



**Centro de Estudios Sociológicos
Maestría en Ciencia Social con Especialidad en Sociología**

Promoción 2016 - 2018

**LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA: UN ACERCAMIENTO
PARA ESTUDIAR EL DESGASTE DE UNA INICIATIVA
REFORMISTA, 1958 - 1974**

**Tesis para optar al grado de Maestro en Ciencia Social con
especialidad en Sociología que presenta:**

Julián Alberto Gómez Delgado

Directora: Dra. Viviane Brachet

Ciudad de México

Junio 2018

CONTENIDO	Pág.
Presentación	3
PRIMERA PARTE	
Planteamiento del problema.....	4
Los actores: campesinos, partidos, terratenientes y “expertos” o <i>mediadores</i>	5
Delimitación del estudio	11
» La reforma agraria como estudio de caso.....	11
» Narrativa del proceso de reforma agraria en Colombia.....	12
SEGUNDA PARTE	
Las tipologías en los estudios sobre reforma agraria en América Latina.....	18
Tipologías económicas.....	19
Tipologías sociológicas.....	23
Alcances y limitaciones de las tipologías.....	27
De las tipologías a los procesos.....	29
TERCERA PARTE	
Narrativa de la Reforma Agraria en Colombia: los actores en el contexto internacional y en el escenario nacional.....	35
La cuestión agraria y la Alianza para el Progreso.....	36
La Reforma Agraria en Colombia: diseño, implementación, desgaste y desmonte.....	44
» Antecedentes de la cuestión agraria en Colombia.....	44
» La iniciativa de Reforma Social Agraria.....	47
» Implementación de la reforma.....	52
» Desgaste de la iniciativa.....	57
» El Pacto de Chicoral.....	64
Consideraciones finales	67
Bibliografía	70

Presentación

En este documento presento una propuesta para estudiar el proceso de reforma agraria en Colombia, entre 1958 y 1974, a partir de los actores que participaron y se enfrentaron en este caso. Como primera parte de una investigación más amplia, en este texto defino el problema de interés, discuto la manera en la que se ha problematizado las reformas agrarias en América Latina y propongo una narrativa de los eventos asociados al caso de estudio, a partir de lo que otros autores han hecho y soportándome en parte en trabajo de archivo.

En la primera parte de este documento hago el planteamiento del problema. En primer lugar, aclaro cuál es mi interés principal: estudiar la formación de los actores colectivos que, a través del tiempo, se enfrentaron durante el proceso de reforma agraria en Colombia, entre 1958 y 1974. En segundo lugar, para estudiar esta pugna inter-grupal, resalto a los cuatro actores que me interesan: los campesinos, los partidos políticos, los terratenientes y los “expertos” o *mediadores*. En tercer y último lugar, planteo a esta investigación como un estudio de caso y resalto la importancia de entender que la reforma agraria nace y muere con el acuerdo político conocido como Frente Nacional (1958-1974). Por eso, como parte de la delimitación de este trabajo, introduzco una narrativa del proceso de interés.

En la segunda parte evalúo los alcances y las limitaciones de una bibliografía seleccionada que ha estudiado a las reformas agrarias en América Latina. En primer lugar, analizo la propuesta de algunos autores de *tipologías económicas* para entender los diferentes casos y reviso otra propuesta de *tipologías sociológicas* en las que se resalta el papel de la dimensión social y política. En segundo lugar, evalúo sus alcances y subrayo sus limitaciones. Finalmente, sugiero que mi enfoque se caracteriza por pasar de las tipologías al análisis de procesos sociales.

En la tercera parte realizo un recuento de los eventos asociados al caso. Esta es la narrativa que servirá luego de base para un estudio detallado de la formación de los distintos grupos que participaron en el proceso de la reforma agraria. En primer lugar, resalto los elementos externos, asociados a la Alianza para el Progreso. En segundo lugar, reviso el proceso a partir de cuatro momentos: diseño, implementación, desgaste y desmonte de la iniciativa de reforma agraria en Colombia.

Por último, concluyo con unas consideraciones finales para señalar la agenda de investigación que se abre con esta propuesta.

PRIMERA PARTE

Planteamiento del problema

Mi interés principal es estudiar la formación, en el tiempo, de los actores que se enfrentaron en diferentes eventos clave del proceso de reforma agraria en Colombia, entre 1958 y 1974. La Ley de Reforma Social Agraria fue aprobada en 1961 por el Congreso pero como iniciativa se remonta a los primeros años del gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), el primer presidente del acuerdo bi-partidista conocido como Frente Nacional (1958-1974). Este presidente diseñó e implementó políticas de modernización y pacificación para combatir episodios de violencia civil. Su apuesta por reformar la tenencia de la tierra, sin embargo, enfrentó la oposición de diversos grupos. En efecto, hacia mitad de la década de 1960, se encuentran testimonios que retratan que la reforma no alcanzó a cumplir sus objetivos (Duff, 1966; Karl, 2017). Este debilitamiento se confirmó hacia 1972, cuando una élite terrateniente y miembros de los dos partidos hegemónicos, el Liberal y el Conservador, decidieron acordar un pacto para reemplazar esta ley y sugerir otras, que fueron aprobadas por el Congreso en 1973. Ante este escenario, mi objetivo es estudiar a los actores que participaron en este proceso para explicar el desenvolvimiento de la iniciativa: su diseño, implementación, desgaste y definitivo desmonte.

En este proceso participaron diferentes organizaciones, con actores diversos: sociólogos, economistas, técnicos, legisladores, políticos, miembros de la Iglesia católica, las primeras guerrillas colombianas, grupos de latifundistas, organizaciones campesinas, entre otros. Estos actores no se alinearon de manera homogénea frente a adelantar o bloquear la reforma, pues no compartían las mismas ideas, y por ello problematizaron la construcción (y despliegue) de una política agraria que impulsó un programa internacional (la Alianza para el Progreso).

Sostengo que este caso revela las luchas que existían al interior del Estado colombiano, así como la respuesta de diversos sectores de la sociedad que estaban igualmente divididos en torno a esta iniciativa reformista. En esta investigación propongo que estudiar este caso como un proceso dinámico, en el que participan –de manera diferente- diversos actores, me ayudará a explicar la manera en la que esta iniciativa se desgasta sin recurrir a un argumento común

(Vgr: “Colombia es una nación ‘vetada’ *desde arriba*”).¹ Aunque no descarto que pudo haber un “pacto entre élites”, que persiguió el mantenimiento del *statu-quo*, considero que éste es solo un evento entre muchos otros y que las condiciones que lo permiten hacen parte de una dinámica social que aún no se ha estudiado.

Propongo estudiar la reforma agraria como un proceso dinámico que hace parte de la formación del Estado y la sociedad colombiana. Por ello, estudiaré una selección de “eventos” históricos, siendo éstos la materia prima para acercarme al proceso de interés. Esto significa que no voy a escoger un único evento de “pacificación” (o bien de “rebelión”) para explicar el desgaste de esta iniciativa, sino que me interesa estudiar, durante el periodo definido, cierta relación de eventos que me permitirán acercarme a la *dinámica social de desgaste* del proceso de reforma agraria. Incluso, tengo en cuenta la pertinencia de eventos ‘subterráneos’ que no podré registrar, pero que con una revisión atenta podré reconocer. Por ejemplo, que la implementación de la reforma agraria no avanzara, hacia 1964-66, indica que había algún tipo de freno. Esto significa que consideraré que el inmovilismo de la reforma estuvo asociado a ciertas resistencias por parte de actores que aún no se han investigado.

De esta manera, me interesa estudiar la conformación de los actores que participaron en los diferentes eventos del proceso de reforma agraria, así como las consecuencias que de este proceso se derivaron y que pueden ser inicialmente sugeridas así: la prolongación de la guerra civil y el fracaso de la apuesta reformista y de pacificación del Frente Nacional.

Por lo último, puede señalarse que la importancia de estudiar esta reforma “fracasada” radica en que la misma ha tenido consecuencias que apenas hoy se reconocen en el debate sobre el proceso de paz en Colombia. De hecho, el primer punto de los Acuerdos de la Habana, entre el gobierno y la guerrillas de las FARC, trata del compromiso por una “Reforma Rural Integral”. Ambas partes han aceptado que los orígenes del conflicto colombiano se asientan en los problemas originados por la tenencia de tierras a mediados del siglo pasado. Este interés abre una puerta que se había cerrado en los años 70 con el Pacto de Chicoral –un acuerdo del que hablaré más adelante–, pues se ha sostenido que este evento clausuró las discusiones que se estaban teniendo sobre la situación del campo (Villamil, 2011). De tal manera, volver a estudiar el proceso de reforma agraria me dará elementos para ilustrar

¹ Véase como ejemplo de este tipo de argumentos a Uribe, Mauricio (2013). *La Nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

dinámicas sociales que están por comprender, aún cuando hoy ocupan el centro del debate.

Así, y a través de los eventos que serán identificados en la siguiente etapa de esta investigación, mi interés es ver cómo los actores se relacionan antes, durante y después de cada uno de ellos. Esto significa que no me interesa solamente identificar los actores que participaron de todo el proceso, sino que me concentro en estudiar cómo se conformaron y qué los estimuló en cada evento concreto. De esta manera, mi interés no es la exhaustiva labor de seguir a los actores en todos estos años, sino en su papel circunscrito a cada evento de interés.

Sostengo que los actores actúan en sentido de la interacción, es decir, en respuesta a lo que les precede, por lo que me interesa estudiar la *dinámica interactiva* que se revelará en esta disputa política. De esta manera, se notará que la posición de los actores no es estática ni es la misma a lo largo del proceso. Es decir, que los actores no se alinearon con una posición desde un principio, ni esta posición que tomaron se mantuvo en el tiempo. De hecho, un mismo actor pudo ser en un evento un “reivindicador” mientras que en otro fue objeto de reivindicaciones.

Así, al estudiar la formación de los actores y de su actitud hacia la reforma, me propongo trabajar con un proceso que es cambiante en el tiempo, y no en términos de categorías esenciales que describen a los actores de forma rígida y atemporal. Por lo mismo, le apuesto a un análisis dinámico que retrate la complejidad de este proceso político y que tome distancia de explicaciones que insisten o bien en incentivos individuales o en pactos entre élites.

Los actores: campesinos, partidos, terratenientes y “expertos” o mediadores

Insisto en que mi interés está en estudiar las organizaciones y no exclusivamente los actores individuales. En particular, me interesa tener en cuenta cuatro tipos de actores colectivos, asociados a los **campesinos**, los **partidos políticos**, los **terratenientes** y los **“expertos” o mediadores**. Sostengo que estos actores son piezas claves para comprender cómo, en cada evento, se negociaron y definieron posiciones que facilitaron u obstaculizaron el diseño y la

implementación de la reforma.² Considero que al analizar estas fuerzas en pugna, durante este proceso, podré entender el desgaste de la reforma y su definitivo desmonte hacia 1972-73.

En primer lugar, me interesa estudiar a los grupos de **campesinos** involucrados en los eventos de este proceso. Para los años de interés, diferentes autores han subrayado la importancia del movimiento campesino en Colombia que surge en 1967, con la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). Esta fue una organización creada por el gobierno para consolidar una base social que soportara y le diera un nuevo aire a la reforma agraria. Aunque tendré en cuenta los trabajos realizados sobre la ANUC (Bagley, Bruce y Edel, y Matthew, 1980; Zamosc, 1987; entre otros) y sobre otros movimientos campesinos, quiero enfatizar aquí que en general se ha desconocido el papel activo de los grupos campesinos en este proceso.

Ejemplo de lo anterior ha sido la poca atención que ha recibido el papel de las primeras guerrillas liberales (conformadas a finales de 1950) y su directa reivindicación por la tierra. Estas guerrillas campesinas son un antecedente de las guerrillas –más conocidas– que fueron conformadas después de la mitad de la década de 1960 (V.gr: FARC y ELN). Los testimonios y la memoria social de estos grupos campesinos, por una parte, ha sido recogida por diversos autores sobre el movimiento campesino y la vida rural cotidiana -coplas, canciones, entre otros (Karl, 2017; Jaramillo, 2014; Zamosc, 1987; Mito. Revista Bimestral de Cultura, 1955-1959; Guzmán, Fals Borda y Umaña, 2005; Gilholdès, 1974). Por otra parte, recientemente Karl (2017) ha señalado la importancia de las cartas que líderes guerrilleros le enviaron, durante los años 60s, al presidente de turno. Estas cartas y el intercambio epistolar que tuvieron con algunos Ministros y Presidentes, serán un insumo principal para estudiar a este grupo porque evidencia sus posiciones frente a otros actores (el material se encuentra en el Fondo de la Presidencia en el Archivo General de la Nación).

² Considero que este interés en la formación y encuentro entre actores será especialmente relevante para entender la *mediación* como “mecanismo” de resolución de las contiendas (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005). Sin embargo, aún está por explorar la discusión que plantean estos autores con respecto a los “mecanismos” que proponen, además de la *mediación*, la *formación de categorías* (asociada a las identidades), el *cambio de objeto* (las acciones) y la *certificación* (relativo a la interacción entre actores, identidades y acciones) (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005, p. 157). Al respecto, una de las críticas que se le ha hecho a estos autores está asociada a su interés en identificar leyes de mediano alcance, o la existencia de mecanismos que pueden identificarse en cualquier tipo de “contienda política”, y que cuentan con la particularidad de crear nuevos actores e identidades. Algunos estudios han intentado “enmendar” estas críticas planteando, como lo propone Brachet-Márquez (2014), la noción de elección reflexiva entre alternativas o agencia reflexiva, en reemplazo de la de “mecanismo”. También en Arteaga y Brachet-Márquez (2011) se encuentra un desarrollo de esta propuesta alternativa. No obstante, reconozco que esto es una discusión a desarrollar, teniendo en cuenta las limitaciones que tienen las mismas alternativas (véase Estrada, 2012).

En segundo lugar, me interesa estudiar a los **partidos políticos** hegemónicos, el Liberal y el Conservador. Sus miembros no estaban inclinados, de manera homogénea, en apoyar o criticar la iniciativa, pues su alineación dependía más de si eran dueños o no de tierras que de su afiliación partidista. Esta disputa revela que no solamente existió una pugna entre los partidos, sino que también ello se libró al interior de cada uno. Estudiar el proceso de reforma agraria puede contribuir a comprender la dinámica política de los años de interés. Por ejemplo, para entender cómo, aún cuando había un acuerdo de gobierno bi-partidista, una reforma impulsada por un presidente liberal fue obstaculizada por liberales dueños de tierras y por conservadores anti-paz que fueron, por momentos, mayoría en el Congreso.

Para estudiar estas diferentes posiciones, encuentros y desencuentros, haré seguimiento a las discusiones en el Congreso en las que participaron las diferentes ‘facciones’ de cada partido. En particular, me concentraré en las discusiones sobre el proyecto de Ley de Reforma Social Agraria, mismas que tuvieron lugar entre noviembre de 1960 y diciembre de 1961.³ Este material me dará elementos para comprender la manera en la que comienza a nacer una contienda. No obstante, y para comprender su participación en los demás eventos de este proceso, me interesa hacerle también seguimiento al papel de estos actores en otras ocasiones. En particular, tendré en cuenta la composición del Congreso en los diferentes momentos de elecciones. Por ejemplo, en 1960 la mayoría fue obtenida por un grupo conservador anti-paz, lo que dificultó las apuestas reformistas (Karl, 2017). Además de las discusiones en el Congreso, me apoyaré en la evidencia que pueda encontrarse en otros espacios de difusión como la prensa nacional y regional, y que sirva para aclarar la participación de este actor durante los eventos que luego serán definidos.

En tercer lugar, me interesa estudiar los grupos de **terratenedores** que participaron en los eventos de este proceso. Los terratenedores lideraron un grupo de propietarios rurales, organizados en la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). Hacia finales de los años 60s, la SAC tenía 9,500 afiliados y el liderazgo de los grandes terratenedores les permitió tener asiento en el Banco Central, la Caja de Crédito Agrario y el Instituto Colombiano para la

³ Las diferentes ponencias y las discusiones que le siguieron se encuentran transcritas en dos tomos especiales de la *Historia de las Leyes* donde se trata exclusivamente el tema de la Ley de Reforma Social Agraria. Estos documentos solamente han sido estudiados por Montenegro (2014).

Reforma Agraria (García, 1970).⁴ Esta Sociedad hizo parte de una *gran alianza* con grupos similares de América Latina por medio de las Asociaciones Agropecuarias Americanas Amigas –AAAA- (García, 1970, p.70-71). Para comprender la formación de estos actores, sus posiciones e ideas, consultaré su órgano oficial de difusión, la “Revista Nacional de Agricultura”. Los autores de los editoriales y de los diversos artículos expresaron su desacuerdo con la reforma dentro de la revista pero también en el Congreso, ya que tenían una significativa participación allí (Montenegro, 2014). Entre otras, entender la formación de estos actores durante el proceso de interés me permitirá comprender la manera en la que se negocia la aprobación de una ley de reforma agraria en 1961 y dos leyes de, digamos, contra-reforma agraria en 1973.

Por último, propongo estudiar a los grupos de “**expertos**” o *mediadores*. Este es un tipo de actor importante porque son una *bisagra* que tiene el papel de conectar grupos, diferentes tendencias o programas, y que hacen fluida la comunicación entre los otros actores.⁵ Es decir, los mediadores articulan a otros sin que ello implique que los reemplazan. En este sentido, construyen un liderazgo a través de la *movilidad horizontal* (tratamiento con diversos grupos) y la *movilidad vertical* (reconocimiento en diversas escalas: trabajando con comunidades, discutiendo con gobernantes en el nivel central y recibiendo cursos o formación con actores internacionales). Por estas dos características, sostengo que el estudio de este actor me permitirá dar cuenta de la heterogeneidad de los grupos que me interesan (campesinos, partidos políticos y latifundistas) y de la importancia de integrar las diversas escalas en este caso de estudio (local, regional, nacional e internacional).

Esto último me hace considerar la importancia de tener una visión multi-escalar de la formación del Estado en Colombia. La implementación de dicha ley supuso la interacción entre distintos tipos de actores, desde el centro político hasta poblaciones y territorios en la provincia, en donde se requería apoyo para implementar la reforma. Esto implica que tendré en cuenta a los vínculos de negociación entre funcionarios del Estado central, por ejemplo, y

⁴Afirma García: (1970): “O sea que el 0.1% de la población activa rural de cerca de 5 millones de personas, asume la representación, **por derecho propio**, de toda aquella población [...] Lo fundamental en este sistema de poder, es que sirve para **asegurar la hegemonía económica, social y política** de la estructura latifundista, en el cuadro de la **vida rural**” (p. 71, énfasis propio).

⁵ Los antecedentes que me han ayudado a caracterizar y a sugerir el papel que juegan los mediadores son básicamente dos: la propuesta del *bróker* de McAdam, Tarrow y Tilly (2005) y la discusión sobre conocimiento y poder de trabajos desde el enfoque de antropología del Estado (Agudo y Estrada, 2011; Agudo y Estrada, 2014; y Agudo, Estrada y Braig, 2017).

los poderes realmente existentes en las regiones y localidades. Esto recuerda lo que plantea Fernán González (2014): el equilibrio de poderes en Colombia trata más bien de equilibrios cambiantes entre lo nacional, lo regional y lo local. Tenerlo en cuenta me ayudará a entender los momentos en los que el centro político no controló la periferia, revelando las pugnas entre algunos grupos campesinos, los políticos con asiento en el Congreso, cierta élite “local” terrateniente y los “expertos” que participaron. Por supuesto, estas diferencias no implican que no exista un tipo de articulación entre los actores políticos, sino que éstos se vinculan, de manera compleja, a nivel local, regional y nacional.

Para cerrar la presentación de los actores de interés, a continuación incluyo algunos de los casos que me ayudarán a estudiar a los “expertos” o *mediadores* en este proceso y que deberán ajustarse conforme el avance de la investigación (ver Cuadro 1). Entre ellos, se encuentran sociólogos que participaron directamente de los organismos del Estado, economistas que apoyaron y le dieron argumentos a una u otra posición durante el proceso, y expertos internacionales que fueron convocados por el gobierno para apoyar esta iniciativa reformista.

Varios de estos *mediadores* estuvieron vinculados con el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA), evidenciando la importancia de estudiar el papel de este Instituto, desde su creación en 1962, como uno de los jugadores *clave* del proceso. Entre otras, la convergencia que existió en esos años, entre una política reformista de Estado y la institucionalización y profesionalización de las ciencias sociales, representa una oportunidad privilegiada para estudiar su papel. En este caso, se evidencia la “afinidad ideológica” entre la apuesta de pacificación de los gobiernos liberales y el conocimiento y las expectativas de unos colombianos entrenados en aquellas disciplinas.

Cuadro 1. Algunos actores de interés para el caso de estudio

Mediador	Descripción	Archivo disponible
Camilo Torres Restrepo	Sacerdote-sociólogo, cofundador de la Facultad de Sociología U. Nacional (1959), miembro de la Junta Directiva del INCORA.	Fondo Camilo Torres Restrepo, Archivo General de la Nación.
Orlando Fals Borda	Sociólogo, cofundador de la Facultad de Sociología U. Nacional (1959), Ministro de Agricultura.	Archivo Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia.
Antonio García	Economista colombiano. Asesor de Reforma Agraria para diferentes	Archivo familiar. Claudio García Barriga (Cuernavaca).

	gobiernos en América Latina.	
Lauchlin Currie	Economista, participó en el New Deal y en programas de asistencia para el desarrollo en Colombia a nombre del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).	Duke University ⁶
Albert Hirschman	Economista, participó en programas de asistencia para el desarrollo en Colombia.	Princeton University ⁷
Imre Kovacs	Especialista húngaro de la Reforma Agraria que visitó Colombia entre 1962-1963, y a otros países de la región.	Columbia University ⁸

Fuente: elaboración propia.

Delimitación del estudio

» La reforma agraria como estudio de caso

En términos de la delimitación de este trabajo, planteo a la reforma agraria en Colombia como un estudio de caso. En particular, no me propongo hacer comparaciones con países latinoamericanos donde también se llevaron a cabo procesos de reforma agraria durante la década de 1960, aunque sea probable que este ejercicio se pueda lograr en otro momento. Sin embargo, aquí considero que hay dos razones suficientes para estudiar a la reforma agraria como un estudio de caso.

En primer lugar, la selección de este caso no responde a criterios de “significancia estadística” sino de significancia social (Becker, 1998). Esto significa que aquí no considero como un problema el “sesgo de selección”, ya que la selección se realizó de manera estratégica con respecto al problema de interés de esta investigación. El caso de la reforma agraria en Colombia es un “caso atípico”, ya que se trata de un proceso en el que el desenlace no fue el que se esperaba. El caso colombiano no siguió la trayectoria de otras experiencias en la región en los que las medidas de reforma agraria sí se implementaron (o al menos lo hicieron parcialmente). Como “caso atípico” este proceso es una manifestación que desafía el conocimiento establecido y que obliga a desarrollar nuevas explicaciones, acotando el rango de validez de las teorías hasta ahora propuestas (Becker, 1998).

⁶ <https://library.duke.edu/rubenstein/findingaids/currie/>

⁷ <https://rbsc.princeton.edu/collections/albert-o-hirschman-papers>

⁸ http://www.columbia.edu/cu/lweb/archival/collections/ldpd_4078434/

En segundo lugar, y a diferencia de la tradición orientada por variables, quiero subrayar que por tratarse de un estudio de caso no me propongo realizar una generalización empírica. Es decir, que los hallazgos de este estudio, de entrada, no los propongo válidos para diferentes escenarios. Sin embargo, considero que el estudio de caso, a cambio, permite el conocimiento exhaustivo de su contexto y de los actores involucrados. Por ello, concuerdo con Donatella Della Porta (2008) en que el valor de los estudios de caso está en que restituyen la complejidad y la integridad de las unidades y de los procesos sociales, en lugar de desagregarlos con otros criterios (por ejemplo, como “variables”) y de tomarlos como pequeñas partes atomísticas de algo más grande que se considera “homogéneo”. Así, sostengo que una manera adecuada para mantener la complejidad del contenido del caso es utilizando narrativas que conserven la integridad de las unidades de interés.

Sostengo, entonces, que lo que sí se podría compartir de este caso a otro es un conjunto de ideas. De esta manera, es posible proponer una generalización de tipo analítico en la que se sugieren vínculos lógicos entre fenómenos observados. Es decir, considero que se podrán extraer elementos analíticos para entender cómo se desarrolló el proceso de reforma agraria, al tiempo que renuncio a la generalización empírica que está interesada en generalizar atributos. Así, lo que espero obtener con este estudio es un conocimiento exhaustivo del caso de reforma agraria en Colombia y, posiblemente, llegar a hipótesis que puedan ser puestas a discusión en una comparación con otros casos.

» **Narrativa del proceso de reforma agraria en Colombia**

He mencionado que el corte temporal de esta investigación coincide con el periodo de gobierno del Frente Nacional (1958-1974) en Colombia. Este Frente fue el resultado de dos acuerdos entre los líderes de los dos partidos hegemónicos, el Partido Liberal y el Partido Conservador. Hacia 1956 la legitimidad del gobierno del militar Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) estaba puesta en duda. Entonces la Iglesia le había quitado el apoyo que le ofreció desde 1953 y, en julio de 1956, Laureano Gómez y Alberto Lleras Camargo, representantes del Partido Conservador y del Liberal respectivamente, habían firmado en España el *Acuerdo de Benidorm* en el cual se planteaban la urgencia de una alianza política que se declarara en contra de la dictadura militar, a favor del regreso de un gobierno civil y que planteara la posibilidad de un gobierno de tipo bipartidista. Lo último se concretó en julio del año siguiente con otro acuerdo, el *Pacto de Sitges*, el cual preparó el advenimiento del Frente Nacional. Este pacto fue una alianza bipartidista que buscó que los dos partidos se alternaran

la presidencia por 16 años, contando también con un reparto paritario de la burocracia ministerial, de la representación parlamentaria, del poder judicial y de casi de todos los puestos públicos. En 1957 Rojas renunció y designó una Junta Militar que decidió convocar a un Plebiscito el 1 de diciembre de 1957, donde se legalizó su mandato hasta el 7 de agosto de 1958 y confirmó la llegada del Frente Nacional. En mayo de 1958 se llevaron a cabo elecciones para definir quién sería el primer presidente.

La iniciativa de formular una Ley de Reforma Social Agraria es una apuesta inicial del liberal Alberto Lleras Camargo (1958-1962), quien fue el primer presidente electo, en el marco de dicho acuerdo. Este presidente calificó su papel como el de inaugurar un nuevo momento político que él mismo tituló “de la Segunda República” (Karl, 2017). El ambiente sugería que el *país de las élites políticas* le dejaba de dar la espalda al *país de los ciudadanos y las regiones*: existían varias tareas por cumplir y los ciudadanos confiaron en la promesa de renovación. Esto se manifestó en una amplia participación en el Plebiscito que aprobó el Frente Nacional y que marcó a este evento como las elecciones con el nivel más alto de participación política en la historia de Colombia (donde las mujeres participaron por primera vez).⁹

Una vez en la presidencia, Alberto Lleras Camargo se empeñó en adelantar desde 1958 una iniciativa nacional de *pacificación*, misma que incluyó dentro de sus prioridades la de resolver el tema de la inequidad en la repartición de la tierra, que estaba íntimamente vinculada con los episodios recientes de violencia y con la formación a finales de esa década de guerrillas liberales campesinas. Por lo mismo, este gobierno le apostó a una política de reformismo social, teniendo como su principal objetivo el de cumplir con una promesa hasta entonces incumplida: democratizar y pacificar el pasado reciente después de una guerra civil que se libró durante las dos décadas previas (1940s y 1950s) y que se conoce como el periodo de “La Violencia”.

Como presidente, Alberto Lleras Camargo decidió crear y encargarle al Consejo Nacional Agropecuario (CNA), liderado por el liberal Carlos Lleras Restrepo (quien luego sería el tercer presidente del Frente Nacional, 1966-1970), el diseño y la propuesta de Ley de Reforma Social Agraria al Congreso. En noviembre de 1960, iniciaron los debates sobre esta

⁹ La votación en el plebiscito de 1957 fue contundente: 4'169.294 votos en favor del ‘Sí’, contra 206.654 en favor del ‘No’ y 20.738 votos en blanco.

ley, cuya formulación –con cambios y en medio de una discusión que será retratada en la tercera parte- se aprobó el 13 de diciembre de 1961 (Ley 135).

La aprobación de esta ley se presentó como una garantía para asegurar la “paz social”, para lo cual la misma comienza a ser implementada a través del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA) creado en 1962 –durante el último año de Lleras Camargo. No obstante, la labor de este Instituto fue recurrentemente constreñida por las críticas y obstáculos que le impusieron desde un sector del Partido Conservador, así como por algunos miembros del Partido Liberal y una élite terrateniente. En parte, para entender el debilitamiento de esta iniciativa se debe tener en cuenta el papel de la composición del Congreso del momento, entre otras. Como lo subraya Robert Karl (2017), la trayectoria de los programas oficiales de pacificación –que algunas consideran “fallida”– dependió del resultado de las elecciones al Congreso en 1960. En ese año, la mayoría de congresistas electos fueron de la facción anti-paz de la derecha colombiana.

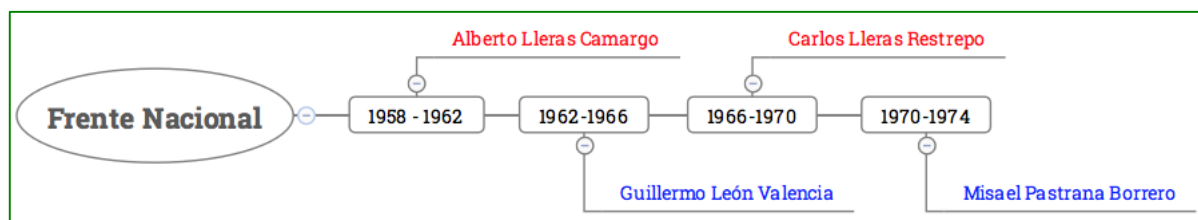
De esta manera, la política agraria de reforma transitó por diversos momentos durante su implementación, destacándose el *desgaste* por la oposición de diversos actores y por el cambio de momento político. Esto fue evidente en 1964, durante la presidencia del conservador Guillermo León Valencia (1962-1966). Su prioridad fue usar las armas para pacificar, implementando programas de “anti-violencia” que contaron con el apoyo de los Estados Unidos. De hecho, el bombardeo al pueblo de Marquetalia, un hito en la fundación de la guerrilla colombiana, ocurrió en 1964 durante su gobierno y tuvo el respaldo de un plan militar de los E.U. en esta región.

Este episodio llama la atención sobre la importancia de tener en cuenta el contexto sociopolítico de la Guerra Fría, pues este delineó un momento de fuerte polarización mundial en el que se revitalizaron las fuerzas conservadoras en los países de América Latina (Pettinà, 2018). Esta revitalización conservadora se ve claramente en el caso de la reforma agraria en Colombia y podrá arrojar un marco para comprender la acción de los grupos durante el proceso. Por supuesto, este contexto internacional definió y contribuyó a que la iniciativa de reforma se desarrollara con ciertas características. Particularmente, por el apoyo que la iniciativa recibió de una de las políticas más relevantes de los Estados Unidos durante la Guerra Fría: el programa de la Alianza para el Progreso. Por lo tanto, será importante tener una mirada transnacional sobre las relaciones con Estados Unidos, así como

la experiencia de reforma por la que estaban pasando otros países de América Latina.

Ahora bien, ya para 1966, momento en que el liberal Carlos Lleras Restrepo asume el tercer periodo presidencial del Frente Nacional (ver línea de tiempo 1), el deterioro de la iniciativa de reforma agraria y de otras apuestas de modernización era evidente. Aunque Lleras Restrepo había diseñado la ley, y como Presidente impulsaría la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) en 1967, para tratar de construir una base social que apoyara el proyecto reformista, este no logró tener éxito. Y aunque también fortaleció financieramente al INCORA y lideró iniciativas legislativas para acelerar las expropiaciones de tierras ociosas en 1968, el comienzo de su periodo y en general su gobierno tuvo que enfrentarse a unos contradictores fortalecidos que ya habían hecho suficiente daño a la iniciativa de pacificación promovida por Lleras Camargo. En efecto, Karl (2017) retrata la manera en la que las guerrillas campesinas y los sociólogos o *mediadores* que apoyaron los procesos de implementación, pasaron de la expectativa optimista durante Lleras Camargo a la desilusión durante León Valencia. Una caída en las expectativas de la que no se pudieron reponer, entonces, durante Lleras Restrepo.

Línea de tiempo 1, Frente Nacional (1958-1974)



Fuente: elaboración propia. En rojo, presidentes del Partido Liberal; en azul, presidentes del Partido Conservador.

De hecho, en el primer año del gobierno de Carlos Lleras Restrepo, guerrillas campesinas abandonaron su compromiso en tiempos de Lleras Camargo de “dejar las armas por las palabras” (Karl, 2017). Ante la desilusión, porque ni la reforma agraria ni otras iniciativas fueron completadas, decidieron romper esta promesa y fundar las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1966. Este momento inauguró un largo conflicto armado interno en este país, mismo que tuvo más de 50 años de duración y cuyos orígenes están claramente vinculados con la (nuevamente) promesa incumplida de implementar un “paquete” de reformas. Así, el vínculo entre la duración del conflicto armado interno y el régimen de tenencia de la tierra en Colombia es una de las razones más importantes que

motivan este estudio.

Sobre este aspecto, me interesa resaltar que algunos autores como McAdam, Tarrow y Tilly (2005) han subrayado la importancia de cuestionar la división entre política institucionalizada y no institucionalizada. Por el contrario, sugieren que en ocasiones los movimientos sociales más amplios, como las revoluciones o rebeliones campesinas, pueden tener sus raíces en episodios que resultan ser menos visibles y que son de tipo institucional. Para nuestro caso, ello nos sugiere pensar que las raíces de un fenómeno no institucional como la conformación de las guerrillas (que surgen en los años 60s) pueden estar en episodios de contienda institucional como la reforma agraria. Por ello, en la tercera parte de este texto mostraré cómo la evidencia que algunos autores suministran apunta en esta dirección.

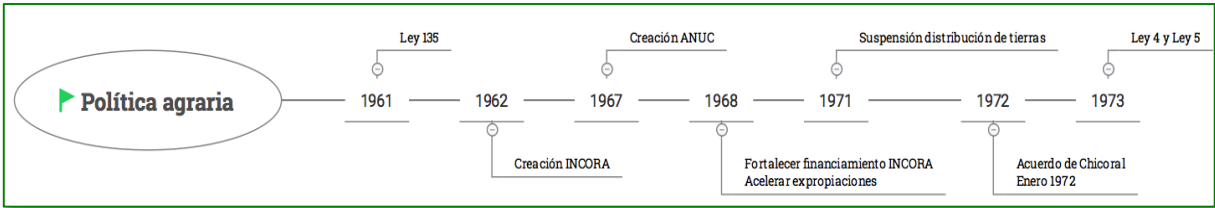
Ahora bien, sabemos que en los primeros años de la década de 1970 se desmonta definitivamente esta Ley agraria y se aprueban otras: la Ley 4 de 1973 y la Ley 5 del mismo año. Este “desmonte” está asociado al Pacto de Chicoral, un acuerdo que realizaron miembros de los dos partidos en enero de 1972 para “echar para atrás” la apuesta de reforma. Este evento en el que ocurre un pacto elitista revela el poder político que tenían los contradictores de la reforma a principios de la década de los 70s, más de diez años después de que se aprobara la reforma agraria. En este momento, entonces, ocurre algo que no se esperaba años atrás: se trataba ya de una iniciativa desgastada que no cumplió con sus objetivos. Este hecho es importante porque nos advierte de la importancia de entender este resultado, aún cuando parecía que todo iba en otro sentido.

Por otro lado, hay que subrayar que aún no se ha estudiado la manera en la que el Pacto de Chicoral se tradujo, finalmente, en unas barreras legales que desmontaron la Ley de Reforma Social Agraria. Por ejemplo, no hay respuestas para las siguientes preguntas: ¿cómo estos actores obtuvieron el apoyo para aprobar la ley 4 y 5 de 1973? ¿cómo coordinaron esta acción legislativa? Y ¿fue una acción de conjunto sobre el territorio? Este evento final es uno de los ejemplos de la relevancia de estudiar la manera en la que diversos actores participaron y conformaron alianzas para inclinar la balanza a su favor. Por ello, estudiar el vínculo que tuvieron diversos actores durante estos eventos me permitirá entender las relaciones de fuerza presentes hacia el final de este proceso. De hecho, arrojaré luces sobre una tarea pendiente: quiénes son los protagonistas de este pacto, cuáles son sus intereses y cuáles fueron sus

consecuencias inmediatas.

Con todo, debo aclarar que el propósito de esta investigación es trascender el estudio de la reforma como la negociación de unas leyes en el Congreso o como el “veto” que un grupo de líderes económicos y políticos impusieron a su implementación. Por esta razón he sostenido que me interesa comprender el camino que recorre la iniciativa desde el momento en que se aprueba en el Congreso hasta cuando, casi diez años después, se define que la misma tiene que eliminarse como consecuencia del Pacto de Chicoral. La clave será tener en cuenta los diversos eventos que marcaron el diseño, la implementación, el desgaste y el definitivo desmonte de la reforma agraria. Para ello, un punto de partida serán las iniciativas legislativas sobre el agro, algunas de las cuales fueron mencionadas en la narrativa anterior (ver línea de tiempo 2).

Línea de tiempo 2, iniciativas legislativas sobre el agro



Fuente: elaboración propia en base a fuentes aquí citadas. *INCORA*: Instituto Colombiano para la Reforma Agraria; *ANUC*: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (creada por el Gobierno del liberal Carlos Lleras Restrepo, 1966-1970).

SEGUNDA PARTE

Las tipologías en los estudios sobre reforma agraria en América Latina

Diferentes autores le apostaron a explicar las experiencias de reforma agraria en América Latina desde las primeras décadas del siglo XX. En ese interés, algunos propusieron tipologías que intentaron dar cuenta de las trayectorias que siguieron los diferentes casos. Esta apuesta predominó en los trabajos que se realizaron durante las décadas de 1960 y 1970, aunque luego fueron criticadas y han tenido una tendencia a desaparecer.¹⁰ El propósito de esta sección es mostrar cómo se problematizó la reforma agraria en esta literatura seleccionada y qué elementos de estos autores son relevantes para la investigación sobre el caso de interés. Mi objetivo al hacer esta revisión es resaltar, al final, la relevancia de estudiar la reforma agraria como un proceso social y no como una serie de eventos sincrónicos.

En términos generales, quiero destacar, primero, que algunas de estas tipologías son “etapistas”, al suponer que las diferencias entre los casos se deben a su grado de avance hacia un final (similar a la propuesta teleológica de la teoría de la modernización). El etapismo recorta el proceso con bloques estructurales fijos que se hacen pasar como “momentos” pero que, en realidad, no se corresponden con el desarrollo histórico de los casos. Por otro lado, hay otras tipologías que se caracterizan por tener un criterio descriptivo, aislando una o dos variables (económica y social, como mostraré adelante), y clasificando los casos a partir de si cumplen con determinado valor en esas variables (menor, mediano o alto; sin ser etapistas). La desventaja de estas es que no ven las contradicciones en los casos reales entre dichas variables, o las tratan como anormales. El problema de ambas es que estas tipologías tratan a las reformas agrarias como la suma de momentos estáticos que no cambian en el tiempo, por lo cual mi argumento es que hay que apostarle a un análisis de procesos sociales.

Ahora bien, en los ejercicios de los autores seleccionados, se destacan dos líneas que

¹⁰ No obstante, hay trabajos recientes como los de Michael Albertus (2015) en los que se retoman los antecedentes de estudio sobre la reforma agraria en América Latina y se propone una tipología para estudiar las *land reform* o reformas orientadas solamente a cambiar la tenencia de la tierra (diferentes a *agrarian reform* que son más comprehensivas). Este autor propone tres tipos de reformas: a) países con programas “considerables” de redistribución de tierras (Bolivia, Chile, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú), b) reformas menos distributivas, enfocadas en negociar transferencias que en redistribuir o expropiar (Brasil, Colombia, Costa Rica, Paraguay, Venezuela), y c) programas de colonización (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras y Venezuela). Adicionalmente, Albertus (2015) señala los dos efectos que tuvieron estas iniciativas: i) el cambio y el fin de los arreglos feudales de trabajo en algunos países y ii) el intento de algunas élites por ponerle fin a estas reformas.

fueron reunidas por Antonio García (1970, 1973) bajo las siguientes categorías: tipologías económicas y tipologías sociológicas. Por un lado, las *tipologías económicas* fueron propuestas por economistas y agrónomos que asesoraron las medidas de reforma en diferentes países de América Latina. Entre los autores, se encuentra el ingeniero y economista mexicano Edmundo Flores, el agrónomo chileno Jacques Chonchol y el economista agrario mexicano Ramón Fernández y Fernández. En conjunto, pueden ser caracterizadas como “económicas” porque privilegian qué tanto las reformas le apostaron (o no) a un cambio de la estructura económica de cada país.

Por otro lado, se encuentran las *tipologías sociológicas*, mismas que fueron elaboradas por algunos de los primeros autores que le apostaron a construir una teoría social sobre las realidades latinoamericanas. Entre ellos, se encuentran los sociólogos mexicanos Óscar Delgado y Jorge Martínez Ríos, el economista y sociólogo–reconocido por su aporte a la teoría de la dependencia– André Gunder Frank, y el economista colombiano Antonio García Nossa. Estas tipologías pueden ser reunidas como “sociológicas” porque trascienden la dimensión económica y le prestan atención a la dimensión político-social que no tienen en cuenta las primeras. A continuación, comentaré cada una de sus propuestas de tipos para evaluar sus alcances y limitaciones.¹¹

Tipologías económicas

Cuadro 2. Tipologías económicas

<u>Autor</u>	<u>Tipología</u>
Edmundo Flores	1). RA* para países altamente industrializados 2). RA para países con acceso a ahorro, subsidios o ayuda exterior 3). RA para países ‘atrasados’ con escasez de capital
Jacques Chonchol	1). RA estructurales 2). RA aparentes
Ramón Fernández y	1). RA como medida político-social o “regresivas”

¹¹ En el análisis de las tipologías sigo la propuesta analítica que Antonio García (1970, 1973) presenta sobre los diferentes trabajos de la reforma agraria, reevalúo algunos de sus puntos e incluyo su propio trabajo dentro del análisis que aquí se propone.

Fernández	2). RA con propósitos de carácter económico o “progresistas”
------------------	--

Fuente: elaboración propia en base a García (1970, 1973).

*RA= Reforma Agraria

En esta clasificación García (1970, 1973) incluye a tres tipos propuestos por autores latinoamericanos. El primer intento es el del ingeniero y economista mexicano Edmundo Flores, quien sugirió tres tipos de reforma, extendiéndolo para países fuera de América Latina (Ver Cuadro 2).¹² En el primer tipo ubica a los países altamente industrializados, en donde el sector industrial financia la reforma agraria (Italia), o en casos en los que la medida es una estrategia del grupo victorioso de industriales que pretende cambiar las antiguas relaciones de poder (Japón). En el segundo tipo están los países con acceso a ahorro, o a subsidios del exterior, que además suelen no tener grandes problemas de recursos presupuestales (países ‘subdesarrollados’ con cierto margen de maniobra). Y, en el tercer tipo, ubica a los países “atrasados” que tienen escasez de capital y poco o nulo acceso a financiamiento externo. En este último tipo están los casos de la mayoría de países latinoamericanos, entre los cuales el autor se refiere explícitamente a los casos de Bolivia y México.

Como se puede notar, el criterio utilizado por Flores para construir su tipología es la situación económica del país: industrializado, en vía de industrialización o no industrializado. En este sentido, supone que la experiencia de cada país depende de la “etapa” o situación económica en la que el mismo esté. La medida de reforma se ajusta así a la situación económica y cambia de país a país. Aún cuando esta consideración revela las diferencias en las experiencias económicas nacionales, el autor subraya la *condición* económica y excluye, por ejemplo, el papel de los actores políticos y del conflicto. Aquí, sostengo que el autor omite que la reforma agraria se puede adelantar, a veces, no solamente porque el país está en una determinada situación económica sino porque hay un sector que lo demanda y/u otro que lo evalúa como pertinente. En parte, el papel de los actores sociales es mencionado por el autor para los casos de países industrializados, pero solamente lo asocia a que el desarrollo económico le daría cierto protagonismo a nuevos actores. Es decir, su interés en ellos es secundario. En consecuencia, al interesarse solamente por la situación económica por la que cada país atraviesa, se puede concluir sobre la tipología de Flores que su criterios de

¹² "La economía de la reforma agraria y el desarrollo agrícola", VIII Congreso Latinoamericano sobre la Agricultura y la Alimentación, FAO, Viña del Mar, 1965.

clasificación caen en una reducción economicista.

El segundo ejemplo de tipología económica es el del agrónomo y político chileno Jacques Chonchol, quien propuso dos tipos de reforma agraria en América Latina: 1) reformas agrarias estructurales y 2) reformas aparentes (Ver Cuadro 2).¹³ Las primeras están orientadas a “remover” los obstáculos para alcanzar el desarrollo y las segundas se concentran en alcanzar objetivos formales y limitados, que no alcanzan a impulsar grandes cambios económicos en sus países. En esta propuesta de Chonchol las reformas son más que todo reducidas a una medida técnica: cambiar marcos jurídicos e institucionales, realizar inversiones con criterio de eficiencia, concentrar las funciones de reforma y descentralizar regionalmente la acción. En tal sentido, la reforma agraria es evaluada como una medida dentro de un plan general de desarrollo económico. Así, en su propuesta, la reforma es considerada como una decisión que implica el desarrollo económico de la nación pero que no involucra las fuerzas sociales dentro de la misma. No se encuentra –como en la de Flores– el papel que tienen los diferentes actores políticos y la dinámica del conflicto entre ellos. En la propuesta de Chonchol no hay un interés por comprender cómo se negocia y se decide una determinada acción entre actores diversos. Esto es crucial para entender la dimensión de conflicto que implican las reformas, al trastocar el orden social con la repartición de tierras.

El tercer ejemplo de tipologías económicas es el del economista mexicano Ramón Fernández y Fernández, quien clasifica a las reformas en América Latina en dos tipos (Ver Cuadro 2).¹⁴ El primer tipo lo constituyen las reformas como “medidas político-sociales”, en las cuales se define la inclusión o exclusión de un grupo así como la continuidad o el cambio de ciertas relaciones de poder. El segundo tipo son las reformas “con propósitos de carácter económico”. De acuerdo con el autor, en las primeras dominan los intereses políticos. Es decir, son medidas orientadas a obtener “paz social” a cambio de entregar tierra a diferentes manos campesinas, aún cuando esta medida –según el autor– no cumpla con los criterios de eficiencia económica. Por esto último es que las primeras son consideradas por Fernández y Fernández como reformas de tipo “regresivas”. Por el contrario, el segundo tipo de reformas son evaluadas como “progresistas” porque son aquellas en las que la reforma agraria es un instrumento de desarrollo económico, ya que su acción está orientada a alcanzar la industrialización del país en cuestión.

¹³ *El desarrollo de América Latina y la reforma agraria*, ICIRA, Santiago de Chile, 1965.

¹⁴ *Economía agrícola y reforma agraria*. CEMLA, México, 1962.

De esta manera, el criterio que utiliza Fernández y Fernández evidencia que este autor le aplica ciertos valores a su clasificación: evalúa como algo positivo si se trata de un criterio económico (“progresista”) y negativamente si el criterio es político-social (“regresivo”). De esta manera, el autor divide dos categorías que no son del todo divisibles en este tipo de procesos de implementación de reforma. ¿No será que en un mismo caso de reforma los dos criterios pueden ser implementados? La fijación en los criterios económicos, por su parte, muestra que privilegia las medidas que, netamente, se implementan “desde arriba”. Es decir, que el autor tiene un interés especial por las reformas que son adelantadas por el gobierno como parte de una estrategia de desarrollo económico. Por lo mismo, se puede decir que este autor –al igual que los anteriores- subestima el papel del conflicto en medio de procesos que pueden cobrar un cariz más institucional. De hecho, Fernández y Fernández desconoce que en los países en los que se da tierra a los campesinos ello ocurre porque resultan ser “la fuerza subversiva más importante en un país con débil desarrollo industrial” (citado por García, 1970, p. 17). En tal sentido, es difícil considerar que solamente son “progresistas” las reformas que han sido efectuadas estrictamente “desde arriba” y que han seguido netamente criterios económicos.

En suma, lo que evidencian estos tres ejemplos de tipologías económicas es que hay un grupo de autores que han utilizado solamente criterios económicos. Se clasifican las medidas implementadas de acuerdo a si éstas se han orientado al “desarrollo” económico del país. En ello se ha omitido el papel que tienen actores diversos y la manera en la que la pugna política ha contribuido a ciertas decisiones, aún en procesos en donde el conflicto no es lo que sobresale. En estos casos, entonces, se le ha dado una prioridad a los fines de desarrollo y se ha subestimado el papel de la dimensión social y política. De tal manera, se desconoce que las reformas agrarias implican cambios profundos, que originan conflictos, porque amenazan la propiedad agraria de algunos para repartírselas a otros, generalmente considerados “inferiores” a los dueños anteriores. Forzosamente, este escenario trastoca el orden social, y los que pierden su propiedad buscarán resistirse por todos los medios posibles. Estas tipologías estáticas ignoran la historia de los casos o los eventos tales y como sucedieron.

Tipologías sociológicas

Cuadro 3. Tipologías sociológicas

<u>Autor</u>	<u>Tipología</u>
Óscar Delgado	1). Transformación agraria 2). Cambios parciales: políticas de colonización-parcelación 3). Conservatismo agrario: 3.1. Colonización-parcelación insignificantes (Colombia, Perú y Ecuador). 3.2 colonización histórica (Argentina y Uruguay) 3.3 Conservación rígida de la estructura agraria y tradicional (los demás países latinoamericanos)
Jorge Martínez Ríos	1). RA originada en acciones revolucionarias violentas 2). RA originada en marcos consensuales
Andre Gunder Frank	1). RA conservadora 2). RA destinada a la integración del campesinado en la comunidad política nacional 3). RA para un cambio de largo alcance
Antonio García Nossa	1). RA estructurales. 2). RA convencionales. 3). RA marginales o “contra-reformas” agrarias.

Fuente: elaboración propia en base a García (1970, 1973).

El primer ejemplo de estas tipologías es el del sociólogo mexicano Óscar Delgado, quien propuso tres tipos de reformas agrarias (Ver Cuadro 3).¹⁵ El primer tipo se refiere a los casos

¹⁵ “Las élites de poder 'versus' la reforma agraria”. Reformas agrarias en América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

en que hubo una “transformación agraria” (como la revolución cubana, o las reformas agrarias en México y Bolivia). El segundo tipo a “cambios parciales”, en los que las medidas de colonización y parcelación tuvieron prioridad (Venezuela y Chile). Por su parte, el tercer tipo incluye el “conservatismo agrario”, referido a las medidas orientadas al mantenimiento del *statu-quo* en las relaciones sociales. Esta última tiene tres sub-tipos: a) cuando hay colonización-parcelación pero ésta es insignificante, no atacando el latifundio ni transformando las condiciones de vida del campesinado; b) cuando hay procesos de colonización históricos o “controlados”, como en el caso argentino y uruguayo; y c) cuando hay una “conservación rígida” de las estructura agraria y tradicional.

En esta propuesta de Óscar Delgado se puede ver un intento por integrar las dos dimensiones del problema de la tierra: tanto un elemento económico como uno político-social. En el primer tipo, hay un cambio en ambas dimensiones, mientras que en el segundo apenas cambian algunas cosas. Por su parte, en el tercer tipo casi todo se mantiene igual. La idea de cambio presentada por el autor revela que los cambios de tenencia de la tierra y de la estructura social pueden ir de la mano. Sin embargo, su tipología puede resultar insuficiente para casos en los que los cambios en la distribución de la tierra no se corresponden o implican cambios en las relaciones sociales. De tal manera, no puede hablar de los casos en los que, al mismo tiempo, puede tener lugar una reforma que transforma profundamente ciertos elementos mientras conserva otros. Este tipo de situaciones, que pueden encontrarse en la evidencia de los eventos tal y como sucedieron, son evaluadas como ambiguas (e inexistentes) si se aplica el criterio de este autor.

El segundo ejemplo de tipologías sociológicas es el de otro sociólogo mexicano, Jorge Martínez Ríos, quien propone dos tipos de reformas (Ver Cuadro 3).¹⁶ El primer tipo se refiere a las reformas agrarias que son “originadas por acciones revolucionarias violentas”. Estas ocurren cuando hay un sector campesino que le apuesta a cambiar la estructura social, originan nuevas formas de organización agraria y producen nuevas formas de relaciones sociales. El segundo tipo se refiere a las reformas originadas en “marcos consensuales”, misma que no resulta conflictiva y donde no hay enfrentamiento aunque se quieran obtener formas de relaciones sociales “más justas”.

¹⁶ *Reforma agraria, conflicto y consenso: El caso latinoamericano. Estudio sociológico sobre la reforma agraria.* Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1965.

Como se puede ver, el criterio que opera en la clasificación de Martínez Ríos es si la acción es conflictiva o si no es conflictiva. Esto significa que este autor distingue dos tipos de acción. Sin embargo, podría preguntarse: ¿qué ocurre cuando en una reforma agraria se presentan los dos tipos de acción? De hecho, aún reformas agrarias que se implementan por consenso pueden tener como antecedentes la confrontación entre fuerzas sociales. En tal sentido, “no expresan, en suma, una eliminación del conflicto, sino un método racionalizado de enfrentarlo institucionalmente” (García, 1970, p. 21). Así, esta tipología, al sugerir dos extremos, excluye el papel que tiene la acción institucional en la *mediación* de los conflictos. Además, este autor supone que solamente las acciones conflictivas pueden dar lugar a nuevas formas de organización agraria.

El tercer ejemplo de tipología sociológica se encuentra en la propuesta del economista y sociólogo André Gunder Frank, quien propuso tres tipos de reforma (Ver Cuadro 3).¹⁷ La primera es una reforma agraria conservadora, la cual excluye cambios políticos significativos y se centra casi exclusivamente en modificar leyes y acciones en el parlamento de los países. La segunda es definida como el tipo de reformas implementadas para integrar al campesinado (como el cardenismo en México o Árbenz en Guatemala), y la tercera es considerada como transformadora porque le apuesta a alterar el orden existente y a lograr un cambio de largo alcance (como la Revolución Cubana).

En la propuesta de Gunder Frank, sin embargo, se desconoce la relación entre la acción institucional y las posibilidades de cambio. Es decir, omite que hay ocasiones en las que un cambio en las leyes puede permitir la integración del campesinado y que ello podría abrir la oportunidad a transformar el orden existente. En tal sentido, un mismo proceso de reforma agraria podría transitar de uno a otro de los diferentes tipos, sin que las características de cada tipo sean exclusivas para sí. Por lo mismo, sostiene García (1970, 1973) que las características que Gunder Frank reúne para los tipos carecen de fundamentación histórica. Por ejemplo, si sitúa a México en el primer tipo de reformas, está tomando solamente un aspecto político-social de la reforma agraria mexicana, desconociendo algunos de los cambios estructurales.¹⁸

¹⁷ "Tipos de reformas agrarias", en Delgado O (ed). *Reformas Agrarias en la América Latina; procesos y perspectivas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

¹⁸ Viviane Brachet me ha subrayado el caso mexicano como contra-ejemplo a estos argumentos. La reforma agraria mexicana es muy tímida al principio, tratando solamente de complementar los ingresos de los trabajadores de las haciendas. Luego, Cárdenas acelera el proceso porque considera a los ejidos como una forma

Por último, el cuarto ejemplo de esta tipología sociológica es la propuesta por el economista colombiano Antonio García (Ver Cuadro 3).¹⁹ Este autor revisa todas las anteriores tipologías con el objetivo de evaluar y proponer tres tipos de reformas agrarias para América Latina. El primer tipo son las reformas agrarias que considera “estructurales”. Estas integran un proceso nacional de transformaciones revolucionarias, están a cargo de nuevas fuerzas sociales y se interesan en cambiar las relaciones de poder y las normas institucionales de la “sociedad tradicional”. El segundo tipo lo constituyen las reformas “convencionales”, mismas que resultan de una operación negociada entre las nuevas fuerzas sociales y las anteriores, en el marco del sistema institucionalizado de representación política (vía partidos políticos). Además, intentan modificar el monopolio de tenencia de la tierra pero no le apuestan a cambiar las reglas institucionales de la “sociedad tradicional”. De tal manera, consideran a la reforma como una medida sectorial y no como un programa que abarca otras medidas comprehensivas. Por último, García (1970, 1973) delinea las reformas de tipo “marginal o contra-reformas agrarias”. Estas no pretenden romper el monopolio sobre la tierra, ni cambiar las estructuras latifundistas. No están interesadas en modificar leyes para responder a la presión campesina y a sus demandas sobre la tierra, sino que, por el contrario, le apuestan a conservar el *statu-quo*, tanto dentro de la estructura agraria como en la vida nacional.

Como se puede notar, García intenta recuperar en su tipología las dos dimensiones de la reforma: como una medida económica pero también como una apuesta en la que diversas fuerzas sociales están en pugna. De tal manera, se interesa por responder a tres preguntas: qué se reforma, cómo se reforma, y para qué se reforma (García, 1970, 1973). Con lo primero se refiere a los obstáculos estructurales o la dimensión económica del cambio, lo segundo lo vincula a las fuerzas sociales involucradas (o a involucrar) y lo tercero con los motivos estratégicos de la reforma: tanto el cambio de la estructura económica como la aparición (o no) de nuevas fuerzas sociales.

No obstante, aún con esta propuesta dinámica de García, se observan algunas de las limitaciones que se habían señalado para los otros ejemplos. Entre ellas, que es difícil

de producción que puede alentar el desarrollo económico. Finalmente, esta reforma se adelgaza y se extingue a partir de 1940, pero sobre un periodo muy largo. De hecho, solamente se declara terminada con Salinas de Gortari (1988-1994).

¹⁹ *Dinámica de las reformas agrarias en la América latina*. Colombia: Editorial La Oveja Negra, 1970.

encontrar medidas de reforma agraria que sean *exclusivamente* de uno u otro tipo. De hecho, puede que lo que se reforme sea la estructura agraria pero aún sin propósitos de modificar las fuerzas sociales existentes. También pueden existir casos en los que se adelantan medidas que no cambian las reglas institucionales pero no por ello son “conservadoras”, pues en cualquier momento podrían convertirse en medidas que detonan acciones revolucionarias o incluso contra-revolucionarias. Estas son el tipo de limitaciones que sugieren que las tipologías explican algunas cosas pero esconden otras, un obstáculo al que me referiré a continuación.

Alcances y limitaciones de las tipologías

La anterior revisión de los dos grupos de tipologías sobre las reformas agrarias en América Latina demostró los alcances y las limitaciones de cada una. En conjunto, puedo señalar que de esta revisión se revela que el asunto de la reforma agraria es algo más que un tema económico: no solamente se están repartiendo medios de producción (tierra), sino que se está trastocando las relaciones sociales y ello tiene consecuencias particulares (cambio de fuerzas sociales, desarrollo económico, entre otras). No obstante, de este mismo ejercicio evidencio señalar tres limitaciones de proponer tipologías para los casos de reforma agraria en América Latina.

En primer lugar, estas tipologías suelen definirse de acuerdo a un interés sectorial. Esto define para los autores el criterio con el cuál van delimitar sus tipos: un criterio económico, sociológico o político. Por ejemplo, las reformas se definen si el país es industrializado o no (Flores), o si la acción fue conflictiva o consensuada (Martínez Ríos). En segundo lugar, en algunos casos, el criterio depende de escala de valores para definir cuál es el tipo “correcto” y cuál tipo no lo es. En el caso de Fernández y Fernández eso es claro: evalúa positivamente a las medidas que tienen en cuenta un criterio económico y por eso las clasifica de “progresistas”. En tal sentido, hay una tendencia de quienes proponen las tipologías económicas por desestimar el papel de los actores políticos. En último lugar, estas tipologías parecieran construirse sin hacer referencia suficiente a las diferentes experiencias latinoamericanas. Más bien, se establecen algunos criterios *ad-hoc* y con ellos se construye la tipología. Este es el caso de Gunder Frank en el que se nota cómo la experiencia histórica mexicana no está lo suficientemente representada en uno de los tipos que construye, sino que sus características están parcialmente representadas en cada uno de los tipos.

En suma, lo que se nota es que estos esfuerzos están encaminados, principalmente, a averiguar qué clases de “reformas” fueron implementadas en las diferentes experiencias. Sin embargo, lo que queda claro es que estos intentos no incluyen un esfuerzo por construir una teoría de un proceso de las reformas agrarias en general.

De hecho, la revisión de estas tipologías nos enfrenta a la dificultad de entender las reformas agrarias como eventos sincrónicos. Podríamos decir que la mayoría de estas propuestas intentan contruir una escala de clasificación. Por ejemplo, de cero a dos (0, 1, 2), siendo cero un intento que fracasó y dos uno exitoso. Así, va de nada -o poco- a mucho, pero sin intervalos iguales entre los distintos valores. Como se trata de una escala ordinal, la construcción tipológica está asociada a un ordenamiento estático: una cosa no puede pasar al mismo tiempo (e incluso antes o después que la otra). Así se omite la temporalidad del proceso. Esto significa que estos esfuerzos por construir una tipología de las reformas agrarias (sean tipologías económicas o sociológicas) no permiten entender a la reforma agraria como un *proceso* de pugna política, en el que un mismo caso puede pasar –dependiendo del momento histórico– de una categoría a otra.

Sin embargo, considero que estos tipos pueden servir para entender con qué fuerzas e instrumentos se negocia en diferentes momentos en el tiempo de las reformas agrarias. De igual forma, sirven para identificar de qué manera termina cada proceso (por ejemplo, no completado en el caso colombiano de la década de 1960). Sin embargo, cada tipo *captura* solamente una parte del proceso en el que cada reforma se despliega y no deja ver que los diferentes eventos –dentro de cada caso de interés– tienen unas características particulares y marcan el proceso general de determinada manera. Un evento puede sugerir que el proceso fracasó, pero eso no significa que así se tenga que evaluar el recorrido de toda la reforma pues el proceso no se define a partir de un único evento.

En suma, podríamos sugerir que las tipologías tienen dos características comunes que, para nuestro caso, muestran ser de poca utilidad. Por un lado, “congelan” el proceso socio-histórico de interés. A pesar de que dan información relevante sobre los casos, tienden a anticipar los resultados como inevitables, clasificando si fue un fracaso o un éxito. De hecho, basándose en estos resultados es que encontramos ejemplos que se concentran en tipificar por cada uno de ellos (reforma estructural o reforma marginal, por ejemplo). En consecuencia, las tipologías omiten la fluidez y no consideran el papel que tiene la contingencia: que en

cualquier momento del tiempo puede aparecer (o desaparecer) una posibilidad. Por lo mismo, en estos trabajos no se estudian las posibilidades que se abren y se cierran casi al final de los casos. Además, se encuentra una tendencia en esta literatura en desechar las cosas que fracasaron, o los movimientos que fueron reprimidos.²⁰

En segundo lugar, las tipologías reúnen familias de casos y se limitan a ello. Pueden ser cuidadosas cuando los casos son semejantes, pero a los casos que no lo son los incluyen en un tipo que no representa su desenvolvimiento. De tal manera, las tipologías no solo congelan sino que pueden no ser representativas, incluyendo demasiada heterogeneidad interna (p. ej.: clasificando una experiencia como que “todo” fue revolucionario o, por el otro lado, que “todo” fue moderado). Así, se obtiene que las tipologías pueden llegar a juntar algunos casos demasiado alejados los unos de los otros.

Ahora, mi punto no es desechar el papel de las tipologías y de que no se puedan juntar pautas de los diferentes procesos. Lo que intento con esto es subrayar el cuidado que hay que tener para ello. Con esta advertencia, sostengo que mi interés está en estudiar la reforma agraria como un proceso y no, de entrada, a través de una tipología. Por esto, para finalizar, argumento que la enseñanza de estos estudios seleccionados sobre la reforma agraria en América Latina es la de pasar de las tipologías a los procesos.

De las tipologías a los procesos

Para cerrar esta sección, quiero subrayar el encuadre teórico-metodológico para estudiar a la reforma agraria en Colombia como un proceso. Sostengo que esta aproximación me permitirá reconocer los diferentes eventos, evitando así “congelar” el proceso en un solo momento. Propongo por ello, de manera preliminar, acercarme a una alternativa frente a las propuestas de tipologías que se han revisado. A través de un análisis de procesos, quiero dar cuenta de la dinámica de la pugna inter-grupal que me interesa. De tal manera, insisto en el carácter dinámico de los actores que se logrará evidenciar a través de la revisión de los diferentes eventos. Con ello evidenciaré que los actores puede que en el mismo proceso sean primero reivindicadores y luego objeto de reivindicaciones, o viceversa. Estudiar a la reforma agraria

²⁰ En este sentido, es interesante la similitud que tiene el estudio de las reformas agrarias con el de las revoluciones. Aplica en los casos de los primeros lo que Geddes (1990) sostiene: “En el caso de las revoluciones, se suelen seleccionar las -grandes revoluciones-, y se ignoran las de menor grandeza o las que nunca llegaron a producirse”.

como un proceso me permitirá reconocer los diferentes eventos históricos y el papel, en el tiempo, que juega cada uno de los actores involucrados.

Con este interés, propongo tener como referencia a la aproximación conocida como “process-tracing” o “análisis de procesos sociales”. Este tipo de análisis se ha definido como “una herramienta analítica para establecer inferencias descriptivas y causales mediante el diagnóstico de piezas de evidencia usualmente entendida como parte de una secuencia temporal de eventos o fenómenos” (Collier, 2011, p. 824). Es decir, el proceso se vuelve visible mediante esta metodología y es posible reconstruirlo a través de una acción de indagación como el trabajo de un detective (Collier, 2011). Este acercamiento es una herramienta cualitativa que busca proponer —con diferente énfasis entre las variantes del enfoque— explicaciones a partir de diferentes momentos históricos. Cada “momento” es entendido como una pieza de una secuencia temporal en un proceso histórico.

En términos generales, se puede decir que este análisis tiene dos pasos: 1) la reconstrucción narrativa de los eventos de interés y 2) la definición de los “mecanismos” (causales para algunos) que explican esta secuencia. Por un lado, se propone una narrativa analítica que resulta del ejercicio de ida y vuelta entre la narración y la reflexión teórica (Sewell, 1996). Por otro lado, el enfoque busca descifrar los “mecanismos” que explican las asociaciones que se pudieron identificar al construir la narrativa de los eventos.²¹

Debo subrayar que esta perspectiva es amplia y diversa, lo que explica la falta de consenso sobre la propuesta de encontrar mecanismos “causales” para la explicación que sugiere el investigador. Por lo mismo, aquí sugiero una breve delimitación del enfoque al que me adscribo aunque será necesario, en una siguiente etapa, escoger una línea analítico-conceptual dentro del amplio espectro del “análisis de procesos sociales”.

La línea analítico conceptual que aquí sigo define a los procesos como una elaboración analítica a partir de conjunto de eventos que están vinculados entre sí. En cierto sentido, la manera como se plantea el vínculo entre estos diferentes eventos —que conforman un conjunto

²¹ Autores como Waldner (2012) afirman que la identificación de estos mecanismos son los que “completan” la explicación. Para el autor, se puede tener conocimiento sobre lo que interviene, pero se tienen que identificar los mecanismos que están involucrados. Waldner (2012) sostiene que una cadena de eventos sin un mecanismo *causal* sería historia narrativa, mientras que mecanismos sin eventos sería solamente un estudio teórico. En mi caso, tengo dudas frente a las posibilidades que esta perspectiva plantea en la identificación de causalidades. No obstante, hacia delante me interesaría continuar ampliando en las discusiones que se han dado dentro de este enfoque.

(“proceso”)– es especulativo o hipotético. El mismo investigador define cuáles son estos eventos y precisa la manera en la que están vinculados en el proceso que se construye. Así se transforma una cronología en una narrativa tentativa o plausible (Brachet, 2018). Se da un paso de una *narrativa empírica*, misma que da cuenta solamente de los hechos que tuvieron lugar (descripción de eventos) a una *narrativa analítica* que resulta del contraste entre la evidencia y la teoría (Sewell, 1996). Como se nota, la *narrativa analítica* es una manera de contar la historia, dirigida hacia una interpretación particular de los hechos que se incluyen en la misma historia (Brachet, 2018).

Quiero aclarar que la elaboración no trata simplemente del “reportaje” de ciertos sucesos, sino de dar cuenta de la *secuencia temporal de eventos* seleccionados de acuerdo a un interés principal. Es decir, se propone elaborar una rendición más abstracta que la descripción misma de los eventos. Entonces la narrativa no es una “lista” de eventos empíricos que condujeron a un resultado particular (Beach y Brun, 2013). En este sentido, el “análisis de procesos sociales” contribuye a la descripción de los fenómenos sociales, pero no es éste su único ni principal objetivo.

De tal manera, resalto que los eventos a partir de los cuales se “construye” el proceso se definen porque son teóricamente relevantes. Sewell (1996) por ejemplo distingue entre los sucesos y los “eventos”. A diferencia de los primeros, los segundos se definen porque tienen consecuencias de momento y en algún sentido “cambian el curso de la historia”. Este autor considera que los eventos históricos transforman las relaciones sociales y reconfiguran la historia o alteran la manera en la que las interacciones sociales tenían lugar. Un papel similar juega las “coyunturas críticas” para Mahoney (2000) como instrumento analítico, pues son consideradas como los momentos históricos en los que se abren diferentes rutas pero que sólo sobre una se decide y ésta define/determina el proceso. En estas “coyunturas” se definen arreglos institucionales entre diferentes alternativas y son “críticas” porque cuando se elige una opción cada vez resulta más difícil “devolver el tiempo” al punto en el que se diferentes opciones se abrieron (Mahoney, 2000). Por otro lado, algunos autores consideran estos momentos de cambio en el proceso histórico como “puntos de giro” en los que existen cambios complejos (que no son continuos, ni graduales) en donde la trayectoria histórica cambia de dirección (Abbot, 2001; Bidart, Longo, Mendez, 2013).

En la reconstrucción histórica de los procesos, el tiempo y el espacio ocupan un papel

central: se trata siempre de eventos que ocurren en un lugar y en un momento de una secuencia histórica particular (Abbot, 2001). El cuándo y el dónde importan porque ello define cómo se desenvuelve el proceso. Entonces el tiempo entra a jugar como unidad de análisis, pero sin descontar la historicidad que es la que determina la longitud del proceso. No se considera al tiempo como una variable que hay que agregar ni tampoco se olvida la dinámica. En este sentido, los resultados que interesan no son tomados como “resultados consumados”, como si se tratara de un “producto final/acabado/estático” según una lógica “presentista” (Abbot, 2001). Por el contrario, se consideran como parte de una red más amplia de eventos. Y, más aún, se entiende que existen temporalidades múltiples de acuerdo con los factores intervinientes: el individuo (micro), la organización (meso) y/o el sistema-mundo (macro).

Debo hacer énfasis, para mayor claridad, que existe una distinción entre narrativa y proceso: la narrativa que se propone no es el mismo proceso que se estudia. El proceso social es algo que se abstrae de la elaboración de la narrativa analítica. En mi caso, el proceso es la formación de actores colectivos y la pugna que hay entre ellos, a través del tiempo. La narrativa, por su parte, se basa en los eventos que se han identificado y que son la materia prima para abstraer el proceso de interacción entre actores. Estos eventos están marcados por los momentos del proceso de interés que describiré en la tercera parte: el diseño, la implementación, el desgaste y el definitivo desmonte de la reforma. Ahora, quiero subrayar que las pugnas tienen aspectos distintos en América Latina; se presentan contingencias, se despliegan en el tiempo y tienen condicionamientos que cambian con cada contexto. No obstante, para que sea con cierta generalidad, el proceso que estudio debe ayudar a entender otros procesos de reforma agraria, incluso cuando tienen resultados diferentes, pues lo que cuenta no es el resultado final ni lo que pasó, sino las fuerzas sociales en disputa o la dinámica social que está involucrada.

Al proponer una narrativa analítica, incluso a partir de un solo caso (como el que aquí me interesa), quiero proponer, por lo menos como hipótesis, que la narrativa aplica a diferentes casos. Esta es la manera de sostener que se tiene un proceso y no una historia particular del caso. En lugar de presentar la historia detallada de un momento en momento, lo que me propongo es estudiar la reforma agraria colombiana como un proceso de formación y enfrentamiento en el tiempo de grupos en pugna por un resultado final —efectuar o desarmar la reforma. Es importante subrayar que el resultado es incierto, aunque ahora sepamos lo que

finalmente pasó, ya que no tenemos condiciones necesarias ni suficientes para ese resultado. Es decir, me distancio de la comprensión de este proceso como uno de tipo “determinista”. No obstante, la elaboración analítica que propondré ayudará a entender las dificultades y las oportunidades que se presentan en dicho proceso, y que pueden esclarecer lo acontecido en otros casos, tanto en los que se han evaluado como exitosos y aun en los que supuestamente se logró adelantar alguna reforma pero de manera marginal.

En resumen, decir que la pugna entre grupos en la reforma agraria colombiana es un proceso equivale a proponer una construcción analítica. El objetivo para demostrar que se vincula con una narrativa plausible es revelar los principios que sirvieron para postular esa aproximación, y para sostener las razones por las cuáles ciertos elementos se incluyeron mientras otros se excluyeron. Como se trata de una propuesta analítica, una misma secuencia de eventos puede dar lugar a narrativas diversas. En tal sentido, no hay una única manera de proponer la relación entre eventos, secuencias, narrativa y procesos (Brachet, 2018). No obstante, la construcción que se proponga deberá valerse por sí misma como una construcción plausible aunque tentativa. Para ello, el ejercicio entre la teoría y los eventos de interés tiene un papel crucial (como lo plantea Sewell, 1996).

En mi caso de interés, con la apuesta presidencial por reformar la tierra en 1958 y con la aprobación de la Ley de Reforma Social Agraria en 1961, se puede decir que se registró que la política de reforma agraria en Colombia inicialmente seguía una secuencia. Esta secuencia sugería crear narrativas que construyeran un proceso de transformación redistributiva de las relaciones de propiedad de la tierra. Sin embargo, existe un momento de quiebre, registrado en el mencionado Pacto de Chicoral, que nos obliga a invertir la narrativa hacia el debilitamiento, y eventualmente la práctica imposibilidad política de esta transformación. El análisis de procesos me abre así la posibilidad de considerar lo contingente: aquello que puede pasar aunque no sea lo esperado.

Por lo anterior, la tarea que tengo es la de seleccionar los elementos que, con el propio criterio del analista, explican este cambio relativamente brusco, y enfocar el análisis en generar una narrativa (basada en hechos y eventos distintos de los análisis existentes) que resalta la conformación de las fuerzas políticas que se enfrentaron en los años clave de este giro. Fundamentalmente, lo que me interesa son los antecedentes de un enfrentamiento o contienda (que no analizaré), sus actores y las formas de poder a las que cada uno tiene acceso,

así como las consecuencias de ello: la guerra civil y el fracaso del Frente Nacional.

Este enfoque de “análisis de procesos” me permitirá dar cuenta, en el tiempo, de cómo se fortalecen ciertos actores y cómo se debilitan otros. Podré acercarme a las chances que tenía cada uno de ganar o de perder, advirtiendo con ellos los procesos de lucha por la hegemonía dentro del país. Además del cambio en el papel que tienen los actores y sus posibilidades de negociación, entender a la reforma como proceso me permitirá comprender que hay momentos “críticos” en los que se pueden decidir victorias o fracasos. En efecto, el Pacto de Chicoral es uno de estos momentos, pues antes del mismo existía algún chance de cambiar la estructura de tenencia y las relaciones de poder, pero con esto se clausuró dicha posibilidad. En consecuencia, uno de mis intereses es entender la manera en la que jugaron las diferentes fuerzas en este evento para que, finalmente, esta oportunidad desapareciera.

TERCERA PARTE

Narrativa de la Reforma Agraria en Colombia: los actores en el contexto internacional y en el escenario nacional

Una de las enseñanzas de los autores que se revisaron en la segunda parte es que la reforma agraria fue una medida que puso las relaciones de poder en juego. Lo que estaba en discusión no era solamente la distribución de la propiedad de la tierra, sino la alteración del (des) equilibrio del poder social y político (Petras & LaPorte, 1971). La reforma agraria fue también un mecanismo de cambio social, pues su implementación tenía consecuencias directas asociadas a la alteración del *statu-quo*. Con estas implicaciones, diferentes actores se alinearon o no con la iniciativa, negociaron con otros y trataron, finalmente, que las decisiones los beneficiaran. Por ello, el propósito de esta sección es resaltar el papel de los diferentes actores, tanto en el contexto internacional como en el escenario nacional colombiano. Mi objetivo es resaltar la influencia de los diferentes elementos para señalar, por ejemplo, que el desgaste de la reforma agraria se debió a la interacción entre actores que participaron tanto en su *debilitamiento externo* (con el énfasis de E.U. en políticas de colonización y no de transferencia de propiedad, y con el cambio de orientación de la Alianza para el Progreso hacia la cooperación militar) y en su *debilitamiento interno* (asociado a la oposición de grupos conservadores y de latifundistas a la reforma agraria, las dificultades de movilización de los campesinos y a la pérdida de incidencia de los “expertos”).

Para los años 60s, es importante considerar que aunque la explicación de la dinámica de la reforma agraria en Colombia está íntimamente vinculada con elementos internos -en particular con los actores que se enfrentaron en el país durante el proceso reformista-, no se pueden omitir los actores externos y su influencia en esta apuesta. El impulso que vino de afuera marcó y definió a dicha reforma, y tuvo nombre propio: la Alianza para el Progreso. En esta sección retomo a los autores que han contribuido con avances en la descripción del proceso de reforma agraria en Colombia. En primer lugar, hago mención al contexto internacional y a los actores externos de la década de 1960. En segundo lugar, resalto a los actores internos que participaron y se enfrentaron durante los diferentes eventos de cuatro momentos seleccionados: el diseño, la implementación, el desgaste y el definitivo desmonte de la iniciativa. El recuento de los eventos que realizo en esta sección es la narrativa que servirá luego de base para un estudio detallado de la formación de los distintos grupos que participaron en este proceso de la reforma agraria.

La cuestión agraria y la Alianza para el Progreso

Algunos autores han subrayado que Estados Unidos, como actor externo, influyó desde antes de la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy en el diseño de reformas rurales en América Latina en general y en Colombia en particular (Machado, 2011; Florián, 2013). De tal manera, el interés de la Alianza para el Progreso en la reforma agraria, y el particular enfoque de los E.U., tiene antecedentes en los años 50s. Florián (2013) afirma que esto se puede ver en la trayectoria de la FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*), cuyo papel fue aplacar las iniciativas “radicales” de algunos países que tenían como referencia a las medidas de la revolución mexicana (1920), la reforma agraria fallida de Guatemala (1954) y la reforma agraria en Bolivia (1952). Para evitar este tipo de medidas, los E.U. convirtieron a la FAO, creada en 1945, como la agencia a escala global para coordinar los esfuerzos de reforma agraria, a partir de 1954 (Florián, 2013). Aunque la FAO no creó un modelo de reforma para todos los casos, sí definió que éstos debían respetar los derechos de propiedades y castigar las medidas de expropiación. Esta política se opuso, entre otras, a la iniciativa de crear un Instituto Regional de Reforma Agraria, propuesto en 1959 por Cuba (Florián, 2013). De esta manera, el país del norte no quiso ceder a un organismo nuevo, ya que ellos no tendrían el control principal. Así, E.U. buscó garantizar durante los 50s cuatro aspectos sobre la cuestión agraria: 1) reformas agrarias sin distribución de propiedad y promoción de la colonización; 2) realizar medidas centralizadas y no parciales, para evitar el protagonismo de grupos (todo en un “paquete”); 3) reducir las medidas a un asunto nacional; y 4) considerar la intervención militar, de ser “necesaria”, como ocurrió en el caso de Guatemala (Florián, 2013).

Sobre los antecedentes en las relaciones entre Estados Unidos y Colombia existe un ejemplo que vale la pena mencionar. Los gobiernos colombianos recurrieron a la ayuda de expertos norteamericanos, diseñaron planes de desarrollo y promovieron nuevas iniciativas institucionales durante estos años 50s. Como ejemplo, el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) realizó en Colombia la primera misión de soporte a un país en desarrollo, entre 1949 y 1950. El líder de esta misión, un economista que había apoyado el proceso del New Deal en Estados Unidos, de nombre Lauchlin Currie, afirmó en su informe que uno de los aspectos que caracterizaba a Colombia era “la antieconómica y paradójica utilización de la tierra”, para lo cual propuso un impuesto progresivo a la tierra subutilizada (BIRF, 1950). Lo interesante de este episodio no es solamente que muestra a esta

misión como un antecedente de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, sino que también pone en evidencia la respuesta de algunos actores en Colombia a tal iniciativa. En particular, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) lanzó una campaña activa contra la propuesta de Currie (Arévalo, 1997). Los líderes de la SAC afirmaron que la medida ignoraba las condiciones del país o que se trataba de una iniciativa demagógica. Además, en una revista de la época, se manifestó que la SAC consideraba que el “impuesto progresivo” se trataba más bien de una medida socialista que no le convenía a Colombia (Gómez, 2013).

Esta respuesta de la SAC ejemplifica la manera en la que este grupo se va a posicionar durante los otros años ante medidas progresistas de algunos liberales, evidenciado que no todo era tan homogéneo entre los actores “dominantes” dentro del país. Asimismo, reveló la manera en la que las medidas impulsadas por los E.U. no fueron, como tal, “impuestas” directamente sobre los colombianos. Como se verá para el caso de la Alianza para el Progreso, lo que se nota es que se trataron de iniciativas que estuvieron mediadas tanto por actores externos como, y de manera especial, por actores internos, mismos que no cedieron del todo ante las demandas externas. Este papel activo no solamente fue una característica de grupos de latifundistas, sino también la tuvieron los partidos políticos, los campesinos y los “expertos” o *mediadores*.

Ahora bien, es importante señalar que hacia finales de los años de 1950 los E.U. le dieron un “giro” a la política diplomática con América Latina. Después de 1959 la región cobraba una importancia que no tenía antecedente visto desde la política internacional estadounidense. La Revolución Cubana se constituyó en una amenaza para la hegemonía norteamericana en el hemisferio occidental.²² Las relaciones diplomáticas entre ambos países cambiaron con la primera reforma agraria cubana, en mayo de 1959. Esta reforma no era comunista sino pro-campesina y anti-terrateniente; sin embargo, afectó diferentes intereses económicos de los E.U. en la isla (Florián, 2013). Este episodio recordaba el antecedente de Guatemala en 1954, cuando los estadounidenses decidieron promover un golpe militar después de que Jacobo Árbenz no retrocediera en sus medidas, entre ellas la reforma agraria

²² El episodio cubano aceleró esta iniciativa que ya venía “cocinándose”, porque diferentes países latinoamericanos, especialmente Argentina, Brasil y Colombia, venían realizando un “activismo diplomático” que, por ejemplo, dieron lugar a la “Operación Colombia” como un antecedente de cooperación internacional durante la administración del presidente Eisenhower (Florián, 2013). De hecho, en 1960 se firmó el “Acuerdo de Bogotá”, entre los tres países y E.U., para delinear una agenda para la defensa estratégica a las condiciones sociales y económicas. Florián (2013) sostiene que estos acuerdos hicieron parte de “alternativas norteamericanas por un acuerdo multilateral, desarrollista y estatista, reformista y democrático en oposición a una apuesta bilateral, centrada en la iniciativa privada, conservadora y militarista.” (p. 14-15).

que le quitaría tierra a empresas como la United Fruit Company (misma que no aceptó la compensación ofrecida por el gobierno de Árbenz).

De tal forma, y como alternativa para toda la región, el gobierno de John F. Kennedy (1961-1963) propuso un programa conocido como la Alianza para el Progreso, que fue presentado por el presidente en un discurso el 13 de marzo de 1961, en una recepción que ofreció en la Casa Blanca a diplomáticos de América Latina. Allí el presidente manifestó que se abría una nueva etapa de cooperación entre la América del norte y la del sur –que de paso debería considerarse como una sola América (algo que le atribuyó a Simón Bolívar –aún cuando el libertador se refirió a la América continental del Rio Bravo para abajo). La Alianza para el Progreso era la oportunidad, según Kennedy, de hacer una “revolución”, pero no la propuesta en la versión cubana, sino una en la que los valores del liberalismo norteamericano primaran: alcanzar el progreso y garantizar la libertad individual.²³

La Alianza tuvo su lanzamiento oficial con la Carta de Punta del Este, firmada – después de discutirlo por una semana– el 17 de Agosto de 1961 por los Estados Unidos y por los países miembros de la OEA, exceptuando Cuba. El discurso de los E.U. se centró en atacar problemas y en hacer alianzas con actores particulares. Su objetivo fue establecer un clima de lealtad con élites latinoamericanas al reconocerse también como corresponsables del estado de cosas. Para ello, propusieron 500 millones de dólares en asistencia, además de programas y convenios con universidades y centros de investigación. No obstante, como Bahía Cochinos afectó la capacidad o margen de negociación en Punta del Este de los E.U., los países latinoamericanos lograron que el acuerdo final comprendiera un aumento en 40 veces lo acordado en el “Acta de Bogotá”, un plan de cooperación interamericana que se había acordado en 1960 entre E.U. y Argentina, Colombia y Brasil, países que estaban exigiéndole una política social al primero (Florián, 2013). Esto demuestra que el resultado de lo que se discutió en Punta del Este evidencia que los actores latinoamericanos también tenían capacidad de negociación.

Dentro de la Carta de Punta del Este se realizó un reconocimiento explícito a la

²³ Su discurso se puede considerar como eficaz porque de manera recurrente utiliza el pronombre de la primera persona del plural (“nosotros”), además que intenta re-definir la idea de “revolución” con un nuevo contenido y supo que se dirigía a un público hispanohablante al que le dedicó frases en español. Esto último lo hace cuando introduce la presentación del programa: “Alianza para Progreso ... techo, trabajo y tierra, salud y escuela” y luego cuando cierra: “progreso sí, tiranía no!” y al final especificando otro público al que va dirigido: “to the *campesino* in the fields, to the *obrero* in the cities, to the *estudiante* in the schools” (Kennedy, 1961).

importancia de la reforma agraria, aún cuando las ponencias de los representantes de las naciones latinoamericanas no se refirieron específicamente a este tipo de reformas sociales, que igual iban acompañadas de otras medidas que les interesaban más, como las inversiones para aumentar la productividad en las industrias nacionales (Florián, 2013). Dentro de la Carta se encuentra como una de las medidas centrales lo siguiente:

Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, **programas de reforma agraria integral** orientada a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, con miras a sustituir el régimen del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamente de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad (OEA, 1967, p. 3; énfasis propio)

De esta manera, la reforma agraria aparecía como una de las materias prioritarias dentro de la nueva agenda internacional de los E.U. hacia América Latina. El centro de la política de la Alianza con respecto al tema agrario fue auspiciar legislaciones agrarias, la creación de instituciones y promoción de créditos, mejorar el uso de la tierra, la construcción de carreteras y la formulación de proyectos para ampliar el mercado. Además, creó diferentes instituciones que apoyarían las medidas a tomar para llevar a cabo las reformas en los distintos países. Por ejemplo, creó el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), que tuvo el papel de coordinar, en materia agraria, a la FAO, la CEPAL, el BID y la OEA. Para ambas partes, los primeros años fueron de prueba: crear cuerpos de estadística y planeación para hacer informes nacionales (“Country Reviews”) y de actualización para E.U. en su política exterior (Florián, 2013).

No obstante, es interesante señalar que a pesar de este “soporte institucional” promovido en 1961, los E.U. hicieron un cambio durante 1963, centralizando la acción. Según Florián (2013) de un criterio técnico pasaron a un criterio político, creando el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) para ejercer funciones ejecutivas sobre el programa. Su presidente fue el colombiano Carlos Sanz de Santa María, hasta 1973 (junto a miembros de los 7 países, previamente autorizados por los E.U.). El economista W. Rostow fue el representante los E.U. en la CIAP. Esta institución le permitiría a la Secretaría de Estado de E.U. vetar varias medidas sugeridas por el CIDA, además de limitar el apoyo que otras instituciones podían darle a los países latinoamericanos (Florián, 2013). La

contraposición entre el CIDA y el CIAP revelaría las tensiones y el comienzo del desgaste de la Alianza como una iniciativa de apoyo a estos países.

En suma, lo que se registra entre 1964 y 1968 es un cambio en la política institucional de la Alianza. La prioridad fue la política anti-comunista y ya no el apoyo a reformas progresistas en los países. Este “giro” explica el apoyo logístico que los E.U. le dan al golpe de estado al presidente Goulart en Brasil, así como la oposición a las medidas de Eduardo Frei en Chile y de Belaúnte Terry en Perú (Florián, 2013). En total, se trató de dieciséis golpes de estado durante los primeros ocho años de la Alianza. Eso reveló su misma ambigüedad y su interés central: los E.U. querían aliados fuertes en su lucha anti-comunista. Petras & LaPorte (1971) insisten por ello en la influencia que tuvo la política norteamericana en el desarrollo de las políticas dentro de los países latinoamericanos. No obstante, estos mismos autores advierten que existió una diferencia, durante los años 60s, entre la retórica oficial que afirmaba la importancia del cambio en los países y la influencia efectiva que esto tuvo durante la puesta en práctica de esas políticas. Lo que concluyen es que Estados Unidos no tuvo una influencia sostenida y efectiva dentro de los procesos de cambio social y político asociados con el cambio del sistema agrario. En parte, porque su interés en las alianzas estratégicas para la intervención militar limitó las reformas que pudieron ser de tipo estructural. De hecho, Florián (2013) sostiene que hubo una suerte de “pacto” entre las élites nacionales y los Estados Unidos. A cambio de la fidelidad a los E.U., los gobiernos latinoamericanos limitaron las reformas, ajustándolas a sus intereses y evitando posibles amenazas. Petras & LaPorte (1971) subrayan que de esta forma funcionarios estadounidenses se acercaron y trabajaron de la mano con grandes terratenientes, con lo cual terminaron *reformando* “desde la óptica del señor latifundista”.

De tal forma, aunque en 1967 se consolidó un esfuerzo de apoyo técnico con la creación del “programa interamericano de desarrollo rural y reforma agraria”, hubo a finales de esa década y principios de 1970 una disminución de los recursos por parte de la OEA (Florián, 2013). Con problemas de financiación, la apuesta con programas “generales” de reforma agraria pasaron a ser programas parciales y auxiliares. Lo que resulta interesante de la caída de esta iniciativa, es que estos años coinciden con los años del desgaste por los que pasa la iniciativa de reforma agraria en Colombia, como veremos más adelante. De tal manera, valdría la pena evaluar la siguiente hipótesis: hay una coincidencia en el desgaste externo y el desgaste interno de la iniciativa que va a explicar, luego, su definitivo desmonte.

En resumen, puedo decir que aún cuando la Alianza para el Progreso representa el impulso crucial que tenían los E.U. en el hemisferio después de la Revolución Cubana, esta no fue una medida impuesta, pues los antecedentes sugieren lo contrario. Así, hubo también espacio para la negociación entre actores. Esto contribuye a pensar que la interacción entre los diferentes actores hace de este un proceso más complejo, contrario a lo que se suele pensar al atribuirle a E.U. una total capacidad de imponer medidas. Ello nos llama la atención para los intereses de considerar a la Alianza para el Progreso y el marco de Guerra Fría en el que se asentó, mismo que tiende a estudiarse desde una mirada oficialista de los E.U.. De hecho, Romero (2013) sostiene que se debería abandonar el estudio diplomático de la Alianza, por las dinámicas regionales y locales de negociación y de ejecución de los programas. Es en este sentido que deberá considerarse el estudio de la reforma agraria en Colombia.

Lo anterior está en el marco de lo que advierte Salgado (2013): las explicaciones sobre la Guerra Fría no han trascendido el relato de la competencia entre superpotencias. Asimismo, se asemeja a lo que otros autores han intentado al resaltar el papel de los actores de países latinoamericanos. De hecho, Pettinà (2018) insiste en la manera en que, a la vez, el contexto de Guerra Fría brindó tanto oportunidades como “presiones brutales” a la región latinoamericana. Estas miradas que problematizan el papel y el margen de maniobra de los actores latinoamericanos es crucial para entender la dinámica de reformas sociales, como la agraria que aquí me interesa.

Como parte del proceso de negociación que fue la Alianza, resulta interesante proponer que las iniciativas de reforma agraria que fueron impulsadas dentro el marco de la Alianza para el Progreso no se orientaron a amenazar el *statu-quo* de los países. En primer lugar, porque los E.U. no estaban interesadas en hacerlo (como se demuestra desde los 50s) y en segundo lugar porque parte de la negociación con las élites consistió en eso. Este aspecto, y su posible lectura, tuvo implicaciones centrales para la manera en la que se desarrollaron las diferentes reformas.

Ahora bien, ¿cómo se conecta esto con el caso colombiano que me interesa? En este contexto geopolítico que deviene después de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos de Colombia estuvieron alineados dentro del área presidida por el Estado norteamericano. Tal situación se puede ejemplificar en la ayuda recibida por este país de manos del gobierno de

Estados Unidos: entre 1961 y 1973, Colombia tuvo el puesto 2 en América Latina y el 13 a nivel mundial, de acuerdo al monto de ayuda recibida (Rojas, 2010). Esto también estaba relacionado con la manera en la que la teoría de la modernización –fundamento conceptual de la Alianza para el Progreso- veía a Colombia, pues la ubicaba dentro de una de las “potentially democratic societies” (Gilman, 2003, p. 184). En efecto, Colombia fue considerada como un “show-case” para demostrarle a los otros países que la Alianza podía ser efectiva (Latham, 2000).²⁴ En conjunto, para Rojas (2011) este país fue considerado como una “vitrina” para esta iniciativa por tres razones: 1) la alineación de Colombia con E.U. después de la Segunda Guerra Mundial; 2) su participación como único país de Latinoamérica en la Guerra de Corea; y 3) por ser uno de los primeros países en recibir ayuda del Banco Mundial.

Esta alineación, además, puede verse en dos sentidos. Primero, los colombianos tuvieron un papel clave en dos organismos que centralizaron la gestión interamericana en el control de los E.U.. El Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) tuvo como presidente hasta 1973 al economista colombiano Carlos Sanz de Santa María. También, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), tuvo como director entre 1960 a 1968, a Armando Samper, ingeniero y economista agrícola. Luego, Samper fue, en 1966, Ministro de Agricultura de Carlos Lleras Restrepo y estuvo a cargo de organizar el apoyo dado por el gobierno a la fundación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). Considero que, de esta participación activa de colombianos asociados con la iniciativa de reforma agraria, se deriva la sorpresa frente a su fracaso años después – especialmente si se considera su cercanía y aparente apoyo por parte de E.U. Lo que corresponde decir es, entonces, que las fuerzas sociales estaban en disputa y que lo que algunos autores han llamado “bloque social dominante” (Florián, 2013) o el “bloque en el poder” (Uribe, 2013) es menos homogéneo de lo que esta figura rígida sugiere. Por el contrario, lo que pareciera el presente análisis es que este tal “bloque” es tal vez uno de hielo y lo que este caso hace notar es que hace aguas.

Por otro lado, también hay que mencionar que la alineación de este país estaba

²⁴ Latham (2000) cita a Chester Bowles, uno de los técnicos norteamericanos de la modernización, para compartir la manera en la que veían a Colombia: “Under the democratic leadership of President Alberto Lleras Camargo, that nation seemed more advanced than most others in the region. If the United States provided enough resources to “assure” success there, it might be possible to ‘demonstrate to all of Latin America that a resolute, competent, reform-minded government with vigorous U.S. assistance [could] fulfill the hopes of the Alliance for Progress within a reasonably brief period’” (citado por Latham, 2000, p. 105).

asociada a su vez con una relación de vieja data: el político liberal colombiano Alberto Lleras –quien en 1958 sería el primer presidente del Frente Nacional– fue el primer secretario de la Organización de Estados Americanos, en 1948, una organización continental que tenía claras afinidades con los Estados Unidos y que llevó a Lleras a trabajar de cerca al gobierno del norte, en Washington. De hecho, Lleras Camargo celebró en 1958, en su discurso de inauguración, el cambio en la política de los Estados Unidos, en la que se preveía la llegada e un programa de apoyo, como lo fuera luego la Alianza, para garantizar el éxito de los programas de pacificación y modernización que tenía en mente este presidente (Florián, 2013). En parte, Lleras Camargo también era consciente de la importancia de formar un grueso de funcionarios y “expertos” nacionales, una apuesta de modernizar al país que compaginaba muy bien con el discurso de la Alianza (López, 2016).

Antes de entrar a explorar los detalles sobre el caso colombiano, me interesa resaltar lo que algunos autores han señalado del impacto de la Alianza sobre la experiencia agraria en Colombia. En general, lo que parece afirmarse es que la Alianza afianzó una “simbiosis conservadora” entre la apuesta reformista en Colombia, al promover colonización y modernización de la mediana y gran propiedad, evitando con ello una reforma en beneficio a pequeños productores (Florián, 2013). Además, la financiación que le otorgó la Alianza al gobierno colombiano le facilitó generar una “estabilidad política” durante estos años (Rojas, 2010).

Este apoyo fue aprovechado, sobre todo, por las fuerzas conservadoras que supieron tomar ventaja del interés de fondo de los E.U.: su agenda anti-comunista. De tal manera, en el caso colombiano parece demostrarse lo que sugiere Pettinà (2018) como uno de los efectos de la Guerra Fría en América Latina, referido a la paulatina revitalización de las fuerzas conservadoras en los países de la región. Este impulso conservador dio lugar a lo que este autor llama la “fractura interna” y que –afirma– se logró por dos razones: 1) el anti-desarrollismo estadounidense, guiado por un liberalismo económico que iba en contra del industrialismo de algunos sectores; y 2) el vínculo con iniciativas anti-comunistas.

De tal manera, este contexto internacional es de utilidad para resaltar las particularidades del impulso reformista que venía de los E.U.. Al parecer, el cambio en la política de este país, de una prioridad de reforma a una de alianza de cooperación militar, tiene implicaciones para el despliegue de reformas en los diferentes países, entre ellos

Colombia. De hecho, el cambio a mediados de los 60s que tiene los E.U. en la política internacional hacia América Latina va a coincidir también con el cambio en la política presidencial en Colombia frente a la reforma, en los años en los que un político conservador asume la presidencia. Valdría la pena discutir la coincidencia de un debilitamiento externo (por el cambio de orientación de la Alianza) con un debilitamiento interno (que se verá adelante) para explicar el desgaste de la reforma. Estos elementos internacionales, también ayudan a entender entonces las maneras en las que la agenda anti-comunista pudo reforzar ciertas fuerzas conservadoras que, sin duda, tuvieron un rol protagónico en el deterioro de la iniciativa. Vale la pena resaltar que al revisar la dinámica interna de pugna entre actores, veremos que habían claras diferencias dentro del mismo “bloque dominante” en Colombia, de la misma forma que se evidenciará el papel importante que otros actores tuvieron para marcar y darle características particulares a la iniciativa.

La Reforma Agraria en Colombia: diseño, implementación, desgaste y desmonte

» Antecedentes de la cuestión agraria en Colombia

Diversos autores han tratado el tema de la tierra en Colombia para los años anteriores a la década de 1960 (Machado, 2011, 2017; Palacios, 2011; Zamosc, 1987; LeGrand, 1987; Gilholdès, 1974). En particular, han acentuado el peso de la discusión sobre la tierra desde el tiempo republicano. Catherine LeGrand (1988) sostiene que el gobierno colombiano jugó el papel de mediador entre el conflicto que ha caracterizado al campo, entre colonos que se movilizaron y expandieron la frontera agrícola y terratenientes que vieron amenazadas sus apropiaciones con ello. Laura Montenegro (2014) afirma que los legisladores recurrieron a dos estrategias: a) proteger a los pequeños propietarios, y b) fomentar la colonización de “baldíos” (terrenos que se declaran como tales y que suelen pertenecer al Estado) para “relajar” la presión sobre la frontera agrícola.

Montenegro (2014) describe dos grandes momentos en la historia de este conflicto en Colombia. El primer momento es antes de 1870. Dos características predominaban: el desconocimiento del territorio y, con ello, los problemas para delimitar claramente la propiedad. Esta situación dio lugar a una política contradictoria de adjudicación de baldíos, caracterizada por intentos de promover el desarrollo económico con la producción agrícola en estas tierras pero también con la entrega de baldíos por venta de bonos territoriales para

capturar ingresos y solucionar dificultades fiscales (Montenegro, 2014). En conjunto, se revela una dificultad de adelantar medidas de reforma, ya que como presenta Safford (1995), las leyes post-independistas diseñadas para aprovechar la tierra de “uso público”, entre 1820 y 1870, no se llevaron a la práctica.

El segundo momento es después de 1870. Durante ese período se promovió la explotación económica de los baldíos para atender a la demanda exportadora. No obstante, Montenegro (2014) aclara que este proceso dio lugar a la acumulación de amplias extensiones de tierras en pocas manos. Como resultado, esto fue la base a los conflictos por la concentración y su titularidad en el siglo XX, por el poder que habían adquirido quienes disponían de mano de obra y tenían el capital para fundar empresas. Sin embargo, es interesante que esta autora plantea que la legislación colombiana tuvo –durante finales del XIX y hacia entrados los primeros años del XX– una inclinación por favorecer los colonos y no las grandes haciendas. Sin embargo, esta afirmación tendría que ponerse en consideración para el caso que me interesa de la reforma de los años sesenta.

Para los propósitos de esta investigación, considero importante destacar el antecedente de la década de 1920. Esos años se caracterizaron por la migración rural a las ciudades que trató el gobierno de contener y revertir en los años 30s con apuestas de promoción de retorno (Montenegro, 2014). Este periodo de los años 30s es caracterizado por dos elementos. El primero es el conflicto entre colonos –a través de movimientos organizados que demandaban sus derechos de propiedad– y grandes hacendados. El segundo es un tema económico: se intentó condicionar la propiedad a la explotación económica de la tierra; ya no importaba tanto si era poseedor de un título sino si estaba aprovechando –trabajando– la tierra. Esta intención se plasmó en la Ley 200 de 1936 o Ley de Tierras, cuya característica fue que promovió la explotación por parte de los hacendados y no de los colonos (Montenegro, 2014).

La Ley, no obstante, protegió la estructura tradicional del campo. La política de colonización en los años 20s fue una política de colonización que evitó confrontar el problema de la distribución. En conjunto, la Ley 200 de 1936 tenía dos apuestas: 1) transformación capitalista del latifundio y 2) contener el conflicto entre trabajadores rurales y propietarios. En parte, las parcelaciones individuales dividieron el movimiento campesino, un actor que durante los 20s y 30s tuvo un protagonismo importante: “en la costa Caribe, donde los campesinos ocuparon tierras y fundaron colonias agrícolas; en la zona bananera del

Magdalena, y en la región del Sumapaz (Cundinamarca y Tolima)” (Florián, 2013, p. 84).

Como respuesta a estos actores y para cerrar algunas posibilidades que abría la Ley 200, se posicionaron otros actores que comenzaban a tener protagonismo en el país. La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) insistió en contra de la ley 200. De hecho, la SAC insistió en el carácter “comunista” del gobierno del liberal Alfonso López Pumarejo y, por ello, promovió en su lugar la ley 100 de 1944 (Hormaza, 2016). Esta Ley protegió a los hacendados de los arrendatarios y colonos, y limitó la ampliación de la explotación campesina dentro de la frontera agrícola (Montenegro, 2014). Estas determinaciones excluyentes sobre el campo contribuyeron a que algunos ubiquen en estos antecedentes las raíces del conflicto armado colombiano (Palacios, 2011).

De este episodio, salió fortalecida la SAC, a la cual fueron dirigidos los planes de fomento agrícola durante los 30s. A cambio, la SAC invitó al gobierno a participar en su junta. De vuelta, miembros de la SAC tuvieron asiento en institucionalidad colombiana como el Banco de la República, Caja de Crédito Agrario, el Instituto Nacional de Abastecimiento, la Junta Nacional de Aduanas, entre otras (Florián, 2013). Así, la SAC garantizó que la política de fomento tuviera un énfasis en la mediana y grande propiedad. Por el contrario, estas medidas afectaron al movimiento campesino que, a pesar de cierta apertura en los 20s, no pudo consolidarse aún con la presencia de un gobierno liberal y de las manifestaciones en los 30s. Por esto, Salgado (2013) sostiene que en Colombia “las filiaciones partidistas históricamente tomaron un carácter más parecido al feudalismo de fidelidad hereditaria que a un ordenamiento político moderno, basado en partidos representando intereses de clase definidos.” (p. 25). Adicionalmente, se ha sugerido que la Iglesia contribuyó a aplacar los reclamos populares con programas de beneficencia (Salgado, 2013).

Por casos como el de los años 20s y 30s, es que algunos autores como Gabriel Misas (2002) –retomado tanto por Florián (2013) como por Uribe (2013)– han manifestado que se configuró una alianza entre el Estado y algunos grupos económicos y políticos que llevó a una modernidad parcial, cuyos esfuerzos siempre se tuvieron que negociar con diferentes fracciones del “bloque hegemónico”. Lo que veremos a continuación, no obstante, es que el caso de la reforma agraria en Colombia durante los 60s demuestra que ese “bloque” no era tal, pues existían diversos grupos que señalaban sus propias fracturas. Asimismo, se evidencia la manera en la que actores que estaban fortalecidos, como la SAC, se van a continuar

oponiendo a medidas de reforma agraria, al igual que actores –históricamente menos beneficiados como los campesinos– seguirán estando marginados y terminarán optando por la confirmación de la vía armada.

» La iniciativa de Reforma Social Agraria

La iniciativa de la Ley de Reforma Social Agraria fue el resultado del impulso que le dio el primer presidente del Frente Nacional, Alberto Lleras Camargo (1958-1962), quien estaba interesado diseñar e implementar medidas que modernizaran y pacificaran la sociedad colombiana, en un marco de acuerdo bi-partidista. Este Frente reveló que, a pesar del acuerdo de repartición del poder, existían diferencias entre los partidos, así como dentro de ellos. Un caso paradigmático que lo demuestra es, como se verá, las discusiones en el Congreso sobre la reforma. La alineación de los congresistas, bien a favor o en contra, dependía más de si ellos mismos eran dueños de tierras o eran cercanos a grupos terratenientes que de si pertenecían al Partido Liberal o al Conservador. Además de que este episodio revela los conflictos inter e intra-partidistas, se puede ver cómo las discusiones en el Congreso excluyeron la visión del campesino, quien no fue tenido en cuenta en el diseño de la Ley. En consecuencia, se construyó la imagen del campesino como la de un “Otro” que trabajaba la tierra de manera ineficiente y a quien tenía que ayudársele para “desarrollarlo” (Montenegro, 2014).

Diferentes autores han afirmado que los intentos de realizar una reforma agraria en los años 60 están íntimamente ligados con la dinámica del poder político durante el Frente Nacional (1958-1974). Este régimen político puede ser descrito como un acuerdo constitucional transitorio, en el que los dos partidos tradicionales, el liberal y conservador, definieron que cada uno se alternaría –por 16 años- un periodo de 4 años en la presidencia pero con un reparto paritario de la burocracia ministerial, del poder judicial y de casi de todos los puestos públicos. Este acuerdo ha sido descrito como un periodo de “*democracia representativa limitada*”, al que también se lo ha nombrado como un ‘consociacionismo’ de las élites o un ‘autoritarismo competitivo’” (Jaramillo, s.f., p. 6).

No obstante, el Frente Nacional implementó una considerable iniciativa de política social: vivienda, alcantarillado, financiamiento de educación primaria (a lo que se destinó el 10% del presupuesto nacional) (Rojas, 2010). Por su parte, para apoyar la asistencia en el

campo, se impulsó una iniciativa comunitaria conocida como “Acción Comunal”, encargada de canalizar fondos para proyectos locales que, además de otro tipo de atención a la población, luego se incorporaron a los programas de financiación de la Alianza para el Progreso (Rojas, 2010). Por lo anterior, algunos autores han evaluado al Frente Nacional como el primer gran intento por reestructurar políticamente la posición de la clase dominante en un nivel tanto político como económico (Havens, Flinn y Lastarría-Cornhill, 1980). Además, se ha afirmado que este marco de acuerdo bipartidista significó “una nueva mirada a los conflictos por la tierra derivados de la lucha partidista” (Machado, 2011, p. 13). Entonces se consideró que el problema de la tierra estaba en el corazón del problema de orden público en el país. De tal manera, la política tendría que estar orientada a cambiar los minifundios, la baja productividad y la alta concentración de la tierra. En parte, la urgencia de esta política agraria se demostraba en las cifras del Censo Agropecuario de 1960, en donde se evidenciaba el papel del latifundio, y la situación de minifundios de baja productividad y de pobreza extrema en el campo (Machado, 2011).

Por ello, la política agraria fue una de las prioridades del primer presidente de este “pacto entre caballeros” (Jaramillo, 2014), el liberal Alberto Lleras Camargo (1958-1962). Este político y varios de sus ministros y consejeros, como Carlos Lleras Restrepo, Abdón Espinosa Valderrama, Otto Morales Benítez y Enrique Peñalosa, tenían la visión de modernizar el Estado, en cuya parte las medidas asociadas con el campo tenían un papel central: colonización dirigida, redistribución controlada de tierras, asistencia institucional, entre otras (Jaramillo, s.f.). De tal manera, se ha podido subrayar que el papel de Alberto Lleras fue clave: su posición se caracterizó por presentar a su gobierno como uno en donde la justicia debía estar por encima del miedo, proclamando él mismo que “[...] el interés individual, por más noble o legítimo que fuera, no debía primar sobre el proceso colectivo del desarrollo” (Machado, 2011, p. 13).

Es importante subrayar que este especial papel que tuvo Alberto Lleras Camargo, en el marco de una “democracia representativa limitada”, ha sido estudiado recientemente y evaluado como uno de los primeros intentos por alcanzar la paz en Colombia. Las medidas que implementó Lleras Camargo para pacificar el país y para mejorar las condiciones de vida de la población han recibido el nombre de la “paz criolla” (Karl, 2017). Esta apuesta comprende lo que, entre finales de 1958 y 1960, el gobierno convino como una política de rehabilitación nacional con varias medidas. Entre ellas quiero mencionar las siguientes: 1) una

Comisión Especial de Rehabilitación, para proveer de bienestar social e infraestructura física a diferentes poblaciones, atendiendo con ello a las expectativas que se tenían del Estado central; 2) la implementación de programas de préstamos para víctimas y victimarios, a cargo del Banco Agrario; 3) el diseño y aprobación de la Reforma Agraria, que sale adelante con la participación de delegados de los dos partidos y la Iglesia Católica entre 1960 y 1961; 4) la creación de la Oficina de Asuntos Indígenas, con la que se define la política indígena, clave para la convivencia según Lleras Camargo; y 5) la apuesta por el desarrollo comunitario, por medio del impulso de las Juntas de Acción Comunal, con lo que se manifiesta una intención de darle margen de acción a las comunidades locales.

Según Karl (2017) el resultado conjunto de estas iniciativas fue un aumento de las *expectativas* que frente al Estado tenía la sociedad colombiana, a tal punto que grupos de guerrilleros de principios de la década de 1960 mencionaron que las armas no les eran necesarias porque “las palabras eran suficiente”. Es en este contexto que el gobierno, en lo que para Karl (2017) es un antecedente legal para este y otros países, propone una política de “perdón” a los insurgentes, quienes entrarían a participar con ello dentro de la anterior oferta institucional en un marco legal que se constituía como una verdadera “innovación criolla”. De tal manera, la élite dirigente parecía querer incorporar e incluir los reclamos de un actor marginado, como lo fue el campesino y, en especial, grupos campesinos que decidieron conformar guerrillas liberales.

Una característica adicional a tener en cuenta de la importancia de Lleras Camargo fue, como antes se mencionó, su cercanía con el gobierno de los E.U. que le permitió gestionar recursos para su propia apuesta reformista. Lleras Camargo fue embajador en E.U. en 1943, director general de la Unión Panamericana y Secretario General de la organización que le sucedería, la OEA, durante 1948-1954.²⁵ En sus intervenciones insistió en la necesidad de una “nueva política multilateral norteamericana” en la que la base fuera el mutuo aprovechamiento (Florián, 2013). De hecho, Lleras, antes de visitar al presidente estadounidense Eisenhower en abril de 1960, le escribió varias cartas oficiales en las que le manifestaba su intención de que el gobierno colombiano podía “ofrecer las condiciones para

²⁵ Lleras Camargo lideró la respuesta de los países de América Latina, en respaldo a los E.U. después de Bahía Cochinos y preparó el apoyo de los mismos países a la reunión de Punta del Este, cuya negativa cubana sería evaluado por Lleras Camargo y Kennedy como una victoria por la “eliminación de la amenaza cubana” (Caballero, 2013, p. 9). En ese mismo momento de relaciones armoniosas entre los dos, Lleras Camargo invitó a Kennedy a Bogotá, donde el mismo presidente inauguró un barrio popular en la ciudad que luego se llamaría “Ciudad Kennedy”. Esto terminó con la expulsión de Cuba de la OEA.

un experimento latinoamericano de reforma agraria” (Florián, 2013, p. 95). El propósito aquí era doble. Los norteamericanos consideraban entonces la importancia de tener medidas agrarias que buscaran diezmar los intentos insurgentes. Por su parte, el gobierno de Lleras Camargo estaba buscando financiación para su política social. Esto último se terminó logrando en una propuesta que el gobierno colombiano le hace a los E.U., solicitándole un préstamo de 100 millones de dólares para realizar estudios y desarrollar una reforma agraria (Florián, 2013).

Robert Karl (2017) afirma que Alberto Lleras le encargó la tarea de diseñar una ley de reforma agraria a Carlos Lleras Restrepo,²⁶ quien con delegados de los dos partidos y la Iglesia Católica, conformaron el 31 de agosto de 1960 el Comité Nacional Agrario (Florián, 2013). El Comité definió a la reforma en dos sentidos: 1) un nuevo régimen legal para la colonización de frontera y 2) reglas más estrictas para las propiedades existentes. Además, Lleras Camargo consideró que esta era una posibilidad para que diversos grupos estuvieran juntos, desde políticos con ideas radicales diversas hasta la Iglesia católica, para sacar adelante una nueva apuesta de país (Karl, 2017).

Un aspecto importante en lo que describe Karl (2017) es que esta ley trascendió las intenciones productivas, pues se trataba de una reforma *social* agraria. Por ello se ha acentuado también el papel que tuvieron medidas alternativas de este gobierno, como la promoción del desarrollo comunitario, con el papel protagónico que la ley 19 de 1958 le dio a las juntas de acción comunal –como instancias de definición de políticas a nivel local. No obstante, la apuesta de reforma encontró serios obstáculos al llevarla a consideración del Congreso.

En el marco del Frente Nacional, también se había definido que el Congreso debía tomar decisiones con 2/3 de los votos (Florián, 2013). Por ello algunos han evaluado esto como el “talón de Aquiles” del sistema: el acuerdo de alternancia del Frente auspiciaba el faccionalismo y la división interna (Rojas, 2010). Y esto, no obstante, era bastante difícil hacia 1960, cuando se ha afirmado el fin de “cualquier consenso sobre la Segunda República” (Karl, 2017, p. 119). En su lugar, aparece la división entre partidos y el desencanto popular

²⁶ Según Montenegro (2014), Carlos Lleras Restrepo fue nombrado por Alberto Lleras como presidente del Consejo Nacional Agropecuario (CNA, creado con el Decreto 20161 de 1960), para realizar la reforma de la estructura social agraria.

frente al Estado. Así se manifiesta lo endeble de la “disciplina interna” de los partidos tradicionales, propuesta entonces como el ideal del Frente Nacional, y en su lugar hay vía libre para la fractura y la desilusión. En parte, esto tiene que ver con que en las elecciones legislativas de 1960 una mayoría conservadora anti-paz sale electa.

Existe solamente un trabajo que se ha dedicado exclusivamente a estudiar la Reforma Social Agraria (RSA) como objeto principal, y especialmente en sus discusiones en el Congreso, entre el 22 de noviembre de 1960 y el 13 de diciembre de 1961, cuando se aprueba la ley. Montenegro (2014) realiza un aporte que constituye un parte-aguas en estas investigaciones porque logra rastrear las posiciones de los diferentes actores a partir de las discusiones que llevaron a la versión final de dicha ley. Esta autora revela la tensión entre el discurso de los legisladores y una voluntad por mantener la estructura tradicional del campo. Destaca dos partes en la discusión. Por un lado, los defensores de la RSA promovieron la formación de una clase de pequeños propietarios y la defensa de modelo pequeño de explotación agrícola. Por otro lado, los detractores defendieron el *statu quo* dentro de la frontera agrícola, apostándole a la conservación del latifundio (caracterizado por una estructura de tenencia desde el siglo XIX). Ambos sectores se involucraron en una polémica tal que durante el año en el que se llevaron a cabo estas discusiones, Colombia tuvo tres ministros de agricultura (Montenegro, 2014).

En la revisión de las ideas expuestas en los argumentos de cada facción, considero que Montenegro (2014) logra señalarnos nueve (9) puntos que vale la pena destacar:

- 1) el campesino fue excluido de las discusiones en la definición de la ley y la visión que de él tenían los legisladores era la de un “otro” marginal;
- 2) sectores dentro de los mismos partidos tenían visiones diferentes sobre la reforma;
- 3) las ideas del desarrollo fueron utilizadas por legisladores para justificar sus propuestas –que eran incluso opuestas entre sí; de hecho, los críticos de la RSA se apoyaron en economistas como Lauchlin Currie para sostener que, en lugar de realizar una reforma agraria, lo que se debía promover era que los campesinos fueran a las ciudades como mano de obra barata para promover la industrialización;
- 4) los defensores de la ley trataron de acentuar el aspecto social sobre el económico, mientras los críticos hicieron lo contrario;
- 5) el argumento económico de los críticos de la RSA les llevó a afirmar que estaban de

acuerdo con realizar una reforma siempre que ella no comprendiera la posibilidad de expropiación que estaba contemplando en la propuesta del gobierno;

6) los defensores de la reforma privilegiaron el papel del pequeño propietario y criticaron fuertemente a las grandes extensiones, particularmente de ganaderos, por su poco valor económico y social, mientras los críticos atacaron al minifundio por improductivo;

7) los defensores de la reforma acompañaron la propuesta con medidas de apoyo institucional, para lo cual la figura del “experto” va a tener un papel central para su aplicación;

8) los defensores proponían un Instituto centralizado (luego INCORA) para adelantar la reforma, pero a ello se opusieron los críticos que preferían organismos descentralizados en donde ellos podían sobreponer su control territorial; y

9) un recurso discursivo de los críticos fue el anti-comunismo; al respecto, Montenegro (2014) habla de un conservador doctrinario quien sobre estas medidas afirmaba que la expropiación hacía parte de las ‘implicaciones soviéticas’ o ‘idiotecas comunistas’ que los liberales se habían dejado “embaucar” por los leninistas criollos (citado en p. 45). Igualmente, algunos conservadores como Diego Tovar afirmaron que la reforma agraria era un instrumento para perseguir al Partido Conservador, calificándola a la RSA como la “Santa Inquisición Agraria” (citado en Montenegro, 2014, p. 32).

En resumen, la revisión de la iniciativa de la Reforma Social Agraria revela la importancia del marco de acuerdo bipartidista, así como el papel especial que tuvo Alberto Lleras Camargo. Se nota aquí la importancia del papel de los partidos políticos, así como de ciertos actores individuales que estuvieron involucrados en esta apuesta. No obstante, lo que se ve es que el intento de adelantar la reforma se encontró con ciertos obstáculos al momento de discusión y aprobación en el Congreso. Es evidente que el campesino fue excluido de las discusiones y que existieron diferencias tanto entre los diferentes partidos como dentro de ellos.

» Implementación de la reforma

La implementación de la Reforma Social Agraria estuvo a cargo del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA). Este organismo, cuyo primer director fue Enrique Peñalosa, centralizó las actividades y desplegó la ayuda territorial. Lo que es interesante del episodio de implementación es que el INCORA resultó ser un “área de convergencia” junto

con la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional (Jaramillo, s.f.). De tal forma, hizo una alianza con “expertos” o *mediadores* para llevar a cabo sus labores. Además, adelantó programas de entrenamiento en reforma agraria con diferentes personajes, entre ellos “expertos” internacionales como Rodolfo Stavenhagen, el húngaro Imre Kovács y el chileno Jacques Chonchol (Fondo Camilo Torres Restrepo, Archivo General de la Nación). No obstante, y a pesar de estos esfuerzos, la iniciativa de reforma se agotó hacia 1964 por la oposición de diferentes sectores del conservadurismo. Ante este escenario, aquí se nota cómo los movimientos campesinos se encontraron en medio de la incertidumbre y decidieron, como forma de respuesta, radicalizarse.

El INCORA fue creado como la institución para centralizar los esfuerzos de la reforma, aún cuando los terratenientes estaban inclinados en que se llevara a cabo por organismos descentralizados. Este instituto tuvo la función de articular la ayuda institucional, recibir los préstamos de la Alianza para el Progreso y de presentar a la reforma agraria como una “Revolución Pacífica” (ver Figura 1).

Figura 1. La esperanza asociada a la reforma



Fuente: Fondo Camilo Torres Restrepo, Caja 11, Carpeta 3, Folio 47 (Julio 29, 1962). Archivo General de la Nación.

No obstante, la misma composición del INCORA iría luego a demostrar su poca capacidad de gestión. Para Florián (2013) la dirección del INCORA “parecía más un congreso de gremios que una junta operativa [...] En otras palabras, la junta directiva era un pequeño Congreso de la república, una muestra del bloque social dominante” (p. 100). Afirma esto porque en ella tuvieron asiento desde miembros de los diferentes partidos políticos hasta representantes de

diferentes gremios, con intereses por mantener la reforma de tierras lejos de los grandes latifundios.

Sin embargo, el Instituto adelantó diferentes medidas. Desde la visita de Lleras Camargo a E.U. en 1960 se definieron zonas especiales de colonización, con especial atención de técnicos y funcionarios de ese país.²⁷ De esta manera, los E.U. financiaron la colonización dirigida a la que estaba siendo orientada la labor del INCORA en sus primeros años.

Una de estas zonas fue la intendencia del Caquetá, al que Hormaza (2016) le dedica un estudio especial. Esta autora es menos crítica sobre la evaluación que se suele hacer de la RSA, como una medida limitada. Por el contrario, sostiene que aunque no democratizó la tenencia de la tierra, sí hizo algunos cambios en el ordenamiento territorial al norte del Caquetá; se poblaron áreas que luego se convertirían en 4 municipios nuevos con más de 500 habitantes, en menos de 10 años de iniciados los proyectos. De hecho, el INCORA estuvo a cargo desde 1963 y la política de colonización se concentró en esta intendencia. Esta política marcó una pauta y se diferenció con respecto a las otras iniciativas de colonización que desde finales del siglo XIX se conocían en Colombia (Hormaza, 2016). En los 60s ello dependió de la asistencia de instituciones, como el INCORA y la Caja Agraria, que proveyeron crédito, construyeron vías, entregaron con asistencia técnica y asignaron títulos de propiedad. Sin embargo, Hormaza (2016) sostiene que no hubo una planeación adecuada en cuanto a la colonización. Citando al economista Albert Hirschman, quien estuvo por Colombia durante esos años, Hormaza (2016) recuerda que un modelo de colonización sin una política clara de redistribución reproducía la concentración de la tierra. En el caso del Caquetá, esto contribuyó a que se afianzara la competencia entre actores y se perpetuara el conflicto.

Por casos como lo anterior, se ha sostenido que este programa de colonización por el INCORA fue no tanto el de una dirigida, sino “más bien ‘permitida’, donde el Estado hizo presencia a través de la titulación de tierras, facilidades para el crédito y asistencia técnica, mientras el resto de la infraestructura y servicios públicos no fueron planificados, ni llegaron con las familias de colonos” (Florián, 2013, p. 101). Por lo mismo, sus alcances fueron restringidos y estuvieron sujetos más a la iniciativa de ciertos grupos que propiamente a una

²⁷ Las zonas elegidas para dicho experimento fueron: El Sarare (Arauca), Ariari (Orinoquía), Caquetá, Lebrija (Santander) y Sumapaz (Cundinamarca), con cierta prioridad en las zonas más cercanas a los centros de consumo. (Florián, 2013, p. 101).

planeación desde el Estado.

Ahora bien, este instituto tuvo que entrar en contacto con lo que Robert Karl (2017) define como los “nuevos letrados”, refiriéndose principalmente a científicos sociales que habían recibido una educación afuera y que volvían al país a trabajar en oficinas del Estado. En efecto, sobre esto se ha resaltado el vínculo entre este instituto y la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, creada en 1959. La explicación es que los fundadores de la sociología colombiana, Camilo Torres y Orlando Fals Borda, tuvieron un papel central en las medidas de aplicación de este instituto, pues se encargaron de adelantar diferentes proyectos con las poblaciones rurales colombianas, contratados por el INCORA. De ahí surgió el primer empleo que tuvo la mayoría de sociólogos que estudiaron en la Universidad Nacional. Esta dinámica también ha servido para que Jaramillo (s.f) hable de la figura de un “intelectual anfibio”, refiriéndose a la doble labor que tienen que efectuar estos sociólogos, como la de académicos y funcionarios al mismo tiempo.

El papel de estos nuevos actores es también resaltado por Karl (2017). Para este historiador norteamericano, los sociólogos estuvieron encargados de adelantar los programas de modernización que fueron diseñados en los primeros años del Frente Nacional. Además de la influencia de este Frente, estos “profesionales de clase media” recibieron un apoyo importante de la Alianza para el Progreso, al permitirle las condiciones para ganar poder político frente a la clase trabajadora y a las oligarquías (López, 2016).²⁸ A diferencia de los legisladores, que tenían una imagen bastante distante del campesino, estos profesionales conocieron de cerca la situación de las comunidades y se interesaron por sus condiciones de vida. Tanto que, como Karl (2017) relata, después del gobierno de Alberto Lleras Camargo y con la llegada de un conservador cuya prioridad era la pacificación militar de los brotes de violencia, estos “nuevos letrados” se desilusionaron con las limitaciones del programa de reforma. El papel que juegan estos actores “letrados” está aún por ser más detallado en este proceso de reforma agraria que me interesa. En efecto, sostengo que el momento en que ellos “pierden” capacidad de acción, tanto con las comunidades como con el gobierno, coincide con el desgaste de la reforma agraria.

²⁸ Sostiene Ricardo López (2016) que “[...] la Alianza para el Progreso y las políticas sociales del Frente Nacional, lejos de ser una retórica vacía o externa a las experiencias de estos profesionales, determinaron cómo ellos, a su vez, se posicionaron como representantes del orden estatal y como ‘gobernadores’ de aquellos que no estaban listos para vivir en convivencia pacífica bajo una democracia” (p. 356)

El papel tanto de Camilo Torres como de Orlando Fals Borda hace parte del interés por conocer más de los *mediadores* en este proceso reformista. Camilo Torres, como sacerdote-sociólogo y miembro de la Junta Directiva del INCORA, viajó y contribuyó a darle legitimidad a estas medidas reformistas (ver Figura 2). De hecho, entre estos viajes Camilo se acercó a las duras realidades de la comunidad. Tanto que para Fals Borda, por entonces Vice Ministro de Agricultura, esto marcó la posterior trayectoria política de Camilo. Fals afirmó que el contacto que Camilo tuvo con la cuestión agraria y las dificultades mismas del INCORA marcaron en él una inclinación política para adelante (Karl, 2017, véase p. 145). Hay que recordar que Camilo Torres decidió vincularse a la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional a finales de 1965.

Figura 2. Las medidas concretas de implementación de la reforma



Fuente: Fondo Camilo Torres Restrepo, Caja 12, Carpeta 1, Folio 113 (Febrero 24, 1964). Archivo General de la Nación.

Fals Borda, por su parte, como Vice Ministro de Agricultura y Decano de la Facultad de Sociología de la Nacional, estrechó lazos con organismos internacionales y con expertos extranjeros. Fals estuvo en contacto con el gobierno norteamericano, en conjunto con instituciones financieras internacionales sobre las que ejercían control, como la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (AID), además de la colaboración de instituciones privadas como la Ford Foundation, Rockefeller y Kellogg's, y de universidades y

centros de investigación, mismos que tuvieron el papel de viabilizar el dinero que llegaba a Colombia, bien como préstamos o como donaciones (Jaramillo, s.f.). Además Jaramillo (s.f.) advierte el papel de los programas de asistencia técnica y de capacitación, por medio de los cuales funcionarios y académicos tuvieron una considerable “incidencia en el diseño, implementación y evaluación de políticas centrales del Estado colombiano” (p. 10), como fue el caso de la reforma agraria durante los primeros años del Frente Nacional. Por la cercanía que Fals estableció con algunos de los miembros de estos institutos es que pudo manifestarle también sus preocupaciones. De hecho, en 1964 Fals le escribió a Jacques Chonchol manifestándole su preocupación por “algunas resistencias que el programa de FAO está teniendo dentro de algunas autoridades colombianas” (citado por Jaramillo, s.f., p. 63).

Lo que se evidencia con lo anterior es la importancia de este tipo de actor “experto” o *mediador* en el despliegue de la medida reformista. La interacción que tuvo tanto con políticos del nivel central como con campesinos en las regiones lo constituyen como un actor privilegiado para tener en cuenta en el estudio del proceso de reforma. No obstante, su capacidad de incidencia estuvo sujeta a los vaivenes políticos de esos años, como ocurrió con el desgaste de la iniciativa a partir de medidas tomadas por políticos conservadores.

»Desgaste de la iniciativa

Como se viene anotando, los programas del INCORA tuvieron limitaciones por dos razones principales. La primera por la oposición de latifundistas y sus aliados, tanto liberales como conservadores; y la segunda por el insuficiente financiamiento y los inconvenientes para hacer una implementación efectiva.

El desgaste de la iniciativa se hizo evidente con la llegada del segundo presidente del Frente Nacional, Guillermo León Valencia (1962-1966). Valencia se eligió con una alta tasa de abstención y en medio de un descontento general con el Frente Nacional, pues se venía registrando un aumento de inflación y desempleo, alta deuda pública, entre otros. (Rojas, 2010). De hecho, en las elecciones de Congreso de 1962 más gente votó en contra de las facciones afines al Frente Nacional que en 1960 (de 16.5% al 23.5% de los votos fueron a otros candidatos, entre los que estaban los del denominado “partido independiente”, Anapo, de Rojas Pinilla. Rojas, 2010). Sin embargo, aunque Rojas (2010) afirma que a Valencia “le tocó” el desgaste de la Alianza para el Progreso, no menciona que este presidente contribuyó al mismo desgaste de la política de reforma: particularmente al alinearse con la agenda

militarista anti-paz que promovían los norteamericanos. En tal medida, en detrimento de medidas reformistas como la que tenía que ver con la tierra, León Valencia privilegió medidas de “pacificación militar” en Colombia (Duff, 1966). De hecho, de manera concreta, en 1966 León Valencia redujo en 80% el presupuesto del INCORA, el cual recibió 20 millones de pesos en lugar del 100 millones que definían la Ley 135 (Duff, 1966).²⁹

El desgaste asociado con León Valencia de las iniciativas reformistas es confirmado por Karl (2017). Este autor afirma que las diferencias de este gobierno con el anterior trascienden un asunto de estilo personal. Las apuestas desarrollistas de Lleras Camargo fueron reemplazadas por un interés en usar las armas para pacificar, en programas de “anti-violencia”, que resuenan en nuestro presente al recordar recientes iniciativas en Colombia: la búsqueda de una paz violenta, una paz armada. Es a partir del gobierno de León Valencia que Karl (2017) le atribuye un mayor protagonismo al anti-comunismo: si hubo estabilidad en los primeros años, cualquier amenaza nueva debía estar ahora relacionada con presiones externas. Además, Karl (2017) nos demuestra que en este gobierno el reformismo fue equiparado al comunismo, a tal punto que la Acción Comunal fue calificado por algunos de “Acción Comunista”. De hecho, durante el Frente Nacional la promoción que se hizo de iniciativas de acción comunal se dieron en áreas de *La Violencia*, teniendo íntima relación con esfuerzos anti-comunistas (Bagley y Edel, 1980).

En este contexto Karl (2017) relata el camino hacia el fracaso de la “paz criolla”. La apuesta de Lleras Camargo por la rehabilitación nacional –que fue descrita arriba– fue perseguida por los “apetitos partidarios”, especialmente de miembros del Partido Conservador. El autor revela que el desarrollismo fue finalmente *capturado* por intereses partidistas, básicamente por los montos de dinero que manejaban estos programas. Con lo anterior se entregó la iniciativa a las disputas políticas locales y regionales, que tuvieron su manifestación nacional, aunque no implicaron directamente el fin del modelo del Frente Nacional.

Un hito en el desgaste reformista es el día 6 mayo de 1964, cuando tuvo lugar la Operación Soberanía. Esta fue una “acción cívico-militar” en el marco del Plan Lazo, el cual

²⁹ Dice Karl (2017) citando al director del INCORA, Enrique Peñalosa: “I noted from the start that in ... Valencia we were not going to have the best of allies. Curiously, although I oversaw one of the largest budgets in the country, I was unsuccessful in getting to talk with [Valencia] even once” (Enrique Peñalosa citado por Karl, 2017, p. 138).

resultó del acuerdo de colaboración anti-insurgente entre militares colombianos y de los E.U. Su estrategia fue tomar un pequeño territorio al sur del Tolima, Marquetalia, lugar donde se agrupaban los campesinos comunistas liderados por Manuel Marulanda, alias “Tirofijo”. Esta acción ejemplificó el nuevo rol que tenían las fuerzas armadas, cuya base conceptual estaba asociada con la *teoría de la modernización* que marcaba en los militares la responsabilidad del orden (como lo ejemplifica Nils Gilman, 2003).

Karl (2017) retrata la campaña militar que se despliega contra estas llamadas “repúblicas independientes”, entonces territorios ocupados por comunidades campesinas de autodefensa. Este momento es crucial para la interpretación que se hará de la violencia en Colombia. Para explicarlo, Karl (2017) revela cómo los guerrilleros comunistas, que sobrevivieron a las confrontaciones de 1964-1965, decidieron realizar un cambio de estrategia; ahora, en 1966, se convirtieron en una fuerza que podía operar a gran escala, separándose en diferentes bloques. Aquí Karl (2017) resalta el papel de miembros comunistas que venían de la ciudad, como cuotas del Partido Comunista, para construir una base ideológica para lo que sería un nuevo movimiento guerrillero. En medio de esta dinámica fue que en abril-mayo de 1966, en el evento de la Segunda Conferencia Guerrillera del Bloque del Sur, Karl (2017) relata la apuesta de las diferentes organizaciones guerrilleras por trascender el papel que hasta al momento habían tenido en el nivel regional: se convirtieron en actores nacionales con proyección internacional, tenían una “nueva cara”: se orquestó la fundación oficial de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Algunas características adicionales de este nacimiento fueron: un discurso anti-estadounidense, propuesto por el comunismo urbano; la delimitación política de sus primeros documentos y la mediación de la vida del *combatiente*; y su intento por olvidar sus orígenes en los 50s y “empezar de nuevo”. Con este nuevo inicio, ya no el de la “Segunda República”, la “paz criolla” de la que habla Karl (2017) deja de tener importancia, también, para los comunistas guerrilleros que antes habían accedido a la oferta del Estado y con ello a deponer las armas por las palabras. Ahora los reclamos ante la frustración de la ineficacia de las medidas que otrora hicieron al gobierno, se manifestaba en el inicio de una acción armada que duraría varias décadas. Se confirmó el paso de la ilusión a la frustración.

De hecho, es interesante resaltar que en el tránsito de unas guerrillas campesinas liberales y comunistas a un grupo colectivo (las FARC), estos actores posicionaron el tema de la tierra en el centro de sus reclamos. El 20 de julio de 1964, día en el que se conmemora la

independencia de Colombia, estos grupos guerrilleros publicaron el “**Programa Agrario de los Guerrilleros**” (Octava Conferencia Nacional de Guerrilleros, 1964). Allí exponían que una de sus preocupaciones centrales era la ausencia de una efectiva reforma agraria y que su apuesta central era lograrla (Karl, 2017). Este “Programa” era una política social alterna al gobierno cuyo primer punto se lee así:

A la **Política Agraria de Mentiras** de la Oligarquía, oponemos una efectiva **Política Agraria Revolucionaria** que cambie de raíz la estructura social del campo colombiano, entregando en forma completamente gratuita la tierra a los campesinos que la trabajan o quieran trabajarla, sobre la base de la confiscación de la propiedad latifundista en beneficio de todo el pueblo trabajador.

La Política Agraria Revolucionaria entregará a los campesinos favorecidos por ella, la ayuda técnica y de infraestructura, herramientas y animales de labor para la debida explotación económica de la tierra. La Política Agraria Revolucionaria es condición indispensable para elevar verticalmente el nivel de vida material y cultural de todo el campesinado, librarlo del desempleo, el hambre, el analfabetismo y las enfermedades endémicas que limitan su capacidad de trabajo; para liquidar las trabas del latifundismo y para impulsar el desarrollo de la producción agropecuaria e industrial del país. La Política Agraria Revolucionaria confiscará las tierras ocupadas por compañías imperialistas norteamericanas a cualquier título y cualesquiera que sea la actividad a la cual estén dedicadas (Octava Conferencia Nacional de Guerrilleros, 1964; énfasis propio).

Este Programa de “Política Agraria Revolucionaria” tenía varios aspectos de interés: créditos, semillas, incluso no quitarle la propiedad al campesino rico que la estuviera trabajando. Sin duda, este documento es un antecedente de la participación de grupos campesinos en el proceso de reforma agraria y de la importancia de hacer un seguimiento a su participación durante el mismo. Además, se constituye en una respuesta a las elites conservadoras que justificaron la violencia en la lógica de la Guerra Fría, aquella que establece que a los enemigos hay que aniquilarlos. Esta lógica, no obstante, se oponía a aquella con la que se presentó a la Alianza para el Progreso, que intentaba en su retórica atacar las desigualdades sociales y el reconocimiento de las injusticias.

No obstante, hay que advertir que después de Guillermo León Valencia se vivía entre los campesinos cierta esperanza, por la llegada a la presidencia del liberal Carlos Lleras

Restrepo (1966-1970). De hecho, Lleras Restrepo logró mejorar el manejo de la economía del país y así para 1968 el crecimiento fue de 4.5% del PIB (Rojas, 2010). Con estos dineros disponibles, el presidente pudo adelantar algunos programas. Al respecto, Machado (2017) resalta el importante papel que tuvo Lleras Restrepo en restituir la institucionalidad rural, promulgando la Ley 1ª de 1968, con la cual se estableció “la promoción y apoyo a las organizaciones en el sector rural, triplicó los recursos públicos para la reforma agraria, y ordenó que el Incora constituyera reservas indígenas” (p. 61). Sin embargo, esta ley definió también que los terrenos con aparceros o arrendatarios, en los cuales pequeños productores estaban trabajando, serían expropiados, por lo que se adelantó una iniciativa de expulsión de estos productores de sus parcelas.

Adicionalmente, Lleras Restrepo también se encargó de crear la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). Además de ofrecerle una base popular de respaldo a la reforma, que le hiciera contrapeso a la oposición, Lleras Restrepo probablemente también quería afianzar una base electoral para las presidenciales en 1974 (Bagley y Edel, 1980). Durante 1966 convocó un Comité Operativo –dirigido por su Ministro de Agricultura Armando Samper, con experiencia como funcionario internacional– para que evaluara su creación. Su entrada en operación tuvo lugar a finales de los años 60s. No obstante, ya para la entrada del último presidente del Frente Nacional, el conservador Misael Pastrana Borrero (1970-1974), la medida sufrió de los ataques conservadores. En lugar de financiar a la ANUC, Pastrana decidió darle más dinero a la Federación de Ganaderos (FEDEGAN), una asociación de grandes ganaderos que implementó una campaña pública y abierta contra la reforma agraria (Bagley y Edel, 1980).

Por otro lado, la ANUC estuvo bastante jerarquizada y la votación previno de auténticos liderazgos entre campesinos, que pudieran salir de los 968,490 campesinos que para junio de 1971 se habían inscrito (Bagley y Edel, 1980). Sin embargo, sus más notables representantes lideraron un proceso de radicalización evidente. Esta se debe al paso del gobierno liberal de Lleras Restrepo al conservador de Pastrana, pues el segundo les puso varias trabas, además de que vieron que sus condiciones se veían cada vez más difíciles (Bagley y Edel, 1980). Así, el primer congreso nacional de la ANUC, el 7, 8 y 8 de junio de 1971 definió a su Comité Ejecutivo como líderes radicales campesinos: que “rechazaban los partidos tradicionales y estaban decididos a acelerar el proceso de la reforma agraria a través de invasiones masivas, si era necesario” (Bagley y Edel, 1980, p. 274).

Así pues, la ANUC no pudo ser controlada por ningún partido. El junio 5 de 1971 se reunió la junta directiva en un Encuentro Nacional Campesino y lanzaron la *Plataforma Ideológica* con 17 demandas, entre ellas: 1) que el gobierno respetara su derecho a la organización, 2) que se expropiaran latifundios sin indemnización, 3) nacionalizar el crédito, y 4) que se reconocieran las expropiaciones *de facto* realizadas por campesinos (Bagley y Edel, 1980, p. 276). En agosto de ese año lanzaron el “mandato campesino” donde ampliaron sus reclamos y rompieron definitivamente con el gobierno. Ante la negativa constante del gobierno de Pastrana, la ANUC empezó a tomar medidas de invasión de tierras (entre 1971-1972, invadieron tierras en Jamundí, la Costa Atlántica, Tolima, entre otras). Sin embargo, el gobierno tuvo planes para dividir el grupo: capturó gente dentro de la ANUC y expulsó a trabajadores del Ministerio de Agricultura que tuvieran algún vínculo con este grupo, contratando gente inexperta pero que tuviera fidelidad (Bagley y Edel, 1980). El ministro de entonces, Hernán Jaramillo Ocampo, justificó su campaña contra la ANUC diciendo que había sido “capturada por comunistas”. Esta retórica se ajustaba al cambio en la política internacional de los Estados Unidos, que por esos años ya había transitado de presionar por reformas estructurales a facilitar la cooperación militar contra el comunismo.

En resumen, estos eventos revelan que el desgaste de la reforma tiene mucho que ver con “factores internos”, en términos de cómo se fueron involucrando los actores y las maneras en que la acción reformista se vio obstaculizada por las fuerzas conservadores. Así, para Machado (2011), hay tres razones que explican el “fracaso” de esta iniciativa:

- 1) pérdida de control político sobre población rural (guerrillas campesinas): a los campesinos se les excluyó desde un principio y luego se les tachó de comunistas en la lógica de la Guerra Fría.
- 2) Los partidos no se apropiaron del proceso: solamente fue una bandera a título personal de Alberto Lleras Camargo; y
- 3) Estuvo por encima la lógica de clase que el interés común. Ejemplo: el INCORA no tuvo “dientes” legales para expropiar, aunque lo intentó Lleras Restrepo en 1968. De tal forma, para Machado (2011) había un ambiente legal de “contra-reforma” en todo el país.

Tal “fracaso” tuvo consecuencias palpables. Florián (2013) sugiere que si se compara el

Censo Agropecuario de 1960 con el de 1971, “hasta puede sugerirse una tendencia a la reducción del minifundio y un aumento de los latifundios en diez años de reforma agraria” (p. 102). Esto coincide con lo que afirma Rojas (2010) de que, en general, la reforma agraria fue más una política de fomento que un instrumento para transformar la estructura de propiedad del campo.³⁰ Además, hay que señalar que la Alianza para el Progreso se orientó más a apoyar un periodo electoral particular o a respaldar programas de estabilización económica, de acuerdo con la gestión de cada presidente (Rojas, 2010). Esto se explica porque E.U. quería que Colombia fuera el ejemplo a mostrar, por lo que los préstamos se orientaron justamente a buscar la estabilidad macroeconómica y darle garantías de estabilidad a cada gobierno.

Por último, podemos resaltar que Machado (2017) da cuenta también de los obstáculos que comenzaron a presentarse a finales de los años 60s, señalando las dificultades técnicas y operativas que fueron incluidas en las evaluaciones que hicieron la FAO y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en 1970, y por el Comité Evaluador de la Reforma Agraria, designado en 1971 por el Ministerio de Agricultura de Colombia. Este último advertía del énfasis que tuvo la reforma agraria en ser una iniciativa de fomento de la producción, no logrando objetivos sociales como la redistribución del ingreso. En opinión de Machado (2017) esta situación alimentó la crítica de los opositores y se unió al proceso de radicalización de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC – creada por el gobierno en 1968) durante 1970 y 1974. En efecto, este autor relata que ante el lento proceso de reforma agraria, la ANUC decide invadir terrenos de grandes propietarios en el departamento del Atlántico. Esto, dice Machado (2017), nos advierte del papel protagónico que va a tener esta organización campesina, en un momento en el que la reforma ya se ha desgastado y en el que se alista el terreno para su definitivo desmonte.

»El Pacto de Chicoral

Con lo anterior, se evidencia que al final de los 60s la reforma mostraba sus limitaciones

³⁰ Rojas (2010) afirma: “Durante los primeros 10 años de funcionamiento del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), se adquirieron cerca de 2.300.000 hectáreas, de las cuales sólo 3.400 correspondieron a expropiaciones, y el resto provino de compras, programas de apareceros, extinción de dominio y cesión de tierras.”

operativas y ya se encontraba duramente afectada por la oposición política, misma que le quitó recursos al INCORA durante la presidencia de Guillermo León Valencia (1962-1966). Esta oposición también promovió una política anti-campesina con Misael Pastrana Borrero (1970-1974), quien se opuso a continuar con el proyecto de la ANUC de Lleras Restrepo (1966-1970).

Así pues, durante los primeros años de la década de 1970, la reforma ya estaba evidentemente desgastada, con lo que se alistó el terreno para su definitivo desmonte. Esto último ocurre con la iniciativa del Ministro de Agricultura, Hernán Jaramillo Ocampo, quien en agosto de 1971 presenta un proyecto que modifica las anteriores leyes de reforma del campo (leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1ª de 1968), en lo que termina siendo las leyes 4ª y 5ª de 1973. Esta iniciativa legislativa, no obstante, se explica por el impulso que le dieron grupos latifundistas. En enero de 1972, terratenientes se reúnen con representantes de los partidos políticos en una de las sedes de la Caja Agraria, en Chicoral, Tolima (ver Figura 3). De esta reunión resultó lo que se conoce como el “Pacto de Chicoral”, un acuerdo entre estos actores por lograr el definitivo desmonte de la iniciativa de 1961. Mauricio Uribe (2013) afirma que este pacto representa el triunfo del sector más conservador del “bloque en el poder”, pues el resultado del mismo fue privilegiar con una nueva ley a los tenedores de la tierra. Aunque considero que fue clave para mantener el *statu-quo* hay que considerar que este “bloque en el poder” evidenció varias fracturas a lo largo del proceso que valdrá la pena tener en cuenta.

Figura 3. La Reunión de Chicoral

La reunión de Chicoral:

Revelan el documento

Por JAVIER AYALA

Ayer fueron revelados los principales aspectos del "Documento de Chicoral", que será la base para las conversaciones entre el Gobierno y una comisión parlamentaria, en busca de un acuerdo sobre la orientación de la reforma social agraria.

El redactor de EL TIEMPO conoció el documento de la comisión parlamentaria sobre el cual existe acuerdo entre los representantes de las distintas agrupaciones políticas, pero que no ha sido aceptado por el ministro de Agricultura, Hernán Jaramillo Ocampo.

Las bases principales de la propuesta de la comisión parlamentaria, para que se reforme el proyecto del Gobierno sobre enmiendas a la ley de reforma agraria, son las siguientes:

—Creación de una sobretasa fiscal al patrimonio, a las sucesiones y donacio-

nes, —del 2 al 3 por ciento— para financiar un Fondo de Pagos de la Reforma Agraria.

—Creación de una renta presuntiva diferencial, por debajo del 6 por ciento para la ganadería de cría y por debajo del 10 por ciento para tierras bien cultivadas.

Adopción, dentro de la nueva ley de reforma agraria, de un régimen laboral para los trabajadores rurales, que adicionalmente al Código Sustantivo del Trabajo.

—Creación de un régimen especial de incentivos de distinto tipo para las inversiones nacionales y extranjeras, en las zonas periféricas del país.

—Rechazo a la fórmula del Ministerio de Agricultura, según la cual la renta presuntiva debe fijarse de acuerdo con el avalúo jurídico-fiscal. La comisión considera que el avalúo del "Agus-

tin Codazzi", adolece de considerables fallas

—Reformas sustanciales al régimen propuesto para la calificación de las tierras adecuadamente explotadas, incultas o inadecuadamente explotadas.

—Ampliación del derecho de exclusión, fijado en el proyecto del gobierno en 100 hectáreas pero con limitaciones diversas.

—Adopción de un régimen especial para la formación de empresas comunitarias, distinto al propuesto por el Gobierno.

—Reforma al sistema de distritos de riegos que rige en el país.

Los anteriores son los puntos básicos del documento básico para las discusiones que hoy se inician en Chicoral, una modesta localidad de la parte nororiental del departamento del Tolima, en donde la Caja Agraria tiene un confortable, Campamento. (Página 6ªA)

Fuente: *El Tiempo*, 6 de enero de 1972. Disponible en:

<https://news.google.com/newspapers?nid=N2osnxbUuuUC&dat=19720106&printsec=frontpage&hl=e>
 s

Para Machado (2017) la Ley 4ª introdujo nuevos criterios mínimos para la explotación agraria y garantizó que fuera más difícil la expropiación de tierras para la reforma agraria. Así, concluye, se cerró un ciclo de intento reformista de la tierra. De tal manera, se evidenciaba que la política reformista que comienza con Alberto Lleras Camargo no tenía garantías de seguir, por la presión de ciertos grupos y por la afinidad de estos grupos con los gobiernos conservadores. Tal es el impacto de gobierno conservador que aunque llegue Lleras Restrepo, uno de los diseñadores de la reforma, no es suficiente para "poner en marcha" sus metas. De tal manera, los presidentes liberales no lograron transformar la lógica bajo la cual las cosas se hacían. Lo que revela este episodio es que el problema de la reforma agraria abre una era de retroceso y de guerra civil, cuyas razones pueden explorarse en el desarrollo de este estudio de caso.

De hecho, Mauricio Uribe (2013) revela que Hernando Durán Dussan, un ganadero que estuvo entre los firmantes del Pacto de Chicoral y que se intentó lanzar a la presidencia, fue en el año de 1989 respaldado por un reconocido paramilitar, alias "Ernesto Báez". Por otro lado, Cornelio Reyes, otro de los firmantes, "había abogado por la creación de las

autodefensas en 1962” (Uribe, 2013, p. 274). Como se sabe, el paramilitarismo constituyó uno de los elementos cruciales en la guerra civil en Colombia.

Para Villamil Chaux (2011), el papel de la Ley 4 y 5 de 1973 fue clausurar las discusiones sobre la reforma agraria en Colombia, que sólo se volvieron a abrir con las discusiones recientes en La Habana, entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC. En este sentido, el Pacto de Chicoral tiene una importancia fundamental en el proceso de reforma agraria de los sesentas, aunque esto no se haya estudiado aún como objeto principal de alguna investigación. Particularmente, no se conoce claramente quiénes fueron los actores involucrados, sus intereses y las consecuencias inmediatas del evento. Por ello, a partir de la presente discusión se puede plantear como hipótesis que este evento confirma el desgaste político de la RSA que se venía expresando durante la segunda mitad de la década de 1960. Además, quiero subrayar que con este pacto no termina el proceso de pugna y de conflicto inter-grupal. El caso de reforma agraria –y este evento final de desmonte– apenas demuestra parte de un proceso en donde se afirmaron las fuerzas conservadoras dentro de los aparatos partidarios y en diferentes sectores de la sociedad. Así, estas condiciones hacen que las posibilidades de reforma social se vayan alejando, haciéndose cada vez más tenues y se asienta con ello la guerra civil como un proceso normal de la lógica política en Colombia.

CONSIDERACIONES FINALES

En este documento delinearé un primer acercamiento para estudiar la formación de los actores que se enfrentaron, en el tiempo, en el proceso de reforma agraria en Colombia. El propósito fue sentar las bases de un primer paso de investigación. La revisión y crítica que hice de las tipologías en la segunda parte, demuestra la importancia de dejarlas de lado y de considerar un enfoque de análisis de procesos para estudiar la reforma. Además, el recuento de los eventos reunido en la tercera parte evidencia la relevancia de considerar a los cuatro actores que se definieron, a saber: campesinos, partidos políticos, terratenientes y “expertos” o *mediadores*. Estos actores tuvieron una presencia importante en cada uno de los cuatro momentos que he identificado: diseño, implementación, desgaste y desmonte definitivo de la reforma. Los actores interactúan, de alguna manera, en diferentes escalas (local, regional, nacional e internacional) y representan intereses diversos, sin que la pertenencia grupal defina de manera homogénea las demandas de todos sus miembros. De tal forma, en este documento demuestro que estudiar la pugna inter-grupal es una aproximación relevante y adecuada para comprender el desenvolvimiento de un proceso que aun está por investigar.

Para cerrar este documento, quiero subrayar tres (3) puntos que hablan de la importancia de esta propuesta y que señalan hacia donde se abre mi agenda de investigación. En primer lugar, quiero hacer énfasis en que esta investigación profundiza en el estudio de procesos de disputa política entre actores diferentes y su relación con la formación del Estado y la sociedad en Colombia. Particularmente, considero que estudiar diferentes eventos de este proceso de reforma agraria permitirá poner al descubierto la manera en la que diversos intereses entraron en juego y cómo actores colectivos definieron sus líneas de acción. Sobre todo, el caso de investigación que aquí se propone es relevante porque, desde algunos análisis comunes y de tipo retrospectivo, lo que se ha identificado para este caso es un “veto” que se ha puesto de ejemplo de cierto “pactismo” en la democracia colombiana (que se relaciona con el mismo “pacto entre caballeros” que dio lugar al Frente Nacional).³¹ Sin embargo, mi propósito es trascender esta mirada y considerar a este pacto como un evento entre otros.

Este interés me permitirá alcanzar un objetivo fundamental: estudiar el papel que tuvieron los actores colectivos en la formación del Estado moderno en Colombia. Aún es

³¹ A esta dinámica de acuerdos políticos Daniel Pécaut (2012) la describe como una “democracia consociacional”.

poco lo que se conoce sobre ciertos actores en apuestas por modernizar el Estado y la manera en la que esto pudo reconfigurar la dinámica del poder político. Por ello he planteado aquí la importancia de estudiar la conformación de los diversos actores que participaron de este proceso y no solamente su identificación. Así, a través del análisis de este proceso, daré cuenta de cómo se fortalecen ciertos actores y cómo se debilitan otros. Además del papel que tienen y de su *capacidad de negociación*, al estudiar la reforma como proceso podré comprender que hay momentos “críticos” en los que se pueden decidir victorias o fracasos. Para ello estudiaré diferentes eventos de este proceso.

Lo interesante de la revisión del caso que aquí se ha realizado es que los grupos de actores son menos homogéneos de lo que se suele suponer. Por ejemplo, el tal “bloque dominante” tuvo fracturas internas que se expresaron en que no había consenso ni entre los partidos políticos ni dentro de ellos mismos, sobre si apoyar o no a la reforma agraria. Por otro lado, en términos de la propia dinámica social de este país, es importante este caso porque en él se muestra como su élite política no se alineó totalmente con los Estados Unidos, quienes impulsaron la reforma agraria en el marco de la Alianza para el Progreso.³² Como mostré, esta Alianza transitó por diferentes momentos y hacia la mitad de 1960 los E.U. le dieron prioridad a la agenda anti-comunista y ya no a apoyar directamente a las reformas. Valdrá la pena considerar la manera en la que se relacionó este *debilitamiento externo* (de la Alianza) con el *debilitamiento interno* (de la implementación de la Reforma). Por otro lado, considero que tampoco el grupo “dominante” en Colombia estuvo “siguiéndole el paso” a las propuestas que venían de un saber experto (o “poder discursivo” como define Reed, 2013)³³ que sugería a la reforma como una medida para alcanzar “el desarrollo de la nación”. Al respecto es interesante recordar cómo los actores involucrados en las discusiones sobre la Ley de Reforma Social Agraria en el Congreso, durante 1960 y 1961, entendieron de manera diferente al “desarrollo” (Montenegro, 2014). De acuerdo a su posición en defensa o crítica a la reforma, los primeros creían que el desarrollo llegaba con el fin del latifundio y los segundos creían que la capacidad productiva del latifundio y su defensa era la clave para un país desarrollado.

³² Esto contradice la tesis de varios historiadores y politólogos en Colombia que sostienen que Colombia “siempre” estuvo haciendo lo que los Estados Unidos le pedían que hiciera.

³³ Una de las tareas pendientes es concretar la teoría del poder que se va utilizar en este trabajo. Por ahora se ha revisado a Isaac Reed (2013) quien define al poder como “hacer que algo ocurra” y propone tres dimensiones del mismo: poder relacional, poder discursivo y poder performativo.

En segundo lugar, quiero subrayar que esta investigación es relevante porque contribuye a superar la ausencia de trabajos sobre la reforma agraria y el Pacto de Chicoral como *proceso* socio-histórico. Montenegro (2014) ha señalado que no existen trabajos que se hayan dedicado a estudiar principal y exhaustivamente la Ley de Reforma Social Agraria. De igual forma, aunque investigadores se han referido al Pacto de Chicoral, ninguno ha aclarado quiénes son sus protagonistas, cuáles son sus intereses y cuáles fueron sus consecuencias inmediatas y de largo plazo. Además de la ausencia de investigaciones que tengan a estos dos casos como centro de interés, no existe aún un trabajo que los considere como parte de un mismo *proceso* y que intente, específicamente, estudiar a los actores que estuvieron involucrados en los diferentes eventos que constituyen el desarrollo de esta reforma.

En último lugar, quiero resaltar que la revisión del proceso de reforma agraria me permitirá identificar una dinámica social que luego podrá ser comparada con otros casos de América Latina u países de otras regiones. Este proyecto pretende así abrir la posibilidad de plantear luego una metodología comparada. En este sentido, esta investigación reconoce que se trata de un proceso que atraviesa a varios países con resultados y consecuencias diferentes, dentro de lo cual el caso colombiano aún ha sido poco estudiado porque se ha evaluado (erróneamente) como “fallido” o “fracasado”. Uno de mis objetivos, por tanto, será sugerir una narrativa que pueda ser aplicada a otros casos, como señalé en la segunda parte de este documento. Sostengo que el proceso que estudio debe ayudar a entender otros procesos de reforma agraria, incluso con resultados diferentes, pues lo que trato subrayar son las fuerzas sociales en disputa.

BIBLIOGRAFÍA

Abbot, Andrew (2001). *Time Matters*. Chicago University Press.

Agudo, Alejandro y Estrada, Marco, coord. (2011). *(Trans)formaciones del estado en los márgenes de Latinoamérica imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacio transnacionales*. México: El Colegio de México.

Agudo, Alejandro y Estrada, Marco, coord. (2014). *Formas reales de la dominación del Estado perspectivas interdisciplinarias del poder y la política*. México: El Colegio de México.

Agudo, Alejandro, Estrada, Marco y Marianne, Braig, ed. (2017). *Estatalidades y soberanías disputadas la reorganización contemporánea de lo político en América Latina*. México: El Colegio de México.

Albertus, Michael (2015). *Autocracy and redistribution. The Politics of Land Reform*. Cambridge University Press

Arévalo, Decsi. 1997. “Misiones económicas internacionales en Colombia, 1930-1960”. *Historia Crítica* 15: 7-27.

Arteaga y Brachet-Márquez (2011). *Dominación y contienda. Seis estudios de pugnas y transformaciones (1910-2010)*, México: El Colegio de México.

Bagley, Bruce y Edel, Matthew (1980). “Popular Mobilization Programs of the National Front: Cooptation and Radicalization”, en Berry, Albert, Hellman, Ronald G., y Mauricio Solaún (ed.). *Politics of Compromise. Coalition Government in Colombia*. Transaction Books. New Brunswick, New Jersey.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. (1950). *Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en colaboración con el gobierno de Colombia. Resumen del informe*. Bogotá, D.C: Banco de la Republica.

Barracough, Solon (2007, Septiembre 25). *The Legacy of Latin American Land Reform*. NACLA. Recuperado de <https://nacla.org/article/legacy-latin-american-land-reform>

Beach, Derek y Brun, Rasmus (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. The University of Michigan Press, Ann Arbor.

Becker, Howard. (1998) “Muestreo”, en: *Trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en ciencias sociales*, Siglo XXI, Buenos Aires, pp. 95-144.

Bidard, Claire, María E. Longo y Ariel Mendez (2013) “Time and Process: An Operational Framework for Processual Analysis”, *European Sociological Review*, 29(4):743-751.

Brachet-Márquez, Viviane (2018). “El proceso de formación del Estado en la sociedad: posibilidades y limitaciones de su estudio” ponencia preparada para exponerse en el segundo Seminario Internacional del grupo de trabajo Clacso “Teoría social y realidad latinoamericana” en Santiago de Chile, 6-9 de septiembre 2018.

Brachet-Márquez, Viviane, y Mónica Uribe Gómez, (2016). “Estado y sociedad en clave relacional,” en Brachet-Márquez, Viviane y Mónica Uribe Gómez (coords.) *Estado y sociedad en América Latina: acercamientos relacionales*. El Colegio de México.

Brachet-Márquez, Viviane (2014). *Contention and the Dynamics of Inequality in México, 1910-2010*. Cambridge University Press.

Caballero, Carlos (2011). “El liderazgo colombiano frente a la APP: perfil de Alberto Lleras Camargo”, en *50 años de la Alianza para el Progreso en Colombia: lecciones para el presente*. Relatoría del evento. Documentos del Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 8-9.

Collier, David (2011). “Understanding Process Tracing”, *Political Science and Politics* 44(4): 823 - 830.

Della Porta, Donatella (2008). “Comparative Analysis: Case-Oriented versus Variable-Oriented Research” en Della Porta, Donatella y Keating, Michael (ed.) *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective*. Cambridge University Press, New York.

Duff, Ernest (1966). “Agrarian Reform in Colombia. Problems of Social Reform” en *Journal of Inter-American Studies*. Vol. 8, No. 1. Pp. 75-88.

El Tiempo, “La Reunión de Chicoral: Revelan el documento”. 6 de enero de 1972. Disponible en:

<https://news.google.com/newspapers?nid=N2osnxbUuuUC&dat=19720106&printsec=frontpage&hl=es> . Fecha de acceso: 27 ago. 2017

Estrada, Marco (2012). Javier Arteaga Pérez y Viviane Brachet-Márquez. Dominación y contienda : seis estudios de pugnas y transformaciones, 1910-2010. México : El Colegio de México, 2011, 364 p.. Estudios Sociológicos de El Colegio de México, [S.l.], p. 262-267, ene. ISSN 0185-4186. Disponible en: <<http://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/168/168>>. Fecha de acceso: 27 feb. 2018

Fondo Camilo Torres Restrepo, Caja 11 y 12, Archivo General de la Nación, Bogotá, Colombia.

Florián, Jhon Heiver (2013). *Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967*. Tesis de Maestría en Historia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

García, Antonio (1973). *Sociología de la reforma agraria en América latina*. Buenos Aires: Amorrortu editores

García, Antonio (1970). *Dinámica de las reformas agrarias en la América latina*. Colombia: Editorial La Oveja Negra.

Geddes, Barbara (1990). “How the cases you choose affect the answers that you get: Selection bias in comparative politics”, *Political Analysis*, 2(1), pp.131-50.

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

Gilman, Nils (2003). *Mandarins of the Future. Modernization Theory in Cold War America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Gómez Delgado, Julián (2013). *El problema del desarrollo y las misiones económicas internacionales en Colombia, 1949 – 1958*. Memoria de grado, Facultad de Economía, Universidad de los Andes: Bogotá.

González González, Fernán E. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi-Cinép-Colciencias.

Guzmán, Germán, Fals Borda, Orlando, Umaña, Eduardo. (2005). *La Violencia en Colombia*. Tomo I y II. Bogotá: Taurus.

Havens, A. Eugene, Flinn, William L., y Lastarría-Cornhill, Susana. (1980). “Agrarian Reform and the National Front: A Class Analysis” en Berry, Albert, Hellman, Ronald G., y Mauricio Solaún (ed.). *Politics of Compromise. Coalition Government in Colombia*. Transaction Books. New Brunswick, New Jersey.

Hormaza, Ingrid Carolina (2016). *La reforma agraria como ejercicio de planificación: experiencias de los proyectos de colonización del INCORA en el Caquetá entre 1964- 1974*. Tesis de Maestría en Ordenamiento urbano-regional. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Safford, Frank (1995). “Agrarian Systems and the State in Colombia”, en Huber, Evelyne & Safford, Frank, Ed. *Agrarian Structure and Political Power: Landlord and Peasant in the Making of Latin American*. University of Pittsburgh Press. Pp. 111-149.

Jaramillo, Jaime Eduardo (s.f). “La Facultad de Sociología de la Universidad Nacional durante el Frente Nacional (1959-1966): Áreas de convergencia y disidencias. La Reforma Agraria y el desarrollo rural”, avances de la investigación: Los estudiantes de ciencias sociales en Colombia (1959-1974): Escenarios e hitos de su socialización académica, política y cultural (Departamento de Sociología, Universidad Nacional y Departamento de Antropología, Universidad de los Andes), Universidad Central, Bogotá.

Jaramillo. J. (2014). *Pasados y presentes de la violencia en Colombia. Estudio sobre las comisiones de investigación, 1958-2011*. Bogotá. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Karl, Robert (2017). *Forgotten Peace. Reform, Violence, and the Making of Contemporary Colombia*. Oakland, California: University of California Press.

John F. Kennedy Presidential Library and Museum. Speeches. Address at a White House Reception for Members of Congress and for the Diplomatic Corps of the Latin American Republics, March 13, 1961. Disponible en: <https://www.jfklibrary.org/Research/Research-Aids/JFK-Speeches/Latin-American-Diplomats-Washington-DC_19610313.aspx>. Fecha de acceso: 23 mar. 2018

Latham, Michael E. (2000). *Modernization as Ideology. American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy Era*. University of North Carolina Press.

LeGrand, Catherine (1989) *Colonización y Protesta Campesina en Colombia 1850-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

López, Ricardo (2016). “Representantes del Estado: la formación histórica de las clases medias en Colombia, 1958-1965”, en Brachet-Márquez, Viviane y Mónica Uribe Gómez (coords.) *Estado y sociedad en América Latina: acercamientos relacionales*. El Colegio de México.

Machado, Absalón (2017). *El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia*. Bogotá: Debate.

Machado, Absalón (2011). “LA REFORMA AGRARIA EN LA APP”, en *50 años de la Alianza para el Progreso en Colombia: lecciones para el presente*. Relatoría del evento. Documentos del Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 13-15.

McAdam, Doug, Tarrow, Sidney & Tilly, Charles, (2005). *Dinámica de la contienda política*, Barcelona: Hacer Editorial.

Mahoney, James (2000) “Path Dependence in historical sociology”, *Theory and Society* 29: 507-548.

Mito. Revista Bimestral de Cultura. (1955-1959).

Montenegro, Laura (2014). *Pensando el campo colombiano: La política del desarrollo, las tierras y la vida del campesino en el diseño de la Reforma Social Agraria (1960-1961)*. Tesis Licenciatura en Historia, Universidad de los Andes, Bogotá

Octava Conferencia Nacional de Guerrilleros (20 de Julio de 1964). *Programa Agrario de los Guerrilleros*. Disponible en: <<https://www.farc-ep.co/octava-conferencia/programa-agrario-de-los-guerrilleros-de-las-farc-ep.html>>. Fecha de acceso: 27 feb. 2018

Organización de los Estados Americanos -OEA (1967). *Alianza para el Progreso. Documentos Oficiales Emanados de la Reunión Extraordinaria Del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial*. Washington, D.C..

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

Pécaut, Daniel (2012). *Orden y violencia: Colombia 1930 – 1945*. Medellín: Eafit.

Pettinà, Vanni (2018). *Historia Mínima de la Guerra Fría en América Latina*. El Colegio de México.

Petras, James & LaPorte, Robert Jr. (1971). *Cultivating Revolution. The United States and Agrarian Reform in Latin America*. New York: Random House.

Reed, Isaac (2013). “Power: relational, discursive, and performative dimensions,” *Sociological Theory* 31(3): 193-218.

Rojas, Diana (2011), “Colombia como ‘vitrina’ de la Alianza para el Progreso”, en *50 años de la Alianza para el Progreso en Colombia: lecciones para el presente*. Relatoría del evento. Documentos del Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 6-8.

Rojas, Diana (2010), “La Alianza para el Progreso en Colombia”. *Análisis político* no. 70, Bogotá. Septiembre-diciembre, pp. 91-124.

Romero, Susana (2011). “El anticomunismo en Colombia”, en *50 años de la Alianza para el Progreso en Colombia: lecciones para el presente*. Relatoría del evento. Documentos del Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 23-24.

Salgado, Juan Sebastián (2013). “La Guerra Fría llega a América Latina: la IX Conferencia Panamericana y el 9 de abril”, en *análisis político* no 79, Bogotá, septiembre-diciembre, 2013: págs. 19 – 34.

Sewell, William H. Jr., (1996), “Historical events as transformations of structures: Inventing revolution at the Bastille”. *Theory and Society*. 25: 841-881.

Uribe, Mauricio (2013). *La Nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

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

Waldner, David. (2012). Process Tracing and Causal Mechanisms. In *The Oxford Handbook of the Philosophy of Social Science*, ed. H. Kincaid, 65–84. Oxford: Oxford University Press.

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