

El problema agrario en Colombia a principios del siglo XX

Una mirada desde la teoría del conflicto¹

El campo ha sido durante mucho tiempo concebido como un punto neurálgico...

...de nuestra sociedad²; amplios sectores, sobre todo oficiales, se han pronunciado de forma permanente sobre la necesidad de mirarlo no como un problema, sino como eje central alrededor del cual se puede articular el desarrollo del país. Pero la realidad es otra. El campo, lejos de ser un polo de desarrollo nacional, se ha convertido en un constante foco de problemas, no sólo económicos, sino políticos y sociales que han marcado nuestra historia. Además, han contribuido a generar oleadas de violencia que afectaron el país durante buena parte de los siglos XIX y XX.

A lo largo del siglo XX se dieron una serie de transformaciones interesantes en el campo. Este ensayo recoge algunas para estudiarlas desde la teoría del conflicto y algunos apartes de la *Public Choice*. El trabajo revisa un periodo clave de la historia agraria en Colombia, que abarca desde comienzos del siglo XX hasta la Reforma Agraria (Ley 200 de tierras del 34), promulgada por el presidente López Pumarejo durante su primer mandato. Se tocará tangencialmente la evolución y conformación de los movimientos populares.

Para explicar el problema agrario en Colombia es importante mostrar cómo la mayor parte de la sociedad colombiana era de origen eminentemente rural, mientras que los centros urbanos no eran más que lugares

de comercio que apenas despegaban. Se puede inferir que todo lo que aconteciera en el campo era de trascendental importancia para la vida nacional de ese momento, pues era allí donde se concentraba la mayoría de los colombianos.

Luego del desastre de la Guerra de los Mil Días y la continuación de las rencillas bipartidistas que aún se hacían evidentes, el país se desarrollaba en medio de un contexto internacional de industrialización y prosperidad³. En efecto, durante la década de los veinte, el rápido crecimiento de la producción cafetera, y otros hechos como el elevado nivel de inversión pública en infraestructura, permitieron a Colombia tener un rápido desarrollo y una transformación hacia la modernización de su economía. Pero los efectos del momento coyuntural de la gran depresión mundial repercutieron en el proceso antes descrito, al tiempo que se configuraba un escenario explosivo de malestar rural al mezclarse con problemas estructurales como el control sobre la tierra y su uso; situación presente desde tiempos coloniales. Entonces, la pobreza, la injusticia, la ambigüedad entorno a los derechos de propiedad, la enajenación de la tierra pública y la estructura de grandes poseedores de la mejor tierra, terminaron construyendo

1. Trabajo presentado para el seminario de Conflictos y Desarrollo, Universidad Central, 2001.

2. *Las luchas agrarias en Colombia se remontan a tiempos de la colonia, momento en el cual los españoles desplazaron a los indígenas de sus tierras reestructurando la noción de tenencia de la tierra que se tenía entonces.*

Ver: Gildhodes, Pierre. *Las Luchas Agrarias En Colombia, La Carreta, Medellín, 1988.*

3. *El antagonismo entre los dos partidos políticos han sido históricamente una importante fuente de hostilidad que, junto con la igual fortaleza de estos dos grupos, ayudan a explicar la alta tasa de mortalidad en Colombia por la violencia política durante más de cien años.*

por Gonzalo Cómbita Mora
Estudiante de la Facultad de Economía

un escenario de inestabilidad rural progresivo y evidente. Hechos como la masacre de las bananeras, las continuas invasiones a las haciendas por parte de arrendatarios y aparceros, las dificultades para desarrollar procesos de colonización y titulación de tierras, hacían evidentes los problemas, sobre todo, en las relaciones de trabajo y la propiedad sobre la tierra, que se acentuaban por la explotación del campo por parte de terratenientes ausentistas, quienes veían en la tierra una renta y se atrincheraban en los poderes estatales para conseguir sus objetivos⁴.

Es así como en los años treinta se hace evidente la problemática agraria, de formas distintas, de acuerdo con las regiones. Aunque el carácter regional no fue el único común denominador en la forma de expresión; también lo fueron los escasos canales de comunicación entre el campo y la ciudad, y entre todo el territorio nacional. Estas cuestiones viales en Colombia, hasta hace poco tiempo, habían dificultado la configuración de un mercado nacional. Todo ello hace que el caso de la problemática agraria sea vista por el campesinado como un problema particular, en donde se enfrenta a algún terrateniente de la región. Con esta lógica, se niega el poder que tiene la asociación y la cooperación. Así mismo, la falta de credibilidad en el Estado para darle una adecuada solución a este tipo de problemas, lo convierte en un importante actor. El desencanto se produjo debido a dos factores fundamentales: primero, gran parte de la tierra era de dominio público; segundo, porque tenía como tarea fundamental coordinar un proyecto inmenso para el cubrimiento futuro de la totalidad del territorio nacional que no había sido colonizado.

En la década de los treinta, las luchas agrarias en nuestro país se manifiestan de tres formas diferentes. La primera hace referencia a las condiciones de trabajo en las haciendas, sin que se eludiera inicialmente el problema de la propiedad sobre la tierra. Las huelgas y las manifestaciones en las haciendas del valle del río Bogotá, así como las manifestaciones en el Valle del Cauca son claros ejemplos de esta problemática. La segunda se refiere a las disputas relativas a la propiedad de la tierra, que cuestionan la validez de los títulos de propiedad pertenecientes a los terratenientes, los cuales habían especulado con tierras públicas adquiridas con bonos de deuda pública o mediante favores especiales de algún alto funcionario estatal; un claro ejemplo de este tipo de problemática fueron las manifestaciones de los campesinos en la zona del Sumapaz. En el Valle como en Cundinamarca, los campesinos formaron ligas y sindicatos. La tercera y última problemática se refiere a los conflictos en regiones de la población indígena, que para entonces ocupaba gran parte de zonas marginales del país⁵ (como el sur del Tolima, el norte del Cauca y la Sierra Nevada de Santa Marta). Con los terratenientes de la zona, el conflicto cambió en estas regiones cuando recibieron el apoyo del partido marxista. Uno de los movimientos más importantes fue dirigido por el indígena Quintín Lame, quien con la ayuda de guerrilleros peruanos implementa nuevas acciones de hecho para revelarse en contra del Estado y los terratenientes.

Un sector minoritario del partido liberal ve en el movimiento de colonización una oportunidad de convertir la masa de población en capital político movilizable y reforzar el poder de su partido. Para esta época se encontraba

4. La falta de claridad en la titulación de las tierras, es característica de las nuevas zonas de frontera; los conflictos surgen fácilmente debido a que la tierra se disputa continuamente y a que el Estado no es capaz de resolver dichas disputas en sus términos.

5. Algunas políticas concentraron la tierra aún más empeorando la situación del campesinado o la población indígena en general, tal como ocurrió cuando se produjo la división de los resguardos (reservas de población indígena)

de nuevo en el poder. Para intentar remediar la situación del campo se creó la Ley de Reforma Agraria que más tarde se materializó en la Ley 200 de tierras. Esta ley estuvo lejos de desafiar la estructura de la propiedad en el país como lo exigirían algunos sectores del partido comunista y otros movimientos de izquierda, debido a la presión de los propietarios reunidos en la Acción Patriótica Nacional (APEN) y por la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC⁶.

La ley no se adentró en el problema más polémico del momento: las relaciones de trabajo y arrendamiento. Desde el punto de vista de los propietarios, la reforma solucionó el problema de los títulos defectuosos desde 1926; para esto, eliminó el requisito de los títulos originarios de propiedad si se desarrollaba algún conflicto entorno a la misma; dio además diez años de plazo al hacendado antes de que volviera al dominio público si la tierra era explotada. Se reafirma la ausencia de garantías para la explotación económica del suelo por parte de los terratenientes. Esta ley también le permitía a los terratenientes de algunas regiones del país la expulsión de los arrendatarios y aparceros.

Se esperaba que el conflicto tomara una forma menos violenta y profunda, pero en medio de las tensiones entre terratenientes, campesinos e indígenas ya se habían conformado en medio de la sociedad rural colombiana movimientos agrarios como ligas y sindicatos apoyados, también, por el naciente Partido Comunista y la UNIR de Jorge Eliécer Gaitán. Estas agrupaciones promovían reivindicaciones para cada sector frente a la reforma. Los partidos pretendían

fortalecerse gracias al descontento reinante en el seno de la sociedad colombiana.

El caso de la UNIR es interesante porque promovía el conflicto por medio de la invasión de tierras de las haciendas y a través de las demandas por el derecho a la siembra de café, motivo de cohesión entre los campesinos y los aparceros. También es importante en regiones como Cundinamarca y Santander, donde la siembra del café era de uso exclusivo del hacendado, quien se beneficiaba así del producto que por muchos años fue el soporte fundamental de la economía nacional, además de promover relaciones de producción más capitalista.

El partido comunista se alineó más cerca de los trabajadores de empresas extranjeras como las multinacionales United Fruit Co., o Texas Petroleum Co., que explotaban banano y petróleo, respectivamente. Por el tipo de contratación y la forma de trabajo, estos movimientos asumieron la forma sindicalista urbana al contrario de las ligas campesinas promovidas por la UNIR.

Poco a poco, las manifestaciones de los campesinos tomaron la forma de ocupación de las haciendas en todas las regiones del país. Para presionar a los propietarios, los peones acudieron a la huelga en época de cosecha (en los cultivos más avanzados). Ante estos hechos, los terratenientes deciden asociarse para defenderse de estos movimientos. En 1935 cesa la intranquilidad agraria gracias, primero, a la política reformista del gobierno que canalizó el descontento por la Reforma Agraria; segundo, a la actitud conciliatoria del Partido Comunista que, poco a poco, se alineó con el gobierno, y, por último, a las condiciones generales favorables

6. En vez de mejorar la situación de los campesinos que aspiraban a tierra, la Ley 200 parece haber sido contraproducente porque promovió la privatización y expulsión de los colonos.

de la economía al empezar a subir los precios del café, principal bien exportable del país y motor de la economía nacional⁷.

La intensidad de los conflictos disminuyó, pero la organización de los campesinos en ligas y sindicatos no se detuvo; por el contrario, éstas eran apoyadas por organizaciones del gobierno como el partido liberal, que se disputaban con el comunismo el control de dichos grupos. Por último, tales movimientos parecen demostrar, por su cubrimiento geográfico y persistencia, que el campesino era muy sensible a la prédica revolucionaria, soportada en la exigencia básica de “la tierra es para quien la trabaja”, la reivindicación que permitía al movimiento despegar y avanzar sobre temas más profundos.

Entonces, vemos cómo el problema del agro colombiano se manifiesta de manera diversa y compleja a la vez. La sociedad colombiana sufre sendas transformaciones, pugna por alcanzar la modernidad en lo económico, político y social, y para ello debe romper con una serie de paradigmas del pasado que aún en esta época persisten en el núcleo mismo de su identidad como pueblo.

La lucha se torna diferente a lo largo de la geografía nacional, en zonas de explotación tradicional donde el origen colonial de las relaciones de trabajo y las formas de explotación de la tierra son de carácter precapitalista. Ello lleva a que, prácticamente, se rezaguen del desarrollo de la economía y la sociedad, en procesos de mejoramientos de la producción e innovación necesarios para el despegue del capitalismo y de las formas de organización política más modernas.

Para este análisis es importante reseñar el

trabajo de Dahrendorf, *El Conflicto Social Moderno*, desde el cual podemos deducir cómo el desarrollo económico, en el caso de nuestro país, se sustentó -aún hoy lo hace- en la explotación de productos de origen primario como el café, el banano y el petróleo. Como ya se ha mencionado antes, es el café el que permite dinamizar una economía entorno a su cultivo, comercialización y, más tarde, en la innovación tecnológica. También se presentó la problemática inherente a éste, ya que quedó, en su mayor parte, manejado por muy pocas manos que se benefician del desarrollo de este sector, mientras el resto de la población se encuentra marginada de dicho crecimiento económico⁸. Así, sólo se beneficiaron los grandes propietarios de tierra y los comerciantes, que, por lo general, eran extranjeros.

Por este tipo de relaciones sociales y económicas se dan en Colombia, a la vez, el crecimiento socio-económico y la pobreza. La innovación que exige la sociedad competía claramente con las demandas de justicia. Para López Pumarejo, parte de una minoría en el poder político, era importante desarrollar el capitalismo en Colombia, pero no realizar una revolución popular. Él se basó en los campesinos para contrarrestar el poder terrateniente, pero las dificultades y obstáculos que se presentaron no le permitieron llevar a cabo esta tarea sin levantar la voz de los principales sectores del poder tradicional. De esta forma se ve truncado el proyecto de una sociedad con ansias de modernidad.

Cuando el Estado colombiano se enfrenta a este tipo de conflictos, debería promover el interés general y actuar de manera diferente a como abordó dichas protestas sociales: al utilizar la fuerza pública como

7. El movimiento de colonos perdió influencia política debido a la cooptación de sus dirigentes políticos y la disensión interna sobre el programa de parcelación. Las luchas sobre la tierra continuaron, pero la amenaza izquierdista que planeaban cedió cuando los representantes de los colonos buscaron posiciones en el partido que estaba en el poder.

8. Por lo general las leyes que se habían dictado antes y después de la Ley 200 beneficiaron a los cultivos de origen comercial moderno y, por el contrario, nunca tuvieron en cuenta los cultivos de origen tradicional. Esto muestra el gran poder de influencia de los primeros sobre las instituciones del Estado.

agente generador de más violencia y, así, incentivar aún más el descontento y el desarrollo violento de dichos procesos reivindicativos. Estos descontentos sociales debieron ser tratados por vías legales, donde el conflicto se domestica por las instituciones para hacerlo útil a la sociedad. Como anota Dahrendorf, la política de la libertad es la política de vivir con el conflicto, la diversidad y la igualdad, y tiene su lugar respectivo en una constitución que pretende ofrecer las más amplias oportunidades vitales.

Para solucionar este tipo de problemáticas, el Estado colombiano debió llevar a cabo algunos cambios, como la elaboración de una reforma agraria íntegra y adecuada a las necesidades coyunturales del momento, en lo referente a las relaciones de trabajo precapitalistas. Entonces, podría haberse realizado una revolución en marcha, como la propuesta por López, entendida como un cambio en la afirmación de nuevos modelos de organización social, tal como lo sugirió Marx, pero sustentado en los cambios continuos en la vida cotidiana.

En la teoría de Dahrendorf, la Ley 200 debió haberse convertido en una revolución política de rápidas consecuencias, y la transformación de nuestra sociedad, en la revolución social que implicara, a largo plazo, un cambio en las estructuras centrales de la sociedad. Por ejemplo, si una masa significativa de campesinos tiene, por lo menos, condiciones salariales de trabajo o se les brinda la oportunidad de tener su propia tierra o permiso de explotación del café en sus parcelas, entonces, el desarrollo económico florecería rápidamente. Un ejemplo cercano está en lo ocurrido en las zonas de colonización reciente, donde no existieron tantas

trabas a la modernidad, y la existencia de pequeñas y medianas propiedades y permitió el despegue rápido del capitalismo basado en formas de explotación moderna de la tierra y en la mano de obra. Finalmente, para Dahrendorf, una cuestión relevante en el conflicto social moderno es el desarrollo de conceptos como titularidades y provisiones, las cuales permiten entender un poco mejor las dificultades de acceso a la propiedad de la tierra en Colombia.

Para Dahrendorf⁹, las titularidades son los canales legales o medios de acceso socialmente definidos que permiten ser titular de una cesta de bienes tangibles e intangibles como productos o derechos en la política; y las provisiones son la cantidad y variedad de cosas disponibles para que las personas puedan elegir.

Un ejemplo sencillo se dio en Nicaragua, donde hubo un periodo en que las tiendas tenían en sus vitrinas gran variedad de artículos que se quedaban allí sencillamente porque la gente no tenía dinero para acceder a ellos; aquí encontramos un fallo de las titularidades. Luego de la revolución, se colocaron menos cosas en las vitrinas y la gente pudo comprar las cosas exhibidas, aunque no fueran suficientes para vivir adecuadamente, presentándose un fallo en las provisiones. Esto se explica mejor al comparar dos frases que muestran la transitividad de una situación a otra. Del crecimiento sin distribución a la distribución sin crecimiento o de las provisiones sin titularidades a las titularidades sin provisiones. Es claro que necesitamos de estos dos conceptos para que una nación crezca en todos los sentidos, al mismo tiempo que asume una lucha para derrumbar la frontera de la escasez (provisiones), o librar la batalla entre los grupos por oportunidades de

⁹. Ver: Dahrendorf, Ralf. *El Conflicto Social Moderno*, Biblioteca Mondadori, Madrid, 1998.

participación (titularidades).

Para el caso colombiano, el acceso a la propiedad rural se puede buscar simultáneamente con las mejoras a las provisiones. Éstas son las más mencionadas, pues en ellas se buscaría ampliar, no sólo la oferta de tierra para crear nuevos propietarios, sino tener acceso a tierras de buena calidad. De nada serviría entregar unas tierras improductivas, ya que a futuro no van a dinamizar la producción agrícola general. También podrían abrirse vías de comunicación. Para las titularidades, podrían ofrecerse mecanismos de acceso legal a la propiedad, además de crearse instituciones que acojan la protesta social y los descontentos para la construcción de una nueva sociedad.

Otro aspecto importante de reseñar es la elección en la racionalidad del campesino, que busca maximizar su beneficio en la medida que lleva acabo una serie de ordenamientos que le permiten escoger la acción social para minimizar sus esperados costos de interdependencia social o, lo mismo, maximizar su utilidad de interdependencia social.

En este tema, el trabajo de Tullock y Buchanan, *El Cálculo del Consenso* es de radical importancia. Según los autores, el individuo actúa de acuerdo con un ordenamiento de tres valores de costes esperados:

el comportamiento puramente individualista (A); el comportamiento particular puramente voluntario (B), pero conjuntamente organizado (D); y la acción colectiva o del gobierno (G).

Según estos tres ordenamientos el hombre racional elaboraría las siguientes permutaciones:

- | | |
|------------|------------|
| 1. (A,B,C) | 4. (B,G,A) |
| 2. (A,G,B) | 5. (G,A,B) |
| 3. (B,A,G) | 6. (G,B,A) |

Para el objeto de este estudio, en el problema agrario, es pertinente la tercera permutación, pues nos muestra cómo las personas, en última instancia, optan por una acción en la cual intervenga el Estado. Cualquier problema sobre la extensión de la propiedad o la creación de canales de comercialización, es preferiblemente asumido por el mismo individuo. Claro está que esto trae consecuencias negativas porque en una situación normal la acción colectiva o del Estado (sobre todo en zonas de colonización), se encarga de desarrollar y promover actividades que ayuden a elaborar tareas como las anteriormente expuestas, sobre todo en una situación tan precaria como la de principios de siglo.



BIBLIOGRAFÍA

- Dahrendorf, Ralf. *El conflicto social moderno*, Biblioteca Mondadori, Madrid, 1988.
- Tullock, Gordon y Büchanan, James. *El cálculo del consenso, Fundamentos lógicos de Democracia Constitucional*, Planeta, Buenos Aires, 1993.
- Ocampo, José Antonio. *Historia económica de Colombia, Siglo XXI*, Bogotá, 1987.
- Gilhodes, Pierre. *Las luchas agrarias en Colombia*, La Carreta, Bogotá, 1988.