





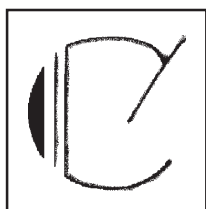
# LA CONSTRUCCIÓN DE LA CUESTIÓN SOCIAL EN EL FRENTE NACIONAL\*

POR ARTURO CLAUDIO LAGUADO DUCA<sup>1</sup>

\* Artículo recibido en abril de 2006.  
Artículo aprobado en junio de 2006.

<sup>1</sup> Profesor Asociado. Departamento de Sociología. Universidad Nacional de Colombia.

## INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>



Como es conocido, el Frente Nacional surgió como una gran solución consociacional al gobierno de facto del general Rojas Pinilla. El nuevo acuerdo logrado entre las elites no sólo buscaba superar el período autoritario

de Rojas que, con tintes plebiscitarios, había movilizó parte de la población popular en Colombia, sino también buscar la “reconciliación nacional” –como se decía en la época– después de que la cruenta lucha entre los partidos Liberal y Conservador degenerara en una guerra civil –conocida como La Violencia– que arrojara el trágico saldo, entre 1949 y 1953, de más de 200.000 muertos.

El nuevo régimen, en su necesidad de relegitimarse como gobierno de coalición, no podía recurrir ya a “los viejos y queridos odios” que desde el siglo XIX se asociaban a las banderas liberales y conservadoras. Ahora las colectividades, antaño enfrentadas, iniciaban un proyecto conjunto que hegemonizaría la vida política colombiana entre 1958 y 1974: el Frente Nacional. Éste iniciará una gigantesca tarea de modernización estatal –especialmente durante las presidencias liberales de Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo– en el marco de lo que algunos analistas llamaron una democracia restringida. La modernización, ahora denominada desarrollo y auspiciada en todo el mundo por la incontestable hegemonía de Estados Unidos (Rist, 2002), se constituyó en uno de los marcos legitimadores del proyecto del Frente Nacional.

Las circunstancias internacionales repercutieron directamente en Colombia. La iniciativa contrainsurgente diseñada por Estados Unidos a principios de los años sesenta buscó, mediante el desarrollo, la superación del terreno fértil que, se creía, significaba la pobreza para las aventuras comunistas en América Latina. Esa iniciativa fue conocida como la Alianza para el Progreso, de la cual Colombia fue participante ferviente.

En el marco proporcionado por la Alianza para el Progreso y la necesidad de aclimatar la paz entre los partidos en un ambiente de desinstitucionalización generalizado luego de La Violencia, se inscribe el Frente Nacional y su intento modernizador. Es en éste que las elites de gobierno asumirán la cuestión social como un reto poderoso en el proceso de construcción estatal que se inicia en 1958.

Desde esta lógica es de fundamental importancia estudiar los discursos sobre los que se sustentó el proyecto del Frente Nacional. En la medida en que dicho proyecto fue concebido como un gran intento modernizador y relegitimador del sistema de dominación, luego del “derrumbe parcial” del Estado que implicó La Violencia; la cuestión social se constituye, por derecho propio, en un indicador fundamental del pensamiento de las elites sobre la naturaleza de esa legitimación. Alrededor de ella –aunque no únicamente– se enfrentarán los tímidos intentos estatistas de algunos gobiernos con los representantes de los gremios, fuertemente comprometidos con el modelo liberal de desarrollo.<sup>3</sup> Como en la mayoría de los estados nacionales modernos, a partir de la institucionalización de los derechos sociales en Occidente, los conflictos de hegemonía relacionados con la política social están en la base misma de la legitimación del Frente Nacional.

Pero la adopción de políticas sociales en las distintas sociedades nacionales no se puede concebir como una respuesta técnicamente orientada a la emergencia de un problema social, o como pura imposición de organismos internacionales. Tanto la definición de quiénes son objetivo de estas políticas, así como las soluciones que se proponen, se constituyen en un campo de conflictos de hegemonía que, además de estar relacionados con intereses económicos y burocráticos, expresan una concepción del tipo de ligadura que debe unir al cuerpo social, i.e. la solidaridad nacional. El alcance que se le dio a los derechos sociales es una expresión de la manera en que las elites concibieron el lazo social. La pregunta por las políticas sociales debe dar paso, entonces, a una más general: ¿cómo se construyó la cuestión social en un período determinado?

De la concepción sobre la cuestión social – especialmente marcado por el tema de la Reforma Agraria– y sobre todo de las narrativas que usaron las elites de gobierno en la defensa de las posiciones en pugna, trata este trabajo. Creemos que este es un campo privilegiado para mapear las distintas ideas de las elites en este período clave de la historia colombiana, toda vez que la discusión de la cuestión social implica revisar la noción misma de ciudadanía en tanto componente fundamental del Estado nacional (Rosanvallon, 1995).

Por tanto, el punto de partida de este trabajo es que las concepciones de las elites dirigentes sobre “lo social” están estrechamente relacionadas con la idea de ciudadanía, nación y el papel que debe cumplir el Estado en la regulación de la sociedad.

Así expresada, la cuestión social aparece como el resultado de la problematización que hace una sociedad sobre las interdependencias que se tejen en su interior y la manera de manejarlas. Toda vez que la sociedad moderna se constituye sobre el mito de la igualdad jurídica conviviendo con las diferencias económicas en un mundo con una multiplicada división del trabajo, la pregunta por la cuestión social se refiere –como bien lo diagnosticara Durkheim– a cómo lograr solidaridades entre diferentes que reemplazan las yuxtaposiciones mecánicas entre iguales. Para Durkheim, el Estado –como órgano del pensamiento social– jugaba un papel fundamental en el mantenimiento de esa unidad en la diferencia (Castel, 1997, 278).

Pero las solidaridades que se establecen en las sociedades complejas no se articulan mecánicamente de acuerdo con posiciones de sujeto firmemente establecidas en la estructura social. De acuerdo con la perspectiva abierta por Gramsci,<sup>4</sup> sostenemos que

su articulación es fundamentalmente contingente. Y este proceso de articulación contingente refiere a la hegemonía. Procesos de hegemonía que están en directa relación con la legitimación del Estado capitalista en su búsqueda de orientar y construir un proceso de significación que –disolviendo discursivamente la fractura de la sociedad– rearticule la diferencia social en un movimiento que reintroduzca la cohesión social (Grassi, 2003,15).

A ese intento de superar la fractura de la sociedad en la imagen de la comunidad política que es representada por –y en– el Estado, refieren la cuestión social y la concepción de ciudadanía que se relaciona con ella, toda vez que su discusión implica definir quiénes son los miembros de la comunidad política, qué calidades son necesarias para adquirir esta membresía y qué derechos se derivan de ella.

La definición de cuáles son los alcances de esta fractura, quiénes son los responsables de ella y cuáles las alternativas que una sociedad se propone para superarla, no deriva de un proceso de acuerdo comunicativo donde un saber científico puesto por fuera de las avatares cotidianos podría dar las fórmulas correctas. Los problemas sociales –*qua* problemas– y sus respuestas, son dependientes de los procesos de hegemonía que los construyen. Los sufrimientos de un grupo social –como lo expresa Grassi (ibíd., 22)– no se constituyen en problema social como resultado de sus características intrínsecas, sino que, o son el resultado de una definición previa del grupo como problemático por unos agentes determinados que logran establecer una equivalencia entre el sufrimiento del grupo y los problemas de la sociedad como un todo, o son el resultado de una percepción de amenaza al sistema de dominación.

<sup>2</sup> Este artículo es un avance de la investigación “Elites y política social durante el desarrollismo en Colombia y Argentina”, cuya primera etapa fue financiada por la DIB de la Universidad Nacional de Colombia. Agradezco la colaboración de Claudia Delgado.

<sup>3</sup> El concepto de modelo liberal de desarrollo, refiere a una peculiar estructuración de las relaciones entre el Estado y los gremios económicos, caracterizada no sólo por la oposición a toda forma de intervención estatal, sino por su independencia de los partidos políticos para imponer su agenda al Estado y, en el límite, como con la Federación Nacional de Cafeteros, por la apropiación de funciones públicas. Para una discusión ver: Pécaut, 1987; Palacios, 1983; Corredor, 1992.

<sup>4</sup> No tenemos acá espacio para discutir el concepto de hegemonía, pero en lo fundamental nos apoyamos en Laclau (1996, 2002, 2006)

Es decir, la definición de la cuestión social es el resultado de conflictos de hegemonía que se resuelven en arreglos más o menos duraderos en el tiempo y que se traducen en políticas de Estado por el mecanismo de articular, en un discurso de forma universal, una sumatoria de intereses particulares.

En esta lógica, la definición de la cuestión social es, fundamentalmente, un combate discursivo que no debe ser visto como una respuesta superestructural a un campo de conflictos reales, olvidando que los discursos tienen un importante aspecto performativo: el sólo hecho de plantear nuevas problematizaciones implica definir y delimitar problemas que hasta entonces no eran tenidos en cuenta; dicho sin ambages, que no existían para los actores anteriormente. No es la pobreza la que crea un cuerpo de expertos e instituciones que se dedican a estudiarla y “combatirla”; sino que es la aparición de la pobreza como problema la que crea las instituciones y saberes destinados a enfrentarla.

Y en tanto juego discursivo, su aprehensión solo puede darse en la perspectiva diacrónica, puesto que el juego y las estrategias que en él se comprometen, se despliegan en el tiempo (Verón, 1987). De ahí que el material empírico que abordamos en este estudio sea el de los discursos producidos por el Frente Nacional sobre la cuestión social, para aprehender la lógica de su construcción y algunas consecuencias pragmáticas que de ella se derivan.

Dos concepciones teóricas –que no tenemos tiempo de desarrollar acá– guían la aproximación que sigue: el estudio de la hegemonía como articulación discursiva de una cadena de representaciones equivalentes –según la postulación de Ernesto Laclau– y la teoría de la enunciación del discurso político propuesta por Eliseo Verón.

Con base en lo anterior, examinaremos los rasgos más prominentes de la construcción de la cuestión social –entendida como cuestión política y no como la sumatoria de las políticas sociales– durante los tres primeros gobiernos del Frente Nacional (Alberto Lleras Camargo, Guillermo León Valencia, Carlos Lleras Restrepo). Este período, correspondiente al auge del desarrollismo en la versión de la Alianza

para el Progreso, nos permite ver la cuestión social en el marco de la relegitimación desarrollista que ésta impulsó en el Continente. Para ello se usó como material de análisis las intervenciones de los presidentes de la República –lugar de enunciación política por excelencia– y, ocasionalmente, de algunos altos funcionarios de gobierno, cuando se les puede considerar como enunciadores equivalentes. También se ha recurrido a intervenciones de los gremios cuando se quería mostrar las dificultades de construcción hegemónica con que se enfrentó el Frente Nacional.

Para destacar la evolución de la construcción de la cuestión social se siguió una presentación cronológica en la exposición. Sometidos al carácter empíricamente abierto del análisis del discurso, esta exposición, a veces zigzagueante, irá cobrando sentido a medida que unos temas se afirmen en el nivel de los contenidos, mientras otros van cayendo en desuso sin desaparecer completamente. Las fuentes usadas fueron el diario bogotano *El Tiempo*, la *Revista de la Federación Nacional de Cafeteros*, la *Revista Nacional de Agricultura de la Sociedad Colombiana de Agricultores* (SAC) y la *Revista de la Asociación Nacional de Industriales* (Andi). De todas ellas se hizo una revisión exhaustiva del período en mención, aunque en el caso de las revistas, la inexistencia en archivo de algunos números originó una suerte de selección aleatoria.



## LA DEFINICIÓN DE LA CUESTIÓN SOCIAL

El período que se abre en 1958 con el Frente Nacional estará marcado por el tema de la violencia 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 agricul-

tores se denominará “inseguridad rural”. Entendiéndola como delincuencia rural, consideraron que ésta

*“era un síntoma y que 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 de 1930, 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 Cristina Rojas llama una “ciudadanía desinfectada”– más que en el derecho a la salud.<sup>5</sup> Pero la conclusión de la SAC aporta una novedad: los problemas médicos y morales de los pobres rurales se asociaban ahora a la delincuencia rural, i.e. a la violencia en el campo. Poco después, la oratoria de un representante liberal lo expresará de manera más florida.

El 26 de agosto de 1958, el diario liberal *El Tiempo* destacaba en primera página el rotundo éxito que había tenido el “Debate sobre el hombre colombiano” planteado por el representante Luis Guillermo Echeverri. Más allá de los méritos intrínsecos que pudiera tener la retórica del representante, su interés está en que destaca los grandes temas de discusión con que será abordada la cuestión social a comienzos del Frente Nacional, y algunas de las líneas argumentativas que perdurarán por buen tiempo.

Desde el inicio de su larga intervención, Echeverri se ve en la necesidad de recurrir a la ciencia –en este caso bajo la forma de las teorías de los sociólogos– para explicar esa “cosa enferma, desnutrida e ignorante”<sup>6</sup> que es el hombre colombiano. Así, de la mano de la ciencia y “con el perdón de la señoras y los menores”, e inspirado en Hipócrates, Ovidio, Platón y Lucrecio, el orador encuentra en Colombia el papel nefasto cumplido por el medio natural, basándose en el principio de que los pueblos que no tienen que batallar contra la naturaleza no se superan, pues “los suelos fructíferos reducen la capacidad de lucha y su rendimiento”, constatando “la conocida tesis” que demuestra la influencia de la geografía en el hombre.

Esa “cosa enferma” que es el hombre colombiano plantea un doble desafío para los “ricos que no quieren oír”: una obligación moral y una respuesta pragmática. La revolución social –como contraparte de la cuestión social– sería el resultado catastrófico de su sordera.

La exposición del representante continúa con un interludio alusivo a los chibchas, quienes inmortalaban a la gente, y a su dios “de los pintores y los borrachos” (sic), Chibchacún. De allí, el discurso lo lleva al tema del Estado “cantinero” (que se mantiene con la producción de licores) y, sin solución de continuidad y más importante, a la continuación de aquellos sacrificios humanos por parte de dictado-

<sup>5</sup> Rojas (2004) asocia esta concepción de pobreza y enfermedad con leyes como la 114 de 1922 que fomentaban la inmigración. De acordar con Rojas, esto marcaría un cambio con la percepción de la mezcla racial y el desinterés por la inmigración que caracterizó el proyecto regenerador de finales del siglo XIX (Laguado, 2004).

<sup>6</sup> Todas las referencias a este debate son de *El Tiempo*, 26 de agosto de 1958.

res que “tienen casa en Melgar y que tiran a la gente de los aviones”, en referencia al recientemente depuesto gobierno populista de Rojas Pinilla. De esta forma el representante construye una cadena de equivalencias entre la cosa enferma, la tradición chibcha y el apoyo popular al dictador Rojas Pinilla.

Hasta ahí, el discurso de Echeverri gira en torno a las distintas cualidades del otro construido en una lógica étnica; pero cuando introduce el tema de un “fuerte regionalismo que no nos deja concernos a nosotros mismos y que dio origen a odios y rivalidades que ocasionaron la violencia”, se traslada a un nosotros inclusivo referido a la organización política, copartícipe de las causas de las miserias del hombre colombiano.

Parecería, por un momento, que con el nosotros va a surgir una mirada política<sup>7</sup> sobre el hombre colombiano para disolver esa fractura radical entre el ponente (enunciador desde la clase política) y el hombre colombiano que no es, en este caso, sino el campesino miserable. Pero este proceso de construcción del nosotros inclusivo en una única comunidad política, es rápidamente relegado a causas pre-políticas; en este caso el regionalismo y sus odios.

La geografía –apolítica y presocial– ha engendrado la violencia por dos cauces: impidiendo la autosuperación del hombre colombiano (el otro) y la intercomunicación entre nosotros. Una historia que también es de otros: sin organización social y con inclinaciones bárbaras (chibchas y dictadores), es el único momento en el que eventual y efímeramente la fractura de la sociedad se ve superada. La fractura de la sociedad se enuncia pero no se asume: el enunciador –la clase política– **no** es el hombre colombiano.

Este marco naturalizador inicial del hombre colombiano permite abordar la cuestión social como un problema originado fundamentalmente **allá** en el campo, escenario de La Violencia, la que fue interpretada como la irrupción de la barbarie pre-social en el sistema político.

Continuando con el discurso del representante liberal encontramos el recurso a la terminología científica que oscila entre la sociología y la medici-

na. Aquella población (cosa) se halla enferma –como lo muestran las tasas de mortalidad–, debido a la mala calidad de la vivienda campesina y al insuficiente presupuesto para sostener la salud.

De allí la solución propuesta: “una escuela de alta higiene para la preparación de personal técnico [con la cual] podría avanzarse en el campo de la defensa del hombre colombiano”. También se denuncia que “los niños de hoy no aprenden porque tienen hambre”. Con la siguiente comparación, se sugiere disolver momentáneamente la fractura social: “los niños de ahora no son lo que éramos nosotros: son quietos, pálidos, sin vigor, sin risa franca”, para saltar nuevamente a las causas médicas: dificultades de aprendizaje a pesar de los métodos modernos que “en cuatro meses podrían lograr que se aprenda a leer”. Pero, la crítica social se resuelve otra vez en un comentario moral: “se trata mejor al ganado de la oligarquía”.

No se trata de sobreestimar “El debate sobre el hombre colombiano” y la peculiar forma de argumentación de representante Luis Guillermo Echeverri, si no que en él, justamente por su estilo zigzagueante, podemos encontrar los principales temas que marcarán la época. Algunos de ellos heredados de la primera mitad del siglo XX, que relacionaba la pobreza –y por equivalencia la cuestión social– a un problema de índole médico asociado a la higiene y la nutrición. Y que, coherentemente, se resolvían en una mirada higienista de la sociedad acompañada, la mayoría de las veces, de una apelación moral al país, en tanto colectivo identificador por excelencia.

Algunos de estos temas sufrirán una considerable evolución durante el período que analizamos. Otros, en cambio, tenderán a permanecer, como el intento de despolitizar la discusión sobre la cuestión social para llevarla a un campo ambiguo donde se mezclan argumentos referidos a la administración, la ciencia y la moral.

En todo caso, lo que torna interesante al Debate es su posición “a caballo” entre dos épocas: la ya mencionada mirada tradicional de la cuestión social y la necesidad de relegitimación que sufre el siste-

ma 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 cuestión social.

Partiendo de una perspectiva “naturalizadora”, donde la cuestión social refiere a esa “cosa enferma” que es el hombre colombiano, se construyen una serie de equivalencias:

- La primera de ellas es la que se da entre barbarie, campesinado y pueblo, que llegaría a su paroxismo con la violencia campesina y, menos explícitamente, con el apoyo a dictadores como Rojas Pinilla.
- De allí se da un desplazamiento para presentar la cuestión social como un problema a resolver ante la caracterización de la situación como amenaza de revolución campesina. Revolución que se produciría por la confluencia de dos fuentes diferentes y complementarias: una, en estricta equivalencia con la anterior, de la ignorancia, que tornaría a los campesinos permeables a los cantos de sirena comunistas; la otra, de la actitud de “el país [que] ha estado sordo y ciego” ante la miseria –sobre todo moral– de los pobres.
- Este tratamiento de la cuestión social desemboca en dos abordajes posibles que se combinan: la llamada a la responsabilidad moral de los ricos por una parte, y a un tratamiento “científico”

–médico– de la cuestión social, por otra. Solo tangencialmente se aborda el tema en términos de derechos (aunque esto irá cambiando). Ambas soluciones implican una profunda despolitización de la cuestión social.

Esta construcción de la cuestión social es compartida por las clases poseedoras, como lo demuestra el editorial de la revista de los cafeteros de 1959, en su oposición a la regulación estatal de las cesantías rurales.

*“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 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 trahumancia, un motivo para el abandono del hogar, un acicate para el alcoholismo y la depravación. [...] La industria urbana ha*

*Aquella población  
se halla enferma  
debido a la mala  
calidad de la  
vivienda campesina  
y al insuficiente  
presupuesto para  
sostener la salud.*

*seleccionado la flor humana de la raza y dejado para el campo los residuos de las enfermedades tropicales, el analfabetismo, la invalidez y la ancianidad” (Revista Nacional Cafetera, vol. XV, no. 137, marzo de 1959)*

Sin embargo, al no coincidir con las derivaciones que hace del diagnóstico el representante Eche-

<sup>7</sup> Toda mirada política –moderna– implica la construcción de una imagen de pueblo que sea pasible de ser articulada en un discurso hegemónico. En ese sentido la naturalización es lo contrario de la política.



verri –la amenaza de nuevas explosiones de violencia–, la llamada a la responsabilidad moral de los ricos cae en el vacío. Para los cafeteros –como para los demás gremios– es mucho más preocupante la intervención del Estado que la revolución. La resultante es que lo único articulable en un discurso hegemónico, es la mirada médica de la cuestión social. Según un editorialista de la SAC

*“los estados antisociales están propiciados fundamentalmente por la desnutrición, la avitaminosis, las perturbaciones funcionales y especialmente hepáticas, que aunadas a la ignorancia y otros estimulantes sociales diversos, producen la inadecuación del sujeto para la vida en sociedad”*(Revista Nacional de Agricultura, no. 660, abril de 1960).

La SAC, retomará varias veces este tema. Unos meses después, la revista de los agricultores vuelve hablar de la enfermedad en contraposición a los derechos:

*“De nada vale la consagración de hipotéticos derechos, de presuntivas facultades, si el posible beneficiario de ellos es una entidad negativa; 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”* (ibíd., no. 663, julio de 1960).

Aquel “Debate” destaca también el difícil lugar del enunciador. Al despolitizar la cuestión social sus referencias son, en lo fundamental, a una alteridad total que no se puede superar con el juego de escondidas del representante Echeverri, quien entra y sale del nosotros inclusivo. Hipotéticamente se puede plantear que una operación de relegitimación planteada en esos términos está destinada al fracaso. Más allá de la importancia de los logros que haya alcanzado el Frente Nacional en este campo, la fractura de la sociedad colombiana no logra superarse en términos discursivos.

Los temas que enumeramos más arriba –el hombre colombiano, la revolución y la solución moral o médica–, tendrán distinta relevancia en el interjuego discursivo que implica el conflicto por la construcción hegemónica de la cuestión social.

Por la operación que acabamos de mencionar, tempranamente se define la cuestión social asociada a la definición del hombre colombiano como campesino bárbaro que debe ser redimido y alejado de las insinuaciones insidiosas de los revolucionarios. Su objeto está **allá**, en el campo, fuera física y simbólicamente del país. Coherentemente con acotar el problema social al ámbito rural, y en el marco de una fuerte ofensiva ideológica del desarrollismo<sup>8</sup> en el continente, se propone la reforma agraria.

Esta estrategia implica una definición diferente del problema social que la expuesta por la SAC y el representante Echeverri. Así, la imagen del campesino bárbaro sufrirá modificaciones. El presidente Alberto Lleras Camargo, en un discurso ante un auditorio de campesinos (*El Tiempo*, 23 de febrero de 1959), se permite apelar a un nosotros inclusivo al afirmar que “Colombia es una nación de campesinos” –entre los cuales obviamente no puede incluirse el hablante– para proponer una nueva lectura de la violencia. En ésta, la violencia ya no es 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 no permite atribuir responsabilidades políticas a nadie.

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 [...] como la nuestra”. 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 discursivo bastante difícil 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. Pero 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” (ibíd.).*

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, en todo caso, 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 confrontación política como fuente de legitimación.

Pero el desarrollo, en el discurso del Presidente, parece ser un fenómeno que se ha impuesto por sí solo, destruyendo las relaciones cortas entre patrón y campesino por la lógica del mercado. Antaño

*“existía la solidaridad y el hacendado cumplía con ese papel. El desarrollo cambió todo eso [...]; el hacendado se sometió a la contabilidad y la solidaridad se rompió, quedó el campo rindiendo de mala gana su tributo a una organización lejana e impersonal” (ibíd.).*

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” (ibíd.).*

El problema moral que antes fue definido como la barbarie rural, es complementado por el egoísmo de las clases poseedoras.

El “desarrollo” es entendido también como desarrollo de los medios de comunicación –de manera similar a como concebirá, poco después, la Alianza para el Progreso el cambio cultural–, 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” (ibíd.). 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, que-

<sup>8</sup> El desarrollismo, en sus distintas formulaciones, propuso la racionalización de los factores de producción, especialmente de la tierra. Este tema será retomado por la Alianza para el Progreso que le imprimirá un carácter de contención a la revolución.

nes 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” (*El Tiempo*, 19 de mayo de 1959).

Pero el argumento del desarrollo no desplaza inmediatamente la referencia al hombre colombiano; ésta se mantiene con connotaciones étnicas. El Ministro de Trabajo, Otto Morales Benítez, en su defensa de la reforma a la legislación laboral, que buscaba el fortalecimiento del sindicalismo –aunque limitado a los sindicatos de empresa– y la estabilidad en el trabajo, justifica las limitaciones en la autonomía sindical que contemplaba el proyecto –fuertemente resistidas por los sindicatos– con las características de los colombianos. Para él “es bien sabido que no sólo los trabajadores –sino también la casi totalidad de los colombianos– tenemos una tendencia a evadir la responsabilidad de lo que nos incumbe realizar” (*El Tiempo*, 25 de agosto de 1959). Ni siquiera Morales Benítez, defensor temprano del desarrollismo en Colombia, puede dejar de presuponer la naturalización de lo social en una retórica étnica. Pero, a diferencia de las referencias al problema campesino, no aparece aquí la otredad radical, y el discurso del ministro puede ser inclusivo sin grandes contradicciones.

El presidente Alberto Lleras Camargo, en un balance de su período de gobierno que *El Tiempo* titulará “El Frente Nacional ha arraigado más de lo que supone”, destaca el carácter fundacional del pacto político señalando que:

*“es duro decir que la política colombiana apenas está saliendo de ese atraso, que se caracterizó por el caciquismo en los campos y aldeas, por alianzas crudas entre el clero, milicias y terratenientes, por la prevalencia del feudalismo económico apoyado por el fanatismo religioso y la intransigencia partidista, por la oclocracia urbana gritona y agresiva, ejerciendo presión sobre las corporaciones públicas, amedrentando a los funcionarios y estimulando la huelga o cual-*

*quier forma de coacción multitudinaria”* (*El Tiempo*, 2 de enero de 1961).

Un nuevo elemento aparece en la cadena de equivalencias que se iniciaría con la ignorancia del hombre colombiano, barbarie, miseria y violencia. Ahora el atraso se refiere a la configuración política precedente al Frente Nacional, y la “oclocracia” urbana se incorpora como nuevo enemigo social junto con el feudalismo económico.

El Frente Nacional, como nuevo momento histórico, implica para el Presidente el paso de la violencia a la democracia, a la legalidad y al orden republicano contra la tiranía y el desorden. Sólo los comunistas –se supone que representantes de la “oclocracia urbana gritona y agresiva”–, que habían impulsado dos grandes huelgas a principios del año anterior, reinstalan la violencia (ibíd.).

Por tanto, el equilibrio social, entendido como falta de huelgas y sustracción de la política en el sindicalismo, constituyen el gran éxito del gobierno. Pero el gobierno del presidente Lleras Camargo no es insensible a la cuestión social, y menos aún al riesgo al que conduce este equilibrio inestable, producto de la pobreza anclada en la organización económica de país, “montada sobre conceptos de propiedad y uso de los bienes que no encajan en ningún tipo de sociedad contemporánea”.

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” (ibíd.).

Si bien Lleras Camargo continúa centrando la cuestión social en el mundo rural, oponiendo la “oclocracia” urbana al campesino sufrido, considera que la reforma agraria es “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.

Pero será su Ministro de Hacienda, Carlos Lleras Restrepo, en su intervención en el Congreso de la República en defensa de la reforma agraria (*El Tiempo*, 19 de enero de 1961) quien, trascendiendo los discursos morales, enfatizará en las características de proyecto nacional que tiene 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 pueblo o campesinos, para introducir determinaciones más técnicas y menos telúricas: él habla de aparceros y arrendatarios, lo que implica ya la determinación de un grupo de beneficiarios que introduce diferencias en el colectivo agricultores o campesinos.

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 (*El Tiempo*, 22 de abril de 1961), cuando

advierde que en su defensa de la reforma agraria no va a “seguir los caminos tortuosos que propone el senador Alvaro Gómez”, y por tanto no “va a hacer un debate político”. Su intervención estará fundamentada 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”. Con la alusión a la “reacción” – concretamente el senador Álvaro Gómez– aparece por primera vez un adversario político a la propuesta del gobierno.

Estas intervenciones de Carlos Lleras Restrepo marcarán un punto de inflexión en el debate político 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 Tiempo* y el director del Departamento Nacional de Planeación, Edgar Gutiérrez Castro, al informe Currie (*El Tiempo*, 16 de julio de 1961). Aunque su propuesta fue muy cuestionada, de este informe se retomó 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 Uruguay poco después, significó un fuerte impulso a este nuevo abordaje del desarrollo y sus componentes. La reunión de Punta del Este (1961), que formalizó la actividad de la Alianza, fue el otro motor de este cambio en el discurso.

En general, las reivindicaciones de los obreros urbanos contaron con menos apoyo gubernamental –discursivo– 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, el senador Adrián Arriaga afirmó que las críticas

*“se deben al deseo de que se establezcan normas laborales que ni siquiera existen detrás de la cortina de hierro, para desarticular nuestra economía, quebrar las empresas pequeñas, crear el caos al amparo de un creciente desempleo y cobrar luego los dividendos revolucionarios”* (El Tiempo, 18 de julio de 1961).

Definitivamente, la cuestión obrera nunca alcanza plena legitimidad como parte de la cuestión social, y sus reivindicaciones se asociaban más inmediatamente con infiltración comunista.<sup>9</sup>

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 consociacional, 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 logró el 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 de desarrollo 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 la articulación de otros enunciadores históricamente protagonistas del devenir político nacional: los grupos de poder, fundamentalmente los gremios económicos. ¿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 enunciación, 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”* (Revista Nacional de Agricultura, no. 678, octubre de 1961).

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 (*El Tiempo*, 15 de febrero de 1961).

En su discurso de posesión, el presidente Guillermo León Valencia señala que “el gobierno debe apoyarse en las clases medias y trabajadoras” y “apuntalar la paz como base del progreso”; promete además un gobierno con “sensibilidad social”, pues o “hacemos la transformación o padecemos la revolución” (*El Tiempo*, 8 de agosto de 1962). Es claro, entonces, que Valencia no le está hablando a los obreros –sino un poco más a las clases medias– ya que no son ellos quienes deben temer la revolución.

Por otro lado, la idea de sensibilidad social, a la que se le añade una constante referencia a la “transformación cristiana”, reemplaza –en el nivel de los contenidos del discurso– a una retórica de los derechos sociales como parte de la ciudadanía.

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 (Uruguay). Estando vedada la interpelación directa al pueblo como forma de legitimación por la misma estructura enunciativa que caracterizó al Frente Nacional, el presidente Valencia recurrirá a la Alianza y a la generosidad del presidente Kennedy. Así su llamado a consolidar la paz “se fundamenta en la necesidad de [...] desarrollar nuestras inmensas posibilidades y disfrutar de las ventajas que nos ofrece la trascen-

dental política de la Alianza para el Progreso” ofrecida por Kennedy.

El recurso a la Alianza –y a la generosidad del presidente Kennedy– se constituye 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 la pobreza. 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 siguen siendo ellas cuando trata de vencer 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 violenta]”, 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 *qua* 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 inmodesto ciudadano colombiano”. De esta manera la referencia a la Alianza –y al prestigio que se deriva de la figura de Kennedy– reemplaza a la interpelación popular como legitimador del discurso del gobierno.

El problema social es, otra vez, un tema de salud pública, dado por un diagnóstico acuciante

sobre el problema de salud, nutrición y hacinamiento en la ciudad, mientras que en el campo las condiciones de salud se vinculan con la productividad agraria. La solución también es médica: ampliar la cobertura hospitalaria.

Unos meses después, en su discurso de inicios de 1963, 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”* (El Tiempo, 2 de enero de 1963).

Para lo cual propone abaratar los costos de los medicamentos por medio de la producción de genéricos, prometiendo que “Hasta en la más humilde aldea habrá servicio médico en el presente año”, gracias al servicio rural que deberán desempeñar en adelante los estudiantes de medicina. Más allá de la desproporción entre solución y diagnóstico, parece haber cierta coherencia entre la concepción médica de la cuestión social con el tipo de soluciones que se proponen.

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” (*El Tiempo*, 23 de enero de 1963). 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.

<sup>9</sup> Otro intento –interesante sólo para destacar la preocupación de la época ante los cambios introducidos por la modernización y su contraparte, la bárbara irrupción de la violencia–, es el de José Elías Hierro, Ministro de Trabajo, quien señala que: “En los últimos años hemos visto atónitos y sorprendidos el desarrollo de una situación de violencia, de desarrollo y de exterminio [...] que demuestra una crisis de formación moral de nuestras gentes y el desfallecimiento del espíritu de solidaridad humana”, para llamar al fomento de la organización cooperativa, “no sólo porque crea y estrecha los vínculos humanos, sino porque como institución social contribuye a resolver muchos de los problemas creados por las distintas modalidades de la vida moderna y por el progreso industrial” (*El Tiempo*, 18 de febrero de 1961).

Belisario Betancur, Ministro de Trabajo, audazmente llamará a una “apertura por siniestra” en la sociedad (*El Tiempo*, 7 de noviembre de 1962), inspirado en el modelo de las relaciones obrero-patronales practicado por la Democracia Cristiana Italiana. Pero, en todo caso, se mantiene la apelación directa a los propietarios que, casi ritualmente, implica la referencia al beneplácito de la Iglesia Católica por una parte, y la amenaza de revolución por otra.

La Andi, 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 (*El Tiempo*, 7 de noviembre de 1962). 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” (*Revista Nacional de Agricultura*, no. 687, julio de 1962).

Carlos Lleras Restrepo, ex Ministro de Hacienda e impulsor de la reforma agraria, es el primero que va a 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 de su propuesta. Pero, a pesar de que también sostiene la revolución como amenaza ante los poseedores, dirige su discurso al pueblo y “llama a su vigilancia y organización” (*El Tiempo*, 7 de noviembre de 1962). 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 de la cuestión social. En el comienzo del período, ésta era construida por una serie de equivalencias entre campesino naturalizado como cosa enferma e ignorante, proclive a la violencia y necesitado de redención, en un discurso de raigambre médica. Su importancia derivaba únicamente de su lado negativo: la amenaza de violen-

cia y revolución. Se interpelaba en este discurso al país, con el significado de clases poseedoras. El campesino, en el exterior de la sociedad, no era destinatario de la interpelación.

Alberto Lleras Camargo comparte la misma estructura de enunciación, y sólo ocasionalmente hablará al pueblo colombiano, manteniendo temas como la explosión social y la amenaza de revolución. Sin embargo introduce también otra cadena de equivalencias que abandona la naturalización del campesinado con su idea de “Colombia, nación campesina”. Ahora el campesino cumplirá el papel de víctima de la ciudad. Con el significante reforma agraria –y en menor medida con el de desarrollo– se tratará de cerrar la cadena de equivalencias, como antes se hiciera con la violencia y la revolución.

El presidente Valencia no agrega articulaciones novedosas. Más bien retoma algunas que estaban perdiendo fuerza en el discurso de Lleras Camargo: pauperización, medicalización de lo social, responsabilidad moral de los propietarios y revolución.



## LA RUPTURA DE CARLOS LLERAS RESTREPO

En 1966, en su discurso de posesión como nuevo presidente del Frente Nacional, Carlos Lleras Restrepo mencionará a la organización popular, esta vez por vía del “floreamiento de la acción comunal” (*El Tiempo*, 8 de agosto de 1966). Sin embargo, la organización no se resuelve en clave política. El destinatario de su discurso sigue siendo el país; sin articular en un sujeto popular las distintas demandas.

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 nacio-

nal” (*El Tiempo*, 15 de septiembre de 1966), pues el crecimiento del consumo de las clases más pobres significará el impulso general a la economía. A continuación recuerda a su auditorio, que

*“hace algunos meses, porque la situación política estaba un poco turbia, todo el mundo hablaba de que era necesario el cambio social [...], pero las causas profundas no se han modificado”* (ibíd.).

El presidente Carlos Lleras Restrepo no se aparta del *leitmotiv* de la época que insiste en la urgente necesidad de que el Estado lidere reformas sociales que se constituyan en cortafuegos de la revolución social. 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, por medio de la promoción social, “incorporar a la vida económica y cultural del país los grandes sectores marginales de la población colombiana”.

La cuestión 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 la 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, el país –colectivo identificador a nombre del cual habla el presidente Lleras Restrepo– 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 (*El Tiempo*, 15 de septiembre de 1966).

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>10</sup> que son interpelados como el país. Sin embargo, esos paradesinatarios –fundamentalmente los gremios económicos– 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 (*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 cuál es su misión [...] Si tuviéramos un Estado con claros objetivos, con funciones definidas, su campo se delimitaría con facilidad y su misión se cumpliría construc-*

*La cuestión social, va a encontrar en la Alianza para el Progreso un importante apoyo, como un plan de ruta para el desarrollo económico colombiano.*

<sup>10</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.



*tivamente. Y por ese confusionismo del Estado se ha caído en un confusionismo de la actividad privada, que no puede desenvolverse con libertad y con holgura por la presencia incongruente y perturbadora del funcionarismo oficial” (Revista Andi, no. 2, 1966).*

Sin oponerse totalmente al Instituto de 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 donde acaba el intervencionismo de Estado y donde empieza el de índole socialista” (Revista Nacional de Agricultura, no. 746, julio de 1967).*

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” (*El Tiempo*, 26 de diciembre de 1966). Dos elementos que signarán la concepción de la cuestión social en la segunda mitad del Frente Nacional: 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 tiene sentido.

Sin embargo, la radicalización de la oposición de los gremios de la producción –especialmente la SAC, pero no únicamente– al programa bandera del gobierno –la reforma agraria–, 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 (*El Tiempo*, 2 de marzo de 1967). 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 Rojas Pinilla.

Carlos Lleras Restrepo intenta una nueva articulación discursiva introduciendo fuertemente el discurso del desarrollo, y con él, argumentos técnico-científicos, como el que proporcionaría la “ciencia de la economía agraria”. Esta articulación se cierra en el fortalecimiento del Estado. Argumentos que conviven con referencias étnicas y naturales y, sobre todo, con un estructura enunciativa que se niega a lo político interpelando principalmente al colectivo país –que en este contexto no es equivalente a nación–, aunque tardíamente deberá proponer un discurso más adversativo en relación a los opositores de la reforma agraria.

El significado de *país*, durante el Frente Nacional, no establece un cierre hegemónico de la fractura social, sino que se constituye en un significado flotante, es decir, cuyo contenido es objeto de disputas de hegemonía.



## A MODO DE CONCLUSIÓN

En lo que antecede hemos tomado como referencia principal algunos discursos de tres de los presidentes del Frente Nacional respecto a la cuestión social, entendiendo que en ésta se tematiza el problema fundamental de toda sociedad: su fractura y la posibilidad de su constitución (Castel, 1997). En tal sentido, la cuestión social es la cuestión política por excelencia, pues en ella se discute el alcance y las formas de la pertenencia a la comunidad política en las sociedades modernas, i.e. la construcción de la imagen de pueblo. Esta construcción no implica una traducción inmediata de lo social en términos de ciudadanía según la concepción de derechos de Marshall. La articulación específica –que lleva a la ciudadanía– es contingente y, por tanto, derivada de estrategias de hegemonía. O, mejor, el resultado de las distintas articulaciones que se dan en el contexto de las luchas por la hegemonía,<sup>11</sup> articulaciones que no son una traducción directa de intereses, ni aplicaciones inmediatas de concepciones previas o externas a la cuestión social misma. Es en el conflicto por definir la cuestión social –sus objetivos y destinatarios– que se constituirán las definiciones que orientarán la acción.

En concordancia con lo anterior, haber acotado el objeto de estudio a los discursos de los presidentes y, ocasionalmente, a sus funcionarios más cercanos, no cubre todo el campo de este conflicto por la definición hegemónica. Sólo un lugar de enunciación que, en rigor y para una mirada más completa, deberá ser confrontado 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, la Presidencia de la República refiere a una posición de enunciación por excelencia de lo

político; por tanto un buen lugar para comenzar, teniendo en cuenta el carácter abierto y de vocación empírica del análisis del discurso.

Como mencionamos más arriba, el Frente Nacional comienza su gestión con una idea de la cuestión social heredada de los comienzos del siglo XX, asociando pobreza a enfermedad y degeneración racial –en la perspectiva de Laureano Gómez– o etno-psicológico en el acercamiento liberal (Rojas, 2004). De esta manera construye una serie de equivalencias entre enfermedad, degeneración –“esa cosa enferma que es el hombre colombiano”–, que estando apenas sobre un nivel de animalidad sólo puede ser interpelada desde el sufrimiento, nunca desde la ciudadanía. El campesino, como parte del puro estado de naturaleza hobbesiano, no se articula así en un sistema de diferencias sociales, pues éstas no existen en la naturaleza. Lógicamente, el enunciador no comparte esta condición ni pretende ser el sitio donde esa masa se refleje. Masa que sólo puede ser guiada y dirigida, nunca interpelada en nombre de una condición común; y nunca tampoco, representada políticamente, en cualquier acepción del término representación.

De esta forma, la cuestión social, al menos en el momento inicial del Frente Nacional, se reduce a la regeneración de los campesinos, aunque la concepción de la reforma agraria como solución, implicaba ya cierto reconocimiento de sus capacidades. La cuestión urbana ocupará un lugar mucho menor, y en ocasiones, como en las referencias a “la olocracia urbana”, tiende a ser considerada negativa.

Pero, además, la reciente experiencia de La Violencia introdujo nuevos términos en esa cadena de equivalencias: la dictadura como desafío al orden republicano,<sup>12</sup> y la violencia, como condición connatural al atraso y amenaza siempre latente al orden social. Por un desplazamiento metonímico,

<sup>11</sup> Margaret Sommers señala que la traducción de lo político a derechos, a pesar de su contingencia, depende de lo que llama “contextos de activación”. Algunos, como aquellos determinados por una esfera pública que genera identidades políticas populares, son más propicios a activar la ciudadanía en términos de derechos (Citado por Rojas, 2004).

<sup>12</sup> Estamos tentados a decir orden republicano oligárquico, pero eso implica otra discusión.

presionado por las condiciones continentales y la política hemisférica de la Alianza para el Progreso, pero sobre todo, como un intento de construir un discurso hegemónico que legitime ante los gremios económicos la intervención del Estado en la regulación social, el temor a la violencia se transformará en miedo a la revolución.<sup>13</sup>

La cuestión social como suma de deprivaciones –incluyendo carencia de humanidad– y amenazas que construye el Frente Nacional, claramente manifiesta en sus inicios, sin interpelar directamente a los sujetos de la transformación, se constituirá en un obstáculo fundamental para construir un discurso que se pueda articular de manera hegemónica. La cuestión social, al ser pura negación de la sociedad –real (en un sentido lacaniano del término) en la violencia pasada; potencial, en la amenaza de revolución– no puede proponer una alternativa a la solución introducida en la década anterior por el organicismo de Laureano Gómez o por la oposición entre país real y país formal que había introducido Gaitán y que, en definitiva, había desembocado –según Pécaut (1987)– en La Violencia.

El resultado fue la paradoja de una interpelación política que prescindió de la idea de pueblo –el hombre colombiano– necesariamente exterior al enunciador, para reemplazarla con una interpelación al país, es decir 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 (Hartlyn, 1993, Urrutia, 1983 y Palacios, 1983) o de los “templos del trabajo” en Antioquia (Rojas, 2004), a encargarse por sí mismas de la seguridad social de sus trabajadores o afiliados. La interpelación que recurría en lo fundamental a las clases poseedoras se quedó así sin destinatarios,<sup>14</sup> pues los gremios desconfiaban profundamente de cualquier intervención estatal, condenando de esa forma las reformas legitimadoras a una inexorable timidez o al empantanamiento en su reglamentación.

La idea de desarrollo, que comenzó a circular con fuerza en Colombia a partir de la creación de la Alianza para el Progreso, se constituyó en un ele-

mento importante para cambiar la definición de lo social con la que había comenzado el Frente Nacional, toda vez que 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 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 constituye 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 poseedoras –proceso que va acompañado por conflictos en la construcción hegemónica del sujeto de la cuestión social con éstas– toma más fuerza la idea de desarrollo como camino a la democracia igualitaria por medio de la integración al mercado, lo que de hecho significa abandonar la mirada de lo social como acumulación de carencias y atención médica.

Este giro discursivo implica un cambio en la concepción de lo popular: de rebaño a dirigir, de masa a redimir, ahora se le concede cierta autonomía moral que puede manifestarse en la autoorganización en las Juntas de Acción Comunal y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos. Aunque el colectivo identificador sigue siendo el país –que en los inicios del Frente Nacional remitía a las clases poseedoras– en la medida en que los conflictos con estas clases poseedoras se incrementan, aparece en el nivel de los contenidos del discurso el pueblo, entendido fundamentalmente como pueblo campesino. Con la idea de organización campesina y de integración por el mercado, Lleras Restrepo se acerca mucho más a la noción de ciudadanía moderna que creció con el capitalismo y que Marx discutiera en *La Cuestión Judía*.

Sin embargo, su redefinición de la cuestión social –y por tanto de la ciudadanía– fue limitada, pues, de acuerdo con Margaret Sommers, ésta tendría que referir a un conjunto de expresiones políticas que acentúan la membresía y los derechos universales en una comunidad nacional. Lo opuesto a esta perspectiva es el tratamiento de la cuestión social en términos morales. El Frente Nacional, si bien progresivamente fue abandonando la definición de la cuestión social en términos morales, no sólo no articuló un lenguaje de derechos universales, sino que su énfasis en lo técnico como opuesto a lo político, disgregó la cuestión social de la democracia política.

La negativa a una interpelación al sujeto popular –que es también una negativa a reconocer un status político tanto a la cuestión social como al pueblo como actor, aunque sea pasivo– puede estar en la base de los problemas que enfrentó el Frente Nacional para una construcción hegemónica de la cuestión social.

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 que, en el caso colombiano, no solo no fue capaz de instalar la idea de nación y las solidaridades que ella lleva consigo, sino que tampoco logró afirmar la autonomía del Estado ante los gremios económicos, pues ello implicaba indefectiblemente amenazar el “modelo liberal de desarrollo”.

De esta manera, la experiencia de la desafiliación vivida por el campesinado que durante todo el siglo había visto desintegrarse sus formas de vida más o menos tradicionales, y que por motivos que no podemos analizar acá no encontró una forma de articulación contrahegemónica, tampoco halló una alternativa de reconstrucción identitaria en la interpelación desde el Estado. El Frente Nacional, negándose a apelar al sujeto popular, vaciaba de contenido político la cuestión social. Propuso, en cambio, la administración técnica de sectores sociales y la integración por el mercado como un horizonte de mediano o largo plazo. Pero la integración por el mercado –más allá de las dificultades propias que tuvo en el caso colombiano– es insuficiente para lograr un arco de solidaridades que vinculen la cuestión social a la cuestión nacional.

Esta particular manera de construir la cuestión social –enajenada de la apelación al sujeto popular– durante el Frente Nacional, se constituirá en una tendencia perenne en el sistema político colombiano. Tendencia que, por un lado, inmunizó a Colombia de las experiencias populistas que presionaron a varios países de América Latina durante la década de los sesenta, pero que por otro, puede estar en la base del “déficit” de nacionalidad –entendido como espacio donde se articula el vínculo social con el cívico, en tanto pacto moral (Rosanvallon, 1995, 49)– que aqueja al país. Para decirlo con un lenguaje más tradicional, puede estar en la base de las dificultades de integración que se manifiestan en su Estado-providencia, tradicionalmente débil. Pero esto es una hipótesis cuya comprobación excede los marcos de este trabajo.



<sup>13</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 y Kalmanovitz, 1986). Con relación a la posición de los gremios y su intervención corporativa en el Estado, además de los autores mencionados ver Palacios (1983) y Urrutia (1983).

<sup>14</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 paradesinatarios, es decir, aquel que precisa ser convencido o, a veces, a los adversarios.

## BIBLIOGRAFÍA

- Castel, Robert, 1997, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1995.
- Corredor, Consuelo, 1992, *Los límites de la modernización*, Bogotá, Cinep/Universidad Nacional.
- Grassi, Estela, 2003, *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*, Buenos Aires, Espacio.
- Hartlyn, Jonathan, 1993, *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo.
- Kalmanovitz, Salomón, 1986, *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI/Cinep/Universidad Nacional.
- Laclau, Ernesto, 1996, *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel.
- , 2006, *Misticismo, retórica y política*, Buenos Aires, FCE, 2002.<sup>15</sup>
- Laguado, Arturo Claudio, 2004, *Pragmatismo y voluntad. La idea de nación de las elites en Colombia y Argentina, 1880-1910*, Bogotá, Universidad Nacional.
- Palacios, Marco, 1983, *El café en Colombia, 1850-1970. Una historia económica, social y política*, Bogotá, El Colegio de México/Áncora Editores.
- Pécaut, Daniel, 1987, *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*, Bogotá, Siglo XXI.
- Ríst, Gilbert, 2002, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Rojas, Cristina, 2004, "Citizenship and the Social Question in Latin America", artículo presentado a la conferencia: *Welfare State Restructuring: Processes and Social Outcomes*, París, septiembre 2-4.
- Rosanvallon, Pierre, 1995, *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial.
- Urrutia Montoya, Miguel, 1983, *Gremios, Política Económica y Democracia*. Bogotá, Fondo Cultural Cafetero.
- Verón, Eliseo, 1987, "La palabra adversativa" en Verón, Eliseo, et al., *El discurso político. Lenguaje y acontecimientos*, Buenos Aires, Hachette.

<sup>15</sup> Se tuvo en cuenta también la comunicación personal con dicho autor (La Plata, 11 de abril de 2006).