

Discursos en la relación pobreza-Estado. De “lo social” a la “pobreza” representada en los planes de desarrollo durante el Frente Nacional (1958-1974).

Sanabria González, Iván David y Vargas
Fonseca, Alan David.

Cita:

Sanabria González, Iván David y Vargas Fonseca, Alan David (2014). *Discursos en la relación pobreza-Estado. De “lo social” a la “pobreza” representada en los planes de desarrollo durante el Frente Nacional (1958-1974). V Congreso Nacional e Internacional de Semiótica. Universidad Autónoma de Occidente y Asociación de Estudios Semióticos de Colombia, Cali.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ivan.david.sanabria.gonzalez/5>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pdCg/9hE>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Discursos en la relación pobreza-Estado. De “lo social” a la “pobreza” representada en los planes de desarrollo durante el Frente Nacional (1958-1974)

Iván David Sanabria González **
Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.

Alan David Vargas Fonseca ***
Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.

Resumen

La presente indagación está orientada a responder a cuestionamientos sociales y políticos, sin extenderse a estudios meramente históricos que desentrañen más de tres lustros de concepciones políticas y de ejecuciones administrativas en relación a la pobreza. Es un ensayo que parte por identificar algunos vacíos encontrados en materia analítica, política e histórica, vinculados al estudio de “lo social” y particularmente de la pobreza fuera de las tendencias cuantitativas so pretexto de su reducción. Así, es necesario dar cuenta de las formas de construcción de “lo social” en el país a través de la manera cómo Estado y pobreza convergieron, en tanto existieron gobiernos que específicamente bajo herramientas técnicas formularon discursivamente una concepción de un considerado problema, dando inicio con tales herramientas denominadas como planes de desarrollo, a formas de referenciarlo y construirlo socialmente.

Así, nos preguntamos: ¿De qué forma estuvo relacionada históricamente la pobreza y el Estado en términos discursivos en tanto se construye “lo social”, particularmente durante el Frente Nacional a través de los primeros instrumentos de intervención estatal llamados planes de desarrollo?

** Administrador público y estudiante de 8° semestre de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Actual miembro de la línea de investigación de “Políticas públicas y Estudios Críticos del Discurso” que hace parte del Grupo Colombiano de Análisis del Discurso Mediático. Correo electrónico: jvdsanabriago@unal.edu.co

*** Administrador público y abogado. Estudiante de la Maestría en Ordenamiento Urbano-Regional de la Universidad Nacional de Colombia. Actual miembro de la línea de investigación de “Políticas públicas y Estudios Críticos del Discurso” que hace parte del Grupo Colombiano de Análisis del Discurso Mediático. Correo electrónico: advargasf@unal.edu.co

Nuestro objetivo es aportar un análisis para la comprensión del problema de la construcción histórica de “lo social” vista a través del discurso de la pobreza en Colombia, a partir de disciplinas como la ciencia política y los estudios del discurso, con el propósito de identificar la relación histórica construida discursivamente que se le dio a la pobreza en las primeras herramientas de planeación estatal surgidas durante el Frente Nacional, rastreando la construcción ideológica de las dimensiones de un “viejo” fenómeno social.

Palabras clave: Planes de desarrollo, pobreza, Frente Nacional, discurso institucional, lo social.

Abstract

The aim of this research is to answer social and political questions (without extending to studies that are merely historical) that allow us to unravel more than three decades of political conceptions and administrative executions regarding the poverty. This is an essay that starts identifying some of the gaps found in analytical, political and historical fields, related to the study of the “social matter” and poverty outside of quantitative trends under penalty of its reduction. Thus, it is necessary to show the way how the social matter is built within the country, through the way how the State and poverty converged because there were governments that stated discursively (under technical tools) a conception of something that was considered a matter, launching with these tools called “development plans” ways to refer and build that problem in a social form.

Therefore, the question is how poverty and the State were related discursively while the “social matter” was built (particularly during the time of the National Front) using the first tools of state intervention called “development plans”.

Our goal is to provide an analysis for the comprehension of the historical building of the “social matter” problem, seen through the discourses of poverty in Colombia. Our research is framed in fields such as political science and critical discourse analysis with the aim of identifying discursively the built historical relation with poverty, within the first state planning emerged during the National Front, tracing the ideological building of the dimensions of an “old” social problem.

Key words: Development plans, poverty, National Front, institutional discourses, social matter

“Pero el vagabundo profesional, el vagabundo nato, ese que hace del banco del parque el centro de su universo, no es siempre un vulgar dormilón inactivo o un miserable vencido por la vida; no, es un rebelde sublime o mejor, un desadaptado sublime, dentro de esta civilización en que impera un sentido vil de actividad locomotriz.”

«La apoteosis del vagabundo». *Libro de crónicas*
Luis Tejada

Introducción

La producción discursiva sobre la pobreza en América Latina es un *campo de lucha* por su definición, y que permanece en tensión por la relación entre sus productores principales: 1) los centros de pensamientos universitarios o independientes, 2) los organismos de toma de decisiones de los Estados, y 3) los órganos no gubernamentales diseñadores de política (Barba Solano, 2009: 10). Si nos concentramos en el discurso producido por el Estado, podemos identificar épocas en el cual, el discurso estatal tiene menor o mayor reiteración en la relación con la sociedad, y esta a su vez actúa y reacciona como “(...) proceso socio histórico y cultural mediante el cual el sentido colectivo de la pobreza se transforma o permanece...” (Pardo Abril, 2008, p. 81).

Estos productores discursivos en América Latina, ha dejado de lado la importancia de encontrar nuevas interpretaciones. Entre otras, es importante revisar el tránsito por el cual la pobreza pasa a ser un *problema* socialmente relevante propio de la acción estatal. (Uribe Gómez, 2006). Así, se vincula a este corto ensayo, un elemento relativo a las diferentes formas de construcción discursiva del Estado que tratan la pobreza desde prácticas políticas, resaltamos especialmente *los planes de desarrollo* de los años cincuenta en Colombia, precisamente en el Frente Nacional, periodo donde se potenció un tipo de intervención estatal, en términos de Escobar (2007).

El Frente Nacional en Colombia es un período político donde existió la pretensión de recuperar y readecuar una democracia restringida, la cual fue antecedida por la pauperización de las instituciones y la incidencia de La Violencia, causante del derrumbamiento parcial de la estructura estatal (Oquist, 2010, p. 155). Este fortalecimiento se da por prerrogativas clientelares de acuerdo bipartidista, como clara iniciativa ejecutiva en busca del refuerzo selectivo de la acción estatal (Bejarano y Segura, 2010, p. 222).

La intervención estratégica sobre algunos pocos aspectos de la vida social tiene como arma de configuración los discursos institucionales y en particular, teóricamente, el “discurso político exterior” (cuando los políticos se comunican con el público) (Chilton y Schäffner, 2000, p. 307), en los cuales son observadas formas de tejer las relaciones de poder en tanto la sociedad es jerarquizada simbólicamente. En la agenda pública son propuestos esquemas de lectura de lo pertinente o no, profundizándose desigualdades existentes a partir del carácter oficial de la nominación de un grupo social; ejemplo: los marginados, los vagabundos, las mujeres o los ancianos.

Dicho esto, en el presente escrito se analizará el tipo de relación histórica construida discursivamente entre la pobreza y el Estado en los inicios del Frente Nacional, aproximándose a la construcción del discurso político de la época. Este objetivo se descompondrá en tres partes ordenadas así: un esbozo histórico de la construcción estatal de “lo social”, en relación a la transición del discurso de ámbito privado al público-estatal sobre la pobreza; el Frente Nacional como planeador técnico de la “pobreza”, que forma un tipo de Estado abiertamente técnico e ideológico; y finalmente algunos posicionamientos respecto al tipo de construcción discursiva de la pobreza, de parte de los dos líderes relevantes de la política nacional desde el liberalismo: Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo.

Esbozo histórico de la construcción estatal de “lo social”. Discursos productores de la pobreza como asunto público-estatal en Colombia

El último cuarto del siglo XIX colombiano reúne elementos que convergen en un fenómeno global: el inicio del Estado moderno en el país (Bejarano y Segura: 2010, p. 220). La acérrima centralización política y el inicio de la institucionalización de la economía, forjaron lideratos y resistencias que diferenciaron mucho más el alcance del poder del Estado de poderes regionales. Paralelo a este proceso, el aumento demográfico y la declinación del debate centralista-federalista, lleva a un importante cambio de en el ordenamiento territorial del país: este es el cambio de la figura de estados a la de departamentos, que trae como efecto nuevas competencias regionales, donde se puede encontrar la de la *asistencia social*: “Encontramos que la asistencia social que había sido tradicionalmente responsabilidad local pasa al nivel regional cuando los departamentos son creados en Colombia, la preocupación y la responsabilidad del Estado cambia

nivel espacial.”¹ (Castro, 1997, p. 11). Este cambio es el punto de partida que permite encontrar distinciones y regularidades del tejido ideológico que distinguen a las representaciones sociales de la emergencia de “lo social” en general y la pobreza en particular, como un aspecto central en el funcionamiento estatal.

Este proceso ideológico de transición donde la pobreza se incorpora a las agendas públicas como un asunto clave y permanente, se puede leer en la transformación de posturas políticas privadas a acciones sociales estatales, que abarcan lentamente tres momentos generales: 1º, la administración religiosa entre la caridad y la beneficencia, como inicio del proceso de asistencia pública de la *pobreza*, asumida entre la Iglesia Católica y el Estado territorial como asunto de salud pública e higiene social; 2º, la institucionalización del intervencionismo social, fundamentado por la reforma constitucional lopista de 1936; 3º, la profesionalización e institucionalización ideológica de la práctica generalizada del desarrollo, producto de las misiones internacionales traídas al país en los años 50.

El interés público sobre la pobreza se ha consensuado como un asunto propio del inicio de la formación moderna del Estado. Este se rastrea en la postrimeras del liberalismo radical hacia 1870, donde “lo social” se fortalece vía mayor cobertura educativa e infraestructura hospitalaria (Castro, 2007, p. 10). Sin embargo, contrario a lo que pudo haber sucedido en el ulterior dominio conservador (1886-1930), la cobertura educativa, de salud pública y el apoyo a la vivienda ascendió presupuestalmente (Castro, 2007, p. 10-23).

La administración de la instrucción y el cuidado del considerado *pobre*, es un proceso médico que atenta la salubridad pública, simbiótico entre asociaciones católicas y entidades territoriales locales. La administración no fue totalmente prerrogativa de la Iglesia, aun cuando se le respaldaba constitucionalmente². Sin embargo, el proceso de *gestión de lo social* se enmarcó en

¹ Este desarrollo lo faculta el Artículo 53 de la Constitución Política de 1886 “De las relaciones entre la iglesia y el estado”. Este artículo plantea: “El ministerio sacerdotal es incompatible con el desempeño de cargos públicos, Podrán, sin embargo, los sacerdotes católicos ser empleados en la instrucción o beneficencia públicas.”.

² Este proceso híbrido radica en desmitificar que el fortalecimiento de la educación pública solo se da con el liberalismo, así como su administración cedida a la Iglesia en tanto idea propiamente conservadora. Las escuelas privadas, así como algunas gratuitas, fueron una prerrogativa estatal a pesar de su pedagogía eclesial. La gratuidad no solo regía la escuela u orfanato municipal o departamental, era también una iniciativa privada de parte de compañías o asociaciones católicas como los Hermanos Cristianos, la Presentación o como la Sociedad de San Vicente de Paúl, creada en 1857, siendo una de las primeras en tomar tal iniciativa. (Castro, 2007, p. 11-12)

el lindero ideológico de la *caridad*, de parte de las asociaciones privadas y la Iglesia católica, por un lado, y de la *beneficencia* de parte de las instituciones estatales, por otro.

La base ideológica de la noción de *caridad*, monopólica de la iglesia en su construcción, se transforma con las acciones de beneficencia regional, fuertemente impulsada en Cundinamarca y Antioquia a través de sanatorios, hospicios y hospitales (Castro, 2007, p. 23), una vez se da la reforma territorial mencionada. No obstante, el punto de ruptura en la atención y comprensión de la pobreza, se da con la eclosión del concepto de *asistencia pública o social*, la cual inicia con normas como el Acuerdo 1 de 1918, “por el cual se crea el Fondo de los pobres y se prohíbe la mendicidad”³, y la Ordenanza No. 51 de 1921, donde el Estado incluye el nuevo concepto de asistencia pública. Se pretende modernizar la institucionalidad respecto a las enfermedades, las epidemias, el alcoholismo y la pobreza, sin embargo el proceso ideológico de construcción de este asunto social sigue enmarcado como objeto *medicalizable*, propio de políticas de higiene y medidas profilácticas aceptadas y apoyadas por gran parte del discurso público de las élites de las ciudades (Uribe Gómez, 2006, p. 40).

El segundo momento de transformación de la acción pública del Estado en la construcción de “lo social”, es la reforma constitucional de 1936, llevada a cabo por Alfonso López Pumarejo por cuenta de la denominada “Revolución en Marcha”, iniciada con el Acto Legislativo No. 1 de 1936. Esta importante reforma toma fuerza dado el nuevo proceso de definición política por el que pasaba la sociedad colombiana. El liberalismo expresado en la encrucijada intervencionismo vs respeto del *statu quo*, tuvo impulso por las tendencias de cambio internacional⁴ y el legado de pensadores colombianos como Rafael Uribe Uribe, entre otros (Tirado, 1986). La reforma realiza aportes históricos de transformación política y social, en tanto: “(...) se adoptó la filosofía intervencionista, se tuvo en cuenta un nuevo concepto de propiedad, se dió un paso en la modernización laica del Estado y se consagraron derechos sociales...” (Tirado, 1986, p. 84).

Es imprescindible tomar en cuenta esta reforma en particular y los gobiernos de la “República Liberal” en general, a la hora de hallar las razones y tendencias del origen político de “lo social”

³ Recuperado el 28 de octubre de 2014 en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=591>

⁴ Escenario propiciado por el reconocimiento progresista europeo de la importancia de “lo social” como base política, en la Constitución alemana de Weimar de 1919 y en la Revolución de Octubre rusa de 1917. Sin embargo, el activo progresismo latinoamericano fue el detonador más vinculante: los movimientos estudiantiles argentinos de 1918, la Revolución Mexicana de 1917 y el Indoamericanismo de Víctor Raúl Haya de la Torre (Tirado, 1986).

en el país. La reforma lopista rompe ideológicamente con las representaciones de “lo social” y la pobreza que se habían venido incorporando. La inspiración intervencionista que matiza al nuevo Estado liberal, lleva a identificar una *problemática social* que, primero, responsabiliza al Estado en su gestación, y segundo, lo involucra como el principal actor de su definición y cambio (Botero, 2006). Aquí se presencia propiamente el nacimiento de “lo social”, en tanto una nueva incursión ideológica del Estado lo representa y sobre todo interviene, en aspectos como: el conflicto capital-trabajo; las condiciones de la vida laboral de los obreros; los problemas de vivienda, salud y educación; las condiciones de las clases populares; y el problema agrario (Tovar, 2007, p. 185).

Este giro radical de representación, tanto de grupos sociales concebidos como vulnerables como de la responsabilidad política en sus condiciones, es el gran salto cualitativo que introducen los gobiernos liberales y la Reforma de 1936. Esto se expresa en dos enormes aportes evaluados a la luz de los inconvenientes que significó llevar a cabo una propuesta progresista, en una sociedad dominada y homogenizada por la precedente Regeneración. Estos aportes son las instituciones fortalecidas o creadas⁵ y la legislación social que combatió los conflictos existentes (Tovar, 2007, p. 192). A pesar de la continuidad del concepto de *asistencia social* que la misma Reforma abordó⁶, se universalizó al Estado como su principal responsable y ejecutor; “lo social” y sus problemáticas, como la pobreza, se comprendió a la luz de sus resoluciones (Botero, 2006, p. 96).

Finalmente, el proceso que empalma la reconstrucción histórica e ideológica de la “pobreza” con el ya mencionado surgimiento de “lo social”, que hasta ahora era disperso en sus materialización institucional y burocrática, es el arribo del discurso del *desarrollo* en el país, el cual es propio de la consolidación de Estados Unidos como potencia y hegemón del hemisferio occidental, y cuyo mecanismo de profesionalización e institucionalización ideológica tiene como objeto la contención de la pobreza a través del dominio del creado “Tercer Mundo”. (Escobar, 2007)

Sobre esta noción se ha producido diversa literatura crítica y no crítica (Escobar, 2007), de la cual se rescata un aporte en particular: la sólida construcción ideológica de la sociedad

⁵ Instituciones relevantes como: el Instituto Nacional de Cancerología, el Banco Central Hipotecario, la Caja de Crédito Agrario, el Instituto de Crédito Territorial, la Federación Nacional de Cafeteros, entre otras.

⁶ Acto Legislativo No. 1 de 1936. “Artículo 16. La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar.”

latinoamericana leída y transformada a través de la reforma al Estado vinculando la relación entre crecimiento industrial y progreso civilizatorio (Rouquié, 1994, p. 286), cuya base cohesionadora del tejido discursivo es cierto mesianismo en términos de la salvación del “primer mundo” respecto al “tercero” inventado (Escobar, 2007, p. 14). En Colombia el medio de arribo de este proceso llega a través de dos misiones auspiciadas por el entonces Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF, en el marco de la aparente “pax americana” de la potencia estadounidense “(...) siempre dispuesta a actuar como policía universal en cualquier lugar y cuando fuera necesario.” (Krippendorf, 1985, p. 132). Estas misiones son: la liderada por Lauchlin Currie, acompañado por 15 expertos más, que tenía como fin la *formulación de un programa coherente y global de desarrollo* (Morcillo, 2002). Y la segunda, fue la visita de Albert Hirschman en 1952, empleado por el gobierno colombiano para asesorar técnicamente los nacientes órganos de planeación nacional. Los propósitos políticos y por tanto ideológicos de un aparente “apoyo técnico”, se pueden encontrar en apartes de uno de los informes del BIRF:

Queremos simplemente impulsar ciertas modificaciones en las condiciones existentes, cambiar el enfoque, y sugerir una multitud de reformas y mejoras [...] De aquí parte la justificación para *un programa global de desarrollo*. (...) Sólo se puede romper el círculo vicioso formado por la pobreza, la ignorancia, la mala salud y la baja productividad si se lanza un ataque generalizado a través de toda la economía en las esferas de la educación, salud, alimentación, vivienda y productividad. (Escobar, 1986, p. 13)

Bajo esta manera como el BIRF nomina e interviene la sociedad colombiana, en términos de la “ruptura del círculo vicioso de la pobreza”, se continúa formando “lo social” en la política colombiana en los gobiernos sucesivos, en particular durante el periodo del Frente Nacional (1958-1974), y fundamentalmente a través de la *planeación*. La estrategia del *desarrollo* vehiculada en un proceso de planeación, hizo presencia de manera determinante a través de la creación de nuevos entes burocráticos, mayores dineros destinados y un proceso ideológico sistemático. La planeación es el gran mecanismo que vincula a “lo social” con la instalación política e ideológica del desarrollo, formalizada a través de la reforma administrativa de 1958, liderada por Alberto Lleras Camargo a través de la Ley 19 de 1958. (Varón, 2009, p. 10).

El Frente Nacional. La planeación de la “pobreza” como formación de un Estado de fundamento técnico e ideológico

La planeación en Colombia toma cuerpo y consistencia durante el periodo del Frente Nacional (1958-1974), sin menoscabar que es la Reforma Constitucional de 1945 la que por vez primera ordena la adopción de planes para sujetar los programas estatales y el desarrollo económico (Artículo 76, C.P. 1886.) (Varón, 2009, p. 10-12). A esta iniciativa le suceden las misiones internacionales evocadas, que a través de la ideología del *desarrollismo*, se formaliza durante todos los gobiernos del Frente Nacional la construcción de las pautas de intervención del Estado en la economía y la sociedad. El conjunto de formas de representar al “pobre” latinoamericano, adquieren más fuerza con la incorporación de tales círculos categóricos discursivos de las misiones internacionales en herramientas técnicas burocráticas⁷, a través de la expansión del aparato estatal y la inversión en lo intervenido como “pobre”.

La solidez de la actuación local y global que tiene el *discurso desarrollista* profundizado y operado *selectivamente* por el Frente Nacional, se entiende en la medida en que se instala no ya para dominar únicamente *la pobreza*, sino para construir la hegemonía estatal del Frente Nacional. En términos gramscianos, el dejar de dominar para pasar a detentar un proceso hegemónico, radica en la fuerza de la representación social reproducida en el dominado; esto es: “(...) la «inflación de poder» que deriva de la capacidad de los grupos dominantes para hacer creer que su dominio sirve no sólo a sus intereses sino también a los de los subordinados. (Arrighi, 2006, p. 28). Este proceso de reproducción discursiva de unos tipos de representaciones en el Frente Nacional, superan la consideración tendiente de este periodo como “(...) la conformación de coaliciones para el usufructo y control compartido del poder político.” (Silva, 1989, p. 179). Si bien es un proceso de coalición, no solo es un ejercicio excluyente del poder que se desplegó hacia afuera. Es desde adentro donde se instalaron referentes ideológicos poderosos, en tanto bajo estos se interviene socialmente el curso de una cultura. En palabras de van Dijk: “Los grupos más poderosos y sus miembros controlan o tienen acceso a un rango cada vez más amplio y variable de roles, géneros, ocasiones y estilos de discurso. Controlan los diálogos formales con sus subordinados, las reuniones de presidencia...” (van Dijk, 2009, p. 64).

⁷ La creación de un Consejo decisor y un órgano ejecutor, como lo son en su momento el CONPE y el DAPST, que el Gobierno Nacional reformó con la expedición en 1963 de los Decretos 3242 y 3243.

Desde lo interno el periodo del Frente Nacional es un proceso de recuperación del aparato del Estado, no solo por la nueva nominación de realidades sociales como la *pobreza*, sino por las causas que se esgrimían respecto a esta situación, derivada de la poca inversión social y de la Violencia (Bejarano y Segura, 2010). La respuesta, sentada en el famoso Pacto de Benidorm⁸, se relacionaría con el aumento del tamaño del Estado en tanto crecimiento institucional y activación del gasto público. Esto se traduce en formas de especializar a la administración pública, relacionándose la complejidad de la esfera económica como necesidad de reproducción de los partidos (Bejarano y Segura, 2010, p. 224-225). Así sin haber un sistema rígido de prioridades, es ostensible el aumento de los gastos en el sector social (educación, salud, trabajo, agricultura y vivienda), el cual va en ascenso de Lleras Camargo a Pastrana Borrero, último donde ocupó un lugar prioritario. Sin embargo, torna particularmente contrastable que el coeficiente de Gini histórico colombiano, construido de 1938 a 1988, tiene sus picos más altos en la década del 60, con un 55%⁹ (Kalmanovitz, 2010, p. 274). A pesar que la medida del Gini no es equiparable con un concepto de *pobreza*, el alto porcentaje de desigualdad en Colombia para este periodo confronta el tipo acciones incrementales de “intervención social”.

Las pistas para la interpretación de la contradicción de esta época es la baja distribución del ingreso, lo cual pone en duda la capacidad real de las instituciones que habían sido sometidas a ampliación de plantas de personal. De esta forma es posible que el gasto social no fuera dirigido a las poblaciones más pobres sino a las clases medias, incentivando el consumo pero aumentando la brecha entre economías de las diferentes capas poblacionales (Bejarano y Segura, 2010, p. 232)

Construcción discursiva de la pobreza en Colombia: insinuaciones en el discurso político exterior de los planes de desarrollo del Frente Nacional

El robustecimiento estatal se preparó previo a los procesos de coalición clientelar y formación selectiva del Frente Nacional. En 1945, año en que terminó la segunda guerra mundial, fue aprobada la reforma constitucional que creó los Departamentos Administrativos. Estos son una agencias estatales de rango ministerial cuyas funciones son técnicas. En teoría, los mandatos

⁸ “(...) conseguir el rápido regreso a las formas institucionales de la vida política y a la reconquista de la libertad y las garantías...” El Pacto de Benidorm. Declaración de los señores Laureano Gómez y Alberto Lleras sobre la política colombiana. 24 de julio de 1956. (Silva, 1989, p. 192)

⁹ El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad expresada en porcentajes de 0 a 100%, en donde 0 es la igualdad satisfactoria y 100% es la desigualdad absoluta.

asignados a sus despachos eran tareas que debían realizarse por fuera de la lógica de partido o intereses clientelares.

La pretensión por la legitimidad basada en la racionalidad, da un paso respecto a la lógica patrimonial basada en relaciones de lealtad en el Estado. El factor histórico social de este cambio tiene una explicación en la urbanización colombiana (Zambrano, 1993). El crecimiento de la vida urbana a mitad del siglo XX rompió los lazos tradicionales y regionales, al tiempo que demandó instituciones de gobierno racional e impersonal, con capacidad para atender las nuevas demandas sociales.

Este es el contexto donde la tematización de la pobreza como asunto estatal, específicamente como problema, tiene cabida en la comprensión social no solo poblacional. Este sujeto pobre hace parte del conjunto de individuos que no están incluidos, que no reconoce la legitimidad de una organización política, que está al margen de la acción administrativa y que está por fuera de la organización del partido, en palabras de Marchese, para el caso concreto del *indigente* “(...) cómo mediante el uso del lenguaje, implícitamente, se naturalizan determinadas posiciones ideológicas respecto de los sujetos en situación de indigencia y cómo influyen esas posiciones naturalizadas en la planificación y ejecución de programas sociales.”(Marchese, 2010, p. 113)

El otro sujeto, al cual estaba dirigido la política de pobreza, fue naturalizado como un objeto; la cosificación del sujeto pobre es un mecanismo de legitimación. Como ya hemos tratado, el concepto de legitimación que usamos es el definido por Chilton y Schäffner:

Legitimación y deslegitimación. (...) Está es una función que se encuentra estrechamente vinculada a la coerción, puesto que establece el derecho a ser obedecido, es decir, la “legitimación”. (...) Las razones de la obediencia deben comunicarse lingüísticamente, ya sea en forma explícita o implícita. Entre las técnicas utilizadas se incluyen argumentos... Una contraparte esencial es la deslegitimación: los otros (extranjeros, “enemigos internos”, oposición institucional, oposición no oficial) deben ser presentados negativamente, para lo cual se recurre a técnicas tales como: utilizar ideas de diferencia y fronteras, y actos de habla como culpar, acusar, insultar, etcétera. (Chilton y Schäffner, 2000, p. 306.)

¿Quién se opone a la lucha contra la pobreza? La construcción discursiva de la pobreza estuvo orientada a normalizar, a construir desde los signos un camino para la aparente inclusión: los

tableros en los cuales tales representaciones sociales quedaron cristalizados fueron los planes de desarrollo. En la actualidad un plan de desarrollo en Colombia es una herramienta jurídica y técnica que adapta el sistema jurídico para hacer viable el plan de gobierno del candidato presidencial elegido como jefe de Estado y gobierno; hace cincuenta años era asumido como un documento declarativo, “discurso político exterior” (Chilton y Schäffner, 2000), orientado a la profundización del desarrollo institucional para “impedir el derrumbe constitucional”: “En un sistema de economía mixta (operación de las fuerzas de mercado libre con participación e intervención estatal) un plan de desarrollo se concentra en las alternativas de la acción estatal, considerando su posible efecto en el desarrollo económico general.” (Perry, 1972, p. 2)

La institucionalización estuvo orientada a priorizar el desarrollo económico capitalista, lo cual promovía la creación de capas proletarias y de excluidos. De hecho en el plan de desarrollo de Carlos Lleras Restrepo (1969), la jerarquía o atención de los marginados venía después de una ocupación por la política económica y la política de empleo:

Constantemente hemos predicado, principalmente en el seno de los organismo sindicales, la tesis de que el problema social del país no radica esencialmente en mejorar las condiciones de los salarios que han conseguido un cierto grado de organización y pactan las condiciones del trabajo en las convenciones colectivas, sino en incorporar a la vida económica y social del país a la inmensa masa, abrumadoramente mayoritaria, de los que no han alcanzado aún esa situación. (Lleras R., 1969, p. 1755)

Hay una inmensa mayoría a la cual integrar; una mayoría que no es objeto de precisión. A continuación en el discurso del presidente en mención se dice:

Por eso hemos estado organizando a los pequeños propietarios agrícolas, a los arrendatarios, aparceros y jornaleros de campo, por eso hemos dedicado recursos de la mayor importancia a la salud pública, la educación y la vivienda popular, lo mismo que al crédito supervisado a los campesinos más pobres y a las campañas de extensión agrícolas. (Lleras R., 1969, p. 1755)

El pobre es un sujeto no integrado, que dada la “pretensión de legitimidad” debe ser incluido de modo violento por el discurso simbólico de lo estatal-capitalista ¿Por qué no dejarlo afuera? Esta pregunta es más afín para el campo de la economía política, aun así tiene una oportunidad de análisis semiótico, dado que lo que no es representable no es cognoscible (Mockus, 1988) y la

burocracia capitalista para reproducir las condiciones de su producción demanda la representación de “todo” “¿Qué tan atinada es una representación?” o ¿Qué tan conveniente es un modelo de representación? Responde mejor a la inquietud por la cual los pobres son gente no articulada.

Previo al Plan de desarrollo de Carlos Lleras, el plan de Alberto Lleras Camargo había fundado la tradición del discurso basado en una desigualdad estructural que debía ser resuelto de algún modo:

El mejoramiento de la condición de las clases económicas subalternas resultaría así ser un subproducto de la abundancia de las más ricas.” (...) Una inmensa clase analfabeta no está, ciertamente, en condiciones de contribuir, ni como productora ni como consumidora, a un acelerado proceso industrial que necesita, ante todo un vasto mercado interno, montado sobre ingresos mejores y mano de obra más eficaz. (Lleras C., 1961, p. xvi)

La pobreza está inscrita en la acción pública en un código de integración/exclusión. En oposición simple y llana al modelo de exclusión de la pobreza el discurso sobre la pobreza es un llamado a la “integración” de los no normales, “de los peligrosos” que en Colombia también se traduce como aquellos sin institución (Colmenares, 1968). Con todo, este indicio de miedo tiene una fuente aprehensible: el aumento de la población.

Después de 1950, la población colombiana expresa un incremento poblacional como no había sido visto desde 1850 (Zambrano, 1993). Este crecimiento estuvo acompañado de la urbanización y la colonización de los territorios baldíos, dos ejercicios que fracturaron la estabilidad del poder político, las instituciones básicas no podrían articular a la nueva población, dice finalmente el plan del presidente Alberto Lleras C.:

Y la grande amenaza de nuestro tiempo, que consiste en la explosión demográfica, que entre nosotros no es ya una rigurosa hipótesis estadística, sino la realidad que palpamos en cada caso cotidiano. Si vamos a tener, como parece seguro, 10 millones de colombianos en 1970, no podemos dejar que lleguen, infiltrados como la quinta columna de la revolución, no ya a encontrarse en la pobre condición de la mayoría de nuestros compatriotas presentes, sino obligados a disputarle su pedazo de miseria a la generación actual.” (Subrayado propio) (Lleras C., 1961, p. xvi)

La pobreza fue construida como un signo de miedo respecto a ¡la mayoría! La mayoría compone la pobreza, y en una democracia “la mayoría” podría tomarse el poder. Por lo tanto la burocratización, la aplicación del gobierno técnico intenta echar una red sobre una mayoría virtual. En los planes de desarrollo es ofrecida una construcción de la pobreza como un vacío necesariamente destinado a ser llenado con promesas que legitiman al gobierno y deslegitiman otras propuestas. El plan es un signo que autoriza al gobierno y que intenta acaparar la hegemonía sobre la acción pública.

No obstante, hay un gran puente entre la pobreza y la riqueza. Los “pobres del futuro” llegarán a un mundo de restricciones, sugiere la cita de Alberto Lleras; la acción del Estado está orientada al ahorro y el control, es decir, una integración por programas negativos. Por negativos queremos significar la propuesta estatal que pretender hacer pasar a una gran cantidad de individuos por una puerta pequeña, forzar a pasar de un lado a otro.

La construcción discursiva de la pobreza podía tener alternativas positivas: “ampliar la puerta por donde pasan los pobres”, metáfora más adecuada al discurso *desarrollista*; con todo, el discurso de la pobreza en los planes de desarrollo manifiesta la ambivalencia de un plan de “integración” y una plan económico de articulación internacional, el cual como se mostró, excluye a pesar de una alta inversión social.

Corpus

Lleras Camargo, A. (1961). *Discurso del Presidente Lleras Camargo. Presentación del Plan General de Desarrollo Económico y Social*. Bogotá.

Lleras Restrepo, C. (1969). Discurso del Presidente de la Republica Doctor Carlos Lleras Restrepo, al presentar el proyecto de Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social. En: *Revista del Banco de la Republica. Volumen XLII, Número 506*, Págs. 1746-1757.

Bibliografía

Arrighi, G. (2006). Comprender la hegemonía I. En: *New Left Review No. 32*. Pág. 20-74.

Barba, C. (2009). Los estudios sobre la pobreza en América Latina. En: *Revista Mexicana de Sociología. Vol. 71*. Pág. 9-49.

Bejarano, A. y Segura, R. (2010). El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional. En: Orjuela, L (comp.) *El Estado en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Castro, B. (2007). Los inicios de la asistencia social en Colombia. En: *Revista CS No. 1*. Pág. 157 – 188.

Castro, B. (1997). *La pobreza en Colombia. 1886-1930. Estado, Iglesia y Ciudadanos*. Guadalajara: Asociación de Estudios Latinoamericanos.

Chilton, P y Schäffner, C. (2000). 8. Discurso y política. En: Van Dijk, T. (Ed.) *El discurso como interacción social. Estudios del discurso: introducción multidisciplinaria. Volumen 2*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Colmenares, G. (1968). *Partidos políticos y clases sociales*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Escobar, A. (1986). La invención del desarrollo en Colombia. En: *Revista Lecturas de Economía No. 20*. Pág. 9-35.

Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana.

Gamarra, J. (2006). *Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano*. Bogotá: Documentos de trabajo sobre economía regional.

Guillén, F. (1979). *El poder político en Colombia*. Bogotá: Planeta.

Kalmanovitz, S. (2010). *Nueva Historia Económica de Colombia*. Bogotá: Taurus.

Krippendorff, E. (1985). *El Sistema Internacional como historia. Introducción a las Relaciones Internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Marchese, M (2010). Marcas evaluativas en el discurso estatal sobre sujetos en situación de indigencia. Un estudio de caso a través de la Teoría de la Valoración. En: *Revista Texturas. Estudios Interdisciplinarios sobre el Discurso, año 9, núm. 9*. Pág. 113-132.

Mockus, A. (1988). *Representar y disponer*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Morcillo, P. (2002) *La Planeación en Colombia. Historia, Derecho y Gestión*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Morell, A. (2002). *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Anthropos.

Oquist, P. (2010). El derrumbe parcial del Estado. En: Orjuela, L. (comp.) *El Estado en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Ortiz, J. (2012). Estado y guerras civiles en Colombia, 1839-1902. En: Patiño, C (comp.) *Estado, guerras internacionales e idearios políticos en Iberoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Pardo Abril, N. (2008). *¿Qué nos dicen? ¿Qué vemos? ¿Qué es... pobreza? Análisis crítico de los medios*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Perry, G. (1972). Introducción al estudio de los planes de desarrollo para Colombia. En: Gómez, H. y Wiesner, E. (Eds.). *Lecturas sobre desarrollo económico colombiano*. Bogotá. FEDESARROLLO.

Rouquié, A. (1994). *América Latina. Introducción al Extremo Occidente*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Silva, G. (1989). El origen del Frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar. En: *Nueva Historia de Colombia Vol. II. Capítulo 8*. Bogotá: Planeta.

Tirado, A. (1986). La economía y lo social en la reforma constitucional de 1936. En: *Revista Lecturas de Economía No. 21*. Pág. 82-98.

Tovar, B. (2007). Modernización y desarrollo desigual de la intervención estatal 1914-1946. En: Sánchez, G. y Peñaranda, R. (Eds.) *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: La Carreta Editores.

Uribe, M. (2006). Entre la beneficencia y la asistencia pública. En *Revista de Trabajo Social No. 8*. Pág. 37-44.

van Dijk, T. (2009). *Discurso y poder*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Varón, M. (2009). *Quién decide qué y por qué. Relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en materia de Planeación*. Documento 356. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Zambrano, F. (1993). *Ciudad y territorio*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.