



**e-l@tina**

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

[e-l@tina](#) es una publicación del  
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))  
con sede en el  
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

**Elites, cuestión social y reforma agraria en el desarrollismo colombiano**

**Arturo Claudio Laguado Duca**

Profesor Asociado. Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia,  
Correo electrónico: [alaguado@yahoo.com](mailto:alaguado@yahoo.com)

Recibido con pedido de publicación: 16 de junio de 2010

Aceptado para publicación: 8 de octubre de 2010

## **Resumen**

### **Elites, cuestión social y reforma agraria en el desarrollismo colombiano**

Las reformas del Estado tienen más de cincuenta años en América Latina. En este artículo se explorará ese proceso histórico en el caso colombiano poniendo énfasis en las reformas sociales intentadas durante el desarrollismo colombiano. Se tomará como caso paradigmático el de la reforma agraria. Ese período coincide en Colombia, con el Frente Nacional (1958-1972), que sancionó el pacto de alternancia liberal-conservador en el gobierno, el desembarco en la región de la Alianza para el Progreso y el fallido intento de relegitimar el Estado por las reformas. Por último, se tematizará lo que se considera una continuidad fundamental en los procesos reformistas de Colombia: el impulso de reformas por parte del Poder Ejecutivo y la carencia de soporte político que garantice su continuidad en el tiempo.

**Palabras clave:** Colombia; Frente Nacional; Políticas Sociales; Reforma Agraria; Alianza para el Progreso

## **Summary**

### **Elites, social question and the agrarian reform in the Colombian development policy**

The reform of the State has been set up from over fifty years in Latin America. This paper will explore this historical process in the case of Colombia with an emphasis on social reforms undertaken during the Colombian development policy 'desarrollismo'. It will be taken as a paradigmatic case the agrarian reform. Colombian desarrollismo coincides with the appearance of the National Front who signed the pact of alternation liberal- conservative in the government, the disembarkation in the region of the Alliance for Progress and the failed effort in order to relegitimate the State by the reformist process. Finally, it will discuss what a fundamental continuity in the reformist processes of Colombia is considered: the impulse of reforms by the decision makers and the deficiency of political support that guarantees its continuity in the time.

**Keywords:** Colombia; National Front; Social Policies; Agrarian reform; Alliance for Progress

## Introducción\*

Las reformas del Estado tienen más de cincuenta años en América Latina. En este artículo se explorará ese proceso histórico en el caso colombiano poniendo énfasis en las reformas sociales intentadas durante el desarrollismo colombiano. Se busca tematizar lo que se considera una continuidad fundamental en los procesos reformistas de Colombia: el impulso de reformas por parte del Poder Ejecutivo y la carencia de soporte popular que garantice su continuidad en el tiempo.

Se partirá de una rápida mirada a las reformas sociales en Colombia, para centrarse en la emergencia, en los años sesenta, del discurso del desarrollo y su anclaje en la región gracias al apoyo político y económico proporcionado por la Alianza para el Progreso. Entonces toda América Latina se embarcó en un inmenso esfuerzo de reformas económicas e institucionales. El Estado, como nunca antes, ganó protagonismo en la regulación de la sociedad. Colombia no sólo no fue la excepción, sino que en muchos aspectos, compartió con Chile el papel de “país modelo” de la Alianza.

La modernización, ahora llamada desarrollo y auspiciada en todo el mundo por la incontestable hegemonía de Estados Unidos, se constituyó en unos de los marcos legitimadores del proyecto del Frente Nacional (1958-1970). La “cuestión social”, como se la llamó en la época, fue uno de los ejes de ese intento relegitimador. Dentro de ella, la Reforma Agraria ocupará un lugar central.

Acá sostendremos que la debilidad estatal que marcó el siglo XX colombiano, está relacionada con la manera en que se instaló el discurso desarrollista que, enfatizando los componentes técnicos, fracasó en la construcción de un consenso político que diera soporte a las reformas. La tesis central es que ese “fracaso originario” está en la base de la debilidad congénita que lo acompañó durante todo el siglo.

Dado que este artículo es producto de una investigación en etapa exploratoria, se ha acotado el objeto de estudio a los discursos de los presidentes y, ocasionalmente, a sus funcionarios más cercanos. También se consultaron los documentos producidos por las publicaciones periódicas de las asociaciones de propietarios con más peso económico y simbólico: industriales, cafeteros y agricultores. Éstos son sólo unos de los lugares de enunciación posibles que, en rigor y para una mirada más completa, deberán ser confrontados con otros discursos equivalentes donde diferencias y similitudes se intersecan, para tener una perspectiva más completa del resultado final. Sin embargo, y por rigor metodológico, estos discursos son un buen lugar para comenzar, teniendo en cuenta el carácter abierto y de vocación empírica del análisis del discurso.

Siendo este avance parte de un programa de investigación más amplio –la comparación con las élites argentinas en el mismo período y sobre el mismo tópico- sus conclusiones distan de ser definitivas.

## El Frente Nacional y la Alianza para el Progreso

Como es sabido, el Frente Nacional fue una alternativa “consociacionista”<sup>1</sup> concertada entre las élites políticas y económicas, para superar la crisis estatal abierta por la guerra civil liberalconservadora de los años cincuenta y el posterior gobierno autoritario del General Gustavo

---

\* Este artículo desarrolla elementos de la ponencia presentada al Clad en su reunión de Buenos Aires en noviembre de 2008, y hace parte del proyecto de investigación “Los discursos de las élites de gobierno sobre política social durante el período desarrollista en Colombia y Argentina”, financiada por el concurso de proyectos de investigación de la Dirección Nacional de investigación, Universidad Nacional de Colombia.

<sup>1</sup> En el lenguaje de la ciencia política, el “consociacionismo” remite a los acuerdos sellados entre las élites de poder. El principal exponente de esta tesis –que ya es de curso común en Colombia- es Jonathan Hatlyn (1993).

Rojas Pinilla.<sup>2</sup> Algunos estudiosos, además, asocian la alternativa consociacional a un estilo de desarrollo inaugurado a principios del siglo XX que implicó una debilidad crónica del Estado de cara a los intereses privados, al que bautizaron como modelo liberal de desarrollo.<sup>3</sup>

El modelo liberal de desarrollo –que no tiene nada que ver con el liberalismo político- refiere a la renuencia de las élites para aceptar plenamente la propuesta reguladora del desarrollismo, manteniendo siempre una profunda desconfianza con cualquier forma de intervención estatal. Si bien esta peculiaridad colombiana se relaciona con las características de la producción cafetera (que no precisó de la intervención estatal para su incorporación al mercado mundial, pues los colombianos actuaron como *free riders* de los productores de café brasileños), otro factor pertinente para comprender esta característica colombiana se asocia a las concepciones de lo estatal y de lo nacional que guiaron a las élites desde la etapa fundacional del Estado.<sup>4</sup>

En todo caso, la débil tradición estatal colombiana y el derrumbe parcial del Estado que implicó la violencia de mitad de siglo, implicaron que el intento modernizador y la consecuente búsqueda de relegitimación por medio de las reformas sociales que intentó el Frente Nacional, se emprendiera en medio de una lábil dominación sobre el resto de la sociedad. Considerando que las viejas tradiciones partidarias asociadas a la adscripción liberal o conservadora de los ciudadanos, ancladas en la costumbre hasta el extremo que para algunos autores se las puede equiparar a subculturas (Delpar, 1994), quedaron interdictas por el pacto consociacional entre las élites de ambos partidos. El Frente Nacional no sólo se vio condenado a convivir con numerosos espacios sociales que escapaban a su control, sino que también quedó huérfano de un discurso legitimador (Pécaut, 1989).

En ese marco se inició la reconstrucción de las instituciones republicanas, así como la construcción y modernización del aparato de Estado. Este proceso fue impulsado fundamentalmente desde el Poder Ejecutivo, especialmente durante los gobiernos liberales de Alberto y Carlos Lleras (Bejarano y Segura, 1996). En esta construcción estatal “desde el Ejecutivo” jugaron un papel de interlocutores privilegiados los organismos internacionales de desarrollo y de crédito. Si bien la CEPAL, la UNESCO, el FMI, el BID fueron importantes como proveedores de recursos –económicos y discursivos-, ninguno lo fue tanto como la Alianza para el Progreso. Las reformas consignadas en la Carta de Bogotá (1960) y, posteriormente en la Carta de Punta del Este (1961) se constituyeron en la hoja de ruta de ese intento modernizador. Resultado de ello fue la creación de Departamento Nacional de Planeación -DNP-, el cual preparó el Plan Decenal de Desarrollo y el Plan Cuatrienal de Inversiones con la asistencia técnica de la Misión de CEPAL de 1960-1962 (Palacios, 1986). El DNP actuó, especialmente durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) como punta de lanza del proyecto modernizador.<sup>5</sup> La modernización, entendida como racionalización, no sólo concernía a la parte administrativa. Implicaba también la racionalización del

---

<sup>2</sup> Este período es conocido por los historiadores y el sentido común como La Violencia. Ocurrido entre 1949 y 1953, dejó un saldo de cerca de 300.000 muertos.

<sup>3</sup> El rechazo a toda forma de intervención estatal en la tradición política colombiana ha sido tratada por varios autores bajo la designación de modelo liberal de desarrollo Pécaut (1987), Corredor (1992), Kalmanovitz (1986), Palacios (1983); González, Bolívar y Vázquez, (2002). Con relación a la posición de los gremios y su intervención corporativa en el Estado, además de los autores mencionados ver Urrutia (1983).

<sup>4</sup> Daniel Pécaut (1987), el autor más influyente en la interpretación de la “excepcionalidad colombiana” recurre a ambas explicaciones (las características de la producción cafetera en Colombia y la de las élites). A partir de allí los estudiosos se inclinan por poner más o menos énfasis en alguna de estas explicaciones. Por ejemplo, González et al. (2002) para el primer caso y Delpar (1994) para el segundo.

<sup>5</sup> De entonces es también el Plan Decenal 1962-1971 de Expansión de los Servicios Integrados de Salud Pública en Colombia.

conflicto social por medio de la implementación de reformas sociales que desmontaran las causas objetivas del conflicto. La tenencia de la tierra y, en menor medida, la construcción de un Instituto de Seguros Sociales que ampliará la cobertura, al menos para los trabajadores formales, ocuparon el centro del debate público.

De esta forma, Colombia tejió una relación privilegiada con la Alianza pues existía una afinidad electiva entre las reformas propuestas en Punta del Este y las que se proponía el Frente Nacional para pacificar al país y relegitimar las instituciones republicanas: desde 1959 se venía discutiendo en Colombia el proyecto de ley sobre reforma social y agraria que culminó con la promulgación, en 1961, de la Ley 135 (Kalmanovitz; 1986).

Entre tanto, la CEPAL venía denunciando las características del modelo agroexportador que, amparado en la teoría de las ventajas comparativas, lesionaba las economías de los países del sur. Raúl Prebisch afirmaba que entre economías de distinto tipo se producía un intercambio desigual que siempre perjudicaba a los productores de materias primas. Se trataba de romper el círculo de la dependencia abandonando la especialización en la producción de materias primas, para industrializarse por medio de la sustitución de importaciones tendiendo a agrupamientos regionales, aunque con el apoyo del capital extranjero. En este programa jugaba un papel fundamental la intervención estatal para racionalizar la economía, para garantizar la distribución racional de las inversiones y para producir alimentos baratos que disminuyeran los costos de la mano de obra industrial para lo cual se proponía, entre otras medidas, la reforma agraria.

Al mismo tiempo, con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el auge del pensamiento keynesiano, se aclimataba en el mundo la idea de una reforma que integrara a los ciudadanos que habían luchado por la libertad en Europa e impulsara el crecimiento de la economía devastada por la guerra: el Estado de Bienestar fue la forma de ese proyecto. Para los países del sur, donde las condiciones eran diferentes –pronto se los comenzaría a llamar países subdesarrollados- el crecimiento económico se consideraba supeditado a una serie de reformas sociales e institucionales previas, que debilitaran el poder de los sectores menos modernos de la sociedad: la reforma agraria y la autonomización del Estado con respecto a los poderes tradicionales fueron dos condiciones que se asociaron a los programas de desarrollo en el Tercer Mundo. El Estado ganaba así un nuevo protagonismo asociado a las tareas de redistribución y planificación (Rist, 2002).

La Alianza para el Progreso, convocada por el presidente Kennedy, tenía estos objetivos y uno más: frenar la amenaza comunista que, con la Revolución Cubana, se materializaba como un problema cierto en el Continente. De esta forma, la Alianza cumplía múltiples fines: lanzaba un programa de desarrollo a largo plazo que implicaba racionalización estatal, planificación y modificación de estructuras tradicionales (de allí el énfasis en la reforma agraria), al tiempo que mejorando las condiciones de vida de la población atacaba las “condiciones objetivas” que favorecían el avance del comunismo (Ahumada, 1996:86).

Paralelamente, la ONU venía creando instituciones tendientes a impulsar el desarrollo en el Tercer Mundo. En 1958 creará una con amplia repercusión en el Continente: el Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico (PNUD). Al mismo tiempo la OEA instituirá la Comisión para estudiar la formulación de nuevas medidas de cooperación económica que impulsó reuniones en Washington (1958), Buenos Aires (1959) y Bogotá (1960), donde se firmó la Carta de Bogotá. En ella ya se plantea la necesidad de promover una política social en la región, especialmente en lo referente a reformas agrarias, fiscales y tributarias. Más allá de los condicionamientos económicos –por ejemplo, de recepción de préstamos multilaterales o de apertura comercial- que podían estar implícitos, y en ocasiones explícitos, en estos documentos de intención, esta Carta, como una año después la de Punta del Este, se constituyó en un arma que esgrimieron los defensores de las reformas contra la oposición de los sectores menos amigos del cambio. Morales Benítez –

quien desempeñó los ministerios de trabajo y agricultura durante el gobierno de Lleras Camargo (1958-1962)- en un opúsculo publicado en 1964 destaca el ‘acento social’ de la Carta de Bogotá en los siguientes términos:

La Carta de Bogotá tiene la importancia de que hay un claro acento social en todas las recomendaciones. Que no se opera ya solo sobre los proyectos que favorecen lo más ornamental de América, sino que se inclinan por lo más vivamente humano. Porque la preocupación va hacia el pueblo. En este momento, es bueno advertirlo, había una agitación popular muy visible en todo el continente. Sólo se podía orientar esa ebullición social si se buscaban soluciones comunes, de tipo radical, que le dieran la visión de una nueva oportunidad frente a la miseria que constreñía a las grandes capas humanas (Morales Benítez; 1986: 66).

Para el ideólogo liberal, esta Carta es la encarnación del discurso progresista en medio de una Colombia “bastante tradicional” pues, por primera vez, se destaca la importancia de la justicia social y la función social de la propiedad. Lo que, por otra parte, no le impide recurrir a un argumento extraído de otra cantera ideológica, cuando analiza el acuerdo inédito “entre veinte naciones independientes” que comienzan a girar hacia la “nueva estrella polar”, i.e. Estado Unidos:

La Carta de Punta del Este es el compromiso del gobierno norteamericano –a nombre de su pueblo-, de contribuir a la creación de una sociedad nueva en América Latina, por acción principalmente gubernamental, con inversión de fondos públicos en su gran mayoría, sociedad que elimine la injusticia secular en la distribución del ingreso y aun en los sistemas de propiedad, principalmente la de la tierra. (Morales Benítez; 1986: 75)

Esta inflexión de quien comenzó criticando desde la izquierda a la CEPAL, aduciendo que Prebisch supeditaba la mejoría de las condiciones de vida de la población al desarrollo económico, continúa con la necesidad de frenar el progreso del comunismo, muy real en una Colombia donde no todos los campesinos insurrectos durante La Violencia habían depuesto sus armas. Coherentemente, resume como las causas inmediatas de la Alianza

La presencia en América Latina de una crisis económica de proporciones muy graves, en la cual los mismos factores conocidos de su atraso y de su debilidad se acentúan por la insatisfacción general de sus habitantes y por la presencia catalítica de una revolución comunista dentro de la zona, (Morales Benítez; 1986: 77).

A esta causa, se le suma el crecimiento demográfico, pues [...]

La población siguió creciendo, las ciudades comenzaron a deformarse con la invasión de gentes miserables arrojadas de los campos por la incipiente maquinización cuando no por la violencia desatada entre campesinos sin empleo, y el horizonte se fue cerrando amenazadoramente, al paso que muchos sectores de la clase dirigente económica se enriquecieron rápidamente y comenzaron a vivir con una ruidosa ostentación que hasta entonces había sido casi exclusiva de minorías de terratenientes ausentistas. (Morales Benítez; 1986:78)

Con base en este diagnóstico, no es forzada la conclusión de que la reforma agraria es uno de los capítulos fundamentales de la Alianza. Pues la existencia de “una masa abandonada”, sin condiciones de vida dignas es fácil presa de la propaganda comunista. Pues, para el autor de esta apología de la Alianza, mientras los trabajadores urbanos han mejorado sus condiciones de vida, no sucedió lo mismo con las masas campesinas (Morales Benítez; 1986).

Por tanto, si el desplazamiento argumentativo en la defensa de la Alianza, que es al mismo tiempo una llamada a relegitimar el régimen político colombiano, parte de una llamada abstracta a la justicia social, se respalda en el prestigio de los Estados Unidos, para concluir con lo que de verdad interesa en la Colombia post-Violencia: la pobreza en que viven las masas rurales es un caldo de cultivo privilegiado para el comunismo que, además, es difícilmente controlable por las fuerzas militares “por el conocimiento que tienen [las guerrillas] de su territorio”. Incluso la planificación es un tema que debe ser arrebatado a los comunistas pues, esta “no cohorta la iniciativa de la empresa privada [...] sino que favorece una intervención más racional del Estado [y] está incluso aceptada por la Iglesia Católica” (Morales Benítez, 1986: 92). Por último, concluye con un llamado a la empresa privada para que defienda sus propios intereses.

La reflexión de Morales Benítez es paradigmática de la forma discursiva que tomó el conflicto por la modernización entre las élites. Ésta no sólo deja ver la coincidencia de objetivos de la Alianza con las necesidades de legitimación del Frente Nacional, sino que también es llamativo por lo que no menciona a pesar de que su pensamiento se pretende progresista: a saber, los derechos sociales en los términos en que los había planteado Marshall en 1950, i.e. como inherentes a la condición de ciudadanía democrática, y que desde entonces son la base del pensamiento progresista.

Por otra parte, la argumentación de Morales Benítez ya perfila otra característica del debate sobre lo social en la época: el énfasis en la reforma agraria. Pues si la preocupación es la emergencia de guerrillas rurales, es lógico que la discusión sobre políticas dirigidas a los trabajadores urbanos tengan mucho menos presencia en el debate público. En esas condiciones no se puede esperar un debate que contemple políticas universalistas.

Y, efectivamente, los objetivos que se planteaba la Alianza no sólo eran económicos -“acelerar el desarrollo económico y social”-, sino también sociales. Éstos últimos coincidían cercanamente con lo propuesto por los gobiernos más innovadores del Frente Nacional, especialmente en lo relacionado a educación y reforma agraria (Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo). Estos fueron:

Ejecutar programas de vivienda en la ciudad y en el campo, para proporcionar casa decorosa a los habitantes de América.

Impulsar dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, con miras a sustituir el régimen del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento de crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que trabaja, base de sus estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad.

Asegurar a los trabajadores una justa remuneración y adecuadas condiciones de trabajo; establecer eficientes sistemas de relaciones obrero-patronales y procedimientos de consulta y colaboración entre las autoridades, las asociaciones patronales y las organizaciones de trabajadores, para el desarrollo económico y social.

Acabar con el analfabetismo; extender, en el plazo más corto, los beneficios de la enseñanza elemental o primaria a toda persona latinoamericana y ampliar. En vasta escala, las oportunidades de educación secundaria, técnica y superior.

Desarrollar programas de salubridad e higiene, con el fin de prevenir las enfermedades, luchar contra las epidemias y defender, en suma, el potencial humano. (OEA; 1961:3)

Además, EEUU se comprometía a suministrar 20.000 millones de dólares que tendrían como complemento 80.000 millones aportados por los estados latinoamericanos. El crecimiento del producto nacional per cápita debería ser del 2.5 por ciento (Díaz Arenas; 1998).<sup>6</sup>

En toda la región, de la mano de la Alianza, se da un empeño gubernamental más o menos fuerte, más o menos exitoso, por impulsar la educación pública, la formación profesional y la educación superior, considerados ahora estratégicos para el desarrollo. Iniciativas que fueron acompañadas por acciones tendientes al saneamiento, servicios de salud básicos, vivienda y legislación laboral.<sup>7</sup> Estas medidas, más otras que fueron más nominales que efectivas como la reforma agraria, esperaban desactivar la innegable conflictividad social en la región, para pasar a una lógica de administración de los conflictos sociales. En todo caso, de allí emerge poderosamente en el discurso, el papel del Estado en lo que ambiguamente se llamó –y se llama aún- desarrollo social (Ayala y Reuben; 1996).

El abrazar fervorosamente los principios de la Alianza, ayudó a Colombia a constituirse en el cuarto prestatario del Banco Mundial quien, además, impulsó ardorosamente la institucionalización de la planeación económica (Hartlyn; 1993). Este apoyo fue tan vehemente (Revéiz; 1985) que se puede considerar que la planeación nació en el país presionada por las agencias multilaterales que exigían ciertas garantías de racionalidad para sus préstamos.

Así pues, el Frente Nacional adhirió entusiastamente a las recetas de la Alianza que, en apariencia, atacaban los problemas a que se veía abocado el naciente pacto político consagrado en el Frente Nacional: necesidad de relegitimación del régimen, de autonomización del Estado de los poderes tradicionales y de administración de la cuestión social que había emergido con toda su fuerza durante las insurrecciones campesinas asociadas a la violencia de mitad de siglo.

### **El camino del Frente**

El proceso de legitimación del Estado y de racionalización administrativa que intentó el Frente Nacional, no contó con el aval de las corporaciones de la producción que no aceptaron las iniciativas reguladoras. Pues, si algo caracterizó a la administración estatal colombiana –incluyendo al período del Frente Nacional- fue el débil dominio sobre su contexto. Debilidad que se manifestó no sólo en lo relativo al alcance de la institucionalidad en el territorio, donde amplias zonas de la geografía permanecieron ajenas a la presencia estatal, sino también con relación a la fuerza de esa penetración que implicó que existiera una constante interferencia del poder político sobre el administrativo y una presión desembozada de las corporaciones sobre las políticas estatales (Pécaut; 1989). Los dos son factores que dejan ver la muy débil regulación de la sociedad por parte del Estado, tanto vertical como horizontal (O'Donnel, 1992).

---

<sup>6</sup> No este el momento de comentar las ambigüedades asociadas a este tipo de ayuda como, por ejemplo, que América Latina gastó el 80% de esta ayuda en 1966/67 en compra de servicios y mercancías de Estados Unidos, como destaca Díaz Arena (1998), o las muy fundadas críticas de Escobar (1996), Rist (2002) entre otros, al resultado que tuvieron este tipo de programas en la región.

<sup>7</sup> Respecto al éxito de esas medidas es más que dicente que, en el marco de otra concepción de la administración de lo social, todavía hoy se hagan llamados a impulsar políticas de saneamiento sanitario, retención escolar, mejoramiento de vivienda (i.e. habitabilidad de tugurios).

Ésta también es la opinión de Consuelo Corredor (1992) –otra defensora de la caracterización del modelo de desarrollo colombiano como liberal- quien considera que las corporaciones llegaron a constituirse en superpoderes que, no sólo podían prescindir de la intermediación de los partidos para imponer sus intereses, sino que incluso colonizaron espacios estatales ejerciendo funciones de regulación y control. El caso paradigmático es el ambiguo estatus de la Federación Nacional de Cafeteros –creada en 1927- que manejó autónomamente fondos públicos a pesar de ser una entidad privada. La Federación no sólo decidía sobre política cafetera; también desarrollaba sus propias políticas de control de población manejando la educación y la salud en el ámbito territorial donde tenía injerencia.

Esta institución que no sólo prescindía de la intermediación de los partidos políticos, incluso en los momentos de mayor pugnacidad entre liberales y conservadores, por el sencillo mecanismo de garantizar la paridad partidaria en su junta directiva –ejemplo seguido después por otras asociaciones, sino que había logrado que el tema cafetero no fuera tratado en el parlamento y que el gobierno se cuidara de llevar la discusión de los asuntos que le concernían a los foros públicos. Para Urrutia,

[...] la Federación no es un gremio [asociación de productores]. Es más como un Estado paralelo, y la gerencia tiene sus propias fuentes de legitimidad [...]. Las negociaciones entre Federación y Gobierno se parecen más a las que se llevan a cabo con Holanda o Alemania, que a las que efectúa la ANDI [asociación de industriales] con el gobierno (Urrutia: 1983: 188).

La peculiar relación establecida entre la Federación de Cafeteros y el Estado colombiano que Hartlyn (1993) caracteriza como privatización selectiva del Estado –en el sentido de que la primera se apropia de funciones de regulación del segundo- se va a reflejar tempranamente en su relación con la política social. En la década del treinta, coincidiendo con las nacientes preocupaciones gubernamentales por reglamentar la asistencia pública desde el Departamento Nacional de Higiene, los cafeteros decidieron en su VI congreso de 1934, facultar a la gerencia para que organice una sección sanitaria y celebre contratos con distintos niveles del Estado e instituciones que quieran contribuir a la sanidad rural, siempre y cuando la Federación controle y dirija la inversión (Hernández, 2004). Esta iniciativa, que incluía además de servicios sanitarios, inversiones en infraestructura, vivienda y salud, fue acogida por el gobierno. Por tanto, la idea de “Estado dentro del Estado” que propone Urrutia, no sólo se refiere a la política económica, también a las funciones de legitimación estatal.

Sin duda el caso de la Federación Nacional de Cafeteros es extremo. Pero, sin llegar a esas dimensiones de construcción de hegemonía territorial como en el caso de los cafeteros –posiblemente por falta de interés-, otras corporaciones también participaron directamente, y usualmente con éxito, en la definición de distintas áreas de política social, especialmente en lo referente a legislación laboral y reforma agraria. Por ejemplo, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) creada en 1906, desde los años veinte participará activamente en la discusión del recientemente diagnosticado “problema agrario”, producto de las movilizaciones campesinas y la demanda de los industriales por alimentos baratos. Ya desde entonces, y con una posición que se mantendrá durante el Frente Nacional, los terratenientes se pronunciarán por una política de colonización de baldíos. Ésta política fue adoptada por el Estado colombiano pero con la peculiaridad de que sus beneficiarios fueron los grandes propietarios. Pero no sólo en su ámbito específico relacionado con la política agropecuaria –gracias a su participación en el Consejo Asesor de la Política Agropecuaria- la influencia de la SAC fue importante; también en el Consejo de Salarios que aún tiene como función fijar el salario mínimo, el papel de los terratenientes es destacable

(Urrutia, 1983).<sup>8</sup> Por otra parte, es tradición en la política colombiana el movimiento fluido de los directores de los gremios hacia cargos políticos decisivos como ministerios y, a la inversa, desplazamientos desde el poder político a la dirección gremial (Echeverri Uruburu, 1987).

La interpenetración entre Estado y corporaciones pareció momentáneamente afectada por el advenimiento de la República Liberal (1930-1946) y, especialmente, con la Revolución en Marcha de Alfonso López Pumarejo en su primer gobierno (1934-1938). Igual que en el resto de América Latina, la crisis de 1929, sumada a los problemas de la deuda externa y el colapso de los precios del café, implicó un fortalecimiento del Estado. La reforma tributaria de 1935 fortaleció los ingresos estatales, aunque la resistencia de cafeteros e industriales morigeró el intervencionismo económico. Resistencia que no impidió que los líderes de las corporaciones siguieran desempeñando cargos dirigentes en la política económica nacional (González, Bolívar y Vázquez., 2002).

La ley de tierras y la reforma constitucional, los otros dos pilares reformistas del gobierno de López Pumarejo, también suscitaron la oposición cerrada de industriales y terratenientes al presidente, quien contaba con el apoyo del naciente movimiento sindical.

Aunque tímidamente, la reforma constitucional de 1936, otorgó un mayor protagonismo al Estado al sancionar la función social de la propiedad y reservarse el derecho a intervenir “por medio de las leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho” y reducir el poder de la Iglesia Católica. Medidas que incrementaron la oposición de los industriales a la reforma (Palacios, 1983).

La reforma de 1936 también introducía una nueva perspectiva respecto a la cuestión social, incluyendo el concepto de asistencia pública –hasta entonces en manos de la beneficencia- como función del Estado. Igual que el resto de las reformas, ésta no implicó un cambio drástico en la regulación estatal. Si bien se enunció en ellas el “derecho al trabajo”, se sancionó “la función social de la propiedad”, el primero no pasó de ser meramente declarativo y la segunda se ataba a la indemnización previa o al voto, muy difícil de conseguir, de la mayoría absoluta del Congreso (Hernández; 2004). Respecto a la asistencia, la reforma se restringió a aquellos que “careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla a otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar” (citado por Hernández; 2004: 150). Como señala Hernández, así definida la población objeto, sólo cubriría a un pequeño número de personas que vivieran en indigencia, restringiendo el derecho a la salud a aquellos que Robert Castel (1997) llamó desafiados, i.e. sin propiedad, sin capacidad para sostenerse, sin lazos familiares, donde la idea de derecho es recortada por una cantidad de handicaps.

La década de los cuarenta estuvo signada por una gran cantidad de legislación social. En 1944 se expidió el Estatuto del Trabajo (Decreto Ley 2350), dirigido a aquellos asalariados formales, donde se establecen contratos escritos, jornada de ocho horas para trabajadores urbanos y nueve para rurales, salarios mínimos, pago de horas extras, vacaciones y jubilaciones (Corredor; 1992). La ley 6 de 1945 desarrolló el Estatuto del Trabajo estableciendo el pago de cesantías, el pago del asueto dominical, normas sobre accidentes de trabajo, dos semanas de vacaciones pagas, al tiempo que sanciona derechos colectivos como el fuero sindical y la prohibición de contratar personal en los períodos de huelga (Corredor; 1992).

---

<sup>8</sup> Actualmente el poder de los representantes de los gremios se incrementa al hacer parte de la junta directiva del Seguro Social (anteriormente ICSS), especialmente la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO). Lo mismo sucede con su participación en las demás juntas directivas de los institutos y empresas estatales.

Las leyes 5 de 1945 y 90 de 1946 dieron origen a la seguridad social colombiana en un contexto de fuerte represión del movimiento obrero. Según Rodríguez (2001) estas leyes buscaron legitimar al gobierno en un intento de aplicar el modelo de Bismark, es decir, cubriendo únicamente a los trabajadores urbanos y olvidando a los rurales. En todo caso, en 1945 se creó la Caja Nacional de Previsión que cubría a los empleados oficiales de nivel nacional, en 1946 esta cobertura alcanzó a los trabajadores privados con el establecimiento del Instituto Colombiano de Seguros Sociales. Si bien, en su inicio se pretendió garantizar tanto los seguros médicos como los económicos, las transacciones políticas llevaron a que se iniciara con los médicos, postergando los de invalidez, vejez y muerte y accidentes de trabajo y enfermedad profesional, financiados por la contribución bipartita de empleadores y trabajadores. La negativa de los industriales –asociados en la Asociación Nacional de Industriales (ANDI)- a los seguros económicos, implicó que el sistema comenzara por los seguros más costosos sin tener su financiación asegurada. Desde allí comenzará su déficit crónico (Rodríguez; 2001). La protección de riesgos de trabajo y accidentes profesionales tendrá que esperar hasta 1965 y el cubrimiento de pensiones de invalidez, vejez y muerte hasta 1967.

De esta forma los trabajadores formales urbanos tuvieron su seguro médico, los campesinos –a excepción de aquellos cubiertos por la Federación Nacional de Cafeteros- carecieron de cualquier protección, mientras que los empleados públicos, de comercio, bancarios y algunos profesionales independientes, tuvieron sus propias cajas y lograban el acceso a la jubilación a inicios de la década del sesenta, gracias a la ley de cooperativas que fue aprobada sin contratiempos en las dos cámaras del Congreso de la República y sin oposición de los gremios económicos. A pesar de la aparentemente poderosa emergencia de la cuestión social en el período, como correctamente señala Hernández, se impuso la lógica liberal que afianzaba sus valores en las cooperativas de profesionales, donde los sectores medios –con fuertes nexos con los dos partidos tradicionales- fueron los mayores beneficiarios de la política social. Esta temprana diferenciación de los intereses de las clases medias, que apoyaban las opciones de centro de ambos partidos, continuó instalada en el discurso político incluso con la emergencia del populismo gaitanista. Esta configuración desembocó en que Colombia tuviera durante el período del Frente Nacional y después, una de las coberturas pensionales más bajas de América Latina (Hernández, 2004; Ayala, s/f).

En esta configuración sociopolítica dada por una reducida autonomía del Estado antes las corporaciones de propietarios, se da el impulso modernizador y relegitimador de la Alianza para el Progreso y la centralidad del problema agrario. También entonces iniciará el desarrollismo del Frente Nacional su intervención en la cuestión social. Esta configuración explicaría también, para algunos analistas, que a pesar del crecimiento del gasto social durante el Frente Nacional, especialmente en educación, la pobreza sólo haya retrocedido muy lentamente. Varios autores (Palacios, 1995; Bejarano y Segura, 1996) demuestran que la inversión social favoreció prioritariamente a las clases medias a través de la política de educación media y superior, salud y vivienda, como mecanismo de mantenimiento de la estabilidad social, toda vez que en ellas se encontraban los principales votantes de los partidos tradicionales, a la vez que el movimiento obrero sólo agrupaba a una pequeña porción de la clase trabajadora.<sup>9</sup>

### **La cuestión social durante el Frente Nacional**

---

<sup>9</sup> En el momento de mayor sindicalización –en 1962- el movimiento obrero llegó a aglutinar al 12% de la fuerza de trabajo (Hartlyn, 1993:230).

El período que se abre en 1958 con el Frente Nacional estará marcado por el tema de la violencia<sup>10</sup> como experiencia histórica traumática que será recordada en los distintos argumentos que usaron los factores de poder en casi cualquier discusión de la cosa pública.

Ya en 1956, la Sociedad de Agricultores de Colombia –SAC- le otorgará un lugar central en su VII Congreso, aunque en el lenguaje de los agricultores se denominará inseguridad rural. Para la SAC “[...] sus causas más seguras eran: el alcoholismo, las endemias tropicales, las deficiencias y mala orientación escolar, la falta de vigilancia policiva y de efectiva acción represiva y los odios políticos” (citado por Corredor; 1992:130). De esta forma la SAC inaugura una asociación de ideas que va a marcar, con diferentes significados, los primeros años del Frente Nacional: violencia, degeneración moral y cuestión social.

Por chocante que parezca la conclusión del congreso de la SAC, los propietarios de tierras sólo repetían una concepción sobre los pobres que estaba instalada en el discurso de las elites colombianas desde principios del siglo XX. Cristina Rojas (2004) señala que la asociación entre pobreza, multitud enferma portadora de enfermedades contagiosas, vicios y degeneración racial, era compartida, en la década del treinta, por conservadores y liberales, aunque los primeros enfatizaban en los estragos de la raza y los segundos en las características psicológicas de la población. Ambos partidos coincidirían, sin embargo, en descubrir el obstáculo que esta población significaba para el proceso civilizatorio y la necesidad de retacear la participación activa de las masas en la esfera pública, para enfatizar, en cambio, en políticas de regeneración y aislamiento sanitario –en lo que Rojas llama una ciudadana desinfectada- más que en el derecho a la salud. Pero la conclusión de la SAC aporta una novedad: los problemas médicos y morales de los pobres rurales se asociaba ahora a la delincuencia rural i.e. a la violencia en el campo.

Esta concepción fue compartida por amplios sectores de las élites modernizadoras, como lo ejemplifica el resonado Debate sobre el hombre colombiano planteado por el representante liberal Luis Guillermo Echeverri, donde se atribuían los problemas sociales de los campesinos y la violencia que asolaba los campos, a la geografía y la pobreza que habían desembocado en el regionalismo y la barbarie (Laguado Duca: 2006). De allí, el representante Echeverri deduce la necesidad de la intervención del Estado en las políticas sociales.

Lo que torna interesante este debate es su posición a caballo entre dos épocas: la mirada tradicional de la cuestión social y la necesidad de relegitimación que sufre el sistema de dominación luego de la experiencia traumática de La violencia y el gobierno de Rojas Pinilla. Esta peculiar situación de la enunciación, presionada por la crisis de hegemonía que pretende solucionar el Frente Nacional y la irrupción del discurso del desarrollo, nos permitirá ver más claramente la evolución de la intervención del Estado en la cuestión social.

Intervención del Estado que, no sólo tendrá que superar el pensamiento tradicional de las élites políticas, sino también la férrea oposición de las clases poseedoras que, partidarias del modelo liberal de desarrollo, se oponían férreamente a cualquier forma de regulación estatal. La editorial de la revista de la Federación de Cafeteros de 1959, es un ejemplo de este rechazo, en este caso a la sanción de cesantías para los trabajadores rurales, pues

La experiencia ha demostrado que las cesantías no se usan ni en mínima parte como seguro para el desempleo, ni como previsión de la incapacidad, ni como elemento para la elevación del nivel de vida de la familia, ni como medio económico de liberación o inversión productiva. La irremediable falta de educación y criterio, el monto siempre

---

<sup>10</sup> La Violencia refiere a la guerra civil que siguió al asesinato de Gaitán en 1948. Cfr. Supra.

insuficiente de la dicha cesantía, la condición de ser causa de suspensión de la relación de trabajo, la han convertido casi sin excepción en un estímulo para la trashumancia, un motivo para el abandono del hogar, un acicate para el alcoholismo y la depravación. [...] La industria urbana ha seleccionado la flor humana de la raza y dejado para el campo los residuos de las enfermedades tropicales, el analfetismo, la invalidez y la ancianidad.<sup>11</sup>

Ni siquiera el temor a la insurrección comunista, uno de los motores de la Operación Panamericana propuesta por el presidente brasileño Kutsbichek y de la posterior Alianza para el Progreso, justifican esas reformas.

También las editoriales de la revista de la SAC son reiterativas al respecto. De nada vale la “consagración de hipotéticos derechos [...] si la ignorancia, el abandono, la desnutrición, la avitaminosis, las endemias disminuyen de forma notable su propia naturaleza, que hacen nugatoria la concesión del derecho mismo” repiten la asociación de agricultores.<sup>12</sup>

Es en ese marco que el desarrollismo colombiano, de la mano de la Alianza, centrará sus iniciativas sociales en la reforma agraria.

Alberto Lleras Camargo, primer presidente del Frente Nacional, en un discurso ante un auditorio de pequeños productores rurales,<sup>13</sup> afirmará que “Colombia es una nación de campesinos”, para proponer una nueva lectura de la violencia y justificar reformas sociales en el sector. Para el Presidente la violencia ya no será el producto de una condición bestial de un campesinado ignorante; sino que, por el contrario, ellos serían las víctimas de un proceso de degeneración originado en la ciudad, y sin explicitar cómo pudo darse el fenómeno psicológico, a la vez víctimas de un “súbito arranque de cólera, de locura, de insensatez sin objetivo ni resultado...”. La insania mental repentina, sin embargo, permite continuar naturalizando el fenómeno, y evitar un tratamiento político del mismo.

La definición del campesinado como población primigenia justifica la necesidad de solidaridad nacional, “que nace originalmente de nuestro concepto religioso y los mandamientos trascendentales que rigen una sociedad cristiana”. Ahora el enunciado de unidad social establece la ecuación de un nosotros cristiano que se debe solidarizar con esa otra parte del país que sufrió un ataque de locura.

Este discurso de Lleras Camargo es paradigmático del difícil sitio del enunciador en un discurso que no apela a lo popular para articular la imagen de superación de la fractura social. Así, partiendo de Colombia como nación campesina, Lleras Camargo, quien no pretende ser campesino, desplazará en un giro bastante difícil en un discurso alentado por la idea de desarrollo, la idea de otredad a la ciudad culpable, para tratar de reconstruir la unidad en Colombia como nación cristiana.

Sin embargo, Lleras Camargo mantiene en su argumentación los temas que ya había inaugurado el representante Echeverri: la violencia presocial y la responsabilidad moral [cristiana], y el interés que deberían tener las clases propietarias en redimir la condición campesina. En este caso, el interés va más allá de la prevención ante una eventual o probable revolución, e introduce lo que más adelante será el argumento central: el desarrollo. Para el presidente es importante “ayudar a todo colombiano atrasado a salir de su situación precaria, para que sea un factor económico activo, un trabajador más eficaz y una fuente de riqueza común, y no una impedimenta que tiene que arrastrar la parte minoritaria de la comunidad nacional”.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> *Revista Nacional Cafetera*. Vol. XV, N° 137, marzo de 1959. Editorial.

<sup>12</sup> *Revista Nacional de Agricultura*. N° 663. Julio de 1960. También *Revista Nacional de Agricultura*. N° 660. Abril de 1960. Editorial.

<sup>13</sup> *El Tiempo*, 23 de febrero de 1959. P.1

<sup>14</sup> *El Tiempo*, 23 de febrero de 1959.

En la misma operación en que se introduce el argumento del desarrollo se reintroduce la fractura que se había tratado de superar con la idea de “Colombia nación campesina”. Ahora es la parte minoritaria de la comunidad nacional la que tiene interés en no cargar la rémora del atraso campesino. Es notoria, por su ausencia, la referencia a los derechos de los ciudadanos. La ayuda a los campesinos implicaría una coincidencia de intereses con la otra parte de la comunidad. El tema del desarrollo sería la alternativa en un discurso que se niega a introducir la unidad nacional –i.e. la idea de pueblo- como fuente de legitimación.

Pero, la noción de desarrollo, todavía juega un papel ambiguo: por un lado es el culpable de la destrucción de las relaciones tradicionales en el campo poniéndolo a “rendir de mala gana su tributo a una organización lejana e impersonal...”<sup>15</sup>; por otro, es un horizonte y un proceso que, sobre todo a través de la reforma agraria, cambiaría la cara del país “económica, cultural y sobre todo, moralmente”, pues “un país donde se da tan poco a los demás en cooperación, en atención, en auxilio, tiene un límite para su desarrollo: el que trazan las raíces del odio, de la envidia y de la amargura, de donde brotan las revoluciones, la anarquía, la violencia y el caos”.<sup>16</sup>

El desarrollo es entendido también como desarrollo de los medios de comunicación –de manera similar a como concebirá el cambio cultural poco después la Alianza para el Progreso-, junto con “el ejercicio honesto, sincero y profundo de los mandamientos de la ley de Dios”, vencerá la soledad de las aldeas “que destila sentimientos de odio y desencanto, buen combustible para episodios de barbarie como los que hemos conocido”.<sup>17</sup> De nuevo encontramos la geografía y la moral dictando los lineamientos argumentativos.

Moral cristiana y desarrollo también estarán en la base de la defensa del proyecto de ley de Reforma Agraria que hacen los senadores liberales, quienes consideraban que la desigual tenencia de la tierra y la pobreza campesina ocasionan que unos vivan muy bien “sin tener en cuenta la ética natural y cristiana”, ni “las encíclicas sociales que han precisado el alcance de la doctrina católica”.<sup>18</sup>

Al mismo tiempo, el énfasis en la reforma agraria, obliterará la extensión de las reformas sociales a toda la población. Mientras se consideraba que gracias a las iniciativas desarrollistas, estaban permitiendo salir del atraso que caracterizó a la vida política colombiana anterior al Frente Nacional, las masas urbanas –“la ococlasia agresiva y gritona”<sup>19</sup>, en referencia al movimiento sindical- que habían protagonizado huelgas por salarios y autonomía del sindicalismo, quedan excluidas de la refundación política desarrollista.

La miseria en el campo es tal, asegura el Presidente, que la vida de un obrero urbano es un lujo para los campesinos, cuestión que amenaza desembocar en una explosión social. Pero, además, aparece en escena otra explosión: la demográfica, que se hace presente por la migración del campo hacia la ciudad. En esta lógica, la reforma agraria se presenta en Colombia, no como problema económico, “sino como solución política y social”.

Dos temas van a atravesar este discurso de Alberto Lleras Camargo: la estabilidad política en democracia que funda el Frente Nacional, y la necesidad “de que el país entero se consagre a dar solución a sus problemas sociales más urgentes [...] en primer término la reforma social agraria”.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> *El Tiempo*, 23 de febrero de 1959.

<sup>16</sup> *El Tiempo*, 23 de febrero de 1959.

<sup>17</sup> *El Tiempo*, 23 de febrero de 1959.

<sup>18</sup> *El Tiempo*, 19 de mayo de 1959, p. 2. Editorial.

<sup>19</sup> *El Tiempo*, 2 de enero de 1961, p. 2 Editorial.

<sup>20</sup> *El Tiempo*, 23 de febrero de 1959, p.1.

En resumen, la primera versión desarrollista impulsada por Lleras Camargo continúa centrando la cuestión social en la cuestión rural, oponiendo la olocracia urbana al campesino sufrido. La reforma agraria pasará a ser “una simple cuestión de solidaridad, de cohesión nacional”, introduciendo un concepto que hasta ahora no había hecho parte de la discusión. Es, sin duda, un intento de cerrar la fractura que arrastra la sociedad colombiana.

Esta primera versión del desarrollismo mantendrá aún muchos de los aspectos que caracterizaron la fundación del modelo liberal de desarrollo colombiano. Principalmente, una concepción de la política como actividad de notables, naturalización de lo social y discurso moral. O, dicho en otras palabras, el desprecio del pueblo como actor político –el campesinado era un beneficiario pasivo de la reforma agraria- y la apelación a la solidaridad intraélites.

Será el ministro de hacienda –y futuro presidente- de Alberto Lleras Camargo, Carlos Lleras Restrepo, en su intervención en el Congreso de la República en defensa de la reforma agraria<sup>21</sup> quien, trascendiendo los discursos morales, enfatizará en las características de proyecto nacional que tenía ésta. Pero este proyecto es aún muy limitado: lo que les da el carácter de nacional es su paso por el parlamento, donde están presentes los dos grandes partidos colombianos.

En la concepción de Lleras Restrepo, los proyectos nacionales deben ser administrados por el Estado, intentando así afirmar la autonomía de éste. Así, comienza a introducir un discurso técnico sobre la cuestión social, no sólo citando las conclusiones que había arrojado la misión Currie diez años atrás, sino abandonando el genérico campesinos, para introducir determinaciones más técnicas y menos telúricas, diferenciando, por ejemplo, entre aparceros y arrendatarios.

La concepción sobre la tierra da un giro: deja de ser el sustento natural para convertirse en “una empresa manejada por el individuo que está sobre el sitio, trabajando la tierra”, en contraste con la ganadería que es “un negocio manejado por propietarios ausentes”. En este vuelco que va olvidando la adscripción natural del campesino a la tierra, aparece también el concepto de población y de administración de la misma, lo que implica un tratamiento totalmente distinto a aquél con el que hemos empezado el análisis.

Esta característica del discurso de Carlos Lleras Restrepo vuelve a hacerse presente en otra intervención en el Senado de la República unos meses después,<sup>22</sup> cuando advierte que en su defensa de la reforma agraria “no va a hacer un debate político”, sino que se fundamentará en la “economía rural que es una ciencia”. Y a su argumento científico añade otro que ya conocemos: “prevenir una gran insurrección de las masas contra la injusticia que la reacción no deja corregir a tiempo”.

Estas intervenciones de Carlos Lleras Restrepo coincidirán con un punto de inflexión en el debate sobre el desarrollo y la cuestión social. Nuevos actores empiezan a jugar con fuerza ahora: el recién creado Departamento Nacional de Planeación; los consultores internacionales –inicialmente la Misión Currie-, la CEPAL y la Alianza para el progreso. Coincide con lo anterior el gran despliegue que dieron el diario *El Tiempo* y el director del Departamento Nacional de Planeación, Edgar Gutiérrez Castro, al informe Currie.<sup>23</sup> Aunque su propuesta fue muy cuestionada, de este informe se destacó la idea de desigualdad entre los obreros de la ciudad y el campo, y la situación potencialmente explosiva que existía en las zonas rurales. La llegada de Raúl Prebisch a Bogotá para examinar el plan de desarrollo económico que Colombia presentaría en Montevideo poco después, significó un fuerte impulso a este nuevo abordaje del desarrollo y sus componentes. La reunión de

---

<sup>21</sup> *El Tiempo*, 19 de enero de 1961, p.1.

<sup>22</sup> *El Tiempo*, 22 de abril de 1961, p.1.

<sup>23</sup> *El Tiempo*, 16 de julio de 1961, p.1.

Montevideo –en 1961, que formalizó a la Alianza para el Progreso, fue el otro motor de este cambio en el discurso.

En general, las reivindicaciones de los obreros urbanos contaron con menos apoyo gubernamental que la reforma agraria, aunque la campaña de los gobiernos liberales en pro de la reforma agraria no se condice con sus muy limitados éxitos. Por ejemplo, cuando los sindicatos criticaron algunas de las restricciones que introducía el nuevo estatuto del trabajador, senadores oficialistas atribuyeron las críticas a un intento comunista de desestabilizar la economía “para cobrar luego los dividendos revolucionarios”.<sup>24</sup> Definitivamente, la cuestión obrera nunca alcanza plena legitimidad como parte de la cuestión social, y sus reivindicaciones se asociaban más inmediatamente con infiltración comunista.

En todo caso, el estilo argumentativo de fundamentación técnica que propuso Carlos Lleras Restrepo introdujo una nueva articulación discursiva en la escena política de 1961. Aunque se trataba de otro intento de legitimar el vínculo social, no podía apelar ni a la acumulación de fuerzas partidarias puesto que los partidos habían quedado formalmente mudos como tales por el pacto de alternancia que selló el Frente Nacional, ni al “pueblo”, que había demostrado recientemente una gran capacidad de independencia y beligerancia –manifestada en la radicalización de las guerrillas liberales y el tímido consenso populista que había logrado el derrocado gobierno de Rojas Pinilla–, y que podría reeditar esa capacidad bajo banderas comunistas. De modo que ahora propondrá una tercera vía para adelantar el proyecto desarrollista del Frente Nacional: el fortalecimiento de las instituciones estatales debía basarse en criterios y dispositivos administrativos. Con un Estado débil y debilitado, este fortalecimiento autosustentado no era una posibilidad real. Era necesario sumar a otros protagonistas históricamente relevantes del devenir político nacional: los grupos de poder, fundamentalmente las corporaciones económicas. ¿Cuál era la posición de estos gremios ante la propuesta gubernamental?

Por ejemplo, ante el proyecto de código sustantivo de trabajo, la Asociación Nacional de Industriales –ANDI- considerará que la reforma del estatuto del trabajador tendiente a asegurar más estabilidad en el trabajo, “le impide al empresario la selección de personal”, lo que es innecesario toda vez que en Colombia existe estabilidad en el empleo. Tampoco la SAC parece muy sensible a esa convocatoria pues “El hombre del campo está convencido de que la única solución es el trabajo. El trabajo orientado mediante la libre empresa privada y competitiva. No cree en la providencia del Estado [...]”<sup>25</sup>. Fuerte compromiso con el modelo liberal de desarrollo que implicará también, la oposición de los industriales a la modificación del régimen pensional hacia uno de reparto.<sup>26</sup>

En su discurso de posesión, el presidente Guillermo León Valencia,<sup>27</sup> además de las formas rituales de que “el gobierno debe apoyarse en las clases medias y trabajadoras” y “apuntalar la paz como base del progreso”, promete un gobierno con “sensibilidad social”, pues o “hacemos la transformación o padecemos la revolución”, inaugurando, con esta frase, un leitmotiv de la época.

También será Valencia quien le dé énfasis a una forma de legitimación particular a su concepción de lo social: la referencia a la Alianza para el Progreso que había quedado institucionalizada en 1961 mediante la Carta de Punta del Este. Estando vedada la interpelación directa al pueblo como forma de legitimación por la misma estructura política que caracterizó al Frente Nacional, el presidente Valencia recurrirá a la Alianza y a la generosidad del Kennedy. Así su

---

<sup>24</sup> *El Tiempo*, 18 de julio de 1961.

<sup>25</sup> *Revista Nacional de Agricultura*. N° 678, octubre de 1961.

<sup>26</sup> *El Tiempo*, 15 de febrero de 1961.

<sup>27</sup> *El Tiempo*, 8 de agosto de 1962, p.1. Valencia (1962-1966) sucedió a Lleras Camargo.

llamado a consolidar la paz “se fundamenta en la necesidad de [...] desarrollar nuestras inmensas posibilidades y disfrutar de las ventajas que nos ofrece la trascendental política de la Alianza para el Progreso”.

El recurso a la Alianza -y a la generosidad del presidente Kennedy- se constituyó en la garantía para la democracia. Sin embargo, a despecho de los énfasis de la Alianza, el acento sigue puesto en la seguridad pública, más que en las políticas sociales. Los destinatarios del discurso de Valencia siguen siendo las clases poseedoras, pues la Alianza fue “planeada por Kennedy para transformar la vida de los pueblos subdesarrollados, evitando la revolución que parecía inevitable y para defender eficazmente la democracia en el continente...”.

Y continúan siéndolo cuando trata de convencer a las clases poderosas que deben entender que “es necesario y conveniente [...] que los recursos del Estado se inviertan preferencialmente en aliviar las necesidades abrumadoras que padece la inmensa mayoría de sus compatriotas [...], lo que redundará en auténtica seguridad social [entendida como no violencia]”, para que se pueda garantizar el desarrollo, la atracción de capitales, etc.

Si los campesinos, sumidos en la pobreza, son un objeto explícito de la cuestión social que revolucionarios en potencia, los obreros aparecen mencionados con relación a las carencias de sus barrios, especialmente en relación a sus necesidades higiénicas (agua, servicios, etc.). También en este caso es mencionado el apoyo de Kennedy –“quien pegó con sus propias manos de conductor del mundo libre, ladrillos en la casa de un modesto ciudadano colombiano”. De esta manera la referencia a la Alianza –y al prestigio que se deriva de la figura del presidente de EEUU- reemplaza a la interpelación popular como legitimador del discurso del gobierno.

Unos meses después, en su discurso de inicios de 1963,<sup>28</sup> el presidente Valencia insiste en que “los hombres ricos de Colombia deben entender que la seguridad social [la paz] tiene un precio y que ese precio debe pagarse oportunamente para poder disfrutar de los insuperables beneficios de esa seguridad”.

La reforma agraria cae también dentro del universo moral donde “el derecho de propiedad se entiende a la manera cristiana [...]. Nadie tiene derecho a lo superfluo mientras los demás carezcan de lo necesario”,<sup>29</sup> pero que se justifica sobre todo “en la decisión irrevocable en no dejar pasar la hoz y el martillo” para que sustituyan a la Cruz. En esta intervención el presidente Valencia, no importa tanto la repetición de sus profundas convicciones religiosas, sino destacar que, otra vez, se está dirigiendo el discurso a las clases poseedoras, quienes no comparten las políticas sociales del gobierno.

La ANDI,<sup>30</sup> en cambio, insistirá en que el problema para el país, además de las usuales advertencias a la austeridad fiscal, sigue siendo la violencia en los campos y, por tanto, la necesidad de invertir la ecuación. Pacificar el campo, crecer y mejorar la calidad de vida, mostrándose poco conmovida por la amenaza de revolución. Por otra parte la SAC, en franca oposición a la medidas reformistas, se siente obligada a advertir que “una cosa es Lenin y Moscú, otra el Evangelio y Roma”, y que el “materialismo histórico está entrando en nuestras mentes sin que se den cuenta”.<sup>31</sup>

Carlos Lleras Restrepo,<sup>32</sup> ex ministro de hacienda e impulsor de la reforma agraria, es el primero que va interpelar directamente al campesinado pobre, haciendo diferencia entre ellos y los grandes propietarios; aunque por las dudas, sigue recurriendo a la Iglesia Católica como legitimación

---

<sup>28</sup> *El Tiempo*, 2 de enero de 1963, p.1.

<sup>29</sup> *El Tiempo*, 23 de enero de 1963, p.1.

<sup>30</sup> *El Tiempo*, 7 de noviembre de 1962.

<sup>31</sup> *Revista Nacional de Agricultura*. N° 687, julio de 1962.

<sup>32</sup> *El Tiempo*, 7 de noviembre de 1962.

de su propuesta. Pero, a pesar de que también esgrime la revolución como amenaza ante los poseedores, dirige su discurso al pueblo y “llama a su vigilancia y organización”. Esta operación será más visible durante su gobierno.

Desde el punto de partida que ejemplificamos con el Debate sobre el hombre colombiano, hasta el gobierno de Lleras Restrepo, se produce un cambio en la concepción del desarrollo, y dentro de él, del papel del Estado en lo social.

### **La ruptura de Carlos Lleras Restrepo**

La innovación de Lleras Restrepo estará en su intento de articulación de las necesidades de los distintos grupos sociales en la idea de desarrollo. “Estamos pidiendo a la Nación que permita que el mejoramiento económico se produzca en los sectores más atrasados” -dirá en septiembre de 1966-, “Porque la demanda de esos sectores sí puede ser en gran parte satisfecha con la producción nacional”,<sup>33</sup> pues el crecimiento del consumo de las clases más pobres significará el impulso general a la economía.

Así todo, el presidente Lleras Restrepo no se apartará del leitmotiv de la época: la urgente necesidad de que el Estado lidere reformas sociales que se constituyan en cortafuegos de la revolución. En ese marco, propone una serie de medidas que se asimilan al programa de la Alianza: reforma agraria, masificación de la educación, capitalización campesina, combate al desempleo, etc., esperando que, por medio de la intervención activa del Estado en la promoción social, se pueda “incorporar a la vida económica y cultural del país los grandes sectores marginales de la población colombiana”.

La política social, definida ahora como combate a la marginalidad, va a encontrar en la Alianza para el Progreso un importante apoyo, ya no en términos laudatorios a la generosidad del presidente Kennedy, sino como un plan de ruta para el desarrollo económico colombiano. En esa estrecha colaboración con la Alianza, el “nacionalismo bien entendido” significará “cultivar rasgos tradicionales del carácter colombiano” acordes a los nuevos tiempos, que se resumen en el desarrollo educativo del país y en una democracia más igualitaria.

En esta perspectiva, la cuestión social es vista ya no en clave moral como durante el gobierno de Valencia, sino en clave de desarrollo, pues “se trata de incorporar a la vida económica a las masas más marginales” con su efecto positivo en la reactivación económica del país. En resumen, se necesita una profunda transformación social, que amparada en las teorías del desarrollo, rompa el círculo vicioso existente entre marginalidad, explosión demográfica –concepto que cada vez pesa más en el diagnóstico- y revolución.<sup>34</sup>

Por tanto, si Lleras Restrepo introduce la novedad de incorporar como destinatarios de su discurso a los sectores populares proponiéndoles la organización tutelada por el Estado, mantiene vivo el recuerdo de la amenaza para los paradesinatarios<sup>35</sup> que son interpelados como el pas. Sin embargo, esos paradesinatarios –fundamentalmente las corporaciones económicas- no parecen reconocer la validez de este diagnóstico, como lo ejemplifica la ANDI en su oposición a los seguros de vejez, invalidez y muerte, o a la economía planificada.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> *El Tiempo*, 15 de septiembre de 1966.

<sup>34</sup> *El Tiempo*, 15 de septiembre de 1966.

<sup>35</sup> El concepto de paradesinatario es definido por Verón (1987) como aquellos a quienes el discurso político trata de convencer. Según Verón para que exista un discurso político se necesita un adversario, un nosotros y un paradesinatario.

<sup>36</sup> *El Tiempo*, 15 de octubre de 1966.

Para la ANDI, la intervención estatal –base del nuevo programa desarrollista- es producto de la carencia del Estado de “una clara idea de su misión”. Para los industriales, ese “confusionismo del Estado [en referencia a sus intentos reguladores] impedía el funcionamiento de la actividad privada que no puede desenvolverse con libertad y con holgura por la presencia incongruente y perturbadora del funcionarismo oficial”.<sup>37</sup> Sin oponerse totalmente a la Reforma Agraria, la SAC tampoco ve con buenos ojos el programa del presidente Lleras Restrepo y su intento de fortalecer el Estado. Igual que para los industriales, para los grandes agricultores es necesario precisar –restringir- sus funciones. En 1967 afirmarán que “Si tratamos de precisar la función del Estado en materia tan importante como la propiedad rural nos encontramos con una serie de incógnitas que lógicamente nos llevan a la indecisión, sin lograr saber dónde acaba el intervencionismo de Estado y donde empieza el de índole socialista”.<sup>38</sup>

En clave de desarrollo planteará también el Ministro de Trabajo, Augusto Noriega, su política laboral. Esta se dirigirá a vincular a la actividad económica a las masas marginadas, “a millones de colombianos que hoy no disponen de nada, faltos de recursos, faltos de protección”.<sup>39</sup> Dos elementos que signarán la concepción de la cuestión social en la segunda mitad del Frente Nacional, estarán presentes: superación de la fractura social por la integración al mercado de grandes sectores de la población, y la acumulación de carencias como requisito para ser considerado destinatario del esfuerzo integrador. Ambos, enmarcados en un discurso técnico que no da espacio a la presencia de lo político en el manejo de la conflictividad social. Los trabajadores urbanos, por ejemplo, que ya hacen parte del mercado de trabajo, no cumplen esas características. Los conflictos laborales son atendidos por el Ministerio con esa lógica: la posición gubernamental frente a las huelgas será tomada ad hoc con base en un estudio técnico de los salarios y de los costos de las empresas; si los salarios no han disminuido, la huelga no será permitida.

Sin embargo, la radicalización de la oposición de las corporaciones de la producción –especialmente la SAC, pero no únicamente- a la reforma agraria –programa bandera del gobierno-, obligará al presidente Lleras Restrepo a introducir un lenguaje más confrontativo y a definir un adversario: los terratenientes y “sus personeros parlamentarios” que se oponen a que los campesinos mejoren sus condiciones de vida.<sup>40</sup> En ese contexto, Lleras Restrepo mencionará al pueblo colombiano, en oposición a “unos pocos privilegiados”, operación que el presidente puede efectuar en la medida en que ya le ha concedido una entidad moral a ese pueblo que trasciende la sumatoria de handicaps que condicionarían su existencia a una necesidad de salvación externa –discurso moral asistencial-, para descubrir capacidades de autoorganización que se resolverían en la creación de las Juntas de Acción Comunal y en la Asociación de Usuarios Campesinos. Mecanismo tardío de legitimación que no impedirá que un par de años después, el candidato del Frente Nacional –Misael Pastrana Borrero- esté a punto de sufrir una derrota electoral ante el exdictador populista Gustavo Rojas Pinilla.

En resumen, será Carlos Lleras Restrepo quien introduzca el moderno discurso del desarrollo, y con él, los argumentos tecno-científicos, como el que proporcionaría la ciencia de la economía agraria. Esta articulación se cierra en el fortalecimiento del Estado.

La gran dificultad que debió enfrentar Lleras Restrepo –y que en última instancia ocasionó que muchas reformas, entre ellas la agraria, fueran neutralizadas en el momento de su aplicación- es que

---

<sup>37</sup> *Revista ANDI*, 1966 N°2.

<sup>38</sup> *Revista Nacional de Agricultura*. Julio de 1967, N° 746.

<sup>39</sup> *El Tiempo*, 26 de diciembre de 1966.

<sup>40</sup> *El Tiempo*, 2 de marzo de 1967.

su discurso modernizador careció de soporte político. El pacto de alternancia en el gobierno firmado entre liberales y conservadores y materializado en el Frente Nacional, inhibió la interpelación partidaria como sustento de sus ideas de cambio. La tradición política colombiana desestimaba al sujeto popular como actor decisivo en las confrontaciones políticas, mientras que las élites de poder nunca aceptaron de buen grado la regulación estatal. En esas condiciones, el discurso técnico del desarrollismo llerista careció de un interlocutor que diera soporte a sus ideas reformistas. Cuando la reforma agraria se vio definitivamente obstaculizada por los poderes regionales, Lleras Restrepo apeló a la Asociación de Usuarios Campesinos, nacida bajo la tutela estatal. Apelación tardía; la fractura de la sociedad colombiana se había profundizado y los actores armados ya habían cooptados esos espacios.

En 1970 finalizó el Frente Nacional y también el impulso desarrollista en la región. Las reformas iniciadas por Lleras Camargo y Lleras Restrepo fueron decayendo lánguidamente bajo el gobierno liberal de López Michelsen. La segunda de la mitad de los años ochenta estuvo marcada por intentos redistribucionistas en medio de una nueva ola de violencia política. En la década siguiente esas iniciativas serían olvidadas, al tiempo que se iniciaba otro proceso de reformas del Estado, éstas sí con el apoyo de las élites. Entre tanto, la sociedad comenzaba una espiral de violencia que aún no ha finalizado.

### **A modo de conclusión**

En resumen: el desarrollismo coincidió en Colombia con el pacto consociacional conocido como Frente Nacional. Con él se inició un importante proceso de racionalización del Estado y de reformas sociales tendientes a relegitimar el sistema de dominación luego del ‘derrumbe parcial del Estado’ que significó La Violencia. En ese marco, la Alianza para el Progreso se constituyó en la principal cantera discursiva de donde las élites reformistas colombianas extrajeron sus argumentos legitimadores.

Las reformas sociales abarcaron distintos ámbitos: impulso a la inversión en educación pública, en saneamiento básico, planes de vivienda, protección de accidentes de trabajo y pensiones de invalidez, vejez y muerte. Sin embargo, a pesar del fuerte incremento del gasto público, ninguna de esas medidas llegó a tener cobertura universal y, hay acuerdo entre los investigadores, que los principales beneficiarios fueron las clases medias urbanas y los obreros formales que constituían un porción minoritaria de la PEA.

Pero, el gran desafío que enfrentó el discurso del desarrollo de mitad de siglo, fue la reforma agraria: la cuestión social por excelencia. En ella coincidían la necesidad de desactivar la insurrección campesina, la relegitimación del sistema de dominación y los postulados más “progresistas” de la Alianza para el Progreso.

Esta configuración implicó una mutación del discurso sobre lo social en las élites estatales.

La reciente experiencia de La Violencia introdujo nuevos términos en la discusión de las reformas sociales. Los sectores modernizadores en el Estado vieron en ella el riesgo de la fractura social, y la consideraron una condición connatural al atraso, además de una amenaza siempre latente al orden. Las condiciones de inestabilidad continental y la política hemisférica de la Alianza para el Progreso, intersecaron con el intento de construir un discurso que legitimara ante los grupos económicos, la intervención del Estado en la regulación social.

En sus inicios el Frente Nacional presentará la cuestión social como suma de deprivaciones – incluyendo carencia de humanidad- y amenaza de insurrección. Esta elección discursiva impedirá interpelar directamente a los sujetos de la transformación, constituyéndose en un obstáculo fundamental para construir un discurso estatal sostenido por el respaldo popular.

El resultado fue la paradoja de una interpelación política que prescindió del pueblo, para reemplazarla con una interpelación a las mismas clases poseedoras que tradicionalmente se habían opuesto a la regulación estatal y que estaban acostumbradas, como en el caso de la Federación Nacional de Cafeteros<sup>41</sup> o de los templos del trabajo en Antioquia, a encargarse por sí mismas de la seguridad social de sus trabajadores o afiliados. Esta interpelación se quedó así sin destinatarios,<sup>42</sup> pues las corporaciones desconfiaban profundamente de cualquier intervención estatal, condenando de esa forma las reformas legitimadoras a una inexorable timidez o al empantanamiento en su reglamentación.

Como mencionamos, la idea de desarrollo comenzó a circular con fuerza en Colombia a partir de 1961, con la Carta de Punta del Este, constituyéndose en un elemento importante para cambiar la definición de lo social con la que había comenzado el Frente Nacional. Las metas de la Alianza coincidían con las necesidades de legitimación que tenía el Frente. Pero el desarrollo, a pesar de que Colombia fue un fiel aliado de la Alianza para el Progreso, sólo aparecerá como horizonte en el tercer gobierno del Frente Nacional, con el presidente Carlos Lleras Restrepo.

Desde el comienzo de su mandato, Carlos Lleras Restrepo rompe la cadena de equivalencias entre campesino y barbarie, y abandona la apelación a la responsabilidad moral de las clases dirigentes. Los sujetos de la cuestión social son, en su discurso, prioritariamente los agricultores humildes y los marginados del mercado.

El desarrollo se constituyó en el nuevo horizonte, junto con el énfasis en lo técnico enfrentado a lo político. En la medida en que Lleras Restrepo abandona la interpelación a la “responsabilidad moral” de las clases poderosas, toma más fuerza la idea de desarrollo como camino a la democracia igualitaria por medio de la integración al mercado, lo que de hecho significó abandonar la mirada de lo social como acumulación de carencias y atención médica.

Este giro discursivo implicó un cambio en la concepción de lo popular: de rebaño a dirigir, de masa a redimir, ahora se le concedía cierta autonomía moral, manifestada en la autoorganización en las Juntas de Acción Comunal y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos. Sin embargo, limitado por las características de la configuración sociopolítica colombiana, este giro no se tradujo en un apoyo político activo.

La negativa a una interpelación al sujeto popular —que es también una negativa a reconocer un status político a las reformas sociales— puede estar en la base de los problemas que enfrentó el Frente Nacional para una construcción hegemónica que avalara sus reformas.

Sin la interpelación política al pueblo, es decir sin constituirlo como lugar simbólico de representación de los intereses de los grupos más pobres, sin la posibilidad de asociar las reformas a banderas partidarias contra los adversarios de la ‘reacción’ por la interdicción al conflicto político que interpuso el pacto consociacional que fundó el Frente Nacional, y con la fuerte oposición de los gremios económicos, la articulación de un discurso hegemónico sobre lo social, fue imposible.

Así, el proyecto desarrollista no sólo fue incapaz de instalar la idea de nación y las solidaridades que ella lleva consigo, sino que tampoco logró afirmar la autonomía del Estado ante las corporaciones económicas, pues ello implicaba indefectiblemente amenazar el modelo liberal de desarrollo.

---

<sup>41</sup> Hay una nutrida bibliografía sobre la Federación Nacional de Cafeteros y, en general sobre los industriales antioqueños, y su desconfianza de la acción estatal. Entre otros puede consultarse Hartlyn (1993), Urrutia (1983) y Palacios (1983). Sobre los templos del trabajo, Rojas (2004).

<sup>42</sup> El destinatario del discurso político es aquel que ya está convencido de las razones del enunciador. El discurso del Frente Nacional se dirigiría a lo que Verón (1987) llama los paradestinatarios, es decir, aquel que precisa ser convencido. O, a veces, a los adversarios.

De esta forma, la ofensiva neoliberal de la década de los noventa, encontró una situación fértil en un Estado que nunca había logrado consolidarse. Las reformas de los noventa pasaron así casi inadvertidas para la discusión pública, mientras que los grupos de poder económico se sumaron a ellas. Entre tanto la sociedad se desinstitucionalizaba aceleradamente.

Toda vez que este es un working paper quisiéramos concluir con dos hipótesis, una de carácter histórico y otra de carácter general.

La primera es que, contra lo que se suele sostener, el Frente Nacional enfrentó serios problemas para la construcción de una nueva articulación hegemónica. El fracaso de las iniciativas reformistas que propusieron los presidentes durante el período estudiado, especialmente los gobiernos liberales, tanto en la autonomización del Estado, como para fundar un nuevo pacto de dominación alrededor de lo social y el desarrollo, está íntimamente asociado a las dificultades de legitimación que presentó un discurso que se negó a interpelar al pueblo.

La segunda, más general y más abierta, es que el estudio de las reformas del Estado debe enfrentarse, necesariamente, en el marco de las investigaciones sociohistóricas. El aparente éxito de su implementación no debe hacer olvidar que ellas no responden únicamente a la racionalidad sistémica, sino a lógicas más complejas. Los logros –en un sentido neutro del término– en su imposición, no garantizan de manera alguna su continuidad en el tiempo si no se sostienen en configuraciones políticas de largo alcance.

## Referencias bibliográficas

- Ahumada, Consuelo (1996). *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. El Ancora, Bogotá.
- Ayala, Ulpiano (s/f). “Capítulo 1. Introducción a la seguridad social y a los seguros sociales” en Rodríguez, Oscar; Arévalo; Decsi; Ayala, Ulpiano y Arévalo, Edgar. *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia: 1946-1992*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo-Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Ayala, Roberto y Reuben, Sergio (1996). Transformaciones en la Política Social y en las Estructuras Sociales Centroamericanas. En *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- Bejarano, Ana María y Segura, Renata (1996). El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional. En *Controversia*, N° 169, Cinep, Bogotá, pp.9-35.
- Castel, Robert (1997 [1995]). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires.
- Corredor, Consuelo (1992). *Los límites de la modernización*. Cinep-Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Delpar, Helen (1994). *Rojos contra azules*. Procultura, Bogotá.
- Díaz Arenas, Pedro Agustín (1988). *Relaciones internacionales de dominación. Fases y facetas*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Echeverri Uruburu, Álvaro (1987). *Elites y Proceso político en Colombia (1950-1978)*. Fundación Universitaria Autónoma de Colombia, Bogotá.
- González, Fernán; Bolívar Ingrid y Vásquez, Teófilo. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*.: Cinep, Bogotá.
- Hartlyn, Jonathan (1993). *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Tercer Mundo, Bogotá.
- Hernández, Mario (2004). *La fragmentación de la salud en Colombia y Argentina. Una comparación sociopolítica, 1880-1950*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Kalmanovitz, Salomón (1986). *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*. S. XXI, Cinep, Universidad Nacional (2ª ed.), Bogotá.

## Elites, cuestión social y reforma agraria en el desarrollismo colombiano

### Arturo Claudio Laguado Duca

- Laguado Duca, Arturo Claudio (2006). *La construcción de la cuestión social en el Frente Nacional*. Controversia N° 186. CINEP. Junio, Bogotá, pp. 55-74.
- Morales Benítez, Otto (1986 [1964]). *Alianza para el progreso y reforma agraria*. Universidad Central (2° ed.), Bogotá.
- OEA (1961). Secretaría General, Organización de Estados Americanos. *Alianza para el Progreso. Documentos oficiales de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial*. Punta del Este, Uruguay del 5 al 17 de agosto.
- O'Donnel, Guillermo (1992). *Delegacy Democracy?* Working Papers N° 172. March. University of Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Palacios, Marco (1983). *El café en Colombia, 1850-1970. Una historia económica, social y política.*: El Colegio de México-El Áncora ed., Bogotá
- Palacios, Marco (1995). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Norma, Bogotá Pécaut, Daniel (1987). *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*. Siglo XXI, Bogotá.
- Pécaut, Daniel (1989). *Crónica de dos décadas de política colombiana*. Siglo XXI (2ª ed.), Bogotá.
- Revéiz, Edgar (1985). “Evolución de las formas de intervención del Estado en la economía en América Latina. El caso colombiano” en BEJARANO, Jesús Antonio. *Lecturas sobre economía colombiana*, siglo XX. Procultura, Bogotá.
- Rist, Gilbert (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Los libros de la catarata, Madrid.
- Rojas, Cristina (2004). “Citizenship and the Social Question in Latin America”, artículo presentado a la conferencia: *Welfare State Restructuring: Processes and Social Outcomes*, September 2-4. Mimeo, Paris.
- Rodríguez, Oscar (2001). “La difícil consolidación de un Estado de bienestar en *Desarrollo Económico y Social* en Colombia Siglo XX. Gabriel Misas Arango (ed.). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
- Urrutia, Miguel (1983). *Gremios, Política Económica y Democracia*. Fondo Cultural Cafetero, Bogotá
- Verón, Eliseo (1987). “La palabra adversativa” en *El discurso político. Lenguaje y acontecimientos*. Verón et al. Hachette, Buenos Aires