



“Historiografía de los lastres del progreso”.
Acercamiento a los debates de la teoría
social latinoamericana y la historia
económica colombiana en torno al problema
del desarrollo

Santiago Alberto Acosta
Maestrante de Sociología Política
FLACSO , Sede Ecuador

Lucem

No. 6
Julio - diciembre, 2022

Imagen: María Fernanda Guerrero Pardo
Correo: maria.guerrero18@est.uexternado.edu.co

“Historiografía de los lastres del progreso”.

Acercamiento a los debates de la teoría social latinoamericana y la historia económica colombiana en torno al problema del desarrollo

Santiago Alberto Acosta*

Resumen: El presente artículo busca hacer una exploración inicial de la relación existente entre el paradigma de desarrollo agroexportador, la teoría latinoamericana del desarrollo (conocida como la escuela de la dependencia) y la historiografía económica que se encargó de estudiar el devenir económico de Colombia. Ubica la idea del “lastre” del progreso como elemento teórico/discursivo que aglomera a su alrededor tres elementos ubicados en tres momentos diferentes: la política pública en materia de tierras de la primera mitad del siglo XX en Colombia (Ley 200 de 19369), la teoría social latinoamericana de mediados de siglo (la discusión de la escuela de la Cepal y posteriores) y el análisis histórico de algunos representantes de la historia económica de Colombia. Finalmente se ofrece una perspectiva distinta de análisis y se exponen algunas conclusiones.

Palabras clave: Paradigma de desarrollo, agroexportador, progreso, historiografía, teoría latinoamericana del desarrollo, dependencia, reforma agraria, historia económica, liberalismo.

Recibido: 21 de marzo de 2023
Aceptado: 19 de diciembre de 2023
Modificado: 11 de febrero de 2024

Introducción: un antiguo proyecto

Suele decirse con mucha facilidad, en las conversaciones de cafetería, que la Colombia de inicios del siglo XX era una especie de economía “feudal”, y, a estas estructuras “feudales” de tenencia de la tierra y de pensamiento parroquial, suele dársele fuerza de causa sobre el atraso del país en la economía mundial y sobre los conflictos agrarios no resueltos, debido a que el impulso modernizador debe luchar ferozmente contra instituciones tradicionales difíciles de modificar después de 200 años de arraigo sólo en la vida republicana (ni hablar del periodo colonial). La intención de este artículo es poner bajo la lupa, no la veracidad empírica de estas afirmaciones, que no es la tarea del historiador, sino el lugar de enunciación ocupado por la sociología, la economía y la historia al momento de afirmarlas. Este, pues, es un trabajo historiográfico, que

* Historiador egresado de la Universidad Externado de Colombia, aspirante al título de sociólogo de la misma universidad. Maestrante de Sociología Política en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Sede Ecuador. Correo: Santiago.acosta01@est.uexternado.edu.co

intenta explorar las relaciones entre la teoría social regional y el análisis histórico local sobre el desarrollo económico, esto es, las relaciones entre sociología e historia¹.

Lo cierto es que la Colombia de los años treinta era, sin duda alguna, fundamentalmente rural. El discurso político propio de la época abogaba constantemente por la modernización de las estructuras productivas, adhiriéndose a un estilo de políticas económicas basadas en el proteccionismo y la sustitución de importaciones. Hace algunos años tuve la posibilidad de estudiar someramente este fenómeno, materializado en la reforma agraria que se intentó lograr en 1936 durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo, por medio de la formulación y aplicación (fracasada en buena medida) de la Ley 200². En aquel momento la reforma agraria parecía ser el resultado del ingenio de un solo hombre, brillante por lo demás, que había puesto la ideología liberal al servicio de las masas desposeídas y había intentado integrar a los sectores campesinos al proyecto de construcción de la nación, hacerlos partícipes y constructores de la parte del país que les correspondía, empoderarlos y hacerlos soberanos sobre aquello a lo que estaban dedicados.

Fue relativamente fácil analizar estas reformas a la luz de las mismas teorías políticas liberales que les dieron vida, y a la de un marxismo más o menos heterodoxo, que proponía considerar al campesino y al trabajador como parte fundamental del proceso económico, y que invitaba al investigador a precisar las relaciones de producción que hacían de este un momento particular dentro de la transición del feudalismo al capitalismo que acababa de ser ordenada, de alguna manera, desde las altas esferas del poder público. En aquel momento se intentó, si no comprobar, al menos esbozar, una hipótesis que parecía innovadora desde el marxismo heterodoxo: las relaciones de producción no siempre son la variable independiente, que se mueve por sí sola, y el andamiaje jurídico y político no siempre es la variable dependiente que marcha sólo al compás que aquella le marca; también es posible que las relaciones de producción se vean obligadas a cambiar porque así lo ordena el marco jurídico redactado por una ideología³.

¹ Este trabajo es un intento por poner a dialogar las disciplinas que me han acogido en mis años de pregrado: la Sociología y la Historia. Parte de la motivación tanto para estudiar ambas carreras como para interesarme por las reflexiones aquí expuestas viene de la conflictiva relación entre las dos disciplinas, sobre la cual Edward Carr escribió en alguna ocasión, en un texto elemental (casi motivacional) que redescubrí al final de la carrera de Historia, y espero poder citar esta frase correctamente de memoria: "Cuanto más histórica sea la Sociología, y más sociológica la Historia, tanto mejor para ambas". Carr, E. H. *What Is History?* (London: Penguin Books, 1961). Traducción del autor.

² "Acto Legislativo 1 de 5 de agosto de 1936 Reformatorio de la Constitución" (Bogotá, 5 de agosto de 1936), en "Sistema Único de Información Normativa (SUIN-JurisCol)", *Diario Oficial*. Año LXXII. N. 23263, 22 de agosto de 1936, 5. Si bien el tema lo he abordado en diferentes momentos de mi formación, el trabajo al que hago referencia se presentó como proyecto de investigación en la materia de Tutoría de Estructuralismo (III), bajo el nombre de *La Revolución en Marcha y la Ley de Tierras: Transformaciones en las relaciones sociales de producción del trabajo rural*. (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018).

³ "En la producción social de su existencia, los hombres contraen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica

Esta hipótesis, de un estudiante cercano al marxismo sólo a tuestas, padece de dos enfermedades. La primera es que nunca fue posible comprobar si la Ley 200, “ordenada” desde el marco jurídico, en realidad tuvo efectos prácticos, materiales o reales sobre la vida campesina en las zonas rurales del país. Parte de la bibliografía existente al respecto⁴ negaba que dicha reforma se hubiera llevado a cabo en algún lugar más allá del papel y de los salones elípticos en que se discutía⁵. La segunda es que trataba de darle la vuelta al marxismo ortodoxo y aplicarlo en un lugar y momento específico sin tener en cuenta el valor del contexto histórico e intelectual regional: los años de la “sociología crítica”⁶ y de las teorías de la dependencia de los años 60’s y 70’s. Esto quiere decir que aquel trabajo no comprendía que el análisis social también es resultado de su tiempo, y que, en ese momento, los países dependientes estaban en busca de medidas efectivas para salir del subdesarrollo, lo cual es un caldo de cultivo ideal para la construcción de análisis históricos que pongan sobre los hombros del “tradicionalismo” la culpa del atraso.

Este artículo buscar ubicar el contexto histórico e intelectual de los debates sobre la modernización en la economía colombiana tanto en la política pública como en el análisis social. Se espera identificar la forma en que el paradigma del desarrollo de la primera mitad del siglo XX (que pregonó la sustitución de importaciones y la necesidad de productividad de la tierra) y la Ley 200 de 1936 (en la cual puede sentirse el eco de aquel paradigma), guardan una estrecha relación con las tesis “dualistas” de la teoría social latinoamericana, cuya influencia puede sentirse aún en las reflexiones recientes del subdesarrollo en Colombia y en las afirmaciones acerca del carácter “feudal” de su sistema económico. Parece ser que la idea de que la economía y el

de la sociedad, la besa real sobre la que se eleva un edificio jurídico y político y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material determina el proceso de la vida social, política y espiritual en general. No es la conciencia del hombre la que determina su ser social, sino, por el contrario, su ser social lo que determina su conciencia”. Marx, K. “Prólogo de la contribución a la crítica de la economía política” [1859], en *El Capital* Tomo I (México: Fondo de Cultura Económica, 1996), p. 2. Este pequeño fragmento sintetiza de la manera más esquemática el pensamiento estructuralista “clásico” del marxismo, cuya versión “heterodoxa” piensa en la posible inversión de la relación de determinación entre estructura económica y superestructura jurídica y política. Así ha sido interpretado el trabajo de intelectuales marxistas posteriores como Antonio Gramsci. Al respecto véase Mouffe, Ch., “Hegemonía, política e ideología”, en Labastida, J. (coord.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina* (México: Siglo XXI, 1985), pp. 125-145.

⁴ Véase, por ejemplo, la interpretación de Albert Berry, *Avance y fracaso en el agro colombiano, Siglos XX y XXI* (Bogotá: Universidad del Rosario Editorial, 2017), pp. 80-85 y ss. Sea este el espacio para recordar la visita de Albert Berry a la Universidad Externado de Colombia en marzo de 2023, quien fue invitado por la Facultad de Economía a discutir las perspectivas del agro colombiano de cara a la Reforma Rural Integral contemplada en el punto uno del Acuerdo de Paz de 2016, junto con las miradas de autoridades políticas e intelectuales en la materia. Algunas de las ideas aquí expuestas fueron alimentadas por este ciclo de conversaciones (su registro se encuentra en línea: » Expertas(os) en economía discuten la evolución y retos del desarrollo rural en Colombia (uexternado.edu.co)).

⁵ Aunque también es cierto que aquella iniciativa de investigación, que no fue más que un esbozo teórico atado a una clase de inicios del pregrado, nunca llegó a concretarse ni ejecutarse en un trabajo de campo o archivo que diera cuenta de aquella hipótesis.

⁶ Con este nombre se refería a este periodo del pensamiento económico latinoamericano el profesor Oscar Fresneda, en sus clases sobre los “Debates de la Sociología Latinoamericana y Colombiana”, que recibí en la Universidad Externado de Colombia en el primer semestre de 2022. De las reflexiones de aquellas clases salen no sólo este término de “Sociología crítica”, que coincide en el tiempo con el decaimiento y la crisis de los modelos de sustitución de importaciones en el continente, sino también varias de las lecturas y reflexiones de este artículo.

desarrollo cargan con un "lastre", una especie de "polo primitivo" tradicionalista y parroquial (la renuencia de diferentes grupos rurales a los cambios, o las estructuras señoriales de tenencia de la tierra), alimentó el discurso de la "función social de la tierra" de las reformas de los treinta y las políticas de sustitución de importaciones, y atraviesa tanto a la teoría social latinoamericana de mediados de siglo, como a los trabajos de historia económica específicamente colombianos de algunos años después. Se argumentará que estos tres elementos (política pública, teoría social latinoamericana e historiografía económica colombiana) conforman una triada más o menos coherente, que se engrana con los paradigmas del desarrollo y que gira en torno a la idea de la modernización truncada por un lastre interno que hay que extirpar o reformar⁷.

Para ello dividiré el texto en varios apartados. El primer apartado expondrá la conformación de un paradigma del desarrollo agroexportador. El segundo explicará la manera en que de aquel ideal de modernización nacen los obstáculos a superar, que la teoría social agrupó en lo que llamó "tradicionalismo" o "polo primitivo", y que aquí llamamos "lastre". Luego, los apartados dos, tres y cuatro están destinados a mostrar la influencia de esta concepción del lastre en los análisis de algunos representantes de la historiografía económica colombiana y en sus interpretaciones sobre el inicio del siglo XX, los intentos por implementar una política de sustitución de importaciones y el concepto de "función social de la tierra" de la reforma agraria de 1936, respectivamente. Por último, el sexto apartado se pregunta (no es más que una sospecha historiográfica deja la puerta abierta a una futura revisión) por otra interpretación sobre el liberalismo de los años treinta en Colombia, ya no centrada en la oposición "primitivo-moderno" sino en la disputa política de diferentes proyectos económico-ideológicos por ganar el poder de Estado y justificarlo ideológicamente.

1. El paradigma del buen exportador⁸

El término "paradigma del desarrollo" está compuesto por dos partes. La primera es la palabra "paradigma", que nos remite rápidamente a la historia de la ciencia, específicamente a los aportes de Thomas Khun. En el libro *La estructura de las revoluciones científicas*, Khun plantea que la historia de la civilización occidental y de su ciencia tiene que ver menos con la descripción de los avances científicos y técnicos de una época, y más con el sistema profundo de pensamiento que marca una época a nivel epistemológico y que permite dichos avances y descubrimientos puntuales, así como permite la organización de la vida misma en muchas otras esferas y dimensiones de manera

⁷ Este artículo intentará, si no corregir aquel trabajo, al menos sí añadir una perspectiva de conjunto nacida del estudio de las teorías de la dependencia. Por ende, la antigua discusión teórica, que antes traía a colación a Althusser y a Lefebvre, ahora mencionará a Laclau, a Germani, a Cardoso y Faletto y a algunos otros teóricos del capitalismo dependiente, que tendrán algo nuevo que decir sobre este periodo de reforma agraria desde el liberalismo de los treinta.

⁸ Creo que el argumento que expondré en este apartado guarda cierta similitud con la idea del "buen salvaje". La idea del buen exportador denota atraso en una línea evolutiva del "desarrollo", dependencia, reproche moral al intento de superar los límites impuestos por la división internacional del trabajo, y en todo caso, imposibilidad material para intentarlo.

coherente. La noción de paradigma intenta sintetizar esta coherencia en el pensamiento, y es definida como “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica”⁹. Podríamos, entonces, entender la primera parte del concepto como aquel conjunto de ideas relativas a la realidad en sus diferentes dimensiones (física, biológica, económica, social, ideológica, etc.) que están coherentemente engranadas entre sí por medio de normas y reglas comunes, las cuales son aceptadas por una comunidad científica y con las cuales esta se compromete.

Ahora, cuando hablamos de forma más específica de “paradigma de desarrollo”, la noción adopta otro matiz. Se refiere al conjunto de principios básicos que dictan el camino a seguir por una sociedad para desarrollarse, amarrados coherentemente alrededor de una idea central (de una particular definición del desarrollo y unas formas específicas de alcanzarlo) y que se expresan en la política económica de los países. Este concepto ha venido cobrando fuerza en los análisis sociales y ha sido acuñado por diferentes disciplinas, sobre todo por la economía y la sociología, y se ha llegado incluso a algún tipo de consenso sobre cuáles han sido estos paradigmas y cómo se han sucedido en el tiempo, como lo plantea el texto *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, el cual recoge las impresiones de diferentes académicos de todo el continente sobre el tema¹⁰, quienes analizan la evolución de las teorías económico-políticas, que, durante cierto tiempo, basándose en categorías de pensamiento profundas y respaldadas por cierta autoridad científica, establecen qué es el desarrollo y cuáles son las formas de alcanzarlo, influenciando así en el rumbo que tomarán las acciones concretas de los gobiernos de la región¹¹.

Aunque en muchas ocasiones la autoridad científica que acoge y pregona el paradigma del desarrollo es, como lo es en América Latina, una entidad consultiva (o incluso directiva) a la que acuden los gobiernos para formular la política económica, como lo es el caso de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), esto no genera necesariamente una causalidad lineal entre la formulación teórica del desarrollo en la teoría social y la política económica local que sigue sus directrices. No existe una cronología estricta que obligue a que la política económica se formule únicamente después de que la comunidad científica ha consensuado lo que debe ser el desarrollo. Es, más bien, una convivencia en relación dialéctica de los elementos mencionados, que son recíprocos y coherentes bajo una idea unificadora y que se retroalimentan durante largos periodos de tiempo. Muchas veces, como aquí se ve, la teoría social acopla a sus esquemas los paradigmas que la política pública viene poniendo en práctica hace años, bebiendo de otras autoridades científicas previas. Por ello, el concepto de paradigma del desarrollo no se refiere a

⁹ Thomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas* (México: Fondo de Cultura Económica, 1971), 13.

¹⁰ El texto recoge las disertaciones de cuatro importantes académicos y algunos comentarios adicionales presentadas como textos inaugurales de las secciones del seminario sobre “Paradigmas y Opciones del Desarrollo en América Latina”, realizado en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en Santiago de Chile, los días 21 y 22 de junio del 2007.

¹¹ Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias y José Luis Machinea, *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL, 2008), 7-17.

una relación causal en el tiempo, sino a una idea unificadora¹² alrededor de la cual se organiza de manera coherente tanto la política económica como el discurso científico y el análisis histórico.

José Antonio Ocampo¹³ propone una periodización de estos paradigmas durante el siglo XX. El primero es denominado "La Era de las exportaciones" o "desarrollo hacia afuera clásico"¹⁴. Este paradigma del desarrollo tiene un principio básico aceptado como cierto: el de la división internacional del trabajo, una teoría basada en la doctrina económica liberal de las "ventajas comparativas", según la cual cada país debe dedicarse a la actividad económica que por sus condiciones naturales más se le facilita, traducido en una especialización de las actividades productivas y manufactureras en ciertas regiones del mundo: "Una de sus funciones ideológicas será justamente la de evidenciar esta división internacional del trabajo como el resultado espontáneo de un principio de complementariedad económica, ocultando las relaciones de fuerza, las características asimétricas y los efectos de la dominación entre los países del centro y la periferia"¹⁵. En este reparto de papeles en la economía mundial, a América Latina le correspondió la producción de materias primas, debido al carácter agrario de sus economías y a la función extractivista que jugaron en el periodo colonial, sobre todo con sistemas como la hacienda o la mita. Luego, el "progreso", según este corolario, consiste en una integración plena y armónica a dicha economía mundial cuyas actividades estaban geográficamente especializadas, es decir, en el correcto cumplimiento del papel latinoamericano de productores de materias primas.

En todo caso, una integración a la economía mundial por medio del papel de exportadores de productos primarios implicaba resolver algunos problemas, entre los cuales estaba el acceso a la tierra, y la movilización de la mano de obra para que pudiera producirse a gran escala. Por esta razón, el principio de la tierra productiva cobró una preponderancia central, lo cual entraría en conflicto con las formas de tenencia de la tierra no productivas, como los resguardos indígenas (o, como se verá más adelante, con los sistemas improductivos ligados a las haciendas y los latifundios). Se debía colocar el recurso productivo "al servicio de los exportadores. Ese desafío se reflejó sobre todo en el régimen de apropiación de la tierra [...] [el cual] incluyó la reducción o eliminación de las reservas o resguardos indígenas, en una prolongación de la tendencia

¹² Cuyos orígenes pueden ser muy antiguos y no es nuestra intención buscarlos en este trabajo.

¹³ Economista y sociólogo colombiano, actual profesor en la Universidad de Columbia, ha ocupado los cargos de ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, director del Departamento de Planeación Nacional y ministro de Hacienda y Crédito Público (este último en dos ocasiones, durante la presidencia de Ernesto Samper y durante el primer año de la actual presidencia de Gustavo Petro). También ha sido director ejecutivo de la CEPAL y secretario general adjunto del Departamento de Asunto Económicos y Sociales de Naciones Unidas.

¹⁴ José Antonio Ocampo, "Los paradigmas del desarrollo en la historia de América Latina", en *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, eds. Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias y José Luis Machinea (Santiago de Chile: CEPAL, 2008), 31.

¹⁵ Carlo Vercellone y Pablo Cardoso, "Nueva división internacional del trabajo, capitalismo cognitivo y desarrollo en América Latina", *Chasqui: Revista Latinoamericana de Comunicación* No. 133 (2016): 40.

colonial que es reflejo de la abierta animadversión del pensamiento liberal por la propiedad colectiva”¹⁶.

2. Tesis dualista: “El lastre” en la teoría latinoamericana del desarrollo

Como ya se ha dicho, no necesariamente existe una correspondencia cronológica lineal entre los elementos de la triada que aquí se explora. Más bien, entendemos que la teoría social y el análisis económico histórico, tanto como la política pública, parecen coexistir coherentemente durante largos periodos de tiempo bajo la unidad del paradigma que gira en torno a una idea central. Proponemos que una de las ideas centrales del paradigma “del buen exportador” es la concepción de “el lastre”, una idea puesta en práctica¹⁷ y luego conceptualizada en algunas teorías de la “sociología crítica” latinoamericana de mediados de siglo, como pretende exponer en este apartado.

El pensamiento inicial de la CEPAL se concentró, durante sus años iniciales¹⁸, sobre todo en los años cincuenta, en intentar entender el comportamiento de las economías latinoamericanas desde una perspectiva sociológica y económica abstracta, basada en la perspectiva estructural-funcionalista. Tal es el enfoque teórico cumbre en la búsqueda de la explicación universal de la sociología para ese momento¹⁹. Alineado con esta inclinación, Gino Germani intentó teorizar en 1966 el cambio social a partir de la transición entre dos extremos opuestos: las sociedades tradicionales y las sociedades industriales. En su teoría, la modernización era el tránsito de un estadio “tradicional” a uno “industrial”²⁰, lo cual implicaba cambios no sólo en la economía sino

¹⁶ José Antonio Ocampo, “Los paradigmas del desarrollo en la historia de América Latina”, en *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, eds. Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias y José Luis Machinea (Santiago de Chile: CEPAL, 2008), 31.

¹⁷ Será un elemento fundamental de la política agraria en Colombia cuando la Ley de Tierras de 1936 pregone la “función social de la tierra”. Tendremos ocasión de volver más adelante sobre ello. Retrasamos un poco su exposición en virtud de la inteligibilidad del ejercicio historiográfico aquí planteado. Aunque considero que existe una relación estrecha entre la idea del lastre, el paradigma del desarrollo exportador y el concepto de “función social de la tierra” de la Ley 200 de 1936, no la expongo aquí en términos históricos sino historiográficos. Nos interesa saber cómo esta idea del lastre sobrevive aún en los análisis políticos y económicos más recientes y en la manera como estos interpretaron la ley, no en la aplicación de la ley misma, lo cual es motivo de otra investigación.

¹⁸ La CEPAL inició su existencia como comisión regional de las Naciones Unidas en 1948, y en 1949 vio la luz el texto “fundacional” de Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Desarrollo económico* Vol. 26, No 103. [1949](1986): 479-502.

¹⁹ Una exposición del desarrollo de la teoría sociológica, muy cercano en términos temporales a la formulación de la teoría social latinoamericana cepalina (específicamente a la teoría de Gino Germani), es el de Nicholas Timasheff, *La Teoría Sociológica* (Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1961). La edición original es de 1955. La quinta parte de este libro, titulada “Convergencia de las teorías sociológicas en la era contemporánea”, da cuenta de la aparición, en la primera mitad del siglo XX, de toda una serie de corrientes que van desde el neopositivismo hasta la sociología histórica, pasando por la sociometría o la sociología analítica (el capítulo 18, que trata de esta última corriente, es de especial interés para los efectos de este artículo), todas ellas en camino a un punto de convergencia común: la hegemonía del estructural-funcionalismo y el rumbo a la formulación de una teoría general, la cual es referida como “la meta a alcanzar” por el mismo autor en las primeras palabras del capítulo 22: “La sociología de mediados del siglo XX”.

²⁰ Gino Germani, *Política y sociedad en una época de transición* (Buenos Aires: Paidós, 1966).

en la totalidad de la condición humana. El paso de lo estático a lo dinámico, de lo homogéneo a lo diferenciado, no se limitaba a la dimensión económica, sino que con ella se transformaba la acción social en general —las orientaciones normativas de los individuos, los medios para alcanzar objetivos, los sistemas de expectativas que los mueven²¹, etc.— y las instituciones que la expresan, la cobijan y la regulan²².

Y aunque este tránsito es "natural" según su perspectiva, existe cierto desfase, cierta "asincronía" en las sociedades que se encuentran en diferentes etapas del proceso, algunas más adelantadas, otras más tardías. Este desfase es entendido por Germani como consecuencia de las resistencias de grupos "tradicionales" (indígenas y locales) que se oponen al cambio "natural", a la modernización propia del desenvolvimiento histórico de cualquier sociedad, generando conflicto social²³. Nos interesa la perspectiva de Germani en la medida en que introduce al modelo teórico el concepto "tradicionalismo" y la oposición de los sectores tradicionales al desarrollo moderno natural de las sociedades, que es el origen de todo conflicto social. Un concepto que dará paso a la idea de que existen "lastres" al desarrollo que deben extirparse, como lo puede ser, por ejemplo, la tierra no productiva (y las estructuras económicas y sociales que la sustentan) en un contexto en donde se entiende por desarrollo la producción agrícola exportadora, como en el caso del paradigma del desarrollo exportador.

Tanto el paradigma del desarrollo exportador como las teorías del cambio social de Germani, así como la política económica de los países latinoamericanos en la primera mitad del siglo XX giran en torno a lo que Aníbal Pinto llamó en 1970 la "Tesis dualista"²⁴, frecuente tanto en la sociología como en la política económica de los países latinoamericanos, y, en general, en el sentido común de la época. Esta sostiene que en las economías primario-exportadoras existen estratos, mundos, polos de desarrollo: el primitivo y el moderno. El primero, con niveles de productividad e ingresos per cápita similares o inferiores a los de la etapa colonial; y el segundo con amplias y numerosas actividades de producción, exportación, industriales y de bienes y servicios, con ingresos cercanos a los de las economías desarrolladas. Estos dos polos existen al interior de una economía agroexportadora, de manera que ambos se dedican a la producción de bienes agrícolas, pero los primeros están cercanos al "pancoger" o las economías de subsistencia, mientras que los segundos producen excedentes suficientes para exportar y aportar a la economía nacional²⁵.

²¹ Esta es una clarísima influencia de la sociología de la escuela norteamericana, y, en general, sobre las teorías de la Acción de Weber a Parsons. Valdría la pena profundizar, en alguna otra ocasión, sobre las afinidades teóricas entre la CEPAL como institución y las teorías sociológicas clásicas.

²² Germani, *Política y sociedad en una época de transición*.

²³ Germani, *Política y sociedad en una época de transición*.

²⁴ Aníbal Pinto, "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina", *El trimestre económico* Vol. 37(1), No. 145, México, Fondo de Cultura Económica (enero-marzo de 1970). Citado en: *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: Textos seleccionados* (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1988).

²⁵ Pinto no promueve la tesis dualista. La expone al detalle precisamente para criticarla y complejizarla. En su lugar, propone un modelo de "heterogeneidad estructural" de las economías latinoamericanas definida por el grado de especialización de la producción de los sectores económicos, el elemento político institucional y el grado de arraigo de las economías tradicionales. Como se ve, Pinto no abandona por completo la tesis dualista, sino que la complejiza,

Los primeros son considerados, bajo este orden de ideas, como un lastre o un peso muerto para los segundos, que según esta argumentación, tienen cierta “fuerza impulsora”, una especie de fuerza gravitatoria que tiende a arrastrar al conjunto de la sociedad hacia la modernización²⁶.

Hasta ahora hemos explorado la forma como un paradigma de desarrollo en específico, el agroexportador, basado en la idea de la división internacional del trabajo, guarda una estrecha relación con la teoría latinoamericana del desarrollo abstracta de mediados del siglo XX, específicamente con la “tesis dualista”, pues tanto el paradigma como la teoría que lo acompaña comparten la idea de que los elementos “tradicionales” de la sociedad y la economía constituyen “un lastre” en la carrera por el desarrollo. Ahora es momento de vislumbrar cómo esta idea unificadora tiene influencias sobre la política agraria de la primera mitad del siglo XX (bajo cuyo contexto fue formulada) y sobre el posterior análisis histórico económico que de ella, su contexto y su aplicación, hace la historiografía económica colombiana²⁷. Esta correspondencia alrededor de la idea del lastre, que comparten tanto la teoría social como el análisis histórico, nos dará una nueva luz sobre la forma cómo la historia económica colombiana entendió las reformas liberales de los años treinta, y específicamente la interpretación que se le dio a la Ley 200 de 1936 en el marco de un paradigma del desarrollo agroexportador.

3. Colombia en la transición: haciendas feudales e improductivas

Un lugar común de la historia económica de Colombia es que la primera mitad del siglo XX es, de alguna manera, el periodo de recuperación de las tragedias, la guerra y el atraso del siglo XIX. Hasta entonces Colombia había sido un país fundamentalmente rural y agrario, en segundo plano en los asuntos internacionales, con una división política bipartidista que había llevado al país a más de un conflicto civil, con una clara división de la sociedad, y con un problema de distribución de la tierra que viene desde hace mucho tiempo atrás y que ha provocado una exagerada

pues la heterogeneidad de la que habla es la distribución de los diferentes sectores económicos en una escala que se extiende entre un polo moderno y un polo primitivo, entre los cuales empieza a surgir una relación de colonialismo interno (en lugar de un arrastre gravitatorio hacia la industrialización “por naturaleza” como lo propuso Germani). Véase: Aníbal Pinto, “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL* No. 1 (Santiago de Chile, 1976). Citado en: *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: Textos seleccionados* (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1988).

²⁶ Pinto, *Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina*, 551. También importante el aporte de José Medina Echevarría, *Aspectos sociales del desarrollo económico* (Santiago de Chile: CEPAL, 1973). Nótese que Aníbal Pinto y Medina Echevarría, que publicaron sus teorías en la década de los setenta, se alejan de la visión ortodoxa de Gino Germani formulada en la década anterior, proponiendo no una visión evolutiva del desarrollo económico (como proceso “natural”) sino una heterogeneidad de estratos cercanos en mayor o menor grado a los polos modernos o primitivos. Sin embargo, ambas visiones guardan en su interior la concepción de que el impulso modernizador es retrasado por el peso muerto de los sectores tradicionalistas.

²⁷ La teoría latinoamericana del desarrollo no se agota en Germani y Pinto, sino que nuevos autores (Frank, Stavenhagen, etc.) entrarán a establecer críticas y matices a la tesis dualista (sin por ello desechar la idea del lastre tradicionalista, sino más bien complejizándola). Sin embargo, guardamos la exposición de sus ideas para el siguiente apartado, para permitirles dialogar con los análisis históricos contemporáneos de la economía colombiana.

concentración de tierra en manos de unos cuantos individuos y los consecuentes conflictos y división social que esta produce.

Según autores como Salomón Kalmanovitz en *Breve historia económica de Colombia*²⁸, la Colombia del siglo XX, al menos en materia económica, es un legado del siglo XIX, característico por la total ausencia de industria o de simples atisbos de capitalismo, tan aislada entre sí misma que una economía nacional se veía supremamente lejana, mucho menos una industrial, y aún menos con capacidad internacional. El país estaba marcado por economías regionales o familiares aisladas entre ellas, por un territorio de difícil transporte y pocas vías de comunicación, y por una sociedad mayoritariamente campesina con poca capacidad de consumo y bajas posibilidades de adquirir algo más allá de lo que su propia producción, o la de su pequeña hacienda, le proporcionaba. Para cuando las guerras de inicio de siglo llegaron permeadas de política e ideología, la preocupación económica estaba en segundo plano: "había tan poca industria que no pudo ser muy afectada por la guerra [...] Este era el legado del siglo XIX en cuanto a la acumulación de capital en la industria, había sido precario, dejando a la guerra poro que destruir"²⁹.

Así consideradas, y a la luz de la tesis dualista ya expuesta, las unidades productivas del campo colombiano de inicios del siglo XX, serían, precisamente, un "lastre" para la economía nacional, entrando la interpretación de Kalmanovitz en conversación directa con las tesis expuestas por la teoría del desarrollo que le es contemporánea, específicamente con la interpretación heterodoxa de la sociología crítica de los años setenta en el pensamiento de Aníbal Pinto y de Medina Echevarría. Aunque se ha criticado la versión "ortodoxa" de la tesis dualista (la de Gino Germani, que pensaba en el desarrollo como un proceso natural de las sociedades), ninguno de los arriba referenciados negó abiertamente la existencia de los polos moderno y primitivo — aunque estén formulados desde el punto de vista de la heterogeneidad estructural—. Rodolfo Stavenhagen, por ejemplo, en 1981, reconoce la existencia de los polos atrasado y moderno, pero no comparte el argumento de que sean mundos completamente incomunicados y sin relación alguna; al contrario, cree que existe una relación de colonialismo interno entre uno y otro que permite que el sector moderno avance a expensas del sector primitivo³⁰. Sería un error considerar que las haciendas colombianas de esta época eran feudos incomunicados entre ellos y dedicados exclusivamente a la subsistencia de sus habitantes.

²⁸ El texto aquí referenciado, publicado en 2015 y reeditado en 2017, es una recopilación de las investigaciones de historia económica de Kalmanovitz, sintetizados en un manual introductorio a la historia económica colombiana. Sirve como texto de referencia teniendo en cuenta la trayectoria académica del autor, quien desempeñó buena parte de su actividad y producción intelectual en los años setenta y ochenta, siendo parte de la Universidad Nacional de Colombia entre 1970 y 1998. Otros textos contemporáneos a la teoría latinoamericana del desarrollo expuestos en el apartado anterior serán referenciados, lo cual habla de la coherencia de la teoría sociológica y el análisis e interpretación histórica en un momento intelectual específico en América Latina.

²⁹ Salomón Kalmanovitz, *Breve historia económica de Colombia* (Bogotá: Ministerio de Cultura/Biblioteca Nacional de Colombia, 2017), 207.

³⁰ Rodolfo Stavenhagen, *Siete tesis equivocadas sobre América Latina* (México: Ediciones Nuestro Tiempo), 1981.

Pero Kalmanovitz tiene una definición un poco más compleja. Ciertamente es que su relativo “aislamiento” y la importancia de la tierra provocaron que existan unas relaciones sociales y de producción propias del sistema hacendatario, como la dominación del terrateniente, la servidumbre del jornalero y la libertad incompleta del campesino, alimentadas por elementos culturales estructurales como el tradicionalismo con el que el colombiano (propietario) de la primera mitad del siglo XX se siente cómodo, y que resultará uno de los obstáculos para las reformas constitucionales de 1936 más adelante. Todos estos elementos son ciertos e importantes, pero la definición de Kalmanovitz es mucho más compleja:

“Tenemos entonces un sistema económico que cuenta con lo específico del feudalismo: la servidumbre, o sea, las rentas en el trabajo, especie y dinero, combinados con las aparcerías. Pero aquí la relación de dependencia resulta mucho más débil que en el feudalismo europeo o asiático, donde la atadura a la tierra es inmovible porque la formación social se asienta sobre una economía de tipo natural y no existe la acumulación. Aquí la acumulación de rentas y ganancias comerciales es factible, aunque su magnitud sea relativamente pequeña por la baja productividad del trabajo y sufre interrupciones según altibajos de la actividad exportadora. Aun así, la circulación de mercancías es mucho mayor, lo mismo que la división social del trabajo y la movilidad de los hombres y las tierras. Existe aquí algo más: un campesinado propietario, la mayor parte de las veces de hecho, pero también de derecho, como el de la colonización antioqueña. En consecuencia, no toda la población se encuentra sometida a los terratenientes, produciéndose luchas frontales cuando estos intentan poner su dominación sobre los demás sectores”³¹.

Esta interpretación entra en diálogo directo con la polémica que mantienen Ernesto Laclau y Gunder Frank alrededor del carácter “capitalista” del sector “primitivo”, de las economías de subsistencia como las existentes en Colombia en las primeras décadas del siglo XX, según Kalmanovitz. Frank argumentará que estas economías son plenamente capitalistas en la medida en que, de alguna u otra manera, están vinculadas al capitalismo internacional por medio de rutas de exportación diversas³². Laclau afirmará que, aun así, las relaciones de producción que se evidencian al interior de las haciendas y las plantaciones son realmente feudales y no por eso dejan de estar vinculadas a un mercado capitalista mundial³³.

Kalmanovitz, en este mismo sentido, caracteriza la economía rural colombiana de las primeras dos décadas del siglo XX con características propias del polo “primitivo” de las economías dependientes agroexportadoras y aun así en relación con un mercado más grande. En su definición priman dos elementos fundamentales. En primer lugar, el feudalismo de las relaciones de producción que se presentan al interior de las haciendas, feudalismo caracterizado por

³¹ Salomón Kalmanovitz, *Economía y Nación, una breve historia económica de Colombia* (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1988), p. 215.

³² Gunder Frank, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina* (México: Siglo XXI, 1970).

³³ Ernesto Laclau, *Feudalismo y capitalismo en América Latina: ¿Feudalismo o capitalismo?* (Bogotá: Cuadernos Oveja Negra, 1972).

relaciones humanas de servidumbre y aparecería, pero también por un campesinado propietario de la tierra que trabaja, es decir, los medios de producción están en propiedad del productor directo. Este sería un argumento en favor de Laclau, quien afirma que este es un elemento fundamental de las relaciones productivas de un modo de producción feudal, y que la existencia de ese feudalismo a nivel de relaciones sociales no niega la conexión de las haciendas con un mercado capitalista nacional e internacional. Esto nos remite a la segunda característica de la definición de Kalmanovitz: "Aquí la acumulación de rentas y ganancias comerciales es factible [con relación al feudalismo medieval europeo y asiático, donde no lo es], aunque su magnitud sea relativamente pequeña por la baja productividad del trabajo y sufre interrupciones según altibajos de la actividad exportadora"³⁴. Esto quiere decir, que, efectivamente, estas unidades económicas, por más relaciones serviles que tengan a su interior, están íntimamente relacionadas con un mercado nacional exportador aun cuando se considere que "aporten poco", lo que sería un punto en favor de Frank, porque están lejos de ser "economías de subsistencia" o de "pancoger".

Ya sean feudales o capitalistas, lo cierto es que puede encontrarse una línea conectora entre la descripción histórica de Kalmanovitz de la economía colombiana de inicios del siglo XX y el elemento central que compartían muchas de las posturas teóricas latinoamericanas, desde Germani hasta Stavenhagen, pasando por Pinto, Laclau y Frank, aún por encima de sus matices, este es, el lastre que significan las economías poco productivas para la economía nacional. Según esta visión, de lo que sí están cerca muchas de estas haciendas colombianas feudales en su interior y conectadas a un mercado capitalista agroexportador, es del polo primitivo expuesto por Pinto y Echevarría. Buena parte de estas haciendas aportaban poco a la economía nacional agroexportadora en la medida en que eran tierras baldías y con usos de prestigio, y este proceso de concentración de tierras era otro de los legados del siglo XIX que viene desde la Corona española y la República federal: "El Estado era intrínsecamente débil por la baja tributación que lo caracterizó la mayor parte del siglo XIX y en especial por la casi nula contribución de los terratenientes"³⁵.

Luego, parece que la tierra improductiva se posesiona como el lastre que impide la modernización, y dentro de la historiografía económica colombiana tanto como dentro de la teoría latinoamericana del desarrollo³⁶, parece que la improductividad descansa sobre factores tradicionalistas como lo es el sagrado derecho a la propiedad o la tenencia de tierra por "prestigio". Ya Catherine LeGrand advirtió cómo esta perspectiva fue dominante en el análisis histórico durante los años sesenta y ochenta; años en los que coinciden tanto la discusión sobre el feudalismo de América Latina entre Frank y Laclau como los análisis de la historia económica de Colombia:

³⁴ Salomón Kalmanovitz, *Economía y Nación*, p. 215.

³⁵ Kalmanovitz, *Breve historia económica de Colombia*, 244.

³⁶ Y también en la formulación y aplicación de la reforma agraria, como se verá más adelante.

“Esta imagen estática de un campo tradicional impregna buena parte de la literatura sobre el desarrollo en América Latina. En las décadas de los cincuenta y los sesenta los teóricos de la modernización solían aplicarle el calificativo de “tradicional” tanto a la estructura de tenencia de la tierra como a los campesinos mismos. Con “tradicional” querían decir arcaico, resistente al cambio, carente de valores económicos. Así, se decía que los grandes terratenientes se preocupaban más por el prestigio social que por el rendimiento económico, en tanto que los campesinos, pasivos y fatalistas, sólo pensaban en la subsistencia”³⁷.

Esto es reproducido por López y Kalmanovitz al momento de dar cuenta de esta forma de tenencia de la tierra basada en el prestigio, propia de los terratenientes ociosos en cuanto a la producción agraria:

“La dotación de factores naturales con que cuenta Colombia no ha podido ser aprovechada de manera adecuada para aumentar la riqueza y el empleo nacionales por el legado de unos derechos de propiedad que tendieron a monopolizar la tierra [...]. Ni la reforma agraria ni una tributación que castigara la propiedad excesiva y el mal uso del suelo pudieron adelantarse, de tal modo que la tierra continúa siendo sobre-explotada en las laderas y dedicada a labores extensivas en los valles interandinos y en las sábanas de los Llanos o de la Costa Caribe. Los propietarios de estos valles y sabanas consideran la tierra no tanto como un bien de producción sino como la base de poder y prestigio, una alcancía contra la inflación y un escondite para que el Estado no pueda cobrar los impuestos sobre sus valores comerciales”³⁸.

Esto nos pone frente a la perspectiva de una convivencia —más que una transición o una ruptura— de, por un lado, una economía de hacienda precapitalista, donde predominaban las ganancias por renta o por la especulación sobre la tierra a través de títulos de propiedad y otros mecanismos de prestigio, es decir, un uso de la tierra apegado a la definición de “polo primitivo” no sólo en sus relaciones sociales internas de tipo feudal, sino también en su mínimo aporte a la economía agroexportadora nacional; y, por el otro, de una hacienda relativamente industrial que se caracteriza por ser partícipe del aparato productivo exportador, cuyas ganancias provienen en mayor o menor grado de la venta de su producción, tenga o no tenga relaciones sociales de tipo feudal en su interior. En este orden de ideas, según Palacios, la burguesía cafetera entraría a ser de las primeras burguesías industriales del país³⁹. En este punto coincide Kalmanovitz, quien resalta el hecho de que no fue sino hasta el auge de la exportación cafetera que se pudo hablar de un verdadero actor en la industrialización.

³⁷ Catherine LeGrand, *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988), 12. Hacia la página 61 retoma la cuestión de la tenencia de la tierra por prestigio social. LeGrand no necesariamente está de acuerdo con esta postura.

³⁸ Salomón Kalmanovitz y Enrique López, “Tierra, conflicto y debilidad del Estado en Colombia”. *Observatorio de la Economía Latinoamericana* No.44 (2005): 8.

³⁹ César León Palacios, *La industrialización colombiana: una visión heterodoxa* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1993).

4. Sustitución de importaciones: en busca de la industria nacional

En este orden de ideas, y bajo la mirada del análisis histórico económico de la segunda mitad del siglo XX, en donde se puede sentir aún el influjo de las teorías latinoamericanas del desarrollo de mediados de siglo, que advirtieron de la existencia de polos primitivos y polos modernos, influenciadas a su vez por la idea del lastre que significaba el tradicionalismo para el paradigma del desarrollo exportador, si Colombia realmente quería “progresar” e integrarse en el mundo internacional tenía que modernizarse importando la industria que aquí no encontraba los medios para desarrollarse. Fue precisamente eso lo que logró el gremio cafetero, cuando, a través de exportaciones, le dio un lugar a Colombia en el mercado internacional y la capacidad adquisitiva para importar productos industriales.

César León Palacios hace una sintética línea cronológica del desarrollo de esta industria en Colombia:

“1886-1902: punto máximo de la producción artesanal, primeros experimentos técnicos y aparición de los primeros establecimientos fabriles; 1902-1909: declive de los artesanos, aparición de las primeras compañías importantes [...]; 1909-1920: primera expansión cuantitativa importante [...]; 1920-1930: primeros planes de innovación técnico-organizativa en las firmas dominantes, aumento de la inversión extranjera en industrias extractivas y aparición de las ideologías de la “modernización”; 1930-1939: consolidación de la industrialización en la coyuntura de la crisis de 1929 y la aplicación del proteccionismo”⁴⁰.

Como se ve, a partir de los años treinta, el país responde a la crisis económica por medio de la creación de una industria nacional, para reemplazar las importaciones industriales antes exclusivamente europeas y así abogar por el desarrollo económico endógeno. Hay que recordar que este es un proceso resultado de la crisis de los países industriales, para lo que hay que remitirse nuevamente al contexto internacional. La crisis de 1929 fue el tropezón de esos años dorados. Ella tiró abajo el precio del café, y con él sus logros adquisitivos y la importación de industria. Pero si bien fue una tragedia económica a nivel mundial, también significó la motivación del denominado “tercer mundo”, para aplicar medidas de industrialización al margen de los defectos del sistema mundial. Sólo se necesitaba una pequeña chispa traída por la burguesía cafetera, que haría las veces de “polo moderno” y cuya fuerza de arrastre significó el inicio del *boom* industrial, según interpreta el análisis histórico como el de Ocampo⁴¹.

La respuesta del Estado colombiano fue la política de sustitución de importaciones, que es definida por Kalmanovitz como “la apropiación de una demanda antes capturada por

⁴⁰ César León Palacios, “La literatura sobre la industrialización colombiana: balance y perspectivas”, *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales* Vol. 14, No. 23 (2004), p. 186.

⁴¹ José Antonio Ocampo, *Historia Económica de Colombia* (Bogotá: Biblioteca Luis ángel Arango, 1987).

productores externos”⁴². La política de sustitución de importaciones consiste en disminuir considerablemente las importaciones, para obligar a la industria a que se desarrolle al interior del país: sustituir las importaciones por la producción propia. Por ende, la década posterior a la gran crisis, de 1930 a 1939, es de un impulso económico inigualable para Colombia. La economía estaba en medio de un tránsito hacia la industria y la modernidad, marcado por la implementación de políticas de sustitución de importaciones implementadas desde la República liberal que inicia en 1930, que requería una mayor presencia del Estado en la economía —la política liberal aboga por una actitud de intervencionismo estatal— y, por tanto, un reforzamiento de su papel en los sectores productivos, es decir, en el campo.

Jesús Antonio Bejarano Ávila afirma que el periodo que va desde 1930 a 1939 es el más próspero y exitoso de la economía colombiana que se había visto y que se verá durante mucho tiempo, y cuyo crecimiento estuvo impulsado por el dinamismo y constante expansión de la industria, que se convirtió en el verdadero conjunto de la economía. Así pues, la industria, en el periodo de 1933 a 1939 tuvo un crecimiento anual del 10.8%⁴³, un porcentaje elevado en comparación con los que le precedieron y los que le siguieron; y en predominancia de producción se encontraba, en primer lugar, el sector alimenticio, el algodón y el tabaco, luego los textiles y el cuero (manufacturas), y, por último aquellas, actividades industriales que tenían que ver con la química y la mecánica (casi nulas hasta entonces), respectivamente⁴⁴. También existió un proceso de urbanización del país, tardío, claramente, a partir de la década de los veinte, lo cual favoreció la demanda interna, y motivó de alguna manera la política de sustitución de importaciones. De manera que se dio un aumento en la producción el campo, de oportunidades y créditos para los campesinos, y la utilización de nuevas técnicas en la agricultura.

Pero la industrialización que se llevó a cabo fue truncada porque el campo, el sector realmente productivo, que debía acrecentar su producción para proporcionar el capital base destinado a sustituir las importaciones, no generaba demanda industrial de productos industriales como el hierro, el acero, etc., lo cual permite pensar sobre la diferenciación campo ciudad de la época. Allí el primero se encargaba de la producción tradicional del sector económico más relevante, la agricultura, que no requería de la industria “tangible”, y la segunda contenía toda la producción en masa de productos de otros sectores, en donde se daba una relación de trabajo asalariada, diferente al patronazgo de las haciendas. Para Palacios “La distribución geo-espacial de la industria, a la manera vista en Colombia, localizó a los obreros industriales en espacios urbanos metropolitanos”⁴⁵. Luego, en el análisis histórico, el intento de tecnificación del campo se estrelló de frente con el sistema hacendatario tradicional que presentaba resistencia al cambio, haciendo las veces de “lastre” —justo como Kalmanovitz ya había advertido en consonancia con la tesis

⁴² Kalmanovitz, *Breve historia económica de Colombia*, 211.

⁴³ Jesús Antonio Bejarano Ávila, “La economía entre 1930 y 1945”, en Jaime Jaramillo Uribe, *Nueva Historia de Colombia (NHC), Tomo V: Economía, café, industria* (Bogotá: Editorial Planeta: 1989), 115-149.

⁴⁴ Bejarano Ávila, “La economía entre 1930 y 1945”, 115-149.

⁴⁵ León Palacios, *La industrialización colombiana: una visión heterodoxa*, 89.

dualista—. Además, el campo sólo era lugar para la producción y la extracción, mientras que los procesos de manufactura y de procesamiento, es decir, la industria que tenía que ser reemplazada, tenía que darse en la ciudad, para la cual una agricultura familiar, hacendaria o “de prestigio”, o cualquiera de las modalidades de uso de la tierra que se acercara a la definición de “polo primitivo” de la economía, significaba, ahora sí, “un lastre”.

De hecho, Bejarano habla de un grado de insensibilidad de la agricultura para responder tanto a las crecientes demandas industriales como a las demandas alimenticias de las ciudades⁴⁶, lo cual sugiere dos cosas: primero, que la agricultura y la tradición campesina y hacendaria terminó siendo un obstáculo para el progreso industrial, y segundo, que como esta industrialización no se desarrolló de manera eficiente en el campo, encontró un espacio propicio para hacerlo en la ciudad, por lo que constituye un fenómeno predominantemente urbano, y que parece haberse desarrollado casi a la par de la economía del campo, que deberá acomodarse y servir “de despensa”⁴⁷, para la nueva población urbana y para los procesos industriales nacionales, generando así una situación de colonialismo interno como la descrita por Pinto y Stavenhagen. Por ende, el análisis histórico pregona que Colombia “necesitaba” la industrialización del campo, que, en términos prácticos, significaba un aumento de la producción agrícola, por los medios más eficientes posibles, para alimentar una industria ahora nacional. En otras palabras, la industrialización por sustitución de importaciones, que era la política pública atada al discurso científico de la teoría latinoamericana del desarrollo (que a su vez era una reinterpretación del paradigma del “buen exportador”), era imposible de erigir sobre una base agrícola poco productiva y estancada en un uso de la tierra ineficiente y premoderno como lo era el uso por prestigio.

5. “Función social de la tierra”: lo “tradicional” como obstáculo del desarrollo

Bajo esta perspectiva historiográfica, la base para la sustitución de importaciones era un campo productivo e industrializado, que, primero, cumpliera con los requerimientos del paradigma de desarrollo agroexportador, y, como consecuencia de ello, proporcionara la base de recursos necesaria para iniciar el proceso de industrialización interna. Este habría sido el camino seguido por la burguesía cafetera, que se habría convertido en el polo moderno gravitatorio que arrastraba la economía hacia adelante y que encontraba resistencia de los tradicionalismos, según la perspectiva de Palacios. Luego, lo cierto es que, para el análisis histórico, el desarrollo agropecuario era importante, fuera por su papel de base en la sustitución de importaciones o fuera por su potencial para cumplir correctamente con el paradigma de desarrollo exportador, que también guarda en su interior la concepción del lastre.

⁴⁶ Bejarano Ávila, “La economía entre 1930 y 1945”, 115-149.

⁴⁷ Este término tiene que ver con las concepciones de “colonialismo interno” que ya hemos esbozado en las aportaciones de Aníbal Pinto y Medina Echevarría.

En Colombia, la Ley 200 de 1936, la primera de las reformas agrarias del siglo XX, parece ser un reflejo del afán del liberalismo de los treinta por acoplarse rápidamente al paradigma, cuyas directrices pregonaban el buen cumplimiento de la misión exportadora y perseguir así la base de una futura sustitución de importaciones. Esta norma, nombrada “Sobre régimen de tierras”, versaba lo siguiente en algunos de sus artículos:

“Artículo 10: La propiedad es una función social que implica obligaciones. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa. [...] Artículo 11: El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho”⁴⁸.

En pocas palabras, la ley de tierras le daba la potestad al Estado de expropiar los territorios baldíos o improductivos para otorgarlos a campesinos sin tierra si los antiguos dueños no demostraban la propiedad y el dominio sobre la tierra por medio de su explotación y producción económica en un periodo de tiempo determinado. Se pretende así obligar jurídicamente a la contribución con la apuesta por la industrialización, y la tierra improductiva, bien por la animadversión de los campesinos a conectarse con el circuito capitalista y mantener sus tradiciones de pan coger, bien por la estructura de tenencia de la tierra hacendaria y latifundista que fundaba la legitimidad de su propiedad en el derecho mismo o en el prestigio, se convierte en el principal enemigo.

Pero no nos corresponde aquí analizar las ideas que rigen la redacción, aprobación y aplicación de la norma, ni determinar qué tan interiorizada está en la reforma agraria realmente la idea del lastre o el paradigma del desarrollo exportador. Lo que nos interesa es observar cómo aquel concepto de “función social de la tierra” es analizado en la historiografía. Para Ávila, este es uno de tantos “empeños —a la larga fructuosos— por acomodar la sociedad rural a las nuevas realidades de una economía en tránsito hacia la industrialización, empeños que se cristalizaron jurídicamente en la ley 200 de 1936”⁴⁹. Históricamente podemos vislumbrar en este concepto los ecos del paradigma del desarrollo exportador, así como de las teorías y los análisis históricos (latinoamericanos y colombianos) que ubicaron el lastre de la modernización en las tradicionales estructuras latifundistas de tenencia de la tierra, y en la “función social de la tierra” la forma de extirparlas. Así pues, esta reforma agraria tenía el objetivo de:

“[...] superar el régimen colonial y antieconómico que regulaba el derecho de la propiedad, estimulando la productividad y limitando el usufructo de la renta y la subutilización de la tierra [...] no se propuso atacar el latifundio y la abrumadora concentración de tierras, sino

⁴⁸ “Acto Legislativo 1 de 5 de agosto de 1936 Reformatorio de la Constitución” (Bogotá, 5 de agosto de 1936), en “Sistema Único de Información Normativa (SUIN-JurisCol)”, *Diario Oficial*. Año LXXII. N. 23263, 22 de agosto de 1936, 5.

⁴⁹ Bejarano Ávila, “La economía entre 1930 y 1945”, 115-149.

abrir la posibilidad de adjudicar baldíos a colonos que los explotaban económicamente, con el objeto de incorporar a la economía nacional la mayor cantidad de tierras"⁵⁰.

Sin duda alguna, esto agudizó las problemáticas en el campo, pues la ley definió la manera cómo el Gobierno colombiano debía establecer los términos mediante los cuales se reglamentaría el acceso a la tierra; y marcó una corriente donde se favorecía, en mayor medida, a los terratenientes y negaría a los campesinos pobres la posibilidad de convertirse en agricultores comerciales⁵¹. De esta manera, la ley 200 pretendía "amarrar" la tierra a la productividad agrícola en función del concepto de modernización descrito, por medio del fortalecimiento de grandes haciendas, que tenían una economía liberal hacia afuera, aunque en su interior mantuvieran relaciones serviles⁵².

También la interpretación política del concepto de "función social de la tierra" nos interesa en gran medida. Es definida por Molina como "el modo que tiene hoy la burguesía de hacer que la propiedad privada sea viable y respetable. Apreciada en términos de evolución histórica, la acción de López era conservadora porque se dirigía a darle al dominio territorial una estabilidad que no tenía. Los barones rurales no lo vieron así (...) porque para ellos la propiedad era un derecho absoluto o no era nada"⁵³, Y agrega:

"el constituyente de 1936 estuvo obsesionado por la idea de exorcizar los demonios individualistas que habían rondado las vigiliadas de los constituyentes anteriores, los que habían bebido en los manantiales del Derecho Romano, para el cual la propiedad era inviolable y sagrado. Nuestro Código Civil venía directamente de esa línea al preceptuar en su artículo 669: el dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno"⁵⁴.

Por su parte Otto Morales Benítez asegura que "López Pumarejo, como gobernante, tuvo la virtud de haber realizado múltiples reformas que hoy en día están vigentes, casi en su totalidad. Estaba orientado a poner el país en relación con el pensamiento contemporáneo. Desde la reforma constitucional hasta la universitaria, o la de los fenómenos de la tierra, sus iniciativas despertaban grandes controversias. Era un país que se resistía a cambiar sus anacrónicos sistemas de vida"⁵⁵. De aquí pueden rescatarse dos cosas: primero, el querer poner al país "a tono" con el mundo moderno contemporáneo, lo cual se vio reflejado en muchas de sus reformas, y segundo, la mención de que el país estaba reacio a estos cambios, pues era difícil arrancar situaciones históricas que llevan tiempo echando raíces, así como sucedió con el sistema hacendatario

⁵⁰ Colectivo Abya Yala, *Legislación de acceso a tierras en Colombia - Colectivo Agrario Abya Yala (octubre, 2016)* (Bogotá: Colectivo Agrario Abya Yala, 2016), 6.

⁵¹ LeGrand, *Colonización y protesta campesina en Colombia*, 207.

⁵² Recuérdese la discusión entre Gunder Frank y Ernesto Laclau referenciada más arriba.

⁵³ Gerardo Molina, *Las ideas liberales en Colombia: de 1935 a la iniciación del Frente Nacional* (Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1978), 53-82.

⁵⁴ Molina. *Las ideas liberales en Colombia: de 1935 a la iniciación del Frente Nacional*, 75.

⁵⁵ Otto Morales Benítez, *Origen, programa y tesis del liberalismo* (Bogotá: Partido Liberal Colombiano, 1997), s.p.

tradicional y la industria naciente. Las reformas se intentaron implementar en una “nación parsimoniosa, apegada a sus querencias”⁵⁶.

El liberalismo de los años treinta está, pues, apegado también a la tesis dualista expuesta por Aníbal Pinto. Es la nación parsimoniosa y apegada a sus creencias, el país con anacrónicos sistemas de vida, el gran obstáculo para la modernidad y la consecuente industrialización. Es el polo primitivo, considerado por el liberalismo de los treinta como un “lastre”, endógeno, aislado, feudal y atrasado, el verdadero responsable del subdesarrollo. Es la economía familiar y el sistema hacendatario tradicional el peso muerto de la economía industrial. Es la tierra improductiva y prestigiosa la que quiere reemplazarse por la tierra productiva y con función social, la del polo moderno de la economía. Por ello, serán las clases trabajadoras y campesinas las protagonistas de un nuevo camino del desarrollo (populismo desarrollista) y no la tradicional burguesía agroexportadora que hasta entonces se había sentado en la silla política, para formular una política económica que hundía a la nación en la dependencia.

6. Un nuevo enfoque: la disputa política

Para este apartado es importante mencionar, que, además de las teorías dualistas como la de Germani, o la de los polos primitivo y moderno como las reinterpretaciones de Aníbal Pinto y Stavenhagen, una alternativa teórica y no necesariamente contraria a las anteriores surgió de la mano de Fernando Cardoso y Enzo Faletto en 1967. A diferencia de sus contemporáneos, ellos propusieron, en *Desarrollo y dependencia en América Latina*⁵⁷, situar todos esos problemas alrededor del desarrollo en el contexto histórico específico al que pertenecían. Para ellos, el desenvolvimiento de la política económica no tiene que ver con una fuerza gravitatoria natural de los grupos modernos y de su lucha constante contra los tradicionalismos lastres, sino con la existencia de asociaciones de intereses económicos y sociales nacionales internos en las disputas por el poder político para constituir un “orden legítimo” que formule política económica, como el elemento central de un marco de análisis de la dependencia y el subdesarrollo en el continente. Esto quiere decir que se reemplaza la concepción de una línea de tensión unidimensional entre primitivo y moderno, en la cual se ubican diferentes sectores económicos, según su grado de industrialización o tradicionalismo, por la idea de un espectro multidimensional en el que se ubican grupos sociales particulares con intereses propios que defender y con proyectos económicos específicos que buscan llevar a cabo por todos los medios. Lo que antes era un combate unipersonal se convierte de repente en una arena llena de combatientes políticos, que deben hacer las relaciones y alianzas necesarias para mantener su proyecto nacional a flote, y alcanzar la capacidad de ejecutarlo al ocupar el poder público.

⁵⁶ Molina, *Las ideas liberales en Colombia: de 1935 a la iniciación del Frente Nacional*, s.p.

⁵⁷ Cardoso y Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1967).

La influencia de esta concepción teórica se deja ver con mucha más fuerza en los trabajos de historia política (como los de Gerardo Molina o de Otto Morales Benítez) que en los análisis de historia económica en Colombia, pero ambos dialogan muy bien entre ellos, puesto que cada proyecto político particular alcanzó el poder de Estado durante periodos de tiempo más o menos constante, y desde allí se definió lo que se consideraba como "lastre" y lo que se consideraba como moderno. El liberalismo de los años treinta está ubicado entre el paradigma exportador y la sustitución de importaciones, y su aparataje ideológico sirvió para potenciar y justificar su particular iniciativa modernizadora, en la que el lastre era la improductividad de la tierra y el camino para alcanzar el paradigma la modernización del campo.

Toda esta reorganización de fuerzas fue a parar a la política económica, como lo afirma Palacios: "la política económica no era un instrumento tecno-económico del Estado que funciona independientemente de las disputas económicas y políticas en las que participaban todos aquellos que estaban en posición de influir. Todo lo contrario, el predominio de una u otra política expresaba no un convencimiento basado en un conocimiento objetivo de la situación económica sino un consenso político sujeto a la dinámica oscilante de las luchas que involucran partidos e intereses económicos particulares"⁵⁸. Remitiendo a la teoría de Eduardo Sáenz Rovner según la cual la clase política y económica en Colombia no podía ser fácilmente diferenciada⁵⁹, afirma: "Así pues, ya se vislumbraba cómo la política económica era producida por una simbiosis entre el Estado, una constante red de influencia y presión gremial"⁶⁰.

Conclusiones

Vuelvo al trabajo de hace algunos años. Allí intentaba preguntarme por la forma en que se transformaron las relaciones sociales de producción al interior de las unidades productivas hacendatarias cuando fueron "obligadas" a dejar de ser ociosas y a producir en favor de la industrialización por sustitución de importaciones. La pregunta por la relación entre el liberalismo de los años treinta y la industrialización en Colombia parecía obvia: porque son modernos. Pero, como se ha mostrado en esta nueva reflexión, analizar la coyuntura desde la teoría latinoamericana del desarrollo permite abrir nuevos horizontes y plantear respuestas menos sencillas, empezando por la más obvia: ¿qué es moderno y qué no lo es? ¿A los ojos de quién se es moderno? ¿bajo qué preceptos y principios se da lo moderno?

La relación entre el liberalismo de los treinta y la industrialización que promovieron tuvo que ver menos con una iluminación divina de la providencia histórica, que puso en sus manos la sagrada misión de modernizar al país, y muchísimo más con una coyuntura histórica regional propia del capitalismo dependiente, con una etapa en el desarrollo histórico de América Latina

⁵⁸ León Palacios, *La industrialización colombiana: una visión heterodoxa*, 91.

⁵⁹ Eduardo Sáenz Rovner, *La ofensiva empresarial: industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia* (Bogotá: Centro de Estudios Sociales Universidad Nacional de Colombia, 2007).

⁶⁰ León Palacios, *La industrialización colombiana: una visión heterodoxa*, 93.

en su papel de periferia y de “despensa” de los países metropolitanos, que produce casi que por fuerza fenómenos como el populismo desarrollista. Este echa mano de la tesis dualista para llevar a cabo un programa de industrialización por sustitución de importaciones y justificar los intereses de una nueva coalición de clases, que apareció una vez debilitado el aparato económico exportador por la crisis de los países industriales en los años treinta.

En términos historiográficos, queda una aparente respuesta a la sospecha con que inició este artículo. Hay una lógica coherente que agrupa al mismo tiempo al paradigma del desarrollo (agroexportador de la primera mitad del siglo XX), la política pública local (específicamente la reforma agraria de 1936 en Colombia), el conjunto de teorías sociales y económicas latinoamericanas que luego conceptualizaron los principios que rigieron dicha política (la tesis dualista) y el análisis histórico del desarrollo económico del país sobre todo de la historia económica de la segunda mitad del siglo XX en Colombia, que definitivamente no es “aséptica” al pasado que estudia. Cada uno de estos elementos parece girar en torno a la idea de que existe un lastre (el tradicionalismo) que impide e impidió el correcto desarrollo de la modernidad en el país.

La relación aquí planteada entre paradigma del desarrollo, teoría social y política pública (particularmente la agraria) no necesariamente debe ser coherente y funcional. En este artículo he buscado los puntos comunes que permiten hablar de cierta coexistencia retroalimentada a mediano plazo, pero ello no excluye a la investigación de explorar también los posibles roces, choques y desencuentros (o los encuentros que se configuren de forma distinta a la aquí explorada) en un análisis más minucioso y exhaustivo de fuentes primarias, para poner a prueba la hipótesis de la influencia del paradigma en la política pública y en la historiografía. Son rutas de investigación abiertas que quedan fuera del alcance de estas reflexiones.

Bibliografía

- Acosta, M., Santiago. *La Revolución en Marcha y la Ley de Tierras: Transformaciones en las relaciones sociales de producción del trabajo rural*. Proyecto de investigación presentado en Tutoría de Estructuralismo (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018).
- “Acto Legislativo 1 de 5 de agosto de 1936 Reformatorio de la Constitución” (Bogotá, 5 de agosto de 1936). En “Sistema Único de Información Normativa (SUIN-JurisCol)”. *Diario Oficial*. Año LXXII. N. 23263, 22 de agosto de 1936, 5.
- Altimir, Oscar, Enrique V. Iglesias y José Luis Machinea. *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.
- Ávila, Bejarano, Jesús Antonio. “La economía entre 1930 y 1945”. En Jaime Jaramillo Uribe, *Nueva Historia de Colombia (NHC), Tomo V: Economía, café, industria*. Bogotá: Editorial Planeta: 1989,115-149.
- Cardoso, R. y Faletto, E. *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1967.

- Colectivo Abya Yala. *Legislación de acceso a tierras en Colombia - Colectivo Agrario Abya Yala (octubre, 2016)*. Bogotá: Colectivo Agrario Abya Yala, 2016.
- Germani, Gino. *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós, 1966.
- Gunder Frank. *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI, 1970.
- Kalmanovitz, Salomón y Enrique López. "Tierra, conflicto y debilidad del Estado en Colombia". *Observatorio de la Economía Latinoamericana* No. 44 (2005). html disponible en línea: [Tierra, conflicto y debilidad del Estado en Colombia \(eumed.net\)](http://www.eumed.net).
- Kalmanovitz, Salomón. *Economía y Nación, una breve historia económica de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1988.
- Kuhn, Thomas. *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1971.
- Laclau, Ernesto. *Feudalismo y capitalismo en América Latina*. Bogotá: Cuadernos Oveja Negra, 1972.
- LeGrand, Catherine. *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988.
- León Palacios, César. "La literatura sobre la industrialización colombiana: balance y perspectivas". *Innovar: Revista De Ciencias Administrativas y Sociales* Vol. 14, No. 23, (2004): pp. 182-207.
- León Palacios, Paulo César. *La industrialización colombiana: una visión heterodoxa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1993.
- Marx, K. "Prólogo de la contribución a la crítica de la economía política" [1859], en *El Capital* Tomo I (México: Fondo de Cultura Económica, 1996), p. 2.
- Medina Echevarría, José. *Aspectos sociales del desarrollo económico*. Santiago de Chile: CEPAL, 1973.
- Molina, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia: de 1935 a la iniciación del Frente Nacional*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1978.
- Morales Benítez, Otto. *Origen, programa y tesis del liberalismo*. Bogotá: Partido Liberal Colombiano, 1997.
- Mouffe, Ch., "Hegemonía, política e ideología", en Labastida, J. (coord.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina* (México: Siglo XXI, 1985), pp. 125-145.
- Ocampo, José Antonio. "Los paradigmas del desarrollo en la historia de América Latina", en *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, eds. Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias y José Luis Machinea (Santiago de Chile: CEPAL, 2008).
- Ocampo, José Antonio. *Historia Económica de Colombia* (Bogotá: Biblioteca Luis ángel Arango, 1987).
- Pinto, Aníbal. "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina". *El trimestre Económico* Vol. 37(1), No. 145, México, Fondo de Cultura Económica (enero-marzo de 1970). En: *Cincuenta años del pensamiento de la*

CEPAL: Textos seleccionados. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1988.

- Pinto, Aníbal. “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”. *Revista de la CEPAL* No. 1 (Santiago de Chile, 1976). En: *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: Textos seleccionados* (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1988).
- Sáenz Rovner, Eduardo. *La ofensiva empresarial: industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales Universidad Nacional de Colombia, 2007.
- Salomón Kalmanovitz, *Breve historia económica de Colombia*. Bogotá: Ministerio de Cultura/Biblioteca Nacional de Colombia, 2017.
- Stavenhagen, Rodolfo. *Siete tesis equivocadas sobre América Latina*. México: Ediciones Nuestro Tiempo, 1981.
- Timasheff, Nicholas. *La Teoría Sociológica*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1961.
- Tirado Mejía, Álvaro. *Antología del pensamiento liberal colombiano*. Medellín: Convención Nacional Liberal, 1981.
- Vercellone, Carlo y Pablo Cardoso. “Nueva división internacional del trabajo, capitalismo cognitivo y desarrollo en América Latina”. *Chasqui: Revista Latinoamericana de Comunicación* No. 133 (2016): pp. 37-59.