



e-I@tina. Revista electrónica de estudios
latinoamericanos
ISSN: 1666-9606
revista.elatina@gmail.com
Universidad de Buenos Aires
Argentina

La Reforma Agraria y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). Posicionamientos y propuestas (1960-1975)

Morales Castro, Vanessa

La Reforma Agraria y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). Posicionamientos y propuestas (1960-1975)

e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 21, núm. 83, 2023

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496474553005>

La Reforma Agraria y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). Posicionamientos y propuestas (1960-1975)

Vannessa Morales Castro vmoralesc@unal.edu.co
CONICET, Argentina

e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 21, núm. 83, 2023

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Recepción: 27 Junio 2022
Aprobación: 21 Febrero 2023

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496474553005>

Resumen: Entre los opositores de la medida, se encontraba la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), organización gremial fundada en 1871 y representante histórica de los propietarios de la tierra en el país. ¿Cuáles fueron sus reacciones? ¿Cuáles fueron sus contrapropuestas? A partir de la consulta de la revista institucional de la SAC titulada Revista Nacional de Agricultura (RNA), el artículo reconstruirá el posicionamiento de la SAC a lo largo del período 1960-1975, bajo la hipótesis de que la estrecha relación con el poder ejecutivo, le permitió presionar la adecuación de principios, procedimientos y conceptos de la ley a su favor, y así preservar ante la opinión pública un discurso de apoyo e impulso a la reforma agraria.

En el marco de la firma de la Alianza para el Progreso (APP), Colombia impulsó por segunda vez una ley de reforma agraria encaminada a garantizar el derecho a la propiedad a millones de campesinos. A pesar de que la ley privilegió la colonización de baldíos sobre la expropiación, y favoreció la participación de varios estamentos políticos, gremiales y militares en su implementación, los sectores políticos y económicos más conservadores se opusieron con diferentes estrategias a la iniciativa. Finalmente, en 1972 el gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) celebró un acuerdo con los opositores de la reforma conocido como el Pacto de Chicoral, con el cual se volvió a descartar la posibilidad de garantizar el acceso a la tierra a los campesinos.

Entre los opositores de la medida, se encontraba la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), organización gremial fundada en 1871 y representante histórica de los propietarios de la tierra en el país. ¿Cuáles fueron sus reacciones? ¿Cuáles fueron sus contrapropuestas? A partir de la consulta de la revista institucional de la SAC titulada Revista Nacional de Agricultura (RNA), el artículo reconstruirá el posicionamiento de la SAC a lo largo del período 1960-1975, bajo la hipótesis de que la estrecha relación con el poder ejecutivo, le permitió presionar la adecuación de principios, procedimientos y conceptos de la ley a su favor, y así preservar ante la opinión pública un discurso de apoyo e impulso a la reforma agraria.

Palabras clave: Reforma agraria, gremial rural, grupo de presión, latifundio, colonización, gremial rural, grupo de presión, latifundio, colonización, Reforma agraria.

Abstract: Among the opposition to the law, the Society of Colombian Farmers (Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC-) founded in 1871 and is a historic symbol of the land owners in Colombia. What were its reactions? What were its proposals? After reviewing the institutional journal entitled "National Journal of Agriculture", this article will reconstruct SAC's position through 1960-1975, under the hypothesis that it exerted a strong pressure to thwart the governmental initiative stemming from various campaigns to sway public opinion, legal actions and political events, while at the same time showing a publicly supporting and approving stance to the land reform.

In the context of the execution of the Alliance for Progress (AFP), Colombia drove for the second time a land reform law aimed to guarantee the right of property to millions of peasants and to transform the structure. Despite the law favouring the

colonisation of uncultivated land over expropriation and promoting the involvement of several political, labor union and military classes, the most conservative political and economic groups opposed the initiative with different strategies. Finally, in 1972, Misael Pastrana's administration (1970-1974) signed an agreement with those critical groups, known as the Chicoral Pact. Thereafter, the opportunity to grant land to peasants was again dismissed.

Among the opposition to the law, the Society of Colombian Farmers (Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC-) founded in 1871 and is a historic symbol of the land owners in Colombia. What were its reactions? What were its proposals? After reviewing the institutional journal entitled "National Journal of Agriculture", this article will reconstruct SAC's position through 1960-1975, under the hypothesis that it exerted a strong pressure to thwart the governmental initiative stemming from various campaigns to sway public opinion, legal actions and political events, while at the same time showing a publicly supporting and approving stance to the land reform.

Keywords: agrarian reform, rural union, pressure group, large state and colonization, agrarian reform, rural union, pressure group, large state and colonization.

Introducción

En la década del sesenta, la reforma agraria fue vista por diversos actores como una necesidad para profundizar el proceso de industrialización del denominado tercer mundo. En el marco de la Alianza para el Progreso[1] (APP), ésta fue asumida por la mayoría de administraciones de la región como un problema de tenencia y administración de la tierra, mas no como un problema estructural de la sociedad latinoamericana que excedía la cuestión de la propiedad, y por el contrario implicaba verdaderas transformaciones sociales y políticas (García, 1973).

La implementación de las reformas agrarias fue asumida de forma autónoma por los Estados[2], pero contaron con la oposición de los históricos propietarios de la tierra que en el caso colombiano estaban organizados en la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). El presente artículo intenta reconstruir la postura y el accionar de dicho gremio cúpula[3] entre 1960 y 1975 a partir de los resultados encontrados en la consulta de su órgano de difusión Revista Nacional de Agricultura (RNA). En ese sentido, el texto presenta resultados parciales del análisis de dicho material, buscando establecer los mecanismos y las incidencias del gremio en el curso de la reforma.

En total se consultaron 240 números equivalentes a una publicación mensual, y su sistematización se realizó siguiendo el planteamiento de Antonio García (1973) sobre las reformas agrarias como cambios estructurales. Se consideraron como dimensiones integrantes aquellas relacionadas con la productividad, las relaciones de producción y cuestiones impositivas. Para ello, el texto presenta los hallazgos en 5 apartados: 1) La SAC y la Revista Nacional de Agricultura; 2) Actuación y posicionamiento frente a tenencia de la tierra; 3) Actuación y posicionamiento frente a la baja productividad del agro; 4) Actuación y posicionamiento frente a las relaciones de producción; 5) Actuación y posicionamiento frente a la cuestión impositiva. Finalmente, se presentan algunas conclusiones sobre el grado de incidencia que tuvo la SAC en la reforma agraria colombiana.

La SAC y la Revista Nacional de Agricultura (RNA)

El día 15 de diciembre de 1871, un numeroso grupo de agricultores reunido en Bogotá, acordó constituirse en sociedad permanente con el objeto de promover el adelanto y defender, por medio de la discusión pública, los intereses de la agricultura (RNA, 1960 I:11).

La SAC fue la primera instancia de representación gremial para el sector agropecuario, encaminada a la difusión de conocimientos técnicos y científicos, y de manera muy incipiente a la formulación de políticas públicas. El contexto de creación debe enmarcarse en el de la lenta expansión del cultivo de café y la tardía inserción de Colombia en el mercado mundial (Palacios, 2010).

Antonio Bejarano (1985b) remarca el carácter técnico y científico que presentó la SAC en estos primeros años de funcionamiento, cuando todavía no estaban resueltos los conflictos inter oligárquicos[4] y en consecuencia tampoco la consolidación del Estado nación, la integración económica y el monopolio legítimo de la fuerza.[5] Con la complejización social que trajo el café, el aparato del Estado y sus políticas se transformaron. Hubo varios intentos por ordenar la producción cafetera y dinamizar la producción agropecuaria. Aunque una gran parte de las disposiciones adoptadas desde fines del S. XIX hasta 1930, habilitaron zonas de titulación masiva de tierras por medio de campañas de colonización o de reconocimiento de la posesión a aparceros y arrendatarios, en otras regiones se generó un fortalecimiento del latifundio a partir de la apropiación ilegal de baldíos (LeGrand, 1986).

El auge del café garantizó la unión entre intereses privados y públicos durante las primeras décadas del S. XX. En este proceso de modernización estatal y económica, la SAC, -que tenía el carácter de órgano consultivo del senado desde 1909-, incidió en la orientación de la política para las exportaciones e importaciones, abogando por la protección de los rubros destinados al consumo interno que nunca logró ser abastecido por la sola producción local (Kalmanovitz, 2005). El dinamismo que imprimió el café a la economía colombiana contrastó con la deficiente producción agropecuaria a lo largo del S. XX. De allí se desprendieron distintas iniciativas legislativas que buscaron incentivar la producción y que fueron desde un aumento de las cargas tributarias a los propietarios de tierras, hasta la expropiación de fundos improductivos. La necesidad de modernizar la sociedad llevó a que el Estado impulsara dos iniciativas de reforma agraria: la primera con la ley 200 de 1936[6] y la segunda con la ley 135 de 1961[7].

Aunque ambas leyes se hayan denominado como reformas agrarias,[8] los textos promulgados se encaminaron a privilegiar la colonización de las tierras, mas no a su redistribución. A pesar de no ser una amenaza real para la estructura de la propiedad, en ambas coyunturas la SAC no sólo objetó y aprovechó las discusiones públicas para cuestionar las políticas en materia de cargas tributarias, créditos y relaciones de producción (Bejarano, 1985a), sino que tuvo una decidida actuación política que resultó favorable para sus intereses.

Entre algunos de los mecanismos de presión empleados por la SAC se encuentra su publicación mensual *Revista Nacional de Agricultura*. A lo largo de los números consultados se puede constatar la función política por sobre la función técnica, si se tienen en cuenta: el lenguaje empleado, la falta de regularidad en las secciones, la falta de rendición de cuentas, la ausencia de reportajes sobre actividades orgánicas y la reproducción de las apariciones públicas de sus miembros más importantes en otros medios de comunicación durante coyunturas políticas álgidas. La revista también publicó artículos de opinión de figuras políticas relevantes como Enrique Santos (Calibán),[9] Misael Pastrana Borrero,[10] y Álvaro Gómez Hurtado[11].

Fundada en 1906, la editorial de la primera edición planteaba: “sin que la revista tenga injerencia en asuntos políticos, se ocupará de asuntos económicos relacionados con la agricultura y del implantamiento de una política agraria que favorezca los intereses de la agricultura nacional” (RNA, 1971 d:10). Las editoriales eran por lo general escritas por el presidente de la Sociedad, escogido cada año en el marco de los Congresos Agrarios Nacionales, los cuales se celebraban ininterrumpidamente desde 1911. Estos encuentros contaron con la asistencia de altos funcionarios gubernamentales, ex presidentes, cuando no del propio presidente de la república en función. Durante el periodo estudiado, en los congresos participaron tres presidentes en función[12], y sus respectivos ministros de Agricultura. La relación con el poder ejecutivo era tan cercana, que en un reportaje realizado a Enrique Ancizar, ex presidente de la SAC (1945-1949), éste hizo un recuento de las personalidades que habían pertenecido a la organización y habían ocupado la primera magistratura: Rafael Reyes (1904-1909), Ramón González Valencia (1909-1910), Jorge Holguín (1921-1922), Miguel Abadía Méndez (1926-1930), Alfonso López Pumarejo (1934-1938) y Mariano Ospina Pérez (1946-1950).

A su vez, en el reportaje Ancizar menciona a otros personajes de la vida nacional que fungieron como ministros y pertenecieron a la organización: Bonifacio Vélez,[13] Luis Cuervo Márquez,[14] José Manuel Goenaga,[15] Félix Salazar J.,[16] Pomponio Guzmán,[17] Alfonso Jaramillo Salazar,[18] Benjamín Herrera,[19] Luis Montoya Santamaria,[20] Jesús del Corral,[21] Nemesio Camacho,[22] Carmelo Arango,[23] Miguel López Pumarejo,[24] y Laureano García Ortíz.[25] En palabras textuales Ancizar afirma “la SAC ha sido semillero de presidentes y ministros” (RNA, 1968 k:28). Aunque los personajes mencionados por Ancizar se encuadran dentro de las primeras décadas del S. XX, en plena vigencia del Estado Oligárquico, la estrecha relación entre la organización gremial y el poder ejecutivo se mantuvo durante los años posteriores, es decir que el gremio resultaba ser un actor con capacidad potencial de incidencia en las decisiones derivadas del poder ejecutivo.

El intercambio epistolar entre la organización y los gobiernos era regular y las solicitudes formales realizadas por el gremio -y reproducidas por la revista para su público conocimiento- eran formalmente respondidas. En tanto gremio de los propietarios de la tierra, la SAC

asumió siempre como bandera la defensa del derecho a la propiedad privada, aunque no se opuso abiertamente a la reforma, de allí la necesidad de analizar las estrategias de incidencia en la ejecución de la medida.

En los primeros años en los que la APP tuvo un mayor impulso, la SAC reprodujo más documentos de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), instituciones que promovieron la reforma agraria. Asimismo, la revista publicó artículos escritos por técnicos del agro y políticos que opinaron sobre el sistema de créditos, productividad o reformas tributarias y laborales.

La pérdida de impulso de la APP (y, con ella, de la reforma agraria) por parte del gobierno nacional, se ve reflejada en los números que se acercan a la década de los setenta, donde aumentaron los artículos sobre tecnificación de los cultivos, uso de fertilizantes y pesticidas. En apariencia, la revista adquirió un carácter más técnico, aunque conservó artículos de opinión política contra o a favor de las políticas que la afectaban. En este periodo, la revista incluyó de forma irregular nuevas secciones como cartas de los lectores o incluso la publicación de investigaciones propias. Artículos que de alguna manera comenzaron a ocupar los espacios que antes eran dedicados a la reforma agraria.

Actuación y posicionamiento frente a la cuestión de la tierra

A comienzos de la década del sesenta, se repuso el debate sobre la necesidad de implementar una política de tierras que fuera de la mano con la necesaria política de rehabilitación de la Violencia, especialmente en los departamentos donde el conflicto había sido más agudo.[26] La ley 20 de 1959, que se constituyó como el antecedente inmediato de la reforma agraria, planteaba la realización de un programa de parcelaciones para la instalación de colonos y propietarios desplazados por sucesos de orden público. Pero, luego del triunfo de la revolución cubana (1959), la necesidad de implementar verdaderos procesos de reforma agraria para evitar la vía revolucionaria del campesinado fue inaplazable.

Como afirma Antonio Bejarano (1985b), cuando la implementación de la reforma se constituyó en un hecho inminente, la estrategia adoptada por la SAC fue la de un aparente respaldo. Pero por tratarse de un tema central para la vida nacional, el proyecto tuvo que ser analizado y modificado por un Comité Nacional Agrario[27] antes de ser presentada ante el congreso (Botero, 2016). En las memorias de 1961 del Ministerio de Agricultura, [28] se encuentran las deliberaciones sobre la reforma y se refleja el espíritu que los dirigentes liberales querían imprimirle a la política[29] a través de conceptos desarrollistas,[30] y diagnósticos internacionales.[31] Se podría afirmar que una fracción de las élites políticas[32] pretendió modernizar la sociedad, el Estado y solucionar los conflictos rurales durante el periodo del Frente Nacional (1960-1970).

Demanda de los decretos reglamentarios

La primera acción de la SAC, una vez aprobada la ley 135 de 1961, fue demandar los decretos reglamentarios[33] ante el Consejo de Estado. En la revista se inició una campaña de denuncia de lo que consideraban una violación al espíritu de la reforma agraria y al principio constitucional de la propiedad privada. En la editorial de junio de 1962, la SAC afirma que, gracias a su ideario cercano a la doctrina social de la Iglesia, ésta ha apoyado la transformación de la estructura económica colombiana y de allí se desprende una “plena autoridad para exigir que la reforma y los estatutos legales que la configuran se respeten (...) Los decretos reglamentarios no pueden exceder la norma sustantiva.” (RNA, 1962 f:6).

Al mismo tiempo, se publicaron artículos de opinión sobre los decretos reglamentarios, los cuales dejaban de lado la diplomacia y abiertamente tachaban la política de marxista. En la editorial de julio de 1962, Aurelio Caviedes Arteaga, ex gobernador del departamento de Nariño, afirmaba: “Parece que el materialismo histórico está entrando en ciertas mentes sin que se den cuenta (...) Soy un demócrata y un católico convencido de que esas reformas se hagan dentro de las normas de un Estado de derecho y bajo la orientación de Roma. Lo contrario es dictadura, es caos, es revolución, pero de la mala.” (RNA, 1962 g:5). La estrategia de la SAC fue más allá de la sola denuncia en la prensa. En la editorial de octubre del mismo año la SAC informó

Del estudio de los decretos reglamentarios se dedujeron las tremendas irregularidades que consigna la demanda presentada por el apoderado de la SAC ante con consejo de Estado y su sala de Contencioso Administrativo(...) Considera también la Junta Directiva de la SAC que al demandar los artículos que se tachan de ilegales e inconstitucionales está cumpliendo con el deber de salir a defender la misma Reforma Agraria y por ende a los presuntos beneficiarios de tan acertado mandato legal (RNA, 1962 j: 5).

Ante la necesidad de estudiar atentamente las regulaciones que partieran de la reforma agraria, la SAC decidió crear de forma coyuntural un departamento jurídico integrado por miembros de los partidos oficiales para “defender los derechos de los campesinos”. Como estrategia discursiva, la organización adoptó, según la coyuntura, diferentes categorías identitarias. De acuerdo a la coyuntura, la SAC se convirtió en la organización de los campesinos pobres, en algunas ocasiones, se convirtió en la agrupación de los agricultores que habían logrado su bienestar a partir “del sacrificio y el trabajo” y, en otras, en el gremio de empresarios generadores de riqueza. Sin embargo, en distintas ocasiones se reprodujeron artículos que evidenciaban una concepción peyorativa hacia el mundo campesino e incluso opuesto a la colonización:

colonizar no es solo entregar una parcela, sino que primero se debe colonizar al hombre física e intelectualmente. Por eso nunca hemos sido partidarios de comenzar a colonizar sin antes educar al campesino. ¿De qué sirve entregar tierra a un campesino que dentro de poco tiempo va a crear problemas sociales dentro de su comunidad? (RNA, 1961a: 21).

Finalmente, los decretos demandados fueron anulados por el Consejo de Estado el 1967, otorgando una victoria parcial a la SAC que intentaría incidir en las modificaciones que le realizarían a la ley los años posteriores.

Críticas al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA)[34]

Además de la demanda a los estatutos reglamentarios de la ley de reforma, la SAC inició en 1963 una campaña de desprestigio y victimización con respecto al INCORA, -institución responsable de adelantar la reforma-, y sus funcionarios.[35] Según la sociedad, el organismo estaba aplicando la norma al revés, pues, según lo contemplado en la ley, se comenzaría por los latifundios del Estado,[36] para pasar por los terrenos particulares incultos y finalmente, y si fuera necesario, por las tierras trabajadas (RNA, 1963 f). En otros artículos, se sostenía la tesis de que, el Estado era el mayor latifundista del país, y que si existía una alta concentración de la tierra, era por la falta de cesión de baldíos.

El desarrollo de la reforma contempló un estudio catastral de todas las propiedades registradas, así como un diseño de planes específicos para los departamentos.[37] Un artículo de opinión publicado en marzo de 1963 apuntaba en contra del plan diseñado para el departamento de Córdoba:

vemos que el proyecto que el INCORA plantea para Córdoba y Antioquia que se denominó como revolucionario para América Latina superior a 15 mil hectáreas, está diseñado para una zona donde las tierras están explotadas (...) Buena es la reforma agraria si se aplica como contempla la ley como la acordaron los partidos. Mala si se va a tomar como pretexto para remedar a Fidel Castro (RNA, 1963 c:13).

En la misma entrega, se publicó una carta que el propietario de una finca de 500 ha en el departamento del Tolima le envió al presidente Guillermo León Valencia (1962-1964). Allí se denunciaba una mala praxis del INCORA, ya que la finca era productiva (180 ha de cultivos rotativos y el resto en ganadería) y aun así se encontraba

amenazada por virtud de las amenazadoras gestiones de un grupo de foráneos, sirviéndose de una ley de nobilísimas intenciones de justicia social y con la colaboración de un instituto creado para elaborar el discutido prospecto de reforma agraria, se ha desarticulado una de las principales unidades de producción más eficaces y prósperas con que contaba la economía nacional (RNA, 1963 c:14).

Aunque la tensión con el INCORA fue permanente, la crítica airada hacia la entidad mermaba cuando la misma asumía las posturas del gremio. Por ejemplo, a fines de 1964, la entidad publicó un informe en el que señalaba que, contrario a los diagnósticos internacionales y siguiendo las tesis del gremio, el problema en Colombia no era el latifundio sino el minifundio. La SAC afirmó que el INCORA: “está dando valerosamente el indispensable golpe de timón cuando afirma que el principal problema del país es el minifundio” (RNA, 1964 j: 15).

La SAC protesta

Aunque la protesta no había sido un método empleado por la organización, el Seminario Agropecuario realizado en Girardot en marzo de 1965, generó un fuerte rechazo ante la ponencia presentada por el académico Jack Powelson de la Universidad de Pittsburg. En la editorial de abril, la revista reprodujo la carta de protesta de la SAC enviada al Embajador de Estados Unidos Covey T Oliver, en la que manifestaba que “sería aconsejable que el análisis del estudio que hace el Comité de Desarrollo Económico de USA haga un esfuerzo por corregir el funesto efecto de las tesis divisionistas de las reformas agrarias del hemisferio.” (RNA, 1965 d:5) La misiva fue respondida por el embajador norteamericano, quién afirmó

Permítame observar que el seminario fue un experimento en exploración libre y científica de algunos de los problemas más fundamentales del desarrollo (...) Ustedes tienen todo derecho de discrepar públicamente del doctor Powelson acerca de su punto de vista de la relación entre reforma agraria y desarrollo, incluyendo discrepancias en el plano teórico ya que el Dr. Powelson habló no como polemista, sino como economista. (RNA, 1965 d:7)

La protesta de la SAC tuvo un gran impacto mediático, pues varios diarios dedicaron sus editoriales a sentar su posición frente a la intervención del Profesor Powelson. El diario *El Tiempo* criticó la misiva haciendo un llamado al respeto de la autonomía intelectual, y a evitar reacciones innecesarias (*El Tiempo*, 1 de abril, 1965). Sin embargo, otros diarios como *Occidente*, *El país* y *La República*, publicaron editoriales en apoyo a la SAC y criticando la postura “marxista”, “anticonstitucional” y “contraria a la tradición colombiana” del académico. Aunque la discrepancia a raíz del seminario no tuvo ningún otro episodio, sí demostró la capacidad de la organización para movilizar a los medios de comunicación locales en favor de sus posturas, además de que dejó en evidencia su actitud defensiva, la cual sobrepasó los límites que imponen los canales estatales de la diplomacia.

Actuación y posicionamiento frente a la baja productividad del agro

Varios de los miembros más prominentes de la organización brindaron declaraciones a la prensa y crearon una campaña de justificación de la baja en la productividad. Además de criticar la actuación del INCORA se cuestionaron los informes de la FAO y la CEPAL sobre la situación del agro en el país:

El mejoramiento de los actuales catastros e información estadística básica es una necesidad urgente para los planes de reforma. Al confrontarse las estadísticas de uso en cada país o en los estudios internacionales, se ha demostrado que esas estadísticas no demuestran la realidad en muchos aspectos esenciales. Es indispensable rehusar las conclusiones que de allí se desprenden y exigir que la información sea revisada y depurada hasta que corresponda con la realidad (RNA, 1962 d:5).

La presión ejercida por la SAC llevó incluso a que el gerente del INCORA, Enrique Peñalosa, respondiera públicamente a las críticas de su gestión. De esta manera, en un extenso reportaje, el funcionario aclaró dudas sobre la mala propaganda y desinformación en torno al organismo, al tiempo que afirmaba:

Me parece oportuno referirme a las sugerencias, más que a los planteamientos que ha hecho del doctor Castellanos, caracterizado vocero de los grandes propietarios en el sentido que al INCORA le cabe responsabilidad en la disminución de la producción (...) puedo afirmar que la transformación contemplada en la ley de Reforma Agraria está firmemente encaminada a obtener un aumento sustancial de la producción (RNA, 1963 f:15).

El conflicto entre el INCORA y la SAC escaló al punto que el ministro de Agricultura Virgilio Barco[38] intervino afirmando: “me parece peligrosa la campaña que ha venido configurándose con base en esos casos especiales contra la reforma agraria que ya es cosa juzgada por el país y contra el INCORA que ha tenido el propósito de aplicarla con la mayor eficacia posible” (RNA, 1963 g:9).

La amenaza de una merma en la producción fue permanente. Si bien no hubo un lock-out en sentido estricto, el año 1965 presentó un fuerte incremento de precios y la falta de algunos productos de la canasta básica. La revista publicaba artículos de opinión donde se planteaba: “¿Por qué no nos atrevemos a decir la verdad sobre la escasez de productos? Sencillamente porque el responsable de esto es el INCORA (...) so pretexto de sensibilidad social revolucionaria es una reforma agraria con hambre (...) La escasez de productos no ha sido algo imprevisto, fue anunciada por la SAC” (RNA, 1964 a: 36). En ese mismo sentido, otro artículo de opinión afirmaba: “La ley de Reforma Agraria ha sido fundamental en esta baja de la producción (...) A su vez los propietarios no pueden invertir a largo plazo porque no tienen la certeza de su propiedad.” (RNA, 1964 i:15).

Dada la coyuntura económica, la SAC aprovechó para exponer otros obstáculos de la producción tales como cargas tributarias excesivas generadoras de evasión y fuga de capitales, así como falta de crédito y estímulo agrícola “concretamente propusimos exenciones tributarias al sector agropecuario porque consideramos que los programas de Reforma Agraria son de lenta ejecución y no podrán mejorar en corto tiempo la deficiencia crónica de la producción.” (RNA, 1964 e:15). Aunque el sector agropecuario colombiano presentó una constante baja productividad, constatada en distintos momentos por informes de misiones internacionales contratadas por los gobiernos,[39] el riesgo de un mayor desabastecimiento fue un argumento empleado en repetidas ocasiones por el gremio ante el avance de la reforma agraria.

Actuación y posicionamiento frente a las relaciones de producción.

A pesar de que la administración de Guillermo León Valencia (1962-1966) no fue la promotora de la reforma, su último año de

administración se caracterizó por una férrea oposición de la SAC. En 1964 la organización le rindió un homenaje a las FFAA y a su comandante en jefe, luego del bombardeo de Marquetalia.[40] En este evento nuevamente el gobierno y generales del ejército reafirmaron la necesidad de implementar la reforma como un mecanismo de contención del comunismo, es decir que se reafirmó la decisión de una parte de la élite política de modernizar el sector agropecuario.

Sin embargo, la relación con el gobierno de Valencia se tornó conflictiva ante el anuncio del impuesto de renta presuntiva a ganaderos[41] y el aumento de importaciones de alimentos.[42] El punto más álgido se presentó con la iniciativa de reformar el Código Sustantivo del Trabajo,[43] decretado bajo el Estado de Sitio[44] que la misma SAC había pedido años atrás, junto con otras medidas de corte autoritario como la pena de muerte y creación de cuerpos de seguridad privados ante la crisis social y económica en las áreas rurales.[45]

En varios artículos, la SAC sentó una posición contra la ampliación de derechos laborales. “Las estadísticas de trabajo muestran que sólo un tercio de la capacidad laboral sostiene a las dos partes restantes. En tal condición la suspensión del trabajo por días feriados se torna índice de la miseria nacional.” (RNA, 1964 f:36). En otro artículo se afirmaba que: “La gente quiere vivir sin trabajar, bien sea imponiendo a las empresas oficiales y privadas pliegos absurdos de peticiones con la amenaza de huelgas apoderándose de lo ajeno con violación de las leyes civiles.” (RNA 1965 g:21). Sobre esta modificación en particular, la SAC afirmó que “El gobierno superó inclusive las aspiraciones de la clase trabajadora” (RNA, 1965 k:21). Las reformas al código introdujeron sensibles modificaciones en las prestaciones sociales, frente a las cuales la SAC se mostró en desacuerdo

No es preciso recurrir a las llamadas prestaciones sociales como las de auxilio de cesantía, el preaviso, el subsidio familiar y los dominicales o festivos que si aparentemente los benefician de inmediato a la larga empobrecen a la comunidad (...) Por el contrario la baja cultura de nuestras clases populares ha excitado a los obreros en particular a consumir más bebidas alcohólicas. Por otra parte, podríamos citar casos en que los cónyuges pactan el acrecentamiento de la prole con el único fin de percibir el valor del subsidio por los nuevos hijos (RNA, 1965 k:27).

Siguiendo las recomendaciones de la FAO sobre aparcería,[46] la reforma había proscrito este tipo de contratos bajo amenaza de expropiación. Llama la atención que, para evitar el juicio por esta causa, la SAC encontró una figura legal que permitía continuar sin modernizar los contratos de trabajo, y consistía en constituir sociedades. La RNA publicó: “frente a todo contrato que constituyera arrendamiento o aparcería coloca al fundo respectivo en posición de ser expropiado por el INCORA, recomiendo que las relaciones entre quien aporta la tierra y quien aporta el trabajo deben regularse por un claro contrato de sociedad y no por un contrato de arrendamiento o aparcería” (RNA, 1968 i:38).

La negativa a celebrar contratos salariales y la búsqueda por restaurar la aparcería, fue otro de los objetivos logrados con la pérdida del impulso

de la reforma hacia la década del setenta. Bajo el gobierno de Misael Pastrana (1970-1974), la SAC obtuvo una mayor participación en las decisiones del ejecutivo y de esta manera el gremio aspiraba a “habilitar la aparcería así se nos tilde de feudalistas y retrógrados por ciertos políticos y demagogos. Por fortuna nuestra voz de alarma ha tenido eco en el alto gobierno” (RNA, 1974 h:27). Finalmente, las enmiendas realizadas a la reforma agraria por medio de las leyes 4 y 5 de 1973 permitieron el restablecimiento de esta forma de trabajo.

La creación de la ANUC

En el marco del XIII Congreso Agrario realizado en diciembre de 1965, Carlos Lleras Restrepo pronunció un discurso en el que explicaba su visión sobre el problema agrario. Luego de ser elegido presidente (1966-1970), una de sus primeras medidas fue la modificación de la reforma agraria para agilizar las titulaciones de tierras por medio de la modificación del INCORA.[47] Las diferencias más importantes giraron en torno a los conceptos de arrendatario y aparcerero y convertir a este tipo de campesinos en propietarios. En el Congreso Agrario Extraordinario de 1967 la SAC expuso “hemos estimado como factor complementario de la reforma, esencial también para el país, dotar de tierras a los empresarios agrícolas cuya actividad permanente es el trabajo rural (RNA, 1967 d:9).

Paradójicamente el ex gerente del INCORA, Enrique Peñalosa, contra quien la SAC había apuntado durante los primeros años de la reforma, se convirtió en el nuevo ministro de Agricultura (1966-1968) y las relaciones con el funcionario fueron más que cordiales, pues la sociedad logró representación en la junta directiva del Instituto Nacional Agropecuario (INA), en la Caja de Crédito Agrario y en Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA).

Aunque la relación con el gobierno de Lleras no llegó a presentar la tensión que tenía con la anterior administración, -pues éste logró atender algunas de las demandas del gremio-, las críticas a la reforma no cesaron y los ataques se mantuvieron concentrados en el INCORA, es decir que se privilegió la confrontación con los niveles intermedios del Estado. El presidente Lleras sostenía la necesidad de crear una organización campesina adscrita al Ministerio de Agricultura que viabilizara la aplicación de la reforma agraria. Fue así como el gobierno nacional ordenó la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) por medio del decreto 755 de 1967.

Frente a la nueva organización de los campesinos impulsada desde el Estado, la SAC ratificó en su XIV Congreso que las asociaciones de los usuarios podían integrar el gremio. A lo largo de las publicaciones, la SAC evitó emplear el adjetivo campesino en un intento por preservar, al menos de nombre, la legítima representación de todos los sectores agrarios, incluyendo el campesino. Para la celebración del primer congreso de la ANUC, la SAC fue invitada a participar del evento. En la carta de invitación, los campesinos plantearon abiertamente la existencia

de discrepancias irreconciliables entre ambas organizaciones, las cuales aumentaron con las tomas de tierras.

La SAC envió una carta al presidente de la república en la cual insinuaba la complicidad de los usuarios con el INCORA: “Con todo respeto, pero con sensatez y energía denunciemos las intervenciones exageradas de algunos funcionarios del INCORA que parece no se han informado de ellas y siguen suplantando las leyes de la reforma agraria y la política formulada por usted y por su ministro de agricultura.” (RNA, 1970 k:7). Aunque el gobierno emitió un concepto desfavorable y condenatorio de las invasiones, éstas continuaron los años siguientes, radicalizando las posturas de la SAC en torno a la seguridad de la propiedad privada.

Aunque las gestiones del INCORA parecían ante el gremio como una verdadera amenaza al orden rural, un balance presentado por el organismo en 1970 y publicado en el número de julio de la RNA, mostró que las compras de tierras fueron mayores que las expropiaciones. Es decir que aunque la reforma agraria fuera marginal, esta solo podía ser vista como una amenaza por la SAC, y de allí el lobby desplegado en los años posteriores para modificar la reforma, cuando el paradigma desarrollista era desplazado por la llamada revolución verde.

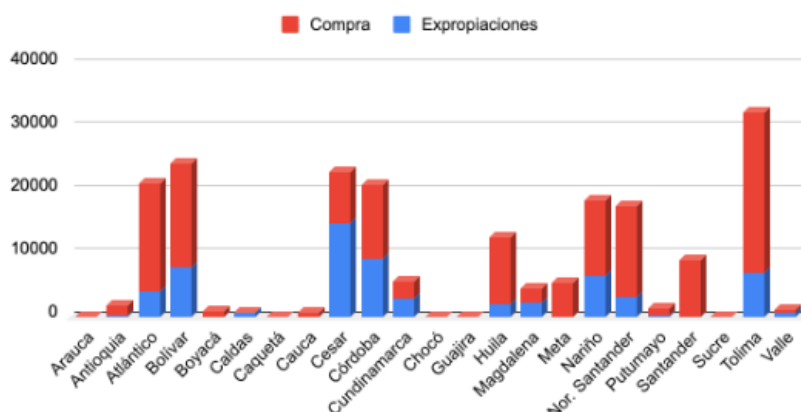


Gráfico 1. Desglose por departamento del número de hectáreas expropiadas contra el número de hectáreas compradas por el INCORA entre 1962 y 1970.

Actuación y posicionamiento frente a la cuestión impositiva

A fines de la década del sesenta varias publicaciones[48] abonaron el terreno para lo que sería un cambio en el paradigma agrario que prescindiría de las transformaciones redistributivas en la estructura agraria. Por otra parte, el aumento de las críticas hacia el INCORA[49] llevó a que en diciembre de 1970 el presidente “electo”[50], Misael Pastrana, estableciera una Comisión de Estudio para evaluar la gestión del organismo y determinar si era necesario restarle algunas tareas para que se concentrara exclusivamente en la distribución de tierras.

El informe corroboraba algunas de las tesis de la SAC como la extracción de tierras productivas, la falta de estadísticas y el desequilibrio

entre inversión y resultados (RNA, 1971d). Después del informe, el gerente del INCORA fue removido[51] y algunas funciones del organismo fueron asumidas por otras entidades gubernamentales, lo cual fue visto como una victoria para la SAC. El ambiente político llevó al gobierno a cambiar al ministro de Agricultura Emilio Valderrama, en agosto de 1971, por Hernán Jaramillo Ocampo, que a pesar de haber tenido una larga trayectoria en el sector público, también había sido director de la Federación Nacional de Cafeteros[52] entre 1946-1950.

El nuevo funcionario propuso hacerle “una nueva reforma a la reforma”, hecho que abrió nuevamente el debate en torno a tres ejes: clasificación de los predios, pago de expropiaciones y el impuesto de renta presuntiva. En un reportaje el nuevo funcionario definió que sus objetivos serían: “a) coordinar la política agraria hacia metas de la producción (...) b) aprovechar intensivamente los recursos del INCORA para liquidar la dispersión o la inquietud que sembraban sus decisiones (...) c) atención al campesino colombiano olvidado.” (RNA, 1971 k:4). La reforma agraria como tal no constituyó un objetivo principal del nuevo ministro.

En enero de 1972, en la búsqueda de acuerdos para las enmiendas a la reforma agraria, el ministro de agricultura se reunió con una comisión del Congreso que representaba los intereses de los propietarios de tierras. Finalmente, se acordó modificar el criterio de explotación,[53] se aceptó el alegato de la SAC para considerar como aceptables el haber tenido el mínimo de productividad durante los últimos tres años, y las pruebas que demostraran la inversión en cultivos de tardío rendimiento sin comercialización (Ayala, 1972).

La renta presuntiva fue otro criterio donde se estableció un único pago anual del 10%. Para la agricultura no mecanizable, el impuesto sería del 8%, para la ganadería de levante y producción de leche del 6% y para la ganadería en general del 4%. Asimismo, se acordó una amnistía fiscal para aquellos que no hubieran presentado declaración de renta hasta antes de 1970 y la exención de sanciones penales y administrativas. Todas estas modificaciones fueron finalmente incorporadas en la ley 4 y 5 de 1973, cuyos decretos reglamentarios fueron redactados con la participación del gremio:

La SAC fue invitada por el Ministerio de Agricultura para redactar los decretos reglamentarios. Se trabajó activamente en los proyectos de niveles mínimos de productividad y renta presuntiva (...) La SAC oportunamente y después de una entrevista con el señor presidente de la república, envió una carta solicitando el aplazamiento de la renta presuntiva por el año 1973 y todo parece indicar que ha sido aceptada dicha solicitud (RNA, 1974 b:8)

Conclusiones

Retomando las dimensiones analíticas propuestas por Antonio García (1970), se puede concluir que, durante el período 1960-1975, la SAC logró incidir en la implementación de la reforma agraria, a partir de la combinación de diferentes estrategias tanto de acción directa como discursivas. Una estrategia permanente que se mezcló con el apoyo de

la medida ante la opinión pública fue la confrontación y crítica del INCORA. Como organismo ubicado en un nivel medio del Estado, sus funcionarios contaron con un mayor grado de autonomía al tener un perfil más técnico que político, y al encontrarse alejados del círculo de las élites políticas. Esta distancia permitió la crítica airada del gremio, que a su vez sostuvo siempre una relación amistosa y privilegiada con el poder ejecutivo.

Por otra parte, el gremio impulsó acciones directas de obstrucción a la implementación, a partir de mecanismos judiciales como la demanda de los decretos reglamentarios. Estas acciones se combinaron con la disputa por el sentido y la interpretación de los conceptos emitidos en la ley tales como: latifundios del Estado, el problema del minifundio y la crítica a las estadísticas y análisis internacionales alejados de la realidad nacional. Estas nociones fueron parcialmente incorporadas al discurso oficial, constituyendo victorias parciales en el campo legal y semántico.

El empleo de estas estrategias permitió justificar la baja productividad y descapitalización por el supuesto avance de la reforma agraria, al tiempo que se exigieron más créditos y ayudas del Estado. Se logró revertir la decisión de extender las garantías laborales de la ciudad al campo, perpetuando relaciones laborales como la aparcería. Asimismo, en la cuestión impositiva se logró modificar el criterio del cobro, suspender la recaudación del impuesto durante 1974, y también se logró la impunidad para delitos fiscales.

Estos éxitos fueron posibles gracias a dos factores: la pérdida de importancia de la reforma agraria como un proyecto político del Estado y, la posición privilegiada de la SAC con respecto al poder ejecutivo. El primer factor favoreció que la medida pasara de ser una prioridad política de la sociedad y del Estado, a ser una cuestión secundaria de las agendas de gobierno. Este paso fue posible por la sintonía de las administraciones nacionales con los debates internacionales sobre las vías hacia el denominado desarrollo. El cambio de prioridades en la agenda de las élites políticas, fue aprovechado por la SAC y su relación privilegiada con las esferas más altas del poder ejecutivo, para lograr que sus intereses, -contrarios a medidas redistributivas-, prevalecieran sobre los de otros grupos sociales como la ANUC, la cual había sido organizada desde el Estado como estrategia para profundizar su proyecto político. De esta manera, el poder gremial de la SAC, reversó los pequeños logros obtenidos durante los breves años en los que las élites políticas intentaron tener un espíritu más autónomo frente a los intereses terratenientes.

Bibliografía

- Ansaldi, W. (1992). Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina. *Cuadernos del CLAEH*, 17(61), 43-48.
- Bejarano, J. A. (1985a). Campesinado, luchas agrarias e historia social en Colombia: notas para un balance historiográfico. En González Casanova,

- P. (Ed). *Historia política de los campesinos latinoamericanos* (pp. 9-72). México D.F, México: Siglo XXI
- Bejarano, J. A. (1985b). *Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984*. Bogotá, Colombia: SAC y Fondo Editorial Cerec.
- Bolívar, I. J. (1999). Sociedad y Estado: la configuración del monopolio de la violencia. *Revista Controversia*, (175), 12-39.
- Botero, R. L. (Ed.). (2016). *Tierras y conflictos rurales: Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá, Colombia: Centro Nacional de Memoria Histórica
- García, A. (1970). *Dinámica de las reformas agrarias en América Latina*. Bogotá, Colombia: La oveja negra.
- García, A. (1973). *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Bogotá, Colombia: Ediciones Cruz del Sur.
- Kalmanovitz, S. (2005). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Colombia: Fondo de Cultura Económica.
- LeGrand, C. (1986). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Lora, R. L. (2000). *Los gremios empresariales colombianos en los inicios del Siglo XXI*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Michels, R. (1911). *Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York: Hearst's International Library Company.
- Oszlak, O. (2016). *La trama oculta del poder: Reforma agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos, 1958-1973*. lom Ediciones.
- Palacios, R.M.A. (2010). *El café en Colombia, 1850-1970. Una historia económica, social y política*. El Colegio de México.
- Sánchez, G., Meertens, D. (1989). Tierra y violencia: el desarrollo desigual de las regiones. *Análisis político*, (6), 8-34.
- Sánchez, G., Meertens, D. (1990). *Bandoleros, gamonales y campesinos: el caso de la violencia en Colombia*. El Áncora.

Artículos de diario impreso

- Ayala, J. (8 de enero de 1972). Acuerdo en Chicoral. *El Tiempo*, 10
- Castellanos, G. (29 de agosto de 1970). Lleras pide a empresas conciencia de cambio. *El Tiempo*
- Gutierrez, J. (9 de diciembre de 1970). Decisiva semana política. *El Tiempo*
- Quintero, O. (27 de agosto de 1970). Expropiarán más tierras para emplear más campesinos. *El Tiempo*
- Los gremios protestan frente a la embajada de Estados Unidos (1 de abril de 1965). *El Tiempo*

Fuentes Ministerio de Agricultura

- Ministerio de Agricultura (1962). *Reforma Agraria Colombia Campesina. Anexo a la memoria de 1961*. Bogotá: Imprenta Nacional

Sociedad de Agricultores de Colombia

- Angel Maya, B. (1963). Nuevos Reparos. *Revista Nacional de Agricultura*, 57(699), 5.
- Burgos, R. (1963). Reforma Agraria en Córdoba. *Revista Nacional de Agricultura*, 57 (695), 12-13.
- Castellanos, M. (1962). Comentarios a la reforma Agraria. *Revista Nacional de Agricultura*, 56 (686), 5-7.
- Castro Mosquera, C. (1963). Reforma Agraria en Armero. *Revista Nacional de Agricultura*, 57 (695), 14-15.
- Caviedes Arteaga, A. (1962). La reforma agraria y los decretos reglamentarios. *Revista Nacional de Agricultura*, 56 (687), 5-7.
- Emiliani Román, R. (1964). Reforma Agraria con carestía. *Revista Nacional de Agricultura*, 58 (705-706), 36
- Medrano Galvis, G. (1961). Problemas actuales de la agricultura y la ganadería. *Revista Nacional de Agricultura*, 55 (669), 20-23.
- Ospina, Sebastian. (1964). La nueva orientación política del INCORA, *Revista Nacional de Agricultura*, 58(714), 21-23.
- Villaveces, C. (1964). La producción agraria y el miedo al INCORA. *Revista Nacional de Agricultura*, (713), 15.
- Pinzón Urdaneta, C. (1962). Ante la crisis cafetera. *Revista Nacional de Agricultura*, 56 (685), 5-6.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1960). Reseña de la SAC. *Revista Nacional de Agricultura*. 54 (668), 11-13.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1962). A los agricultores y ganaderos de Colombia. *Revista Nacional de Agricultura*, 56 (690), 5-8.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1963). Réplica de Peñalosa a opositores de la reforma agraria. *Revista Nacional de Agricultura*, 57(698),15-20
- Sociedad Nacional de Agricultores (1963). El ministro Virgilio Barco habla sobre la reforma agraria. *Revista Nacional de Agricultura*, 57(699), 9-10
- Sociedad Nacional de Agricultores (1964). Veintiocho gremios piden exenciones tributarias para la agricultura. *Revista Nacional de Agricultura*, 58 (709), 15-17.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1964). 10 millones se pierden por el ocio. *Revista Nacional de Agricultura*, 58 (710) 36-17.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1965). Los gremios protestan frente a la embajada de Estados Unidos. *Revista Nacional de Agricultura*, 59(720), 5-6
- Sociedad Nacional de Agricultores (1965). Respuesta del embajador de USA a los gremios agrarios y ganaderos. *Revista Nacional de Agricultura*, 59(720), 7.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1965). El ocio remunerado. *Revista Nacional de Agricultura*, 59(723), 21.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1965). Los gremios no aprobaron la reforma laboral demagógica. *Revista Nacional de Agricultura*, 59 (727), 21.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1966). Prestaciones Sociales vs Productividad. *Revista Nacional de Agricultura*, 60 (735), 27-18.

- Sociedad Nacional de Agricultores (1967). La SAC frente a la reforma agraria. *Revista Nacional de Agricultura*, 61(743), 9-13.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1968). Contrato de sociedad en explotación de tierras. *Revista Nacional de Agricultura*, 62 (758), 38.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1968). Hablan los expresidentes de la SAC. *Revista Nacional de Agricultura*, 62 (760), 27-31.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1970). Aspiraciones mínimas. *Revista Nacional de Agricultura*, (776), 6-7.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1971). Un comentario de la república. *Revista Nacional de Agricultura*, 65 (779), 8-10.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1971). El informe de la comisión evaluadora. *Revista Nacional de Agricultura*, 65 (779), 10-11.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1971). Jaramillo Ocampo. Sus planes como ministro. *Revista Nacional de Agricultura*, 65 (780), 4.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1974). Defensa de la empresa privada y fortalecimiento gremial. *Revista Nacional de Agricultura*, 68(800), 6-8.
- Sociedad Nacional de Agricultores (1974). Confianza en el actual gobierno. *Revista Nacional de Agricultura*, 68 (806), 27.

Notas

[1] Por medio de la Carta de punta del Este se inauguró la APP la cual contenía una serie de objetivos entre los cuales resultaban de vital importancia disminuir la brecha entre los países más industrializados y la región; poner los beneficios del crecimiento económico a disposición de todos los sectores mediante una distribución equitativa del ingreso nacional; diversificación equilibrada en las estructuras económicas nacionales de tal suerte que las economías dependan menos de las exportaciones primarias, así como de las importaciones de bienes de capital; acelerar el proceso de industrialización racional para aumentar la productividad global de la economía; aumentar la productividad y producción agrícola; impulsar reformas agrarias integrales orientadas a transformar las estructuras injustas de tenencia y explotación con el fin de sustituir el régimen de latifundio y minifundio (Carta de Punta del Este, 1961).

[2] El texto retoma para el análisis el concepto de autonomía relativa del Estado, es decir una característica no estructural ni fija que permite que éste defina de forma autónoma sus objetivos y sus políticas, con independencia de las demandas de otros actores sociales (Skocpol, 1985). Esta puede variar en el tiempo, pero también de una instancia administrativa a otra. Cuando el Estado es autónomo, éste decide atender determinadas cuestiones y expropia de esa responsabilidad a otros actores de la sociedad, haciendo de esas cuestiones políticas de interés general, y creando para este fin burocracias que aparecen y desaparecen en función del tratamiento (Oszlak, 2016). Cuando el Estado es autónomo, define estrategias de acción, pero también de defensa frente a los conflictos potenciales que se puedan generar con ciertos grupos sociales afectados por la política, los cuales intentarán incidir el rumbo de la misma para salvaguardar sus intereses.

[3] Siguiendo la definición de Rodrigo Losada Lora (2000), los gremios cúpula son aquellos que difieren de otros por su antigüedad, diversidad de intereses económicos que integran y presencia en medios de comunicación masiva. Es decir, que son organizaciones que pueden accionar recursos económicos y sociales importantes, y que cuentan con el aval de representación de un número considerable de actores.

[4] Sobre las guerras inter oligárquicas del S XIX y la consolidación del Estado nación véase Ansaldi (1992). En Colombia, las guerras fueron protagonizadas desde temprano por el Partido Liberal y el Partido Conservador, ambos fundados en 1848. En los

conflictos entre ambas colectividades el papel de la religión y el Estado fue el eje central de la disputa, aunque con ello no se quiere afirmar que la guerra haya girado únicamente sobre este eje, ni que los ejércitos movilizados también lo hayan hecho. Como una característica de las guerras, la dimensión local y regional jugaron un rol fundamental en el desarrollo de estos conflictos (González, 2004).

[5] Siguiendo la propuesta analítica de Ingrid Bolívar (1999), el Estado colombiano no logró la consolidación del monopolio de la fuerza física en parte por las cadenas de vinculación social escasas, ya que la tierra continúa siendo el factor fundamental de la propiedad y de allí que el conflicto armado prevalezca. En esta dinámica, los grandes propietarios de tierras han jugado un rol central en tanto que existe un orden jurídico central con órdenes de facto que le compiten en la regulación de la vida social pero que aun así no lo son del todo exteriores. En ese sentido, la disputa por el control territorial existe como una fuerza centrífuga que a su vez es principio de posibilidad de la acumulación capitalista.

[6] Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

[7] Los objetivos de la ley eran: reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierra a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal.

[8] Siguiendo la tipología construida por Antonio García (1973), es posible agrupar las reformas agrarias en tres grandes grupos: reformas agrarias estructurales donde se modifican las estructuras de poder, reformas agrarias convencionales donde se negocia políticamente entre viejos y nuevos actores y reformas agrarias marginales que desvían la presión sobre la tierra a partir de las normas en vigencia. La reforma en Colombia tuvo un carácter marginal, no sólo porque nunca se planteó como objetivo la transformación de la sociedad colombiana, sino además porque se implementó en el marco del denominado Frente Nacional (1958-1970), nombre que se le dio a la renovación del pacto entre élites con el cual se pretendió dar fin al denominado fenómeno de la violencia con rasgos de guerra civil, desatado en 1946. El funcionamiento del frente implicó una distribución equitativa de los cargos públicos para ambos partidos, que generó una especie de estancamiento de iniciativas estatales en tanto que ninguna medida política podía tener un tinte radical o algún grado de autonomía, pues dependía enteramente de la aprobación del otro partido. La reforma en Colombia realizó un reparto marginal de la tierra, encaminado a desviar la presión campesina por la tierra y preservando el poder señorial sobre la misma (García, 1970).

[9] Periodista y hermano del ex presidente Eduardo Santos (1938-1942).

[10] Presidente de Colombia 1970-1974

[11] Político conservador, hijo del jefe del partido conservador y ex presidente de Colombia Laureano Gómez Castro (1950-1953).

[12] El presidente Guillermo León Valencia (1962-1966), Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y Misael Pastrana Borrero (1970-1974), y el ex presidente Mariano Ospina Pérez (1946-1950).

[13] Ministro de Guerra (1921), ministro del Interior y de Justicia (1904) y gobernador de Antioquia (1896-1897).

[14] Ministro de Gobierno (1818), ministro plenipotenciario en Londres y Washington.

[15]Ministro de Hacienda (1921) y (1892). Gobernador del departamento de Bolívar (1890).

[16]Gerente del Banco de la República (1921), ministro de Hacienda (1922) y (1905).

[17]Ministro de Relaciones Exteriores (1919) y ministro de Hacienda (1921).

[18]Ministro de Salud (1978), Embajador en Noruega (1965) y Gobernador del Tolima (1962).

[19]Ministro de Agricultura (1915).

[20]Ministro de Agricultura (1918).

[21]Ministro de Agricultura (1919) y ministro de Obras Públicas (1921).

[22]Ministro de Obras Públicas (1921), ministro de Gobierno (1908), ministro de Hacienda (1909).

[23]Procurador General de Colombia (1884) y Magistrado de la Corte Suprema de Colombia.

[24]Representante de la Federación Nacional de Cafeteros y ministro de Economía Nacional (1940).

[25]Director del Banco de la República, ministro de Relaciones Exteriores (1920)

[26]En 1960 había conflictos armados en 8 departamentos: Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Magdalena, Norte de Santander, Santander, Tolima y Valle del Cauca.

[27]Fue creado por medio del decreto 2061 de 1960 con el objetivo de asesorar al gobierno en el estudio de las medidas legislativas y ejecutivas relacionadas con la reforma social y agraria, con el desarrollo agropecuario y con la elevación del nivel de vida de la población rural. Estaba compuesto por representantes de los partidos del Frente Nacional, un delegado de la SAC, un delegado de la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC) y otro por la Central de Trabajadores de Colombia (CTC), un integrante de la iglesia católica, otro de las fuerzas militares y representantes del sector académico liderados por Carlos Lleras Restrepo.

[28]Véase <http://bibliotecadigital.agronet.gov.co>

[29]En el discurso inaugural de las sesiones del congreso de 1960, Alberto Lleras afirmó “El Gobierno cree que si entramos a fondo en los años venideros en un activísimo programa de colonización, distribución de tierras baldías adaptadas rápidamente a un uso económico, parcelación donde ella resulte indispensable, y producción agrícola y ganadera tecnificada para hacerla exportable, se podrá abrir una razonable capacidad de empleo y trabajo fructífero a buena parte de la población excedente del campo colombiano, y crear un nuevo clima de esperanza y de esfuerzo.” (Ministerio de Agricultura de Colombia, 1962:11).

[30]Sobre el latifundio improductivo, el Gobierno afirmaba como un objetivo de la política acabar con la propiedad explotada de forma inadecuada “El hecho de que se irrumpa contra el latifundio improductivo ayuda a liquidar formas sociales que han venido retrasando el progreso y el desarrollo del país. Se pretende, también, eliminar a los parceleros, los arrendatarios y otras modalidades de trabajo que son sumamente aberrantes dentro del desarrollo de la economía del país, porque crean grandes injusticias.” (Ministerio de Agricultura de Colombia, 1962:22).

[31]Las estadísticas presentadas por el gobierno mostraban que “el 42% de las tierras que se utilizan para el cultivo de algodón son arrendadas y el 74% de las fincas tabacaleras están en aparcería.” (Ministerio de Agricultura de Colombia, 1962:25).

[32] En este texto se entienden como una minoría organizada que, dada su posición, logra incidir en el conjunto de la sociedad. En tanto élite política, ésta concentra su poder a partir de la concentración de conocimientos y del control de los medios propios del campo político (Michels, 1911).

[33] Decreto 1489 de 1962 sobre el procedimiento para adquirir tierras de propiedad privada. Decreto 1904 de 1962 sobre el pago de las expropiaciones según los avalúos catastrales. Ambos decretos fueron anulados parcialmente por el fallo del Consejo de Estado en 1967.

[34] Fue creado por medio del decreto 3177 de 1961 por el cual se reglamenta la ley 135 de 1961. El INCORA era un organismo descentralizado, con personería jurídica independiente, autonomía administrativa y patrimonio propio. Por la autonomía administrativa, podía ejecutar y celebrar toda clase de actos y contratos sin sujeción a los trámites administrativos ordinarios. Su junta directiva estaba compuesta por el ministro de Agricultura y el Ministerio de Obras, por un miembro de las FFAA, un representante de otros organismos del Estado, un representante de la SAC, un representante de los ganaderos, un representante de la Iglesia Católica y representantes de ambos partidos políticos.

[35] Vale la pena recordar que la SAC tenía un representante en la Junta Directiva del INCORA, así como en el Consejo Social Agrario, que era un órgano consultivo creado en el mismo decreto y donde la SAC también tenía una participación.

[36] En diferentes artículos la SAC justificó que las estadísticas que mostraban la existencia de un alto porcentaje de latifundios en el país, correspondía a la distorsión de las propiedades del Estado y no a la propiedad privada. Esta tesis era acompañada con otra que señalaba que el mayor problema de Colombia era la existencia de minifundios, y no de latifundios.

[37] En los departamentos de Arauca, Antioquia, Boyacá (actualmente el departamento de Casanare), Caquetá, Cauca, Chocó, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander y Santander se proyectaron programas de colonización. En los demás departamentos los proyectos se orientaron a adecuar tierras, a construcción de centrales hidrometeorológicas y vías de comunicación. Únicamente en Cesar, Cundinamarca, Tolima y Valle se planteó como objetivo la reestructuración de la propiedad rural.

[38] Una vez retirado del Cargo, Barco quien sería presidente de Colombia (1986-1990), pasó a integrar la SAC en calidad de agricultor y ganadero.

[39] Tanto la Misión Currie en 1949, como el informe Musgrave en 1969 plantearon la necesidad de corregir la improductividad por la vía impositiva, ya fuera a partir de un aumento del impuesto de la renta o la implementación del impuesto de renta presuntiva.

[40] Ante el aumento de los hostigamientos por parte de la fuerza pública, las autodefensas campesinas se resguardaron en zonas selváticas donde el Estado no tenía ningún tipo de control. Estas áreas fueron denominadas como "Repúblicas Independientes" (término empleado por Álvaro Gómez Hurtado). En una de estas zonas conocida como Marquetalia, se desarrolló en junio de 1964 un operativo militar en el que se emplearon tácticas contrainsurgentes. Se realizaron bombardeos con Napalm. Y participaron directamente militares norteamericanos.

[41] Era la renta que, se presume, sería producida por un patrimonio determinado. El impuesto propuesto se proyectaba sobre un 6%.

[42] En un reportaje hecho a Manuel Castellanos por el diario El País, el presidente de la SAC afirmó que no había ningún ministro en dicha cartera y que, por lo tanto, no iba a opinar de la política adoptada por Gustavo Balcázar Monzón.

[43] Decreto 2351 de 1965.

[44] Fue decretado por medio del decreto 1288 en mayo de 1965, y fue sostenido hasta diciembre de 1968.

[45] Una vez que se desencadenó el fenómeno de la Violencia, el Estado se vio incapaz de controlar los territorios en los que operaban las autodefensas, pero también de desarticular otros fenómenos rurales como el bandolerismo social, en tanto consecuencia de la falta de cumplimiento de los acuerdos de amnistía, y la falta de garantías de seguridad y reparación contempladas en las negociaciones de paz adelantadas por Gustavo Rojas Pinilla en 1954 y por Alberto Lleras en 1958 (Sánchez y Meertens, 1989;1990).

[46] Se trata de un contrato mediante el cual un arrendador alquila un predio para que sea trabajado por un arrendatario, quien posteriormente deberá compartir los frutos de la producción con el propietario del predio. En diversas ocasiones, la FAO había señalado que este tipo de explotación impedía que los campesinos accedieran a créditos y financiamiento, perpetuando formas poco productivas de explotación de la tierra.

[47] La ley 135 disponía que la máxima autoridad del organismo era el presidente de la república, que además era el único autorizado para decretar las expropiaciones. Las modificaciones otorgaban esta función al ministro de Agricultura. Se incorporó en la ley un artículo retroactivo a través del cual se autorizaba la expropiación de fundos que, a la fecha del 13 de diciembre de 1965, fueran explotados por medio de contratos de aparcería o arrendamiento.

[48] La primera publicación fue un texto del cambio de la política norteamericana con respecto a la ayuda de los países en materia de excedentes agrícolas. La otra fue un artículo de David Rockefeller donde insinuaba que las metas de la APP eran imposibles y que se debía apuntar a promover la inversión privada. Finalmente se presentó un artículo sobre los beneficios de la revolución verde en la India.

[49] Declaraciones realizadas por el ex presidente Lleras, así como por el ministro de Agricultura, Emilio Valderrama, y el gerente del INCORA, Carlos Villamil Chau, presentaban un ambiente favorable para que la reforma se hiciera bajo las demandas de los campesinos. Algunas declaraciones afirmaban que habría una aceleración de las expropiaciones (El Tiempo, Expropiarán más tierras para emplear más campesinos, 27 de agosto de 1970). Asimismo en otro reportaje al ex presidente Lleras éste “Instó a la clase empresarial a tomar conciencia del problema social y urgió a ésta para que emprenda una rápida acometida contra el desempleo” (El Tiempo, Lleras pide a empresas conciencia de cambio, 29 de agosto de 1970).

[50] Son particularmente recordadas las elecciones de 1970, las primeras elecciones libres después de 16 años de Frente Nacional. Para un sector de la opinión pública hubo fraude electoral, ya que en éstas se presentó el candidato por el Partido Conservador Misael Pastrana y Rojas Pinilla por su propio movimiento político Alianza Nacional Popular (ANAPO).

[51] Carlos Villamil fungió como gerente del INCORA. En algunos reportajes y declaraciones se destacó por una férrea defensa del organismo y de la reforma agraria.

[52] Es el organismo gremial de los cafeteros, fue creado bajo la asesoría de la SAC en 1927.

[53] Se aceptaron cultivos de pastos, bosques naturales y artificiales y ganadería como pruebas de explotación. Sobre el derecho de exclusión, -es decir el mínimo de hectáreas que debían preservarse en un proceso de expropiación para el anterior propietario-, se acordó que fuera de 100 hectáreas en tierras de explotación agrícola, de 200 hectáreas en tierras de vocación preferiblemente ganadera y de 800 en la Orinoquía, Amazonas y Chocó.