

PENSANDO EL CAMPO COLOMBIANO:

LA POLÍTICA DEL DESARROLLO, LAS TIERRAS
Y LA VIDA DEL CAMPESINO EN EL DISEÑO DE LA
REFORMA SOCIAL AGRARIA
(1960-1961)

LAURA MONTENEGRO HELFER



Pensando el campo colombiano:
La política del desarrollo, las tierras y la vida del campesino
en el diseño de la Reforma Social Agraria
(1960-1961)

Laura Montenegro Helfer

Bogotá, noviembre 2014

Departamento de Historia, Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Los Andes

*A mis abuelos, que me introdujeron
a un Sur donde el verde es de todos los colores*

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
I. COMPRENDIENDO LAS IDEAS SOBRE EL AGRO	4
II. BALANCE HISTORIográfICO SOBRE LA RSA	7
III. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA	11
2. SOBRE LO ECONómICO Y LO RURAL: UN VISTAZO AL DISCURSO DEL DESARROLLO Y LA VISIÓN DE LA VIDA DEL OTRO	14
I. INDAGANDO POR LA TÉCNICA EN LA AGRICULTURA: LA EXPERIENCIA DE UN NUEVO ORDEN MUNDIAL	14
II. LA RETÓRICA DE LO RURAL: LAS TIERRAS, EL CONFLICTO Y LA LEY EN COLOMBIA	21
III. VOLVIENDO LA MIRADA A LA VIDA DEL <i>OTRO</i> : DISCUSIONES ACERCA DE LA TÉCNICA Y LA DEFENSA DE LO TRADICIONAL	28
3. EL CAMPESINO DE LA COLOMBIA MODERNA: LA CREACIÓN DEL PEQUEÑO PROPIETARIO	30
I. LA DEFENSA DE LO ‘SOCIAL’ POR MEDIACIÓN DE LO ‘ECONómICO’	30
II. LA CREACIÓN DEL PEQUEÑO PROPIETARIO: EL VÍNCULO TRADICIONAL A LA TIERRA Y LAS ASOCIACIONES AL SERVICIO DEL DESARROLLO ECONómICO	35
III. INCREMENTANDO EL NIVEL DE VIDA DE LOS CAMPESINOS	42
4. LA PUGNA POR LA TIERRA: LEVIATANES, BALDÍOS Y LA DEFENSA DEL LATIFUNDISTA	44
I. LO SOCIAL VS. LO PRIVADO Y EL LENGUAJE DEL DESARROLLO	44
II. LAS CORPORACIONES REGIONALES VS. EL INSTITUTO CENTRAL O ‘LEVIATÁN’	47
III. EL OCASO DEL MINIFUNDIO Y LA DEFENSA DEL LATIFUNDIO PRODUCTIVO	50
IV. EL SEGUNDO FRENTE DE ATAQUE: LOS CAMPESINOS A LOS BALDÍOS	56
5. CONCLUSIÓN: REDESCUBRIENDO EL INTERÉS POR EL AGRO	61
6. BIBLIOGRAFÍA	64

1. Introducción

i. Comprendiendo las ideas sobre el agro

Las discusiones que se gestaron alrededor de la Reforma Social Agraria (RSA) de 1961 son sumamente valiosas para comprender las ideas sobre el agro inscritas en la política colombiana, pues éstas no sólo recogieron varios elementos de la coyuntura sino que también estuvieron estrechamente relacionadas con componentes de larga duración propios de la historia del país. Desde el punto de vista externo, es posible identificar fuertes rastros de la ideología dominante de la posguerra que, transmitida a través de la influencia de los EE.UU. y las ideas cepalinas, determinó el modo como se pensó e implementó la política pública en Colombia. Desde el punto de vista interno, la discusión sobre la RSA refleja la presencia de una significativa inestabilidad social sostenida sobre una vieja relación entre el malestar agrario y la política de tierras. Esta doble influencia es central para comprender el interés que suscitaba la cuestión agraria en la política colombiana.

En este trabajo se hace una aproximación conceptual a la Reforma a partir de dos ideas principales. Por un lado, se argumenta que los legisladores pensaron el problema de las tierras y el *deber ser* de la vida del campesino a través del lente del discurso del desarrollo promovido por los EE.UU. que, en particular, mostraba una preocupación por incrementar sistemáticamente la productividad de la tierra para alcanzar la industrialización. Por otra parte, se sostiene que la situación de conflicto interno y la tradición legal forjada alrededor de los problemas del agro durante la era republicana fueron fundamentales a la hora de justificar opiniones en el Congreso. La conjunción de ambos acercamientos es útil para comprender una importante contradicción discursiva que surgió en los debates que rodearon a la formulación de esta política: el anhelo de fomentar la técnica en la producción agrícola y, simultáneamente, la voluntad de mantener la estructura tradicional en el campo.

Para comprender esto es necesario resaltar que, por un lado, los defensores de la RSA promovieron la formación de una clase de pequeños propietarios y, por el otro, sus detractores defendieron el *statu quo* dentro de la frontera agrícola. Desde perspectivas opuestas, ambas posiciones deseaban mantener un determinado orden tradicional, ya fuera

dando predilección a la tierra o bien favoreciendo el sostenimiento de la vida del campesino colombiano. Por esta razón, quienes apoyaban la RSA promovieron un modelo de pequeña explotación agrícola que contaba con una larga tradición de protección legal en el país y, por su parte, los críticos de la política abogaron por la conservación del latifundio que caracterizaba la estructura de la tenencia desde el siglo XIX. La novedad con respecto a esta postura tradicional radicaba, por tanto, en la inclusión de los preceptos del discurso del desarrollo promovido por los EE.UU. que, en particular, privilegiaban el estímulo a la técnica para incrementar la productividad.

Bajo el liderazgo de Carlos Lleras Restrepo, los proponentes de la RSA diseñaron toda una amalgama institucional de fundamento regional para mostrar que la pequeña propiedad podía ser productiva y, además, serlo más que el latifundio. En defensa de lo ‘socialmente justo’, se propusieron distintas medidas de tipo ‘económico’ como redistribuir la tenencia, organizar la población rural para incitar la explotación eficiente de la tierra y, con estas medidas, incrementar el nivel de vida de la población. Por otro lado, los opositores de la RSA protegieron la figura del latifundio productivo por medio de la promoción de un régimen de producción de grande escala. Así, con el fin de escudar el interés privado frente al presunto peligro de expropiación por causa de interés público o social, fue común el rechazo a la centralización institucional y el uso del viejo argumento de los baldíos nacionales, según el cual debían incitarse las colonizaciones dirigidas por fuera de la frontera agrícola.

Se observa que ambos grupos buscaron defender con distintos argumentos cuál sería el mejor prospecto de organización ‘económica’ para el campo donde, en el centro de la divergencia, estaba el tema de la configuración de la tenencia de la tierra. Cada modelo de organización rural tenía, como resultado, una implicación distinta para el desenvolvimiento de la vida del campesino. La RSA tenía como objetivo central vincular a los pequeños propietarios a la tierra para que, con su esfuerzo personal, la pusieran a producir. Los protectores del latifundio argumentaron que este vínculo era innecesario e, incluso, perjudicial, razón por la cual sugirieron dos alternativas para el campesinado: o bien el éxodo rural que implicaba su inclusión como mano de obra industrial en las ciudades, o

bien la permanencia en el campo bajo contratos de arrendamiento, aparcería o en posición de asalariado a la espera de la intervención de las políticas de desarrollo que incidirían positivamente sobre su nivel de vida.

Cabe resaltar que la importancia que ambas partes daban al nivel de vida de la población estaba arraigada en la emergencia social y política que se había generalizado en el campo tras la acentuación de la *Violencia* que, al momento de consolidarse el Frente Nacional, había excedido el control de los partidos tradicionales. La formulación de la RSA exhibe, por tanto, una discusión sobre el conflicto colombiano que todavía hoy en día tiene vigencia. Por un lado, refleja una visión según la cual el conflicto era el resultado del bajo nivel de vida de la población campesina que se manifestaba a través de ciertas expresiones sociales y que, en general, podía ser remediado con la adecuada mediación de las políticas económicas. Por otra parte, resalta un enfoque que estipulaba que el problema no se limitaba a los bajos niveles de vida, sino que se inscribía dentro de una pugna por las tierras donde la concentración generaba y reproducía los conflictos sociales. La intervención debía ir orientada, por tanto, a la redistribución de la tenencia dentro de la frontera agrícola.

Con base en esto, se repará que la discrepancia frente al modo de organizar la estructura de la tenencia de la tierra fue fundamental a la hora de definir de qué manera se implementarían las políticas de desarrollo económico. Así, las discusiones que precedieron la aprobación de la RSA pusieron sobre la mesa un sinnúmero de temas incómodos que, con el fin de colmar una situación de agitación social que llegaba a niveles críticos en el campo, fueron absorbidos en la versión final de la política. La Ley 135 de 1961 incluyó, por tanto, una diversidad de ideas contradictorias sobre política rural que forjaron un amplio articulado que, dado el sinnúmero de interpretaciones que podían surgir de su examen, hicieron de su aplicación un inconveniente. Más allá de la evaluación del éxito o fracaso de la RSA, en este trabajo se estudian las principales ideas inscritas en los argumentos de los legisladores que, en última instancia, ofrecen un rico panorama sobre la manera como se pensaba la política del desarrollo, las tierras y la vida del campesino en Colombia.

ii. Balance historiográfico sobre la RSA

La Reforma Social Agraria (RSA) de 1961 ha sido comentada desde distintas disciplinas y analizada a través de varias perspectivas. Los temas e interpretaciones que han surgido de su estudio resaltan por su diversidad y también por sus contrastes. Sin embargo, aún si la RSA ha sido abordada en varios trabajos, no abundan los estudios donde ésta es su objeto de interés principal¹. Las aproximaciones han tendido a centrarse en la exposición de temas más amplios, razón por la cual ha sido común referirse a ella como un único elemento dentro de un argumento más general. Esta situación es representativa de la aproximación de la academia a la política agraria colombiana en general y a la RSA en particular. Así, con el fin de subrayar algunos aspectos que son del interés de este trabajo, es posible agrupar en dos grandes corrientes los trabajos que tratan la RSA. Cabe resaltar que este balance no pretende ser exhaustivo, sino exponer las perspectivas de algunos trabajos que marcan tendencia sobre el tema.

Una primera corriente se aproxima a la RSA a través de un comentario sobre el desarrollo económico del sector rural colombiano. Dentro de este grupo, es posible identificar una serie de compilaciones de distintas entidades del gobierno que analizan la evolución de las políticas agrarias en el país. Estas publicaciones contienen apartes concretos en los que se discuten los distintos puntos de la RSA, así como sus repercusiones económicas y sociales, razón por la cual llevan a cabo una evaluación de la política en cuanto herramienta de planificación rural. Dada su naturaleza oficial, estos estudios denotan un interés por explicar los eventos que llevaron al estado actual del campo colombiano, situación que resulta en un diagnóstico de la Ley 135 de 1961 que no es en lo absoluto positivo. Como se muestra a continuación, a lo largo de los distintos grupos de trabajos es común resaltar las múltiples faltas que surgieron en el proceso de la formulación y aplicación de la RSA, situación que tal vez explica el reducido interés por el estudio de esta ‘política fallida’.

¹ Situación que no sucede con la Ley 200 de 1936 que, aprobada como parte de la Revolución en Marcha de López Pumarejo, ha recibido más atención de la academia. Véase por ejemplo: Marco Palacios, *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2011); Absalón Machado, *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: De la colonia a la creación del Frente Nacional* (Bogotá: CID, 2009).

Dentro de este grupo de compilaciones oficiales se identifican los trabajos de Absalón Machado, Mariano Arango, Clemencia Gómez y Manuel Ramos. Machado analiza la política de la RSA como un intento frustrado de cambiar la estructura agraria del país y de consolidar un proyecto de desarrollo de largo plazo por medio de las recomendaciones de la Alianza para el Progreso². Presenta, además, una clasificación de la política de tierras según la evolución de las estructuras agrarias y los conflictos rurales, donde la RSA hace parte de la transición de la premodernidad hacia la modernización³. Por su parte, Arango, Gómez y Ramos presentan un recorrido por varias políticas agrarias, comentando durante el proceso el contexto, la descripción, los logros y la implementación de la RSA⁴. Arango afirma que la RSA tuvo un efectivo período de acción reformista (entre 1967 y 1972) hasta su desmonte con el Pacto de Chicoral que se implementó con la Ley 4 de 1973 y la Ley 5 del mismo año. Gómez y Ramos sostienen, en cambio, que el efecto de la RSA fue marginal.

Otra división que surge del estudio de la RSA como una política de desarrollo rural corresponde a los trabajos que estudian el desenvolvimiento de la política agraria a partir de un análisis basado en los aspectos económicos y sociales del agro. Dentro de este grupo es posible mencionar los trabajos de Alonso Tobón, Víctor Moncayo, Darío Mesa, Apolinar Díaz-Callejas, Álvaro Balcazar et al. y Kalmanovitz et al.. Los estudios de Tobón, Moncayo y Mesa presentan el problema agrario como una concatenación de eventos motivados por cuestiones de tipo económico y social, al tiempo que reflejan los debates políticos y manifestaciones legales que se formularon en respuesta a ellos⁵. Si bien difieren

² Absalón Machado, “La Reforma Agraria en la Alianza para el Progreso” (Bogotá: presentado en Seminario Internacional 50 años de la Alianza para el Progreso en Colombia: lecciones para el presente, 2011); Absalón Machado Cartagena, “Una mirada retrospectiva”, en *Transformaciones en la estructura agraria: Minagricultura 80 años*, ed. Absalón Machado Cartagena (Bogotá: Tercer Mundo, 1994).

³ Centro Nacional de Memoria Histórica, *La política de reforma agraria y tierras en Colombia: esbozo de una memoria institucional* (Bogotá: Imprenta Nacional, 2013).

⁴ Mariano Arango Restrepo, “Esquema de Políticas de Reforma Agraria en Colombia”, en *Transformaciones en la estructura agraria: Minagricultura 80 años*, ed. Absalón Machado (Bogotá: Tercer Mundo, 1994); Clemencia Gómez, “Evolución histórica del proceso de reforma agraria en Colombia”, en *Tierra, economía y sociedad*, ed. Marta Rojas (Bogotá: Incora, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, FAO, 1993); Manuel Ramos Bermúdez, “Reforma agraria: un repaso a la historia”, en *Colombia: tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria, alternativas para el siglo XXI: 1961-2001*, ed. Manuel Ramos Bermúdez (Bogotá: Incora, 2001).

⁵ Alonso Tobón, *La tierra y la reforma agraria en Colombia* (Bogotá: Oveja negra, 1972); Víctor Moncayo C., “La ley y el problema agrario en Colombia”, *Ideología y Sociedad* No. 14-15 (1975): 7-46; Darío Mesa, *El problema agrario en Colombia, 1920-1960* (Bogotá: Tigre de Papel, 1972).

sobre las motivaciones reales de la RSA, argumentan que la voluntad de corregir la subproducción y matizar las perturbaciones sociales no cambió la estructura tradicional de la tierra, imponiendo un tipo de producción capitalista de grandes explotaciones agrícolas.

Díaz-Callejas lleva a cabo un análisis de las políticas de reforma agraria en el país haciendo uso de una amplia documentación primaria y secundaria para abordar la contextualización de las políticas⁶. Interpreta a la RSA como el primer intento de reforma agraria en Colombia según la fórmula de ‘expropiar para redistribuir’ que, muy a pesar de Carlos Lleras Restrepo, terminó incluyendo varias transacciones con el interés terrateniente. De manera similar, Balcazar et al. consideran que la RSA fue el primer intento en el país de redistribuir la tierra por medio de la intervención directa del estado, razón por la cual estudian los intentos de reforma desde 1960 en adelante⁷. El comentario sobre sus efectos se caracteriza por resaltar sus reducidos logros. Por su parte, Kalmanovitz et al. mencionan brevemente el contexto de la formulación de la RSA en un trabajo donde predomina el estudio de las tendencias y los cambios estructurales en la economía agrícola a lo largo un extenso período de tiempo⁸.

Un segundo gran grupo ha abordado la RSA desde el estudio de la lucha por la tierra. En éste es posible identificar autores como Catherine LeGrand, Darío Fajardo Montaña, Marco Palacios, Pierre Gilhodès y León Zamosc. LeGrand se aproxima a la RSA mediante el estudio de la dinámica de protesta campesina entre 1850 y 1930 que se originó como respuesta a la presión terrateniente que buscaba concentrar la tierra⁹. Afirma que la RSA, resultado de la Ley 200 de 1936 y la formación de una clase rural asalariada, no pudo controlar el descontento agrario ni incrementar la producción rural. Fajardo presenta a la RSA como un intento malogrado de cambiar la tradicional respuesta del Estado de expulsar

⁶ Apolinar Díaz-Callejas, *Colombia: La reforma agraria y sus documentos fundamentales* (Bogotá: Universidad de Cartagena, 2002).

⁷ Álvaro Balcazar et al., *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria* (Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, 2001).

⁸ Salomón Kalmanovitz y Enrique López Enciso, *La agricultura colombiana en el siglo XX* (Colombia: Fondo de Cultura Económica, 2006).

⁹ Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta Campesina en Colombia 1850-1950* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988).

a los campesinos de la frontera agraria hacia baldíos o zonas de colonización¹⁰. Indica que los conflictos dentro de la frontera se proyectan y reproducen por fuera de ella pues, dada su relación con los procesos agrarios del país, imitan las estructuras tradicionales.

Por su parte, Palacios se centra en el análisis de la lucha por los derechos de propiedad sobre la tierra en los años treinta a partir del estudio de los movimientos campesinos característicos de la década¹¹. Menciona a la RSA de 1961 como una oportunidad perdida de los legisladores de zanjar la cuestión agraria, tal como había sucedido con la Ley 200 de 1936. De manera similar, Gilhodès estudia las iniciativas reformistas y la cuestión agraria durante los años sesenta analizando la posición de los distintos grupos presión y, luego, la radicalización de los movimientos que buscaron hacer valer sus derechos sobre la tierra a finales de la década¹². Finalmente, Zamosc aborda la RSA a partir del estudio de la formación y disipación de la ANUC¹³. Describiendo un contexto de alto desarrollo capitalista, afirma que la cuestión agraria colombiana no pudo encontrar una solución en la RSA sino que, por el contrario, debió tomarse a manos de un campesinado organizado como ente político de clase años después de la sanción de la política.

Como se observa de la anterior exposición, las publicaciones de tipo oficial, los trabajos de fundamento económico y social y, por último, los estudios sobre la lucha de la tierra presentan un rico panorama alrededor de la RSA. Sin embargo, no son muchos los trabajos que la tratan de manera exclusiva. La única excepción que se encontró a la anterior regla es la tesis de Carlos Villamil Chaux¹⁴. Este trabajo cuenta de primera mano cómo el intento de implementar la RSA durante el gobierno de Lleras Restrepo se vio interrumpido por presiones que buscaban contrarrestar el proyecto de Concentración Parcelaria de Jamundí

¹⁰ Darío Fajardo Montaña, “La Colonización de la Macarena en la Historia de la Frontera Agraria”, en *Espacio y Sociedad: Formación de las Regiones Agrarias en Colombia*, ed. COA (Colombia: COA, 1993).

¹¹ Marco Palacios, *¿De quién es*, 30, 144 y 150-151.

¹² Como, por ejemplo, grupos no rurales, los productores de arroz, algodón y azúcar, la Federación Nacional de Cafeteros, los liberales, el M.R.L., los conservadores reformistas, la iglesia y el ejército. Pierre Gilhodès, *Politique et violence : la question agraire en Colombie, 1958-1971* (Paris: Armand Colin, 1974).

¹³ León Zamosc, *La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia : luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos 1967-1981* (Bogotá: CINEP, 1987).

¹⁴ Villamil Chaux fue gerente general del Incora entre 1968 y 1971. Carlos Villamil Chaux, “La reforma agraria del Frente Nacional de la concentración parcelaria de Jamundí al Pacto de Chicoral” (Tesis Maestría en Historia, Universidad de los Andes, 2011).

llevando, ulteriormente, a la implementación del Pacto del Chicoral. La tesis se caracteriza por hacer el análisis de múltiples fuentes primarias, así como por presentar una significativa reflexión acerca de los alcances de la política, situación que hace de este trabajo una lectura obligatoria para comprender el rol de la política durante la implementación y desmonte de la RSA.

iii. Marco conceptual y metodología

En el presente trabajo se aborda la RSA desde el estudio de las ideas que existían sobre el campo colombiano al iniciar los años sesenta. Como se mencionó arriba, se busca resaltar la diversidad de argumentos que caracterizaron los debates durante la formulación de la RSA y, por medio de su examen, tratar de aproximar la manera como los legisladores pensaron incidir sobre el campo. Para el efecto, se hace uso de dos principales herramientas conceptuales. Por un lado, se estudia la producción del discurso del desarrollo económico como una manifestación ideológica inscrita en una experiencia históricamente particular, pues el acervo ideológico de la posguerra es difícil de ignorar dada la diversidad y profundidad de sus manifestaciones alrededor del mundo. En el caso de la RSA, éste incidió significativamente en el modo como los legisladores abordaron los problemas relacionados con las zonas rurales y los campesinos al dotar al campo de un significado económico sin precedentes.

Por otro lado, se estudia la perspectiva que tenían los legisladores alrededor del campo desde las proposiciones de Todorov sobre la visión de la *otredad*. En particular, se argumenta que los legisladores tenían ciertas ideas preconcebidas sobre el *deber ser* de la vida del campesino que fueron concluyentes en el diseño del paradigma que conllevaría a su presunta transformación. Como se mencionó más arriba, las ideas al respecto fueron todo menos homogéneas. Sin embargo, es posible resaltar que las discrepancias tuvieron en común el hecho de que no requirieron la presencia de representación campesina para resolverse, es decir, pudieron enfrentarse siempre dentro del Congreso con los argumentos, conocimiento y perspectivas de los legisladores mismos. Esta propuesta conceptual es interesante para abarcar las *visiones* que se construyen sobre actores que no son particularmente conocidos. Pues, más allá de proveer información acerca del sujeto de

comentario, dice mucho sobre aquellos que lo interpretan. En el caso particular del proceso de discusión de la RSA, sobre los legisladores y sus intereses específicos.

El estudio de la producción histórica del discurso del desarrollo y el análisis de la visión de la vida del *otro* aplicados a la formulación de la RSA permiten abordar la pregunta que se esbozó arriba: ¿cómo conjugaron los legisladores la voluntad de aplicar la técnica en la agricultura con el mantenimiento de un orden tradicional en el campo? La respuesta a esta pregunta está ligada a varios temas que fueron objeto de discordia entre los hacedores de política: ¿Podría el campesino tradicional transformarse en un pequeño productor eficiente vinculado a la tierra para alimentar la industria o, por el contrario, debía éste migrar hacia las ciudades para ser incluido como mano de obra industrial? ¿Sería productivo forjar un sistema de plantaciones de grande escala o lo sería más forjar un modelo de pequeña explotación agrícola? Como se expondrá a lo largo de los siguientes capítulos, las respuestas de los legisladores no sólo tendieron a ir en contravía, sino también a exponer su posición personal alrededor de la incómoda cuestión de la estructura de la tenencia de la tierra.

Con estos intereses y preguntas a la vista, la principal fuente que se utiliza en este trabajo son las discusiones en el Congreso de la República que iniciaron en la Comisión Tercera Constitucional del Senado el 22 de noviembre de 1960 y culminaron en la Cámara de Representantes con la formulación de la Ley 135 de 1961 el 13 de diciembre. Las diversas ponencias e interpellaciones se encuentran transcritas en dos tomos especiales de la *Historia de las Leyes* dedicados únicamente a la RSA. Esta fuente es de gran riqueza porque recoge de manera sistemática las intervenciones que presentaron los diversos ponentes y expositores en el Congreso, así como las discusiones que les siguieron durante el complejo proceso de legislación del proyecto de RSA. El análisis de esta fuente permite, por tanto, reconstruir de manera detallada la mirada que exhibían desde Bogotá los legisladores sobre el campo colombiano y evaluar, además, el modo como participaban en ella las propuestas de intervención por medio de políticas de desarrollo.

Es importante mencionar que, dada la estructura del presente trabajo, no fue posible hacer referencia a la totalidad de los temas que se mencionaron en el Congreso o a todas las posiciones que surgieron frente a ellos. Así, si bien para escribir este trabajo se examinó todo el conjunto de las intervenciones que dieron lugar a este año de discusiones, no fue posible incluir toda la información que provee la fuente. El análisis se complementó con la revista de la Sociedad de Agricultores de Colombia llamada «Revista Nacional de Agricultura». Esta segunda fuente es de gran interés, pues tanto los editores como los columnistas de la publicación periódica mensual tenían una significativa representación en el Congreso que se caracterizaba por su activa oposición a la política de RSA. Nuevamente, aún si no se citan directamente las editoriales o artículos a lo largo de todos los años revisados (de 1959 a 1961), la exploración de esta fuente fue primordial para comprender la complejidad del andamiaje sobre el cual se sostuvieron los argumentos de la oposición a la RSA.

La información que proveen la *Historia de la Leyes* y la «Revista Nacional de Agricultura» es sumamente provechosa para comenzar a comprender el ambiente que surgió alrededor de las discusiones sobre la RSA. Estas fuentes dan vida a un sinnúmero de personajes y temáticas que podrían complementarse, en trabajos posteriores, con otras publicaciones periódicas, ensayos y documentos, oficiales y no oficiales, que circularon entre los distintos grupos sociales de la época. El estudio de estas herramientas abre la puerta a un amplio panorama de opinión que sorprende por su particularidad: los primeros años del Frente Nacional se caracterizaron por tener en su centro una polémica y divulgada discusión pública alrededor del campo colombiano como no se volvería a dar tras el fin del proyecto bipartidista pues, como dice Carlos Villamil Chaux, el Pacto de Chicoral parece haberla cortado de raíz.

2. Sobre lo económico y lo rural: un vistazo al discurso del desarrollo y la *visión* de la vida del otro

i. Indagando por la técnica en la agricultura: la experiencia de un nuevo orden mundial

Durante los años 60 y 70, Colombia se caracterizó por ser la principal receptora de las políticas de los EE.UU. en la región¹⁵. Esta posición era reflejo de la acción de la doctrina Truman que, tras la posguerra, había inaugurado una nueva forma de pensar e intervenir en las sociedades que consideraba ‘subdesarrolladas’ o económicamente menos avanzadas. La doctrina buscaba crear las condiciones para que este grupo de países se industrializara, urbanizara, implementara una agricultura tecnificada, incrementara su tasa de producción y acentuara el suministro de servicios sociales. Es decir, para que adoptara los valores culturales modernos. El objetivo era eliminar las viejas instituciones sociales e inaugurar un nuevo orden mundial basado en la prosperidad material y el progreso económico. Así, hasta entrados los años 70, se estableció en calidad de certeza una idea de desarrollo forjada alrededor de la búsqueda del crecimiento económico¹⁶.

Los países del llamado Tercer Mundo –Colombia entre ellos– respondieron a este discurso identificándose a sí mismos como subdesarrollados y, luego, examinando qué fórmula y qué medios adoptarían para superar su problemática situación¹⁷. Los gobiernos diseñaron y ejecutaron ambiciosos planes de desarrollo, establecieron nuevas instituciones y recurrieron a la ayuda de expertos y profesionales –predominantemente economistas– para dirigir las acciones a seguir. Se difundió, así, una forma de conocimiento que era adaptable y aplicable a cualquier país del Tercer Mundo, pues sus elementos políticos quedaban

¹⁵ Colombia es llamada por algunos académicos la ‘vitrina’ de los EE.UU. en América Latina pues, entre otras cosas, recibió la primera misión enviada por el Banco Mundial a un país subdesarrollado. Arturo Escobar, *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo* (Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana, 2007), 52.

¹⁶ Después de los años 70 este discurso no se limitaría exclusivamente al crecimiento económico, sino también a la distribución de sus beneficios. Arturo Escobar, *La invención del*, 21.

¹⁷ Arturo Escobar, *La invención del*, 23.

subsumidos a la acción económica¹⁸. Por ello, en su búsqueda de reglas para interpretar las observaciones agregadas, la aplicación de estos planteamientos teóricos relegaba a un segundo plano importantes elementos de la realidad social de cada país. La tendencia fue, entonces, el trato homogéneo de la experiencia particular¹⁹.

Las implicaciones de esta producción discursiva fueron enormes para la agricultura, pues el paradigma clásico de la economía del desarrollo estipulaba que el crecimiento industrial y, por tanto, el desarrollo económico, se alcanzaría con el fomento de la producción agrícola. La aplicación de mejoras técnicas incrementaría la productividad de la tierra generando efectos multiplicativos sobre el resto de la economía a través de la demanda agregada y de los canales intersectoriales²⁰. Eventualmente, la tasa de crecimiento del sector industrial superaría a la del sector agrícola, donde el ocaso de este último sería el síntoma de una misión exitosamente lograda: la industrialización. Es importante notar que el aumento de la productividad –la relación entre producto y recursos– era la clave del éxito en este proceso, pues sus efectos conllevarían a una transformación estructural de las economías que permitiría encaminar a los países subdesarrollados por la senda de la ‘experiencia occidental’²¹.

En Colombia la consolidación del capitalismo, si bien venía imponiéndose desde los años treinta, coincidió con la conformación del Frente Nacional. Tras la *Violencia* y el gobierno militar, cuyas secuelas habían desencadenado el surgimiento de múltiples bandas de interés localista a lo largo y ancho del territorio, la nueva coalición bipartidista heredó un campo inmerso en el conflicto que amenazaba con destruir un orden social de vieja data²². En este contexto, los postulados apolíticos del desarrollo económico se mostraban acordes al

¹⁸ Decsi Arévalo, “La protección en riesgos profesionales en Colombia: una interpretación histórica del camino al aseguramiento”, en *Propuestas y debates en historia económica*, eds. Decsi Arévalo y Oscar Rodríguez Salazar (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011), 412 y 413.

¹⁹ Arturo Escobar, *La invención del*, 28.

²⁰ Entre otras cosas, la mayor productividad permitiría soltar mano de obra a la industria, disminuir los precios de los alimentos, incrementar las exportaciones e, incluso, gravar la producción agrícola. Alain de Janvry, “Agriculture for Development: New Paradigm and Options for Success”, *Agricultural Economics* Vol. 41 s1 (2010), 19.

²¹ Alain de Janvry, “Agriculture for Development”, 17.

²² Durante esta época aparecieron focos móviles (bandidismo) del erosionado movimiento guerrillero liberal, así como comunidades agrarias, guerrillas y bandas conservadoras. Hermes Tovar, *El movimiento campesino en Colombia durante los siglos XIX y XX* (Bogotá: Ediciones Libres 1975), 97-104.

progresivo debilitamiento del rol del bipartidismo que se había materializado en el nuevo proyecto de construcción de Estado nacional²³. Esta voluntad de despolitización se tradujo, por ejemplo, en el fomento de la paridad bipartidista en los cargos públicos y en la profundización del aparato burocrático que permitía acelerar la aplicación de los postulados del desarrollo²⁴. El fin de la violencia y la conclusión de la pugna partidista permitirían fortalecer, entonces, el capitalismo en el país.

Para difundir la nueva imagen de democracia reconstruida, el Frente Nacional formuló un Plan de Desarrollo Económico y Social –también conocido como Plan Decenal– que seguía los planteamientos del modelo de desarrollo cepalino de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) que, en palabras de Raúl Prebisch, significaba que la agricultura mecanizada podría disponer de los medios para activar el comercio exterior de América Latina y, así, fomentar la industrialización con «[...] una importación considerable de bienes de capital, y [exportación de] productos primarios para conseguirla»²⁵. El Plan de Desarrollo se desenvolvía en siete capítulos y un largo anexo sobre desarrollo industrial en el cual se mencionaba la importancia que tenía la protección de este sector. Con respecto al rol de la agricultura en la economía, el segundo capítulo del Plan denominado «Síntesis del Programa de Desarrollo Económico para el Próximo Decenio» acordaba lo siguiente:

Este gran estrato agrícola no ha sido capaz de responder en términos adecuados a las necesidades [...] de efectuar la **sustitución de importaciones** posibles desde el punto de vista **técnico** y de iniciar un importante comercio de exportaciones de productos distintos al café y el banano. Por otra parte la agricultura ha representado un freno importante para la expansión, por su poca **tecificación y eficiencia**, que ha mantenido la escasa **productividad** de la fuerza de trabajo empleada en el campo²⁶.

²³ Francisco Leal Buitrago, “La crisis del régimen bipartidista”, en *Estado y política en Colombia*, ed. Santiago Pombo (Bogotá: Siglo XXI, 1984), 136 y 142.

²⁴ Francisco Leal Buitrago, “La crisis del”, 147.

²⁵ Para una amplia exposición de estas ideas, véase: Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Estudios por regiones y por países* Vol. I., editado por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Méjico D.F.: Instituto de Desarrollo Económico, 1964), 3.

²⁶ La negrilla es propia. República de Colombia, *Plan general de desarrollo económico y social* (Cali: Editorial el Mundo LTDA, 1962), 78.

La agricultura tenía, por lo tanto, todavía un largo camino que recorrer. Para efectos del fomento de la planificación en la producción agrícola, el gobierno colombiano contó con el apoyo del programa de asistencia norteamericana Alianza para el Progreso –ratificado en la Conferencia de Punta del Este– que buscaba, por un lado, afianzar la democracia y la participación popular y, por el otro, fortalecer las economías domésticas con el fin de matizar los brotes subversivos en sus zonas de influencia²⁷. De esta manera, aún si los EE.UU. privilegiaban las políticas de seguridad frente a la expansión del comunismo, en Colombia, así como en el resto de América Latina, el gobierno pudo enfocarse en el fomento de la industrialización por medio de la ejecución de políticas de desarrollo. Así mismo, la presencia de las misiones internacionales en el país motivó el interés del gobierno por impulsar distintas políticas económicas para, de esta manera, ser objeto de asignación de crédito²⁸.

Una manifestación de la anterior situación que figuró en América Latina fue la implementación de reformas agrarias durante los años sesenta²⁹. Desde el punto de vista norteamericano, la reforma era una herramienta para apaciguar los ánimos revolucionarios del campo por medio del incremento del nivel de vida de la población; en el caso del gobierno colombiano era, no sólo una medida para enfrentar el conflicto, sino también una oportunidad remunerada de implementar el modelo clásico de la economía del desarrollo en la agricultura. Así, la experiencia de las mencionadas misiones internacionales contribuyó a la conformación de un debate cuyo objetivo era definir el manejo eficiente de los recursos rurales, situación que tuvo sustanciales repercusiones en la manera como los hacedores de política pensaron y se aproximaron al campo³⁰. Es posible resaltar, por tanto, que la

²⁷ La ascensión de Castro en 1959 agitó la política internacional norteamericana, incrementando la financiación a los distintos países de su zona de influencia para frenar el brote del comunismo. Arturo Escobar, *La invención del*, 59, 61 y 77.

²⁸ Entre éstas cabe resaltar las misiones Kemmerer (1930), Currie (1950), Cepal (1954), Lebret (1955) y, nuevamente, Cepal (1958). Decsi Arévalo Hernández, “Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930-1960”, *Historia Crítica* No. 14 (1997): 9.

²⁹ Éstas se llevaron a cabo en Venezuela (1960), Costa Rica (1961 y 1962), República Dominicana, Honduras, Guatemala, Panamá y Chile (1962). Decsi Arévalo Hernández, “Misiones Económicas Internacionales”, 18.

³⁰ Véase como ilustración la disputa entre Hirschman y Currie, dos exiliados del macartismo, sobre el desarrollo del campo colombiano: Jeremy Adelman, “Observando a Colombia: Albert O. Hirschman y la Economía del Desarrollo”, *Desarrollo y Sociedad* No. 62 (2008).

influencia externa sobre las políticas de desarrollo fue no sólo aceptada, sino también naturalizada por quienes estuvieron en el centro de esta discusión.

La Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria (RSA), discutida y aprobada durante el gobierno liberal de Alberto Lleras Camargo, es un resultado de este proceso. El proyecto comenzó a debatirse en el Congreso el 22 de noviembre de 1960 y culminó con la sanción de la Ley 135 el 13 de diciembre de 1961³¹. Una expresión de la polémica que generó esta discusión se refleja en el hecho de que, sólo durante este año, se hiciera el relevo de tres ministros de agricultura³². La versión final de la RSA se caracterizó por contener un amplio articulado que combinaba preocupaciones de tipo tanto social como económico y cuyo objetivo principal era fomentar la explotación personal de las tierras por medio de la provisión de asistencia técnica y financiera. El artículo primero estipulaba que la RSA estaba «Inspirada en el principio de bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social [...].».

Para el efecto, la RSA creó instituciones como el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (con su respectivo Consejo Social Agrario, sus Procuradores Agrarios y su Fondo Nacional Agrario), las Corporaciones Regionales de Desarrollo cuyo fin era proveer asistencia técnica a nivel local para la adecuada explotación de la tierra y, finalmente, las Unidades Agrícolas Familiares que delimitarían la extensión de los predios para el fomento de su eficiente aprovechamiento. Adicionalmente, con el fin de obtener tierras para llevar a

³¹ Cabe resaltar algunas fechas importantes sobre los debates: El 2 de noviembre de 1960 el ministro de agricultura Hugo Ferreira N. y los ministros del despacho presentaron el proyecto de ley número 167 “sobre Reforma Social Agraria” ante el Senado. Al día siguiente, el proyecto pasó al estudio de la Comisión Tercera Constitucional del Senado. El 22 de noviembre se presentó la ponencia del presidente de la Comisión Raúl Vásquez Vélez para dar comienzo al primer debate. En la sesión plenaria del 13 de abril de 1961 inició el segundo debate tras la lectura de la ponencia de Carlos Lleras Restrepo. El 26 de junio Carlos Vásquez Palau presentó su ponencia en la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes. En la sesión plenaria del 7 de noviembre inició el segundo debate con la ponencia de Jesús María Arias. El 23 de noviembre la Cámara de Representantes hace entrega del proyecto para ser aprobado. La Ley 135 de 1961 fue sancionada el 13 de diciembre de ese año. Senado de la República, *Historia de las Leyes. Legislatura de 1961. Reforma Social Agraria*, vol. I, ed. Joaquín Pinzón Quijano (Bogotá: Imprenta Nacional, 1977), 52 y 53.

³² El primero fue Hugo Ferreira N. (10.06.60-22.11.60), seguido por Otto Morales Benítez (22.11.60-12.07.61) y, finalmente, Hernán Toro Agudelo (12.07.61-16.06.62).

cabo los diversos planes de intervención económica, ya fuera por dentro o por fuera de la frontera agrícola, la RSA buscó adelantar la extinción de dominio sobre tierras incultas según estipulaba la Ley 200 de 1936 (y extendía la Ley 100 de 1944), fomentar la organización de las colonizaciones dirigidas y espontáneas, adelantar parcelaciones de latifundios o concentraciones parcelarias de minifundios y, finalmente, adquirir (es decir, expropiar) tierras de propiedad privada.

La creación de las nuevas instituciones tenía como finalidad asistir en el cumplimiento de diversos objetivos específicos. Una primera meta hacía referencia a la importancia de «Fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento»³³. Este objetivo, de tipo predominantemente económico, era un claro reflejo de la voluntad del gobierno de impulsar las políticas de desarrollo económico cepalino en la agricultura pues, en particular, la idea era «Acrecer el volumen global de la producción agrícola y ganadera en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones por la aplicaciones de técnicas apropiadas [...]»³⁴. La tónica de estas sugerencias es, por lo tanto, un significativo indicador del grado de influencia que alcanzaron los postulados de las ideas de desarrollo a la hora de delinear la política de RSA.

Además de esto, la RSA también incluyó un objetivo de tipo social que hacía referencia al ‘nivel de vida’ de la población campesina que, como se mencionó arriba, era también una política de interés de los EE.UU. como causa de su campaña de seguridad. En la RSA, se delineaba que los incrementos en el nivel de vida se darían «[...] por la coordinación y fomento de los servicios relacionados con la asistencia técnica, el crédito agrícola, la vivienda, la organización de los mercados, la salud y la seguridad social, el almacenamiento y conservación de los productos y el fomento de las cooperativas»³⁵. La intervención de la política ‘social’ por medio de estos distintos servicios de tipo ‘económico’ era, de esta manera, no sólo compatible con las aspiraciones gubernamentales de seguir los postulados

³³ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:5.

³⁴ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:5.

³⁵ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:6.

del desarrollo económico, sino también con el proceso de despolitización de la política pública que constituía la base del proyecto bipartidista del Frente Nacional.

Sin embargo, para los defensores de la política, la intervención social de la RSA no se limitaba a la aplicación de estas medidas económicas: una porción considerable de la política estuvo consagrada a la adquisición de tierras por distintos medios. Como se estipulaba en otro objetivo específico, elevar el nivel de vida de la población también implicaba «Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico [...]»³⁶. La preocupación por la equitativa distribución de la tierra se fundaba sobre una voluntad de cambiar a profundidad las estructuras sociales que se consideraban anticuadas y anacrónicas, iniciativa que si bien era congruente con las aspiraciones norteamericanas de colmar los ánimos revolucionarios del campo, respondía a una tradición liberal colombiana de vieja data³⁷. El problema de la tenencia de la tierra, que contaba ya con una larga tradición legal en el país, no dudó en manifestarse.

La RSA fue, entonces, el resultado de una mezcla entre una fuerte influencia externa y una consolidada tradición histórica interna. Como se verá a continuación, la influencia externa se relacionó con un acervo interno que estaba dividido en dos perspectivas que concebían de manera opuesta el problema de la tenencia. Por un lado, existía una percepción de equidad sobre la tierra que respondía a la mencionada tradición liberal. Por el otro, se manifestaba una visión sujeta a una significativa presión terrateniente que buscaba a toda costa proteger la estructura tradicional de la tierra y que, como resultado, proponía soluciones más conservadoras al problema de la tenencia en el país. La anhelada despolitización del problema social del campo colombiano no era, por tanto, una tarea fácil, pues la pugna por la tierra se manifestaba con un cariz claramente político. Un breve repaso

³⁶ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:5.

³⁷ Es interesante resaltar que esta preocupación por la equidad y la redistribución de la producción como parte de la ‘justicia social del campo’ se encuentra en varios escritos del liberal Carlos Lleras Restrepo, una de las cabezas intelectuales de la RSA. Véase, por ejemplo: Carlos Lleras Restrepo, “La cuestión social”, en *El cambio social* (Bogotá: Editorial ARGRA LTDA., s. f.); Carlos Lleras Restrepo, “El contenido del problema agrario”, en *El cambio social* (Bogotá: Editorial ARGRA LTDA., s. f.).

del vínculo entre el agro y las leyes sobre tierras en el país ofrece elementos para comprender por qué la RSA recogió intereses de ambos grupos de presión.

ii. La retórica de lo rural: las tierras, el conflicto y la ley en Colombia

El repaso de las políticas agrarias y la problemática de la tierra en Colombia ofrece indicaciones para comprender la formulación de la RSA, pues las discusiones alrededor de esta política se desenvolvieron en torno a un agro cuyos elementos de larga duración se caracterizan por tener un gran peso. En general, el gobierno ha tenido que mediar en el conflicto entre pequeños propietarios, especialmente colonos que expanden la frontera agrícola, y terratenientes aledaños³⁸. Se identifica, en particular, el reiterado uso por parte de los legisladores de dos viejas herramientas, en cuyo centro se manifiesta una preocupación por la concentración de la tenencia y su periódica generación de conflictos: por un lado, ha sido recurrente la protección de la figura de los pequeños propietarios y, por el otro, lo ha sido el fomento de la colonización a los baldíos (hasta el día de hoy carentes de una definición física y legal clara) como medida para relajar la presión dentro de la frontera agrícola.

La legislación colombiana tiene una larga historia detrás del problema de la tenencia, la dinámica del conflicto por la tierra y las consideraciones económicas alrededor del campo. A comienzos de la era republicana tanto el área de propiedad individual como el de las instituciones abarcaba sólo una reducida porción del territorio de la actual Colombia, situación que favorecía el desconocimiento de la dimensión real del territorio³⁹. La República heredó un país de amplias fronteras internas ubicadas principalmente en las zonas medias y templadas del país, en el que no se tenía constancia sobre cuáles eran las tierras de propiedad privada y cuáles eran las de dominio público. La carencia de una delimitación clara de la propiedad llevó a que el gobierno ejerciera el escaso poder que

³⁸ LeGrand muestra que el proceso de apertura de la frontera agrícola se ha caracterizado por generar periódicos conflictos entre los colonos y grandes empresarios, dada la posición privilegiada de estos últimos para usurpar las tierras con nuevo valor económico. El resultado ha sido la expulsión de campesinos a zonas cada vez más lejanas. Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 38.

³⁹ Resultado de la accidentada geografía, el rudimentario sistema vial y la escasez de mano de obra. Estos factores disminuían el valor de la tierra apartada de los centros poblacionales. Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 24.

poseía sobre las estructuras territoriales decretando por ley qué terrenos baldíos pasaban del dominio público al privado y quién podía, en teoría, revindicar su propiedad⁴⁰.

En un primer momento, la política territorial del gobierno estuvo orientada a atraer inmigrantes extranjeros, poblar regiones adyacentes a límites territoriales existentes y a mantener la red vial⁴¹. Por esta razón, antes de 1870, los únicos campesinos que obtuvieron propiedad hacían parte de colonias o *poblaciones* (predominantemente antioqueñas) que recibían concesiones colectivas del gobierno para ser fundadas. A pesar de estas iniciativas para fomentar el poblamiento de los pequeños productores y evitar, así, la concentración de tierras, el Estado mostró una posición ambivalente frente a los baldíos. Si bien, por un lado, buscaba incentivar el crecimiento económico mediante la distribución de tierras baldías a colonos para la producción, por el otro, usaba los terrenos de frontera para la venta de bonos territoriales como fuente de ingresos para contrarrestar apuros fiscales. Esto inauguró una tendencia contradictoria en la política de adjudicación de los baldíos, especialmente importante entre 1820 y 1870⁴².

Después de 1870, la depreciación de los bonos de baldíos y la acentuación de la fiebre exportadora conllevaron a que el gobierno empezara a promover aún más la explotación económica por medio de concesiones gratuitas a quienes trabajaran la tierra (Ley 61 de 1874 y Ley 48 de 1882)⁴³. Se asignaba tierra bajo la idea de que “la propiedad de baldíos se adquiere por cultivo, cualquiera que sea su extensión” cuyo objetivo era proteger a los colonos de buena fe y estimular la población de las zonas de frontera⁴⁴. No obstante, si bien se reconoció por primera vez la propiedad a los colonos, las reformas también beneficiaron a quienes disponían de mano de obra y capital propio para fundar empresas productivas en las regiones de frontera. Así, a pesar de los intentos de limitar por ley las extensiones

⁴⁰ El gobierno carecía de un registro de las concesiones coloniales otorgadas, así como de información sobre la extensión del dominio público, la propiedad privada e, incluso, de los resguardos indígenas, las tierras de la iglesia y los ejidos. Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 25 y 32.

⁴¹ Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 34.

⁴² El proceso de independencia dejó a Colombia con la deuda externa más alta de los países suramericanos. Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 33.

⁴³ Un resultado importante de esta nueva perspectiva resultó en el establecimiento por parte del Congreso del Ministerio de Agricultura. Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 37.

⁴⁴ Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 37 y 38.

máximas posibles de tierras en 1882 y 1912, hubo quienes adquirieron hasta miles de hectáreas⁴⁵. Las dinámicas de concentración de la tierra y sus subsiguientes conflictos por la titularidad datan, por lo tanto, del siglo XIX.

Aún si en la práctica los grandes terratenientes llevaron la ventaja frente a los pequeños propietarios en la adquisición *de facto* de tierras, el Congreso solía tomar medidas que iban a favor de los colonos y en detrimento de las grandes haciendas⁴⁶. El colono independiente era presenciado como un héroe laborioso en el proceso de desarrollo nacional, tendencia que continuó a lo largo del siglo XX⁴⁷. Así, durante el auge de los años veinte, el Estado promovió la aparición de pequeños propietarios en un intento de centralizar y afianzar su presencia en el territorio para fomentar la industrialización y el crecimiento económico (con el incremento de la producción de alimentos, la profundización del mercado interno y la modernización de la agricultura)⁴⁸. Se suponía que la promoción de una clase media rural contrarrestaría el ‘antiquado’ sistema latifundista al que se le imputaba la subutilización crónica de las tierras, pues se sostenía que las estructurales legales e institucionales del agro eran obsoletas⁴⁹.

Para incitar la creación de una clase de productores prósperos, el gobierno intentó recuperar los baldíos para la colonización de las tierras públicas y los integrantes del Congreso promovieron reiterados proyectos de colonización planificada que fracasaron⁵⁰. Frente a las dificultades para reafirmar el dominio público –pues seguía sin haber certeza sobre qué tierras eran baldías–, en 1926 la Corte Suprema pronunció un juicio que por primera vez

⁴⁵ A un máximo de 5000 hectáreas para una adjudicación individual y luego a 2500. Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 39.

⁴⁶ Los terratenientes solían aprovechar la apertura de la frontera agrícola que resultaba del trabajo de los colonos y usurpaban, así, las tierras con nuevo valor económico. Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 94.

⁴⁷ El favorecimiento legal a grupos no pertenecientes a las élites es una peculiaridad colombiana (únicamente compartida en Costa Rica) que refleja la importancia que los legisladores daban a impedir la formación de grandes latifundios. Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 41.

⁴⁸ Este objetivo se volvió urgente frente a la inflación de los precios de los alimentos (potencial peligro para la industrialización) por falta de capacidad de oferta del sector rural. Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 134.

⁴⁹ Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 146-149.

⁵⁰ Se buscó, por ejemplo, facilitar la titulación de colonos con la Ley 71 de 1917 que no exigía costosos requisitos para solicitar propiedad. Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 136.

procuró una definición jurídica clara de la propiedad privada (Ley 74 de 1926). Ahora todo el territorio colombiano era presumido baldío a menos que se demostrara lo contrario con un título original, situación que facilitó la asimilación del pequeño propietario en detrimento de los empresarios⁵¹. No obstante, a pesar de estas medidas, el auge de la década de los 20 llevó al éxodo rural hacia las ciudades. El apoyo a los pequeños productores continuó durante la depresión de los años 30 por medio de la promoción de una política de regreso al campo⁵².

Es importante resaltar que las iniciativas que buscaban modificar la estructura de la tenencia en favor de quienes explotaran la tierra incitaron el surgimiento de movimientos de colonos que vindicaban sus derechos de tenencia⁵³. Aún si no existía una organización sindical campesina a nivel nacional, aparecieron varios grupos a nivel regional: surgieron sociedades de colonos y arrendatarios con personería jurídica, Sindicatos y Ligas Campesinas con el apoyo del partido comunista y los sectores radicales del liberalismo. Según Tovar, la acentuación de la pugna por la tierra generó una ola (motivada por terratenientes) de expulsiones de campesinos sin precedentes en el campo, situación que conllevó a un desborde de los conflictos violentos⁵⁴. La ineffectividad del gobierno para dar frente a esta nueva faceta del conflicto comenzó, como afirma LeGrand, a través de los tribunales, luego con un programa de parcelación de haciendas y, finalmente, con una ley de reforma agraria⁵⁵.

Cabe notar que, más allá del conflicto, las consideraciones económicas estuvieron siempre en el centro de la discusión. En 1931 se empezaron a anular concesiones mediante el uso de una cláusula de cultivo que hacía perder los predios improductivos a los diez años (ésta hacía parte de la legislación sobre baldíos de 1882) y en 1933 un proyecto de ley presentado por Olaya Herrera intentó sin éxito cambiar la definición jurídica de la

⁵¹ Situación que retiró sanciones legales sobre muchos terrenos que habían sido apropiados ilegalmente. Se permitía parcelar predios de extensiones superiores a 500 hectáreas cerca de los centros de consumo y expropiar tierras sin cultivo o cultivadas por arrendatarios superiores a 1000 hectáreas. Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 136-139. Ver también: Víctor Moncayo C., “La ley y el problema agrario”, 16.

⁵² Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 146.

⁵³ Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 141.

⁵⁴ Hermes Tovar, *El movimiento campesino*, 63.

⁵⁵ Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 186.

propiedad de la tierra⁵⁶. El proyecto buscaba que la propiedad fuera válida únicamente si estaba sujeta a un uso productivo, es decir, si estaba cumpliendo su ‘función social’⁵⁷. De esta manera, se observa que la ley colombiana solía resolver el conflicto entre la posesión inscrita y la posesión material a favor de ésta última. Dicho de otro modo, en las pugnas sobre titularidad era común dar la razón a quien acreditaba la posesión mediante la explotación económica sobre aquél que presentaba un título de adquisición formalmente válido y debidamente registrado⁵⁸.

En este contexto, los terratenientes de los partidos tradicionales se movilizaron frente al riesgo que suponía el proyecto de ley de 1933. Apareció, de esta manera, la Ley 200 de 1936 o Ley de Tierras durante la administración de Alfonso López Pumarejo⁵⁹. Si bien ésta exigía que la propiedad debía venir acompañada de una adecuada explotación económica (se aplicaría la extinción de dominio tras diez años sin ser explotada), también estipulaba que los terrenos ociosos no podían ser ocupados por propietarios informales. Además, los propietarios sólo debían demostrar veinte años de dominio, ya no era necesario presentar un título originario. Esto quería decir que los tenedores ociosos quedaban a salvo de los colonos, arrendatarios o aparceros que explotaban la tierra y deseaban terminar sus relaciones contractuales para acceder a la propiedad. Esta ley reglamentó también la expulsión de las personas que desconocieran ‘de mala fe’ el derecho de dominio, obligando a numerosos campesinos a movilizarse por fuera de la ‘nueva’ frontera agrícola⁶⁰.

La Ley 200 de 1936 significó el fin de un período en la historia agraria que llevaba vigente desde 1870 y que, sin éxito, había intentado estimular la producción agrícola a través del apoyo a la pequeña propiedad y el respaldo a los campesinos propietarios⁶¹. A diferencia de los estatutos anteriores sobre tierras, la ley no incluyó la posibilidad de crear pequeños productores sino, por el contrario, hizo el intento de incitar a los terratenientes a explotar

⁵⁶ Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 139.

⁵⁷ Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 196-197.

⁵⁸ Víctor Moncayo C., “La ley y el problema agrario”, 16-18.

⁵⁹ Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 204.

⁶⁰ Víctor Moncayo C., “La ley y el problema agrario”, 21.

⁶¹ Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 209.

económicamente sus predios incultos⁶². Esta transformación paulatina de la hacienda era congruente con el intento de conformar una estructura de la tenencia propia de un modelo agrario capitalista de grandes explotaciones agrícolas en Colombia⁶³. Así, si bien la Ley 200 de 1936 incluyó una inquietud por la ‘función social’ de la propiedad, no abocó por el problema de la desigualdad –propia de una reforma agraria– en el proceso de proteger el latifundio. Por tanto, la medida reconoció de manera explícita el interés de un grupo de presión que buscaba proteger la estructura tradicional de la tierra.

Los años subsiguientes vieron la aparición de numerosos proyectos de parcelación que no lograron el objetivo de incrementar la producción en el campo (éstos se siguieron implementando en los años cuarenta, cincuenta e, incluso, quedaron incluidos en la RSA)⁶⁴. A finales de los años treinta se había vivido una disminución de la producción agrícola, un incremento de la escasez de mano de obra y una intensificación de los conflictos en el campo. La complejidad de la situación conllevó a la aparición de la Ley 100 de 1944 que reiteraba la protección a los terratenientes de los arrendatarios y aparceros que buscaban acceder a la propiedad de la tierra⁶⁵. La Ley 100 de 1944 no sólo daba legalidad a los contratos de aparcería sino que también proporcionaba plazos más amplios para aplicar la extinción de dominio sobre los predios inexplotados. La medida reforzó la protección a la estructura agraria tradicional y, así, acabó definitivamente con la posibilidad de ampliar las economías campesinas al interior de la frontera agrícola⁶⁶.

Después de 1948 los conflictos en el sector rural se volvieron parte de un fenómeno más vasto conocido como la *Violencia* que reflejó la complejidad de los conflictos que se habían hecho evidentes en años anteriores⁶⁷. Es posible identificar en su centro a actores tan diversos como campesinos, caciques políticos, terratenientes, el ejército y el Estado. La conexión entre los cambios en el sector agrario de los años veinte y treinta y el estallido de

⁶² El lapso prudencial de la extinción de dominio era de diez años o excepcional de cinco años (para colonos que habían considerado de “buena fe” las tierras ociosas como baldíos).

⁶³ Víctor Moncayo C., “La ley y el problema agrario”, 21.

⁶⁴ Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 218.

⁶⁵ Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 219.

⁶⁶ Poniendo fin, además, a las organizaciones campesinas. Darío Fajardo Montaña, “La Colonización”, 191-193.

⁶⁷ Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 219.

la *Violencia* a finales de los años cuarenta es difícil de ignorar. Algunos académicos resaltan a la Ley de Tierras, la sangrienta ‘revolución del orden’ conservadora inscrita en el ánimo terrateniente y la continua lucha en las zonas de colonización como significativos detonantes⁶⁸. La usurpación por parte de terratenientes de baldíos recién abiertos, la migración masiva de campesinos y la subsiguiente colonización espontánea y creación de las “repúblicas independientes” fueron sólo algunas de las numerosas consecuencias que se derivaron de este fenómeno⁶⁹.

Los años cincuenta heredaron, por tanto, un problema agrario lejos de ser resuelto y que sería estudiado y discutido desde las teorías del desarrollo con ojos considerablemente distintos a los que lo habían visto surgir y crecer. Como se mencionó arriba, tras el período conservador de Ospina y Gómez (que se caracterizó por reprimir fuertemente las manifestaciones de descontento) y el gobierno militar, el Frente Nacional debió encarar un campo envuelto en el conflicto⁷⁰. La solución de la coalición bipartidista para matizar los ánimos de revuelta se manifestó, entonces, en la aplicación de los preceptos de la economía del desarrollo para incrementar la productividad de la tierra e incidir positivamente en el nivel de vida de la población. La RSA se estableció, por tanto, como un intento de remediar un problema agrario que había excedido el control de los partidos tradicionales y que, para el general de los legisladores, debía ser enfrentado con la ejecución de las políticas que ofrecía el paradigma del desarrollo económico.

Existía, sin embargo, una importante discrepancia alrededor del diseño de la estructura de la tierra. Como se mostrará en los siguientes capítulos, los defensores de la RSA abogaban por la formación de una clase de pequeños propietarios dentro de la frontera agrícola que

⁶⁸ Gonzalo Sánchez, “La violencia y sus efectos en el sistema político colombiano”, en *Once ensayo sobre La Violencia*, ed. Gonzalo Sánchez (Bogotá: CEREC, 1985), 213; Alfredo Molano Bravo, “Algunas Consideraciones sobre Colonización y Violencia”, en *El Agro y la Cuestión Social*, ed. Absalón Machado Cartagena (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994). Un importante balance sobre la historiografía de la *Violencia* se encuentra en: Carlos Miguel Ortiz Sarmiento, “Historiografía de la Violencia”, en *La historia al final del milenio: Ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana* Vol. I., ed. Bernardo Tovar Zambrano (Bogotá: EUN, 1994). Otro análisis de este fenómeno, centrado en el estudio de las ideas políticas de los distintos sectores, se puede encontrar en: José Ricardo Arias Trujillo, *Historia de Colombia contemporánea (1920-2010)* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2011).

⁶⁹ Catherine LeGrand, *Colonización y Protesta*, 223.

⁷⁰ Hermes Tovar, *El movimiento campesino*, 103.

implicaba la reestructuración de la propiedad de la tierra. Por su parte, los críticos afirmaban que esta medida era, en el mejor de los casos, innecesaria en caso de ejecutar debidamente las políticas de desarrollo y, en el peor, un detrimiento para la economía del país. La insistencia por crear pequeños propietarios llevó a que los opositores de la política trataran de imponer distintas herramientas para proteger la estructura de la tenencia, entre las cuales cabe destacar el fomento de la colonización hacia los baldíos. A causa de las posiciones encontradas y dada la estructura paritaria del Frente Nacional, el punto medio se encontró con una versión final de la RSA que incluyó ideas de ambas tendencias.

iii. Volviendo la mirada a la vida del *otro*: discusiones acerca de la técnica y la defensa de lo tradicional

Como se ha mencionado, a pesar de la heterogeneidad en la posición de los legisladores frente a la cuestión de la tierra, las distintas perspectivas promovieron por igual la implementación de la técnica para incrementar la productividad, pues los preceptos básicos del modelo clásico de la economía del desarrollo nunca estuvieron en discusión. La aproximación de los legisladores a ‘la cuestión rural’ colombiana muestra, de esta manera, que los paradigmas exitosos no actúan por sí solos, pues ella fue uno de sus mecanismos de propagación. Del mismo modo como los EE.UU. veían a ese *otro* latinoamericano, los legisladores colombianos presenciaban al *otro* campesino a través del lente de la economía del desarrollo y su interpretación sobre la estructura de la tierra. Para comprender estas distintas representaciones de lo rural, resulta útil hacer uso de las herramientas conceptuales que propone Todorov, pues las creencias y preconcepciones son determinantes a la hora de interpretar la posición del *otro*:

Puedo concebir a esos otros como una abstracción, como una instancia de la configuración psíquica de todo individuo, como el Otro, el otro y otro en relación con el *yo*: o bien como un grupo social concreto al que *nosotros* no pertenecemos. Ese grupo puede, a su vez, estar en el interior de la sociedad: las mujeres para los hombres, los ricos para los pobres, los locos para los “normales” [...]⁷¹.

⁷¹ Tzvetan Todorov, *La conquista de América : el problema del otro* (México D.F.: Siglo XXI, 2010), 13.

En este caso, el campo para la ciudad. Este aproximación conceptual es relevante no sólo porque los cuestionamientos sobre la tierra y la vida del campesino fueron centrales en los debates de la RSA, sino también porque las distintas percepciones determinaron la manera como se abordaron sus problemas. Así como los prejuicios llevaron a Colón a ver sirenas⁷², los políticos colombianos trataron de encontrar en los campesinos y en las zonas rurales la confirmación de una realidad que suponían ya era conocida de antemano. Unos veían en la formación de pequeños propietarios la génesis de una clase de productores eficientes; otros advertían que la penetrante intervención económica hacia del cambio en la tenencia una política innecesaria. Siguiendo las proposiciones de Todorov, se puede afirmar que la creencia particular afianzó un conocimiento *a priori* a través del cual se interpretaron los problemas y diseñaron las soluciones para intervenir en el campo⁷³. Las opiniones de los legisladores proveen, por tanto, más información sobre ellos mismos que sobre las temáticas en discusión.

⁷² Tzvetan Todorov, *La conquista de América*, 27.

⁷³ Tzvetan Todorov, *La conquista de América*, 30.

3. El campesino de la Colombia moderna: la *creación* del pequeño propietario

«*Más que un país de peones, Colombia debe ser un país de propietarios*»⁷⁴
Carlos Lleras Restrepo

i. La defensa de lo ‘social’ por mediación de lo ‘económico’

«[...] *la reforma agraria representa un punto de intersección entre el desarrollo económico y el cambio social*»⁷⁵
Carlos Lleras Restrepo

Los defensores de la RSA buscaron forjar una retórica que articulara un aspecto ‘social’ y uno ‘económico’ en la política. Este escenario quedó patente en la enumeración de los objetivos del proyecto que hizo el líder liberal y presidente del Comité Nacional Agrario (CNA) Carlos Lleras Restrepo en el Senado: «El Decreto 20161 de 1960 (agosto 31) creó el Comité Nacional Agrario con el encargo de “asesorar al Gobierno en el estudio de las medidas legislativas y ejecutivas relacionadas con la reforma de la estructura social agraria, el desarrollo de la productividad agrícola, la organización de la población rural y la elevación de su nivel de vida”»⁷⁶. Los objetivos resaltaban por ser extensos y ambiciosos, razón por la cual fueron diversas las herramientas que se propusieron para hacerlos cumplir. Para comprender, en particular, la manera como se concibió al campesinado dentro de esta propuesta política, es útil tener en cuenta las formulaciones del discurso del desarrollo y la herramienta conceptual que ofrece la visión de la vida del *otro*.

El primer punto de la enumeración del Decreto 20161 –la idea de llevar a cabo una ‘reforma de la estructura social agraria’– constituyó la posición central de los promotores de la política. La formulación de esta medida respondía exclusivamente al aspecto ‘social’ de la RSA, pues la redistribución de la tierra se defendía con el argumento de que era lo

⁷⁴ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:484.

⁷⁵ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:460.

⁷⁶ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:459.

‘socialmente justo’. Por medio de una cita de Doreen Warriner⁷⁷, Lleras Restrepo sostenía que «“La redistribución de la tierra significa un cambio político y social, mientras que las otras medidas llevan sólo a un mejoramiento en la posición económica de los empresarios rurales y en la producción agrícola, sin un cambio en la posición social de aquellos [...]”»⁷⁸. Para este liberal, la RSA se había originado en reacción contra las formas que llamaba tradicionales de explotación de la tierra y, por tanto, debía centrarse alrededor de un objetivo social que implicaba, necesariamente, la reestructuración de la tenencia⁷⁹.

Es importante recordar que estas consideraciones acerca del campo se forjaron sobre un contexto que se había desenvuelto alrededor del conflicto violento por la tierra entre latifundistas y campesinos. Por esto Lleras Restrepo afirmaba que «Si uno analiza lo que ha pasado en el país [...] en años anteriores, encuentra que uno de los focos de conflicto en casi todos los Departamentos y que en el pasado tuvo momentos dramáticos, manifestaciones dramáticas que aún hoy tiene, es la cuestión del sistema de explotación por medio de arrendatarios y aparceros»⁸⁰. Para escándalo de ciertos miembros del partido conservador, Lleras Restrepo y varios de los defensores de la política afirmaban que el proyecto tenía como objetivo principal la eliminación gradual de las relaciones que regulaban la legislación de estas formas de explotación, pues no eran una «[...] forma socialmente justa ni económicamente la mejor [...]»⁸¹. Frente a esta situación, la Reforma debía, además, ser acelerada⁸².

El conflicto fue mencionado reiteradamente por miembros de los distintos partidos. El Ministro de Agricultura Otto Morales Benítez sostenía en una interpelación que se había formado una ‘conciencia nacional’ alrededor del problema del campo en busca de una

⁷⁷ Doreen Warriner (1904-1972) fue una economista del desarrollo inglesa que abogaba por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población con medidas como la redistribución de la propiedad de la tierra y el fomento de los derechos de acceso al agua. Publicó títulos como *Economic Problems of Peasant Farming* (1939), *Food and Farming in Postwar Europe* (1943), *Land and Poverty in the Middle East* (1948), el primer reporte para la Naciones Unidas sobre el progreso de la reforma agraria (1954) y *Land Reform in Principle and Practice* (1969).

⁷⁸ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:461.

⁷⁹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:392.

⁸⁰ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:231.

⁸¹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:175.

⁸² Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:231.

«[...] solución adecuada y rápida para evitar agitaciones y conmociones innecesarias»⁸³. La urgencia del problema explica la presteza de las medidas. Morales Benítez afirmaba que no era posible seguir dando soluciones pasajeras y apresuradas a la ‘urgencia colectiva’ por medio de parcelaciones y colonizaciones. Se necesitaba una solución radical que modificara la estructura de la tenencia de la tierra para colmar los ánimos del conflicto de una vez por todas. En sus palabras: «[La reforma agraria es] una necesidad permanente, es una necesidad que se hace visible todos los días, que nos golpea con su crudeza, con su dureza, con su urgencia permanente»⁸⁴.

No es sorprendente que no todos los partidos políticos estuvieran de acuerdo con la propuesta central del proyecto de ley sobre RSA, aún si sostenían que la situación de conflicto exigía la formulación de una ley agraria. En palabras del conservador doctrinario Álvaro Gómez Hurtado: «Hace más de dos años venimos ocupándonos de esta materia y proclamando la necesidad de una reforma agraria que llene las satisfacciones de los campesinos. Pero no somos partidarios de la iniciativa oficial»⁸⁵. No sólo no había consenso acerca de la idea de cambiar la estructura de la tenencia, sino que más de un congresista conservador acusó a Carlos Lleras Restrepo de utilizar a la RSA como un instrumento demagógico para iniciar una persecución política en contra del partido conservador en el campo⁸⁶. El hecho de que el conservador doctrinario Diego Tovar Concha llamara a la iniciativa la ‘Santa Inquisición Agraria’ muestra la vivacidad del conflicto rural⁸⁷.

La violencia colombiana se relacionaba no sólo con estas consideraciones de tipo social, sino también con el desempeño económico del campo. Se pensaba que el conflicto era especialmente grave en cuanto los representantes del Frente Nacional sentían la urgencia de encaminar al país por la senda de la industrialización según signaba el paradigma económico del desarrollo. Puesto que la versión latinoamericana de este discurso –la ISI

⁸³ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:197.

⁸⁴ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:197.

⁸⁵ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:276.

⁸⁶ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:243.

⁸⁷ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:253.

comentada atrás— promulgaba la importancia de la producción agrícola para alcanzar la industrialización, resultaba indispensable remediar y definir la situación de los habitantes del campo. Era imposible soñar con un país industrializado si éstos se encontraban en una situación de vulnerabilidad o, lo que era aún peor, si participaban activamente en el conflicto del campo. El rol que el campesino colombiano debía desempeñar era el de la producción agrícola, no el de la guerra.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la idea de encaminar a Colombia por la senda de la industrialización se basaba en el incremento de la productividad por hectárea cultivada. Este objetivo estaba incluido en el segundo punto del Decreto 20161. La prosperidad económica del campo implicaba la transformación del campesino en un productor eficiente. De esta manera, en el contexto del conflicto, el campesino era tanto la víctima como el victimario sobre quien recaía la responsabilidad de incrementar la productividad de la tierra para frenar la subproducción y proveer la materia prima que impulsaría el proceso de industrialización en las zonas urbanas⁸⁸. Era imprescindible mejorar el rendimiento de la pequeña explotación agrícola para evitar el éxodo a las ciudades que recibía a los campesinos «[...] en calidad de desechos del campo y no como frutos sanos que [revitalizan] la sociedad urbana»⁸⁹. En palabras del conservador demócrata cristiano Carlos Velásquez Paláu:

Es de imperiosa necesidad y de elemental justicia que se haga cuanto sea necesario para revertir este proceso [de indigencia]. Es urgente colocar al campesino, no sólo en condiciones de abastecerse a sí mismo en cuanto a su adecuada alimentación, sino de producir alimentos y **materias primas** para surtir a la población dedicada a **ocupaciones fabriles y urbanas**. Económicamente se le debe capacitar para que absorba más bienes de consumo, mejorando con ello **su nivel de vida** y fomentando nuestra incipiente industria⁹⁰.

⁸⁸ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:282-283.

⁸⁹ Senado de la República, *Historia de las Leyes. Legislatura de 1961. Reforma Social Agraria*, vol. II, ed. Joaquín Pinzón Quijano (Bogotá: Imprenta Nacional, 1977), 8.

⁹⁰ La negrilla es propia. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, II:8.

Con base en lo anterior se advierte que, según la faceta económica de la Reforma, el campesino colombiano figuraba como un elemento al servicio del desarrollo económico del campo y, por extensión, de las ciudades. Sin embargo, para lograr reconciliar al campesino con las actividades de la economía rural era necesario solucionar los problemas que se manifestaban e interpretaban como sociales, causados por la violencia. Según la relación entre ambos aspectos, una situación negativa para el campesino era presenciada como un perjuicio para el país. Por esta razón, los proponentes de la RSA se preocuparon por resaltar la importancia del bienestar y el bien obrar del campesino colombiano por medio de las formulaciones sociales y económicas de la RSA. Lleras Restrepo argumentaba que «[...] la reforma se suele considerar [...] simultáneamente como una política agrícola y como una política social. Se quiere dar una ayuda a los agricultores, acompañando el cambio social con medidas para incrementar la productividad en la agricultura»⁹¹.

Cabe mencionar que ambos aspectos tenían una jerarquía bastante clara. La justicia social se alcanzaría por medio de la intervención económica para generar, a su vez, prosperidad económica. El remedio y el resultado eran económicos. En palabras de Sorzano González, «[...] el aumento de una producción agrícola dirigida técnicamente puede ser fuente de materias primas para nuestras incipientes industrias. Entonces ese aumento de producción agrícola va a repercutir necesariamente sobre el problema social general [...]»⁹². El cambio social sería fundado y, en cierta medida, legitimado sobre y para el cambio económico. En particular, el vínculo entre lo social y lo económico sería posible puesto que la intervención económica se formularía con orientación a la asistencia del pequeño propietario⁹³. Los defensores del proyecto promovieron, así, la aparición de una clase de nuevos propietarios rurales dotados de herramientas exclusivas para manejar la producción agrícola de manera económica.

⁹¹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:460.

⁹² Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:282.

⁹³ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:462.

ii. La creación del pequeño propietario: el vínculo tradicional a la tierra y las asociaciones al servicio del desarrollo económico

*«La miseria de los Municipios rurales es una cosa verdaderamente aterradora. El Municipio rural tiene una misión que cumplir.»*⁹⁴

Carlos Lleras Restrepo

Los defensores de la RSA buscaban una solución a la problemática concentración de la tierra que permitiera, a la vez, incrementar la productividad de la agricultura. Para lograr tal objetivo, se propuso un plan de desarrollo que se ajustaba a un modelo de explotación agrícola de reducida escala, situación que implicaba justificar con argumentos económicos la formación de la anhelada clase de pequeños propietarios. De esta manera, la ‘batalla por la justicia social’ debía basarse no sólo en la reestructuración de la tenencia, sino también en la organización de la población rural tal cual estipulaba el tercer punto del Decreto 20161. Esto implicaba una fuerte y continua presencia del Estado como promotor de desarrollo, pues era necesario ofrecer a los trabajadores del campo las herramientas para la explotación ‘racional’ de la tierra. La siguiente interpellación de Raúl Vásquez Vélez, Presidente de la Comisión Tercera del Senado, resulta valiosa para comenzar a explorar el planteamiento de estas ideas:

«Pero esta batalla [por la justicia social] debe librarse con las armas de la solidaridad y de la sensatez; con la aspiración legítima de lograr las **reivindicaciones sociales y económicas** por el camino de la legalidad. La revolución puede lograr una distribución material de la tierra, mas no su **explotación racional**. La propiedad de la tierra, sin una **política agraria y ayuda del Estado**, se convierte en un bien abstracto. **Al hombre del agro le importa más el goce que el dominio**. A diferencia de quienes convirtieron el suelo en mercancía, él tiene su parcela no como una reserva patrimonial sino como una **fuente de subsistencia**.»⁹⁵.

La aversión del congresista por los poseedores sin vínculo personal con la tierra es clara. Este nexo con la tierra era fundamental en el discurso de los defensores de la RSA porque se suponía que ésta sería mejor explotada, o explotada de manera ‘racional’, por quien podía gozar del fruto personal de su trabajo. El vínculo de los nuevos propietarios era un

⁹⁴ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:393.

⁹⁵ La negrilla es propia. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:108.

una condición ‘natural’ para incrementar la productividad de la explotación agrícola: «Un aumento de la productividad, por la reforma de la estructura de la propiedad territorial es, pues, no sólo posible, sino que debe ser la natural consecuencia de la reforma [...] ¿No es natural que produzca más el dueño que el tenedor precario de una parcela ajena? [...] ¿no producirá más cuando se le dote tierras, aunque no disponga de una asistencia tan buena como sería deseable?»⁹⁶. La antieconómica y paradójica utilización de la tierra se reduciría, así, proporcionando «[...] mayores oportunidades a aquellos que cultivan la tierra para que adquieran terrenos»⁹⁷.

La defensa de los pequeños propietarios ligados a la tierra no era novedosa pues, como se mostró en el capítulo anterior, la figura del latifundista nunca había sido particularmente popular. No sólo se consideraba que los terratenientes eran centrales en la dinámica del conflicto entre arrendatarios y aparceros, sino que eran mal vistos porque solían ser ganaderos con empresas de grande escala que no explotaban la tierra y que, además, no tenían conexión personal alguna con ella⁹⁸. Lleras Restrepo sostenía en una intervención titulada «La ganadería contra el hombre» que la ganadería extensiva era contraria a los intereses de la economía nacional porque se apropiaba de la tierra con potencial para la explotación económica⁹⁹. En una tónica similar, Velásquez Paláu mostraba su carácter antieconómico afirmando que «Los problemas de la ganadería en Colombia tienen mucho que ver con la cuestión del temperamento y apego a la tradición, muy comunes en la gran mayoría de los ganaderos colombianos»¹⁰⁰.

Los legisladores que defendían la RSA no sólo pensaban que las grandes extensiones de tierra eran económicamente ociosas sino que también eran socialmente indeseables. Sobre las grandes haciendas de producción mecanizada de azúcar o arroz Lleras Restrepo afirmaba que si bien «Económicamente, [...] son eficientes, [...] no proporcionan niveles de vida elevados a las familias que viven o trabajan en ellas»¹⁰¹. Tanto la faceta económica

⁹⁶ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:485-486.

⁹⁷ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:475.

⁹⁸ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:474.

⁹⁹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:231.

¹⁰⁰ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, II:14.

¹⁰¹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:475.

como la social de la Reforma se manifestaban en contra de las haciendas. Algo similar sucedía con el minifundio que también se consideraba como una amenaza para el desarrollo económico del país. Tomando como base las cifras del Censo Nacional de 1951, Lleras Restrepo argumentaba que «El análisis de estos cálculos confirma la existencia del minifundio y también la del latifundio. Ambos constituyen problemas graves al contarse entre los más fuertes obstáculos que enfrenta el país en su desarrollo agrícola»¹⁰².

Las ‘reivindicaciones sociales y económicas’ de las que hablaba Vásquez Vélez únicamente se alcanzarían con la apropiada configuración de la tierra. Los defensores de la RSA propusieron, así, la creación de ‘unidades agrícolas familiares’, definidas como extensiones lo suficientemente grandes como para incitar a los pequeños propietarios a explotar personalmente la tierra con ‘razonable eficiencia’¹⁰³. Lleras Restrepo defendía este régimen frente a la crítica afirmando que «[...] responde a la doctrina social católica y a la doctrina conservadora, de que la idea de la agricultura de un país es tratar de crear la explotación familiar, la explotación por los mismos propietarios de la tierra y no por crear el sistema por gente ausente, a través de los trabajadores asalariados ni crear grandes concentraciones de asalariados agrícolas»¹⁰⁴. El sistema evitaba, así, la concentración de parcelas y no perdía el ‘objetivo social’ de la RSA, pues se constituía como una sana organización social del campo¹⁰⁵.

La idea de defender el vínculo del productor con la tierra hacia un claro llamado a la vida tradicional del campesino. Los defensores de la política consideraban como una obviedad que el campesino ambicionara a permanecer en el campo para asumir el papel de la producción eficiente de la agricultura. Estas consideraciones se fundamentaban sobre una visión de la vida del *otro* muy particular que fue compartida por el grupo de legisladores que defendían la RSA. La perspectiva hacia énfasis en la diversidad de ‘bondades’ que proveía la vida en el campo en un escenario desprovisto de las dificultades generadas por el conflicto en Colombia. En uno de los puntos de la ponencia para el primer debate en la

¹⁰² Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:476.

¹⁰³ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:473.

¹⁰⁴ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:233.

¹⁰⁵ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:234.

Cámara de Representantes titulado «El hombre del campo», Velásquez Paláu mostraba un panorama idealizado de la vida del campesino que es muy diciente sobre la manera como los legisladores veían la vida del campesino:

El campesino tiene características **físicas, morales y sociales**, que le son propias. Su vida transcurre en amplios espacios con aire puro, luz abundante y rudo trabajo a la intemperie, **expuesto de continuo a la acción de los elementos de la naturaleza**. Su permanente contacto con la multitud de vivientes, plantas y animales, lo familiarizan con las **leyes de la vida** inscritas en el fondo de los seres. Su existencia diaria es una permanente lucha con lo incierto, de la que tiene que salir victorioso para continuar viviendo. Conoce plenamente de lo que es capaz el esfuerzo humano y tiene clara conciencia de sus propias limitaciones. Practica el **arte de utilizar todos los elementos de la naturaleza** para producir algo viviente¹⁰⁶.

La anterior descripción suscita semejanzas con el mito del buen salvaje. El campesino se presentaba como un ser que entendía y aplicaba a diario las ‘leyes de la naturaleza’ que escapaban al conocimiento del hombre de la ciudad. Gracias al entorno que lo rodeaba y a su manejo de la naturaleza, el campesino se convertía en un sujeto de características ‘físicas, morales y sociales’ excepcionales que lo hacían propicio para establecer un contacto profundo con el campo que debía explotar económicamente. La presencia del determinismo del entorno se hizo patente en otras interpellaciones. El representante doctrinario Alfredo Burgos Ortega resaltaba la importancia del estudio de la sociología del campo, pues las características del campesino «[...] hallan su definición unas en la forma de trabajo, o sea en la agricultura y otras son comunes al campesinado colombiano. [...] La causa de esta diferenciación está más que todo en el ambiente»¹⁰⁷.

Las conclusiones de Burgos Ortega eran, sin embargo, más negativas que las de Velásquez Paláu. Burgos afirmaba que la complejidad del mestizaje del campesinado iberoamericano había generado una ‘catástrofe biológica’ que podía estudiarse a partir de una ecuación que mostraba la determinación de su personalidad. Puesto que «El hombre capta dentro de su sicología todas [las] condiciones ambientales que se han llamado por [el] mundo

¹⁰⁶ La negrilla es propia. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, II:8.

¹⁰⁷ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, II:201.

circundante para formar la personalidad humana»¹⁰⁸, ésta se podía escribir como $H + MC = p = C$, donde “ H ” era la herencia, “ MC ” era el mundo circundante, “ p ” era la personalidad y “ C ” era la conducta humana¹⁰⁹. Con esta peculiar metodología, Burgos afirmaba que se podría definir la receptividad del campesino a la transformación social de la RSA. Esta posición, si bien original en el congreso, es ilustrativa sobre el modo como se vinculaba el campesino a la tierra al tiempo que se pensaba en la necesidad de implementar un cambio en el entorno para mejorar su condición.

La anterior idea muestra la conciencia de la necesidad de un cambio la vida del campesino. Si bien no todos los congresistas proclamaron una ‘catástrofe biológica’ como Burgos, sí era común entre los miembros de los distintos partidos políticos hablar sobre las dificultades de la vida del campesino. No sólo se consideraba que el campesino estaba en un ‘proceso de angustia’ a causa del despojo de tierras que, como decía Vásquez Vélez, «[...] crea un gran desaliento en el trabajo y entonces produce una reacción social inmediata, violenta, agresiva, conturbadora socialmente que nosotros también debemos evitarle al país [...]»¹¹⁰. Para más de uno, la vida en el campo era por definición precaria y atrasada, incluso si ya no tenía vigencia «[...] el concepto atribuído (sic) al doctor Carlos E. Restrepo, según el cual “el campo embrutece, ennegrece y empobrece”»¹¹¹. El doctrinario Alberto Araújo Merlano hacía un diagnóstico de los campesinos marginales (que definía como todos aquellos que no daban el máximo rendimiento por hectárea) en los siguientes términos:

[Los agricultores marginales] son **personas enfermas**. **Por definición** padecen de anemia y de parásitos intestinales y son frecuentes **víctimas de las enfermedades debilitantes**, de la bronconeumonía, de la tuberculosis y de las enfermedades venéreas; el hambre, la mala salud y la debilidad son como su sombra, sus constantes compañeros. Si a esto agregamos su **ignorancia y su deficiente formación** tendremos un esbozo aproximado de lo que es este compatriota nuestro a quien llamamos agricultor marginal¹¹².

¹⁰⁸ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, II:202.

¹⁰⁹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, II:202.

¹¹⁰ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:198.

¹¹¹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:596.

¹¹² La negrilla es propia. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, II:172.

El tono de la anterior descripción es sumamente diciente. Araújo consideraba que la vida en el campo podía conllevar a la aparición de deficiencias físicas y cognitivas en sus habitantes y, como opositor de la RSA, afirmaba que el anhelado cambio social tenía una base poco sólida sobre la cual trabajar. Por su parte, los defensores de la política, si bien también mencionaban los perjuicios del estado actual de la vida del campesino, alegaban que la efectiva ‘organización de la población rural’ podría remediar la situación. Esto se lograría por medio de una fuerte intervención del Estado como promotor de desarrollo. El vínculo natural de los pequeños propietarios con la tierra que proclamaba Velásquez Palau era, entonces, una condición necesaria pero no suficiente para lograr la adecuada explotación de la tierra y el subsiguiente cambio social. Se debía, entonces, extrapolar la idea del vínculo personal con la tierra al vínculo de las instituciones con ella.

Siguiendo el espíritu del artículo 22 de la Ley 19 de 1958 sobre reforma administrativa que creó las Juntas de Acción Comunal (JAC), los defensores de la RSA apoyaron el fortalecimiento del ‘pequeño Municipio’ y de su cabecera urbana para resucitar el ‘espíritu público’ de la localidad. Se podría, así, dirigir la vida campesina y administrar los recursos de los nuevos propietarios, pues los pequeños Municipios eran los «[...] centros naturales de organización de la vida rural»¹¹³. Las fuerzas locales eran elogiadas y el ausentismo era condenado. Lleras Restrepo afirmaba que «[...] con raras excepciones los grandes propietarios de tierras, ausentistas por lo regular, nada hacen por contribuir (sic) a mejorar el Municipio y sus servicios, fallando así en sus obligaciones sociales, precisamente con respecto a la región de donde derivan ingresos y provechos»¹¹⁴. El campesino no estaría únicamente vinculado a la tierra, sino también acompañado por toda una amalgama de instituciones locales.

El sistema de unidades agrícolas familiares debía funcionar, entonces, a la par de las llamadas ‘asociaciones productivas’, ‘cooperativas’ o ‘corporaciones regionales de desarrollo’ que, apoyadas por un instituto central, fomentarían la ‘explotación racional’ de

¹¹³ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:466.

¹¹⁴ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:466.

la tierra. Lleras Restrepo fue enfático en afirmar que «[...] la asociación de productores resulta imperativa, como se ha comprobado en otros países»¹¹⁵. Esto representaba un punto neurálgico en el concepto de modernidad del campo promovido por el gobierno, pues las asociaciones fomentarían el uso de la técnica para superar la tradicional improductividad del campesino. Citando a M. Augé-Laribé Lleras Restrepo afirmaba que «“[la introducción de técnicas nuevas lleva al campesino de los países avanzados] muy lejos de sus tradiciones. En otros tiempos, no obstante la aldea y el grupo familiar y la ayuda mutua, era un aislado, un individuo, un independiente, un pobre y un débil. Se ha convertido en un asociado, en un sindicalizado, un solidarista”»¹¹⁶.

Las cooperativas ofrecerían auxilio técnico, social y financiero a los campesinos y, además, ampliarían los mercados de los productos. Los expertos –agrónomos veterinarios y economistas agrícolas nacionales e internacionales– eran centrales para incidir sobre el ‘magno problema educativo’ resultado del ‘bajo nivel cultural’ de las clases rurales para fomentar la ‘enseñanza práctica de la agricultura’¹¹⁷. Con su usual vehemencia, Velásquez Paláu afirmaba que la vida cooperativa tendría un efecto sumamente positivo en el carácter de los campesinos: «Esto hace que una población campesina próspera desarrolle un tipo humano de mayor resistencia física, más estimación de su propio valer individual, mejor conciencia de sus capacidades y limitaciones, con un sentido amplio de la solidaridad humana, más paciente y constante, mejor disciplinado en la lucha por la vida»¹¹⁸. El campesino con instrucción técnica estaba destinado a ser un productor nato del campo.

Se observa que estas ideas enfrentaban la tradición de la vida campesina con la técnica que se debía promover para incrementar la producción. Por un lado, las asociaciones campesinas se constituían de campesinos con un nexo con la tierra y, por el otro, éstos debían acoger las herramientas que ofrecía el paradigma de desarrollo. Esto implicaba,

¹¹⁵ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:464.

¹¹⁶ Michel Augé-Laribé (1876-1954) fue un economista francés que publicó varios libros sobre temas agrícolas y fundó la sociedad de francesa de economía rural en 1948. Fue un liberal partidario del librecambio, la propiedad individual y opositor de las ideas socialistas. Abogaba fuertemente por la asociación apolítica de los productores para fomentar el aprendizaje y, así, incentivar la economía agrícola. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:464.

¹¹⁷ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:465 y 468.

¹¹⁸ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, 1977, II:8.

necesariamente, dar la espalda a varios aspectos tradicionales de la vida campesina. Es importante mencionar que la llamada organización racional del campo fundada sobre una clase de pequeños propietarios fue una de las respuestas de Colombia a los preceptos del discurso del desarrollo de los EE.UU.. La figura del ‘experto’ norteamericano para defender –o, como se verá más adelante, atacar– la *creación* del pequeño propietario en el nuevo paradigma de organización rural fue central. La unidad agrícola familiar, las cooperativas y la educación técnica permitieron difundir su importancia.

iii. Incrementando el nivel de vida de los campesinos

El Decreto 20161 termina su enumeración de objetivos mencionando la elevación del nivel de vida de los campesinos. Como se vio anteriormente, los defensores de la política mencionaron un sinnúmero de políticas que permitirían incidir en la vida de ese *otro* campesino, víctima del aislamiento y la improductividad. La reestructuración de la tenencia de la tierra permitiría llevar a cabo un incremento de la productividad a través de la organización técnica de los campesinos y, de esta manera, incrementar el nivel de vida de la población. Por esta razón, los cambios en las estructuras sociales del campo y el subsiguiente incremento en el nivel de vida de la población sólo se alcanzaría mediante una profunda reestructuración institucional. Algunas medidas para llegar a estos objetivos se hacen patentes en una interpelación del conservador Hernando Sorzano González, abierto defensor de la política:

Elevar el nivel de vida campesina para que todos lleguen a tener un mayor grado de **instrucción, educación y recursos** que son indispensables para una vida **verdaderamente humana** por medio de las medidas ya indicadas; por la coordinación y perfeccionamiento de los **servicios rurales**; por la dotación de viviendas cómodas e higiénicas; por la organización de los mercados mediante la intervención de los **institutos descentralizados, las cooperativas** y demás formas de **asociación**; por la acción constante para evitar el acaparamiento y la especulación; por el suministro de **crédito** suficiente, oportuno, fácil, a bajo interés y a plazos

razonables; por la asistencia **médica**, hospitalaria y técnica, y por la sustentación de precios, conservación de productos [...]¹¹⁹.

La anterior cita resume varios puntos que se tocaron en este capítulo. Se pretendía incidir sobre la totalidad de la vida de los campesinos, afectando desde los ámbitos más personales como, por ejemplo, la higiene personal y la asistencia médica, pasando por elementos referentes al desempeño laboral como la instrucción técnica, hasta inquietudes por la asociación como las cooperativas. Las medidas buscaban influir, no sólo en la esfera pública, sino también en los aspectos más privados de la vida del campesino colombiano. La idea era que la vida campesina lograra ser ‘verdaderamente humana’ situación que, dadas las deplorables condiciones en el campo, sólo se alcanzaría tras someterse a profundas modificaciones. Como muestra Velásquez Paláu, la vida del campesino colombiano era admirada en cuanto se desenvolvía según determinados ideales; sin embargo, como detalla Araújo Merlano, era despreciada si difería de ellos.

Esta situación muestra la distancia que existía entre el campo y la ciudad. Los legisladores pensaban al campesino colombiano como un igual que tenía derecho a vivir la misma vida que ellos pero que, sin embargo, hacía parte de un mundo diferente que debía ser intervenido por medio de herramientas específicas. Éstos asumían, además, que poseían el juicio y el conocimiento suficiente para definir los canales por medio de los cuales podría hacerse efectivo este cambio. Más aún, puesto que la vida del campesino se encontraba en un nivel de desventaja, los defensores de la política asumían que sus propuestas serían aceptadas y adoptadas por quienes las recibirían. Esta situación relegaba a un segundo plano la voluntad de ese *otro* campesino del que se hablaba constantemente pero del que no había presencia durante los debates. En última instancia, se observa que las discusiones alrededor de la RSA tendieron a privilegiar la intervención de determinadas políticas en el campo, no su estudio y conocimiento.

¹¹⁹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:350-351.

4. La pugna por la tierra: leviatanes, baldíos y la defensa del latifundista

*«Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.»*¹²⁰.

Aparte del Artículo 30 de la Constitución Política de Colombia de 1977.

i. Lo social vs. lo privado y el lenguaje del desarrollo

Como se ha mencionado, las ideas expuestas por los defensores de la política de RSA giraron en torno a la defensa de la figura del pequeño propietario. Los seguidores de Carlos Lleras Restrepo afirmaban que las medidas para adelantar la *creación* de la clase de pequeños propietarios debía ir de la mano de una acometedora redistribución de la tierra, situación que implicaba expropiar tierras dentro de la frontera agrícola. Como explicaba Raúl Vásquez Vélez en el informe al primer debate sobre el proyecto, la expropiación por causa de interés social se convirtió en la ‘manzana de la discordia de la reforma’¹²¹. Por un lado, se afirmaba que la propiedad se ejercía como una función social que implicaba obligaciones y, por el otro, que era un derecho natural¹²². La posibilidad de expropiación por ‘motivos de utilidad pública o interés social’ se contrapuso, así, a la esfera del interés privado. La oposición buscó argumentar, entonces, que la estructura actual (tradicional) de la propiedad privada podía ser económica y, por tanto, no tener motivos para expropiación.

El ministro de agricultura Otto Morales Benítez argumentaba que la redistribución de la tierra era un fin ‘económico y social’ que permitiría solucionar la cuestión agraria colombiana¹²³; El doctrinario Tovar Concha afirmaba que ésta significaba ‘asimilar el agua a uno solo de sus componentes químicos’, es decir, abordar un problema de manera

¹²⁰ Presidencia de la República, “Artículo 30”, en *Constitución Política de Colombia*, (Bogotá: Imprenta Nacional, 1973), 36.

¹²¹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:116.

¹²² Todo a lo largo de los debates en el Congreso surgió una muy interesante y extensa discusión acerca de los conceptos de ‘utilidad pública’, ‘interés social’ y ‘derecho natural’. Dadas las restricciones de este trabajo, únicamente se mencionan las implicaciones que estos términos tenían frente a cuestionamientos específicos.

¹²³ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:541.

incompleta¹²⁴. Aún si un opositor como Gustavo Salazar afirmaba que la propiedad de la tierra significaba cumplir con obligaciones que implicaban «[...] hacerle rendir a la tierra toda su utilidad y capacidad productiva tanto en beneficio del dueño como en beneficio de todos los asociados»¹²⁵, los críticos del proyecto sostuvieron que el problema agrario requería de una intervención distinta a la redistribución. Se buscaba contrarrestar a toda costa la amenaza de expropiación por motivos de utilidad pública o interés social, ahora posible a causa de la reforma constitucional aprobada por el plebiscito del primero de diciembre de 1957 que ratificó la reforma liberal de 1936¹²⁶.

Ahora bien, ¿qué definiría la adecuada explotación de la tierra? Para la mayor parte de los detractores de la política era la calidad y no la cantidad lo que debía estar en juego en materia de expropiación, por ello el latifundio no *debía* cesar de existir¹²⁷. El conservador doctrinario Arango Londoño sostenía que no existía antecedente para afirmar que una división de las tierras estimularía y favorecería la industria¹²⁸. Su homólogo Lafaurie preguntaba cómo era posible expropiar al señor Marulanda que merecía la Cruz de Boyacá por su empresa ganadera en el Magdalena¹²⁹. Uribe Misas afirmaba que la expropiación hacía parte de las ‘implicaciones sovietizantes’ o ‘idiotezes comunistas’ que los liberales se habían dejado embauchar por los leninistas criollos¹³⁰. Decía, además, que «si el derecho natural no existe, Dios no existe»¹³¹. Por el lado de la defensa de la RSA, había incluso posiciones más radicales como la de Gerardo Molina, que decía que finalmente se podría ‘quebrantar el concepto mítico de la propiedad’,¹³².

¹²⁴ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:546.

¹²⁵ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:532.

¹²⁶ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, II:341 y 377.

¹²⁷ Únicamente los integrantes del M.R.L. afirmaban que la RSA era reaccionaria, pues no era lo suficientemente radical para ejecutar la expropiación de tierras. Alfonso López Michelsen fue enfático en esto. El M.R.L. son las siglas del Movimiento Revolucionario Liberal, la facción radical del liberalismo. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, II:21 y 22.

¹²⁸ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:557.

¹²⁹ La Cruz de Boyacá es una condecoración que se ofrece por la mención honorífica de la Orden de Boyacá. Ésta es la más prestigiosa condecoración que el gobierno de la República de Colombia concede a militares y ciudadanos que se han destacado por su servicio prestado a la patria.

¹³⁰ Además de la aprobación del artículo 30, otras ‘idiotezes comunistas’ incluían el nombramiento de Gerardo Molina como rector de la Universidad Libre y los disturbios 9 de abril. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:565 y 566.

¹³¹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:576.

¹³² Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:588.

La divergencia y diversidad en las perspectivas conllevó a provocadores enfrentamientos entre las facciones. Los laureanistas y, luego, el M.R.L. se caracterizaron por ser los frentes más agresivos de las discusiones en el Congreso¹³³. En oposición al proyecto, los doctrinarios solían ausentarse, no presentarse a las sesiones o hablar de la ‘soberbia satánica’ de Lleras Restrepo¹³⁴. El presidente de la SAC, Luis Guillermo Echeverri, fue incluso relevado de su cargo por suscribirse al proyecto¹³⁵. Como dijo en una ocasión Vásquez Vélez sobre el conservatismo doctrinario, «[...] su grupo, muy importante y muy respetable, tiene cinco en oposición y cero en asistencia. [...] no podemos ser paternalistas ni irlos a sacar de debajo de la cama [...]»¹³⁶. Ricardo E. Valencia respondía jocosamente que «[...] dejo la constancia de que vine tarde, porque estaba esperando que el Senador Presidente me fuera a sacar de debajo de la cama»¹³⁷. Así mismo, Lleras Restrepo afirmaba que la negativa por participar se hizo también patente en el CNA:

[...] el proyecto de ley sobre Reforma Social Agraria fue desde un principio concebido como una obra de cooperación nacional [...] y que si infortunadamente no aparece firmado por los representantes de uno de los grupos conservadores, no fue porque se le hubiera querido excluir (sic), ya que por el contrario, personas muy distinguidas de ese grupo fueron llamadas a formar parte del Comité Nacional Agrario, e insistentemente se les solicitó que concurrieran a sus deliberaciones¹³⁸.

A pesar de las discrepancias, es importante mencionar que las diversas facciones utilizaron una retórica muy similar a la hora de defender intereses, pues las ideas del desarrollo habían permeado los debates. Los críticos, ya fueran partidarios del conservatismo unionista, el laureanismo, el liberalismo tradicional o el M.R.L, utilizaban el léxico y los conceptos de moda para hablar de desarrollo económico. Este lenguaje permitió que las discrepancias en

¹³³ Los laureanistas se denominaban también conservadores doctrinarios.

¹³⁴ Tovar Concha fue el autor de esta última afirmación. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:545.

¹³⁵ SAC son las siglas de la Sociedad de Agricultores de Colombia. Este grupo tenía estrechas conexiones con varios miembros del conservatismo doctrinario. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:546.

¹³⁶ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:190 y 192.

¹³⁷ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:193.

¹³⁸ CNA son las siglas del Comité Nacional Agrario que redactó el proyecto de ley 167 de Reforma Agraria. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:131.

la manera de percibir lo social y lo privado se sostuvieran sobre la presunta defensa de lo económico. Es posible encontrar, por tanto, similitudes en la propuesta de la RSA y los proyectos sobre el agro que la oposición laureanista había presentado antes de la discusión de la política. Aún si los defensores de la RSA afirmaron que estos proyectos habían sido incluidos en la propuesta, Gómez Hurtado decía que ese no era el caso, razón por la cual afirma que «[...] no somos enemigos de la reforma agraria. Somos enemigos de la Reforma del Gobierno»¹³⁹.

Es posible resaltar, por tanto, que las discrepancias en los puntos de vista fueron el resultado del tipo de aproximación que se hiciera a los diversos temas objeto de discusión que, en última instancia, dependía del modo como se juzgara la cuestión de la redistribución de las tierras. Como se mostrará a continuación, si bien los tres proyectos principales del laureanismo sí hicieron parte de los temas tratados en el proyecto de la RSA, su interpretación fue significativamente distinta entre las facciones. Con base en esto, se expondrá cuál era la posición de la crítica alrededor de estos temas centrales que se habían hecho patentes en los tres proyectos de la oposición: el que proponía corporaciones autónomas regionales propuesto por Álvaro Gómez Hurtado, el que buscaba erradicar el minifundio presentado por José Vicente Lafaurie y, finalmente, el que pretendía regular el régimen de baldíos defendido por Gilberto Arango Londoño¹⁴⁰.

ii. Las corporaciones regionales vs. el Instituto central o ‘leviatán’

«[...] la situación del propietario va a cambiar sustancialmente, del propietario grande, es claro, o si no no habría reforma.»¹⁴¹.

Carlos Lleras Restrepo

La defensa de las corporaciones regionales fue importante tanto para los defensores como para los detractores de la política, pues las distintas facciones abogaron por el fortalecimiento de la localidad para modernizar el campo. Sin embargo, hubo opiniones

¹³⁹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:278-279.

¹⁴⁰ Los proyectos de ley se titulaban como sigue: “por la cual se establece el régimen de las corporaciones autónomas regionales”, “por la cual se dictan normas sobre erradicación del minifundio y subdivisión de tierras” y “sobre régimen de baldíos”. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:136-141.

¹⁴¹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:398.

divergentes respecto al nivel de descentralización que debían tener dichas entidades para la acción de la Reforma. En particular, los defensores de la RSA propusieron crear, no sólo corporaciones regionales para su ejecución, sino también un Instituto central – posteriormente denominado Incora – para gestionar sus llamadas funciones esenciales. Aún cuando la propuesta del gobierno insistía en que la formación del Instituto no iba a restarle importancia a las corporaciones regionales y poderes locales, la oposición armó un campo de batalla en su contra. No fue popular la idea de un ‘leviatán’, como lo llamaba Arango Londoño, con poder para expropiar tierras dentro de la frontera agrícola¹⁴².

Ante las críticas, Lleras Restrepo preguntaba «[...] ¿de dónde se puede sacar el argumento de que [la Junta del Instituto] va a nombrar un liberal para quitarles la tierra a los conservadores y para manejar ese organismo con ese criterio?»¹⁴³. Álvaro Gómez Hurtado, afirmaba que dicho Instituto volvía el proyecto arcaico y centralista, pues daba la impresión de que «[...] no se necesita el pueblo, que no se necesitan las comarcas, que no se necesita el interés particular para realizar una Reforma Agraria [...]»¹⁴⁴. En última instancia, el Instituto acababa con la ‘moralidad pública’ del país al poner el derecho público sobre el privado tal cual el modelo castrista en Cuba¹⁴⁵. Como decía más adelante, el Instituto central era nocivo para la iniciativa privada, pues «La corporación que nosotros concebimos es una institución mixta, semi-pública, con participación privada, con algunas funciones oficiales y otras las más propias de las corporaciones privadas, es una institución económica [...]»¹⁴⁶.

Para Gómez Hurtado, la amenaza expropiadora del Instituto era innecesaria, pues ya existían entidades para gestionar cuentas bancarias (el INA), proveer crédito (la Caja Agraria), sostener precios y abrir los mercados que, aún si tenían problemas de coordinación, eran suficientes para adelantar una reforma agraria. Además, las entidades

¹⁴² Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:288.

¹⁴³ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:228.

¹⁴⁴ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:239.

¹⁴⁵ Arango Londoño fue de los senadores que más insistió en las similitudes de la RSA del gobierno de Lleras Camargo con la reforma agraria cubana de Fidel Castro. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:248 y 289.

¹⁴⁶ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:240.

vigentes encargadas de parcelar y colonizar no apelaban a expropiaciones o injusticias¹⁴⁷. Sostenía que «[...] un buen criterio para una Reforma Agraria era el que compaginara a un mismo tiempo el anhelo de una redención social y el anhelo de un incremento en la producción. [...] pero en este proyecto que estamos discutiendo el aspecto económico de la agricultura no existe, no existe sino una preocupación constante por fenómeno de la tenencia de tierras [...]»¹⁴⁸. El campesino no entendería, además, el ‘régimen comunal’ de la tierra impuesto con expropiaciones por el Leviatán, prefiriendo vender sus productos a buenos precios.

Puesto que se afirmaba que este arreglo era una ‘amenaza general’ contra el terrateniente colombiano, la aversión a las expropiaciones se tradujo en un cuestionamiento de las capacidades técnicas o científicas de la propuesta de ley. Si bien se hablaba de una reforma de las estructuras sociales agrarias que implicara una mejora en el nivel de vida de la población, los opositores no consideraban que la reestructuración de la tenencia de la tierra lograra alcanzar este objetivo sin un adecuado ‘funcionalismo económico’. Diego Tovar Concha preguntaba en una interpelación «[...] cuáles son los estudios que permiten aseverar en forma científica, no con palabras ni afirmaciones a priori, que una redistribución de la tierra en el país aumenta la producción y la productividad»¹⁴⁹. La redistribución era contraria a los intereses nacionales y, en el mejor de los casos, era un intento utópico. En una editorial de la Revista Nacional de Agricultura (RNA) se tomaba la siguiente posición:

Estamos muy lejos de creer que el problema agrario del país sea cuestión de propiedad solamente; en verdad existen notables desequilibrios en la posesión de la tierra y efectivamente el ideal sería que cada hogar colombiano estuviera fundado sobre su propia tierra. Pero desafortunadamente esto es mera utopía y conviene considerar las cosas objetivamente¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Primero el Instituto de Parcelaciones y, luego, la Caja de Crédito Agraria estaban a cargo de estas actividades. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:569 y 603.

¹⁴⁸ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:242.

¹⁴⁹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:259.

¹⁵⁰ Editorial SAC, “El problema de la reforma agraria”, *Revista Nacional de Agricultura* No. 658 (1960): 5.

Lleras Restrepo respondía diciendo que la propuesta no era utópica, sino que «[...] la reforma debía adelantarse “a la colombiana”, es decir, tomando en cuenta lo limitado de los recursos nacionales»¹⁵¹. Finalmente, Gómez Hurtado afirmaba que «[El proyecto] Se basa en la presunción de que el problema en Colombia es la tenencia de la tierra, lo cual, en mi concepto no es cierto. Pero eso es un defecho (sic) que no es cierto, y abandonan otros problemas agrarios que son más importantes [...]»¹⁵². Así, para los opositores, enfrentar la cuestión agraria de manera objetiva significaba hacer énfasis en otros temas que se consideraban más importantes que ‘la manzana de la discordia’. En particular, como se mostrará a continuación, el ataque al minifundio y el uso de los baldíos para efectos de la desconcentración del interior de la frontera agrícola fueron las dos principales recomendaciones de política agraria que defendió la oposición.

iii. El ocaso del minifundio y la defensa del latifundio productivo

El tema del minifundio fue central en la crítica de la Reforma. Como se vio en el capítulo anterior, aún cuando tanto los defensores de la política como sus opositores consideraban que esta configuración de la tenencia era nociva para la economía nacional, los últimos tendieron a afirmar que ésta era el principal problema del país. Vásquez Vélez mencionaba que «[...] el Senador José Vicente Lafaurie, quien ha sido calificado, no sé si con razón o sin ella como uno de los senadores de mayor hectariage en su Departamento, se muestra especialmente emotivo en la exposición de motivos al proyecto de ley por la cual se dictan normas sobre el minifundio». En efecto, Lafaurie sostenía en esta exposición que «[...] las soluciones a medias o dilatorias o paliativas pueden engendrar para el futuro próximo una serie de situaciones explosivas dentro de la irredenta masa minifundistas, agitada constantemente por el comunismo internacional»¹⁵³.

Este tamaño de explotación de la tierra era considerada ‘antieconómica’, ‘retardataria e ‘injusta’. En la mencionada editorial de la RNA se sostenía que «[...] el aspecto más grave y crucial lo constituye el minifundio, máxime cuando su ubicación corresponde a zonas de

¹⁵¹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:470.

¹⁵² Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:399.

¹⁵³ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:106.

pendiente, en los flancos de las cordilleras, donde los procesos erosivos auspiciados por la cultivación indefinida, primitiva y sin sujeción a normas ni principios agronómicos, va produciendo un desgaste sistemático [...]»¹⁵⁴. De un modo similar, en otra editorial de la RNA titulada «La reforma agraria» se argumentaba que «[...] el setenta por ciento de la propiedad particular es de carácter minifundico, esto es, de extensión menor a diez hectáreas, nos parece que lo primero que debe encararse en una reforma agraria es la prescripción legal mediante la cual no pueda seguir surgiendo a la vida ese fenómeno socio-económico y jurídico de la desvertebración dominial [...]»¹⁵⁵.

No sólo Lafaurie sino también los columnistas de la RNA sostenían que la ‘plaga del minifundio’ conllevaba a que se estancaran «[...] casi cinco millones de colombianos a no producir, a vivir una vida de tipo miserable, a no ser sujetos del intercambio económico»¹⁵⁶. Se argumentaba que el problema del minifundio estaba fundado sobre una inevitable disfuncionalidad técnica que tenía profundas repercusiones sobre el desempeño económico del país –de manera complementaria, Arango Londoño mencionaba incluso el desastre de las parcelaciones en México¹⁵⁷. La propuesta de Lleras Restrepo de crear las unidades agrícolas familiares no era, por lo tanto, aceptada como una solución satisfactoria para enfrentar la amenaza latente de la subdivisión de la tierra. Las unidades nunca podrían convertirse en concentraciones parcelarias productivas de acuerdo a la medida técnica que imaginaba Lleras¹⁵⁸.

Ahora bien, es significativo resaltar que la condena del minifundio no se extendía a la censura del latifundio –posición muy contraria a la de Lleras Restrepo. La respuesta de Lafaurie a la mencionada ‘referencia graciosa’ de Vásquez Vélez que lo calificaba de ser un ‘hombre incommensurablemente rico’ da cuenta de ello. Se defendía afirmando que su ‘modesta hacienda’ estaba totalmente cultivada y remuneraba el trabajo de más de doscientas personas asalariadas¹⁵⁹. Esta réplica es representativa de la posición de los

¹⁵⁴ Editorial SAC, “El problema”.

¹⁵⁵ Editorial SAC, “La reforma agraria”, *Revista Nacional de Agricultura* No. 658 (1960).

¹⁵⁶ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:143.

¹⁵⁷ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:297.

¹⁵⁸ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:144 y 150.

¹⁵⁹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:127 y 133.

opositores que defendían la gran propiedad con un argumento jurídico y otro económico. Por el lado jurídico, se afirmaba que el buen manejo del latifundio evitaba todo tipo de conmociones sociales indeseables que surgirían con la partición de la tenencia. El argumento económico estipulaba que los latifundios productivos se presentaban como una efectiva solución al subdesarrollo colombiano. Lafaurie defendía esta idea argumentando lo siguiente:

Nosotros no presentamos un proyecto específico de latifundio porque partimos de la base de que un país, que tiene más de 80 millones de hectáreas incultas, limitar la propierar (sic) era poner en peligro el desarrollo de la ganadería y porque al través de esta actividad ganadera es como en el decurso de los años podemos **civilizar, cambiar** las selvas por pastos naturales, **crear** en ellas **condiciones económicas** apetecibles¹⁶⁰.

Lafaurie no sólo no tenía objeciones en contra de la ganadería, decía que ésta permitiría ‘civilizar’ las tierras colombianas todavía inexplotadas. La idea era viable dado que las inversiones en capital –por ejemplo maquinaria– permitirían, con el paso del tiempo, transformar la ganadería extensiva en ganadería intensiva que por definición era productiva. La expropiación creaba «[...] condiciones para el futuro del desarrollo ganadero en el país muy desfavorables [que] puede ser una de las salidas del país ante una crisis futura muy posible de la industria cafetera»¹⁶¹. La defensa del latifundio se fundaba, así, sobre un argumento económico que, por un lado, pregonaba una crisis en caso de que no se regulara la producción que por antonomasia era de minifundio y que, por el otro, sostenía que la gran propiedad era una efectiva solución para salir del subdesarrollo del país. Gómez Hurtado insistía en que «No está demostrado que el futuro del país sea un futuro agrícola y no ganadero»¹⁶².

Lafaurie y sus seguidores no abogaban, sin embargo, por todos los latifundios de Colombia. El senador estipulaba que las grandes extensiones de tierra improductivas –aquellas que no podrían adelantar inversiones de capital– debían liquidarse. Para el efecto, defendió junto a

¹⁶⁰ La negrilla es propia. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:145.

¹⁶¹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:145.

¹⁶² Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:399.

los demás laureanistas (y, paradójicamente, miembros del M.R.L.) la implementación de un ‘impuesto único territorial’. Aseguraba que éste «[...] no era una invención del Senador Lafaurie. El impuesto único territorial es viejo, surgió en los Estados Unidos, lo insinuó el señor Henry George que lo defendió con ímpetu»¹⁶³. Esta idea era efectivamente de autoría norteamericana y, como tal, tuvo un importante peso a la hora de legitimar opiniones¹⁶⁴. Se argumentaba que la idea de gravar las tierras era una manera realista de evitar que los latifundistas colombianos mantuvieran improductivas las tierras a la espera de que se valorizaran por el trabajo de terceros, “el engorde” o con el simple paso del tiempo¹⁶⁵. El impuesto los obligaría a renunciar a las tierras ociosas.

Esta solución había sido propuesta por la primera Misión Currie, la del Padre Lebret, de Norberto Natham en el Magdalena y la Misión Americana. Gustavo Salazar enfatizaba que los expertos habían dicho «[...] con rara unanimidad, que para obligar a los dueños de las tierras a trabajarlas en forma racional y científica se hace necesario establecer una tributación que grave el uso antieconómico de las tierras, [...] fijando un impuesto progresivo sobre la renta neta extraída de la tierra»¹⁶⁶. El impuesto protagonizó unas de las discusiones más agitadas en el Congreso. Por un lado, los laureanistas afirmaban que éste debía ser el elemento central de la RSA y, por el otro, los defensores de la política sostenían que debía implementarse por fuera de ella. Lafaurie afirmaba que éste sería fácil de gravar «Si se hacen los catastros como se diseñaron en 1942 a 1946, basados en una clasificación técnica, científica de las tierras [...]», logrando, así, la reestructuración de la tenencia que buscaban los defensores de la RSA sin ocasionar daños a los latifundios productivos¹⁶⁷.

¹⁶³ Henry George (1839-1897) fue un economista norteamericano que defendió la idea de gravar la tierra con un *Single Tax*. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:145.

¹⁶⁴ Es importante mencionar que varios legisladores defendieron el impuesto único territorial con base en el documento «Operación Colombia» de Lauchlin Currie que salió a la luz a finales de 1960, es decir, durante las discusiones sobre el proyecto de RSA. Éste generó un gran impacto en el Congreso, especialmente entre aquellos que se oponían a la RSA. Su efecto incluso llevó a que el M.R.L. promulgara la importancia del impuesto tal como lo estaban haciendo los laureanistas.

¹⁶⁵ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:566.

¹⁶⁶ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:535. Para comprender otras ideas de Currie sobre el campo colombiano, se recomienda ver: Lauchlin Currie, “¿Qué es y cuál debería ser nuestra política agraria?”, en *Ensayos sobre planeación. Introducción a una teoría de desarrollo conocida como Operación Colombia* (Bogotá: Tercer Mundo, 1963).

¹⁶⁷ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:147.

La defensa del impuesto único territorial fue un intento de proteger al latifundio que implicaba, asimismo, una reestructuración total de la vida del campesino colombiano. Sus promotores afirmaban que, en vista de que los países desarrollados habían mostrado un decrecimiento en el porcentaje de la población ocupada en labores agrícolas, ¿cómo podría Colombia desarrollarse con la mayor parte de sus habitantes trabajando en el campo? Araújo Merlano citaba a Currie diciendo que en Colombia la «[...] la producción agrícola es insuficiente [...] y que el problema no se soluciona dándole a la gente ociosa tierra para que cultive, porque ello sería su ruina, sino que se agregaría, sacándola del campo y dándoles trabajo en las ciudades para incorporarlas de esta manera a la economía nacional»¹⁶⁸. La mayor parte de la población campesina debía, entonces, emprender camino hacia las ciudades para ser incluidos como mano de obra industrial, pues sólo así incrementaría el nivel de vida de la población rural.

El argumento fue contundente. Se defendía la estructura tradicional diciendo que «El aumento de la productividad agrícola y producción agrícola exige cada vez menos personal y de hecho el movimiento de personas desde las áreas rurales hacia las urbanas estimula mayor productividad entre las que permanecen en el campo»¹⁶⁹. Arango Londoño afirmaba que «[...] el pequeño propietario es incapaz, salvo una grandiosa ayuda estatal, de afrontar la competencia de la mediana y la grande finca» que, mecanizados, producirían para los mercados internacionales¹⁷⁰. Citando al expresidente conservador Ospina Vásquez afirmaba «“[...] cómo pueda (sic) un país pasar de una época primitiva pastoril y agrícola, a otra de civilización más avanzada sin que el porcentaje de la población dedicada a la agricultura disminuya [...]”»¹⁷¹. Continuaba diciendo que «“[...] aspirar a industrializarnos por una parte, y por la otra pretender que ello se efectúe, dentro de la estructura de distribución de ocupación de un pueblo pastoril y agrícola, es tener dos metas contradictorias”»¹⁷².

¹⁶⁸ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, II:40.

¹⁶⁹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:158.

¹⁷⁰ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:159.

¹⁷¹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:172.

¹⁷² Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:172 y 173.

Resalta de las anteriores citas el sesgo por el desarrollo de las ciudades y el sector industrial del país. Este argumento, incluía, además, algunas observaciones de corte legal. Arango Londoño decía que existía una «[...] convicción tan extendida pero mal fundamentada de que todo el mundo tiene derecho a la tierra; es muy difícil de tratar en un plano racional, todo lo que pueda decirse es que es un síntoma de pobreza y que prevalece ordinariamente en pobres, como en comunidades agrícolas [...]»¹⁷³. Para este laureanista, el derecho al trabajo era más importante que el derecho a la tierra, pues era ‘menos perjudicial económicamente’ y «[...] se relaciona sobre todo con el derecho a ganarse la vida mediante el uso de uno de los factores de la producción»¹⁷⁴. Se debía, por lo tanto, tratar el problema de manera ‘más racional’ y ‘menos emocional’. Estas ideas eran acompañadas por juicios de valor sobre el campo, recurrentes a lo largo de las discusiones, que resaltan por su ímpetu:

Toda esta cuestión se ha justificado por la mezcla del **sentimentalismo** y las deudas económicas originadas en parte en el Informe Lebret; en general, la vida en los pequeños pueblos, corregimientos y veredas colombianas es **aburrida, limitada**, particularmente para los jóvenes, y los que pueden hacerlo no vacilan en cambiarlas por la vida en la ciudad, de la cual rara vez quieren regresar [...]»¹⁷⁵.

Esta visión del campo no sólo tenía connotaciones económicas negativas, sino también cualitativas frente a la vida de la ciudad. Lafaurie afirmaba que, de tener la oportunidad, el campesino no volvería a reinvertir en el campo, «[...] ni vuelve al campo; es que no lo agarran por esa cosa pues horrenda de las 6 de la tarde en el campo trabajando, no lo coge nadie más»¹⁷⁶. Esta postura contrastaba fuertemente con la visión que varios opositores tildaban de ‘emocional’ de Lleras por ir en contra al impuesto único, según la cual «Las ventas [de tierra] a que se vea forzado un propietario gravado con altos impuestos no se hacen, en efecto, a favor de las gentes pobres que no tienen con qué pagar el precio [...] No se trata de buscar sólo que las propiedades muy grandes se fraccionen o se exploten más

¹⁷³ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:159.

¹⁷⁴ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:159.

¹⁷⁵ La negrilla es propia. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:158.

¹⁷⁶ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:167.

intensamente, sino de que los campesinos sin tierra sean dotados de ésta en condiciones razonables y en cantidad suficiente para permitirles elevar su nivel de vida»¹⁷⁷.

La oposición abogaba, entonces, por una industrialización del campo que sólo se podría lograr con grandes plantaciones agrícolas para tecnificar y abaratar la producción, es decir, adelantando el fin de la vida campesina tradicional del campo. Se buscaba demostrar que el latifundio tradicional colombiano podía ser equivalente a las grandes plantaciones norteamericanas. Por el contrario, Lleras Restrepo respondía a estas propuestas diciendo que «[...] la tendencia de toda la reforma es para hacer que la tierra no sea un negocio que se maneje desde la ciudad, que la tierra sea una empresa manejada por el individuo que está sobre el sitio, trabajando la tierra [...]»¹⁷⁸. De esta manera, mientras Lleras ponía acento en el aspecto social de la propiedad (consideración que no significaba que se omitieran las consideraciones económicas), la oposición hizo lo posible por defender económicamente el derecho natural de la propiedad privada.

iv. El segundo frente de ataque: los campesinos a los baldíos

«“yo siempre creo que es más fácil arrear ganado que arrear gentes para las zonas alejadas”»¹⁷⁹

Ricardo Uribe Escobar

Aún si el gobierno hizo referencia a los baldíos en el proyecto de ley sobre RSA, éstos nunca fueron una de sus prioridades. Lleras Restrepo afirmaba que «Hay una tesis muy radical en los [sectores del país], que es decir, que la reforma agraria se puede hacer sin expropiar tierras de propiedad privadas según la cual basta abrir carreteras, hacer explotables los baldíos. Yo no creo que eso sea cierto [...]»¹⁸⁰. En efecto, para la oposición fue común hacer referencia a los baldíos para objetar a la redistribución de la tenencia dentro de la frontera agrícola. El representante socialista Gerardo Molina advertía sobre el riesgo que esto suponía para la tramitación del proyecto, pues decía que uno de los «[...]

¹⁷⁷ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:486.

¹⁷⁸ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:232.

¹⁷⁹ Esta frase fue citada por Carlos Lleras Restrepo. Uribe Escobar (1892-1968) fue un abogado y político colombiano que ocupó el cargo de Primer Designado a la Presidencia durante el primer gobierno de Alberto Lleras Camargo en 1945. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:394.

¹⁸⁰ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:231 y 500.

peligros presentes que pueden desviar la reforma [...] es el de que los ejecutores de ella le den la preferencia a la colonización de los baldíos, alegando lo que ya sabemos; que el Estado es el mayor latifundista [...]»¹⁸¹.

Tal como atestiguaba Molina, Lafaurie argumentaba que «[...] dentro del territorio de los Departamentos, un 4% de las tierras están ocupadas por familias minifundistas. Un 14% están ocupadas por predios [de] tenedores de grandes extensiones de tierra; que un 41% corresponde a un tipo medio de tenedores [...] y que el otro 41% restante, corresponde al latifundista por esencia en Colombia, que es el Estado»¹⁸². Esta faceta de la defensa del latifundio productivo se sostenía sobre el hecho de que el Estado tenía las tierras «[...] sin producción, las tiene abandonadas. Dentro de ese marco que nos dan las estadísticas nacionales, debe diseñarse cualquier proyecto de ley agraria, referente a la estructura social y estructura económica de la agricultura en Colombia»¹⁸³. Según esta posición, por lo tanto, la reestructuración de la tenencia por medio de la expropiación era innecesaria.

Esta posición continuaba argumentando que la productividad de los cultivos se alcanzaría con una fuerte inversión estatal en la adecuación de tierras baldías para la producción. Arango Londoño preguntaba cómo era posible «[...] en un país en donde abunda la tierra y en donde se necesita capital para hacer industrias poderosas, [...] inculcar el morbo de la desconcentración porque sí, porque eso repugna por ciertos principios»¹⁸⁴. Era importante no atacar al capitalista que generaba empleo y, por el contrario, era clave utilizar las «[...] tres millones de hectáreas donde es fácil hacer un incremento de la productividad»¹⁸⁵. Castro Monsalvo afirmaba que los amigos de la RSA no conocían el país, pues «[...] ¿para qué hablar de la necesidad de expropiar propiedades adecuadamente cultivadas en un país que tiene –y voy a invocar testimonios irrecusables de una misión extranjera– en sólo cinco proyectos de colonizaciones más de 3.000.000 de hectáreas de baldíos?»¹⁸⁶.

¹⁸¹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:626 y 627.

¹⁸² Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:142.

¹⁸³ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:142.

¹⁸⁴ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:295.

¹⁸⁵ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:142.

¹⁸⁶ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:607.

La colonización dirigida era para muchos la política agraria por antonomasia. Arango Londoño no entendía por qué el gobierno afirmaba sobre el proyecto de Gómez Hurtado que «[...] habla tan sólo de las corporaciones y la colonización y parcelación de ciertas tierras en el país pero no trata todo el problema»¹⁸⁷. El laureanista afirmaba que la colonización debía ser central en la política y debía proseguirse tal como se había estado haciendo en el Arari, el Doncello, La Helena y Caquetá, pues su abandono amenazaba con generar brotes de violencia¹⁸⁸. En este respecto, reemplazar a la Caja de Crédito Agrario por el Leviatán para gestionar las parcelaciones y colonizaciones generaba muchos miedos¹⁸⁹, pues las demoras en la organización del Instituto podía empeorar «[...] la situación de las colonizaciones que está llevando adelante la Caja de Crédito Agrario [...], el Gobierno tiene que auxiliar de inmediato esas regiones con obras de capital social como se llama»¹⁹⁰.

Gómez Hurtado afirmaba que no enfocarse en las colonizaciones era «[...] la parálisis total. No se hace nada en el ramo de la Justicia, no se hace nada contra la violencia, no se hace nada para restablecer un poco el grado de seguridad»¹⁹¹. Castro Monsalvo preguntaba si se había llegado a la situación descrita por Fernando González en «Los Negroides», donde se clamaba por una degeneración de la raza antioqueña que ahora era incapaz de abrir montañas, fundar pueblos y generar riquezas. ¿Los campesinos actuales no podrían seguir los pasos de sus antecesores? Tovar Concha argumentaba, además, que los empréstitos norteamericanos serían más accesibles con el proyecto de las colonizaciones que con la RSA: «¿[...] qué posibilidad hay de que el prestamista acceda a entregar treinta millones de dólares en pesos colombianos, para un programa vago, que por lo menos no está concretado en 1,2,3,4, como en la otra porción?».

Para Castro Monsalvo, la política agraria debía preparar, adiestrar e informar a las ‘masas campesinas’ de las colonizaciones. Decía que «[...] la Reforma Agraria, antes que

¹⁸⁷ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:297.

¹⁸⁸ Los cinco centros de colonización del país eran Lebrija, Sumapaz, Caquetá, Sarare y Ariel. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:299 y 304.

¹⁸⁹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:299-300.

¹⁹⁰ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:302.

¹⁹¹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:236.

cualquier cosa, es una obra gigantesca de educación [...] si puede enriquecerse un agricultor inteligente con dos o tres hectáreas y empobrecerse a un agricultor ignorante con 30 o 300 hectáreas»¹⁹². La enseñanza se podía hacer «[...] sin costo especial para el Estado y sin conmociones sociales peligrosas»¹⁹³. Se resalta que, en esta propuesta, no había objeciones a la *creación* del pequeño propietario en los baldíos. Parga Cortés afirmaba sobre el programa de corporaciones del gobierno que «[...] es esencialmente un proyecto de colonización y desde ese punto de vista es interesante»¹⁹⁴. Continuaba diciendo que «[...] es claro que si vamos a hacer colonizaciones en regiones un poco lejanas, yo no voy a decir que no se puedan hacer con los pequeños [propietarios]»¹⁹⁵. Los pequeños propietarios eran, por tanto, problemáticos dentro de la frontera pero no por fuera de ella.

Por su parte, los defensores de la RSA querían evitar la concentración de la tierra en los baldíos y, por tanto, afirmaban que éstos sólo se adjudicarían a personas naturales que explotaran, con asistencia de las corporaciones, de manera ‘efectiva y económica’ la tierra: «El simple hecho de echar ganados en una sabana no debe dar lugar a la adjudicación de ésta»¹⁹⁶. Sin embargo, como se mencionó antes, el presidente Alberto Lleras Camargo no pensaba que la colonización fuera cardinal en la RSA sino, por el contrario, algo accesorio y complementario. En este sentido, los defensores de la RSA no aceptaban que los baldíos se utilizaran para relajar la presión de las pugnas dentro de la frontera agrícola y proteger, así, los privilegios de los ganaderos frente a las amenazas de campesinos que buscaban acceder a la propiedad; eran las personas, no el ganado, quienes debían permanecer en los centros más poblados del país. Como decía Lleras Restrepo:

[...] el ganadero que no quiere trastear con su ganado, y propone que **trasteemos con la gente**. Ahí es donde se presenta una **disparidad de sensibilidad social** y de criterio, sumamente grave. Si a ellos les parece grave tener que trastear con sus ganados a regiones más alejadas,

¹⁹² Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:610.

¹⁹³ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:622.

¹⁹⁴ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:335.

¹⁹⁵ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:337.

¹⁹⁶ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:96.

les parece sencillísimo, en cambio, que todas las familias acumuladas en el minifundio, en tierras erosionadas, se tengan que ir a las regiones más alejadas¹⁹⁷.

De esta manera, si bien Lleras afirmaba que los baldíos eran importantes para el desarrollo económico de Colombia, advertía que aún si «[...] un número considerable de campesinos pobres emprende colonizaciones espontáneas en las tierras baldías, las formas de la gran propiedad acaban por predominar»¹⁹⁸. Para este liberal, la colonización a los baldíos no generaba una sana estructura de la propiedad territorial sino que se favorecía «[...] una concentración de la propiedad en las tierras nuevas: defectos de nuestra legislación y debilidad económica de los pequeños colonizadores»¹⁹⁹. Para el gobierno, la RSA debía estar enfocada, por tanto, a cortar el ciclo vicioso de la violencia que surgía de la concentración de la tierra y evitar intentos de réplica por fuera de la frontera agrícola.

En este capítulo se mostró que la posición del gobierno era totalmente contraria a los intereses de una buena parte de los opositores de la política. Independientemente de que los temas comentados fueran del interés de las distintas partes, en el momento de poner en el centro de la discusión el cambio en la estructura tradicional de la tenencia, las propuestas de política cambiaban de significado y, sobre todo, de magnitud a la hora de ser atacadas o defendidas. De esta manera, la creación de instituciones para fomentar las políticas de desarrollo económico en el campo, la iniciativa de llevar a cabo una significativa concentración de la estructura del minifundio y el incentivo de las colonizaciones dirigidas que, en teoría eran defendidas por las distintas facciones, terminaban siendo presentadas de manera tal que sus implicaciones conllevaban a una diversidad desencuentros entre los grupos de interés. Como casi todos las disputas que rodearon los debates del proyecto de ley de RSA en el Congreso, las sutilezas fueron fundamentales a la hora de defender opiniones.

¹⁹⁷ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:394.

¹⁹⁸ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:488.

¹⁹⁹ Senado de la República, *Historia de las Leyes*, I:489.

5. Conclusión: Redescubriendo el interés por el agro

En este trabajo se mostraron algunas de las posiciones que caracterizaron las discusiones sobre el proyecto de RSA en el Congreso entre 1960 y 1961. Se resaltaron varios temas tratados en las ponencias e intervenciones de los distintos legisladores, situación que permitió llevar a cabo una aproximación a la *visión* que éstos tenían sobre los campesinos y las zonas rurales colombianas. En particular, fue posible identificar dos principales posturas encontradas. Por un lado, se mostró que la visión de los defensores de la RSA estipulaba que la redistribución de la tenencia era fundamental en el proceso de reforma agraria y, por el otro, que la postura de la crítica se basaba en el argumento de que ésta no era propicia en caso de promover un adecuado incremento de la técnica. El 22 de noviembre de 1961, un día antes de que el proyecto de ley pasara al Gobierno Nacional para ser sancionado, Hernán Toro Agudelo (el tercer ministro de agricultura durante este proceso) presentó un balance de las discusiones del proyecto de RSA en los siguientes términos:

[...] no queremos proletarizar a los campesinos, **queremos arreglarles su situación en el campo**, darles la tierra que están necesitando, dentro de las condiciones y las posibilidades del desarrollo del país. [...] Lo que nosotros no concebimos es que esa Reforma Agraria haya que hacerla, como lo decía algún autor que cita el doctor Lleras Restrepo, ofreciéndole al campesino todo menos tierra, **expropiando a los campesinos y fortaleciendo simplemente la economía capitalista de las grandes haciendas**. El señor Currie, es explícito y claro dos o tres veces en que se debe acabar el crédito para el pequeño campesino; [dice] que ese crédito no se le debe dar sino al capitalista eficiente. [...] De otra parte también hay una confusión que vale la pena aclarar: es la de que **se confunde la Reforma Agraria con la revolución técnica en la agricultura**, la tecnificación de la agricultura, la mecanización, el uso de abonos, de fungicidas, el de variedades mejoradas, la aplicación de métodos de trabajo; para hacer eso no se necesita ser revolucionario ni de izquierda; puede ser perfectamente conservador; muy conservador inclusive, buen propietario de tierras, con buen sentido comercial y buen sentido de empresario. **La tecnificación de la agricultura no tiene sentido ni carácter ni rótulo político**. [...] La Reforma Agraria no se puede confundir pues con la revolución técnica que está produciendo el capitalismo o que induce el Estado socialista [...]²⁰⁰.

²⁰⁰ La negrilla es propia. Senado de la República, *Historia de las Leyes*, II:380.

Esta cita resume dos ideas principales del gobierno: que la RSA implicaba la redistribución de la tierra y que el fomento de la técnica en la agricultura no era jurisdicción de ninguna posición política, es decir, no debía ser objeto de disputa. En este sentido, el gobierno fue claro en afirmar que una política que se preocupara por la técnica sin fomentar un cambio en la estructura de la tenencia nada podía hacer para corregir la concentración y monopolio de la tierra que, en última instancia, era el principal detonante del conflicto en el campo. Por su parte, los opositores de la RSA hicieron lo posible por dar prioridad a la promoción de la técnica en la agricultura para aplacar, con ella, los intentos de expropiación por interés social o utilidad pública (en la versión final de la RSA se las llama incluso ‘adquisiciones’ no ‘expropiaciones’). Para el efecto, se atacó el futuro Incora, inculpó al minifundio del conflicto, fomentó un impuesto único para proteger al latifundio productivo y, por último, promovieron las colonizaciones para relajar la presión dentro de la frontera agrícola.

Cada facción intentó preservar, de esta manera, su versión de lo que consideraba *debía ser* el campo tradicional colombiano –ya fuera promoviendo la figura del campesino o bien protegiendo el *statu quo* de la estructura de la tierra. Por esta razón, puesto que el proyecto del Frente Nacional implicaba un Congreso paritario, la versión final de la RSA incluyó las propuestas de las diversas partes (exceptuando el impuesto único), situación que hace de su lectura una prolongada sucesión de capítulos con referencia a una amplitud de temas. Con base en esto, se observa que el estudio del proceso de las discusiones en el Congreso permite destacar varias sutilezas que, de observar únicamente el resultado final de la RSA, hubieran permanecido sin revelar. La versión final de la RSA esconde, por ejemplo, las intenciones que se manifestaron durante los debates detrás de la defensa de la colonización dirigida o la creación de una clase rural de pequeños propietarios eficientes, por mencionar únicamente dos políticas agrarias que se discutieron durante este año.

Con base en esto, es importante destacar que el criterio de partido no fue aquél que determinó (aunque tal vez sí influyó) la postura de los legisladores a favor o en contra del proyecto de ley sobre RSA; fue la posición frente al asunto de la tenencia de la tierra la que marcó la simpatía o aversión a la propuesta de ley del gobierno de Alberto Lleras Camargo –recuérdese que tanto las diversas facciones del liberalismo como las del

conservatismo (e incluso integrantes dentro de las mismas facciones) no estuvieron siempre de acuerdo sobre este punto. En este sentido, es posible afirmar que la pugna alrededor de la tierra, que llevaba manifestándose durante gran parte de la historia republicana y que años antes de la consolidación del Frente Nacional ya había llegado a niveles críticos, se manifestó entre los legisladores en el Congreso. Sin embargo, tal como había sucedido antes, los campesinos siguieron siendo los silenciosos y marginales receptores de las medidas del Estado.

Una consideración que se deriva de este trabajo es que la disputa por la tierra en Colombia es un problema latente. Aún si el Pacto de Chicoral parece haber sellado la discusión pública alrededor de este tema, los eventos que siguieron a la sanción de la RSA parecen haber llevado, tras cinco décadas de relativo silencio, a un estado actual de las cosas que ha vuelto a poner a la tierra en el centro de la discusión. En septiembre de 2014 se divulgaron los primeros borradores parciales de los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y el grupo guerrillero FARC-EP en la Habana, uno de los cuales recoge bajo un nuevo nombre (Reforma Rural Integral) varios temas que se comentaron en este trabajo. Además, más de cuarenta años después de la elaboración del último censo agrario, en los próximos meses se publicarán los resultados de uno nuevo. Sin saber qué surgirá de esta nueva discusión, lo cierto es que todo parece indicar que se está volviendo a reconocer públicamente la existencia de un importante problema de tierras en el país.

¿Se estará redescubriendo el interés por el agro?

6. Bibliografía

Fuentes Primarias

Currie, Lauchlin. “¿Qué es y cuál debería ser nuestra política agraria?”. En *Ensayos sobre planeación. Introducción a una teoría de desarrollo conocida como Operación Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo, 1963, 77-84.

Editorial SAC. “La reforma agraria”. *Revista Nacional de Agricultura* No. 657 (1960): 3-4.

_____. “El problema de la reforma agraria”. *Revista Nacional de Agricultura* No. 658 (1960): 5-6.

Lleras Restrepo, Carlos. “El contenido del problema agrario”. En *El cambio social*. Bogotá: Editorial ARGRA LTDA., s. f., 5-7.

_____. “La cuestión social”. En *El cambio social*. Bogotá: Editorial ARGRA LTDA., s. f., 84-89

Prebisch, Raúl. “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. En *Estudios por regiones y por países* Vol. I., editado por Instituto de Desarrollo Económico del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. México D.F.: Instituto de Desarrollo Económico, 1964, 1-66.

Presidencia de la República. “Artículo 30”. En *Constitución Política de Colombia*, Imprenta Nacional. Bogotá D.C., 1973.

República de Colombia. *Plan general de desarrollo económico y social*. Cali: Editorial el Mundo LTDA, 1962.

Senado de la República. *Historia de las Leyes. Legislatura de 1961. Reforma Social Agraria* Vol. I, editado por Joaquín Pinzón Quijano. Bogotá: Imprenta Nacional, 1977

_____. *Historia de las Leyes. Legislatura de 1961. Reforma Social Agraria* Vol. II, editado por Joaquín Pinzón Quijano. Bogotá: Imprenta Nacional, 1977

Bibliografía Secundaria:

Adelman, Jeremy. “Observando a Colombia: Albert O. Hirschman y la Economía del Desarrollo”. *Desarrollo y Sociedad* No. 62 (2008): 1-37.

Arango Restrepo, Mariano. “Esquema de Políticas de Reforma Agraria en Colombia”. En *Transformaciones en la estructura agraria : Minagricultura 80 años*, editado por Absalón de Jesús Machado. Bogotá: Tercer Mundo, 1994, 127-146.

Arévalo, Decsi. “La protección en riesgos profesionales en Colombia: una interpretación histórica del camino al aseguramiento”. En *Propuestas y debates en historia económica*, editado por Decsi Arévalo y Oscar Rodríguez Salazar. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011, 373-441.

Arévalo Hernández, Decsi. “Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930-1960”. *Historia Crítica* No. 14 (1997): 7-24.

Arias Trujillo, José Ricardo. *Historia de Colombia contemporánea (1920-2010)*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011.

Balcazar, Álvaro, Nelson López, María Lucía Orozco, y Margarita Vega. *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, 2011.

Centro Nacional de Memoria Histórica, *La política de reforma agraria y tierras en Colombia: esbozo de una memoria institucional*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

De Janvry, Alain. “Agriculture for Development: New Paradigm and Options for Success”. *Agricultural Economics* Vol. 41 s1 (2010): 17-36.

Díaz-Callejas, Apolinar. *Colombia: La reforma agraria y sus documentos fundamentales*. Bogotá: Universidad de Cartagena, 2002.

Escobar, Arturo. *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana, 2007.

Fajardo Montaña, Darío. “La Colonización de la Macarena en la Historia de la Frontera Agraria”. En *Espacio y Sociedad: Formación de las Regiones Agrarias en Colombia*, editado por COA. Colombia: COA, 1993, 181-203.

Gilholdès, Pierre. *Politique et violence : la question agraire en Colombie, 1958-1971*. Paris: Armand Colin, 1974.

Gómez, Clemencia. “Evolución histórica del proceso de reforma agraria en Colombia”. En *Tierra, economía y sociedad*, editado por Marta Rojas. Bogotá: Incora, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, FAO, 1993., 91-161.

Kalmanovitz, Salomón, y Enrique López Enciso. *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Colombia: Fondo de Cultura Económica, 2006.

Leal Buitrago, Francisco. “La crisis del régimen bipartidista”. En *Estado y política en Colombia*, editado por Santiago Pombo. Bogotá: Siglo XXI, 1984, 136-170.

LeGrand, Catherine. *Colonización y Protesta Campesina en Colombia 1850-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988.

Machado, Absalón. *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: CID, 2009.

_____. “La Reforma Agraria en la Alianza para el Progreso”. (Bogotá: Presentado en Seminario Internacional 50 años de la Alianza para el Progreso en Colombia: lecciones para el presente, 2011).

_____. “Una mirada retrospectiva”. En *Transformaciones en la estructura agraria: Minagricultura 80 años*, editado por Absalón Machado Cartagena. Bogotá: Tercer Mundo, 1994, 97- 126.

Mesa, Darío. *El problema agrario en Colombia, 1920-1960*. Tigre de Papel. Bogotá, 1972.

Molano Bravo, Alfredo. “Algunas Consideraciones sobre Colonización y Violencia”. En *El Agro y la Cuestión Social*, editado por Absalón Machado Cartagena. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994. 27-41.

Moncayo C., Víctor. “La ley y el problema agrario en Colombia”. *Ideología y Sociedad* No. 14-15 (1975): 7-46.

Ortiz Sarmiento, Carlos Miguel. “Historiografía de la Violencia”. En *La historia al final del milenio: Ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana* Vol. I., editado por Bernardo Tovar Zambrano. Bogotá: EUN, 1994, 371- 431.

Palacios, Marco. *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Universidad de los Andes. Bogotá, 2011.

Ramos Bermúdez, Manuel. “Reforma agraria: un repaso a la historia”. En *Colombia: tierra y paz : experiencias y caminos para la reforma agraria, alternativas para el siglo XXI: 1961-2001*. Editado por Manuel Ramos Bermúdez. Bogotá: Incora, 2001, 94- 153.

Sánchez, Gonzalo. “La violencia y sus efectos en el sistema político colombiano”. En *Once ensayo sobre La Violencia*, editado por Gonzalo Sánchez. Bogotá: CEREC, 1985, 209-257.

Tobón, Alonso. *La tierra y la reforma agraria en Colombia*. Bogotá: Oveja negra, 1972.

Todorov, Tzvetan. *La conquista de América : el problema del otro*. México D.F.: Siglo XXI, 2010.

Tovar, Hermes. *El movimiento campesino en Colombia durante los siglos XIX y XX*. Bogotá: Ediciones Libres, 1975.

Villamil Chaux, Carlos. “La reforma agraria del Frente Nacional de la concentración parcelaria de Jamundí al Pacto de Chicoral”. Tesis Maestría en Historia, Universidad de los Andes, 2011.

Zamosc, León. *La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia : luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos 1967-1981*. Bogotá: CINEP, 1987.

Fotografías

Las fotos de la portada y del final del documento fueron tomadas por Erwin Helfer Schori entre 1950 y 1952. La fotografía de la portada es en el Valle del Sibundoy (Putumayo) y la foto del final fue tomada en un caserío a las afueras de Pasto (Nariño).

