

de la fuerza de trabajo, vía la producción de alimentos baratos. Luego siendo funcional al volcamiento de la economía al mercado internacional incrementando la producción de exportables y de insumos de una parte, y continuando en su función de abaratar los costos de la fuerza de trabajo aumentando la producción de alimentos.

EL CONTEXTO INICIAL DE LA POLITICA DE REFORMA AGRARIA

A partir del esquema analítico miremos las condiciones en que se formula la Ley 135/61 y contrastémoslas con las actuales para intentar, a partir de este análisis, derivar algunas pistas que nos permitan inferir acerca de las posibilidades reales de una política de Reforma Agraria en los actuales momentos.

El contexto internacional de inicios de los años 60 estaba marcado por dos grandes aspectos:

1. En lo político, el triunfo de la Revolución Cubana y el fantasma de la expansión comunista en América Latina a partir de movimientos agraristas, a lo cual responden los gobiernos latinoamericanos, liderados por E.U., con la aceptación de un programa global, la Alianza para el Progreso, que pretendía combinar el binomio "seguridad y desarrollo".

2. La política económica global está condicionada por el fortalecimiento de su fase última de la estrategia de industrialización sustitutiva, en la cual la agricultura debe jugar un rol de contribuir a ampliar el mercado interno y simultáneamente aumentar la producción alimentaria, bienes estos tradicionales de la economía campesina.

Sobre el problema agrario se debaten en ese momento dos grandes tesis, las inspiradas en el Informe Currie (Operación Colombia) que lo situaban no como uno de tenencia de la tierra sino de acelerar el crecimiento de la productividad agropecuaria y aumentar el ingreso por habitante en el sector rural, acompañado de una generación de empleo urbano. De otra parte, estaban las tesis "cepalinas" que ponían el acento en la redistribución de la propiedad de la tierra y la ampliación de la frontera agrícola con cierto mejoramiento tecnológico.

Sobraría ahondar sobre el problema de la estructura agraria en ese momento, por todos conocido, simplemente anotaré que el coeficiente de Gini para 1960 es de 0.816 lo que nos indica que de cada 100 hectáreas en el agro, 81.6 son de un solo dueño, lo cual nos refleja con claridad el problema de concentración de la propiedad en ese momento. Podemos anotar también que el CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola) dimensionaba a comienzos de los sesenta en 961.000

los beneficiarios potenciales de la Reforma Agraria Colombiana.²

Igualmente podríamos señalar que en 1960 la ganadería ocupaba el 90.3% de la tierra agrícola y aportaba el 35.5% del valor del producto bruto agropecuario. La agricultura, por su parte, ocupaba el 9.7% de la tierra y aportaba el 64.5% del valor del producto.

El régimen político de ese momento está caracterizado por esa especie de "refundación del Estado Colombiano" que fue el Frente Nacional, con su consecuente hegemonía bipartidista y sus características de democracia restringida que marcaron todo el período. Este régimen político, sustentado en los pactos bipartidistas, era una respuesta de los sectores de clase en el poder a todo el proceso de desestructuración del estado generado en el período de La Violencia, en el cual sectores del campesinado en armas llegaron a amenazar la propia estabilidad del Estado y tenían como una de sus reivindicaciones, estas guerrillas liberales, en la medida en que se alejaban de las orientaciones del partido liberal oficial, el problema de la tierra. Es por lo tanto importante anotar como en el pacto bipartidista firmado en Sitges entre los dos partidos tradicionales, se considera la política de tierras como prioritaria a desarrollar por la coalición bipartidista.

Los actores políticos podemos decir, de manera esquemática que tenían posiciones de este tenor:

1. El partido liberal oficialista en su fracción mayoritaria, e inspirados en el principio de la función social de la propiedad introducido en la Constitución Nacional por un gobierno liberal, apoyaban en lo fundamental las tesis reformistas.
2. El partido conservador, por su parte, inspirado en los principios de la doctrina social de la Iglesia y del respeto al derecho de propiedad, aceptan finalmente la idea de Reforma Agraria (inicialmente dentro del debate desarrollado al respecto habían considerado como prioridad del problema agrario el minifundio, y como respuesta a éste una política de colonización dirigida).
3. El M.R.L., con una posición realista planteaba que una verdadera Reforma Agraria sólo era posible de realizar "por la fuerza con una dictadura como la de Castro".³ Y en este sentido planteaba para el momento colombiano alternativas similares a las

² Citado por FEDER, Ernest. "Violencia y despojo del campesinado: el latifundismo en América Latina". Siglo XXI Editores, 2a. edición, Méjico, 1975.

³ Citado por MACHADO, Absalón. "Políticas Agrarias en Colombia". Fundación Ford, Bogotá, octubre, 1979, Mecano.

esbozadas por el profesor Currie en su "Operación Colombiana".

4. Finalmente el partido comunista, consideraba la propuesta gubernamental de Reforma Agraria como un intento de la burguesía de "frenar la marcha campesina por la tierra".⁴

Los actores gremiales fundamentales, eran la SAC y FEDEGAN como expresivos de los propietarios de la tierra y de la burguesía agraria. Ellos tuvieron siempre una posición contraria a la reforma, ya sea con posiciones tecnocráticas alrededor de los problemas de la producción y la productividad, ya sea desviando el problema, al afirmar que el principal mal a remediar en el agro era el minifundio y que el Estado debía dejar de ser el principal terrateniente y utilizar sus tierras para asentar estos campesinos. En general la SAC y FEDEGAN encontraron en las tesis del profesor Currie sobre el problema agrario un sustento teórico. La SAC igualmente advertía que "La Reforma Agraria no solucionaba el problema agrario si antes no se resolvía el problema de seguridad rural, las deficiencias de crédito e instrumentos de trabajo, precios remunerativos y mercado eficiente".⁵

Por su parte los campesinos, jornaleros, aparceros y arrendatarios, que conformaban la presión social por la Reforma Agraria y que habían tenido un gran protagonismo a través de las guerrillas liberales, no encontraban en el ámbito

de la expresión gremial un adecuado vocero para sus intereses, y sólo FANAL intentaba, con poco éxito, vehicular las demandas campesinas pero con una precaria audiencia en el escenario nacional.

Cuando se inicia la discusión del proyecto de ley de Reforma Social Agraria presentado por el gobierno Lleras Camargo en 1959, se acumularon allí un total de 14 proyectos sobre el mismo tema, incluyendo propuestas de la SAC, FEDEGAN y FANAL. Sin embargo, fue el Comité Nacional Agrario creado por el gobierno, el lugar privilegiado de discusión y concertación de los diferentes sectores sociales. Allí se logró un acuerdo en forma rápida sobre la prelación que deberían tener las tierras para su distribución, así:

1. Tierras de propiedad pública fácilmente accesibles.
2. Las de localización similar de propiedad privada sin cultivar.
3. Las cultivadas deficientemente.
4. Expropiación de tierras adecuadamente explotadas.⁶

Y encontraremos que es justamente allí, en el campo de la calificación de

⁴ MACHADO, Absalón. Op. cit.

⁵ IBIDEM.

⁶ IBIDEM.

tierras, el mecanismo para desarrollar toda la estrategia contrarreformista. Fue este el escenario y con este tipo de actores en acción lo que produjo la ley 135/61 o de Reforma Social Agraria que todos conocemos y creó a su vez un ente administrativo nuevo para su ejecución, el INCORA. La Reforma Agraria Colombiana va a ser, como lo señala Ernest Feder, una Reforma Legal sin aplicación real.⁷

EL IMPULSO LLERISTA

Con la llegada al gobierno en 1966 de Carlos Lleras Restrepo, destacado exponente de la política agraria reformista, va a darse un intento desde el gobierno de darle un renovado impulso a la política de Reforma Agraria en dos direcciones:

a) Intentando fortalecer las bases de apoyo a la implementación de la política a través de una especie de "alianza" entre Estado y Campesinado por medio de la creación de las Asociaciones de Usuarios de los Servicios del Estado por medio del Decreto 755/67. Se buscaba darle una nueva base de apoyo al proceso de reforma agraria que ya comenzaba a ser visto como desestabilizador, más que por los resultados por las expectativas que generaba en el campesinado. Sin embargo la ANUC, a partir de su dinámica interna de un lado y de las vacilaciones de la política estatal del otro, va cada vez autonomizando su posición frente al Estado y se transformará en

el período 1970-75 en el actor central expresivo de los intereses campesinos en su lucha por la tierra. En ese período que podemos caracterizar como de clara confrontación con la política estatal para el agro, la ANUC promueve 984 invasiones de tierra a nivel nacional, como una forma de autorrealización de la Reforma Agraria.

b) Buscando remover los principales obstáculos que hasta ese momento habían impedido la ejecución de la política de Reforma Agraria. Esto se va a expresar en una modificación de la posición del Estado a través de la Ley 1/68, modificatoria de la Ley 135/61. Estas modificaciones apuntaban de una parte a resolver el problema de la "calificación de tierras", y para esto la Ley 1/68 establece que aquellas fincas que estén explotadas bajo la modalidad de arrendamiento y aparcería son susceptibles de afectación por el INCORA, independiente del grado de explotación en que se encuentran. Esta medida igualmente facultaba al INCORA para adelantar un Censo Nacional de Arrendatarios y Aparceros. Sin embargo, esta modificación de la política produjo un efecto no previsto: una masiva expulsión de arrendatarios y aparceros como forma de cuidarse los propietarios de la tierra de las amenazas de expropiación. El otro tipo de obstáculo que pretendía superarse con esta nueva posición del Estado era el

⁷ FEDER, Ernest. Op. cit.