

La reforma agraria en Colombia: entre la autonomía relativa del Estado y la presión política de los terratenientes (1958-1978)

Agrarian Reform in Colombia: Between the Relative Autonomy of the State and the Political Pressure of Landowners

Resumen

El presente artículo es el resultado de una investigación histórica sobre la postura y el accionar del histórico gremio de los terratenientes en Colombia, agrupados en la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), en el marco de la implementación de la reforma agraria de 1961. Como hipótesis central se sostiene que, a pesar de las características del Estado colombiano, este logró conservar cierta autonomía relativa en su objetivo de otorgar tierras a los campesinos, hecho que desencadenó una importante presión política de los terratenientes quienes emplearon múltiples mecanismos de presión y de *lobby* para evitar que la política fuera implementada. Aunque los terratenientes se opusieron soterradamente a la reforma agraria, algunas medidas complementarias a esta fueron mantenidas por las distintas administraciones gubernamentales con diferentes matices. Como parte de las características propias del Estado colombiano donde resulta evidente el marcado presidencialismo, el texto reconstruye las relaciones establecidas entre la SAC y el poder ejecutivo segmentando esta relación en los períodos presidenciales del Frente Nacional: Alberto Lleras Camargo (1958-1962), Guillermo León Valencia (1962-1966), Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y Misael Pastrana Borrero (1970-1974). Además del presidencialismo, la decisión de abordar las relaciones a partir de los distintos gobiernos del Frente Nacional permitirá identificar los enfoques asumidos por las distintas administraciones en la implementación de la política, las estrategias adoptadas por el gremio y su grado de incidencia en cada gestión dada su posición privilegiada con respecto al poder ejecutivo.

Palabras clave: Autonomía relativa del Estado; Reforma agraria; Terratenientes

Abstract

This article is the result of a historical investigation on the position and actions of the historical union of landowners in Colombia, grouped in the Society of Farmers of Colombia (SAC), within the framework of the implementation of the agrarian reform of 1961. As a central hypothesis, it is argued that despite the characteristics of the Colombian State, it retained a certain relative autonomy in its objective of granting land to peasants, despite the political pressure of landowners who used multiple pressure and lobby mechanisms to avoid that the measure was implemented. The text reconstructs the relations between the SAC and the executive branch under the administrations of Guillermo León Valencia (1962-1966), Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), Misael Pastrana Borrero (1970-1974) and Alfonso López Michelsen (1974-1978), taking for this the most critical situations, but also the occasions in which the State modified some of its decisions at the request of the union organization.

Keywords: Relative Autonomy of the State; Agrarian reform; Landowners

Fecha de recepción: 29 de mayo de 2023

Fecha de aceptación: 10 de septiembre de 2023

La reforma agraria en Colombia: entre la autonomía relativa del Estado y la presión política de los terratenientes (1958-1978)

Vannessa Morales Castro*

Introducción

El Estado y las políticas públicas reflejan la problematización de determinadas cuestiones sociales (Oszlak, 2016) las cuales pueden ser el resultado de las movilizaciones de determinados actores sociales y políticos, pero también pueden ser producto de la iniciativa estatal. Aunque el Estado puede tomar decisiones de forma independiente en determinados contextos, esta autonomía es relativa pues existen grados de diferenciación interna en las esferas estatales, las cuales están en constante interacción con actores sociales afectados que intentan preservar sus intereses.

El concepto de autonomía relativa del Estado se entiende como una característica no estructural ni fija que permite que este 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, 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 político (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.

Las políticas públicas entonces son un campo de disputa entre diferentes actores sociales afectados y las instituciones estatales. Asimismo, puede haber grados de diferenciación entre las esferas del aparato estatal, pues todos los organismos públicos toman una posición diferente frente a una determinada cuestión de la que se deriva una variedad de decisiones que no son monolíticas ni permanentes (O'Donnell y Oszlak, 1995). Por otra parte, toda cuestión atraviesa un ciclo vital desde su problematización hasta su solución o su pérdida de importancia política, es decir que las políticas públicas pueden ser analizadas como verdaderos procesos sociales.

La reforma agraria fue un proceso político de la segunda mitad del S XX que se desarrolló, en la mayoría de los casos, de forma simultánea en América Latina luego de la firma de la Carta de Punta del Este en 1961 que dio origen a la denominada Alianza para el Progreso¹ (APP);

* Becaria doctoral del Conicet, Investigadora en formación del IEALC-UBA, doctoranda en Ciencias Sociales de la UBA, Magíster en Estudios Sociales Latinoamericanos, Trabajadora Social de la Universidad Nacional de Colombia. Argentina. Correo electrónico: vmoralesc@unal.edu.co

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

programa regional cuya finalidad consistía en evitar la propagación de la Revolución Cubana (1959) que había decretado como primera medida la reforma agraria. Como recuerda Sergio Gómez (2018), desde sus orígenes en la conquista, la distribución de la tierra en la región ha sido profundamente desigual, fenómeno que ha tendido a profundizarse con el paso del tiempo. Sin embargo, la coyuntura cubana llevó a que, desde las instituciones multilaterales como la OEA y el BID, se organizaran instituciones y lineamientos para abordar los problemas agrarios cuya solución primordial pasaba por la realización de una reforma agraria.

De esta manera, Colombia se embarcó en el compromiso de implementar nuevamente una reforma agraria.² Más allá de la coyuntura internacional, desde 1958 una facción de las élites políticas consideraba la necesidad de implementar algunas reformas sociales que acompañaran el nuevo pacto de dominación bipartidista denominado como Frente Nacional.³ Como era de esperarse, el anuncio de reformar la estructura de la tierra no fue aceptada por todos los sectores políticos y económicos, entre ellos los terratenientes quienes desde finales del siglo XIX contaban con una organización gremial que les permitía actuar políticamente a pesar de afirmar públicamente y en repetidas ocasiones el carácter técnico de su agremiación: Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).

A pesar de las resistencias generadas por esta medida que parecía inevitable, el Estado en cabeza del ejecutivo, pero en especial los mandos medios, conservaron un mayor grado de autonomía frente a las presiones políticas de los terratenientes. Retomando la propuesta analítica sobre el Estado de Jessop (2014), el texto intenta abordar el entramado de relaciones y articulaciones diferenciales establecidas entre la organización gremial de los terratenientes, Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), y los distintos gobiernos de Colombia a propósito de la implementación de la reforma agraria de los años sesenta, intentando dar cuenta de la compleja relación existente entre la autonomía del poder ejecutivo (presidente y ministerio de agricultura), las políticas públicas y los terratenientes. Como proceso social, la reforma es abordada desde una parte de su ciclo vital, periodo que inicia en 1959 y que se extiende hasta fines de la década del setenta.

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 A mediados de la década del veinte y parte de la década del treinta hubo varios movimientos campesinos que presionaron por acceder a tierras aledañas a grandes latifundios, obteniendo una respuesta favorable por parte de fallos judiciales ante la falta de un cuerpo legal que ordenara la jurisprudencia en materia de tierras. Luego de 40 años de gobierno del Partido Conservador, en 1930 ganó las elecciones el Partido Liberal, el cual impulsó algunas medidas modernizadoras entre ellas la reforma agraria ley 200 de 1936.

³ Fue un acuerdo al que llegaron Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez, dos de los principales líderes de los centenarios Partido Liberal y Partido Conservador respectivamente. En un intento por dar solución al quiebre político-institucional ocurrido en los años cuarenta, conocido como La Violencia, ambos políticos sostuvieron un primer encuentro en Benidorm, España en 1956 en el que se manifestó la voluntad de poner término al conflicto y así poder recomponer la institucionalidad. Una segunda reunión con la que se selló el acuerdo del Frente Nacional se desarrolló en Benidorm, España en 1957. El acuerdo fue refrendado a través de un plebiscito en el que participaron por primera vez las mujeres, hecho que se torna paradójico puesto que se ampliaron las bases electorales para restringir la democracia.

Si se entiende que la reforma agraria constituyó un proceso social más amplio e implicó otros actores sociales, aquí se presenta solo una pequeña parte del mismo, donde interesa analizar las interacciones entre el Estado y los terratenientes agrupados en la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) tomando como fuente de análisis la Revista Nacional de Agricultura, el órgano principal de difusión de este gremio. El análisis tomará en consideración las relaciones establecidas con el poder ejecutivo, en 4 periodos gubernamentales: Guillermo León Valencia (1962-1966), Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), Misael Pastrana (1970-1974) y Alfonso López Michelsen (1974-1978). La decisión de segmentar el estudio por periodos presidenciales responde a dos situaciones: el marcado presidencialismo del país, por un lado, y por otro la posición estratégica de la SAC frente al poder ejecutivo dada la histórica relación de cercanía entre varias figuras presidenciales y la organización gremial.

Antecedentes

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, pero también como una política necesaria para evitar la expansión de la Revolución Cubana. La mayoría de las administraciones de la región asumió la reforma 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).

En Colombia, desde antes de que se firmara la APP, la dirigencia política había discutido nuevamente el problema del acceso a la tierra, entendiendo la íntima relación que esta había tenido con el fenómeno de La Violencia⁴ desencadenado en la década del cuarenta y que había derivado en el Frente Nacional; este fue un acuerdo al que llegaron los partidos políticos en un intento por dar solución al quiebre político-institucional ocurrido en los años cuarenta entre los centenarios Partido Liberal y Partido Conservador. El acuerdo consistió en un ejercicio de poder compartido a partir de la rotación de la presidencia entre uno y otro partido entre 1958 y 1974. Aunque el acuerdo permitió recomponer el pacto de dominación bipartidista, este no logró dar solución a la necesaria modernización política que también subyacía como una de las causas estructurales del fenómeno.

Aunque el pacto de dominación política permitió la vuelta a cierta normalidad institucional, el Frente Nacional supuso el cierre del universo político en tanto que otras expresiones políticas no pudieron participar de las elecciones presidenciales durante 16 años. Por otra parte, para garantizar el equilibrio entre ambos partidos, la burocracia y las instituciones debían estar conformadas por

⁴ No existe un consenso histórico sobre el inicio pues los conservadores, que recuerdan la persecución perpetrada por los liberales en los departamentos de Boyacá y Santander, sitúan el desencadenamiento de La Violencia en la década del treinta; para una facción de los campesinos, el origen se puede encontrar en las luchas agrarias de los años 1920 y para los liberales el origen se ubica mucho más atrás, cuando estaban privados del poder (Pecaut, 1987:553). Este fenómeno fue en parte la manifestación de las tensiones generadas por la necesidad de implementar cambios a nivel económico, político, social y cultural, cambios que, al no implementarse, se tradujeron en una revolución social frustrada (Fals et al, 1962), (Hobsbawm, 1968). Estas tensiones no fueron disipadas por medio de la creación de nuevas estructuras que dieran salida a los conflictos sociales, por el contrario, la respuesta del orden fue la revancha hacia las clases populares (Bejarano, 1984; Fals et al, 1962; Hobsbawm, 1968; Kalmanovitz, 2003). Aunque se le denomine como La Violencia, en realidad lo que hubo fue una proliferación de distintos conflictos sociales que guardan relación con la estructura agraria regional (Pecaut, 1987).

partes iguales entre liberales y conservadores, acuerdo que estancó una gran parte de las iniciativas reformadoras, pues ambos partidos debían ponerse de acuerdo para aprobar y tramitar cualquier política pública. En ese sentido, el acuerdo no solucionó una de las causas fundamentales del conflicto rural; esto es, la exclusión de facto de los sectores populares en el proceso de modernización política y social, la poca capacidad de institucionalización de los conflictos desatados por los cambios sociales,⁵ así como tampoco la presión campesina por la propiedad rural. Sin embargo, la amenaza de una nueva oleada de violencia seguía latente en varias zonas del país y una parte de la dirigencia política, especialmente los liberales, tuvieron que pensar en la necesidad de impulsar medidas preventivas y de rehabilitación.

De este modo, el primer gobierno del Frente Nacional, presidido por Alberto Lleras Camargo,⁶ aprobó una Ley de Colonización⁷ en la que se impulsaba la inversión del sector público y privado en este tipo de proyectos. La necesidad de dar una solución a los conflictos agrarios, reconocida por algunos sectores políticos y sociales del país coincidió con la APP. Aunque muchos de los programas de desarrollo no eran necesariamente el producto de procesos nacionales, la implementación de las reformas agrarias fue asumida en la mayoría de los países de forma autónoma por los Estados, los cuales 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).

Aunque la reforma agraria en Colombia no tuvo como objetivo resolver el problema estructural de la propiedad, pues tal objetivo implicaba de paso una reestructuración del Estado⁸ bajo un proceso social de mayor alcance, la medida contó con un respaldo público, pero también con el rechazo soterrado del gremio de propietarios que de forma permanente cuestionó y obstaculizó su implementación. Una vez anunciada la iniciativa, la SAC estableció comunicación con el gobierno liberal de Lleras Camargo (1958-1962) al que dirigió una carta expresando:

... tradicionalmente la SAC ha sido defensora del principio de propiedad privada como base insustituible de la república [...] La SAC cree que una reforma agraria es igualmente necesaria para que la propiedad privada desempeñe la función social que la

⁵ Por institucionalización se entienden los distintos mecanismos que un Estado puede desplegar para negociar las demandas de diferentes grupos sociales y así lograr reducir los conflictos y la violencia.

⁶ Entre sus políticas más importantes se encuentra la Ley 19 de 1958 que permitió la creación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), del Consejo Nacional de Política Económica, de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC).

⁷ Ley 20 de 1959.

⁸ Siguiendo la propuesta explicativa de Ingrid Bolívar (1999), Colombia es un Estado que no ha logrado la consolidación del monopolio de la fuerza física por: las escasas cadenas de vinculación social existentes en su territorio, por la tierra como forma fundamental de la propiedad, y por la existencia de espacios que permiten escapar de la autoridad central. De allí que el conflicto armado prevalezca en las áreas rurales, donde el control territorial es disputado por diversos grupos armados y de poder. 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 le son del todo exteriores, pues existe una relación estrecha entre estos (los poderes regionales) y el poder central, los cuales se apoyan mutuamente. En ese sentido, la reestructuración del Estado implicaba que éste se erigiera como un árbitro neutral de los conflictos sociales, pero también imponiendo su autoridad en todo el territorio superando las resistencias locales y regionales. Como afirma Fernán González (2014), para que exista un equilibrio del poder, tiene que existir un acuerdo entre lo nacional, regional y local, es decir que éste no depende exclusivamente del poder central del Estado.

constitución le señala para bien de sus propietarios y de los ciudadanos en general (RNA, 1959 c: 6).

Esta misiva era correlativa de otra que fue enviada en los mismos días al presidente de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes. La carta resultaba menos entusiasta que aquella enviada al presidente y manifestaba los reparos que la Junta Directiva de la organización le hacía al proyecto de reforma sobre las expropiaciones. De estas aseguraba: “Asunto de la mayor gravedad y que lesiona y casi podríamos decir que destruye el derecho real de propiedad y por lo tanto crea terrible incertidumbre entre todos los terratenientes de campo” (RNA, 1959 c: 11). La reforma agraria fue vista por varios sectores de la vida nacional como una necesidad para evitar; por otros, como una oportunidad para modernizar la economía y la sociedad en sintonía con los principios del discurso desarrollista.

Antes de su presentación al congreso, los partidos políticos, la Iglesia, las Fuerzas Armadas y varios sectores gremiales, entre ellos la SAC, constituyeron un Comité Nacional Agrario,⁹ que se encargó de analizar y modificar el proyecto del ejecutivo que finalmente fue presentado al Congreso Nacional y aprobado convirtiéndose en la ley 135 de 1961.¹⁰

Administración de Guillermo León Valencia (1963-1960)¹¹

Aunque pertenecía al Partido Conservador, el cual no había sido promotor de la reforma agraria, León Valencia encaró los compromisos asumidos por el Estado colombiano en el marco de la Alianza para el Progreso (APP), así como los derivados del Frente Nacional como solución a la Violencia. De esta manera su administración impulsó la creación INCORA¹² y se encargó de implementar otras medidas complementarias a la reforma en materia laboral e impositiva.

El impulso de la reforma contrastó con el tratamiento del conflicto social, pues el gobierno de Valencia adoptó varias medidas de corte autoritario para intentar disolver las denominadas

⁹ 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.

¹⁰ Aunque la ley fue sancionada, esta contó con múltiples obstáculos para su efectiva ejecución en los años posteriores, siendo la estrategia empleada por los opositores de la reforma, el apoyo formal de la misma pero la obstrucción de su aplicación.

¹¹ (1909-1971). Fue abogado, político e integrante del Partido Conservador. Durante su mandato se impulsó la creación de la Junta Monetaria y el Instituto Nacional de Radio y Televisión. Su gobierno presentó varias dificultades para sostener una política expansionista dada la baja del precio en los precios internacionales del café y la devaluación del peso. En materia fiscal su gobierno fue austero aunque aumentó el presupuesto destinado en educación y continuó con los planes de vivienda social.

¹² 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.

repúblicas independientes.¹³ Muchas de estas medidas contaron con el apoyo del gremio que, de forma recurrente, solicitaba “mano dura” frente al conflicto en el campo. Muestra de esta postura fue el pedido de instalar la pena de muerte. En la editorial de agosto de 1963 se afirmaba: “No nos arrepentimos de haber propugnado por la pena de muerte para los responsables de delitos atroces comprobados. La pena máxima produciría los efectos psicológicos que el país necesita” (RNA, 1963 g: 3). A su vez, propuso públicamente fortalecer la cooperación entre los civiles y las fuerzas del orden para garantizar el orden en las áreas rurales. Bajo la administración de León Valencia dos misivas fueron enviadas en ese sentido. La primera en 1964 en la que se proponía:

Estimular por todos los medios posibles tanto desde el sector oficial como desde el privado el ejercicio de legítima defensa instruyendo a los agricultores y ganaderos en general sobre el derecho a repeler a los antisociales para cuyo buen efecto debe facilitarse la adquisición y porte de armas a las gentes honestas (RNA, 1964 g: 8).

La segunda carta fue enviada en 1965 en la que se hizo más explícita la propuesta de cooperación:

[...] nos atrevemos a sugerirle al señor Presidente que anime desde su posición una beligerante campaña contra el crimen, en la que se vea y se aprecie la actuación de las autoridades y que se ordene a estas, propiciar, facilitar y recibir el concurso material de los compatriotas que estén resueltos a organizarse en defensa del derecho a la vida, del derecho a los bienes legítimos y del derecho a la libertad de trabajar” (RNA, 1965 a: 7).

La campaña sobre endurecer las acciones represivas alcanzó su cenit ante lo que se denominó la ola de secuestros extorsivos donde resultaron víctimas dos ex presidentes de la SAC: Pedro Bernal, el cual fue liberado luego del pago y el señor Oliverio Lara Borrero, que fuera asesinado en el marco de su rapto. Ante esta denominada nueva oleada de violencia, la organización solicitó públicamente la adopción del Estado de Sitio y la proscripción del comunismo: “El presidente Valencia había rechazado públicamente tal posibilidad, pero nuevos hechos reforzaron las solicitudes de diferentes gremios en el sentido de que el Estado de Sitio sea decretado” (RNA, 1965 a: 7). De las dos propuestas solamente la primera fue adoptada.¹⁴ Sobre la segunda, en una asamblea extraordinaria de directores agrarios de la SAC a la cual fueron invitados el presidente y el jefe de estado Mayor Conjunto Darío Santacruz, León Valencia dejó en claro su posición política: “En mi opinión, el problema no es colocar al comunismo fuera de la ley, fuera de la cual está desde que nació. El problema es meterlo dentro de la ley [...] Por eso no es muy acertado colocarlos fuera de la ley que viene a estimular tremendamente el clandestinaje y no nos va a dar la garantía” (RNA, 1965 e: 1969).

¹³ Fue el término con el cual el senador Álvaro Gómez Hurtado (hijo de Laureano Gómez), denominó a las zonas donde el movimiento agrario se encontraba bajo la tutela de exguerrilleros comunistas, en territorios donde el gobierno central no tenía ningún tipo de control: Marquetalia, Riochiquito, el Pato, Guayabero, Sumapaz, el Ariari y un foco del Movimiento Estudiantil Campesino (MOEC). El bombardeo a Marquetalia marcó el inicio del periodo denominado por Palacios y Safford (2002) como Conflicto Armado.

¹⁴ Fue decretado el 21 de mayo de 1965 por medio del decreto 1288 que se extendió hasta 1968.

En materia de seguridad, las relaciones con el gobierno fueron de una gran cercanía, no obstante, cuando este accionó otras medidas complementarias a la reforma, se presentaron varios episodios de crítica aguda. Para empezar, la SAC demandó los decretos que reglamentaron la ley¹⁵ argumentando: “[...] 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:3).

A su vez, la SAC denunció en repetidas ocasiones ante el presidente la supuesta mala praxis del INCORA, organismo con el que se mantuvo una acérrima oposición y una confrontación abierta y permanente hasta su disolución. Esta actitud contrasta con el trato hacia los jefes de la cartera de agricultura, a quienes nunca se atacó frontalmente salvo en los últimos meses de la administración de Valencia, cuando se anunciaron medidas tributarias para los propietarios de tierras y la aprobación de varias disposiciones laborales. De este modo, el anuncio del ministro de Hacienda de crear un impuesto de renta presuntiva,¹⁶ generó la indignación gremial, la cual dedicó varios artículos no solo a criticar la medida sino también al gobierno. Por ejemplo, en la entrega de marzo de 1965 se afirmaba: “La fama de malos pagadores públicos gravita sobre el mundo agrícola colombiano con fuerza apenas si superada por el desestimulo en todas sus formas. Difícilmente cualquier otro sector económico contribuye tan generosamente al tesoro nacional como el agrícola” (RNA, 1965 c: 5).

La presión de diversos sectores sobre los planes tributarios del gobierno llevó a que dimitiera el ministro de Hacienda Hernando Durán Dussan. Pero la crítica no paró ahí, en julio del mismo año, la SAC se sumó a otros gremios para enviar una carta al presidente en la que solicitaron “nombrar un nuevo gabinete que tenga cierta permanencia y que se elabore un plan coherente y definitivo y que se lleve a la práctica, sea en virtud de leyes o en virtud de las facultades de que está investido por razones del Estado de sitio” (RNA, 1965 g:13). Sin embargo, la respuesta del gobierno fue ambivalente frente a los pedidos de la SAC. Por un lado, se promulgó el Decreto 3398 de 1965¹⁷ que permitió la cooperación entre las fuerzas armadas y civiles en las tareas de defensa nacional, permitiendo el uso de bienes privados para este objetivo como lo había requerido el gremio. Sin embargo, haciendo uso de los extrapoderes de esta figura, León Valencia reformó el Código Sustantivo del Trabajo, ampliando los derechos laborales tanto de los trabajadores urbanos como del campo. Sobre esta modificación imprevista, la SAC afirmó:

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: 5).

¹⁵ 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.

¹⁶ Es la renta que se presume será producida por un patrimonio determinado. El impuesto propuesto se proyectaba sobre un 6%.

¹⁷ Se convirtió en la Ley 48 de 1968

Llama la atención que frente a los cambios laborales que se venían proponiendo, el ex presidente Alberto Lleras, el mismo que había impulsado la reforma agraria manifestó: “Hace 3 generaciones en América Latina nuestros abuelos se levantaban antes que el sol [...] Somos una generación de trabajadores que no se enriqueció jamás pero tenemos hábitos de ricos.” Esta actitud del gobierno terminó de enrarecer las relaciones entre el gremio y el poder ejecutivo, de allí la insistencia de la SAC en las elecciones de 1966 sobre saber “votar bien”.

Se puede concluir frente a la gestión de León Valencia que, frente a algunas políticas relacionadas con el primer impulso de la reforma, la creación de instituciones y burocracia competente, así como otras de carácter social, se pudo mantener cierta autonomía a pesar del desencuentro y oposición de los terratenientes. Esta situación respondió más a la lógica de seguir los compromisos adquiridos nacional e internacionalmente, en un contexto político e institucional que continuaba siendo frágil, que a una convicción personal. Por eso, las medidas de impulso de la reforma contrastan con el tratamiento represivo de la conflictividad social que derivó en el surgimiento de guerrillas campesinas¹⁸ que incorporaron en sus exigencias la reforma agraria.

Administración de Alberto Lleras Restrepo (1966-1970)

Desde antes que finalizara la presidencia Guillermo León Valencia, la SAC venía perfilando a Carlos Lleras Restrepo¹⁹ como el candidato presidencial idóneo para la coyuntura que atravesaba el país. De manera paradójica, el senador que más había defendido la reforma agraria era para el gremio la mejor opción para ocupar la primera magistratura. En el marco del XIII Congreso Agrario realizado en diciembre de 1965, Lleras pronunció un discurso en el que explicaba su visión sobre el problema agrario, la cual no se correspondía con los intereses del gremio; sin embargo, a lo largo de 1966 se reprodujeron múltiples artículos en los que se planteaba la necesidad de elegir bien:

El único remedio a esta malhadada y conocida situación, que de crónica tiende a agravarse día a día, depende de la responsable y beligerante conducta de los electores para intervenir especialmente en la escogencia del próximo presidente de la república. Equivocarnos sería un acto de suicidio colectivo (RNA, 1966 a: 2).

Lleras Restrepo fue elegido presidente en 1966 y su programa de gobierno buscó impulsar nuevamente las reformas sociales²⁰ necesarias entre ellas la reforma agraria para la cual presentó

¹⁸ Véase El programa agrario de los guerrilleros. Disponible en http://www.archivochile.com/América_latina/Doc_paises_al/Co/farc/al_farc0007.pdf

¹⁹ (1908-1944). Fue abogado y político liberal. Empezó su trayectoria política en los años 20, siendo participe en algunos cargos durante el intento de modernización de la denominada República Liberal (1928-1946) de la década de 1930. Como funcionario participó de las primeras conferencias internacionales de la ONU. Una vez terminó su mandato fue nombrado presidente de la Comisión de Reforma Agraria por la FAO y luego consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

²⁰ Su proyecto político tenía un marcado corte Keynesiano, de allí que intentó fortalecer el papel del Estado en el ordenamiento de la economía. Una primera medida fue la creación de un Estatuto Cambiario, que permitiera ordenar el sector externo y controlar la tasa de cambio. Asimismo, se creó un fondo de promoción de exportaciones asociado al Banco de la República (PROEXPO). Algunas de sus políticas fueron posibles por la reforma constitucional, la cual a grandes rasgos le permitió fortalecer los mecanismos de intervención estatal pero acentuando el rol del poder ejecutivo en la dirección de la economía. Por otra parte, estableció la obligatoriedad de presentar un Plan General de

un nuevo proyecto de ley²¹ en busca de agilizar las titulaciones de tierras a campesinos por medio de la modificación del INCORA y los trámites expropiatorios. Asimismo, Lleras intentó ir más allá en las transformaciones de las relaciones del trabajo. De este modo siguiendo los lineamientos de la FAO y la CEPAL, penalizó las relaciones entre propietarios y arrendatarios o aparceros. El nuevo propósito de la reforma buscó convertir a este tipo de campesinos en propietarios. Otro punto discordante fue frente a la forma de pago de las expropiaciones, las cuales en concepto de la SAC debía ser de un 40% inicial de contado, así como los cambios en la sanción de expropiación que ahora recaía sobre el ministro de Agricultura y no sobre el presidente. Frente a esta nueva situación, en el Congreso Agrario Extraordinario de 1967 la SAC propuso sin respuesta favorable:

dotar de tierras a los empresarios agrícolas cuya actividad permanente es el trabajo rural [...] Resulta incuestionable que al tiempo que se realiza la reforma social agraria se defienda al productor eficiente, sea propietario o arrendatario para estimular nuevas inversiones en el sector agropecuario (RNA, 1967 d: 11).

Además de las modificaciones a la reforma, el presidente Lleras consideró que otra variable importante para agilizar las transformaciones pasaba por crear una organización campesina fuerte²² que estuviera adscrita al Ministerio de Agricultura y que viabilizara la aplicación de la reforma agraria, que mejorara la comercialización de los productos agrícolas y la transformación del mundo rural. Amparado en el principio de que toda política de cambio social requiere de la participación del pueblo, el gobierno nacional ordenó la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)²³ por medio del decreto 755 de 1967.

El gobierno proyectaba que la ANUC estaría conformada por al menos 500.000 campesinos los cuales a su vez se organizarían a nivel local. Frente a la organización de los campesinos, 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 “campesinos” en un intento por preservar, al menos de nombre, la legítima representación de todos los sectores agrarios incluyendo el campesino.

En la celebración del primer congreso de la ANUC, la SAC fue invitada a participar del evento. En la carta de invitación, los usuarios campesinos plantearon abiertamente la existencia de diferencias frente a la redistribución de la tierra y la reforma agraria. Las discrepancias irreconciliables entre ambas organizaciones fueron aumentando, en especial cuando los

Desarrollo con presupuestos anuales. Bajo su mandato se crearon nuevos institutos descentralizados existentes en la actualidad como: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Instituto de Fomento de la Educación Superior (ICETEX). Bajo su administración surgió la Guerrilla maoísta del EPL, al tiempo que las FARC y el ELN seguían organizándose a nivel nacional.

²¹ Se convirtió en la Ley 1 de 1968.

²² Fue creada por el Decreto 755 de 1967 del gobierno nacional y puesta a andar por la Resolución 61 del 7 de febrero de 1968 del Ministerio de Agricultura.

²³ Fue la primera organización campesina a nivel nacional que aunque creada e impulsada desde el Estado, logró imprimirle otro dinamismo a la reforma agraria hasta su división bajo el mandato de Misael Pastrana, cuando se escinde en dos corrientes: una que siguió las directrices institucionales (Línea Armenia) y otra que promovió las invasiones de tierras (Línea Sincelejo). El ala más radical como recuerda Touraine (1989), se siguió atomizando por la incidencia de algunos intelectuales y el ala institucional cesó sus demandas una vez que las tierras entregadas por el INCORA fueron otorgadas.

campesinos comenzaron a realizar tomas de tierras para presionar la titulación y adjudicación de propiedades.

La SAC envió una carta al presidente de la república en la cual insinuaba la complicidad de la ANUC con el INCORA y el aumento de las tomas de tierra: “Con todo respeto, pero con sensatez y energía denunciaremos 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.” (RNA, 1970K: 4). Aunque el gobierno emitió un concepto desfavorable y condenatorio de las invasiones, estas continuarían los años siguientes aumentando la presión por la reforma y la radicalización de la SAC en torno a las soluciones para garantizar la seguridad de la propiedad privada.

Desde que fue creado el INCORA, la SAC atacó de forma permanente a sus funcionarios y técnicos. Esta actitud se distanciaba del trato que en general se sostenía con los ministros de la cartera; es decir, la confrontación y acciones de mala propaganda se enfocaron en los niveles intermedios del Estado, mientras que se privilegió el lobby con las esferas altas a través de invitaciones a los eventos importantes del gremio como sus congresos, seminarios y eventos de conmemoración, los cuales se detallan en la revista. Hacia finales del mandato de Lleras Restrepo, la SAC inició una campaña mediática para hacer un balance de los 8 años de gestión del INCORA en cuanto a los resultados y costos que había representado para la nación su existencia.

Se puede concluir frente a la gestión de Carlos Lleras que: aunque este intentó agilizar las reformas y realizó rediseños institucionales y jurídicos para impulsar transformaciones agrarias, sus esfuerzos fueron insuficientes tanto por factores coyunturales como estructurales. Por un lado, las restricciones propias del Frente Nacional y la obligación de negociar con el Partido Conservador y otros sectores todas las políticas; por otro, la violencia política como telón de fondo de su gestión con episodios como el cierre de la Universidad Nacional de Colombia y el tratamiento militar a las nacientes insurgencias. Durante su mandato, el decreto de Guillermo León Valencia que habilitó la cooperación de civiles y las fuerzas armadas adquirió rango de ley.

Administración de Misael Pastrana Borrero (1970-1974)²⁴

A fines de la década del sesenta, varias publicaciones²⁵ abonaron el terreno para lo que sería un cambio en el paradigma agrario que prescindiría de las grandes transformaciones en la estructura agraria y que comenzaría a ser adoptado por las siguientes administraciones. La nueva administración accedió a realizar el balance de la gestión del INCORA, por lo que estableció una Comisión de Estudios para evaluar la gestión del organismo y determinar si era necesario restarle algunas tareas para que se concentrará exclusivamente a la distribución de tierras. A su vez, las

²⁴ (1923-1997). Fue abogado, periodista del Partido Conservador. Su mandato contrastó con el espíritu conservador de Lleras, hecho que se evidenció en el freno a la reforma agraria aunque implementó otras medidas sociales como la ampliación del régimen de pensiones para viudos e hijos huérfanos. Nacionalizó el Banco de la República y en materia económica hubo un aumento del empleo gracias a la actividad industrial. En materia de conflicto armado, enfrentó el surgimiento de la guerrilla urbana del M-19, el fortalecimiento de las FARC a nivel nacional y el aumento de la capacidad operativa del ELN.

²⁵ 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.

presiones de los campesinos agrupados en la ANUC reforzaron las propuestas en materia de seguridad y el descontento con el instituto.

El informe de la comisión evaluadora fue interpretado de diferentes maneras. Para la SAC, este corroboraba algunas de sus tesis como la extracción de tierras productivas por parte del INCORA, la falta de estadísticas y el desequilibrio entre inversión y resultados (RNA, 1971 d). Sin embargo, uno de los miembros de dicha comisión aseguró “no se trata de un balance de realizaciones o de fallas de su ejecución hasta el momento, sino de darle un respaldo de política para lo que falta de aquí en adelante” (El Tiempo, 16 de enero 1971).

Más allá de las interpretaciones sobre el informe, lo cierto es que el gerente del INCORA, Carlos Villamil Chaux, que en repetidas ocasiones se había manifestado públicamente en contra de los latifundistas, fue removido de su cargo y al instituto le fueron retiradas algunas funciones que terminaron siendo asumidas por otras entidades gubernamentales. Estos dos hechos fueron vistos como una victoria parcial por parte de la SAC. El revés político que representó el informe llevó al gobierno a cambiar al ministro de Agricultura en agosto de 1971 y anunciar nuevas modificaciones a la reforma agraria. En reemplazo de Emilio Valderrama, la cartera fue ocupada 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 entre 1946-1950.

El nuevo ministro trazó una política distinta para el agro. La reforma agraria dejó de ser una prioridad, para dar lugar a debates sobre capitalización y fortalecimiento del crédito. 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 el objetivo principal de la nueva política que adoptó el ministerio.

En enero de 1972, el ministro de Agricultura se reunió con una comisión del congreso en la búsqueda de generar acuerdos para las enmiendas a la reforma agraria, dada la existencia de un proyecto del gobierno y otro de los congresistas. Las reuniones buscaron conciliar los dos proyectos de ley para reformar la ley 135 de 1961 y la ley 1 de 1968. Según el diario *El Tiempo*, el gobierno buscaba agilizar la implementación de la reforma a partir de la redefinición del concepto de tierras adecuadamente explotadas y la reducción de las colonizaciones. Por su parte, la comisión parlamentaria pretendía dar garantías a los productores y buscar mecanismos de promoción de la empresa rural.

Finalmente, el acuerdo denominado Pacto de Chicoral se tradujo en modificaciones en torno al criterio de explotación, donde se aceptaron cultivos de pastos, bosques naturales y artificiales y ganadería en general como pruebas suficientes de producción. Por otra parte, se aceptó el alegato de la SAC para considerar como aceptable el haber tenido el mínimo de productividad durante los últimos 3 años, y también la aceptación de pruebas que demostraran la inversión en cultivos de tardío rendimiento, aunque todavía no tuvieran comercialización (El Tiempo, 8 de enero de 1972).

La renta presuntiva fue otro criterio donde se estableció un único pago del 10%. Para la agricultura no mecanizable, el impuesto sería el 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 para quienes tuvieran un patrimonio inferior al realmente poseído antes del 31 de diciembre de 1970, eximiéndolos de sanciones penales y administrativas. Sobre el derecho de exclusión²⁶, se acordó que este 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. Todas estas modificaciones fueron finalmente incorporadas en la ley 4 de 1937.

En el marco de sus 100 años de existencia, la SAC organizó varias actividades entre 1972 y 1973. Entre ellas se destacó un Foro denominado “El futuro está en el campo” al que fueron invitados varias personalidades de la vida política como Alfonso López Michelsen y Álvaro Gómez Hurtado, así como las fuerzas armadas y policiales. Del foro se concluyó que era necesario reorientar la política de desarrollo para que el sector rural vuelva a tener primacía y no la industria. López Michelsen afirmó: “La desigualdad en el ingreso de los colombianos tiene su origen en la desigualdad entre el ingreso industrial y el ingreso agrícola, más que en la inequitativa distribución de la tierra.” (RNA, 1972 j: 41). Mientras que Gómez Hurtado aseveraba: “Lo primero será volver a nacionalizar el tema agropecuario. El problema y sus soluciones deben ser considerados como propios para todos los colombianos.” (RNA, 1972 j: 41). Aunque con algunas diferencias en torno al rol del Estado, la empresa y la orientación de la política agrícola, el foro evidenció una pérdida del respaldo político que la reforma agraria había tenido hasta 1970.

Una situación bisagra que refleja la influencia del gremio durante la administración Pastrana fue el cambio en la propuesta del manejo de la empresa COMEGAN, creada por el decreto 559 de 1974 que sería gerenciada por el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA). El decreto avaló la intermediación estatal en el comercio de carne a partir de la creación de la empresa mixta para la gestión y entrega de los cupos de exportación. Esta medida fue vista como un atentado contra la empresa privada, despertando una gran inquietud el sector ganadero pues “La empresa de economía mixta fue creada sin que los ganaderos hubieran sido consultados, ni tampoco los exportadores, a pesar de que el ministerio conoce los esfuerzos y programas de inversiones hechos en el matadero de Medellín y la colaboración prestada al gobierno nacional.” (RNA, 1975 e: 15). La reacción del sector no se hizo esperar y se convocó la realización del IX Congreso Ganadero, donde participaron 20 ganaderos quienes negociaron directamente con el ministro la modificación del decreto 559 para facilitar la venta de las acciones totales de COMEGAN, es decir que logró revertir en su totalidad esta iniciativa estatal que duró menos de un mes desde su puesta en vigencia.

Al igual que en el término de la gestión de León Valencia, el gobierno de Pastrana sufrió varios desencuentros con el gremio. Un mes antes de salir, el gobierno promulgó un decreto para la reducción del área de reserva²⁷ de 100 a 30 hectáreas, permitiendo la constitución de fundos intermedios y escalonados de acuerdo a las condiciones del suelo, así como nuevos criterios para clasificar la productividad y eficiencia. Es decir, el gobierno intentó revertir lo acordado en el pacto de Chicoral. Frente a la primera medida la sociedad declaró:

Los decretos son confusos, irreales y desestimulantes e injustos para con los productores rurales [...] Desde ahora responsabilizamos al gobierno de la escasez de

²⁶ La cantidad de hectáreas que podía conservar un agricultor luego de un proceso de expropiación.

²⁷ Decreto 1368 de 1974 y derogado por la Ley 160 de 1994.

alimentos y de materias primas que se presente a la nueva administración, la cual afrontará sus consecuencias negativas (RNA, 1974 g: 7).

De igual manera sucedió con el decreto sobre eficiencia,²⁸ el cual determinó como medida de referencia la capacidad productiva del suelo por región tomando como base mínima el 80% de la producción por producto de los 3 años anteriores. Frente a esta otra medida el gremio afirmó:

Suponemos que el gobierno debió tener razones muy poderosas para haber excedido en las postrimerías de su mandato, los decretos agrarios que acaban de ser publicados [...] Pensamos honestamente que tal vez hubiera sido mejor que los decretos no se hubiesen dictado porque lo cierto es que el país ha disfrutado durante el último año de paz agraria. De una paz que logró infundir confianza en agricultores y ganaderos y que ha permitido por lo mismo incrementar la producción (Op. cit: 12).

La molestia generada por los decretos no trascendió porque el cambio de gobierno le trajo al gremio otra victoria en su camino por incidir en la reforma agraria.

Administración de Alfonso López Michelsen (1974-1978)²⁹

La administración de López Michelsen nombró en la cartera de agricultura a Rafael Pardo Buelvas,³⁰ quien había sido presidente de la SAC en 1972. El hecho fue bien recibido por la organización, la cual se vio beneficiada con dos leyes puntuales. La primera fue la nueva ley de aparcería³¹ o ley 6 de 1975 presentada por el propio ministro, pero solicitada durante los meses anteriores por la SAC que había pedido: “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). Luego de aprobada la ley, la SAC afirmó en un artículo titulado “Bien recibida la ley de aparcería” que:

...viene a llenar un vacío de institución jurídica para darle lugar a un sistema de explotación conjunta, de colaboración entre los propietarios de fincas rurales, que por una u otra razón no pueden explotar su predio y personas que desean y pueden hacerlo ordinariamente por tener la maquinaria, equipo y recursos financieros suficiente (RNA, 1975a: 18).

²⁸ Decreto 1369 de 1974, fue derogado por el Decreto 2882 de 1977.

²⁹ (1913-2007). Abogado y político colombiano del Partido Liberal. Su gobierno enfrentó la complejización del conflicto social y armado. Por un lado las 4 guerrillas aumentaron su capacidad operativa gracias a varios procesos de reorganización y apareció la guerrilla Movimiento de Autodefensa Obrera que años más tarde asesinaría a su Ministro de Agricultura. Por otra parte, en las ciudades aumentaron las manifestaciones de descontento frente a la política económica dado el panorama de inflación, produciéndose el gran Paro Cívico Nacional de 1977 el cual fue respondido con represión ante una posible insurrección. En su gobierno sucedió la primera bonanza marimbera la cual estuvo acompañada del escándalo de la Ventanilla Sinistra, que según investigaciones de prensa, permitió las primeras grandes operaciones de lavado de activos, las cuales superaron considerablemente las divisas generadas por el café.

³⁰ (1928-1978). Fue asesinado por la guerrilla urbana Autodefensa Obrera por su actuación durante el Paro Cívico de 1977 en el que tuvo participación la ANUC y los sindicatos más importantes del país.

³¹ La aparcería es una forma de 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.

La política de López Michelsen tuvo un giro en términos discursivos a partir de la implementación de un Plan Integrado de Desarrollo donde estaba contemplada la reforma agraria pero no como una medida urgente ni estratégica. De este modo, el gobierno privilegió la inversión en tecnología, la expansión del crédito y algunos programas dirigidos a comunidades campesinas con un impacto a nivel local. No obstante, frente a la reforma el el ministro de Agricultura afirmaba:

Lo que sí hemos hecho es quitarle ese tono fanfarrón y demagógico de que se había revestido el proceso que no arrojó los beneficios reales que la algarabía hacía presumir y que evitará los prejuicios que una permanente agitación representan para el normal discurrir de la vida campesina” (RNA, 1975 f: 22).

Aunque públicamente la SAC siguió afirmándose como defensora de la reforma agraria, esta continuó con su estrategia de presentar algunas notas de protesta frente a las menguadas actividades que todavía seguía adelantando el INCORA. La actuación que tal vez generó más discordia con la administración de turno fue aquella sobre la nueva definición de los instrumentos de calificación de la productividad y frente a algunos proyectos de parcelación del INCORA en algunos departamentos. Sobre este último punto, la organización le envió una carta al propio presidente sugiriendo una intervención en la institución para revertir el proyecto de parcelaciones en el departamento del Tolima que según la SAC afectaría fundos altamente productivos. La respuesta del presidente a la carta enviada fue la siguiente:

El gobierno nacional no puede poner a la fuerza pública a amparar la propiedad privada haciendo caso omiso de la medalla que permite por las vías legales adelantar programas de parcelación [...] como presidente siempre estaré dispuesto a prestar oídos a sus observaciones y atender sus reclamos pero igualmente es mi deber atender dentro de la ley voces de otros sectores [...] Si existe razón legal para la revocación de la medida adoptada, estoy seguro de que tanto por la vía gubernativa como contenciosa su reclamo encontrará eco si de lo que se trata es reconsiderar las políticas del INCORA por la sola voluntad del jefe de Estado. Deploro no poder complacerles por cuánto que ello contraría el principio cuya implementación he venido luchando depositar mi confianza en aquellas instituciones creadas y reguladas según ciertas notas para revestir de carácter impersonal y abstracto de las determinaciones del Estado (RNA, 1976 b:10).

El proyecto de parcelación, sumado a la modificación de la composición de la Junta Directiva de la Caja Agraria en la que la SAC dejó de ser integrante, generó la enemistad con el ministro de Agricultura y ex socio del gremio al que le dedicaron varios artículos en la revista. Por ejemplo, la editorial de marzo de 1976 titulaba “El Ministro no responde” argumentando en el contenido que “En vez de las explicaciones obviamente claras y meditadas que solicitamos, el ministro de Agricultura se acogió a un lenguaje irascible y de toque pendenciero para ocultar la ausencia de justificaciones válidas para los rumbos que quiere dar a la Reforma Agraria.” (RNA, 1976 c: 7).

Al tiempo que la reforma seguía vigente pero con un carácter más formal que práctico; es decir, sin dar solución al problema de la tierra, y sumado a esto la falta de soluciones no represivas para resolver los conflictos sociales, el cierre del universo político que multiplicó los grupos armados y la inexistencia de condiciones y recursos para la explotación eficiente de la tierra por

parte de los campesinos, fue configurando una nueva economía³² para los campesinos, la cual se apoyó en la violencia pública y privada como impulsora de ciclos de colonización de la frontera agrícola³³ en regiones que cada vez se apartaron más del poder central con el consecuente control privado de los territorios.

Para finales de la administración, la reforma agraria ya había perdido el dinamismo de los años anteriores, en parte por el cambio de paradigma que privilegiaba otro tipo de políticas agrícolas como la revolución verde y la paulatina liberación de algunos precios, en parte por las constantes discusiones políticas sobre la reforma, las protestas de los gremios a las iniciativas gubernamentales para la aplicación y profundización de la ley por la permeabilidad de algunas administraciones que terminaron por ceder frente a algunos requerimientos de los propietarios de la tierra, pero sobre todo porque esta no podía dar solución a problemas estructurales que remiten a la formación estatal, la cuestión agraria y los poderes regionales.

Conclusiones

A lo largo del texto se presentaron algunos de los momentos políticos más importantes entre la SAC y las distintas administraciones que adelantaron la reforma agraria en Colombia. De acuerdo al curso que siguió la política, el mayor impulso de la reforma agraria estuvo atado a la vigencia de los distintos paradigmas dominantes del desarrollo capitalista. En la reconstrucción histórica es claro el quiebre ocurrido en la década de los setenta cuando las políticas públicas comenzaron a integrar otros paradigmas en los que no resultaba problemática la estructura de propiedad de la tierra, y en los que la industrialización como vía principal para el desarrollo había perdido credibilidad y respaldo político a nivel internacional.

Sin embargo, se observa que, durante el periodo de mayor dinamismo de la reforma, el Estado colombiano alcanzó en distintas coyunturas cierto grado de autonomía, hecho que se tradujo en algunos desencuentros con la SAC, que fue siempre reactiva a los cambios en el mundo rural. De acuerdo a la administración de turno, el Estado en cabeza del poder ejecutivo alcanzó un mayor grado de independencia frente a las demandas del gremio, como se evidenció en la administración de Guillermo León Valencia (1962-1966) con la creación del INCORA y algunas medidas laborales, y en la de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) con la reforma a la ley y la creación de la ANUC, en un intento de organizar a los campesinos para contar con más respaldo político de este sector beneficiario.

Por otra parte, la administración de Misael Pastrana (1970-1974) fue la más proclive a atender las demandas de los terratenientes, aunque al final de su mandato intentó de forma contradictoria revertir parte de las concesiones realizadas. De todas las administraciones analizadas fue la que presentó un menor grado de autonomía. Finalmente, el mandato de Alfonso López Michelsen (1974-1978) presentó otra propuesta política para el campo, amparada en nuevos discursos del

³² En el periodo de López Michelsen se dió la llamada bonanza marimbera. Esta se desarrolló en el norte del país, en especial en el departamento fronterizo de la Guajira, zona limítrofe con Venezuela y en el que existían condiciones para el tráfico ilegal. Para 1974 al menos el 80% de los cultivos del departamento eran de cannabis. Aunque este mercado fracasó hacia la década de los ochenta, el mismo aceitó mecanismos y abrió las puertas para otros cultivos de uso ilícito.

³³ Darío Fajardo (1993) caracterizó este ciclo como colonización-conflicto-migración-colonización

desarrollo que no contemplaban la propiedad sobre la tierra como un factor problemático. Aunque mantuvo la ley e incluso el INCORA siguió interviniendo predios y otorgando títulos de propiedad a campesinos, la problematización desde el Estado, así como la formulación de soluciones se fueron corriendo de eje.

Aunque el poder ejecutivo fue más o menos receptivo a los pedidos de la SAC, el Estado en sus niveles intermedios; es decir, en organismos como el INCORA e incluso a través de funcionarios del Ministerio de Agricultura cuando no de los propios ministros, mantuvieron cierto margen de independencia frente a la presión política del gremio. La campaña permanente en contra de estas esferas del Estado da cuenta que, aunque dependientes de las disposiciones del ministerio, podían tener un criterio ciertamente técnico, contrario al político de los terratenientes para los que era más fácil tratar de incidir en las esferas altas del poder ejecutivo. Igualmente, la existencia de una ley de reforma agraria y de cierta burocracia agrupada en el INCORA, dejó cierto margen de operancia legal y práctica al Estado, de allí que a pesar de casos de puerta giratoria y de gran presión política, las disposiciones estatales no estuvieron siempre acordes a los deseos de los terratenientes.

En ese sentido, aunque la reforma agraria resultó en un balance histórico débil como proceso de transformación social, pero también como mecanismo de acceso a la tierra para los sectores campesinos, esto no significó que el Estado no presentara cierta autonomía. La misma varió según las prioridades políticas de las administraciones y también según la esfera afectada, siendo los niveles intermedios y técnicos aquellos que se mantuvieron más refractarios a la presión política de la SAC.

Bibliografía

Amézquita Zárate, Pascual (2017): “Un éxito del intervencionismo: el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (Colombia, 1966-1970)”, *Tzintzun. Revista de estudios históricos*, N° 65, pp. 235-259.

Bejarano, Jesús Antonio (1984): Campesinado y luchas agrarias en Colombia. En González, C. P. (1984). *Historia política de los campesinos latinoamericanos*, vol 3., Siglo XXI, México, pp. 59-61.

Bolívar, Ingrid (1999): “Sociedad y Estado: la configuración del monopolio de la violencia”, *Revista Controversia*, 175, pp.12-39.

Caballero Argáez, Carlos (2009): “La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX”, *Revista de estudios sociales*, 33, pp. 91-102.

Dávila Ladrón de Guevara, Andrés (2002): *Democracia pactada: El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia*, Institut français d'études andines, Lima.

Fajardo, Darío (1993): *Espacio y sociedad: formación de las regiones agrarias en Colombia*, Corporación Colombiana para la Amazonia-Araraucara, Bogotá.

Fals, Orlando, Guzmán, Germán, y Umaña, Eduardo (1962): *La violencia en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

García, Antonio (1970): *Dinámica de las reformas agrarias en América Latina*, La oveja negra, Bogotá.

García, Antonio (1973): *Sociología de la reforma agraria en América Latina*, Ediciones Cruz del Sur, Bogotá.

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

Hobsbawm, Eric. (1968). *Rebeldes primitivos: estudio sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales en los siglos XIX y XX*, Ariel, Buenos Aires.

Jessop, Bob (2014): “El Estado y el poder”, *Utopía y praxis latinoamericana*, Vol. 19, N° 66, pp. 19-35.

Kalmanovitz, Salomón (2003): *Economía y nación: una breve historia de Colombia*, Editorial Norma, Bogota.

O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar (1995): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Redes*, Vol. 2, N° 4, pp. 99-128.

Oszlak, Oscar (2016): *La trama oculta del poder: Reforma agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos, 1958-1973*, lom Ediciones, Santiago de Chile.

Palacios, Marco y Safford, Frank (2002): *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida: su historia*, Editorial Norma, Bogotá.

Pécaut, Daniel (2001): *Orden y violencia: evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*, Editorial Norma, Bogotá.

Skocpol, Theda (1985): “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the state back in*, University Press, Cambridge, pp. 3-37.

Touraine, Alain y Armiño, Mauro (1989): *América Latina: política y sociedad*, Vol. 89, Espasa-Calpe, Madrid.

Fuentes

Revista Nacional de Agricultura (Colombia, 1960-1980).

Diario El Tiempo (Colombia, 1960-1980).