



Revista de Estudiantes de Economía / Volumen 1 / Número 3 / Enero-diciembre 2019

INTERCAMBIO

HACER Y DESHACER LA LEY: LOS INTENTOS DE REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA 1960-2014

**MAKING AND BREAKING
THE LAW: THE ATTEMPTS
AT AGRARIAN REFORMS IN
COLOMBIA 1960-2014**

.....

**Didier Hermida Giraldo
Mishell Tatiana Naranjo Valenzuela**

E-ISSN 2619-6131

Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Sede Medellín



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

HACER Y DESHACER LA LEY: LOS INTENTOS DE REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA 1960-2014*

MAKING AND BREAKING THE LAW:
THE ATTEMPTS AT AGRARIAN
REFORMS IN COLOMBIA 1960-2014

Didier Hermida Giraldo

Mishell Tatiana Naranjo Valenzuela**

Resumen

En Colombia la tierra históricamente ha sido un elemento en disputa, por lo que su uso como factor de producción no se puede tomar como dado, sino que se debe tener en cuenta, entre otros aspectos, las formas de concentración de la misma. Este trabajo se pregunta por las construcciones normativas que han devenido en el estado actual de la cuestión agraria, para lo cual se transita por los principales hitos del espíritu reformista



Intercamb. Rev. Estud.
Economía. N°. 3
Medellín, enero-diciembre 2019
228 pp. E-ISSN 2619-6131
pp. 122-149

* **Artículo recibido:** 15 de noviembre de 2018 | **aceptado:** 8 de julio de 2019 | **modificado:** 2 de agosto de 2019. Una primera versión de este trabajo fue presentada como entrega final del curso Economía Colombiana de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, dirigido por el profesor Alcides Gómez, en el segundo semestre de 2017. Agradecemos a los evaluadores anónimos por sus comentarios.

** Estudiantes de Economía, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Correos-e: dhermidag@unal.edu.co; mtnaranjov@unal.edu.co

gubernamental y se plantea un paralelo histórico entre la situación de concentración de la tierra de los años 60 y la actualidad, a la luz de los datos recolectados por el Tercer Censo Nacional Agropecuario.

Palabras clave: reforma agraria, concentración de la tierra, certeza de la ley, campesinos, economía agrícola, datos censales; JEL: B53, Q15, Q18.

Abstract

In Colombia the land historically has been a disputed element, hence its use as a factor of production can't be taken as given, but must take into account, among other aspects, the forms of concentration of it. This paper asks about normative forms that have shaped the current state of the agrarian question, for which the main milestones of the governmental reformist spirit are covered, additionally we present a historical parallel between the situation of the concentration of land in the 60s and the present in light of the data collected by the Third National Agricultural Census.

Keywords: agrarian reform, land concentration, certainty of the law, peasants, agricultural economics, census data; JEL: B53, Q15, Q18.

INTRODUCCIÓN

Las leyes y la economía guardan una estrecha relación, puesto que generalmente las primeras dibujan un marco normativo sobre el cual se dan los procesos de mercado; el estudio de estas, en relación al campo económico, ha llevado a que se plantee que las leyes deben cumplir ciertos atributos para que sea posible una sociedad de intercambio libre, a saber: generalidad, igualdad y certeza; este artículo se concentra en el último atributo. La ausencia de leyes que garanticen la planificación descentralizada a largo plazo de los negocios impide, entre otras cosas, la seguridad de derechos de propiedad debido a que, lejos de certeza, se genera incertidumbre, puesto que la acción gubernamental de manera arbitraria puede determinar, en cualquier momento, que se modifique el sistema normativo.

El presente artículo sostiene que Colombia se caracteriza por ser un país en el que predomina la ley de corto plazo, es decir en el que no existe certeza sobre las normas que se promulgan, puesto que estas nacen en el seno de órganos centralizados que, en el caso particular, refieren a asambleas legislativas y, en algunos momentos, como se verá, a comisiones en los que concurren diversos intereses particulares. Para ilustrar este punto, se toman como ejemplo los distintos intentos de reforma agraria que se dieron en el país desde la segunda mitad del siglo XX y se lleva a cabo un análisis comparativo de la cuestión de la tierra entre la década de los sesenta y el 2014. De esta manera, se expone que la estructura normativa que debía modificar la distribución de la tierra en el país, generalmente, se diseñó a la medida de los grupos de poder, aupados en la posibilidad de modificar las leyes a conveniencia, debido al carácter cortoplacista de la misma; esto llevó a que la estructura agraria, después de cincuenta años de intentos de reformas, se viera prácticamente inalterada y, adicionalmente, impidió que emergiera una ley de carácter evolutivo enraizada en el respeto por el derecho de propiedad del campesinado.

Este trabajo se estructura de la siguiente forma; en la primera parte se expone como marco de referencia, siguiendo a Leoni (2010) y Hayek (1955), las definiciones que se han dado acerca de la certeza de la ley y se ilustra la diferencia entre las normas de corto plazo y las de largo plazo. En la segunda parte, se lleva a cabo un recorrido por los principales hitos del espíritu reformista gubernamental desde la segunda mitad del siglo XX, por lo que se parte de la ley que le daría vida al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se muestra cómo este ánimo reformista, que surgió de los órganos centrales, se fue diluyendo desde mediados de los años setenta. La tercera parte presenta cifras sobre la distribución de la tierra, para esto se comparan los datos del primer (1960) y tercer (2014) censo nacional agropecuario y se muestra la ausencia de cambios significativos en los mismos, como muestra de que las reformas agrarias nunca se llevaron a cabo. En la cuarta parte se enuncian algunas conclusiones que se desprenden de este trabajo.

LA LEY ESCRITA Y LA LEY CONSUECUDINARIA: UN MARCO DE REFERENCIA

La relación entre el derecho y la economía ha suscitado interesantes planteamientos, uno de ellos es el de Leoni (2010) quien, al respecto, afirma que una economía de mercado propiamente libre debe tener sus raíces en procesos legislativos igualmente libres, es decir, que estén por fuera de las arbitrariedades políticas. Cuando se hace referencia a los procesos legislativos libres, significa que en las leyes hay ausencia de intromisión discrecional por parte de las autoridades gubernamentales con el fin de modificarlas, bien sea para favorecerse o perjudicar a otros. Las leyes en este caso toman un carácter descentralizado, fruto de los fallos producidos por jueces, que van creando jurisprudencia y, evolutivamente, se convierten en normas que indican lo que no se debe hacer, es claro que en este caso se deja por fuera la centralización del aparato legislativo, lo cual está íntimamente relacionado con la noción de mercado libre, tal y como lo explicó Mises (1920) en su crítica a las economías centralizadas: la imposibilidad del aparato estatal, para tener conocimiento de la totalidad de planes económicos, impide que los precios transmitan la información que hace posible que los individuos lleven a cabo el cálculo económico. De esta manera, el hecho de que el aparato legislativo no obedezca a procesos consuetudinarios, descentralizados, abre la ventana para que el mercado pueda ser trastornado por las autoridades, pues siempre estaría latente la posibilidad de que, en un ejercicio de poder arbitrario, se dicten leyes que les arrebaten a los individuos garantías como los derechos de propiedad.

Por lo tanto, las leyes y la forma como estas emergen tienen impacto en la economía, lo cual ha motivado a que juristas y economistas hayan estudiado sus relaciones. Hayek (1955), en sus conferencias sobre la *rule of law*, sostenía que la ley debía descansar sobre tres principios: generalidad, entendida como leyes que ni perjudican, ni favorecen a individuos particulares; igualdad, es decir, la aplicación de la ley a toda persona, sin importar su rango o condición; y certeza. Esta última es la que nos ocupa en el presente artículo, sin embargo, no se puede negar que estos tres principios se encuentran íntimamente ligados, mucho más a la hora de analizar los marcos normativos que posibilitan un orden social de intercambio libre. Leoni (2010) trabajó las

implicaciones de la ley y su certeza, en relación con los resultados que se desprenden de ella de acuerdo a dos formas distintas de concebirla: por un lado la ley escrita y, por el otro, la ley del derecho consuetudinario o, en otros términos: la ley de corto plazo y la ley de largo plazo, respectivamente. Esta dualidad, no es más que el enfrentamiento de dos formas de pensarla, sin embargo, como será expuesto, es finalmente la ley de largo plazo la que está en capacidad de proveer certeza, entendida como “la posibilidad de una planificación a largo plazo, por parte de los individuos, en cuanto a su conducta en la vida privada y en los negocios” (Leoni, 2010, p. 77).

En primer lugar, por ley escrita se hace referencia a aquellas que surgen eminentemente de las asambleas legislativas, sin más consideraciones. Su origen está en el debate que se da en el seno de un órgano central, pasan a promulgarse a través de los edictos pertinentes y, posteriormente, se les incorpora en el acervo escrito de la legislación. De esta manera, la certeza viene por cuenta de que la ley está plenamente enunciada, se presupone que el papel escrito soporta la globalidad de la norma y, por lo tanto, los ciudadanos tendrán plena certeza de en qué consiste la ley. Sin embargo, la forma misma como se originan este tipo de leyes les introduce un carácter cortoplacista, debido a la incertidumbre que se genera alrededor de ella, ya que constantemente está mutando, derogándose y actualizándose, y al ser expedidas por un órgano central podrían moldearse a conveniencia de quienes ostentan el poder. Bajo este esquema normativo la certeza plena no es posible, debido a que siempre se encuentra latente la posibilidad de que cambie de un día a otro. El hecho de que se encuentre escrita, plenamente codificada y articulada dentro del aparato burocrático, no es ninguna garantía de un cumplimiento sostenido en el tiempo.

La ley de largo plazo, por el contrario, tiene su origen en los fallos de los jueces que, de manera descentralizada, con su investigación dan un veredicto para un caso particular, con esto se va generando jurisprudencia y, progresivamente, se van convirtiendo en una regularidad hasta que, finalmente, son incorporadas en la tradición (Leoni, 2010). Puede darse el caso de que terminen en el acervo legislativo, no obstante, su formulación escrita no es necesaria puesto que su carácter evolutivo permite que la adopción sea de manera descentralizada; aunque ningún órgano central la dicta

es conocida y aceptada por los individuos. Esta forma de originarse es precisamente lo que le otorga la certeza, puesto que al no estar supeditada a la voluntad de ninguna asamblea legislativa hay certidumbre de que no son posibles los cambios súbitos y, mucho menos, que obedezcan a intereses particulares. No es sencillo derogarlas, esto implicaría sacarlas de la tradición, lo cual constituye su fortaleza: permite que los individuos tengan un marco claro sobre el cual descansen sus expectativas a largo plazo.

En Colombia lo que ha predominado es la ley de corto plazo, fundamentada en el debate legislativo, de manera que en el país persiste un amalgamado sistema jurídico, que a veces llega a ser poco claro para los ciudadanos. De hecho, uno de los grandes retos de las reformas al sistema tributario del país ha sido introducir, entre otros, los criterios de simplicidad en el espíritu del articulado (Lobo, 2018). Como se verá, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX en Colombia se llevaron a cabo diversos intentos para reformar la estructura agraria, sin embargo, se hicieron a través de la discrecionalidad legislativa, es decir, fueron grupos cerrados, en un marco de competencia política y no económica, quienes diseñaron los marcos normativos sobre los cuales deberían orbitar las reformas agrarias. Bajo este sistema, grupos con intereses en los temas de tierra pudieron cuidar milimétricamente que el *estatus quo* no sufriera alteraciones, es decir, impidieron el surgimiento de una ley de largo plazo, como podía ser la garantía del derecho de propiedad para el campesinado. Realmente no hubo un ánimo reformista que subrepticamente moviera al país hacia las transformaciones necesarias en el campo colombiano y, hoy día, las cifras sobre concentración de la tierra están prácticamente inalteradas.

Surge, entonces, la necesidad de estudiar la forma en la que incide la debilidad de la norma en la concentración de la tierra en Colombia, y cómo la ausencia de la ley a largo plazo ha impedido una asignación efectiva y espontánea del recurso. Aunque, se reconocen los intentos de llevar a cabo una reforma agraria en el país, resulta interesante analizar los procesos mediante los cuales surgieron e impidieron su desarrollo, lo que a la postre facilitó la concentración de la tierra en un segmento de la población. Sin desconocer, por supuesto, que a la debilidad de la ley se le debe sumar el hecho de que experimentar un conflicto armado exacerbó la distorsión de los derechos de propiedad.

UNA REFORMA AGRARIA LARGAMENTE POSTERGADA

En primer lugar se debe anotar que algunos autores sitúan el problema de la distribución de la tierra en Colombia desde una influencia hispánica. Albán y Rendón (2010) estudiaron la propiedad de la tierra y los medios de producción en Colombia desde la época de la colonia; afirman que el problema inició con la política económica colonial y el posterior desarrollo de instituciones como la hacienda, y evolucionó con las políticas implementadas durante los primeros años de era republicana del país como la desamortización de bienes de manos muertas (1861), unidas con los procesos de colonización de principios del siglo XX. De acuerdo con los autores, esto habría delimitado la estructura agraria actual del país y los problemas subyacentes de derechos de propiedad sobre la tierra. Para este trabajo, sin embargo, nos interesó conocer los hitos más recientes y, en ese sentido, el presente análisis parte con la ley que le daría vida al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).

La década de 1960 en Colombia se caracterizó por la puesta en marcha del Frente Nacional por parte de los partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador) como respuesta al escalamiento de la violencia, larvada desde los años 50, y ante la caída de la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla. Además, como anota Kalmanovitz (1996), esta década se caracterizó en el plano internacional por una actitud reformista por parte de Estados Unidos frente a Latinoamérica, debido a que el triunfo de la revolución cubana representaba un riesgo para que el resto del continente se lanzara a los brazos del comunismo como vía para la superación de los conflictos sociales. En ese contexto, Alberto Lleras Camargo se convirtió en el primer presidente del Frente Nacional y en 1961 sancionó la Ley 135 que dio origen al INCORA. Dicha ley surgió de las deliberaciones del Comité Nacional Agrario que se había creado un año antes¹. El comité se conformó bajo una estructura tipo asamblea legislativa, como se mencionó en la sección anterior, en la que se esperaba que sus miembros, a través de un sistema que sopesaba sus intereses, llegaran a un acuerdo que diera luces sobre la reforma que debería proponerse. Este

1. Véase la noticia del 23 de octubre de 1960 en el anexo que hemos construido para este artículo.

órgano estaba conformado por Carlos Lleras Restrepo, designado por el presidente, y figuras eclesiásticas, empresariales, sindicalistas y políticas, entre los que se encontraban los futuros presidentes Alfonso López Michelsen y Belisario Betancur.

Tal y como apunta Villamil (2015), el surgimiento de esta ley puede describirse bajo la palabra “consenso”; cada partido político se cuidó de mantener ciertos intereses a la par que cedían en otros. El partido del presidente (Liberal) pretendía impulsar la reforma agraria que estaba en línea con la propuesta de la administración Kennedy para Latinoamérica, por otro lado, el partido conservador² se mostraba renuente a afectar la propiedad de los hacendados, en especial la de los ganaderos, esto llevó a que si bien el marco normativo acusaba tener un enfoque eminentemente social y propendía, fundamentalmente, por disminuir la concentración de la tierra, la distribución de baldíos entre los campesinos no propietarios y el fomento de explotaciones agrícolas eficientes, persistieran artículos con ambigüedades, sobre todo en lo tocante a las expropiaciones, de manera que en la práctica la ley estuvo cimentada más en promover la colonización de tierras baldías que en reformar la estructura de la tenencia de la tierra.

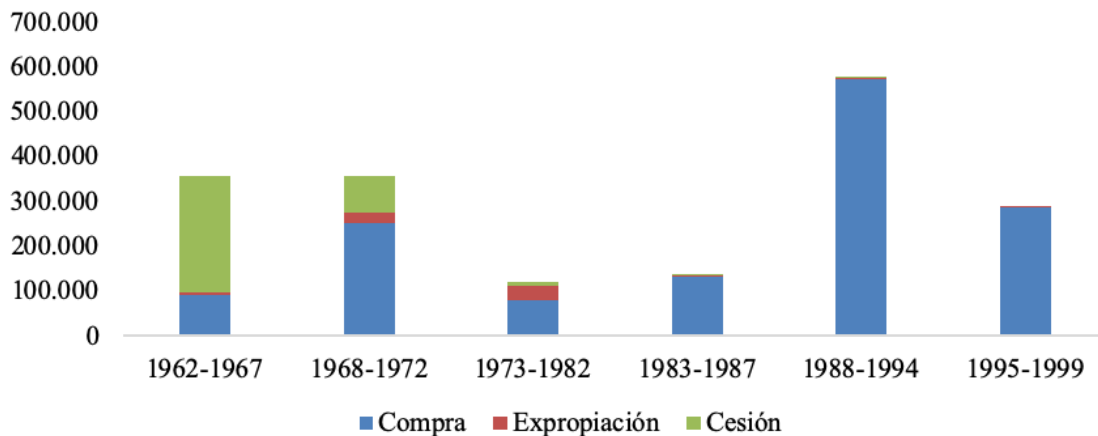
De acuerdo con Balcázar *et. al* (2001), en los primeros años de funcionamiento del INCORA se consiguieron bajos resultados para las perspectivas sociales con las que se había planteado el proyecto, en particular, lo relacionado a la redistribución de la tierra por intervención directa del Estado; por ejemplo, para ese periodo el 80% del área cedida correspondía solamente a 32 predios, razón por la cual la opinión pública y política tildó a la Ley 135 de ineficiente y se propuso impulsar una reestructuración del marco normativo. Sin embargo, la administración de Guillermo León Valencia (Conservador, 1962-1966) hizo poco al respecto. Los nuevos vientos a favor llegaron a través de la Ley 1 de 1968, bajo la administración de Carlos Lleras Restrepo (Liberal, 1966-1970), quien había sido el impulsor de la Reforma de 1961. Un cambio significativo consistió en que, dentro de los objetivos, se

2. En esta etapa el partido conservador se dividió en dos grandes bandos: por un lado, los congresistas que buscaba llegar a consensos con el gobierno, quienes estaban a la cabeza de Mariano Ospina Pérez, mientras que del otro lado se encontraba el ala “laureanista”, mucho más radical y que se oponía a cualquier intento de reforma agraria, el lector puede enterarse al respecto en la noticia del 13 de febrero de 1961, en el anexo que hemos construido para este artículo.

adicionó un numeral que expresaba textualmente que se debía “Promover, apoyar y coordinar las organizaciones que tengan por objeto el mejoramiento económico, social y cultural de la población campesina” (Congreso de Colombia, 1968), con lo cual se le daría vida a lo que pasaría a llamarse como Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

Este periodo se caracterizó por un impulso a la reforma agraria; el margen de acción del INCORA se expandió dotándolo de mecanismos reales para la expropiación de las tierras sub-explotadas y la adjudicación de predios a los aparceros y arrendatarios, muestra de esto es el aumento en las hectáreas de tierra que, por cuenta de la expropiación, pasaron al Fondo Nacional Agrario. No obstante, este fue un incremento mínimo si se tiene en cuenta que el giro en esta época es evidente hacia la compra de las tierras por parte del Estado, seguido por la cesión y, finalmente, la expropiación cuando no se lograba acuerdo con los propietarios, como se observa en la figura 1.

FIGURA 1: Hectáreas de tierra en el Fondo Nacional Agrario



Fuente: Balcazar et al. (2001).

Las obras públicas se incrementaron en el marco del gobierno de Lleras Restrepo y el campesino, al menos en el discurso, pasó a convertirse en actor protagónico. La ANUC, que comenzó primero como una oficina del Ministerio de Agricultura encargada de la “organización campesina”, se convirtió en un asociación nacional, para esto, el gobierno

junto con líderes campesinos entre 1968 y 1970 se abocaron a la tarea de estructurar la agremiación; durante dos años, a lo largo de todo el país, se empezaron a formar los comités veredales, municipales, departamentales y, finalmente, el comité nacional, una vez se organizó plenamente la estructura de la asociación se llevó a cabo el primer congreso campesino, que se instaló el 7 julio de 1970 en el Capitolio Nacional, en ese lugar se expusieron los principales retos y compromisos de parte del gobierno y de la ANUC para llevar a cabo la reforma agraria, sin embargo, un mes después con la llegada de Misael Pastrana al poder (Conservador, 1970-1974), las cosas empezarían a cambiar. En efecto, el nuevo gobierno comenzó por obstaculizar los nombramientos de delegados municipales y a bloquear la redistribución de tierras, de hecho, como se aprecia en la figura 1, este fue el periodo en el que menos hectáreas ingresaron al Fondo Nacional Agrario, la opinión política empezó a virar hacia emprender la industrialización³ del campo cuando, de hecho, ni si quiera se había podido establecer derechos de propiedad claros.

El periodo cubierto por la década de los setenta refleja las tensiones que se anidaban en el seno de una sociedad fragmentada por los crecientes conflictos de tierras; la Ley 1 de 1968 había introducido mecanismos para la titulación de predios a los aparceros y arrendatarios, esto acrecentó la desconfianza de la clase terrateniente quienes, buscando protegerse de posibles reclamaciones, expulsaron sistemáticamente a los arrendatarios y aparceros de sus propiedades. Además, algunos sectores políticos habían permeado la ANUC, con lo que se empezaron a vivir conflictos ideológicos al interior de la organización, que ayudaron a su debilitamiento, este hecho es relatado por Pérez (2010) de la siguiente forma:

La división surgida entre comunistas pro-soviéticos, marxistas, leninistas y maoístas sólo logró que el sector halara, unos hacia un lado y otros hacia el otro. Lamentablemente, estas querellas fueron llevadas al seno de las organizaciones de masas, tanto campesinas como sindicales y populares, cuyas bases no estaban preparadas para analizar y debatir dichas divergencias. Así se dividieron los estamentos directivos y, como resultado lógico, se desmoronaron las bases. (2010, p. 60).

3. Un ejemplo de cómo la opinión política empezó a girar en esta dirección se puede observar en la noticia del 22 de noviembre de 1971, en el anexo de este artículo.

La organización campesina estaba tomando un ímpetu radicalizado, al tiempo que empezaba a agrietarse, mientras tanto la clase terrateniente cerró filas en favor de sus intereses y suscribió el Pacto de Chicoral. Entre el 6 y 9 de enero de 1972 Hernán Jaramillo, Ministro de Agricultura de la época, junto con otros representantes del gobierno y una comisión de parlamentarios Conservadores y Liberales se reunieron a puerta cerrada en la población de Chicoral, en el Tolima, con el fin de decidir los cambios que se le harían a la Ley de Reforma Agraria, nuevamente se pone de presente el carácter centralizado, y permeado por intereses, de las decisiones en materia rural. El mayor debate giró en torno a lo que debería llamarse como “tierra adecuadamente explotada” y la forma y porcentaje de la renta presuntiva. La SAC y la Federación de Ganaderos aplaudieron el acuerdo, mientras que la ANUC condenó el hecho de que no se hubiera incluido una representación de campesinos para debatir los cambios.

Este pacto, que constituyó una verdadera contrarreforma agraria, se materializó en la Ley 4 de 1973, una vez más el cuerpo de la legislación en materia de reforma agraria había sido decidido a través del debate al interior de un órgano central. A través de este nuevo marco normativo se estableció la presunción de la propiedad y, como anotan Franco y De los Ríos (2011), se limitó la expropiación a la necesaria demostración del incumplimiento de mínimos de productividad, algo difícil de comprobar en la práctica. La nueva visión estaba orientada a no alterar la estructura agraria, lo que a la postre significaría supeditar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (al que le apostaba el país en esa época) a la matriz agroexportadora colombiana que arrastraba tras de sí con el uso improductivo de la tierra. Esto, como anota Misas (2002), sería uno de los principales factores que impedirían el ensanchamiento de la demanda nacional y, por lo tanto, confinarían al país a un débil mercado interno.

De otro lado, al INCORA progresivamente se le asfixió a través de la burocratización de sus labores y las exiguas partidas presupuestales que impedían el correcto funcionamiento del instituto. Durante gran parte de la década de los setentas y ochentas los esfuerzos gubernamentales en favor de una reforma agraria simplemente se suspendieron. No fue sino hasta 1988 cuando, a través de la Ley 30 de ese año, se le intentó dar un nuevo

impulso al articularse las funciones del INCORA con las del IGAC; como menciona Balcázar *et. al* (2001), las nuevas herramientas para la compra de tierra entre las que se incluían el poder pagar un precio menor al avalúo hecho por el IGAC, teniendo en cuenta que los desembolsos se hicieran en un menor tiempo, ayudó a que el instituto continuara repartiendo tierras. Desde luego, este era un contexto muy diferente si se le compara con el de la década de los sesentas; el conflicto armado que vivía el país y la opinión favorable a la apertura económica delimitaron los nuevos objetivos de lo que debía ser una reforma agraria, las expropiaciones y cesiones se suspendieron, aunque estas ya representaban un mínimo porcentaje en el Fondo Nacional Agrario, y la compra de predios por parte del Estado para luego repartirlos se convirtió en el principal mecanismo para redistribuir la tierra.

Con el discurrir de la década de los noventa la atención se centró en establecer un mercado de tierras diseñado por el Estado. Lo anterior claramente se enmarcó bajo las nuevas concepciones que propugnaban por una mayor inserción en la economía mundial, pero a la par de que el Estado asumiera nuevas responsabilidades. La *Ley 160 de 1994* tenía como objetivo eliminar la intermediación estatal a través de subsidios parciales al campesino para que fuera este quien, de manera directa, comprara la parcela. Los resultados no fueron los esperados; de acuerdo con Balcázar *et. al* (2001) el número de familias beneficiadas cayó, regresando a los niveles de 1968 (aproximadamente 20.000 familias). Realmente no hubo un compromiso serio por parte la élite política, la cual se desligó de los problemas del campesinado al hacerlo directo responsable de la adquisición del terreno.

Al entrar en el siglo XXI el país continuaba sin una política responsable de reforma agraria, en 2003 el INCORA se suprimió y se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el esfuerzo estatal continuó encaminando al establecimiento de un mercado de tierras bajo nuevos criterios de selección para la asignación de subsidios y créditos para la compra de predios, los cuales incluyeron la evaluación de la condición de marginalidad y la real necesidad de aumentar el tamaño de las unidades agrícolas. Posteriormente, el INCODER se liquidó (año 2015) y se crearon la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), realmente el ánimo reformista se diluyó y la atención se centró en la administración de la tierra y no en su redistribución.

El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) se comportó de manera ambigua frente al problema de la tierra, por un lado sancionó la Ley de víctimas y restitución de tierras (*Ley 1448 de 2011*), impulsó el Tercer Censo Nacional Agropecuario (CNA) en 2014 y suscribió con la guerrilla de las FARC un acuerdo sobre Reforma Rural Integral (RRI) que se debía empezar a materializar en el año 2017. Sin embargo, son varios los problemas para llevar a la realidad lo consignado en el marco normativo. Por lo general, persisten fuertes barreras de tipo burocrático que impide que los campesinos puedan acceder, en la práctica, a los beneficios que por ley les corresponde, tal es el caso de la reclamación de tierra despojada la cual debe surtir un intrincado proceso judicial en el que, además, se incluye el principio de adquisición de buena fe de los ocupantes de un predio reclamado, lo que dilata casi que indefinidamente el proceso de restitución.

Los intentos de reforma agraria son un buen ejemplo de las fuerzas inerciales a las que el cambio se enfrenta si se plantea desde la ley eminentemente escrita. La institucionalidad colombiana ha sido permeada por la colusión de dos fuerzas: la política y la económica, esta concurrencia ha creado un amalgamado sistema institucional (de leyes, decretos, sentencias, etc.) que han devenido en la protección de los intereses de los grupos de poder. Realmente la solución del problema de la tierra ha padecido en las dos últimas décadas de la indiferencia de cierta parte de la sociedad y de los obstáculos impuestos por sectores afines a terratenientes. Con la entrada en vigor del modelo aperturista el problema agrario dejó de ser un foco de atención de la agenda pública, pues se podía solucionar a través de las ventajas comparativas que ofrece el libre comercio; desde este punto de vista, la cuestión agraria se reduce a un asunto de ineficiencia de la agricultura colombiana (medida como un menor rendimiento por hectárea), obviando de esta manera la tensión sobre los derechos de propiedad, lo cual se resolvería importando lo necesario desde los sectores eficientes externos.

Lo anterior, ha llevado a que desde la década de los noventa se profundizara la desidia por los problemas del campo colombiano; evidencia de ello es que, por ejemplo, la información para el diagnóstico ha sido escasa y fragmentada, en el país solo se han llevado a cabo tres censos nacionales agropecuarios: el primero en 1960, el segundo en

1970 y el tercero en 2014. Adicionalmente, como apunta el CNMH (2018), en la política de tierras persisten elementos de carácter estructural que han facilitado la concentración de la tierra, como pueden ser: la falta de un registro de los baldíos que haga posible su administración, la obsolescencia del catastro rural, la ausencia de incentivos para evitar el uso ocioso de la tierra y, por supuesto, la ineficiencia del Estado para prestar seguridad en el campo colombiano y evitar el desplazamiento de los productores agropecuarios.

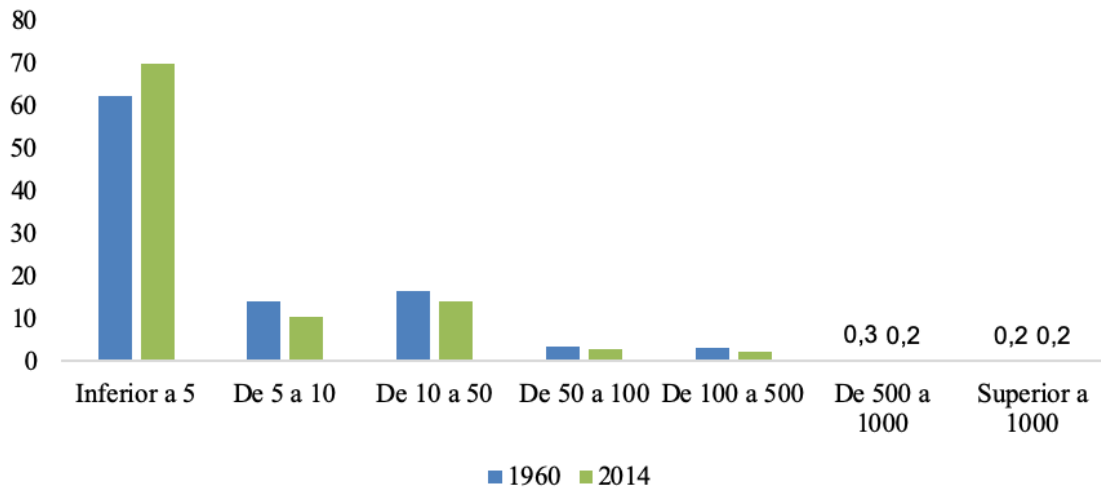
LA INMUTABLE CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA

En la presente sección se lleva a cabo un análisis comparativo de la situación de distribución y usos de la tierra entre 1960 y 2014, con base en los datos del CNA. Esto tiene como objetivo discutir si en poco más de 50 años, en los que existieron diferentes intentos de reforma agraria, hubo algún cambio en la concentración y destinación de la tierra. Para llevar a cabo la comparación se utilizará la Unidad de Producción Agropecuaria (UPA), la cual es entendida como la célula del sector agropecuario en Colombia que, a su vez, se define como la porción de tierra que el cultivador destina a la explotación agrícola y pecuaria de manera parcial o total.

Uno de los enfoques que se le ha dado al problema de concentración de la tierra es el estudio de los tamaños de las UPA y su distribución en cuanto a número y participación en el total de tierras. En la actualidad, de acuerdo con datos del DANE (2014) que se encuentran ilustrados en la figura 2, cerca del 70% de las UPA tienen un área inferior a cinco hectáreas (ha), lo que las suele convertir en minifundios, su participación relativa frente al total del área censada (correspondiente a 111.5 millones de ha) bordea apenas el 5%. En el otro extremo se encuentra la gran propiedad; el 0.4% del total de las UPA poseen un área superior a las 500 hectáreas y, a su vez, concentran el 41.1% del área rural dispersa. Lo anterior deja en evidencia el carácter bimodal de la estructura agraria sugerida por Machado (2005), caracterizada por dos polos radicalmente opuestos que, generalmente, mantienen una relación conflictiva. De un lado la pequeña parcela con exiguas proyecciones de crecimiento, de estrecha capacidad de uso del suelo, informalidad en las relaciones comerciales y escasas posibilidades de inversión y, por otro lado,

el latifundio que, en algunos casos, ha logrado insertarse en una lógica productivista a través de una matriz agroexportadora de monocultivo, pero que en otros casos acarrea ineficiencias basadas en la utilización ociosa del factor tierra.

FIGURA 2: Distribución porcentual de las UPA por tamaño (hectáreas)

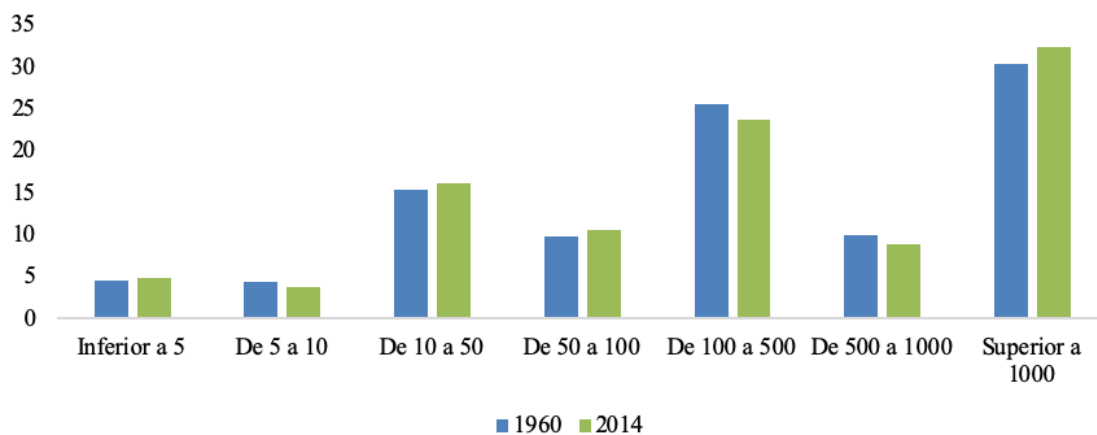


Fuente: elaboración propia con datos de DANE (2014).

Para 1960 la situación no era muy diferente a la actual, el primer grupo de UPA, aquellas con un área inferior a 5 hectáreas, correspondían al 62,5% del total y abarcaban un área cercana al 4,5% del área rural dispersa censada en ese entonces (27,3 millones de hectáreas). Mientras que en el otro grupo, conformado por propiedades mayores a 500 hectáreas, se encontraba el 0,3% del total de UPA, que poseían el 40,4% del área rural dispersa. Es decir, en 55 años de intentos de reforma agraria la distribución de la participación y el tamaño de las UPA (concentración de la tierra) se vio prácticamente inalterada. Este carácter latifundista de la tierra en Colombia fue visto por García (1969a, 1969b) como factor que alimenta una estructura del atraso, la cual impide la integración social del agricultor y, por lo tanto, le imposibilita trascender como sujeto político, exagera, además, la desigualdad en la distribución del ingreso

agrícola y niega la posibilidad de surgimiento de un pequeño empresariado; el amalgamado sistema institucional y la insignificante variación de la concentración de la tierra que hemos visto perpetúan esa estructura del atraso.

FIGURA 3: Distribución porcentual de la tierra de acuerdo al tamaño (hectáreas) de la upa



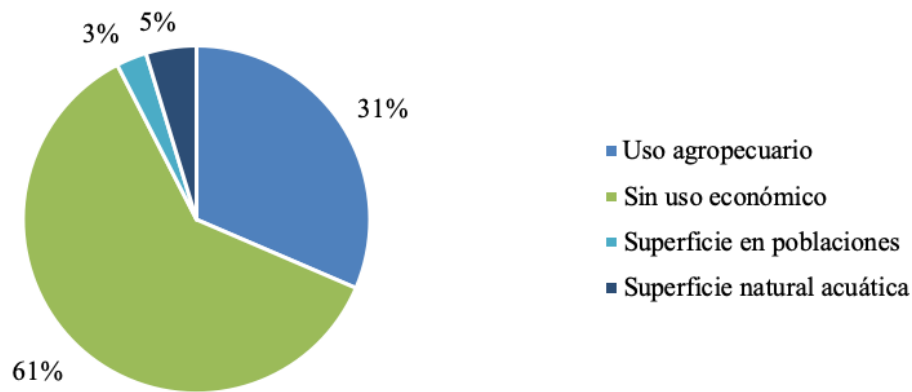
Fuente: elaboración propia con datos de DANE (2014).

Ahora se presentará una comparación entre el uso que se le daba la tierra como complemento al análisis de los efectos de los intentos de reforma agraria en el país. La figura 4 se construyó con datos de un estudio realizado por la Universidad de los Andes y la Universidad Nacional de Colombia, sedes Medellín y Palmira, a principio de los años sesenta, para el *Foreign Agricultural Services* (USDA) con el patrocinio del INCORA. Aquí se presentan los resultados de Wood y Guerra (1962), mientras que los datos del año 2014 se obtuvieron del Tercer Censo Nacional Agropecuario.

En el estudio realizado por Wood y Guerra en 1962 acerca del uso de la tierra en Colombia se presentan los datos correspondientes a la utilización de la misma alrededor de 1958. Principalmente se destaca el uso agropecuario que representaba en total 35.8 millones de hectáreas que, a su vez, correspondían al 31% de la superficie total del país en esa época (113.8 millones de ha), las cuales se encontraban distribuidas

principalmente en pastos naturales y artificiales (26%), cultivos comerciales (3%) y cultivos de descanso agrícola (2%). Adicionalmente, en ese estudio se muestran las áreas que se encontraban sin uso económico, la superficie calculada en ciudades y poblaciones y aquella en ríos, lagos, lagunas y pantanos, que representaban un bajo porcentaje, como se aprecia en la figura 4.

FIGURA 4: Distribución del uso de la tierra en Colombia 1958



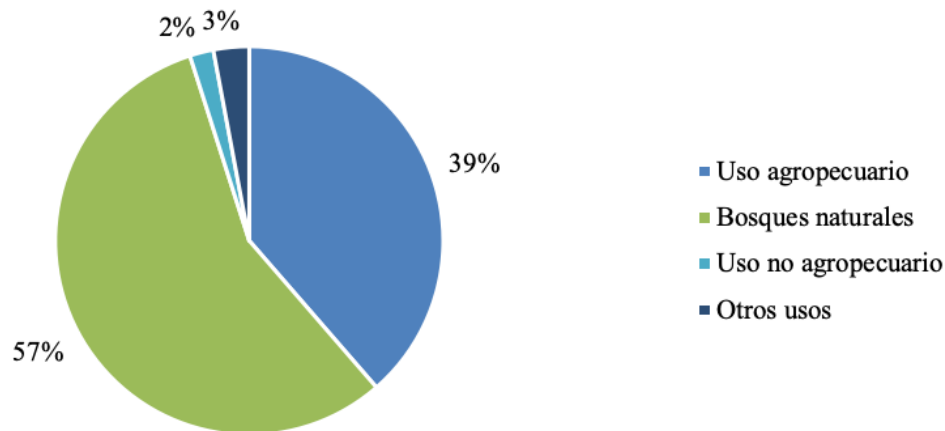
Fuente: elaboración propia con datos de Wood y Guerra (1962).

Estos datos muestran una baja participación del sector agropecuario y se destaca la ausencia del uso económico de la tierra, efecto que posiblemente se dio debido a la falta de estudios que se concentraran en analizar las coberturas vegetales que conformaban dichas áreas, lo cual dificultaba asignarles propiamente un uso, pero que, por lo demás, también resulta revelador acerca del uso ocioso del factor tierra. Se debe advertir que los datos que se registran para la agricultura del país en 1958, de acuerdo con Wood y Guerra (1962) son aproximaciones y no incluye todos los cultivos ni el área ocupada por ganadería.

Para el 2014, de acuerdo con el Tercer Censo Nacional, Agropecuario el área rural dispersa censada, según el uso y cobertura del suelo correspondiente a 111.5 millones de ha, se distribuye principalmente así: 56.7% Bosques naturales (63.2 millones de ha), 38.6% Agropecuario (43 millones de ha), 2.2% No agropecuario (2.5

millones de ha) y 2.5% Otros usos (2.8 millones de ha), como se observa en la Figura 5. De esta manera, se constata que el uso agropecuario de la tierra creció en un 7% en 54 años. La agrupación “Bosques naturales” incluye el agregado de hectáreas de este grupo en todas las UPA censadas, por lo tanto, se encuentran dentro de la frontera agrícola; es decir, se podría asociar al uso no económico de la tierra, por cuanto es un área no explotada que hace parte de la unidad de producción. En ese sentido, se puede observar que el uso no económico de la tierra decreció apenas un 4% entre los años 60 y la primera década del siglo XX.

FIGURA 5: Distribución del uso de la tierra en Colombia 2014



Fuente: elaboración propia con datos de DANE (2014).

Por otro lado, las estimaciones del índice GINI de concentración de la tierra cuentan una historia similar. De acuerdo con el trabajo del IGAC (2012), el cual recopiló una gran variedad de trabajos sobre el tema, para el año 1960 del GINI⁴, en promedio, se ubicó alrededor de 0.85, cincuenta años después, esto es, en 2010 este indicador detentó un

4. El índice GINI es una medida sintética que usualmente se utiliza para medir asimetrías en la distribución del ingreso, sin embargo, también se ha utilizado para medir la concentración de la tierra, un índice GINI cercano a cero indica la igualdad absoluta, cercano a uno: la desigualdad total.

promedio de 0.87. Con esto queda claro que la política pública destinada a reformar el agro colombiano estuvo lejos de alcanzar el objetivo de mejorar la distribución social de la tierra y, por el contrario, en este periodo la desigualdad se consolidó y, finalmente, creció.

Las cifras presentadas con anterioridad reflejan que las leyes de reforma agraria sirvieron poco para transformar la distribución de la tierra y, con ello, disminuir la concentración de la misma. Prácticamente, en ese sentido, la situación del campo colombiano ha estado inalterada. El periodo entre la década de los ochenta y noventa, en el que el impulso reformista gubernamental desapareció, coincide con los años en los que el conflicto armado interno del país, impulsado por fenómenos como el narcotráfico, alcanzó las mayores cuotas de desplazamiento forzado, con consecuencias en el abandono de las tierras.

De acuerdo con Ibáñez (2008), el cálculo de las hectáreas abandonadas en el contexto del conflicto armado se situaba entre 1,7 y 4 millones. Para la misma autora, esto supuso una gran pérdida de capital, sobre todo para los agricultores más pequeños, quienes no disponían ni de influencia, ni de recursos que les permitiera salvaguardar sus propiedades. Lo anterior, llevó a que estos campesinos fueran empujados hacia los grandes núcleos urbanos, en un entorno completamente nuevo, muchas veces sin ninguna red de apoyo, producto del resquebrajamiento de las relaciones sociales por cuenta del desplazamiento, lo que hacía mucho más difícil su ingreso al mercado laboral. A la par que esto, en sus otrora territorios, las pequeñas parcelas empezaban a ser cooptadas por los grupos armados; de acuerdo con Reyes (2009), la ganadería extensiva fue utilizada como un mecanismo para la incorporación de los nuevos terrenos al inventario de activos de los grupos violentos. Esto sumado a la debilidad institucional y los intereses mezclados del poder político y militar proporcionaron un entorno generoso para la usurpación que terminaría elevando la concentración de la tierra.

De lo anterior, se desprende que el abandono de tierras, producto del conflicto armado, minó la producción agrícola y la pérdida del papel del campesino como individuo sujeto al derecho de propiedad. Esto podría haber contribuido a la erosión de los ya débiles pasos hacia adelante que se habían dado en materia de reforma agraria, principalmente en los años sesenta y setenta de ahí la importancia de que los procesos

de paz pasen necesariamente por el campo. De hecho, el CNMH (2018) menciona que el problema de los derechos de propiedad y su distensión forman parte integral de la solución de conflictos armados, entre otros mecanismos, a través de la justicia transicional, con el fin de restituir los derechos de propiedad que fueron perdidos debido a la fuerza que imponían los actores armados.

CONCLUSIONES

El paralelo que se propuso en este trabajo, complementado por el recorrido histórico del discutible esfuerzo gubernamental por solucionar el problema agrario, deja en evidencia lo difícil que es plantear, y llevar a cabo, soluciones a la crónica concentración de la tierra, sobre todo en un entorno institucional cooptado por intereses particulares y que se guía por la ley basada en la fórmula escrita. La forma como se originaron las leyes, que debieron impulsar la reforma agraria en el país, tiene como punto común que se dieron en el seno de organismos centralizados en el que concurrió el poder de los políticos y los hacendados, de manera que el diseño normativo se hizo a la medida de los intereses particulares, con lo cual el papel del Estado se orientó, a través de su accionar arbitrario, a impedir la formación de derechos de propiedad en el campo colombiano.

Bajo el argumento que presentamos en este artículo es claro que no existió certeza en las leyes de reforma agraria; dado que nacieron, únicamente, a través del debate legislativo, estas se fueron modificando a conveniencia de los mismos encargados de dictar la ley, de manera que los campesinos nunca tuvieron una estructura normativa segura sobre la cual pudieran planificar, a largo plazo, sus negocios. Peor aún, la fijación del sistema legislativo colombiano en la fórmula escrita ha impedido, de manera sistemática, que emerja una ley de carácter evolutivo basada en el respeto por la propiedad, no solo de los campesinos, sino que de manera extensivamente a todos los ciudadanos.

La estructura agraria del país no ha sufrido mayores modificaciones; los usos del suelo continúan siendo, en esencia, los mismos y la concentración de la tierra no amainó, sino que por el contrario se consolidó entre 1960 y 2014. Lo anterior se puede ver como una consecuencia de la imposibilidad de que surja un Estado de derecho

en Colombia, entendido como aquel marco institucional garante de una sociedad de intercambio libre y, que lejos de edificarse como poder gubernamental sin límites para hacer y deshacer leyes, sea solo un medio en el que a través de la libertad, los derechos de propiedad y la certeza de la ley, se hace posible el desarrollo de los negocios y la planeación descentralizada a largo plazo de los múltiples fines individuales.

REFERENCIAS

1. Albán, A. & Rendón J. (2010). Colonia y Emancipación: procesos centrales relacionados con la propiedad de la tierra y los medios de producción en Colombia. *Entramado*, 6(2), 74-95.
2. Balcazar, A., López, N., Orozco, L. & Vega, M. (2001). *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Santiago de Chile: CEPAL.
3. Congreso de la República de Colombia. (1968). *Ley 1 de 1968*. Bogotá: Imprenta Nacional.
4. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2018). *Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá: CNMH.
5. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2014). *Censo Nacional Agropecuario 2014*. Bogotá: DANE.
6. Franco, A. & De los Ríos, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 67(8), 93-119.
7. García, A. (1969a). *La estructura del atraso en América Latina: hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*. Buenos Aires: Pleamar.
8. García, A. (1969b). El problema agrario de América Latina. *Revista de divulgación cultural, Universidad Nacional de Colombia*, 3, 5-27.
9. Hayek, F. (1955). *The Political Ideal of the Rule of Law*. El Cairo: National Bank of Egypt.
10. Ibáñez, A. (2008). *El desplazamiento forzoso en Colombia: ¿Un camino sin retorno a la pobreza?* Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.
11. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

12. Kalmanovitz, S. (1996). El desarrollo histórico del campo colombiano. En J. O. Melo, *Colombia Hoy*. Bogotá: Presidencia de la República.
13. Leoni, B. (2010). *La libertad y la ley*. Madrid: Unión Editorial.
14. Lobo, J. (2018). La reforma tributaria de 2016: ¿potencialmente estructural? *Intercambio*, 2, 101-116.
15. Machado, A. (2005). Apreciaciones no ortodoxas sobre la reforma agraria. *La extinción de la propiedad ilícita: ¿una vía para la reforma agraria?* [Ponencia] pp. 66-74.
16. Misas, G. (2002). *La ruptura de los 90. Del gradualismo al colapso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
17. Mises, L. (1920). El cálculo económico en el sistema socialista. En Hispanic American Center for Economic Research.
18. Pérez, J. (2010). *Luchas campesinas y reforma agraria. Memorias de un dirigente de la ANUC en la costa caribe*. Bogotá: Puntoaparte editores.
19. Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma.
20. Uribe, L. (2013). *La nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
21. Villamil, C. (2015). *La reforma agraria del Frente Nacional: De la concentración parcelaria de Jamundí al pacto de Chicoral*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, Facultad de Ciencias Sociales.
22. Wood y Guerra, G. (1962). Uso de la tierra en Colombia. *Revista Facultad Nacional de Agronomía Medellín*, 22(57), 1-45.

ANEXO 1: representaciones sociales de la reforma agraria 1959-1973

El objetivo de este anexo es contar con un panorama general acerca de cómo se movió la opinión del poder respecto al proceso de reforma agraria. El periodo se seleccionó teniendo en cuenta que coincide con los primeros años de la implementación de la *Ley 135 de 1961* y la dilución del ánimo reformista con la llegada de Pastrana Borrero a la presidencia. Este anexo se construyó a través de la lectura de prensa de la época,

se utilizó el archivo histórico del diario *El Tiempo*, ya que al ser considerado un medio perteneciente a los grandes grupos económicos se hace posible identificar la actitud de las élites frente a la reforma agraria, además, agradecemos su política editorial de libre acceso que nos permitió la consulta de archivos. Nuestra motivación provino del anexo del trabajo del profesor Uribe López (2009), en particular, de la Tabla 3.1: Aversión a la tributación (1952-1992) algunas notas de prensa.

TABLA 1: anexo 1

Fecha	Titular	Extracto de la noticia
28 de noviembre de 1959	Bases para la reforma agraria da el congreso de vida rural	La reforma agraria no debe producir, como efecto de un planteamiento dogmático y depresivo, la disminución de la ganadería, sino, por el contrario, estimularla. [...] Dentro de la etapa de desarrollo actual del país, es más práctico y consulta mejor los intereses sociales no destruir el latifundio, por el simple prurito de destruirlo, y obligar a sus dueños a que lleguen a un nivel de productividad aceptable de productividad por hectárea. Las parcelaciones son las herramientas más llamativas y menos útiles de la reforma agraria. El paternalismo estatal es sistema funesto en una democracia y a poco beneficio conduce.
23 de octubre de 1960	Pleno acuerdo en el Comité Agrario Nacional	Los partidos políticos se habían puesto de acuerdo ayer sobre la reforma agraria, al terminar la redacción de los 99 artículos del proyecto que será entregado al gobierno y posteriormente enviado por éste a las cámaras legislativas. La comisión terminó ayer la redacción del proyecto después de un poco más de un mes de deliberaciones sobre la tierra y los diversos proyectos e ideas sugeridas por los parlamentarios y asociaciones particulares.
13 de febrero de 1961	Inaceptable la condición de adherir a la reforma agraria	El sector laureanista del conservatismos dio a la publicidad (sic) su actitud frente a la candidatura presidencial y la reforma agraria. Hugo Escobar Sierra, miembro de ese sector, manifestó que es necesario que la otra ala conservadora se pronuncie sobre la fórmula que le ha sido presentada sobre candidatura y sostuvo que los contratiempos de esta se deben a maquinaciones del doctor Lleras Restrepo. Afirmó que “sería infame” que se pusiera como condición al candidato conservador adherir a la Reforma Agraria, a la que su sector se opone, dijo, no por razones sino por consideraciones técnicas.

Fecha	Titular	Extracto de la noticia
21 de febrero de 1962	El programa del Frente Nacional	<p>El Frente Nacional prevé dar cumplimiento a la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria. Se continuará fortaleciendo el crédito agrícola para facilitar el acceso a la propiedad a aquellos empresarios agrícolas que carecen de tierras propias y que no se encuentran cobijados por la Ley 135. Se capacitará al personal técnico y auxiliar para dar inicio a la reforma.</p>
11 de enero de 1963	Carta del INCORA	<p>La sección de publicaciones del INCORA escribe que: la remuneración del personal tanto directivo como subalterno es igual y con frecuencia inferior al de otros institutos descentralizados. Actualmente hay 400 empleados, de los cuales 150 fueron trasladados del Ministerio de Agricultura y de la Caja de Crédito Agrario para continuar labores ahora encomendadas al instituto, este es un número escasamente suficiente para atender en la actualidad las labores a escala nacional del INCORA.</p>
1 de abril de 1965	Los gremios protestan ante la Embajada de E.U.	<p>Representantes de los sectores agrícolas y ganadero colombiano protestaron ante el embajador de los Estados Unidos por declaraciones sobre la reforma agraria hechas por John P. Powelson, profesor de la Universidad de Pittsburg, las cuales calificaron como cínicas. Los presidentes de las organizaciones gremiales señalan que las apreciaciones de Powelson sobre la reforma agraria en Colombia no tienen diferencias apreciables con una revolución de tipo marxista.</p>
27 de abril de 1968	Reforma agraria cerca de Bogotá: se hacen parcelaciones a 50 kilómetros de la capital	<p>Se han asignado 730 hectáreas a 63 familias campesinas de pequeños arrendatarios, aparceros o jornales de la región en las parcelaciones de “Las mercedes” y “San Antonio Alto”, del municipio de Anapoima. Lo mismo que en las de “El Triunfo”, “San Lorenzo” y “Santa Bárbara” en renglones de La Mesa. El programa de parcelación continuará con la adquisición de otras fincas con un total de 829 hectáreas.</p>
27 de julio de 1968	Se parcela finca para 250 familias en Nariño.	<p>Con la parcelación de la finca “Dalmacia”, latifundio de cinco mil hectáreas, para favorecer a 250 familias campesinas de los municipios de San Lorenzo y Taminago, se soluciona uno de los problemas más candentes de Nariño. Un 30 por ciento del área de la parcelación, aproximadamente 1300 hectáreas se dedicarán a la explotación ganadera en forma comunal, con financiación y entrega de ganado a través de asesorías del INCORA.</p>

Fecha	Titular	Extracto de la noticia
29 de agosto de 1970.	Alivio de ganaderos de la sabana.	Respiraron aliviados los ganaderos después de conocerse que las opiniones públicas del gerente del INCORA eran opiniones personales, debido a que dichas afirmaciones, algunos titulares de la prensa y las informaciones confidenciales sobre la próxima incorporación de 15000 hectáreas en Ubaté, habían causado gran alarma, desconcierto y pesimismo entre los ganaderos del fértil valle que comienza en río Suta y termina en Saboyá.
22 de noviembre de 1971	La industrialización rural.	Al hacer referencia a la industrialización del campo [...], no se trata de insinuar siquiera que cierto tipo de fábricas se trasladen a las áreas rurales. Se trata de que pequeñas industrias se establezcan en aldeas aprovechando los servicios de crédito que ofrecen algunos institutos, de manera especial la caja agraria. Se trata de una política que cumple el propósito de llenar el ocio de nuestros aldeanos y campesinos, ya que las faenas del campo se cumplen, como es sabido, por etapas que dejan buen número de horas vacantes.
22 de noviembre de 1971	Se está engañando al campesino con las invasiones: Forero B.	El ministro de Gobierno, Abelardo Forero, aseguró ayer que al campesino colombiano se le engaña cuando se le dice que la invasión es un camino para que la tierra sea adjudicada, y manifestó que sobre este punto es necesario ratificar que las ocupaciones no engendran derechos.
9 de enero de 1972	Pastrana en Chicoral: La lucha ahora es de un gobierno con programas.	Pastrana Borrero –quien se encuentra pasando el fin de semana en la finca de Almaviva en Espinal- recibió al mediodía de ayer al ministro de Agricultura y a los miembros de la Comisión Interparlamentaria que logró en Chicoral importantes entendimientos sobre un nuevo proyecto de enmiendas a la ley de reforma agraria. [...] Al comenzar el diálogo el presidente Pastrana ofreció champaña a los comisionados, al ministro Jaramillo Ocampo y a altos funcionarios del sector agropecuario. Comentó que “esta copa es por el éxito de las conclusiones de Chicoral”.
6 de diciembre de 1972	Aprobadas enmiendas a la reforma agraria.	Se reviste al presidente de la república para expedir un estatuto de saneamiento del dominio de la pequeña propiedad rural. Se establece un nuevo sistema para la calificación de las tierras adecuadamente explotadas. Se crea un instrumento para controlar la evasión fiscal en el sector agropecuario, creando la renta presuntiva.

Fecha	Titular	Extracto de la noticia
23 de diciembre de 1972	Reforma agraria sin cambios.	<p>Luego de que la Cámara de Representantes ni si quiera votara el proyecto de modificación de la ley agraria, el gobierno no insistirá en cambiar la ley de reforma agraria informó el ministro de Agricultura, Hernan Vallejo.</p>
13 de julio de 1973	Asamblea campesina	<p>En Florencia Caquetá, se clausuró hoy la novena asamblea nacional de líderes campesinos que congregó a más de un millar de representantes de todas las regiones de Colombia. La reunión demandó de los organismos oficiales mayor atención hacia ese sector, al tiempo que solicitó la revisión de los programas que ejecuta actualmente el Estado en el campo, los cuales consideró obsoletos. Entre los puntos tratados por los usurarios –línea Pekín- figuraron, entre otros, la condonación de las deudas contraídas con el INCORA por concepto de créditos para los cultivos de palma africana y caucho, que constituyeron un rotundo fracaso en esa sección del país y la exigencia de la expropiación de la carretera Pajaco - Puerto Lara, de propiedad de la sucesión de Oliverio Lara Borrero.</p>
1 de septiembre de 1973	Problema campesino en Tabio	<p>En la vereda Llano Grande del municipio de Tabio, Cundinamarca, 67 familias campesinas que cultivan un área de 780 hectáreas se encuentran actualmente ante el dilema de que los títulos de sus parcelas, adjudicadas oficialmente por el INCORA en 1967 (debido a que las tierras no tenían propietarios), no les respaldan su propiedad. Por reclamación de los hermanos Tomás y Álvaro Barriga, el INCORA ha comenzado a anular títulos en poder ya de los campesinos que por tradición familiar han venido laborando la extensión indicada. Los campesinos dicen haber recurrido a la sección jurídica del INCORA y se han entendido con el abogado del mismo, Guillermo Rivadeneira, de quien afirman es “muy difícil hablar con él, puesto que siempre se encuentra ocupado”.</p>

Fuente: elaboración propia.

