

- **AUTOR:**

**Apellidos:** Quiroga Ortiz

**Nombres:** Juan Camilo

- **TÍTULO:**

Análisis Neo - Institucional de la Reforma Agraria de Carlos Lleras Restrepo y su relación con el Conflicto Armado Colombiano.

- **CIUDAD:**

Bogotá D.C.

- **AÑO DE ELABORACIÓN:**

2020

- **NÚMERO DE PÁGINAS:**

56

- **MATERIAL ANEXO:**

- **FACULTAD:**

Ciencias Económicas y Administrativas

- **PROGRAMA:**

Economía

- **TÍTULO OBTENIDO:**

Economista

- **DESCRIPTORES:**

Reforma Agraria – Frente Nacional – Neo Institucionalismo

- **RESUMEN DEL CONTENIDO:**

A partir de la siguiente hipótesis: La Violencia de los años 70 y el nacimiento de las FARC, como movimiento radicalizado, surgen como poderes fácticos para dar respuesta al fracaso de la Reforma Agraria del Frente Nacional y a la ‘Coalición Político – Terrateniente’; se construye el problema de investigación de esta monografía la cual se expresa a partir de la siguiente pregunta: ¿Cuál es la relación entre la Reforma Agraria de Carlos Lleras Restrepo construida a partir del contexto político del Frente Nacional traducido en la Ley 135 de 1961, analizada a través del Neo Institucionalismo Económico con la Violencia y el Conflicto Armado en Colombia a partir de los años 70 del Siglo XX, el nacimiento de las FARC y las contiendas en el campo colombiano entre terratenientes y campesinos?

Para acercarnos a la respuesta del problema de investigación se realiza un análisis histórico de las dificultades entre la estructura del agro, la propiedad de tierras y la concentración de las mismas. Se examinan los episodios de violencia en Colombia surgidos a partir de las brechas entre Terratenientes y Campesinos. Se hace una descomposición de la Reforma Agraria de 1961 con base en la visión de ‘The New Institutional Economics’ como teoría económica. Se tienen en cuenta las siguientes categorías para el proyecto: Persistencia de la inequidad social y económica en el agro colombiano, reproducción de las élites sociales y transformación social.

Se encontró que a pesar de los esfuerzos dirigidos a la ejecución de la reforma agraria de 1961, la inequidad social y económica persistió, la transformación institucional fue incipiente y las élites sociales y políticas seguían dominando el entorno; pues las falencias alrededor de los mecanismos macro y micro nivel no permitió llevar la idea de equidad a todas las regiones del país y diferentes grupos armados como las FARC tuvieron que tomar el liderazgo de estos temas que atañen a los campesinos.

**ANÁLISIS NEO – INSTITUCIONAL DE LA REFORMA AGRARIA DE CARLOS  
LLERAS RESTREPO Y SU RELACIÓN CON EL CONFLICTO ARMADO  
COLOMBIANO**

**JUAN CAMILO QUIROGA ORTIZ**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS**

**CARRERA DE ECONOMÍA**

**SEMESTRE I DE 2020**

**BOGOTÁ D.C.**

## ÍNDICE

.1. INTRODUCCIÓN.....	6
.2. DELIMITACIÓN DEL EJERCICIO DE INVESTIGACIÓN.....	10
.2.1. PROBLEMA.....	10
.2.2. HIPÓTESIS.....	10
.2.3. OBJETIVO GENERAL.....	10
.2.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	11
.3. MARCO DE REFERENCIA.....	12
.3.1. THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS.....	12
.3.2. EL PROBLEMA DEL AGRO Y LA VIOLENCIA EN COLOMBIA.....	16
.3.3. DESARROLLO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO DEL FRENTE NACIONAL.....	23
.3.3.1. GOBIERNO DE ALBERTO LLERAS CAMARGO (1958 – 1962).....	25
.3.3.2. GOBIERNO DE GUILLERMO LEÓN VALENCIA (1962 – 1966).....	28
.3.3.3. GOBIERNO DE CARLOS LLERAS RESTREPO (1966 – 1970).....	30
.3.3.4. GOBIERNO DE MISAEL PASTRANA BORRERO (1970 – 1974).....	33
.4. REFORMA AGRARIA. UN ANÁLISIS DESDE EL NUEVO INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO.....	34
.4.1. OBJETIVOS DE LA REFORMA AGRARIA.....	34

.4.2. LOS AGENTES Y SU MOTIVACIÓN.....	36
.4.3. ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA.....	37
.4.3.1. MECANISMOS MACRONIVEL.....	39
.4.3.2. MECANISMOS MICRONIVEL.....	42
.4.3.3. SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA REFORMA.....	43
.4.4. EJECUCIÓN DE LA LEY – LIMITACIONES FORMALES.....	46
.5. CONSECUENCIAS DE LA NO COOPERACIÓN FRENTE A LA EJECUCIÓN DE LA LEY.....	48
.6. CONCLUSIONES.....	56
.7. BIBLIOGRAFÍA.....	59

## 1. INTRODUCCIÓN

La violencia en Colombia y en el resto del mundo, tan constante y recurrente durante el siglo XX se ha caracterizado por ser versátil y transformarse con el paso del tiempo. Aunque este ha sido un persistente tema de estudio y análisis para politólogos, sociólogos, periodistas, entre otros profesionales; los orígenes de los conflictos bélicos en este país aún son cuestión de debate pues no se han definido sus causas definitivas y el discurso en torno a ello lleva a múltiples respuestas, todas ellas entrelazadas por diferentes aspectos culturales, históricos, sociales, políticos y económicos que impactan en la vía de transformación institucional y la inequidad social.

Para obedecer el objetivo general del proyecto, el cual consiste en identificar y analizar la relación entre la Reforma Agraria de 1961 con la Violencia y el Conflicto armado en Colombia a partir de los años 70 del siglo XX, se acude a fuentes hemerográficas y académicas a través de una metodología de investigación cualitativa que describe los antecedentes y aspectos políticos y económicos del Frente Nacional, periodo elegido por su importancia en la creación de iniciativas como la Reforma Agraria (Ley 135 de 1961) la cual fue ideada y construida por Carlos Lleras Restrepo y será el eje central de la monografía.

Como sustento a lo anterior, La Reforma Agraria será analizada en el apartado 4 desde la óptica que brinda el Neo Institucionalismo y teniendo en cuenta, de manera transversa, las categorías elegidas en el proyecto: Persistencia de la inequidad social y económica en el agro colombiano, la reproducción de las élites sociales y la transformación institucional. De esta forma, se buscarán aquellos factores que pudieron ser diferentes con el apoyo de la teoría económica para estar más cerca de la equidad y la justicia en la ejecución de la política de tierras. Para cumplir con lo anterior se revisarán los objetivos de la reforma, los agentes que se veían impactados por

esa institución y las estructuras de gobernanza diseñadas, por medio de los mecanismos micro y macro nivel, para el seguimiento y control de las limitaciones formales.

Para ello, son importantes los aportes que hicieron personajes como Williamson (1998), North (1990), Nee (2005) y Coase (1998) al análisis de las instituciones y los mecanismos de gobernanza que pudiesen ser efectivos para controlar a las organizaciones que intervienen en los procesos de diferente índole en la economía (financieros, agrarios, comerciales, entre otros) pueden ofrecer una visión de las razones por las cuáles la reforma en cuestión tuvo tantos inconvenientes y encontrar aquellos factores que pudieron ser diferentes desde la teoría económica para acercarse más a los estándares de equidad y justicia en la ejecución de la política de tierras durante el periodo de tiempo en estudio.

Aunque aún, como economistas, ignoramos gran parte del conocimiento y entramado institucional (Williamson, 2000) se propenderá por tener en cuenta los consejos de 'The New Institutional Economics' (NIE) y utilizar herramientas que van más allá del análisis técnico que ofrecen los economistas neoclásicos. Aunque cabe aclarar que, a diferencia de los primeros institucionalistas, se considerarán importantes los aportes neoclásicos y no se rechazarán sus enseñanzas en torno a la microeconomía y la búsqueda de eficiencia en los mercados. (Nee, 2005)

Para cumplir a cabalidad el desarrollo institucional del proyecto se estudiará el Frente Nacional porque permitirá conocer el contexto político y social en el que se adelantó la reforma agraria en cuestión y dada su relevancia, en el apartado 3.3 se describirán los acontecimientos políticos, sociales y económicos más importantes, especificando así, los gobiernos de Alberto Lleras (1958

– 1962), Guillermo León (1962 – 1966), Carlos Lleras (1966 – 1970) y Misael Pastrana (1970 – 1974).

Precisamente, a partir de 1962 se pretende iniciar una revolución institucional alrededor del INCORA y la ley 135 de 1961. Lo más interesante, es que esta ley fue poco aplicada durante el gobierno de Guillermo León Valencia (1962 – 1966) y, al llegar Carlos Lleras a la presidencia (1966 – 1970) se tuvieron que dictar medidas drásticas por medio de la ley 1 de 1968 para lograr efectividad en los objetivos. (Cock, 2016).

A pesar de los esfuerzos del gobierno de Carlos Lleras, la Asociación de Usuarios Campesino ANUC, organización creada por el mismo gobierno para acompañar el proceso de reforma, se radicalizó y promovió, durante los años de 1971 y 1972, la invasión de tierras en casi todos los departamentos del país. (Palou, 2007) Por lo anterior, los periodos: Organización institucional Incora, Consolidación institucional y Declive Institucional – especificados en la tabla 1 – serán los que comprenden el periodo de análisis de este proyecto.

**Tabla 1. Periodos Históricos de la Reforma Agraria en Colombia**

Período	Nombre	Años
1	La vida agraria precolombina	1200-1498
2	Origen de la reforma agraria en Colombia	1499-1537
3	Evolución de los primeros mecanismos de apropiación de la tierra	1538-1935
4	Inicio de las leyes de tierras	1936-1961
5	Organización institucional-Incora	1962-1967
6	Consolidación institucional	1968-1972
7	Declive institucional	1973-1982
8	Reestructuración institucional	1983-1987
9	Impulso institucional hacia el mercado de tierras	1988-1993
10	Mercado de tierras	1994-2002
11	Cambio institucional-Incoder	2003-2010

**Fuente:** (Franco Cañas & De los Ríos, 2011)

El recorrido histórico evidenciado en los apartados 3.2 y 3.3 dejan como convicción que la Violencia en Colombia tiene diversas causas y, así mismo, una variedad de secuelas en los marcos institucionales y organizacionales del país. Por tal razón, en el apartado 5 se detallarán aquellas consecuencias derivadas de la no cooperación frente a la ejecución de la ley de Reforma Agraria y resaltar ese vínculo que ha tenido con el desarrollo del agro considerando la influencia de las leyes, del sistema social, la cultura, las intenciones de cambio tecnológico y los costos por las imperfecciones a la hora de dar a conocer información (Coase, 1998) en procesos tan importantes como el que quería desarrollar Carlos Lleras Restrepo por medio de la ley de reforma agraria y su respectiva política de tierras.

## **2. DELIMITACIÓN DEL EJERCICIO DE INVESTIGACIÓN**

### **2.1 PROBLEMA**

¿Cuál es la relación entre la Reforma Agraria de Carlos Lleras Restrepo construida a partir del contexto político del Frente Nacional traducido en la Ley 135 de 1961, fortalecida por la Ley 1 de 1968 y analizada a través del Neo Institucionalismo Económico con la Violencia del Conflicto Armado en Colombia a partir de los años 70 del Siglo XX caracterizada por el nacimiento de las FARC y las contiendas en el campo colombiano entre terratenientes y campesinos?

### **2.2 HIPÓTESIS**

La Violencia de los años 70 como periodo histórico caracterizado por el nacimiento de las FARC, como un movimiento radicalizado, surgen como poderes fácticos para dar respuesta al fracaso de la Reforma Agraria del Frente Nacional y a la ‘Coalición Político – Terrateniente’ del periodo histórico.

### **2.3 OBJETIVO GENERAL**

Identificar y analizar la relación la Reforma Agraria de Carlos Lleras Restrepo, construida a partir de la ley 135 de 1961, con la violencia y el conflicto armado en Colombia a partir de los años 70 del siglo XX en el que se destaca el nacimiento de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y las contiendas en el campo colombiano entre Terratenientes y Campesinos.

## 2.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir los antecedentes y los aspectos políticos y económicos del Frente Nacional, como periodo histórico en el que se centraliza el desarrollo de la pregunta problemática del proyecto de investigación a la luz de reproducción de las élites sociales y políticas en el país junto con la inequidad social y económica derivada de las acérrimas brechas entre quienes ostentaban poder electoral y la ciudadanía común.
  
- Analizar desde el Neo – Institucionalismo, como herramienta explicativa que aporta a la transformación institucional, la Reforma Agraria del Frente Nacional construida a partir de la Ley 135 de 1961 y encontrar los aspectos que pudieron ser diferentes teniendo en cuenta la óptica de la teoría económica para estar más cerca de la equidad y la justicia en el momento de la ejecución legislativa.

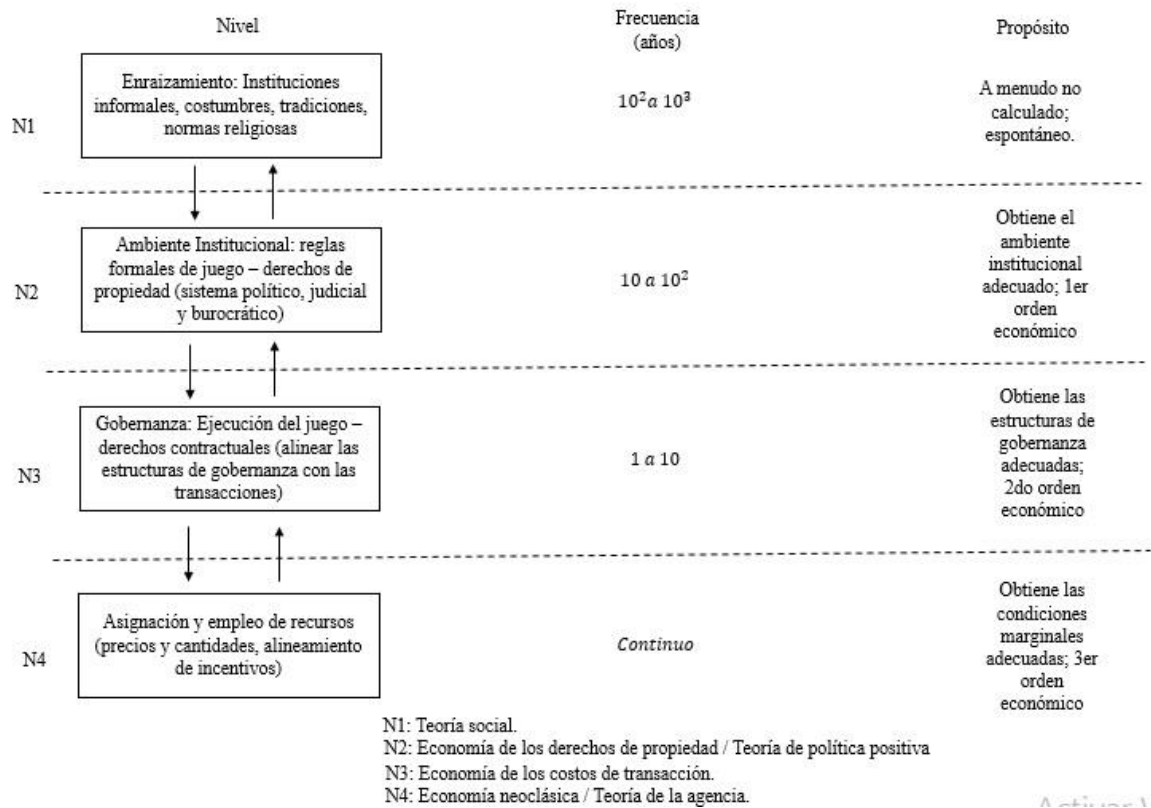
### **3. MARCO DE REFERENCIA**

#### **3.1 THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS.**

‘The New Institucional Economics’ ha identificado un nivel alto de relevancia de las instituciones en todo el ramaje económico y político de una nación. El viejo institucionalismo ofrecía penetración y descripciones de las instituciones económicas. Sin embargo, acá se intenta dar dirección a la economía moderna. (Nee, 2005)

Esta economía moderna, adornada por una red de instituciones políticas, sociales y económicas que buscan dar orientación a las organizaciones e individuos que componen la estructura del país y se interrelacionan para forjar redes en las que influyen normas formales y leyes, además de normas informales, costumbres, tradiciones y moral; tejen, como resultado, complejas formas de interacción, en las que es necesario detener el caos derivado de ellas por medio de un agente jurídico que dé seguimiento y haga respetar los derechos de propiedad y sea arbitro para las controversias (Coase, 1959) aunque la definición y aplicación de tales derechos no es para nada fácil, esto contiene costos inherentes al ejercicio los cuales deben ser asumidos para eliminar la carencia de información en los procesos. (Coase, 1960)

**Figura 1. Economía e instituciones**



**Elaboración propia. Fuente:** (Williamson, 2000)

La figura 1 representa las facetas que rodean la construcción de una correcta forma de institucionalidad desde la teoría de Oliver Williamson. El nivel 1, explicado por la teoría social, está contenido por las coacciones informales, costumbres, tradiciones y normas religiosas; este nivel se caracteriza porque su cambio, generalmente, es más lento que otros niveles, pues puede conllevar décadas.

El nivel 2, a diferencia del primero (Integración social) permite integrar limitaciones formales generadas a partir del liderazgo de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales – en el caso de la democracia representativa colombiana – estableciendo funciones burocráticas al gobierno, cabe aclarar que ésta se forma solamente en comunidades políticas que representen el estado

moderno y organizaciones que hagan parte de las formas avanzadas del capitalismo (Nee, 2005) en el que los derechos de propiedad y los contratos son importantes.

En el nivel 3 están ubicadas las instituciones de gobernanza, las cuales se deberán alinear con las transacciones que se plantean y sus respectivos costos. Ésta gobernanza servirá para poner orden a los ‘contratos’ y compromisos derivados de las transacciones institucionales, por lo tanto, se evitarían los conflictos y se buscaría obtener beneficios mutuos por medio de la transparencia y la equitativa planeación y ejecución de los acuerdos.

Por último, en el nivel 4 se encuentran herramientas, extraídas de la teoría neoclásica, que pueden ser usadas por instituciones y organizaciones privadas a la hora de establecer vínculos comerciales. El buen desarrollo de este nivel permitirá optimizar procesos, realizar análisis marginales de los ingresos y describir la función de producción. (Williamson, 2000) Por lo anterior, en esta monografía – así como los nuevos institucionalistas – nos dedicaremos a analizar la reforma agraria desde los niveles 2 y 3.

**Tabla 2. Nueva economía institucionalista. Resumen y aplicación.**

	<i>Nueva Sociología Económica Institucionalista</i>	<i>Nueva Economía Institucional</i>
<i>Supuesto del comportamiento</i>	Racionalidad está ligada al contexto. Los agentes están motivados por intereses y formados por creencias compartidas y normas.	Intencionadamente racional, pero limitado también. Información asimétrica y la incertidumbre da lugar a riesgos que se acumulan.
<i>Agentes - Actores</i>	Individuos articulan intereses dentro de organizaciones y redes de vínculos.	Instituciones e individuos son actores.
<i>Definición de institución</i>	Sistemas de elementos institucionales interrelacionados - Formales e informales - facilitan, motivan el gobierno social y la acción económica.	Limitaciones construidas humanamente - las reglas formales e informales que estructuran los incentivos; estructuras de gobernanza discretas como unidades contractuales.
<i>Mecanismos macronivel</i>	Regulación estatal, mecanismos de mercado, acción colectiva.	Estados buscan maximización de ingresos, economización de los costos de transacción por las firmas.
<i>Mecanismos micronivel</i>	Acciones orientadas a los intereses dentro de las redes y las organizaciones.	Interés propio. Agentes, peligro de oportunismo. (No cooperación)

**Elaboración propia. Fuente:** (Nee, 2005)

La tabla 2 nos permite esbozar, en términos generales, los conceptos que aplicaremos entorno al análisis de reforma agraria como base del proyecto. Víctor Nee propone dos visiones de institucionalismo: el primero a partir de la unión entre sociología y economía y el segundo forjado por bases netamente económicas. A pesar de que el foco del proyecto está orientado al análisis netamente económico, con ayuda de la visión sociológica se podrán analizar: los mecanismos macronivel, los mecanismos micronivel y los agentes que intervienen en el desarrollo de la reforma agraria como institución.

### **3.2 EL PROBLEMA DEL AGRO Y LA VIOLENCIA EN COLOMBIA**

Según García (2017) el hecho de que el actual territorio colombiano y, en términos generales, Latinoamérica haya sido colonizado por España se transmitió a las siguientes generaciones una búsqueda de supremacía social. Los españoles disfrutaban tener el control de los indígenas y esclavos, además, sus ambiciones radicaban en la fortaleza del poder y la supremacía aún si eso los llevaba a la pobreza. Esto explica, de forma histórica, la deplorable capacidad de cooperación como actores frente a cualquier fenómeno institucional era casi nulo.

En consecuencia, se desarrollan comportamientos oportunistas y el poco interés de coordinación entre los agentes agrarios del país y el resto desarrollaría un juego de suma cero (Sykuta & Cook, 2001) el cual se caracteriza por la nula capacidad de concertación y la pérdida económica de un agente representa la ganancia total para el otro.

En el siglo XVI, durante la Colonia, en cada ciudad, desde su fundación, se instalaba el cabildo como autoridad administrativa compuesta por entre cuatro y ocho regidores y dos alcaldes; este organismo distribuía las tierras entre los españoles, señalaba las tierras comunes, los ejidos y los “propios” (lotes que se arrendaban para producir ingresos a la municipalidad). Melo (2017) A finales de este siglo se volvió frecuente la compra de estos cabildos por parte de familias compuestas por los principales encomenderos, como encargados de convertir a los indígenas hacia el cristianismo a cambio de sus riquezas y tributos

Al trasladarnos a la historia más cercana se comprenderá que los principales hechos del siglo XX en el mundo estuvieron permeados por la violencia de la guerra y, así mismo, el atraso económico que eso conllevó. Adicionalmente, otro de los factores que marcó este periodo histórico fue el intento de consolidación del sector agrario, no solo en Colombia, sino también en el resto del mundo. Esta búsqueda de organización en el sector llega desde el Siglo XIX:

“caracterizado por presentarse importantes conflictos entre campesinos y latifundistas alrededor de la estructura agraria del país y de la apropiación de tierras. Todo esto presente en casi todas las guerras civiles que azotaron la joven república” (Perry Rubio, 1994, pág. 230)

En la década de los años 30 del siglo XX, los conflictos se comienzan a bañar de un tinte mucho más político derivado del regreso del ala liberal colombiano al liderazgo presidencial por medio de las elecciones que ganó Enrique Olaya Herrera. Sin embargo, el resultado de estas elecciones acarreó persecuciones al Partido Conservador y sus respectivos choques en medio de los vestigios de daños económicos en el precio del café y el petróleo por la profunda crisis financiera de 1929, y cuyas consecuencias se notaron en la paralización de obras públicas y despidos masivos de trabajadores. (Centro de Pensamiento Sergio Arboleda, 2015)

Muñoz y Suescún (2011) ofrecen una serie de entrevistas en la que transmiten voces y experiencias de personas que vivieron, en carne propia, sucesos políticos y sociales ligados a la violencia de la época:

- *“Que recuerde yo, en esa época la gente era campesina y pobre, y como siempre, había muchos encuentros políticos, tanto políticos como religiosos.”* Ana. Nacida en Cisneros (Antioquia), en 1931. Entrevistada en Bogotá, Agosto de 2011.

- *“En 1930, en 1930 se sucedió en Colombia la masacre más violenta que ha existido en Colombia, que fue en la zona bananera.”* Tila. Nacida en Tibaná en 1929. Entrevistada en Bogotá, Agosto de 2011.

Anexo a estos problemas partidistas, los Sindicatos Agrícolas empezaban a florecer en el país como organismos que impulsaban la ocupación de tierras por parte de campesinos, pero éstos últimos eran denunciados por quienes se atribuían los derechos de propiedad titulares de aquellos terrenos. Sin embargo, en muchas ocasiones se trataba de tierras baldías que nunca habían dejado de ser del Estado. (Lleras, 1989)

Hacia los años 50 del siglo XX, el alto valor de la producción cafetera fue una de las razones esenciales para que iniciara el brote de violencia política. Todo ello sucedió en un entorno de robos de cosechas y expulsión de propietarios para apoderarse de los terrenos productivos.

“La gran hacienda fue el corazón de la organización económica, social y política del país durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. La colonización cafetera del noroccidente fue un conflicto permanente entre empresarios y campesinos por la apropiación de la tierra, con altos niveles de violencia de parte y parte [...] La Violencia entre 1946 y 1964 removi6 toda la estructura de tenencia de la tierra de muchas regiones andinas” (Reyes, 2016, pág. 47)

La regulación de los temas agrarios consigui6 atenci6n entre los 6mbitos acad6micos y pol6ticos y se comprendi6 la necesidad de generar propuestas alrededor de la reestructuraci6n agraria, pues se considera como un tema estrat6gico para dar soluci6n a problem6ticas como: la violencia en el

campo, el desplazamiento forzado, el desempleo, la pobreza y el narcotráfico (como fenómeno de los últimos 30 años). (Franco & De los Ríos, 2011)

Según el Neo Institucionalismo de (North D. , 1993) estas sublevaciones violentas habrían sido efectivas si los que ejercían el poder y la soberanía – Liberales y conservadores – hubiesen estado en decadencia durante el fortalecimiento de los grupos armados campesinos de la época. De esta forma, la violencia habría servido para evacuar las viejas ideas de gobernar por las nuevas. Por otro lado, para Reyes (2016) los conflictos democráticos y agrarios jamás fueron resueltos precisamente por las intermediaciones violentas y las ansias de llegar al poder por esta vía.

A partir de 1946, la elección de Mariano Ospina Pérez como Presidente de la República y representante del Partido Conservador enmarca un cambio profundo a pesar de estar en la contienda electoral con dos liberales: Gabriel Turbay, respaldado por la prensa liberal y el oficialismo, y Jorge Eliécer Gaitán quién se encargó de unir los sectores más progresistas del partido liberal (Caicedo, 1991) y será protagonista del ‘Bogotazo’, uno de los hechos más lamentables en la historia política del país.

Los meses consiguientes a la elección de Ospina Pérez se marcó una tendencia anárquica por parte de trabajadores, los cuales se volcaron a las calles en una ola de huelgas y paros. Según Guzmán, Fals, & Umaña (2005) en Noviembre de 1946 acontecen tan serios disturbios, liderados por la Confederación de Trabajadores Colombianos, dominados por comunistas, que el gobierno declara Estado de Sitio por medio de un Decreto.

Es evidente, por el acontecer histórico, que las luchas ideológicas iban tomando más fuerzas por las facciones políticas latinoamericanas que influían, poco a poco, en las luchas partidistas que iban derivando en Violencia y cuya solución, temporal y superficial, fue la creación del Frente Nacional: Periodo histórico que será detallado en el siguiente capítulo.

Empero, Pécaut (2017) advierte que aquellos que asumían cargos de poder, incluso antes del Frente Nacional, generalmente llegaban allí por compras de votos y procedimientos electorales deficientes. Es así como en muchas épocas se ha utilizado la violencia para presionar las reformas sociales y también para impedir las, esto se ve reflejado en los periodos de temeridad guerrillera antes y después del Frente Nacional como etapa política de la República de Colombia entre 1958 y 1974.

La democracia, por definición, debe proteger la soberanía del pueblo: el interés de la mayoría. Igualmente, es obligada a generar controles que supervisen constantemente las decisiones de los gobernantes. Todo lo anterior en pro al bienestar común y colectivo. Es así como, a pesar de la aparente democracia durante el Frente Nacional, esta se caracterizó por antecedentes de violencia entre los militantes de los partidos liberal y conservador, además de fuertes críticas por parte de muchas figuras políticas, quienes alegaban que las condiciones no eran nada democráticas para el resto de partidos políticos. (Melo, 2017)

Lo relatado anteriormente, enmarca la relevancia de una construcción adecuada de limitaciones formales, no solo entorno a política agraria – la cual involucra el manejo de tierras, infraestructura, derechos de propiedad, registros y tributación – sino que también se deben dirigir esfuerzos enormes a la educación, condiciones laborales, derechos políticos, etc. sin embargo, la visión agraria ha sido relevante por las bifurcaciones históricas de la deficiencia de sus

estructuras legales, las que conllevaron a la colonización de las tierras templadas de las tres cordilleras, especiales para el cultivo del café y su impulso económico.

En este punto, vale la pena preguntar: ¿En qué hemos fallado, como colombianos, a la hora de construir organizaciones e instituciones alrededor de nuestro tema central: La reforma agraria?

Según Dorner (1972) las reformas agrarias deben estar fundamentadas en los cambios dirigidos a la adecuada tenencia de tierras, es decir, a ejercer con equidad el derecho de propiedad y el control de los recursos de tierra y agua. Por otro lado, en (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013) se detalla la política de tierras como una concepción bastante restringida en América Latina y Colombia, específicamente.

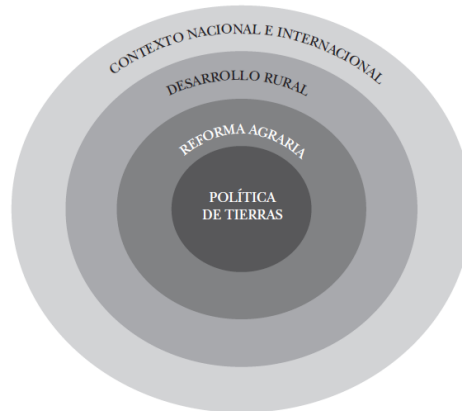
El desarrollo rural, el avance económico y social de los campesinos debía estar sustentado en las normas desarrolladas por las instituciones organizadas a partir de reformas agrarias sostenibles y responsables con la búsqueda de equidad en el tratamiento de la política de tierras en el país.

Igualmente, este progreso tenía que ir de la mano con el actuar de los líderes políticos, económicos y sociales que intervengan en el sistema, así mismo, esa ejecución normativa tiene que ser apoyada y controlada por una base judicial sólida o, de otra forma, se incurrirán en incumplimientos de la misma.

Precisamente, la figura 2 – que se muestra a continuación - expone la importancia de las reformas agrarias con sus respectivas políticas de tierras para forjar una base sólida en la que el desarrollo rural de la nación sea el más adecuado. En consecuencia el crecimiento económico de Colombia estará sustentado en los buenos resultados del progreso agropecuario del país. Así mismo, habrá oportunidades en mercados internacionales para el producto doméstico. Aunque

pueda ser una lógica relativamente sencilla, para un país como Colombia, seguir estas indicaciones hubiera permitido, en su historia agraria, robustecer una relación de productividad entre economía y desarrollo agrario.

### **Figura 2. Relaciones en la política agraria**



**Fuente:** (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013)

Adicional a las dificultades generales, otro de los problemas que Reyes (2016) expone es que no se puede generalizar el análisis y las soluciones para todos los rincones del país, pues la misma división y características de su territorio hace que cada región sea diferente. Es así como las variaciones entre el gobierno central y regional pueden limitar la eficacia de la vigilancia y el cumplimiento de los marcos institucionales, es allí donde el poder constitucional debe ser ampliado y tener en cuenta esas variantes. (Nee, 2005)

Teniendo en cuenta lo anterior, el gobierno central debe generar vías de comunicación eficientes con los gobiernos departamentales y locales para que se produzcan directrices institucionales adecuadas que repercutan en el desarrollo social y económico de las zonas geográficas alejadas de los centros de poder.

Con una ejecución adecuada de lo mencionado previamente, se puede aportar a que existan menos falencias en las instituciones democráticas y en su representación de los intereses de las mayorías aunque las imperfecciones democráticas de la época fueron caldo de cultivo para que, aquellos que no se sintieron beneficiados por las decisiones de los entes gubernamentales, acudan a la búsqueda de poder por medio de las armas. Esta disociación entre poder y democracia es clave para entender el problema general de la cuestión agraria en Colombia y su vínculo con el nacimiento de los grupos armados insurgentes, así mismo lo concluye Jiménez Solano:

“La alta desigualdad en la tenencia de la tierra provoca un menor gasto público en inversiones al tiempo que la violencia es mucho mayor en aquellas municipalidades que registran grandes desigualdades. En aquellas zonas es más fácil que la guerrilla, los paramilitares o el crimen organizado incorporen nuevos miembros.”(2012:98)

Debido a las ventajas expuestas anteriormente, en el escenario rural persisten hechos como la violencia política, los cultivos ilícitos, los desplazamientos forzados; creando además, en la representación colectiva, un vínculo de causalidad: “Hay conflicto violento porque hay inequitativa distribución de la tierra”. (Palou, 2007, pág. 2)

### **3.3 DESARROLLO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO DEL FRENTE NACIONAL.**

El frente nacional fue un periodo político ideado por un grupo de conservadores y liberales para finiquitar las guerras ideológicas generadas por los extremistas de cada partido, los cuales intentaban anteponer sus ideas por sobre las de los otros partidos. Esto fue apoyado por el pacto de Sitges, también llamado *Pacto Nacional*, el cual permitió ratificar el Frente Nacional y fue

firmado el 20 de Julio de 1957 entre Laureano Gómez (partido conservador) y Alberto Lleras Camargo (partido liberal).

Según el documento, el pueblo debía ser convocado para votar por medio de un plebiscito la aceptación de una reforma a 14 artículos de la constitución, entre ellos se contempla la alternación del poder entre conservadores y liberales, otorgando a cada uno la oportunidad de sobrellevar el país, aunque esa alternancia cuatrienal se pactó por 12 años, ésta tendría que prolongarse por 4 años más para que ambos partidos quedaran en igualdad de condiciones. (Melo, 2017)

De acuerdo con lo anterior, el congreso y las cortes serían paritarios y el presidente nombraría gabinetes con el mismo número de ministros liberales y conservadores. El 96,4% de los votantes en el plebiscito apoyaron la reforma, lo cual fue importante para legitimar estos movimientos políticos; la conclusión de ese resultado radica en que el pueblo colombiano no quería más enfrentamientos ideológicos, aunque a pesar del amplio soporte de la población, hubo un grupo liderado por Gilberto Alzate Avendaño, acérrimo conservador, que iba en contra de la propuesta; según él, “Se limitaba el poder democrático del pueblo” y desata un cúmulo de profecías sobre el desastre al que serían arrastrados los partidos. (Noriega, 2015)

El pacto de Sitges, como institución política daría solución a la violencia de los años 30 pues reduciría la incertidumbre, al menos a niveles mínimos. De esta forma, el país se caracterizaría por tener un orden democrático pero con fallas en su funcionamiento, pues el clientelismo y la compra de votos seguirían siendo fenómenos electorales difíciles de combatir. Así mismo, los incentivos que recibían las clases de poder para seguir dominando las instituciones y organizaciones gubernamentales eran más fuertes que aquellos incentivos que recibían por

ofrecer igualdad de oportunidades electorales al resto de partidos políticos, sobre todo a los de movimientos comunistas.

Lo anterior, lo podríamos relacionar con la construcción de un oligopolio político, es decir, no hay oportunidades electorales bien distribuidas para aquellos que no fueran militantes de los partidos hegemónicos; era casi imposible crear condiciones de sana competencia política, la cual es la base de la democracia en el mundo.

Cabe resaltar que el plebiscito ofreció avances importantes para confirmar los derechos políticos de las mujeres y derogó reformas constitucionales de la ANAC (Asamblea Nacional Constituyente) orquestada por Gustavo Rojas Pinilla para afianzar su llegada al poder de forma golpista y dictatorial, aunque no llegara a ejercer los periodos como mandatario.

El frente nacional, aunque apoyado por el 97% de los votantes durante el plebiscito aunó la posibilidad a partidos alternativos de presentarse en su propio nombre, es decir, debían apoyar a los conservadores o a los liberales; así sucedía con el partido comunista y el partido socialista colombiano, además del partido social colombiano.

### **3.3.1 GOBIERNO DE ALBERTO LLERAS CAMARGO (1958 – 1962)**

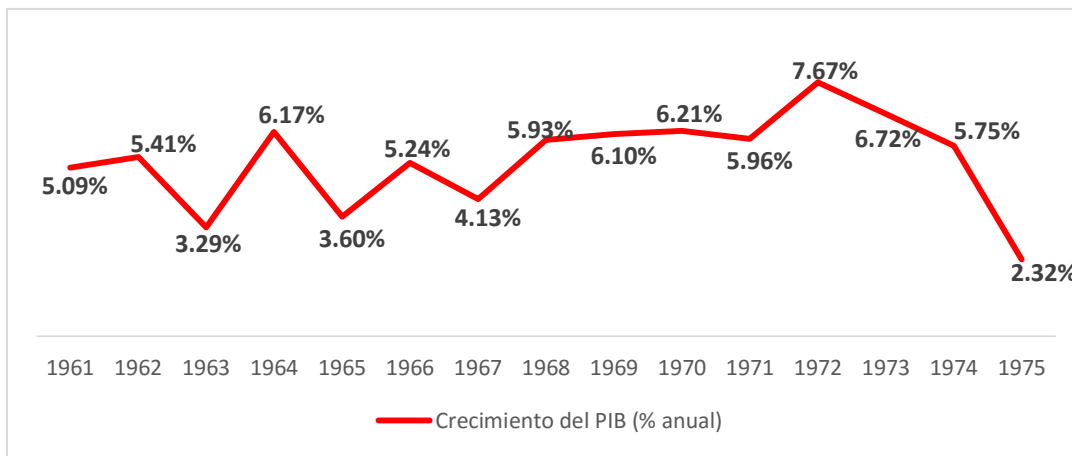
El inicio del periodo presidencial estuvo caracterizado por una euforia y un apoyo general, las personas creían en las nuevas ideas políticas del *Frente Nacional*. Camargo prometió reformas sociales para atender las necesidades de la población urbana que crecía a pasos agigantados debido a la migración acelerada y a la huida de la violencia en las zonas rurales del país. Una de

esas reformas sociales fue el sostenido aumento de la inversión social enfocada en vivienda en barrios financiados y construidos por *El Instituto de Crédito Territorial*.

Lleras Camargo anunció la reforma agraria de Carlos Alberto Lleras, la cual sería aprobada en 1961 y sería creada para reducir la desigualdad de la propiedad rural a los que muchos atribuían los vestigios de violencia, aunque es interesante que lugares como la Costa Atlántica, donde había zonas de mayor concentración de la propiedad fueron las más pacíficas entre 1948 y 1958.

Es importante admitir que Colombia vivía una época de cambios sociales y económicos: reducción de la violencia, ampliación de la educación elemental, y crecimiento de la economía tal y como se muestra en las siguientes gráficas.

**Gráfico 1. Crecimiento del PIB Colombia (% Anual)**

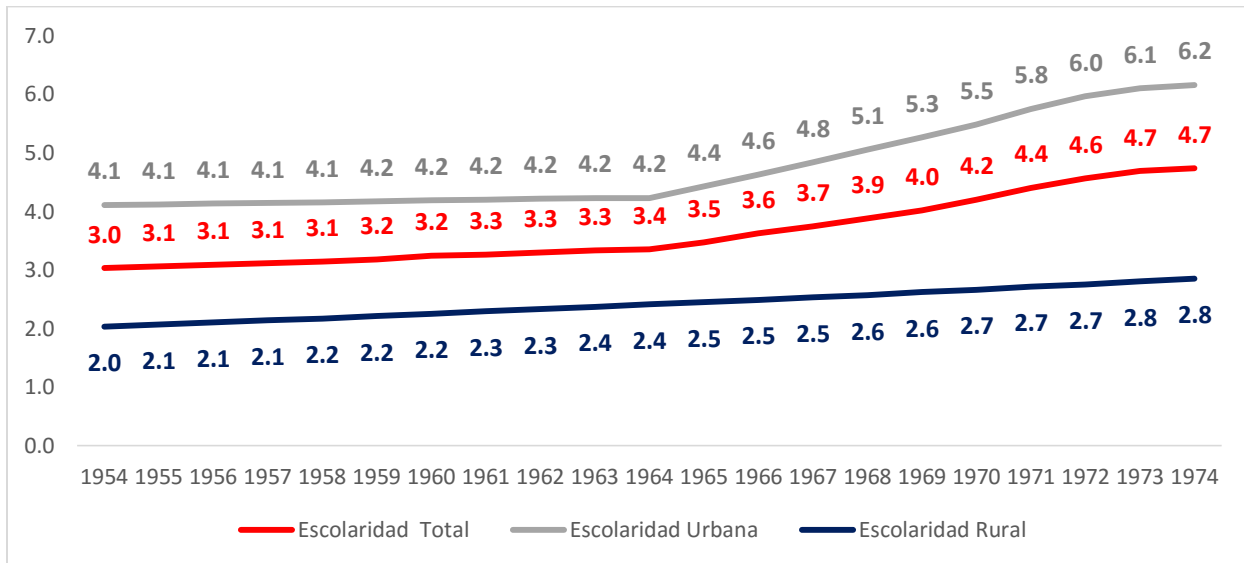


**Elaboración propia. Fuente:** (Banco Mundial, 2018)

El gráfico 1 muestra el porcentaje de crecimiento anual del PIB colombiano durante el Frente Nacional y se destaca un promedio de 5,52% el cual pudo haber sido más alto si no hubiera existido una reducción de 3,42% entre 1974 y 1975. El gobierno entre 1958 y 1962 dirigido por Lleras incrementó los aportes a la inversión en vivienda popular apoyado por el Instituto de

Crédito Territorial. A partir de 1964 se empiezan a ver resultados económicos y a finales de esta década el PIB se eleva su promedio y mantiene su crecimiento entre 5,93% y 7,67% anual.

**Gráfico 2. Tasa de escolaridad (Años promedio de estudio de la población)**



**Elaboración propia. Fuente:** (Departamento Nacional Planeación, 2014)

Durante el gobierno de Alberto Lleras se aprobó que la educación tuviera, al menos, el 10% del presupuesto nacional. Las ciudades ofrecían mejores oportunidades y se empezaron a llenar de barrios productos de la invasión, estas inversiones fueron apoyadas por el programa ‘Alianza para el progreso’ cuyas fortalezas fueron enfocadas a los planes económicos, sociales y políticos en toda América Latina. (Banco de la República, 2017)

Las buenas prácticas entorno a la educación mostró resultados con el paso de los años, sobre todo en las urbes, lo cual se vio reflejado en el número de años de estudio el cual creció anualmente en promedio el 10% durante El Frente Nacional.

A pesar de lo anterior, la política no avanzaba por el bipartidismo característico del Frente Nacional y un clericalismo radical, además, la severidad con la que se combatían las huelgas y desordenes resultaron en la pérdida de soporte político por parte de los grupos de izquierda, por ejemplo: el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) encabezado por Alfonso López Michelsen empezó a enfrentarse al Frente Nacional bajo un discurso enfocado en la revolución social en contra de las oligarquías y el imperialismo.

Aun cuando el bipartidismo no ofrecía oportunidades políticas a otros partidos, este periodo presidencial estuvo marcado por el progreso en lo social; la cooperación entre partidos no solo en el poder ejecutivo, sino también en el legislativo permitió concluir de forma positiva estas ideas lideradas por el gobierno de turno, además, las relaciones y la intención de reciprocidad entre los líderes conservadores y liberales eran cruciales para el éxito presidencial, teniendo en cuenta que la población colombiana esperaba mucho del liderazgo ejercido Lleras Camargo y su gabinete, así lo marcaban los resultados electorales.

### **3.3.2 GOBIERNO GUILLERMO LEÓN VALENCIA (1962 – 1966)**

El principal hecho histórico de este periodo presidencial es la ratificación de la ley 135 de 1961 sobre la Reforma Agraria en Colombia. Se debe resaltar que esta ley fue un punto importante en el desarrollo del conflicto armado en Colombia, pues sirvió como impulso para las organizaciones campesinas que luchaban por la recuperación de la igualdad en la tenencia de las tierras.

La intención de Carlos Lleras Restrepo como ponente y desarrollador de este proyecto tuvo ciertos vacíos que permitieron que gran cantidad de tierras que se expropiaron debían pagarse a precio de mercado pero no sucedió de esa forma y la complejidad del trámite no permitía que el

proceso fuera eficiente. La violencia fue, por lo tanto, la respuesta a la complejidad de cumplimiento que acarrea la reforma como institución.

“Históricamente el crecimiento de las economías ha ocurrido en el seno del marco institucional de políticas coercitivas bien desarrolladas [...] no observamos anarquía política en países de altos ingresos [...] resulta difícil sostener intercambio complejo si no se cuenta con un tercer elemento que haga cumplir por la fuerza los acuerdos” (North D. , 1990, pág. 27)

De acuerdo con el Neo Institucionalismo, la respuesta violenta y anárquica a los problemas de la reforma agraria hace más difícil la solución a los conflictos generados por este tema en particular, aunque la intención de Lleras Restrepo como impulsor de esta institución era imponer un nuevo orden a la tenencia de tierras y la economía agraria del país y aunque su visión era coercitiva pues su ideal estaba en la redistribución adecuada de tierras fue demasiado difícil hacer cumplir la norma y faltaron recursos políticos y judiciales que llevaran a cabalidad el cumplimiento de la ley 135 de 1961. No se logró ese “intercambio complejo” del que habla North en su institucionalismo, pues faltaron elementos que hicieran cumplir el acuerdo.

El Movimiento Revolucionario Liberal atraía una gran cantidad de personas provenientes de los centros urbanos del país, en su mayoría estudiantes e intelectuales que miraban con esperanza a Cuba y su revolución. No obstante, este partido estaba dividido en dos grupos predominantes: uno más radical con organizaciones juveniles en su mando que buscaban la revolución por medio de las armas y otro sector dirigido por López Michelsen con una posición más legalista, es decir, con una visión estricta del cumplimiento de las leyes.

Empero lo anterior, el electorado no estaba convencido de estas ideas revolucionarias aun cuando ya no se encontraba a gusto con el Frente nacional. Es notable la intención de los colombianos cuyo objetivo era seguir evitando los conflictos y enfrentamientos ideológicos. Los votantes, como actores en los procesos institucionales y principales afectados por sus consecuencias se comportaban de una forma racional ante la violencia y sus repercusiones sociales y económicas; en este punto, los colombianos preferían estabilidad.

### **3.3.3 GOBIERNO CARLOS LLERAS RESTREPO (1966 – 1970)**

El inicio de esta administración se distinguió por las protestas y la agitación social, aun y con todo lo que sucedía el pueblo votó por los moderados: el sector prudente del MRL liderado por López Michelsen y el candidato oficial, Carlos Lleras Restrepo. Este último representaba el imaginario reformista y gradualista propio del partido liberal, también personificó el desarrollo social y económico por vías capitalistas con proyectos y sensibilidad social todo ello con la intención de ganar el apoyo de la clase media y obrera del país.

(Melo, 2017) Aclara que las diferencias ideológicas marcadas en cada partido empezaron a forjar en el país ideales de diferente tipo en todos los sectores sociales; es decir, pocos grupos intentaban ponerse de acuerdo para conciliar y encontrar formas conjuntas que aportaran a la nación en la supresión de la pobreza, redistribución de la tierra, generación de empleo, etc.

Gracias a sus propuestas y a pesar de las diversas orillas ideológicas que enmarcaban al país, Lleras Restrepo fue elegido por una gran mayoría del electorado y gobernó con cierto poder de decisión, importante para un presidente con las presiones políticas del periodo que estuvo en el cargo, aunque el modelo constitucional de 1886 le impedía ciertas cosas y mostraba restricciones importantes.

Lleras Restrepo logró formar equipos de expertos sin compromisos con otros líderes políticos, sobretodo en instituciones de trascendencia económica como el Banco de la República, la Junta Monetaria y Planeación Nacional apoyados por instrumentos fundamentales incorporados en la Carta de la Reforma Constitucional de 1968. Es así como durante esta presidencia se hizo frente al deterioro de la balanza de pagos y diseñó el Estatuto - Cambiario por medio del Decreto 444 de 1967. (Caballero, 2009)

Por otro lado, se creó La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) para apoyar con fortaleza la reforma agraria de 1961. Con el tiempo, el partido conservador también se dividió en dos ramas: El primer sector denominado ‘Laureanismo’ era apoyado por grandes propietarios rurales y organizadores políticos enemigos de los liberales y del comunismo. Por otro lado estaba el ‘Ospinismo’ con grupos de apoyo urbanos era muy fuerte entre empresarios y campesinos cafeteros.

Estas elecciones, en particular, sirvieron para demostrar que no había diferencias reales en cuanto a propuestas entre ambos liberales y conservadores, esto debido a que cualquiera que estuviere en el poder debía acordar y transar con el otro; ni el MRL se salvaba de las críticas, pues ofrecía lo mismo: salud, educación, tierra y trabajo, reforma agraria y urbana; la única disimilitud estaba en el lenguaje revolucionario con el que se expresaba el partido y, de esa manera, se instaba al pueblo a una lucha social transmitida por las huelgas y protestas.

La cooperación era esencial pues permitía que las limitaciones formales ideadas por el gobierno de turno tuvieran menos costos de negociación a la hora de ser aprobado. La información era aquí demasiado importante, sin embargo, esto no llegaba en plenitud al actor más determinante de todo el mundo institucional: El electorado. (Melo, 2017)

Como consecuencia de lo anterior, los votantes dejaron de recibir mensajes políticos que los motivaran, todo pasó a ser parte de la misma maquinaria y las consecuencias fueron el aumento del abstencionismo durante votaciones y, así también, el clientelismo como atajo para llegar al poder. Este clientelismo se vio reflejado en los puestos y contratos que conseguían el apoyo necesario en el congreso o en las elecciones de presidencia, así se empezaron a financiar las maquinarias electorales.

Muchos recursos públicos fueron asignados a favor de ciertas personas para obras como acueductos, construcción de vías, instalación de conexiones eléctricas todo por el apoyo de la fuerza electoral. Esto debilitó las bases de la democracia que recién se intentó construir con el pacto de Sitges, la corrupción volvió a caracterizar la realidad política del país y la confianza hacia las limitaciones formales se vio afligida por ello.

A partir de 1968 la inflación empezó a incrementarse intempestivamente, lo cual resultó en complejos hechos económicos para el país y además, de los fracasos entorno a la reforma agraria, la exportación de productos agrícolas se volvió ineficiente; el costo de vida se incrementó y el General Gustavo Rojas Pinilla encontró lugar en la opinión pública argumentando que el Frente Nacional era el principal responsable de lo que sucedía.

Según Melo (2017) era claro que en 12 años de este periodo histórico no se habían cumplido las promesas con las que germinó aunque surgieron algunos aspectos positivos: Primero que todo, hubo una devaluación gradual desde 1967 que permitió acortar los ciclos de precios altos del café, lo cual permitió que muchos hacendados se enriquecieran con la exportación del producto agrícola. Así mismo la industria y, por ende, las importaciones crecieron las políticas fiscales empezaron a ser más responsables y se ejecutaron con miras a objetivos a mediano y largo plazo como los enfocados a la vivienda urbana y la ampliación del sistema educativo.

### **3.3.4 GOBIERNO DE MISAEL PASTRANA BORRERO (1970 – 1974)**

El preámbulo del gobierno se singularizó por unas elecciones en las que el partidario del Frente Nacional obtuvo el 60% de los votos y el General Gustavo Rojas Pinilla obtuvo el 40% de la aprobación del electorado, Misael Pastrana Borrero le ganó las elecciones por 70.000 votos.

Todo esto dio lugar a dudas, pues en la primera fase de los conteos se daba por ganador a Rojas Pinilla, pero el gobierno suspendió la divulgación de los resultados y al día siguiente se comunicó al país que Pastrana había sido el ganador.

Pastrana Borrero pertenecía al grupo ‘Ospinista’ de los conservadores, es decir, el ala moderada; teniendo en cuenta esto, enfrentó problemas con una guerrilla mucho más visible y más organizada debido a que su primer acto como presidente fue detener por completo la reforma agraria: en 1972 tanto el partido liberal como el conservador preocupados por la movilización campesina y su posible asociación con el auge guerrillero vieron más viable el ejercer presiones tributarias para lograr los objetivos que se implantar con la creación de la reforma agraria.

Con este gobierno nacieron las UPAC (Unidades de precio adquisitivo constante) cuyo valor estaba atado a la inflación, sus estrategias y políticas económicas enfocadas en el desarrollo urbano del país hacía atractivo el ahorro para vivienda, pues garantizaba una tasa de interés a los ahorradores. Este engranaje permitió que se financiaran viviendas en el país durante 25 años, con lo cual se produjo una rápida expansión de las ciudades.

Según Alarcón (2017) el sistema económico que nació con las UPAC permitía “dormir con la inflación”, es decir, las deudas de vivienda se reajustaban en unidades de valor constante y mientras la inflación estuviera moderada, la clase media podría responder ante las obligaciones financieras que respaldaban sus hogares por medio de hipotecas.

A partir de este gobierno la división interna de los partidos se incrementó aún más, aunque a partir de este, se les brindó a los gobiernos subsiguientes herramientas para ser muy exitosos en su manejo de la economía, a pesar de la dependencia de las exportaciones del café. Así mismo, el país empezó a crecer con dinamismo y el Estado amplificó poco a poco su tamaño lo cual se vio reflejado en el incremento del producto interno bruto. En este orden de ideas, se empezó a reforzar la tributación indirecta como los impuestos a las ventas, esta estrategia se evitaban conflictos con los empresarios y los sectores más adinerados del país.

#### **4. REFORMA AGRARIA. UN ANÁLISIS DESDE EL NUEVO INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO.**

La ley de reforma agraria se aprobó en 1961 y fue apoyada por el gobierno de Jhon F. Kennedy, presidente de EEUU entre 1961 y 1963, debido a su interés en promover gobiernos democráticos en la región pues ya era evidente la creciente relación que había entre la Revolución Cubana y el nacimiento de guerrillas comunistas en América Latina. Estas alianzas con el gobierno de Kennedy le otorgaron a Alberto Lleras la fama de ser un presidente colonialista e imperialista ante la opinión de la izquierda colombiana.

##### **4.1. OBJETIVOS DE LA REFORMA AGRARIA**

El objetivo principal giraba en torno a la estructura social del agro, la cual debía luchar por la equidad en la tenencia de las tierras y, así mismo, finiquitar la concentración de propiedad rústica. (Congreso de Colombia, 1961) Para cumplir lo anterior, se pretendía construir unidades de explotación que permitieran a los campesinos obtener beneficios económicos, además de ello, se crearían organismos que permitieran financiar tales proyectos productivos enfocados en los

minifundios. En consecuencia, se planeaba incrementar el volumen de exportación agrícola y ganadera para apoyar el resto de sectores económicos del país. Este progreso estaría respaldado por un avance en las técnicas agrícolas y el desarrollo tecnológico de las mismas.

La administración de Carlos Lleras Restrepo creó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) cuyo objetivo era buscar el apoyo de los campesinos. En zonas como Sucre, Cesar y otras, el latifundismo ganadero vio esto como una violación a su propiedad y todo esto se convirtió en un grupo de presión para los expropiadores, tanto así, que empezaron a presentarse acciones radicales y violentas por parte de campesinos influenciados por organizadores urbanos que buscaban ejecutar la forma por sus propias manos. (Melo, 2017)

Otros objetivos estuvieron enfocados a dotar de tierra a quienes no la poseían, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal. Además de fomentar la adecuada explotación de la tierra y su uso social mediante programas que provean distribución ordenada, se quería incrementar el volumen de producción agrícola y ganadera, aumentando la productividad de las explotaciones por medio de técnicas que mejor convenga a las tierras por su ubicación y características.

Todo lo anterior, se buscaba bajo condiciones en las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías, y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra.

## 4.2 LOS AGENTES Y SU MOTIVACIÓN

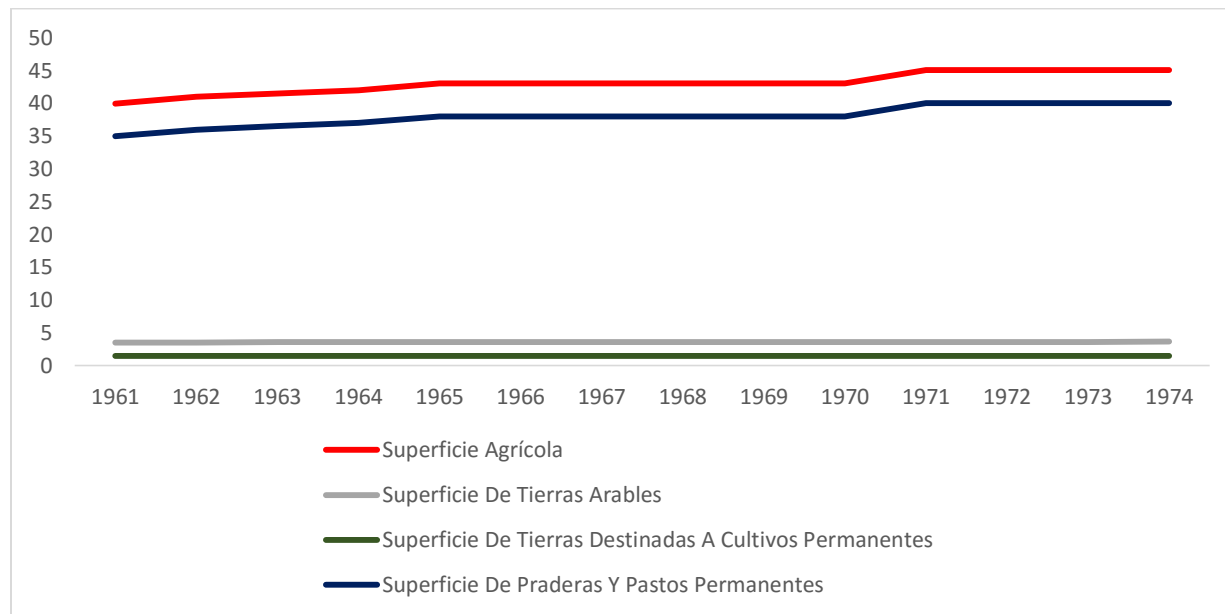
Los actores de la reforma tributaria, como grupos de interés en el tema desarrollado en ella, son indispensable a la hora de establecer la cooperación y la eficiencia de lo que se quiere institucionalizar pues los legisladores no logran lo planeado actuando solos, necesitan que los contratos sean cumplidos a cabalidad o, al menos, exista un ente de control que obligue a ejecutar lo pactado, eso sí, con unos costos más altos de lo que podría ser si existiera la capacidad de trasmisión perfecta de la información y, así mismo, la cooperación impecable entre los agentes que intervienen.

Carlos Lleras Restrepo, como líder de esta iniciativa, se preocupó por aportar a una sociedad más igualitaria por medio de una reforma agraria integral y moderna que acogiera recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO - ONUAA). Los objetivos estaban encaminados a solucionar los problemas laborales que surgían del manejo de tierras pues los campesinos (arrendatarios) empezaron a reclamar mejores condiciones que los dueños de la tierra empezaron a negar. Generalmente, al campesino se le ofrecía una pequeña porción de tierra para destinarlo al pan coger y se le asignaba una gran cantidad de hectáreas para la producción de cafetales u otros tipos de plantaciones; al final, el propietario del terreno pagaba una suma mínima que él mismo había fijado al campesino y el gran beneficiado de todo este proceso era el mismo terrateniente y dueño de la producción.

Además de la dificultad a partir de los arriendos de terrenos, había una inmensa cantidad de tierras sin cultivar y estas eran ocupadas por campesinos para explotarlas económicamente, pero el propietario acudía a las autoridades para expulsarlos de allí. En 1936 nació la ley sobre extinción de dominio, pero esta fue insuficiente, pues la falta de cooperación entre las diferentes

clases que se disputaban las tierras iba más allá del orden jurídico, ha sido siempre un problema económico y social, en igual medida. (Reyes, 2009)

**Gráfico 3. Usos del suelo en Colombia. (Millones de hectáreas)**



**Elaboración propia. Fuente:** (CEPALSTAT, 2020)

La gráfica 3 permite observar la cantidad de superficie agrícola desperdiciada entre 1961 y 1974 en Millones de hectáreas. En promedio, las tierras arables – bajo cultivos temporales – representaban el 8,3% de la superficie agrícola total y las tierras destinadas a cultivos permanentes – ocupan el terreno durante largos periodos – representaban el 3,39%.

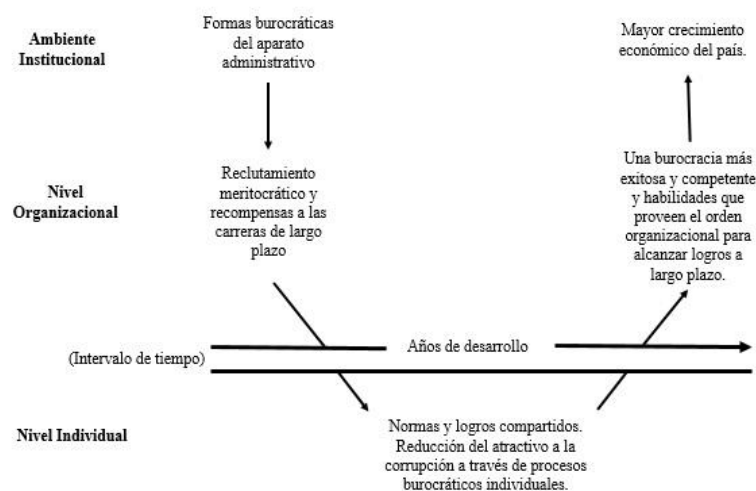
Los terratenientes y latifundistas empezaron a verse amenazados pues su poderío territorial podría disminuir como consecuencia de la ejecución de la redistribución dispuesta en la ley. De esta forma los campesinos y los grupos más vulnerables quienes fueron despojados de sus tierras desde tiempos de colonia, veían estas ideas redistributivas como una oportunidad para encontrar la solución a sus problemas económicos.

Los sindicatos agrícolas también empezaban a mostrar sus intereses y fortalezas para cambiar la situación del campesinado en el país, pues alegaban que aunque muchos agricultores que invadían terrenos e intentaban explotarlos económicamente lo hacían porque ese suelo pertenecía al Estado y no habían razones para ser evacuados ante las denuncias de las personas que alegaban que esa era su propiedad.

### 4.3 ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA

La estructura de gobernanza de las instituciones es importante para evitar el desorden a la hora de poner en práctica lo dispuesto en el órgano ejecutorio de las normas formales propuestas. Una correcta estructura ofrecerá herramientas de supervisión por parte de los agentes subordinados, además de ello, ofrece la posibilidad de apelar las decisiones de los entes superiores con el objetivo de velar y regular las intenciones de los individuos que ocupan tales jurisdicciones. (Weber, 2005)

**Figura 3. Modelo de Evan y Rauch: Efectos de la estructura burocrática Weberiana en el crecimiento económico.**



**Elaboración propia. Fuente:** (Evans & Rauch, 1999)

La figura 3 da a entender la importancia de la burocracia y el manejo jerárquico en las instituciones para dar forma y ejecutar adecuadamente los objetivos para lo que fue creada dicha institución. Como primera medida las formas administrativas del aparato burocrático – dentro del ambiente institucional – proveen formas de reclutamiento meritocrático y propende por carreras en el sector público cuyas fortalezas sean los conocimientos técnicos y la preparación profesional; así mismo, a lo largo del tiempo – años de desarrollo – se les ofrecía al nivel individual los efectos de los dos niveles anteriores - Institucional y organizacional – representados en las formas de organizar normas y objetivos que reducen la atracción a la corrupción.

#### **4.3.1 MECANISMOS MACRONIVEL**

Por medio del Capítulo II de (Congreso de Colombia, 1961) se creó el INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA como un establecimiento público con autonomía administrativa y patrimonio propio. Sus funciones como uno de los entes de gobernanza son:

- Administrar a *nombre del Estado* las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas.
- Administrar el Fondo Nacional Agrario.
- Clarificar situación de tierras al promover programas y proyectos de recuperación de tierras, facilitando de esta forma, la reforma de la estructura.

- Realizar programas de adquisición de tierras en zonas rurales, mediante negociación directa con los propietarios que las enajenen voluntariamente o decretar su expropiación. Además, se encargará de adelantar programas de redistribución, adjudicación y dotación de tierras a la población campesina en las parcelaciones y colonizaciones.

Cabe resaltar la responsabilidad de alto nivel que recae sobre el INCORA y sus directivos. Aun así, en el artículo 4 se le permite al Instituto delegar funciones a entidades administrativas que pudieren cumplir a cabalidad, todo con autorización de la Junta Directiva y aprobación del Ministerio de Agricultura. Lo anterior permitiría al INCORA deshacerse de compromisos a la hora de rendir cuentas ante agentes judiciales que propendan por la adecuada ejecución de la ley.

Las ambigüedades de este tipo no transmiten una subordinación estricta en cuanto a sus mecanismos de burocratización y de rendición de cuentas, tampoco procuran por la claridad de que esa 'Transferencia de obligaciones' a otras entidades públicas sea por medio de un proceso que garantice el cumplimiento a través de altos niveles de preparación y métodos profesionales que sean más eficientes de los que puede ofrecer el INCORA.

A diferencia de lo anterior, el modelo Weberiano de la burocratización las decisiones como la descrita en el artículo 4 de la ley, se da por meritocracia de contratación en el que se tengan en cuenta los objetivos de desarrollo; así mismo, se reducen la tentación de corrupción y con el tiempo va creciendo la credibilidad de la administración pública. (Nee, 2005)

**Tabla 3. Junta directiva del INCORA. Responsables elección.**

<i>Responsable elección</i>	<i>Organizaciones con representante</i>
<i>Escogidos por presidente de la república</i>	Caja de crédito agrario, industrial y minero Instituto nacional de abastecimientos Instituto Geográfico Agustín Codazzi Cooperativas Agrícolas Sociedad de Agricultores de Colombia Confederación Colombiana de Ganaderos Miembro del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas
<i>Arzobispo Primado de Colombia</i>	Organizaciones de Acción Social Católica
<i>Escogidos por sus respectivas cámaras</i>	Dos Senadores Dos Representantes a la Cámara

**Elaboración propia. Fuente:** (Congreso de Colombia, 1961)

La tabla 3 nos permite concluir que el 58% de la junta directiva era elegido por el presidente de la República, es decir, no había total independencia por parte de las organizaciones representantes para que eligieran al único líder que llevaría sus preocupaciones y propuestas al ente más importante en la ejecución de las políticas agrarias del país.

El tercer Mecanismo Macronivel construido a partir de la ley 135 de 1961 fue El Fondo Nacional Agrario, el cual tendría asignación presupuestal por parte de la Tesorería General de la República, administrada por el Banco de la República: organismo que tendrá la responsabilidad de abonar diariamente al Fondo el 2,8% del valor recaudado del impuesto a las importaciones. El uso de este fondo para endeudamiento externo e interno solo requería para su validez la aprobación del Presidente de la República, previa favorabilidad del Consejo de Ministros. (Congreso de Colombia, 1961)

La importancia de este Fondo radica en su fortaleza de financiación al cumplimiento de los fines de la ley, los bonos agrarios, las donaciones y auxilios provenientes de personas naturales y

jurídicas; además de la recepción de sumas que el INCORA reciba en pago de las tierras que enajene. Por todo lo anterior, este punto en particular debía tener un sistema de contrapesos o, al menos, que sus ejecuciones presupuestales fueran revisados en conjunto con la Junta Directiva del INCORA para que se validaran de la mejor manera y se propendiera por el uso adecuado de esta herramienta.

#### **4.3.2 MECANISMOS MICRONIVEL**

El Mecanismo Micronivel más importante de la Reforma Agraria se trata de la creación de Unidades Agrícolas Familiares, las cuales beneficiarán a los pequeños productores y los campesinos beneficiarios recibirían asesoría técnica y jurídica necesarias para la constitución de empresas comunitarias. Es importante aclarar que se llamará Unidades Agrícolas Familiares – según la ley – la explotación de un fundo que dependa directamente de una misma familia compuesta por el jefe de hogar y su cónyuge y/o por parientes de hasta segundo grado de consanguinidad.

Cabe aclarar que la extensión de estas Unidades no podrán superar las 22 hectáreas por parcela, pero se podría aumentar la extensión de acuerdo a las características del fundo. Este mecanismo, en particular, es uno de los puntos a destacar de la Reforma Agraria, pues le da a los campesinos – como agentes que participan de la Reforma como Institución – herramientas y acciones orientadas a cumplir con los intereses individuales.

Acompañado de las Unidades Agrícolas Familiares, se especifica un segundo Mecanismo Micronivel denominado ‘Parcelaciones’, detallado en el capítulo XIV de la ley. El artículo 81, en particular, que estas ‘Unidades Agrícolas Familiares’ que se constituyan en zonas de parcelación

– con reglamentaciones especiales de explotación que sirvan como pilotos tecnológicos – serán entregadas, de forma prioritaria, a personas de escasos recursos por adjudicación administrativa.

No solamente los campesinos serían beneficiados por lo anterior. También los empresarios agrícolas – como agentes de la Reforma Agraria - podrían solicitar al INCORA una serie de ‘Parcelaciones Voluntarias’, cumpliendo con las siguientes condiciones: Tener actividades agrícolas vigentes – comprobadas por certificaciones de renta que demuestren actividad económica – que se compongan de actividad con maquinaria propia en tierras arrendadas apoyada por profesionales de agronomía y veterinaria.

Un tercer Mecanismo Micronivel enfocado a cumplir con los intereses individuales del campesino y sus redes organizacionales - como agente de la Reforma Agraria – es la creación de Organismos Locales de la Reforma y Asociación Campesina. Esto quiere decir que en cada sede regional que tenga el INCORA, funcionaría un comité Consultivo Regional que transmitiera al Instituto las problemáticas sociales derivadas de los inconvenientes agrarios y las necesidades de la comunidad en materia de: Servicios Públicos, dotación de tierras, necesidades de crédito y apoyo estatal, entre otros.

### **4.3.3 SEGUIMIENTO Y CONTROL A LA REFORMA**

Una de las vías de seguimiento creado en (Congreso de Colombia, 1961) trata del CONSEJO SOCIAL AGRARIO, el cuál actúa – conforme a la ley – como órgano consultivo del gobierno y del INCORA, examinando las actividades desarrolladas por el instituto y formulando las observaciones que estime convenientes. Estas funciones obligan al CONSEJO a estudiar la

política agraria del país y proponer medidas para dar soluciones a los problemas sociales y económicos que giren en torno a ello.

**Tabla 4. Junta Directiva Consejo Social Agrario. Responsable Elección.**

<i>Responsable elección</i>	<i>Organizaciones con representante</i>
<i>Presidente de la república</i>	Ministro de agricultura Ministro de educación nacional Ministro de trabajo y seguridad social Ministro de Salud Pública Ministro de Obras Públicas Jefe Departamento Nacional de Planeación Dos Representantes Org Trabajadores Rurales
<i>Congreso Nal. Cafeteros</i>	Gerente General Federación de Cafeteros.
<i>Coop. Agropecuarias</i>	Representante Cooperativas Agropecuarias
<i>Sociedad Agro. Colombia</i>	Un representante Sociedad Agricultores de Colombia
<i>Federación Nal. Ganaderos</i>	Un representante Federación Nacional Ganaderos

**Elaboración propia. Fuente:** (Congreso de Colombia, 1961)

La tabla 4 permite concluir que el 66,6% del CONSEJO SOCIAL AGRARIO, como ente que pretendía dar equilibrio a la ejecución de la Reforma Agraria, era nombrado por el Presidente de la República. Además de ello, la Secretaría Técnica del Consejo estaría a cargo del INCORA (Instituto en el que El Presidente de la República elegiría el 58% de la Junta Directiva) y el Gobierno Nacional reglamentaría la manera como se llevara a cabo la elección de los miembros del Consejo. Es visible lo poco supervisadas que estarían las decisiones a cargo del Gobierno Nacional por un sistema de contrapesos necesario para que exista un proceso burocrático efectivo y eficiente. (Weber, 2005)

Para compensar lo detallado anteriormente se crearon los procuradores agrarios, como agentes judiciales de la reforma, designados por el Procurador General de la Nación; estos procuradores

debían intervenir, a nombre del Ministerio Público, en los conflictos que pudiesen presentarse entre colonos que pretendan estar ocupando tierras baldías y quienes aleguen títulos de propiedad sobre estas con el objetivo de clarificar la defensa legítima del que protege su propiedad con argumentos válidos. Además de lo anterior, los procuradores debían velar porque las adjudicaciones, ventas, arrendamientos o dotaciones ejecutadas por parte del INCORA estuvieren dentro de las disposiciones generales de las leyes vigentes.

Estos procuradores debían cumplir con las calidades exigidas por parte de los Fiscales de los Tribunales Superiores. Sin embargo, su número y asignación serían de acuerdo a lo que determine el Gobierno Nacional, aprobado por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

El esfuerzo por incluir agentes de control y elaborar el seguimiento judicial para el cumplimiento de la ley no clarifica la existencia de sistemas de información que puedan usar los procuradores como herramientas de decisión para imponer castigos en contra de quienes violen los acuerdos generados.

Así pues, no existían incentivos claros para hacer regir la ley, los cuáles eran demasiado importantes para reducir los costos de transacción – costos por esconder información (Ex ante) y Costos de monitero (Ex post), ambos asociados con la pérdida de credibilidad moral (Sykuta & Cook, 2001) – inherentes a la baja capacidad de cooperación que habría entre los arrendatarios, terratenientes y el campesinado apoyado por los sindicatos agrarios del país.

En conclusión la falta de mecanismos que proporcionaran información para aplicar castigos y la falta de promoción de incentivos a los procuradores que apliquen los castigos no permitió el adecuado funcionamiento de la ley.

#### **4.4 EJECUCIÓN DE LA LEY – LIMITACIONES FORMALES**

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) fue creado con el objetivo de planear y ejecutar lo escrito en la reforma, es decir, sus funciones estaban encaminadas a administrar en nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, ejecutar acciones que de acuerdo a las leyes que contemplan la indebida apropiación de tierras baldías, también administraba el Fondo Nacional Agrario y clarificaba la situación de tierras desde el punto de vista de su propiedad promoviendo y ejecutando conjuntamente con otros organismos la construcción de vías y herramientas para la parcelación justa y productiva de los terrenos baldíos.

Alrededor del INCORA giraban organismos que generaban y protegían procesos a favor de la ley 135 de 1961. Por otra parte, el Ministerio de Agricultura destinaría una parte del presupuesto para que INCORA y sus organismos adscritos hicieran uso y ejecutaran proyectos en torno al desarrollo del agro.

Con el capítulo VII de la ley sobre la extinción del dominio sobre tierras incultas se pretendía que los propietarios de fundos con extensiones superiores a dos mil (2.000) hectáreas presentaran al INCORA el certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos y copia del título registrado que acredite los derechos de dominio sobre dicho fundo y aunque este tipo de solicitudes también podía trasladarse a personas con menos cantidad de tierra en su propiedad permitía que los grandes terratenientes estuvieran obligados a certificar sus dominios ante las autoridades.

Lo anterior mostraba un gran avance, pues si el dueño de tal extensión a documentar estaba dispuesto a probar actividad económica sobre ella, eso debía ser detallado por inspección ocular en la cual los peritos indicaran el estado del terreno y si no hay actividad económica para

comprobar por medio de esta vía, se tendría que demostrar actividad económica y declaración de renta que lo manifestase. Estas vías de examinación fueron lentas y no se cumplieron como debían.

En el capítulo VIII de la ley sobre baldíos nacionales se da límite legal a las adjudicaciones que llegase a ejecutar el INCORA, es decir, entrada en vigencia le ley no se podrían hacer adjudicaciones por más de 450 hectáreas por persona natural o representante de cooperativas y aunque este límite se puede ampliar, el máximo sería de 1.000 hectáreas por persona o representante de acuerdo a unas características especiales del baldío en cuestión.

Para que las personas pudieran entrar en el proceso de adjudicación y uso de las tierras debían comprobar lo siguiente: a los predios se le han realizado mejoras tales como cercas, casas de habitación, regulación de corrientes hidráulicas, obras de desecación, etc. Además, que se han ocupado regularmente con ganado de acuerdo a las características del terreno en cuestión. El mantenimiento de tal ganado debía ser comprobado por medio de visita ocular y declaraciones de renta que demostrasen la actividad económica que haga parte del patrimonio.

Aunque se podría considerar que esta ley es permisiva en ciertos aspectos, está claro que se buscaba acelerar el proceso de certificación y apropiación de las tierras, teniendo en cuenta que de esta manera hay mayores oportunidades de obtener créditos por parte de entidades de fomento para la explotación agrícola de los terrenos.

Otra manera de cuidar que una sola persona pudiese obtener predios nacionales por todo el territorio y que los terratenientes aprovecharan de alguna forma esta ley para expandir sus propiedades se originó con el artículo 37 cuyo objetivo era evitar la adjudicación de terrenos baldíos nacionales a personas naturales o jurídicas de cualquier índole que fueren propietarias de

otros predios rurales y esa suma de áreas superficiarias que tuvieran a nivel nacional no podían superar los límites adjudicables de 1.000 hectáreas o 2.000 en casos especiales y sustentados ante el INCORA.

Cabe resaltar que el 50% de los pagos o compensaciones que hicieran a la nación o al INCORA, en virtud de la adjudicación de un baldío nacional serían transferidos al municipio donde se encuentre el baldío adjudicado. Esto hubiese permitido a los gobiernos locales obtener regalías sobre los procesos realizados en sus delimitaciones.

No menos de un 70% de los terrenos baldíos sobrantes se destinaría a la creación de unidades agrícolas familiares que serían asignadas gratuitamente a trabajadores pobres o de escasos recursos; con apoyo de los organismos adscritos al INCORA, estos campesinos beneficiarios de esta parte de la ley obtendrían ayuda para explotar económicamente el terreno que le entregasen.

El aprovechamiento de estas unidades agrícolas debían estar a cargo de una misma familia compuesta por el jefe de hogar y su cónyuge, compañero o compañera, o por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil y aunque la extensión máxima de este tipo de parcelas debían ser de 22 hectáreas por grupo familiar, el INCORA tenía la posibilidad de extenderlas si lo viese necesario.

## **5. CONSECUENCIAS DE LA NO COOPERACIÓN FRENTE A LA EJECUCIÓN DE LA LEY**

Tal y como se expuso en el apartado 3.2, la violencia como respuesta a la baja eficiencia de las limitaciones formales es recurrente en la historia de Colombia. Esto es el resultado del enfrentamiento entre limitaciones formales creadas para equilibrar las consecuencias del

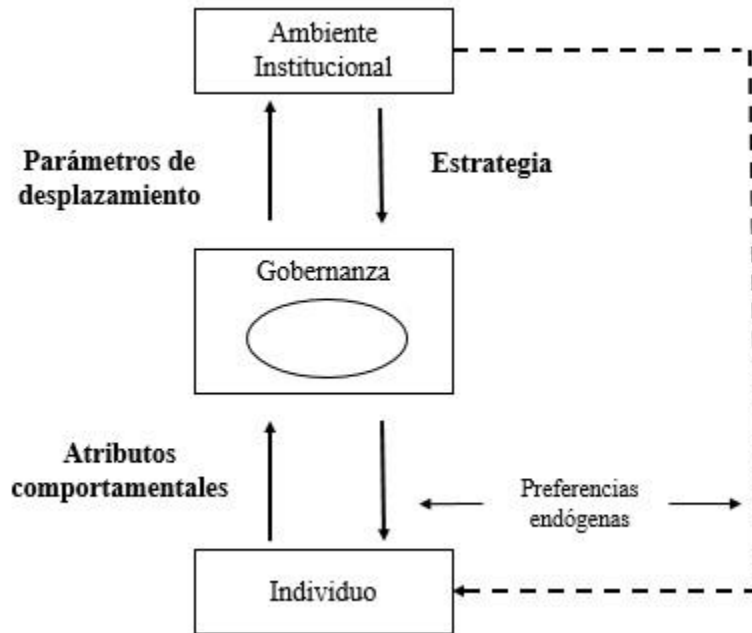
latifundismo y las limitaciones informales forjadas en la personalidad y cultura colombiana construida a partir de los tiempos de colonia española.

El origen de los conflictos agrarios se hizo evidente ante los dirigentes públicos desde el siglo XIX y tales desmanes se resumen en establecer cuáles eran las tierras de propiedad del estado y cuáles habían pasado a ser de propiedad particular en forma legítima. Durante el gobierno de Olaya Herrera en 1930 se intentó buscar solución a estos desmanes provenientes de los desórdenes del agro en el país, sin embargo, la intención alcanzó para, tan solo, crear una comisión que se hiciera cargo del tema pero no hubo aportes concretos. Con el gobierno de López Pumarejo se dio un paso importante: Se empezó a aceptar que las tierras pertenecían al Estado hasta que se demostrara lo contrario; sin embargo, los grandes terratenientes no acataron mucho esta idea.

La Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario de la Contraloría General de la República en 2005 evaluó la gestión de la reforma agraria en el país y llegó a las siguientes conclusiones:

- Después de 42 años no cumplió con el propósito de redistribución de tierra.
- Después de 42 años, La Reforma Agraria solo ha beneficiado al 11% de las familias potenciales estimadas por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola – CIDA – a principios de los años 60, calculadas en 961.000.
- La Reforma Agraria, como principal soporte de desarrollo rural, no ha contribuido al mejoramiento económico y social de la población campesina.
- La Reforma Agraria no se expresó ni en la modernización productiva, ni en el logro de bienestar económico y social de las familias campesinas beneficiarias. (Contraloría General de la República., 2005)

**Figura 4. Un modelo de la nueva economía institucional.**



**Elaboración propia. Fuente:** (Williamson, 1994)

En la figura 4 se presenta un modelo en el que el ambiente institucional está conformado por las reglas de juego. Las flechas hacia abajo expresan que ante una modificación de los parámetros generales del ambiente institucional – derechos de propiedad, cambios legales, entre otros – se alteran los costos de transacción y hay cambios en la gobernanza, la burocracia o en los esfuerzos de las firmas para presionar el gobierno.

Lo interesante del modelo es que, en la parte inferior, se incluye un agente cuyas características comportamentales – siguiendo el interés propio – están detrás de muchos de los costes de transacción que las estructuras de gobernanza buscan deben controlar. En nuestro análisis, tanto los campesinos y las uniones entre ellos para presionar la ejecución de la reforma agraria, como los terratenientes poderosos que buscan impedir la ejecución de la misma hacen parte de los

agentes que componen este sistema y ambos, tienen repercusiones en la estructura de gobernanza.

“El periodo final de La Violencia estuvo marcado por proliferación de pandillas de bandoleros que solaron las regiones cafeteras y las vertientes andinas, despoblaron regiones y ejercieron dominios locales fundados en el terror, sin que el gobierno central pudiera contenerlas. Al mismo tiempo, campesinos apoyados por dirigentes liberales y comunistas crearon guerrillas en los Llanos Orientales y el sur del Tolima, como defensa contra la persecución desatada contra ellos por la policía oficial y las bandas de “pájaros”, matones al servicio del Gobierno y del Partido Conservador, desde comienzos de los años cincuenta.” (Reyes, 2016, pág. 51)

Entre 1959 y 1963 muchos líderes, incluso, antiguos comunistas, estaban decepcionados de las directrices de sus partidos creían que la revolución armada era importante para llegar al poder. Esto generó sublevaciones en territorios urbanos y rurales, es así como las insurrecciones fueron una característica muy importante de este periodo pero éstas fueron derrotadas y sus fundadores, que muchas veces no tenían fortalezas combativas, fueron asesinados o exiliados.

El gobierno empezó a someter esos grupos insurgentes a partir de 1964 después de varios ataques a la policía y a grupos civiles, de tal forma que líderes como Álvaro Gómez Hurtado apoyarían con fortaleza el gobierno de Valencia (1962 – 1966) para la recuperación de *Las Repúblicas Independientes*.

En 1964, un violento ataque militar se ejecutó en Marquetalia en contra de organizaciones campesinas y, por medio del cual, se dio inicio a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Sin embargo, fue 1966 el año en el que se asociaron formalmente al partido comunista y forjaron sus objetivos alrededor de la protección de los campesinos y la toma del poder por medio de las armas. (Guzmán, Fals, & Umaña, 2005)

Sin embargo, tiempo después se separaron por desmanes de la violencia y la disidencia acusaba al partido comunista de “revisionista”, es decir, denunciaban que el partido había abandonado o traicionado la variante más pura del marxismo, además, lo consideraban como enemigo de la revolución se acuña el término “Mamerto” para referirse en tono cómico y burlesco a los comunistas acomodados con el sistema político y que no se arriesgaban a la lucha armada.

Cabe resaltar que entre 1966 y 1986 la mayoría de marxistas creyeron posible la Revolución y que podían tomar el poder por las armas porque el sistema estaba condenado a desaparecer (por sus contradicciones). Es por ello que la lucha en los campos era la preparación para cuando la crisis política fuera inevitable y allí tomaran la oportunidad de llegar al poder y cambiar el rumbo de la sociedad colombiana.

Algunos grupos de izquierda abandonaron ese reformismo implantado por la administración de Alberto Lleras Camargo, pues provenían esas ideas de un sistema capitalista y no lo aceptarían así estuviera enfocado al mejoramiento de la calidad de vida de las clases sociales más necesitadas.

Desde este punto de vista, algunas partes de la clase política marxista no iba a apoyar ideas de reformismo social así estuvieran encaminadas al desarrollo de la sociedad por el mero hecho de que su origen tuviera raíces de derecha o conservadoras, esta falta de cooperación no permitiría a

las clases dirigentes obtener avances significativos para los colombianos y cuando las reglas formales están en desacuerdo con los intereses y la identidad de los individuos en grupos muy unidos, la hipótesis de maximización de bienestar predice el surgimiento de normas de oposición que facilitan, motivan y gobiernan la acción de los individuos en esos grupos. (Nee, 2005)

Otro punto a destacar estaba en que, a diferencia del resto de países latinoamericanos, en Colombia había un sistema democrático con defectos y los socialistas denunciaban tales imperfecciones, no ayudaban a mejorarla: invitaban a la abstención electoral y predominaba la lucha armada, sin embargo, el pueblo era atraído por los partidos tradicionales, que prometían reformas menores pero cercanas.

La imposibilidad de corregir la falta de cooperación entre los líderes políticos del país no permitió generar acuerdos ni oportunidades. De una supuesta cooperación hubieran resultado reformas y avances muy positivos, pues tan solo los líderes de cada partido debían tener la voluntad de hacerlo, es decir, no existiría el obstáculo que nacería del generar un acuerdo entre miles de colombianos.

Es preciso señalar que era difícil sostener esa capacidad cooperativa teniendo en cuenta lo opuestos y heterogéneos que eran los grupos políticos del Frente Nacional: no interactuaban ni tomaban decisiones teniendo en cuenta puntos de vista ni señalamientos del partido contrario, no compartían información valiosa (ante la posibilidad de poseerla) y accedían a la violencia para dar solución a los conflictos políticos e ideológicos. Esto puede ser explicado por los estudios sociológicos que ha realizado García Villegas (2017), en el que detalla las costumbres que tomamos del pueblo español desde la conquista y entre ellas encontramos que el honor, para estas personas, era más importante que la riqueza, es decir, las apariencias compartían un lugar

especial en su diario vivir así como el sentirse superiores y que otras personas les sirvieran, esto los ayudaría a posicionarse dentro de la nobleza y subir en la escala social.

Con lo anterior, la cooperación ha resultado imposible y las costumbres estarían por encima de las coacciones formales que se construyan para unir a la población colombiana alrededor de un mismo objetivo económico, social y político. Esta conducta poco altruista del colombiano hace que sea egoísta ante los intereses del grupo, por ello, es imposible hacer intercambios y cooperación entre diferentes grupos políticos y sociales. Es claro que este tipo de características no solo se ven en Colombia, sin embargo, históricamente el progreso social y económico de ciertos países como EEUU ha estado relacionado con políticas coercitivas bien desarrolladas, es decir, no se observa anarquía política.

En 1967 aparecieron las guerrillas de orientación pro china, el Ejército Popular de Liberación (EPL) caracterizada porque sus filas estaban integradas y fueron creadas por expulsados y disidentes del partido comunista que habían fundado el partido comunista marxista leninista.

Con el gobierno de Pastrana Borrero se vuelve más evidente que la violencia entre Liberales y Conservadores había desaparecido, pero como consecuencia de la desaparición de las guerrillas revolucionarias se presentaron acciones agresivas que peleaban por la desaparición de la reforma agraria como principal voluntad del gobierno. Otro aspecto que llevó a la revolución es que muchos jóvenes que querían participar no veían opciones en partidos diferentes a los conservadores y liberales, era injusto para ellos pertenecer a un grupo en el que no se compartían sus ideologías.

Claramente, La Reforma Agraria en Colombia confronta las élites terratenientes tradicionales y la clase política burguesa en ascenso, más claramente apreciable a partir del Frente Nacional.

(Jiménez Solano, 2012) Y no cumple con los cuatro objetivos multidimensionales de las reformas agrarias en el mundo que propone (García A. , 1973):

- Transformación social del campesinado: Forjar una nueva estructura campesina integrada y emancipada de las formas de separatismo o exclusión.
- Construcción de un nuevo empresariado agrícola, el cual debe superar definitivamente la condición límite de colonos, minifundistas, comuneros y pequeños aparceros formando una nueva economía.
- Formación de un nuevo sistema nacional e internacional de intercambio.
- Formación de un nuevo sistema político, abierto, incluyente y democrático, donde los diferentes sectores sociales puedan tener participación y representación efectiva en la toma de decisiones del Estado.

## 6. CONCLUSIONES

Desde la época de la colonia, se destacan las características y el poderío terrateniente en el manejo y la distribución de las tierras. Con ello, existieron una clase de limitaciones formales e informales que propendían por el bienestar económico de quienes accedían a los cargos de poder en las pequeñas y grandes ciudades.

Estas formas de poder se trasladaron de generación en generación y el siglo XX siguió llevando el lastre de estas coacciones políticas. Es así como, el agro y la Violencia, a lo largo de la historia de Colombia, han mantenido una relación cercana y aunque sea casi imposible vincular una causalidad directa entre ellas – los orígenes de los conflictos en Colombia es y seguirá siendo tema de debate entre académicos y políticos – es posible comprobar que existe una atadura entre ambos fenómenos proveniente del colonialismo.

Por otro lado, El Frente Nacional – como periodo histórico y político del país, comprendido entre 1958 y 1974 – fue el resultado de, aproximadamente, 20 años de violencia partidista y de procedimientos electorales deficientes utilizados para llegar al poder, los cuales evidenciaban pocos avances en la transformación institucional, necesarios para luchas contra la inequidad social y la proliferación del poder político proveniente de élites sociales muy específicas dentro del país.

Estos acontecimientos que derivaron en conflictos tuvieron orígenes en las falencias de diversas instituciones del país: Laboral, Agropecuario, Justicia y organización burocrática. Además, estas imperfecciones democráticas fueron caldo de cultivo para que, aquellos que no se sintieran protegidos por las decisiones gubernamentales acudieran a las armas para luchar por lo que creían eran sus derechos.

Así mismo La Reforma Agraria de 1961, creada en el contexto frente nacionalista, en términos generales, tenía la buena intención de crear limitaciones formales entorno a los derechos de propiedad, política de tierras y redistribución de las mismas entre campesinos y terratenientes con el objetivo de impactar de forma positiva la realidad social, económica y política del país. Lo anterior, se quería forjar a partir de la construcción de unidades de explotación en las que los campesinos tendrían la oportunidad de favorecerse económicamente y, de esta forma, incrementar el volumen de producción y exportación agrícola. Por estas iniciativas, los terratenientes empezaron a ver amenazada su propiedad privada y a generar acciones violentas y radicales a partir de la creación de la reforma

A pesar de las buenas intenciones en la construcción de la reforma, se debe resaltar que en las estructuras de gobernanza, esenciales para la adecuada ejecución de la ley, presentó ciertas falencias tanto en sus mecanismos macro y micronivel. En cuanto a los mecanismos macronivel, se determina que el INCORA podía delegar funciones administrativas a los entes que consideraba competentes para la resolución de las mismas, con ello se podía deshacer de compromisos fundamentales a la hora de rendir cuentas ante los entes judiciales. Además de ello, la junta directiva del INCORA era escogida, en un 58% por el presidente de la república sin una claridad en el sistema de meritocracia y burocracia, esencial en el adecuado funcionamiento institucional de la reforma.

Por otra parte, en cuanto a los mecanismos micronivel, cabe rescatar que las unidades agrícolas familiares beneficiarían a los pequeños productores y recibirían asesoría técnica por parte del INCORA. Asimismo, se crearían 'Parcelaciones', las cuáles tendrían reglamentaciones especiales de explotación cuya finalidad sería el pilotaje procedimientos especiales y tecnológicos innovadores.

Por último, el seguimiento y control regional a la reforma estaría liderado por el Consejo Nacional Agrario. Sin embargo, el presidente de la república sería el responsable de elegir el 66% de la junta directiva lo cual tampoco permitía la adecuada burocratización a la hora de responder por la ejecución de la ley.

En consecuencia, sus fallos alrededor de la ejecución burocrática, ejecución y seguimiento judicial, permitió que se impidieran la obtención de buenos resultados en la mayor parte del territorio colombiano y la inequidad social y económica se siguiera ahondado por medio de una institucionalidad retrógrada y atrasada. Considerando lo anterior, el fracaso de la Reforma Agraria de 1961, a pesar de estar respaldada por la Ley 1 de 1968 y ser prioridad en la agenda del Gobierno de Lleras Restrepo, fue una de las razones por las cuales la ANUC y diversas uniones entre campesinos buscaran por fuerza propia ejecuciones de la Ley en muchos territorios rurales del país.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, O. (2017). *Red Cultural del Banco de la República en Colombia*. Obtenido de <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-201/el-frente-nacional>
- Ávila, A. (2019). *Detrás de la guerra en Colombia*. Bogotá D.C.: Editorial Planeta Colombiana S.A.
- Banco de la República. (2017). *Banco de la República Cultural*. Obtenido de <https://www.banrepcultural.org/coleccion-bibliografica/especiales/alberto-lleras-camargo>
- Banco Mundial. (2018). *Banco Mundial*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CO>
- Caballero, C. (01 de Agosto de 2009). *La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX*. Obtenido de Revista de estudios sociales: <https://journals.openedition.org/revestudsoc/15832>
- Caicedo, A. (29 de Agosto de 1991). *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-145142>
- Centro de Pensamiento Sergio Arboleda. (Julio de 2015). Cuadernos del centro de pensamiento No. 12: *Violencia política en los años 30: del Capitanejo a Gachetá*. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- CEPALSTAT. (2020). *CEPAL Naciones Unidas*. Obtenido de [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)
- Coase, R. (October de 1959). The Federal Communications Commission. Virginia, United States of America.
- Coase, R. (October de 1960). The Problem of Social Cost. Virginia, United States of America.
- Coase, R. (May de 1998). The New Institutional Economics. United States Of America.
- Cock, J. (15 de Julio de 2016). *Reforma y contrarreforma agraria*. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16646248>

- Congreso de Colombia. (20 de Diciembre de 1961). Ley 136 de 1961 sobre reforma social agraria . Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia.
- Congreso de Colombia. (Marzo de 2011). *Unidad de Víctimas*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ley-1448-de-2011/13653>
- Contraloría General de la República. (9 de Junio de 2005). Gestión y resultados de la reforma agraria en Colombia. Contraloría delegada para el sector agropecuario. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia.
- Departameteo Nacional Planeación. (30 de Julio de 2014). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/estudios-economicos/Paginas/estadisticas-historicas-de-colombia.aspx>
- Dorner, P. (November de 1972). Land Reform and Economic Development. Baltimore, Estados Unidos de América.
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth.". United States of America.
- Franco Cañas, A. M., & De los Ríos, I. (2011). Reforma Agraria en Colombia: Evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia.
- Franco, A., & De los Ríos, I. (30 de Diciembre de 2011). Reforma Agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia.
- García, A. (1973). *Sociología de las Reformas Agrarias en América Latina*. Bogotá D.C.: Ediciones cruz del sur.
- García, M. (2017). *El orden de la libertad*. Bogotá D.C.: Ediciones Fondo de Cultura Económica SAS.
- Guzmán, G., Fals, O., & Umaña, O. (2005). *La violencia en Colombia*. Bogotá D.C.: Penguin Random House.
- Jiménez Solano, A. R. (2012). *Política agraria y postración del campesinado en Colombia*. Bogotá D.C.: Ecoe Ediciones.
- Lecours, A., & Béland, D. (Marzo de 2013). The Institutional Politics of Territorial Redistribution: Federalism and Equalization Policy in Australia and Canada. Quebec, Canada. Obtenido de Société québécoise de science politique: <https://www.jstor.org/stable/43298124>
- Ley 135 de 1961 Sobre reforma social agraria. (20 de Diciembre de 1961). Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia.
- Ley 200 de 1936 Sobre régimen de tierras. (1936). Bogotá D.C, Cundinamarca, Colombia.
- Lleras, C. (28 de Abril de 1989). Problemas de la reforma agraria y del derecho agrario. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia.
- Melo, J. (2017). *Historia Mínima de Colombia*. México D.F.: Turner publicaciones.

- Muñoz, C., & Suescún, M. d. (Diciembre de 2011). Memorias de las décadas de 1930 y 1940 en Colombia. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia.
- Nee, V. (2005). The New Institutionalism in Economics and Sociology. En N. Smelser, & R. Swedberg, *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, United States of America: Princeto University Press.
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Palou, J. C. (2007). La tierra en el campo colombiano: ¿Es posible la justicia? *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis*. Número 52, 10.
- Pécaut, D. (2017). *En busca de la nación colombiana*. Bogotá D.C.: Penguin Random House.
- Perry Rubio, S. (1994). *Las luchas campesinas en Colombia*. Bogotá D.C.: T.M. Editores.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos*. Bogotá D.C.: Ariel.
- Reyes, A. (2016). *Guerreros y campesinos. Despojo y restitución de tierras en Colombia*. Bogotá D.C.: Editorial Planeta Colombiana, S.A. .
- Sykuta, M., & Cook, M. (Diciembre de 2001). A New Institutional Economics Approach to Contracts and Cooperatives. Oxford, Inglaterra. Obtenido de Agricultural & Applied Economics Association: <https://www.jstor.org/stable/1244819>
- Uribe Vélez, Á. (2011). *Carta a presidente Santos*. Bogotá D.C.
- Weber, M. (2005). From Bureaucracy. En J. Joseph, *Social Theory: A reader*. Edinburgh University Press.
- Williamson, O. (1989). Transaction Cost Economics. En R. Schmalensee, & R. Willig, *Handbook of Industrial Organization* (pág. 947). North - Rolland.
- Williamson, O. (1994). Transaction Cost Economics and Organization Theory. En N. Smelser, & R. Swedberg, *The Handbook of Economic Sociology* (págs. 77-107). New Yirk: Princeton University Press.
- Williamson, O. (May de 1994). Visible and Invisible Governance. United States of America.
- Williamson, O. (Mayo de 1998). The Institutions of Governance . Estados Unidos de América. Obtenido de American Economic Association: <https://www.jstor.org/stable/116896>
- Williamson, O. (Septiembre de 2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. United States of America. Obtenido de American Economic Association: <https://www.jstor.org/stable/2565421>