibajos, avances y retrocesos. Es decir que tampoco podemos asumir su proceso de construcción como una trayectoria lineal, donde se avanza siempre en una sola dirección hacia el fortalecimiento lento y gradual del Estado. Debemos ser capaces de identificar tanto los momentos de avance como aquellos de retroceso en el proceso de construcción del Estado, y diferenciar los sectores que se han fortalecido de aquellos que han permanecido estancados o incluso han retrocedido.

La formación del Estado colombiano, a partir de la disolución de la Gran Colombia y a lo largo del resto del siglo XIX, es un fenómeno que escapa a este ensayo. Sin embargo, la persistencia de las guerras civiles, la gran autonomía regional que caracterizó la Época Federal (1861-1886) y algunos datos sobre la extrema precariedad fiscal del Estado en esa época (Deas, 1993), dan pie para afirmar que el Estado colombiano existió apenas de manera casi nominal durante la mayor parte del siglo pasado. La mayoría de los autores (Oquist, 1978; Uricoechea, 1986; Palacios, 1995), afirman que el Estado moderno colombiano comienza realmente a formarse en el último cuarto del siglo pasado, gracias a la centralización de poderes y recursos en el gobierno central, propiciada por la Regeneración. Aún así, los últimos años del siglo XIX presenciaron dos guerras civiles más (en 1895 y 1899), entre ellas la más sangrienta de todo el siglo, la guerra de los Mil Días, y al comenzar este siglo, ocurrió la desmembración de parte del territorio, Panamá, a manos de un incipiente movimiento secesionista apoyado por los Estados Unidos.

Los primeros intentos de fortalecimiento del precario Estado heredado de la centuria anterior, se dieron durante el gobierno dictatorial de Rafael Reyes (1904-1909) conocido como "el quinquenio". Uno de sus principales esfuerzos fue la creación de un ejército profesional, con la formación de un cuerpo de oficiales y de cadetes, y la invitación a una serie de misiones militares extranjeras, en particular la chilena, dirigidas a este propósito fundamental. Durante las siguientes cuatro décadas, la paz política entre los partidos y el notorio proceso de transformación social y económica del país, favorecieron los esfuerzos de diferentes gobiernos en el sentido de fortalecer el Estado. Así, durante los años veinte, y en buena parte gracias a las recomendaciones de la Misión Kemmerer, se fortalecieron las capacidades de regulación del Estado en materia financiera y monetaria. Importantes instituciones fueron creadas durante el gobierno de Pedro Nel Ospina (1922-1926), entre ellas el Banco de la República, la Contraloría General de la República y la Superintendencia Bancaria (Tirado, 1974: 206). Los años treinta se caracterizaron por un avance acelerado en las capacidades de regulación social del Estado colombiano, en particular en lo que atañe a la regulación de las relaciones capital-trabajo (Tovar, 1986). También se fortalecieron sus capacidades de intervención económica, sobre todo en el campo de la producción agrícola e industrial. Durante los años cuarenta, con el avance de los procesos de industrialización impulsados por la Gran Depresión y por la Segunda Guerra Mundial, aumentaron las capacidades de regulación estatal de la economía.

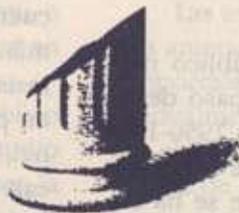
Para mediados de la década de los cuarenta, por lo tanto, tal como lo afirma Oquist (1978), el Estado colombiano era mucho más fuerte que nunca antes en el pasado, e intervenía activa y regularmente en una amplia gama de actividades de la sociedad. Sin embargo, el proceso conocido como la Violencia, significó un fuerte retroceso en la autoridad, capacidad y eficacia del Estado colombiano. Según Oquist, la reducción de la presencia y la autoridad del Estado fue de tal magnitud durante ese



período, que bien puede hablarse de un derrumbe parcial del mismo. Este "derrumbe parcial del Estado" se expresó, según el autor, en las siguientes manifestaciones:

- 1) La quiebra de las instituciones establecidas.
- 2) La pérdida de la legitimidad del Estado.
- 3) El surgimiento de contradicciones dentro del aparato armado del Estado.
- 4) La ausencia física del Estado en buena parte del territorio¹

Luego de una década de violencia continuada y derrumbe parcial del Estado, el pacto del Frente Nacional significó no sólo la recuperación de la conducción civil y la restauración de la institucionalidad democrática, quebrada desde 1949, sino un esfuerzo por reconstruir el Estado colombiano. Aunque la mayor parte de las reformas introducidas por los acuerdos bipartidistas estuvieron dirigidas de manera explícita a la recuperación y readecuación del régimen de democracia restringida, los diferentes gobiernos del Frente Nacional hicieron esfuerzos paralelos por reconstruir el aparato del Estado, seriamente afectado durante la década precedente de contienda civil. La tesis que queremos avanzar a lo largo de este ensayo afirma que ese proceso de reconstrucción y fortalecimiento del Estado, tuvo dos características fundamentales: la primera es que fue agenciado fundamentalmente por el poder ejecutivo; la segunda es que tuvo un carácter marcadamente selectivo: mientras que algunos sectores del Estado fueron clara y deliberadamente fortalecidos, otros fueron ignorados o francamente abandonados. Como argumentaremos en las conclusiones, este proceso de "fortalecimiento selectivo" del Estado, no dejaría de tener profundas implicaciones para la consolidación de la democracia tanto en la era frentenacionalista como en la etapa post-Frente Nacional.



Para elaborar el argumento acerca del fortalecimiento selectivo del Estado durante el período del Frente Nacional, nos hemos apoyado fundamentalmente en los datos sobre el gasto público del gobierno central, como indicador fundamental de las prioridades en la asignación de recursos a diferentes áreas de acción estatal. Pero vale la pena enfatizar el carácter de *indicador* que tienen estos datos: ellos apenas nos señalan tendencias, pero no nos cuentan la historia completa. Por un lado, no nos explican el por qué de esas prioridades. Por el otro, tampoco nos permiten medir el impacto final de esas decisiones estratégicas acerca de la asignación de recursos.

El primer problema, el de explicar el por qué de las prioridades en el gasto, lo hemos resuelto recurriendo a una serie de hipótesis que requieren, claramente, de mayor investigación antes de darlas por sentadas. El segundo problema, el del impacto final del gasto, implica la consideración de una nueva serie de problemas. Por supuesto que el fortalecimiento del Estado no se reduce a la consideración sobre el aumento y la destinación de sus recursos. Aunque esta dimensión sea fundamental, ella tiene que estar mediada por una serie de consideraciones acerca de la creación y funcionamiento de las instituciones encargadas de realizar ese gasto, lo cual no sólo implica el conocimiento de sus capacidades endógenas de organización y gestión, sino sobre todo, la consideración de un problema fundamentalmente político: el de su relación con la sociedad, con la población objeto del gasto. Este último problema implica dos dimensiones: por un lado, la de la formulación de las políticas que deben dirigir el gasto en una u otra dirección; por el otro, la de la capacidad del Estado en lo que atañe a la implementación real de esas políticas. Como

1 La tesis que recorre varios escritos de Fernán González apunta a que esta ausencia del Estado colombiano es una constante en la historia del país, pero que era la presencia cohesionadora de los partidos políticos tradicionales la que evitaba que este fenómeno fuera tan evidente. Con la franca pérdida de protagonismo de los partidos a partir del Frente Nacional es que se hace más patente la debilidad del Estado colombiano.

resulta claro al finalizar esta breve exposición, el problema del fortalecimiento del Estado en ésta o cualquier otra coyuntura de interés, implica una investigación en profundidad que rebasa por mucho los propósitos de este ensayo.

Por lo pronto, y dadas las limitaciones del mismo, nos concentraremos en los siguientes objetivos: en primer lugar, consideraremos el aumento global del tamaño del Estado en el período 1958 - 1974 y haremos una breve discusión sobre las posibles causas de ese aumento sostenido. En segundo lugar, con base en los datos de gasto estatal, señalaremos las áreas prioritarias de acción estatal durante el mismo período y avanzaremos una serie de hipótesis sobre el por qué de la selección de esas áreas como prioritarias así como del relegamiento a segundo plano de otras. En tercer lugar, haremos una breve consideración sobre los principales esfuerzos de fortalecimiento institucional del Estado durante el Frente Nacional, a través de sucesivas reformas administrativas y constitucionales. Finalmente, concluiremos con unas breves anotaciones sobre las implicaciones de este proceso de fortalecimiento selectivo del Estado colombiano.



CRECIMIENTO PRESUPUESTAL Y DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR ÁREAS DE ACCIÓN ESTATAL

Según Joaquín Bernal, el gasto público neto (consumo final más inversión pública) pasó de representar el 9,8 % del PIB en el período 1950-1954 al 18,5 % en 1985-1989. "Esto implica que el tamaño relativo del sector público prácticamente se ha duplicado en el transcurso de las últimas cuatro décadas" (Bernal, 1994: 145). Los datos de crecimiento del tamaño del Estado en el período que nos concierne son los siguientes:

Participación del Gobierno Nacional en el PIB (1955-1974)² (Porcentajes)

Años	Participación Gasto Total
1955-1959	10,7
1960-1964	11,5
1965-1969	12,8
1970-1974	15,3

Fuente: Joaquín Bernal, "Política fiscal," en Lora, Ocampo y Steiner (coordinadores), *Introducción a la Macroeconomía Colombiana*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Fedesarrollo, 1994, pg. 145.

Por su parte, Fernando Uricoechea (1986) argumenta que durante el período 1957-1980 el grado de diferenciación institucional y de especialización funcional de la administración pública colombiana, alcanza un alto nivel de desarrollo, acompañado de un crecimiento del gasto público que alcanza el nivel más alto en toda la historia colombiana: 15,7 por ciento anual-promedio para el período considerado.

Si bien los datos confirman la hipótesis sobre el crecimiento del Estado en esos años, los autores están lejos de llegar a un acuerdo sobre las causas de este crecimiento. En general, los economistas argumentan que el tamaño y la importancia del sector público suelen crecer al mismo ritmo que avanza el grado de desarrollo de un país, medido por el PIB per cápita (Bernal, 1994). Es decir que, la explicación fundamental del crecimiento estatal se encuentra en el crecimiento y desarrollo de la economía. Por su parte, los sociólogos y politólogos insisten en afirmar que el crecimiento del Estado, en particular durante el período del Frente Nacional, obedeció a razones fundamentalmente políticas. Según Francisco Leal, "la institucionalización burocrática paritaria requirió la ampliación del aparato del Estado, sobre la base de objetivos políticos y no de necesidades de mayor eficiencia funcional" (Leal, 1973: 120). Es decir que, con el fin de

solucionar el problema político de la exclusión burocrática del partido perdedor, se requirió acelerar el crecimiento estatal.

Al parecer, ambos argumentos tienen algo de razón. Por un lado, y como tendencia general, el crecimiento del Estado responde al crecimiento y mayor complejidad de la esfera económica. Esta es la explicación que parece asumir Palacios en su argumento: "Con la expansión de un capitalismo más complejo, y la marcha de la urbanización, aumentó el peso económico del Estado y se especializaron más algunas de sus funciones. La participación de todo el sector público en la demanda final (consumo más inversión bruta), subió del 10 % del PIB en la década de 1950, al 20 % en la de 1990." (Palacios, 1995: 246). Por el otro, sin embargo, según muestra Jorge Iván González, los "picos" de crecimiento del empleo estatal (una de las dimensiones más notorias del ensanche estatal) se dieron en años electorales, por lo menos hasta 1976 (González, 1987: 23-24). Lo cual tiende a confirmar que el crecimiento estatal no fue ajeno a los ciclos electorales y a la necesidad de reproducción de los partidos, como lo afirma Leal.

Ahora bien: además de constatar un progresivo crecimiento del Estado en su conjunto, hemos considerado necesario discriminar el gasto estatal por áreas, y buscar a partir de la distribución sectorial del gasto las prioridades estatales en el período 1957-1974. La idea es confirmar la hipótesis de que, si bien el Frente Nacional representa en general una reconstrucción y fortalecimiento del aparato del Estado, ese fortalecimiento se dio de manera claramente selectiva. Para cada área de acción estatal se lanzarán algunas hipótesis sobre su crecimiento o estancamiento, las cuales deben ser confirmadas en posterior investigación.

Según Uricoechea (1986: 68) "el gasto público representa una manera de aproximarse al estudio de la evolución del Estado moderno al ofrecer la posibilidad de descubrir la estructura y los cambios

que se han operado históricamente en la hacienda pública". Por otra parte, Kornblith y Maingón (1985: 19) aducen tres razones para justificar el análisis de la acción estatal a través de la interpretación de la dinámica de los egresos fiscales.

"En primer lugar, el gasto público concebido como un mecanismo de operación y de decisión intrínseco a la naturaleza de la acción estatal, aporta una posibilidad de estudio interno del Estado, a partir de sus propios instrumentos y durante largos períodos. En segundo lugar, los patrones de egreso fiscal constituyen un punto de vista significativo [...] para reconstruir y seleccionar procesos y características relevantes de la institucionalidad del Estado, bien sea si se la considera en sí misma, como en su relación con la sociedad. Y en tercer lugar, el presupuesto resulta de la síntesis entre las disponibilidades, prioridades e interpretaciones que de ellas hacen los gobiernos en sus distintas instancias, de modo que los esquemas peculiares y diferenciables de gasto público así como sus líneas de continuidad y ruptura pueden ser enlazadas con las circunstancias sociopolíticas que sustentan al Estado" (Kornblith y Maingón, 1985: 19).

Hemos visto ya cómo durante el período del Frente Nacional, el presupuesto del Estado colombiano aumentó considerablemente, acompañado de un "franca y extraordinaria expansión de la estructura burocrática y administrativa" (Uricoechea, 1986: 69). Sin embargo, es preciso entrar a escudriñar de manera más cuidadosa la forma como se llevó a cabo la distribución de ese presupuesto entre las diferentes áreas de acción estatal y las variaciones a lo largo del período en consideración.

Las tendencias generales observadas en el cuadro anterior pueden sintetizarse brevemente así: la proporción del gasto en el sector social aumentó gradualmente, de un 14,75 por ciento hasta alcanzar el 42,6 por ciento del gasto total durante el gobierno de Pastrana Borrero. En promedio, esta área fue la que concentró la mayor proporción del gasto

2 Estas cifras cubren el gasto público del Gobierno Nacional a nivel central, e incluyen las entidades descentralizadas de orden nacional. No incluyen empresas públicas de orden nacional, departamental ni municipal.

Cuadro No. 1
ÁREAS DE ACCIÓN ESTATAL Y PORCENTAJES PROMEDIO DE GASTO PÚBLICO
POR PERÍODOS, 1957-1974.

Área de acción estatal	Junta Militar 1957-58	A.L.L.C 1959-62 (*)	G.L.V 1963 -66	C.L.L.R 1967-70	M.P.B.P 1971-74	Promedio F. Nal 1957-74
Sector Social	14.75	21.22	27.15	30.45	42.6	28.62
Justicia y Seguridad	28.0	25.35	31.0	25.62	20.57	25.90
Infraestructura	28.3	27.0	19.0	18.45	13.12	20.38
Admón. del Edo. y otros	25.9	23.28	6.85	21.65	19.22	20.88
Deuda Pública	3.1	3.16	6.0	3.82	4.5	4.23

* Los períodos fueron determinados tomando en cuenta no el año de posesión presidencial sino los cuatro años fiscales cuyo presupuesto fue elaborado por el gobierno en cuestión, empezando por el año siguiente a la posesión.

Fuente: Cálculos basados en el cuadro "Composición del Gasto del Gobierno Central, 1957-1974".

durante el período del Frente Nacional: 28,62 por ciento. El gasto en Justicia y Seguridad sufrió altibajos: fue proporcionalmente alto durante la Junta Militar, bajó durante el gobierno de Lleras Camargo, alcanzó su mayor nivel durante el gobierno de Valencia, volvió a descender durante la administración Lleras Restrepo y continuó su descenso a lo largo de la administración Pastrana. Esta área, en promedio, concentró una cuarta parte del gasto total durante el período considerado (1957-1974) y constituyó la segunda prioridad después del gasto en el sector social. Por otra parte, la proporción del gasto asignado a la Infraestructura, descendió gradualmente a lo largo de todo el período considerado, desde un 28,3 por ciento hasta un 13,12 por ciento en la administración Pastrana. En promedio, esta área concentró el 20,38 por ciento del gasto durante el Frente Nacional, situándose en el cuarto nivel de prioridades estatales. El área de Administración del Estado disminuyó de un 25,9 por ciento durante la Junta Militar, a un 19,22 durante el gobierno de Pastrana, con ligeros incrementos durante los gobiernos de Lleras Camargo y de Lleras Restrepo. En promedio, concentró el 20,88 por ciento del gasto total durante el período 1957-1974, constituyendo la tercera prioridad del gasto estatal. Finalmente, el pago de la deuda pública absorbió en promedio el 4,23 del gasto público total durante el

período considerado, con aumentos considerables durante las administraciones de los presidentes Valencia y Pastrana.

Estas tendencias generales, sin embargo, deben ser analizadas con mayor nivel de detalle. Por un lado, es posible observar los cambios en las prioridades del gasto en cada período gubernamental mirado por separado; por el otro, es preciso observar con mayor cuidado los renglones individuales que constituyen cada una de las grandes áreas en que se ha agrupado el gasto estatal, para encontrar cambios y continuidades significativas.

Durante el período de la Junta Militar, la mayor proporción del gasto (28,3 %) estuvo dedicada al área de Infraestructura, seguida por el gasto en Justicia y Seguridad (28 %); en tercer lugar se ubica el gasto en la Administración del Estado y Otros (25,9 %), en cuarto lugar el gasto en el Sector Social (14,75 %), y finalmente, el pago de la deuda pública absorbió el 3,1 % del gasto total. Durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo, la prioridad número uno siguió siendo el gasto en Infraestructura (27 %), seguido por el gasto en Justicia y Seguridad (25,35 %); en tercer lugar se ubica el gasto en Administración del Estado (23,28 %), en cuarto lugar el gasto en el Sector Social (21,22 %) y en por último, el pago de la deuda pública absorbe el 3,16 % del gasto total. Durante la administra-

ción de Guillermo León Valencia el gasto en Justicia y Seguridad ocupa el lugar prioritario (31 %), seguido por el gasto en el Sector Social (27,15 %); en tercer lugar se ubica el gasto en Infraestructura (19 %), en cuarto lugar el gasto en Administración del Estado (16,85 %) y, finalmente, el pago de la deuda pública consume el 6 % del gasto total. El gobierno de Carlos Lleras Restrepo por su parte, destinó la mayor proporción del gasto al sector social (30,45 %), seguido por el gasto en Justicia y Seguridad (25,62 %); la tercera prioridad la constituyó el área de Administración del Estado (21,65%), la cuarta fue el área de Infraestructura (18,45 %) y, por último, se destinó el 3,82 % del gasto total al pago de la deuda pública. La última administración del Frente Nacional, la de Misael Pastrana Borrero, continuó asignándole prioridad al gasto en el Sector Social (42,6 %), seguido por el gasto en Justicia y Seguridad (20,57 %); en tercer lugar encontramos el gasto en la Administración del Estado (19,22 %), en cuarto lugar el gasto en Infraestructura (13,12 %) y en último lugar el gasto destinado al pago de la deuda pública (4,5 %). Para resumir las observaciones anotadas hemos construido el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2					
PRIORIDADES DEL GASTO PUBLICO POR ÁREAS DE ACCIÓN ESTATAL Y POR PERÍODO					
Orden de prioridad	Junta Militar	A.L.L.C 1959-62	G.L.V. 1963-66	C.L.L.R. 1967-70	M.P.B. 1971-74
1°	I	I	JS	SS	SS
2°	JS	JS	SS	JS	JS
3°	AE	AE	I	AE	AE
4°	SS	SS	AE	I	I

I=Infraestructura; JS=Justicia y Seguridad; AE=Administración del Estado y otros; SS=Sector Social; y DP=Deuda Pública

Es interesante constatar cómo el Estado colombiano no ha definido un sistema rígido de prioridades. Tal como afirma Fernando Uricoechea, históricamente éstas han dependido de dos factores: "en primer lugar, de necesidades funcionales de carácter estrictamente administrativo [...]; y en segundo lugar, de demandas sociales tendientes a integrar sectores y grupos al sistema nacional de instituciones [...]"(1986: 70-71).

No obstante, las continuidades observadas en el cuadro anterior también dan lugar a interesantes reflexiones. El gasto en Infraestructura pasó de ser prioritario en los dos primeros períodos considerados, a ocupar un tercer lugar dentro de las prioridades de asignación del gasto durante el gobierno de Valencia, y finalmente a ocupar un cuarto lugar durante las dos últimas administraciones del Frente Nacional. Por su parte, el gasto en Justicia y Seguridad siempre se mantuvo entre las dos primeras prioridades, en particular durante la administración Valencia donde ocupó el primer lugar de prioridad. El gasto en el Sector Social, por otro lado, sufrió un proceso inverso al del gasto en Infraestructura: pasó de ocupar el cuarto lugar, durante la Junta Militar de Gobierno y la administración Lleras Camargo, al segundo lugar durante la administración Valencia, y finalmente ocupó el primer lugar dentro de las prioridades del gasto durante los gobiernos de Lleras Restrepo y Pastrana Borrero. Los gastos en la Administración del Estado se mantuvieron durante todo el período en el tercer lugar de prioridad, con excepción de la administración Valencia cuando bajaron al cuarto lugar. Finalmente, el gasto destinado al pago de la deuda pública ocupó siempre el quinto y último lugar en la prioridad del gasto³.

Con todo, las conclusiones más interesantes pueden extraerse de una observación detallada del gasto por áreas contenido en el Cuadro N° 3: "Composición del Gasto del Gobierno Central, 1957-1974"

3 Sobre las implicaciones de incluir el gasto de pago de la deuda pública debemos agradecer los importantes aportes hechos por Jorge Iván González, quien también contribuyó con enriquecedores comentarios en otros aspectos de este documento. Al respecto, González anota que la manera cómo se llevaba la estadística de la deuda pública en este período dificulta mucho saber hacia dónde se destinaron los créditos originalmente contratados. Nos recuerda, además, que el servicio de la deuda es el pago de créditos contraídos en cualquiera de los otros sectores mencionados, por lo que este rubro es en sentido estricto un gasto, pero para responder a inversiones que se han hecho previamente.

(ver anexo). Según ese cuadro, podemos discriminar las áreas de acción estatal que resultaron fortalecidas, por lo menos en términos de asignación de recursos, y diferenciarlas de aquellas que quedaron estancadas o inclusive disminuyeron su participación en el total del gasto público.

Lo primero que resulta sorprendente es la creciente participación del Sector Social en el total de gastos del gobierno central. Partiendo de un nivel muy bajo de participación, del 13,4 por ciento del presupuesto en 1957, el gasto en el Sector Social llega a constituir el 47,2 por ciento del total durante el último año de la administración Pastrana. En promedio, durante todo el período considerado (1957-1974), el gasto en el Sector Social alcanzó el 28,62 por ciento del gasto total, una cifra considerable. En esta área se incluyen los gastos en educación, salud, trabajo, agricultura y vivienda (cuya información aparece sólo para los últimos cinco años del período considerado).

La mayor participación dentro del área, para todos los años estudiados, le corresponde al renglón de educación, cuya participación se incrementa gradualmente a lo largo de todo el período. En promedio, la participación del gasto en educación fue del 13,63 por ciento entre 1957 y 1974. Esto es congruente con el mandato constitucional, aprobado en el Plebiscito de 1957 que ordenaba destinar al menos el 10 por ciento del presupuesto nacional a la educación. Después de este renglón, se sitúa el gasto en salud, aunque en un nivel mucho más bajo. Sin embargo, el gasto en salud se dobla a partir de 1970 y sigue creciendo hasta alcanzar el 15,9 por ciento del gasto en 1974. En promedio, el gobierno central gastó en el sector salud el 7,16 por ciento de su gasto total en el período 1957-1974. En tercer lugar se ubica el gasto en el área de Agricultura, el cual parte de niveles muy bajos al principio del período, tiene un pico de crecimiento en 1961-62

(coincidente con la ley de reforma agraria), vuelve a descender en 1963-64, para volver a crecer, de manera más o menos sostenida de 1965 en adelante. En promedio, el sector Agricultura absorbió el 5,07 por ciento del gasto total del gobierno central en el período 1957-1974. En cuarto lugar se sitúa el gasto en vivienda, sector para el cual sólo aparecen datos para los años 1970-1974, hecho que coincide con la política urbana del gobierno Pastrana. El gasto promedio en el área de vivienda durante esos años alcanzó el 3,62 por ciento del gasto total, y explica en parte el crecimiento del gasto en el área Sector Social durante los mismos. Finalmente, el último renglón en importancia dentro del Sector Social fue el de Trabajo, que se mantuvo en niveles muy bajos a lo largo de todo el período, absorbiendo en promedio el 1,74 por ciento del gasto total del gobierno central.

La participación creciente del Sector Social durante el período 1957-1974 resulta sorprendente por varias razones. La primera es la noción generalizada de que los gobiernos del Frente Nacional fueron francamente indiferentes en materia social, lo cual parece estar siendo controvertido por estas cifras. La segunda es la situación de pobreza y marginalidad creciente en grandes sectores de la población y los escasos avances durante el período en materia de distribución del ingreso (Urrutia, 1984). Con el fin de explorar esta aparente contradicción, podemos avanzar una serie de hipótesis que, sin embargo, deben ser constatadas en posteriores investigaciones.

La primera es que no obstante el aumento gradual del gasto en el Sector Social, su monto no creció al ritmo de las necesidades sociales de un país que crecía y se transformaba vertiginosamente. Adicionalmente, sería preciso indagar sobre la capacidad real de las instituciones estatales encargadas de los asuntos sociales para gestionar ese gasto de manera efi-





ciente y dirigirlo hacia los sectores sociales más necesitados. Aún hoy en día, cuando se ha puesto tan en boga la discusión sobre la política social, se reconoce en el Estado colombiano una gran deficiencia en materia de gestión y ejecución del gasto social, aunada a una falta de formación de cuadros capaces de administrar y dirigir eficientemente ese gasto (Confecoop, 1995).

Es posible, como lo afirma Palacios, que buena parte de ese gasto haya terminado favoreciendo no a los sectores más pobres sino más bien a las clases medias. Con respecto a éstas últimas, Palacios afirma: "Los gobiernos del Frente Nacional las cultivaron con especial esmero. Trataron de responder a sus expectativas de promoción, respeto y bienestar [...], mediante un conjunto de políticas que subsidiaron su acceso a la educación superior, a la salud de alta tecnología, a vivienda decorosa y consumo conspicuo" (1995: 250-251). Este interés de los gobiernos frentenacionalistas por satisfacer de manera prioritaria las necesidades de las clases medias puede explicarse por su tendencia a defender la estabilidad social, política y de precios. En general, las clases medias tienden a ser políticamente conservadoras: "equilibran los mapas electorales, repelen los extremos ideológicos, en particular el izquierdista" (Palacios, 1995: 251).

Finalmente, es necesario anotar la ausencia de políticas sociales coherentes a lo largo del período. Durante el Frente Nacional se impulsaron de manera errática una serie de programas de rehabilitación, de reforma agraria y de vivienda urbana, sin continuidad a lo largo del período y sin una dirección coherente en término de los fines y la población objeto que buscaban beneficiar. El caso de la reforma agraria, la política social más notoria del período del Frente Nacional, es suficientemente ilustrativo al respecto⁴. La reforma agraria no sólo fue objeto de recortes y modificaciones que la hicieron prácticamente inoperante, debido a las negociacio-

nes internas con los sectores anti-reformistas de los partidos, sino que debió enfrentar una seria reacción por parte de los dueños de la tierra, los cuales lograron su cancelación definitiva en 1972. Posteriormente fue abandonada y reemplazada por una política urbana, totalmente contraria en sus fines, la cual tuvo efectos claramente concentradores en la distribución de la propiedad urbana. Estas variaciones bruscas en la política social y la falta de una voluntad política en el Estado para impulsarla, pueden explicarse a su vez por dos razones: por un lado, como hemos argumentado en otros ensayos⁵, la configuración institucional del Frente Nacional exigía la negociación permanente entre todas las fracciones partidistas y por ello, produjo una tendencia hacia el conservadurismo e incluso al inmovilismo en la labor legislativa. Por el otro, la debilidad política de los sectores populares también contribuyó a aumentar el margen de maniobra y la discrecionalidad del Estado en materia social. En ausencia de una verdadera política social, entonces, sería optimista esperar que el aumento en la participación del Sector Social en el gasto hubiera redundado en un mejoramiento significativo de las condiciones de pobreza y marginalidad de la mayoría de la población colombiana.

La segunda área con mayor porcentaje de participación dentro del gasto del gobierno central durante el período 1957-1974 fue la de Justicia y Seguridad, con el 25,9 por ciento. Dentro de esa área, sin lugar a dudas, el sector privilegiado fue el de Defensa, con una participación promedio del 14,18 por ciento a lo largo de todo el período. Pese a mantenerse constante como el rubro con mayor participación dentro del área, el gasto en Defensa sufrió algunos altibajos que vale la pena notar: partió de un nivel muy alto durante el período de la Junta Militar, disminuyó paulatinamente durante el primer gobierno del Frente Nacional, volvió a aumentar entre 1962 y 1968, para disminuir luego de

4 La suerte de la reforma agraria durante el Frente Nacional fue objeto de análisis en un informe anterior. Ver: Ana María Bejarano, "Estado, sociedad política y partidos durante el Frente Nacional: un balance tentativo", CINEP, mayo 21 de 1996.

5 Ver los diferentes informes presentados al CINEP a lo largo de los 2 últimos años acerca del Frente Nacional.

manera gradual entre 1969 y 1974 con excepción del año de 1971 cuando experimentó un incremento bastante fuerte. Pero lo más interesante resulta del contraste entre el predominio del gasto propiamente militar, y la baja participación de otros dos renglones claves para garantizar la seguridad de los ciudadanos: la policía y la justicia.

El gasto destinado a la Policía Nacional parte de un nivel bajo de participación (4,8 y 3,5% en 1957 y 1958 respectivamente), asciende a participaciones ligeramente por encima del 5 por ciento durante los tres primeros años del Frente Nacional y finalmente inicia una curva francamente ascendente a partir de 1962 (8,1 %). El punto máximo de participación del gasto de la Policía es el año de 1965 (10,2 %), fecha que coincide con la mayor ofensiva del Estado en contra del bandolerismo. A partir de allí comienza a descender paulatinamente hasta alcanzar su nivel más bajo en 1973 (5,6 %). En la totalidad del período considerado, el promedio de participación de la Policía Nacional en el gasto del gobierno central fue del 7,08 por ciento.

Por último, en el tercer lugar de prioridades dentro del área de Justicia y Seguridad, se encuentra el renglón destinado a la Justicia. Este sector absorbió en promedio, entre los años 1957 y 1974 el 4,66 por ciento del gasto del gobierno central, promedio inferior al de la Policía y notablemente menor que el gasto en Defensa. El gasto en Justicia osciló levemente alrededor de este promedio. En los años de 1958 y 1959 estuvo por debajo del promedio (3,7 % y 4,02 % respectivamente), pese a que en éstos años la lucha contra la Violencia y el combate de sus efectos requerían claramente de un fortalecimiento del aparato de justicia gravemente afectado

durante la década anterior. En 1960 se recuperó (4,72 %) para luego descender bruscamente durante el año siguiente a un 2,7 %. A partir de 1962 se da un leve crecimiento del gasto en justicia, el cual alcanza su tope máximo en 1967 con una participación del 6,8 por ciento en el gasto total. A partir de allí comienza a descender para situarse de nuevo por debajo del promedio en un nivel del 3,9 por ciento durante la primera mitad de la década del 70.

A partir de las observaciones anteriores, es preciso concluir que si bien el gasto militar se incrementó de manera gradual y progresiva durante el Frente Nacional, "otro rubro de gastos básicos de cualquier Estado moderno, el de seguridad ciudadana, se mantuvo por debajo de las necesidades" (Palacios, 1995: 247), generando un rezago en el aparato policivo y de justicia que está en la raíz de las actuales violencias. Es decir que, mientras que se fortaleció de manera clara y decidida el aparato militar del Estado, incrementando su capacidad coercitiva, ello se hizo a expensas de los aparatos de prevención y solución de conflictos como son la policía y la justicia. El fortalecimiento del aparato coercitivo del Estado resulta de presiones endógenas (las necesidades mismas del Estado y la negociación implícita en los acuerdos del Frente Nacional con los militares⁶), pero sobre todo resulta de un factor exógeno al Estado mismo: el conflicto armado que enfrentaron los gobiernos del Frente Nacional primero con las bandas heredadas de la Violencia, y luego con los grupos guerrilleros revolucionarios. Sin embargo, al privilegiar el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y abandonar las áreas relacionadas con la protección de los ciudadanos, los gobiernos del Frente Nacional dejaron sembrada la semilla para la crisis de seguridad y de justicia que hoy estamos viviendo.

El relegamiento de la justicia a un lugar muy bajo en las prioridades estatales⁷, es particularmente dramático. Ya en 1959, un informe del departamento de investigaciones económicas y estadísticas de la ANDI revelaba la precariedad del aparato de justicia para ese entonces:





"Estas investigaciones revelaron que en los últimos 15 años [1944-59] el aumento de la delincuencia se puede estimar en un 80%. El sólo índice de los asesinatos llegaba a 491 en 1956, tomando como base 100 el año de 1942. La lenta y negligente administración de justicia ha extendido la impunidad: en 1956, de 1,408 sumarios por homicidio, el 40,6% tuvieron un trámite de uno a tres años; el 11,2%, de tres a cinco años; y el 5,7% una duración superior a los cinco años. De 1948 a 1956 de 735,205 personas sindicadas, sólo resultaron condenadas 71,929, o sea menos del 10 %. El porcentaje de personas detenidas en comparación con las sindicadas es reducidísimo: en 1956 era solo del 58,3%⁶."

Era claro que desde entonces el aparato de justicia había sido ampliamente desbordado por los fenómenos de violencia y criminalidad. Resulta por lo menos difícil entender por qué, ante tal diagnóstico, los gobiernos del Frente Nacional no pusieron más énfasis en la reconstrucción y fortalecimiento del aparato de justicia en términos tanto presupuestales como institucionales. Durante los primeros años del Frente Nacional, el debate en torno a la justicia se centró en el temor a su politización, derivada de la extensión del mecanismo de paridad a la rama jurisdiccional en la reforma plebiscitaria de 1957. Sin embargo, las tendencias hacia la politización de la justicia fueron gradualmente superadas mediante el mecanismo de la

cooptación de los magistrados de las altas cortes. Más allá de esto, los gobiernos del Frente Nacional concibieron el problema de la justicia como secundario, y relegaron la solución de los conflictos crecientemente en las Fuerzas Armadas, en especial en el ejército. En opinión de Marco Palacios, "el poder judicial no ganó ni independencia, ni la base técnica necesarias para rescatar la confianza ciudadana". (1995:-240). Con ello, contribuyeron a generar un déficit institucional en el área de justicia que hoy en día, cuatro décadas después, está en la raíz misma de la crisis presente y de la debilidad del Estado que la caracteriza.

El área que, según los promedios de participación en el gasto total, ocupa el tercer lugar de atención del Estado es la de "Administración del Estado y otros" con un 20,88 por ciento. Allí caben algunas observaciones interesantes en cuanto a la participación de cada uno de sus renglones. Lo primero que salta a la vista es el alto nivel de participación dentro del gasto en esta área, de los renglones de Hacienda y Desarrollo los cuales, en promedio, absorbieron el 8,45 por ciento y el 6,24 por ciento del gasto del gobierno central, respectivamente, durante el período considerado. Aunque el rubro de Hacienda sufrió bruscas variaciones a lo largo del período, fue el renglón que tuvo la mayor proporción del gasto en esta área durante casi todos los años considerados⁹. Por su parte, el gasto en Desarrollo

6 Ver: Ana María Bejarano, "Estado, sociedad política y partidos durante el Frente Nacional...", *Op.Cit.*

7 Mirando la columna de "Promedios" en el Cuadro Nº 3, podemos extraer con una simple observación el siguiente listado de prioridades en el gasto estatal durante el período considerado, según la participación de cada renglón individual en el gasto total del gobierno central:

1º Obras Públicas (18,18 %)	8º Agricultura (5,07 %)	15º Comu/ciones (1,46 %)
2º Defensa (14,18 %)	9º Justicia (4,66 %)	16º RR.EE. (1,04 %)
3º Educación (13,63 %)	10º Deuda Pública (4,23 %)	17º C.G.R. (0,80 %)
4º Hacienda (8,45 %)	11º Vivienda (3,62 %)	18º Minas/Energ. (0,77 %)
5º Salud (7,16 %)	12º Gobierno (2,19 %)	19º Congreso Nal. (0,63 %)
6º Policía Nal. (7,08 %)	13º Trabajo (1,74 %)	
7º Desarrollo (6,24 %)	14º Depts. Admin. (1,67 %)	

8 *La República*, 14 de julio de 1959 y *El Siglo*, 7 de julio de 1959, citados en *Revista Javeriana*, Tomo LII, agosto de 1959, Nº 257, p. 53.

9 Estas cifras deben matizarse, sin embargo, si tenemos en cuenta que el Ministerio de Hacienda realiza muchas transferencias de estos rubros, algunas a instancias regionales y otras para pagar los aportes patronales de seguridad social. Sobrepasa los límites de este trabajo examinar en detalle que destino tuvieron estas transferencias, pero éste es sin duda un punto que hay que considerar al hacer una exámen global del presupuesto. La pertinencia de esta anotación se la agradecemos de nuevo a Jorge Iván González.



también sufrió una serie de variaciones y se disputó con Hacienda la primacía dentro de los renglones agrupados en el área de Administración del Estado. Si a estos dos renglones le sumamos la participación del gasto en Obras Públicas (18,18 %), Minas y Energía (0,77 %), Comunicaciones (1,43 %), y finalmente el gasto destinado al pago de la deuda (4,23%), tenemos que el gasto del gobierno central en funciones relacionadas con la regulación de la economía y la promoción del desarrollo económico, suma el 39,3 por ciento del gasto total del gobierno central durante el período considerado. Agrupada de esta manera, esta área resulta ser la que participa con una proporción mayor en el gasto estatal, más alta incluso que el área de Justicia y Seguridad y la del Sector Social.

Sin duda, en lo que tiene que ver con la regulación de la economía y la promoción del desarrollo, durante este período no sólo se dio un crecimiento presupuestal sino evidentemente un fortalecimiento en la autonomía y la capacidad de las instituciones encargadas de formular la política económica y gestionar la intervención estatal en la economía. Como veremos más adelante, la mayor parte de las reformas administrativas durante el Frente Nacional y, en buena parte la reforma constitucional de 1968 estuvieron dirigidas a fortalecer y a concentrar en el ejecutivo las instituciones encargadas de esas funciones. Esta área de acción estatal se moderniza y fortalece gracias a factores internos al Estado (la necesidad de cubrir y racionalizar los gastos estatales, el incremento en la capacidad de fomentar/regular el desarrollo económico), así como gracias a factores externos, bien sea ambientales (expansión de la economía capitalista), o las demandas puntuales de algunos sectores específicos (especialmente los gremios económicos).

En esta área podemos percibir también algunas continuidades interesantes. Según Fernando Uricoechea (1986: 71) en sólo dos áreas ha mantenido el Estado colombiano un comportamiento uniforme y constante a lo largo del siglo que va desde 1870 hasta los años 70 de este siglo: la primera es la construcción de obras públicas que ha sido un ob-

jetivo prioritario a lo largo del siglo; la segunda es la bajísima prioridad que se le ha dado a la creación de un sistema nacional de comunicaciones, cuya participación en el gasto ha estado siempre por debajo de los ritmos anuales de expansión del gasto total.

Estas dos constantes parecen haberse mantenido durante el Frente Nacional: según el cuadro N° 3, el gasto promedio en el rubro "Obras Públicas" durante todo el período del Frente Nacional fue del 18,18 por ciento, un porcentaje superior a todos los demás renglones de gasto considerados individualmente. Por otra parte, el gasto en el renglón de "Comunicaciones", promediado para todo el período 1957-1974 fue del 1,43 por ciento. Sin ser el más bajo de todos, si se encuentra claramente entre los renglones de más baja prioridad. Sin embargo, y pese a la enormidad del gasto estatal en Obras Públicas, en años recientes se ha puesto en evidencia un inmenso rezago en la infraestructura de transportes, de puertos y de telecomunicaciones. Una hipótesis por explorar en torno a esta otra aparente contradicción es que quizás sea en el sector de las obras públicas donde se ha producido el mayor desangre de las finanzas estatales por la vía de la corrupción.

Finalmente, nos encontramos frente a los renglones de gasto destinados al funcionamiento del gobierno propiamente dicho, y del Congreso Nacional. Si bajo el área de gobierno agrupamos los renglones correspondientes a Gobierno, Relaciones Exteriores y Departamentos Administrativos, encontramos que en promedio, estos tres renglones sumados, absorbieron el 4,9 por ciento del gasto del gobierno central. Pese a que una cifra cercana al 5 por ciento no significa un gran nivel de participación, su monto contrasta con el gasto destinado en promedio al Congreso Nacional durante todo el período considerado: 0,63 por ciento. Sin duda, como constataremos más adelante en referencia a las reformas administrativas y constitucionales del Frente Nacional, el poder ejecutivo fue fortalecido en detrimento del Congreso, que perdió funciones tanto legislativas como de control, y capacidad téc-

nica. Este último no sólo perdió capacidad, sino ante todo su prestigio frente a una Presidencia cada vez más fortalecida no sólo en términos presupuestales sino sobre todo en términos de su autonomía y su capacidad. La creación de los diversos departamentos administrativos adscritos a la Presidencia (DNP, DAS, etc.) es un síntoma del fortalecimiento institucional de la misma. El Congreso, por su parte, podía bloquear algunas reformas (agraria, tributaria, arancelaria) y además conservaba el poder electoral suficiente para arrancar algunas concesiones adicionales. Pero sin duda, durante el período del Frente Nacional, el eje del poder se fue desplazando desde el Legislativo hacia el Ejecutivo.

En este fortalecimiento del Ejecutivo y en particular de la Presidencia de la República, es importante notar el influjo de factores internacionales. Crecientemente, los organismos multilaterales de crédito y otros, --el FMI, el Banco Mundial, el BID, la Organización Internacional del Café, o diversos organismos de la ONU como CEPAL Y UNESCO-- se convirtieron en interlocutores directos de la Presidencia. Adicionalmente, las reformas consagradas en la "Carta de Punta del Este" (1961) y en la Alianza para el Progreso, las cuales formaban parte de una política hemisférica revisada por los Estados Unidos como parte de su agenda de postguerra, le dieron lugar predominante a la modernización del poder Ejecutivo como parte de la agenda reformista. Como consecuencia, fue creado el Departamento Nacional de Planeación el cual "preparó el 'Plan Decenal de Desarrollo' y el 'Plan Cuatrienal de Inversiones' con la asistencia técnica de la Misión de CEPAL (1960-1962)". (Palacios, 1995: 242). Resulta, por lo tanto, importante señalar la presión y el apoyo internacionales (tanto de estados como de organizaciones multinacionales) frente a los esfuerzos racionalizadores y modernizadores del Ejecutivo. Esta relación resultaba conveniente para ambas partes: por un lado, los organismos internacionales podían contar con una vía más expedita para adelantar las negociaciones de su interés; a su vez, el Ejecutivo podía utilizar ese apoyo/presión internacionales como palanca de influencia para lograr la

aprobación interna de sus iniciativas modernizadoras.

Finalmente, la modernización del Ejecutivo se enmarca dentro de un modelo de pensamiento, que Marco Palacios denomina "optimismo racional", presente en el país desde las reformas del 36. Este pensamiento optimista racional postula que un país moderno es aquel donde no solamente se puede racionalizar el conflicto social, sino donde se lo soluciona con las armas racionales del Estado de derecho y de la moderna administración pública. "Con ese optimismo, los dirigentes frente nacionalistas, en particular los liberales, se aplicaron a cimentar una nueva racionalidad política, administrativa, institucional". (Palacios, 1995: 245).



MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y REFORMA DEL ESTADO

Dado que el gasto no puede ser el único indicador de fortalecimiento estatal, y puesto que se requiere la creación de instituciones para formular políticas, canalizar y ejecutar ese gasto, la siguiente sección está dedicada a las principales reformas administrativas y constitucionales del período, dirigidas a modernizar y fortalecer organizacional e institucionalmente al Estado.

Recordemos que, además de las reformas del régimen político, tendientes a cimentar la paz entre los partidos, el Frente Nacional implicaba una recuperación de la autoridad y la eficacia del aparato del Estado. Esto implicaba una serie de reformas administrativas que se iniciaron tan pronto se instaló el primer gobierno civil. Según Santiago Araoz (1977: 19), durante los años anteriores al Frente Nacional ya se vislumbraba por parte de las élites gobernantes la necesidad de actualizar el aparato de la administración pública, en parte debido a las exigencias que comenzaba a plantearle el acelerado proceso de desarrollo socio-económico. Por con-

traposición a las rápidas transformaciones sociales y económicas, el aparato burocrático se hallaba profundamente politizado, era poco eficaz y no había sufrido mayores cambios a lo largo del siglo. El interés por actualizar el aparato administrativo se tradujo en la realización de estudios de diagnóstico realizados en su mayoría por organismos internacionales¹⁰.

A esta búsqueda de eficacia se suma, en el contexto del Frente Nacional, la necesidad de despolitizar la administración pública con el objeto de apaciguar los ánimos entre los dos partidos tradicionales. Es decir, la necesidad de hacer del aparato del Estado un aparato neutral, y no un botín, ni un arma de exclusión por parte de alguno de los dos partidos. Paradójicamente, sin embargo, uno de los mecanismos acordados en el pacto frentenacionalista, el de la paridad, concebido con idéntico objeto disminuir la ferocidad de la competencia partidista, resultaba a todas luces contradictorio con la necesidad de despolitizar la administración pública. Así, carrera administrativa y paridad resultaron ser objetivos simultáneos y contradictorios del Frente Nacional. En opinión del ex-presidente López Michelsen, la carrera administrativa nunca pudo ponerse en marcha puesto que la paridad imponía la obligación de nombrar "un barrendero conservador por cada barrendero liberal" y así, sucesivamente, a lo largo de todos los niveles de la administración pública¹¹.

Adicionalmente a la cuestión de la paridad, es posible sugerir otras dos causas, una histórica y la otra derivada del propio arreglo frentenacionalista, para explicar el fracaso en la implantación de un servicio civil en Colombia. La primera tiene que ver con la tradicional subordinación del Estado colombiano a la dinámica de los dos partidos tradicionales. Como lo hemos afirmado en ensayos anterior-

res, el Estado nunca llegó a constituir una instancia superior a, o por encima de los partidos. Más bien fue siempre el "botín" de los partidos políticos. El crecimiento físico y presupuestal del Estado durante el Frente Nacional no necesariamente significó mayor autonomía de éste frente a los partidos. Al contrario: a medida que el Estado aumentaba de tamaño (tanto el número de puestos como el volumen de recursos), aumentaban las presiones de los partidos para ejercer un control más estrecho sobre este crecido "botín". Por otro lado, dados el proceso de despolitización bipartidista que se originó como resultado del Frente Nacional¹², y las tendencias a la desmovilización electoral resultantes de las

cortapisas impuestas a la competencia interpartidista, los partidos no tuvieron otra alternativa que la de utilizar profusamente los recursos disponibles en el Estado para mantener una clientela que garantizara la continuidad de su predominio político.

No obstante el fracaso de la implantación de un servicio civil, durante las dos presidencias liberales (Lleras Camargo y Lleras Restrepo) del Frente Nacional, se lograron notables avances en la modernización

y racionalización del aparato administrativo del Estado. La misma tendencia no fue evidente durante los gobiernos presididos por dirigentes conservadores: Guillermo León Valencia (1962-1966) y Misael Pastrana Borrero (1970 - 1974). Durante la primera de ellas, predominó la llamada "milimetría" en el reparto burocrático, procurando otorgar participación a todas las fracciones partidistas de manera proporcional a su presencia en el Congreso para neutralizar la oposición de las minorías frente al Ejecutivo. En la segunda, el Presidente se vio obligado a utilizar todos los mecanismos a su disposición para aglutinar la resquebrajada coalición bipartidista frente a la amenaza populista de la ANAPO y,

*...el Estado nunca
llegó a constituir
una instancia
superior a los
partidos. Más
bien fue siempre
el "botín" de los
partidos políticos.*

luego de la derrota electoral anapista en las elecciones de 1972, se dedicó a "administrar la continuidad" para garantizar la culminación sin sobresaltos del experimento frentenacionalista en 1974. No se dio, por lo tanto, a lo largo del Frente Nacional, una tendencia continuada hacia la modernización del aparato administrativo del Estado. Si bien para algunos de los líderes de la coalición bipartidista era clara la necesidad de una modernización y despolitización del aparato administrativo del Estado, las condiciones mismas del pacto dictaban otras prioridades: la necesidad de darle participación por igual a ambas colectividades en el Estado no sólo contribuyó a aumentar innecesariamente el volumen del empleo burocrático sino que significaba necesariamente una politización creciente del empleo estatal. Ya no para favorecer una hegemonía de partido, sino para garantizar el sostenimiento del acuerdo de repartición del poder.

No deja de sorprender, sin embargo, el hecho de que hayan sido los dos gobiernos bajo conducción liberal los que hayan definido con mayor claridad una serie de innovaciones institucionales. A este respecto, Marco Palacios argumenta: "con la experiencia acumulada desde la década de 1930, un partido mayoritario y más unido, y [con] el respaldo de los principales medios de comunicación, los dos 'jefes naturales' del liberalismo, Alberto y Carlos Lleras, se sintieron más libres que cualquier conservador, de proponer y emprender reformas como la agraria (1959-61) o la constitucional (1966-68), canalizar el apoyo popular por intermedio de las Juntas de Acción Comunal, JAC o la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, creadas en 1958 y 1970 respectivamente" (1995: 257). Si bien los dos Presidentes liberales, Lleras Camargo y Lleras Restrepo, veían con claridad la necesidad de modernizar la burocracia estatal, parece que sus motivacio-

nes principales eran un tanto diferentes. Lleras Camargo le daba prioridad a la despolitización de la burocracia, con el ánimo de crear una barrera insuperable para la eventual construcción de hegemonías de partido en el futuro. A propósito de éste tema, Lleras Camargo afirmaba en su discurso inaugural:

La paridad en todas las ramas del poder, la necesaria alternabilidad en la Presidencia de la República, la neutralización de los servidores públicos en las luchas políticas y el establecimiento de la carrera administrativa son parte de las medidas contra el espíritu totalitario y exclusivista de los partidos. No debe haber temor de que desde el gobierno se aviven recelos entre los partidos y nadie tendrá necesidad de exigir al gobierno que guarde la imparcialidad y conserve el equilibrio entre las fuerzas políticas. El gobierno no puede tener partido, ni se inclina a ninguno, ni favorece a éste o a aquel grupo, ni es instrumento de lucha contra ningún sector de la opinión colombiana, y representa solamente los intereses del Frente Nacional que es una vasta coalición de las dos colectividades tradicionales [...]13.

Mientras tanto, para Lleras Restrepo resultaba mucho más urgente la modernización de esa misma burocracia con el fin de hacer del Estado, especialmente del poder Ejecutivo, un aparato coherente, capaz de intervenir más eficazmente en la regulación económica y social. Su pelea contra la "clase política tradicional" y la notoria tendencia de su gobierno hacia el favorecimiento de la "tecnocracia", la cual constituyó la piedra de toque de su enfrentamiento con los "políticos", debe entenderse en esta perspectiva.

Al comenzar el Frente Nacional, dos objetivos se perfilaban como las principales líneas de la reforma administrativa: la despolitización y la eficacia

10 En 1950, el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) presentó el estudio "Bases de un Programa de Fomento para Colombia", en 1958, el sacerdote francés Louis Lebet presentó el informe titulado "Estudios sobre las condiciones del desarrollo en Colombia".

11 Entrevista con Alfonso López Michelsen, Bogotá, junio 18 de 1996.

12 Cfr. Francisco Leal Buitrago, "La crisis del régimen bipartidista", en *Estado y Política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1984, capítulo IV.

13 *Revista Javeriana*, Tomo L, septiembre de 1958, Nº 248, pg. 22.

del aparato administrativo del Estado. La administración pública comienza a ser tomada con especial consideración en su doble carácter de instrumento para el logro de un nuevo clima entre los partidos políticos y como aparato que debe funcionar eficazmente para alcanzar las metas del desarrollo. Dada la importancia creciente del Estado, si se quería iniciar un cambio de actitud en el debate político se debía iniciar simultáneamente un cambio de concepción del aparato público administrativo que lo llevara hacia terrenos más neutrales, le aumentara la eficiencia y lo orientara según criterios más racionales.

a) La reforma administrativa durante el gobierno de Lleras Camargo (1958-62)

La primera reforma administrativa se aprobó en 1958. La ley 19 de 1958, resultado del acuerdo entre los partidos, estableció las nuevas bases sobre las cuales debía reestructurarse la administración pública colombiana. Sus objetivos apuntaban a garantizar que la acción oficial se realizara de manera coordinada y continua con base en los planes de desarrollo, establecer la carrera administrativa, garantizar la estabilidad y mejorar la preparación técnica de los funcionarios, reordenar los servicios públicos, simplificar los trámites y establecer un principio de descentralización administrativa.

La ley creó el Consejo Nacional de Política Económica integrado por el Presidente de la República y cuatro consejeros, cuyo fin consistía en estudiar y proponer la política económica del Estado, coordinarla y vigilarla. Creó así mismo el Departamento Administrativo de Planeación que debía realizar las investigaciones y estudios económicos, elaborar programas técnicos de desarrollo económico, presentar al Consejo Nacional informes periódicos sobre la situación económica y sobre las medidas convenientes.

Para organizar el servicio civil y la carrera administrativa se creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Comisión de Reclutamientos, Ascensos y Disciplina. Las funciones de ésta última

consistirían en establecer la lista de candidatos capacitados para los diversos empleos y actuar como organismo de apelación en todos los litigios en materia de ascensos y disciplina. Se estableció en el Consejo de Estado una Sala de Servicio Civil, a la cual se someterían los proyectos de ley en esa materia. Se creó la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

Para favorecer la descentralización administrativa se autorizó al gobierno para celebrar contratos con los departamentos encaminados a descentralizar ciertos servicios públicos. Finalmente, siguiendo una línea común de acción del legislativo, se le concedieron facultades extraordinarias al ejecutivo para organizar la carrera administrativa¹⁴.

Como resultado de estas reformas comenzó a actuar el Departamento Nacional de Planeación, el cual produjo durante la administración Lleras Camargo, el primer Plan de Desarrollo coherente en la historia del país. No sobra, sin embargo anotar, que detrás de la diligencia en crear y poner a marchar el organismo planificador, no sólo se encontraba el objetivo de impulsar el desarrollo, sino los acuerdos de la "Carta de Punta del Este" y la Alianza para el Progreso. El factor internacional, en este caso la nueva política hemisférica de los Estados Unidos, inscrita en el contexto de la guerra fría y la post-Revolución Cubana, debe contarse como un factor importante de presión para la modernización del Estado durante esta época. Según Hartlyn, "el consociacionalismo estimuló y el Banco Mundial y otros prestamistas promovieron la construcción de instituciones del Estado para la planeación económica y la ejecución de programas que fomentaron un 'síndrome de despolitización'" (Hartlyn, 1993: 114).

No hubo una presión similar para implantar la carrera administrativa. Por el contrario, la paridad se impuso no sólo sobre los cargos de naturaleza propiamente política, sino en todos los niveles de la administración pública¹⁵. Por lo tanto, es preciso concluir que si bien el objetivo de alcanzar una mayor y más eficaz intervención económica comenzaba a cumplirse, no se avanzó ni un ápice en la despolitización del aparato administrativo del Estado.

del DNP en las decisiones que toquen a los ministerios e institutos descentralizados. Planeación debía, en adelante, coordinar la financiación externa, la asistencia técnica y las inversiones públicas y controlar los proyectos de desarrollo.

Simultáneamente, se buscaba atraer hacia el servicio público personal de más alta calidad. Los salarios de altos funcionarios fueron aumentados sustancialmente.

También se comenzó a tratar el problema de la administración departamental y municipal. Se reconocía que la escasez de recursos en estos niveles, era una de las razones por las cuales éstos no podían cumplir con sus funciones, por ejemplo, con el pago de maestros. Pero también se advertía que los gobernadores y las asambleas solían dilapidar los recursos en nombramientos pre-electorales y otros gastos con claros fines políticos. Lleras Restrepo era, por lo tanto, partidario de una descentralización limitada. No obstante, "es verdad que el gobierno chocaba en este tema con exigencias contradictorias: no se podía transformar profundamente la administración local sin poner en cuestión el equilibrio político del sistema" (Pécaut, 1989: 54). Como principio de solución, se acordó transferir ciertos recursos del Estado a los departamentos y aumentar con este fin algunos impuestos.

Por otra parte, y ante los recurrentes cuellos de botella en el sector externo, se procuró estimular por diversas vías la capacidad del comercio exterior: se inició el proceso de Integración Andina, se creó el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), se reorientó el Instituto de Comercio Exterior (INCOMEX) y se dotó el sector con un marco jurídico: el Estatuto Cambiario, que reglamentaba la política cambiaria y legislativa sobre comercio exterior (Decretos Leyes 444 y 688 de 1967).

El impulso a la modernización del aparato económico concentró la atención de este gobierno. Sin duda alguna, el esfuerzo de moderniza-

ción del aparato económico es el trazo dominante de este período. Durante este gobierno se consolidó el mecanismo de la Planeación Nacional que hasta entonces había sido casi nominal.

Los "técnicos", generalmente con formación en el exterior, adquirieron poder e influencia. La función de planificación económica desde el Estado entró a ocupar lugar preferente en el conjunto de decisiones del Ejecutivo desde los primeros meses de gobierno. En todos los planos, en especial el político y el económico, el gobierno de Carlos Lleras Restrepo quiso consolidar la influencia del Estado, convertirlo en instrumento racional y reestructurar la administración para asumir nuevas tareas.

En suma, durante el Frente Nacional, en el terreno de la administración pública, se dio un salto importante. La reforma de 1958 sentó las bases para dotar al país de un aparato administrativo público más moderno y la de 1968 fortaleció al Ejecutivo y racionalizó las tareas al distribuir jerárquicamente los organismos descentralizados en los distintos ministerios. Se trataba de hacer del Estado una institución menos parcializada y más eficaz.

c) La reforma constitucional de 1968

Durante el gobierno de Guillermo León Valencia se hicieron evidentes los límites del Frente Nacional. Su período se caracterizó por una política de compromiso permanente entre grupos que hizo difícil la definición de objetivos y programas de largo plazo. Esto en parte tenía que ver con el propio sistema del Frente Nacional, en especial con el requisito de las dos terceras partes de los votos para aprobar la legislación. Como el gobierno no podía obtener tales mayorías, se veía forzado a mantener el estado de sitio para gobernar mediante



decretos legislativos que le permitieran solucionar los problemas inmediatos. Pero su poder quedaba sujeto a los compromisos que lograra con las directivas de los partidos en el nivel regional o nacional. "El sistema del Frente Nacional implica, en efecto, una negociación perpetua para distribuir los cargos en forma que parezca equitativa a los dirigentes políticos. La consecuencia de esta dosificación milimétrica, para la cual resultó muy hábil Valencia, refuerza más bien el poder de los jefes nacionales y locales de los dos partidos que el del Presidente". (Pecaut, 1989: 40). Así, para 1966, el sistema del Frente Nacional parecía menos amenazado por una oposición organizada que por sus propias fallas.

Al llegar Carlos Lleras Restrepo a la Presidencia, era evidente que el arreglo institucional del Frente Nacional había generado una serie de problemas que era preciso enfrentar. El desgaste presidencial durante la administración Valencia y la lucha faccional, ante todo dentro del partido conservador, llevaron a mediados de la década a plantear varios aspectos del pacto bipartidista. Los mecanismos de la paridad y la alternación así como el requisito de las dos terceras partes de la votación para aprobar cualquier legislación habían conducido a la semiparálisis del sistema. Según Hartlyn, la situación que enfrentaba el sistema político en ese momento, ilustra los tres problemas centrales que implica cualquier régimen consociacional: el inmovilismo, la incoherencia en las políticas y la falta de respuesta a las demandas populares. (Hartlyn, 1993: 122). A ocho años de iniciado el experimento, es decir a mitad de camino, sus forjadores tuvieron que reconocer las fallas que contenía el esquema de manera inherente y que ellos mismos habían sido incapaces de prever y evitar en 1957-59 durante la fijación de las condiciones del pacto institucional.

El Frente Nacional, entre otras cosas, intentó limitar el poder omnímodo de la figura presidencial y a los mecanismos que, desde 1949, habían permitido su transformación en un poder evidentemente dictatorial. El primer límite al poder presidencial fue el mecanismo de la paridad, es decir, la obligación de contar con una participación bipartidista du-

rante los gobiernos de coalición (en la conformación del gabinete, por ejemplo), sin importar el partido del Presidente. Adicionalmente, los partidos quisieron hacer más exigentes los límites del poder presidencial, al exigir que el cargo de Ministro de Gobierno (el cual tenía la facultad de nombrar a los gobernadores y alcaldes) fuera ocupado por alguien del partido contrario. "Así mismo, durante el Frente Nacional, el Procurador y el Contralor, ambos elegidos por el Congreso, también fueron del partido contrario. Los últimos dos con frecuencia han servido menos como un control a la autoridad presidencial que como un impedimento a la eficiencia y como una fuente importante de patronazgo en el Congreso" (Hartlyn, 1993: 123).

Los mecanismos formales e informales ideados para frenar el omnímodo poder Presidencial y concomitantemente las tendencias hegemónicas de los partidos, resultaron en un entorpecimiento constante de la labor de gobierno, en el bloqueo parlamentario a muchas iniciativas presidenciales, en el estancamiento (deadlock) de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, en el inmovilismo, la incoherencia de las políticas y la falta de respuesta a las demandas populares que señala Hartlyn (1993: 122). Aunque estos mecanismos habían sido inicialmente concebidas para limitar el poder presidencial, su efecto perverso había sido el de producir un fortalecimiento de la figura del Presidente mediante mecanismos no previstos en el pacto, contrarios a los procedimientos democráticos: como el otorgamiento de facultades extraordinarias por parte del Congreso o, en su defecto, la utilización cuasi-permanente del estado de sitio para legislar por decreto.

Para resolver los desacuerdos recurrentes e insuperables entre el Ejecutivo y el Legislativo, la autoridad presidencial se incrementó al tiempo que el Congreso se marginó de muchas decisiones claves. El Congreso transfirió en múltiples ocasiones poderes extraordinarios a los presidentes para legislar sobre asuntos específicos. Así mismo, los presidentes legislaron por decreto después de declarar el estado de sitio. "El mecanismo constitucional del Estado de sitio, usualmente invocado como respues-

ta a las protestas obreras o estudiantiles, las huelgas cívicas o el conflicto rural, se mantuvo por largos períodos de tiempo para permitirle al Ejecutivo evadir el inmovilismo del Congreso" (Hartlyn, 1993: 125). Por último, se recurrió a la creación de foros *ad hoc*, o instancias no institucionalizadas, para la toma de decisiones y negociaciones en la cumbre entre la cúpula de los líderes partidistas en un intento por romper los evidentes estancamientos. "Las decisiones en torno a políticas importantes se determinaron con frecuencia por los presidentes en negociaciones con los líderes de las facciones de los partidos y algunas veces con los expresidentes" (Hartlyn, 1993: 123), los cuales no habían sido elegidos para ningún cargo de toma de decisiones. Muchas de las iniciativas que se presentaban ante el Congreso ya habían sido previamente acordadas en instancias secretas, no representativas.

Frente a esta situación, era claro que había que modificar o eliminar los mecanismos que habían llevado a la parálisis, desbloquear las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y devolverle al Ejecutivo un mayor nivel de maniobra que permitiera evitar el uso recurrente de las facultades extraordinarias y de la figura del estado de sitio para legislar.

Por otra parte, también resultaba necesario reformar el sistema electoral con el fin de eliminar "la alarmante consolidación de los 'feudos podridos' en todas las circunscripciones electorales en donde



se nombraban dos puestos (por partido). Al aplicarse el sistema de cociente para la representación proporcional (es decir dividir el número de votos por el número de puestos por proveer) era imposible que las minorías alcanzaran representación" (Palacios, 1995: 260).

Finalmente a ocho años de la finalización del Frente Nacional, los arquitectos del experimento todavía no tenían plena seguridad de que

el retorno a la competencia abierta no llevaría de nuevo a la búsqueda de hegemonías partidistas. Por ello, idearon mecanismos para un desmonte gradual del pacto bipartidista, con nuevas salvaguardas que prolongarían, por varios años más, los gobiernos de coalición.

La reforma constitucional ideada para solucionar estos problemas sufrió, sin embargo, un accidentado curso por las Cámaras legislativas. Durante las sesiones ordinarias del Congreso en 1966, el Ejecutivo presentó una serie de iniciativas reformistas, incluyendo su proyecto de reforma constitucional. Estas fueron dejadas de lado para dar cabida a las discusiones sobre el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo y a las discusiones sobre el nombramiento del designado. El Presidente Lleras presionó constantemente al Congreso para agilizar la acción parlamentaria. Durante esa legislatura, se produjo el primer acercamiento entre el MRL y el liberalismo oficialista en el Parlamento. Simultáneamente con el paquete de reforma constitucional del gobierno, el MRL presentó otro proyecto de reforma constitucional. Alfonso López Michelsen afirma que al menos el 70 por ciento de la reforma aprobada provino de su propio proyecto¹⁹. Pese al apoyo que se insinuaba por parte del MRL, el gobierno tuvo que enfrentar la radicalización de la oposición conformada por ANAPO y por los lauroalzatistas comandados por Alvaro Gómez Hurtado.

Durante la discusión en 1967 los representantes a la Cámara quisieron prolongar su mandato hasta 1970 pero el Presidente se opuso. Durante las sesiones ordinarias de 1967 se produjo un mayor acercamiento entre el oficialismo y el MRL. Con el nombramiento de Alfonso López Michelsen, como primer gobernador del departamento del Cesar, el MRL ingresa al gobierno y se amplía la coalición frente nacionalista. En opinión de Pécaut, si a pesar de todo Lleras pudo llevar a cabo la reforma constitucional fue en buena medida gracias a la adhesión del MRL, en julio de 1967. "Esta adhesión constituye, sin duda, uno de los acontecimientos más importantes de los dos primeros años de gobierno de Lleras". (Pécaut, 1989: 47). Las razones de la adhe-

sión del MRL al proyecto llerista son varias. En primer lugar, es preciso reconocer su fracaso relativo en las elecciones legislativas de 1966. En segundo lugar, López Michelsen reconoce que Lleras Restrepo ha retomado las banderas del MRL con sus propuestas de reforma constitucional y su énfasis en la reforma agraria y otras reformas sociales. Por otra parte, la "línea dura" se había desvanecido desde 1966. Una fracción muy reducida de la izquierda del MRL se negó a este acuerdo y organizó el MRL del Pueblo, aliado a los comunistas. Así, en julio de 1967 el MRL anunció su decisión de apoyar la política de Lleras. Esta alianza consolidaba la posición de Lleras que obtenía en principio la mayoría de las dos terceras partes exigidas. Le daba además una posición muy fuerte en relación con su propio partido.

Durante la legislatura ordinaria de 1967 se logró un principio de aprobación de algunos aspectos de la reforma constitucional y el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo para reorganizar la administración. En junio de 1968, dos puntos relativos al desmonte del Frente Nacional en la reforma constitucional fueron negados por el Senado por acción de algunos parlamentarios del oficialismo liberal. El Presidente Lleras renunció ante el Congreso para presionar su aprobación. El Congreso rechazó la renuncia y se lograron acuerdos para la aprobación en primera instancia de la reforma con la participación activa de López Michelsen. Sin embargo, la facción independiente del conservatismo (los lauro-alzatistas) anunció su rechazo por considerar que el "desmonte" progresivo del Frente Nacional era una traición a los postulados iniciales del acuerdo bipartidista.

En la segunda mitad de 1968, durante las sesiones ordinarias, aparecieron de nuevo los conflictos entre facciones, pero esta vez dentro del partido liberal: se trata del enfrentamiento entre la facción turbayista y el liberalismo llerista. Lleristas y ospinistas se aliaron para presionar la aprobación de la reforma. Pero en diciembre, cuando el bloque formal frentenacionalista había llegado a un acuerdo

para la votación final de la reforma, surgió la oposición del grupo ospinista por su rechazo a la composición numérica del legislativo. Entonces, el Presidente Lleras pidió la renuncia de todos sus ministros para reformar el gabinete. Un intempestivo acuerdo del oficialismo liberal con ANAPO permitió la aprobación final de la reforma constitucional. La base del acuerdo la constituyó la inclusión en el proyecto del sueldo permanente a los congresistas, variando el criterio anterior de remuneración exclusiva durante el tiempo de sesiones. Igualmente, el proyecto final incluía como aliciente prebendario la posibilidad de modificación salarial para la misma vigencia legislativa de 4 años, unificada para Senado y Cámara, cambiando la disposición anterior de ejecución a partir del período siguiente (Leal, 1973: 158-169). Pese a sus convicciones, Lleras Restrepo se vio obligado a ésta y otras transacciones políticas. Con los ospinistas acordó la congelación numérica del Parlamento y el nombramiento del gabinete.

El proyecto fue finalmente aprobado por Senado y Cámara, y sancionado por el Presidente el 13 de diciembre de 1968. Sus dificultades evidenciaron las resistencias al cambio del sistema político. "Por otra parte, estos incidentes habían subrayado en qué medida los debates políticos no tenían relaciones con los problemas urgentes de Colombia". (Pécaut, 1989: 52). Lleras había anunciado su propósito de levantar el estado de sitio, el cual se hacía innecesario al suprimir las dos terceras partes de la votación requerida para aprobar legislación. Sin embargo, quedaba pendiente la suerte de toda la legislación (decretos-leyes) expedida bajo estado de sitio, la cual debía ser sometida al Congreso para convertirla en leyes. Después de la reforma consti-



19. Ver: Entrevista con Alfonso López Michelsen, Bogotá, junio 18 de 1996.

tucional el parlamento aprobó una ley general que retomaba el conjunto de esos decretos. El 16 de noviembre de 1968 se levantó por fin el estado de sitio.

El proyecto de reforma constitucional dio ocasión a numerosos y fuertes enfrentamientos entre el Presidente y el Congreso. Lleras Restrepo denunció de manera constante la mala voluntad del Congreso y criticó las modalidades del trabajo parlamentario. Acusó a los parlamentarios de querer mantener el estado de sitio y oponerse al regreso a la normalidad, puesto que, bajo Estado de Sitio, el Congreso se reunía de manera permanente y los parlamentarios recibían sus dietas sin interrupciones. "En realidad, el problema era más serio. Una política coherente supone partidos relativamente disciplinados". (Pécaut, 1989: 47) En su propio partido, Lleras chocó con la indisciplina de los parlamentarios y se vio obligado a llegar a compromisos.

El partido conservador, aunque daba la impresión de apoyar el programa de "transformación nacional" de Lleras Restrepo, se comportó de manera incoherente. Las divisiones del partido conservador se agravaban con la proximidad de las elecciones presidenciales del 70, cuyo turno correspondía a ese partido. Lleras tuvo que negociar con Ospina, en varias ocasiones, la votación de la reforma constitucional. A partir de tales negociaciones y compromisos, Pécaut concluye que "no es cierto que Lleras haya podido realmente poner fin a una política de compromisos [...]. Estos compromisos son inevitables mientras exista en todos los niveles la norma de la paridad, y mientras los partidos estén divididos en función de los intereses regionales y personalistas que encuentran abrigo en ellos. Son todavía más imperativos a medida que se acerca 1974... En previsión de esta fecha límite, ninguno de los dos partidos quiere perder sus posiciones". (Pécaut, 1989: 48).

Las dificultades para obtener la aprobación de la reforma se vieron aumentadas por el hecho de que ésta tuvo que ser negociada con dos Cámaras diferentes: la primera elegida en 1966 y la otra en 1968. Esto hizo que la negociación fuera doble. Adicionalmente, en la Cámara de 1968 ANAPO ganó

una representación bastante fuerte. En estas condiciones, los parlamentarios obtuvieron algunas concesiones a cambio de su voto favorable, como el aumento de sus dietas y un sueldo permanente, además de los "auxilios parlamentarios". Sin embargo, el Presidente se negó a ceder al deseo de los representantes (elegidos en 1966) de que su mandato fuera prolongado por dos años más en el curso de esa misma legislatura, como parte de la reforma. El Ejecutivo se alzó con la iniciativa del gasto público, pero el Congreso conservó una gran capacidad de control sobre el mismo; capacidad que, sin embargo, nunca o casi nunca ejerció. En cuanto al tamaño del Congreso, se llegó a un acuerdo entre las pretensiones mínimas del Presidente y las aspiraciones de crecimiento de los parlamentarios: por medio de cálculos complejos, se llega, para una población de 17'500.000 habitantes (censo de 1964) a 112 senadores y 198 representantes. (Pécaut, 1989: 52).



EL CONTENIDO DE LA REFORMA

Pese a los recortes y modificaciones, la reforma constitucional de 1968 resultó ser, como lo buscaba el Presidente Lleras, una reforma de corte presidencialista y tecnocrático. Con ella, Lleras pretendía no sólo fortalecer al Ejecutivo y agilizar la labor parlamentaria, sino también superar las dificultades existentes para racionalizar el gasto público. Su contenido puede sintetizarse en cinco áreas diferentes:

1. Reforma y desmonte gradual del Frente Nacional. Lleras propuso un plan de desmonte gradual del Frente Nacional para evitar la violencia en 1974. Este incluía la supresión de la disposición constitucional relativa a la indispensable mayoría de las dos terceras partes del Congreso para la aprobación de la mayoría de la normas, salvo para algunas leyes fundamentales, como las leyes electorales,

el Ejecutivo-, el paraíso del clientelismo; el patronazgo y la corrupción. Este proceso convierte aún más a la política en una realidad aparte y autoreferenciada, distanciada del "país real", y excluida como mecanismo legítimo para la búsqueda de propósitos comunes.

Este debilitamiento está estrechamente vinculado a la crisis de los partidos políticos tradicionales, que entran desde el Frente Nacional en una larga curva descendente. Debido a la crisis de credibilidad que afecta a las dos colectividades, los partidos pierden en buena medida el control global que tenían sobre el conjunto del aparato. Obviamente, su influencia continúa siendo muy grande en ciertos espacios, especialmente en los órganos de representación popular, y más a nivel local. Sin embargo, y esto lo planteamos como una tesis sobre la que necesariamente hay que hacer una exploración más profunda, el Estado consigue cierta autonomía de los partidos en aquellas áreas donde logra dar el salto modernizador.

El tema de la administración pública es también notorio durante este período. Para evitar que la burocracia fuera utilizada para golpear al adversario se busca un manejo despolitizado de la administración pública, pero no se consigue hacerlo de manera moderna; es decir, con la creación de una burocracia independiente de las instancias partidistas. Parece, así, que hay una diferente lógica en la manera como los dos partidos se enfrentan a este tema. Los conservadores, por una parte, buscan contentar a la clase política por medio del reparto burocrático. Los liberales, en cambio, intentan neutralizarla relegándola a materias poco relevantes en el ámbito nacional. Ambas estrategias, sin embargo, llevan a un mismo punto final: no hay modificaciones de fondo de la estructura de esta clase política, y no se consigue incluirla en los proyectos modernizadores²¹.

Otro rasgo que toma el Estado colombiano con este fortalecimiento selectivo, es el de privilegiar la opción militar y coercitiva, por encima de la

justicia. En este sentido, no se trabaja en la creación desde el Estado de una regulación de la convivencia ciudadana, o en la formación de un espacio público legal para la tramitación de conflictos. Por el contrario, se maneja una concepción de orden público como represión del desorden. Esto se refleja en el fortalecimiento del aparato militar, que recibe un importante porcentaje de la inversión total del Estado, en gran medida debido a que los gobiernos fretenacionalistas necesitaban a toda costa pacificar el país y devolverle al Estado el control sobre su territorio. A esto se une la asignación de nuevas funciones, como estar a cargo de la contrainsurgencia y la contención urbana, y la enorme autonomía con la que contaban en el diseño y la implementación de la política contrainsurgente y de defensa. Además, hay que considerar la significancia política que tenía la decisión de nombrar militares en el cargo de Ministro de la Defensa.

En contraste, el aparato judicial es uno de los sectores que menos impulso tuvo en el Frente Nacional, y cuyo fortalecimiento fue relegado por las administraciones de este período. Ante la necesidad de despolitizar la justicia -especialmente cuando las altas cortes también debían ser paritarias- se optó por el mecanismo de la cooptación, que relativamente cumple con este objetivo. Sin embargo, el aparato de justicia es marginado de los procesos de modernización. Ni presupuestalmente ni dentro de las políticas públicas de los diferentes gobiernos aparece la necesidad de revitalizar el sistema judicial. Esto tiene graves implicaciones en los procesos de fortalecimiento democrático, pues impide que el Estado cumpla cabalmente con su deber de proteger a los ciudadanos.

Sin duda, una de las cuestiones que hay que examinar con más profundidad es el fortalecimiento del presupuesto social durante el período del Frente Nacional, pues a pesar del aumento en la asignación de recursos, la ausencia de políticas coherentes en esta materia obstaculizaron la capaci-

21 Debemos agradecer a Fernán González por el aporte de esta tesis, y sus valiosos comentarios durante la redacción de este artículo.

dad real de intervención del Estado. Es el caso de la política agraria que, diseñada con el fin de superar la violencia, desembocó finalmente en una reforma recortada y modificada de sus propósitos en una primera etapa, y después totalmente descartada. Sin embargo, creemos que la evidencia sobre los altos índices de inversión en materia social y las transformaciones que ésta haya tenido en el nivel de vida de colombianos es un área que deja múltiples interrogantes, y que es indispensable examinar con detalle.

Así, vemos como durante el Frente Nacional se fortalecieron en particular aquellas áreas que resultan indispensables para la formulación y la ejecución de políticas de regulación y fomento del desarrollo económico, uno de los objetivos fundamentales del Estado colombiano a partir de la posguerra. Sin embargo, es importante ver que este fortalecimiento se entendió como un apoyo esencialmente en el área de infraestructura. El Frente Nacional no fomentó la intervención directa del Estado en el proceso económico; su injerencia siempre se dio de manera indirecta.

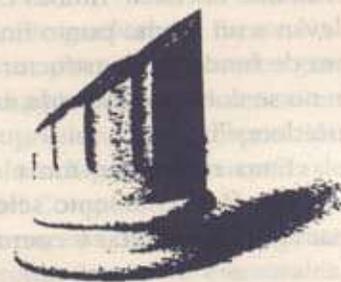
En general, los esfuerzos de modernización del Estado han sido promovidos por el Ejecutivo (en parte gracias a la presión de gobiernos extranjeros y organismos multinacionales de diversa índole), y han resultado relativamente exitosos en aquellos aparatos estatales que dependen directamente del Ejecutivo: la administración, la burocracia, el aparato militar, el aparato de formulación de política económica y de regulación social. Estos esfuerzos de modernización han encontrado resistencia por parte de la mayoría de los sectores partidistas y del órgano estatal que ellos controlan directamente: el Congreso.

Finalmente, es preciso señalar que dos áreas fundamentales para el funcionamiento y consolidación de un régimen democrático --aquella que cumple la función de la representación (el Congreso, las Asambleas y Concejos) y aquella encargada de la regulación del orden interno (policía y justicia)--, sufrieron a lo largo del Frente Nacional de un escaso crecimiento presupuestal, gozaron de escasa o

nula autonomía (sobre todo frente a los partidos tradicionales) y fueron paulatinamente recortadas en sus capacidades y funciones.

En este sentido, el balance del fortalecimiento selectivo del Estado resulta por lo menos parcialmente desfavorable en términos de la consolidación democrática: por una parte, encontramos un desbalance entre el fortalecimiento del aparato coercitivo del Estado y el estancamiento e incluso el retroceso de los aparatos de regulación del orden interno, sobre todo de la justicia, lo cual no conduce a la consolidación de la democracia sino que, por el contrario, inclina la balanza hacia una profundización de los rasgos autoritarios del Estado. Por otra parte, pese a que la modernización y fortalecimiento del Ejecutivo favorecen una mejor y más eficiente gestión estatal (en la regulación económica y social), ésto ha ido en detrimento de los órganos encargados de la representación política dentro del Estado (el Congreso, las Asambleas y los Concejos) y por ende, en contra de la mayor democratización del proceso de toma de decisiones dentro del Estado colombiano.

Esto acarrea una consecuencia política importante, que debemos reiterar aquí: al marginar a los órganos de representación de la discusión de los problemas sociales y económicos, la vida política empieza a volverse una "realidad aparte", una "actividad autoreferida" cada vez más al margen de la sociedad. Lo que produce una evidente ilegitimación de la política y un aumento de las dificultades para la representación política de lo social.



ECONOMÍA
Y SOCIEDAD
BIBLIOGRAFÍA

- ARAOZ, Santiago. 1977. *Historia del Frente Nacional y otros ensayos*, s.l., Editorial Presencia.
- BERNAL, Joaquín. 1994. "Política Fiscal", en Eduardo Lora, José Antonio Ocampo y Roberto Steiner (coordinadores), *Introducción a la Macroeconomía Colombiana*, 3ª edición, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Fedesarrollo.
- CONFEDERACION DE COOPERATIVAS DE COLOMBIA. 1995. *La política social: herramienta del desarrollo económico*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- CORREDOR MARTINEZ, Consuelo. 1992. *Los límites de la modernización*, Bogotá, CINEP/Facultad de Ciencias Económicas UN.
- DEAS, Malcolm. 1993. "Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX", en *Del poder y la Gramática. Y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*, 1ª edición, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- GONZALEZ, Jorge Iván. 1987. "Empleo público y estado en Colombia", en *Controversia*, N° 137, Bogotá, CINEP.
- HARTLYN, Jonathan. 1993. *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*, 1ª edición, Bogotá, Tercer Mundo Editores - CEI - Ediciones UniAndes.
- KALMANOVITZ, Salomón. 1986. *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, 2ª edición, Bogotá, CINEP, UN, Siglo XXI Editores.
- KORNBLITH, Miriam y Thais Maingón. 1985. *Estado y gasto público en Venezuela, 1936-1980*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- LEAL BUITRAGO, Francisco. 1973. *Análisis histórico del desarrollo político nacional, 1930-1970*, Tomo I del Estudio del Comportamiento Legislativo en Colombia, 1ª edición, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.
- MISION DE FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES. s.f. *Finanzas Intergubernamentales en Colombia*, s.l., Departamento Nacional de Planeación.
- OCAMPO, José Antonio, Joaquín Bernal, Mauricio Avella y María Errázuriz. 1987. "La Consolidación del Capitalismo Moderno (1945-1986)", en José Antonio Ocampo (editor), *Historia Económica de Colombia*, 1ª edición, Bogotá, Siglo XXI Editores/Fedesarrollo.
- OQUIST, Paul. 1978. *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos/Biblioteca Banco Popular.
- PALACIOS, Marco. 1983. *El café en Colombia, 1850-1970*. Una historia económica, social y política, México/Bogotá, El Colegio de México/El Ancora Editores.
- PALACIOS, Marco. 1995. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- PECAUT, Daniel. 1989. *Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968-1988*, Bogotá, Siglo XXI Editores.
- REVISTA JAVERIANA, 1958-1974.
- TIRADO MEJIA, Alvaro. 1974. *Introducción a la historia económica de Colombia*, 3ª edición, Medellín, La Carreta.
- TOVAR ZAMBRANO, Bernardo. 1986. "Modernización y desarrollo desigual de la intervención estatal, 1914-1946", en Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda (compiladores), *Pasado y Presente de la Violencia en Colombia*, 1ª edición, Bogotá, Fondo Editorial CEREC.
- URICOECHEA, Fernando. 1986. *Estado y burocracia en Colombia. Historia y organización*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- URRUTIA, Miguel. 1984. *Los de arriba y los de abajo: la distribución del ingreso en Colombia en las últimas décadas*, Bogotá, CEREC/Fedesarrollo.
-