

PROYECTO COOPERATIVO DE INVESTIGACION SOBRE TECNOLOGIA AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA "PROTAAL"

PLANES DE DESARROLLO Y POLITICA AGRARIA EN COLOMBIA DURANTE EL PERIODO 1940 - 1978

Astrid Martínez



IICA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

SUBDIRECCION GENERAL ADJUNTA DE DESARROLLO RURAL



IICA
PA.324

ACRINTER 9CRIS

SA
RECEIVED
[RECEBIDO]

RECEBIDO

00000441

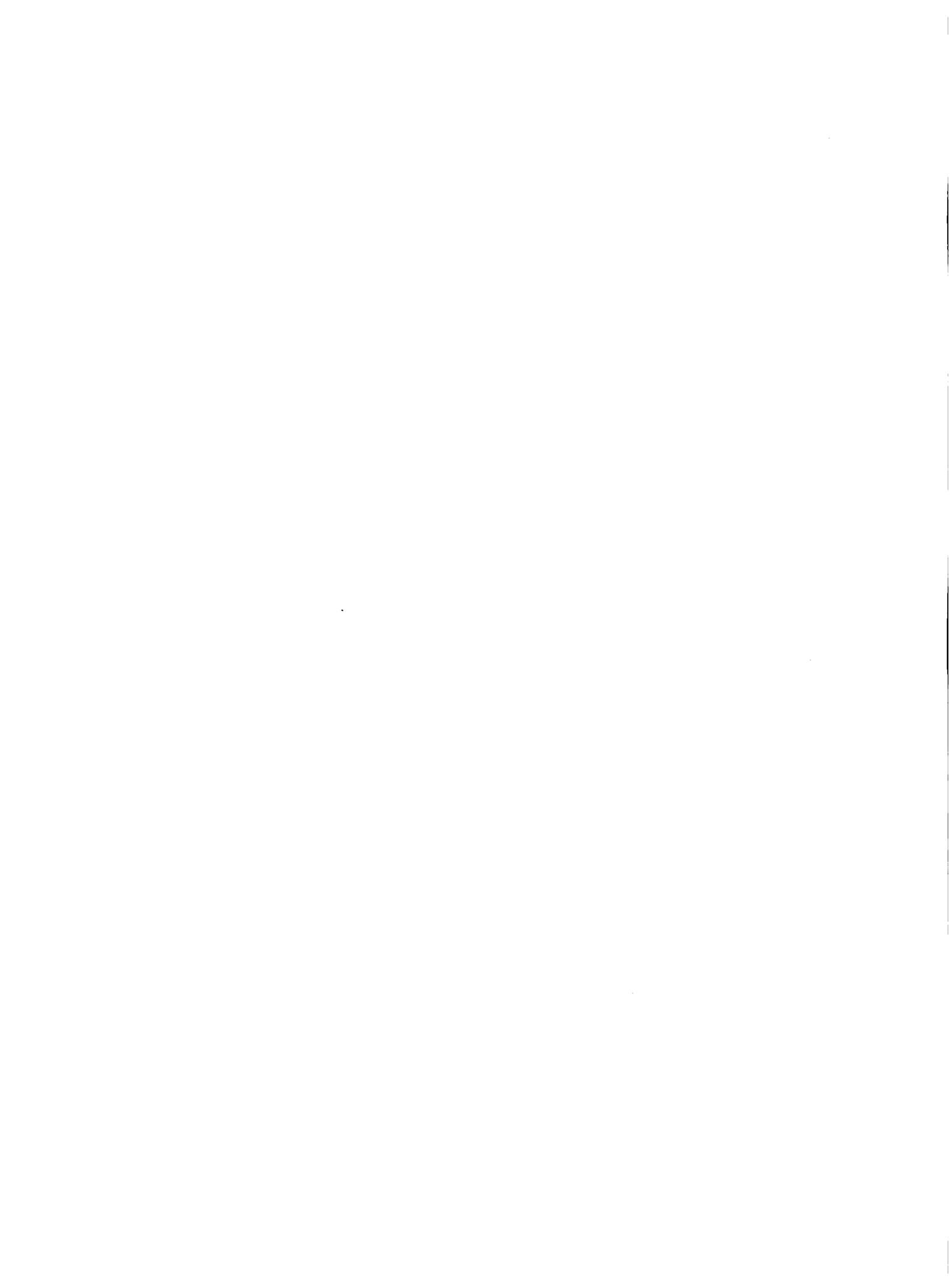
PROYECTO COOPERATIVO DE INVESTIGACION SOBRE TECNOLOGIA
AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA (PROTAAL)

PLANES DE DESARROLLO Y POLITICA AGRARIA EN
COLOMBIA DURANTE EL PERIODO 1940-1978

Astrid Martínez

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
SUBDIRECCION GENERAL ADJUNTA DE DESARROLLO RURAL

San José, Costa Rica, Marzo de 1982



ANTECEDENTES DEL PROYECTO PROTAAL

El Proyecto Cooperativo de Investigación sobre Tecnología Agropecuaria en América Latina (PROTAAL) representa un esfuerzo que tiene como fin desarrollar un conjunto de investigaciones referidas a la naturaleza del proceso tecnológico agropecuario en la región. Este esfuerzo es llevado a cabo con la cooperación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) quién actúa como agencia ejecutora, la Fundación Ford, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Canadá (CIID).

El proyecto plantea el análisis de dicho proceso desde una perspectiva integradora, que toma el proceso tecnológico como un fenómeno endógeno al funcionamiento de la sociedad en que él mismo se desarrolla. Este análisis intenta proveer información útil para el mejor entendimiento del problema tecnológico, y consecuentemente, a la definición de políticas, modelos organizacionales y acciones que contribuyan al progreso tecnológico y al desarrollo del sector agropecuario.

Las actividades del Proyecto se iniciaron el 1º de enero de 1977 y desde el punto de vista organizativo las mismas se materializan principalmente a través de la participación de un número de equipos de investigación pertenecientes a instituciones oficiales y privadas de diversos países del continente.

Dentro del mismo marco general del Proyecto PROTAAL se ha realizado también una investigación especial titulada: Sistemas Nacionales de Investigación Agropecuaria en América Latina. Análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados. Esta investigación fue financiada por la Fundación Rockefeller y el IICA.

Finalmente en mayo de 1980 se inició con financiamiento especial del Gobierno de Holanda, una segunda fase del Proyecto (PROTAAL II B: "Cambio Técnico en el Sector de Pequeños Productores Campesinos"), la cual está dirigida a profundizar el análisis del proceso tecnológico en el sector de pequeños productores campesinos. Dentro de esta nueva fase se espera desarrollar estudios de caso en Brasil, Perú, Colombia, Ecuador y Costa Rica y eventualmente, aportar evidencia que permita un mejor manejo de la variable tecnológica como parte de los programas y proyectos de desarrollo rural.

A fin de hacer conocer los resultados de estas investigaciones y favorecer el intercambio de información en un sentido más amplio, el Proyecto edita una serie de trabajos y monografías de los siguientes tres tipos:

- a. Trabajos metodológicos y resultados de investigaciones empíricas que resultan de las actividades centrales del Proyecto.
- b. Trabajos que surgen de actividades vinculadas al Proyecto.
- c. Trabajos preparados por los integrantes del Proyecto y eventualmente por otros autores que estén relacionados a las actividades del Proyecto y que sean útiles al desarrollo del mismo.

Los trabajos son publicados, en general, en versiones no definitivas por lo tanto, los comentarios críticos son solicitados. Los puntos de vista e interpretaciones vertidas en los mismos, pertenecen exclusivamente a sus autores y no comprometen al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura ni las Organizaciones que patrocinan el Proyecto.

PROYECTO COOPERATIVO DE INVESTIGACION SOBRE TECNOLOGIA

AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA

(PROTAAL)

LISTA DE PUBLICACIONES^{1/}

1. PIÑEIRO, M., TRIGO, E. y FIORENTINO, R. El proceso de generación, difusión y adopción de tecnología agropecuaria en América Latina. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1977. 58 p. (Documento PROTAAL N° 1; Publicación Miscelánea N° 163).
2. _____. y TRIGO, E. La transferencia de ciencia y tecnología y la educación agrícola. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1977. 36 p. (Documento PROTAAL N° 2).
3. _____. y TRIGO, E. Un marco general para el análisis del progreso tecnológico agropecuario: las situaciones de cambio tecnológico. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1977. 50 p. (Documento PROTAAL N° 3; Publicación Miscelánea N° 149).

Publicado también en:

Primer Seminario de Modernização da Empresa Rural, Ministerio de Agricultura, SUPLAN y Fundação Getulio Vargas EIAP, Rio de Janeiro, 1977.

4. _____. y TRIGO, E. La planificación de la investigación agrícola a partir de programas por productos: algunos comentarios críticos. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1977. 26 p. (Documento PROTAAL N° 4; Publicación Miscelánea N° 150).

Publicado también como:

a) Informe Técnico N° 39 Programa de Estudios Agroeconómicos. División de Estudios Socioeconómicos. Instituto Colombiano Agropecuario. Bogotá, Julio de 1977.

^{1/} Las publicaciones de la presente lista, pueden obtenerse solicitándolas a la: Secretaría de PROTAAL, Subdirección General Adjunta de Desarrollo Rural, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Apartado 55, 2200, Coronado, San José, Costa Rica. Las publicaciones que no figuren como agotadas, pueden fotocopiarse al costo, previa solicitud del interesado.

- b) Seminario sobre Producción Animal en Areas de Agricultura Tradicional. Facultad Agronómica, Universidad de Nariño, Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Pasto, Mayo de 1977.
5. PIÑEIRO, M. y TRIGO, E. Análisis de los modelos institucionales de generación de tecnología agropecuaria: algunas ideas metodológicas. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1978. 44 p. (Documento PROTAAL N° 5; Publicación Miscelánea N° 151).
 6. _____, TRIGO, E. y FIORENTINO, R. La generación y transferencia de tecnología agropecuaria. Notas sobre la funcionalidad de los Centros de Investigación. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1977. 65 p. (Documento PROTAAL N° 6. Documento de Trabajo N° 024).
 7. FIORENTINO, R., PIÑEIRO, M. y TRIGO, E. Notas sobre la metodología para el estudio de la naturaleza y efectos de las innovaciones tecnológicas en el sector agropecuario. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1978. 50 p. (Documento PROTAAL N° 7; Publicación Miscelánea N° 164).
 8. ALONSO, A. y COHAN, H. Tipificación de conglomerados y su análisis de estabilidad. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1977. 43 p. (Documento PROTAAL N° 8; Publicación Miscelánea N° 166).
 9. PIÑEIRO, M., TRIGO, E. y FIORENTINO, R. La generación y transferencia de tecnología agropecuaria. Notas sobre la funcionalidad de los Centros Nacionales de Investigación. Reunión preparatoria de la Conferencia Internacional sobre potencial para la cooperación entre Sistemas Nacionales de Investigación Agrícola. Bellagio, Italia, octubre 17-21/1977. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1977. 145 p. (Documento PROTAAL N° 9, Adendum al Documento N° 6; Serie de Informes, Cursos y Reuniones N° 138).
 10. PROYECTO COOPERATIVO DE INVESTIGACION SOBRE TECNOLOGIA AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA. Relato del Seminario. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1977. 56 p. (Documento PROTAAL N° 10).
 11. PIÑEIRO, M., TRIGO, E. y FIORENTINO, R. Ideas for improving the content and process of technology development and diffusion in Latin America. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1978. 25 p. (Documento PROTAAL N° 11; Publicación Miscelánea N° 181).
 11. FIORENTINO, R., PIÑEIRO, M. y TRIGO, E. Limitations of appropriate technology as a strategy for development of the small farm sector. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1978. 33 p. (Documento PROTAAL N° 11; Publicación Miscelánea N° 181).

12. TRIGO, E., PIÑEIRO, M. y FIORENTINO, R. Notas para el análisis de los instrumentos y contenido de la política tecnológica para el sector agropecuario. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1978. 100 p. (Documento PROTAAL N° 12. Documento de trabajo N° 022).
13. PROYECTO COOPERATIVO DE INVESTIGACION SOBRE TECNOLOGIA AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA. Asignación de prioridades y recursos a la investigación agropecuaria en Colombia. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1978. p. irr. (Documento PROTAAL N° 13; Serie Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones N° 153).
14. _____. Estudio del proceso de generación, difusión y adopción de tecnología en la producción azucarera en el Valle del Cauca, Colombia (propuesta de investigación). Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1978. 40 p. (Documento PROTAAL N° 14).
15. FLORES, O. y SAMANIEGO, C. Tecnología de productos alimenticios en el Perú: El caso de la papa. (Propuesta de investigación). Lima, Centro de Investigaciones Socioeconómicas (CISE), Universidad de La Molina, 1977. s.p. (Documento PROTAAL N° 15). Agotado .
16. CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS. El proceso de generación, difusión y adopción de tecnología en la ganadería vacuna. Propuesta de investigación. Montevideo, Centro de Investigaciones Económicas, 1977. s.p. (Documento PROTAAL N° 16). Agotado .
17. CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO CENTROAMERICANO Y PROYECTO COOPERATIVO DE INVESTIGACION SOBRE TECNOLOGIA AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA. El sector "no transnacional" bananero en Panamá, Costa Rica y Honduras. Propuesta de estudio sobre el área de Centroamérica y Panamá. San José, Costa Rica, CSUCA, 1977. p. irr. (Documento PROTAAL N° 17).
18. SABATO, J. y SCHWARZER, J. La situación de cambio tecnológico en la producción maicera de la región pampeana. Propuesta de Investigación. Buenos Aires, Centro de Investigación sobre el Estado y Administración (CISEA), 1978. 41 p. (Documento PROTAAL N° 18).
19. OFICINA DE INVESTIGACIONES SOCIOECONOMICAS Y LEGALES Y PROYECTO COOPERATIVO DE INVESTIGACION SOBRE TECNOLOGIA AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA. Propuesta resumen de investigación para el estudio de un caso sobre generación, transferencia y adopción de tecnología en el sector agropecuario colombiano. Bogotá, OFISEL, 1978. 18 p. (Documento PROTAAL N° 19).

20. **PROYECTO COOPERATIVO DE INVESTIGACION SOBRE TECNOLOGIA AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA.** Estudio del proceso de generación, difusión y adopción de tecnología en la producción azucarera en el Valle del Cauca. Propuesta de investigación. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1978. s.p. (Documento PROTAAL N° 20). Agotado.
21. **FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES.** El proceso de transformación de la producción lechera serrana y el aparato de generación-transfereⁿcia de tecnología en Ecuador. Propuesta de investigación. Quito, FLACSO, 1979. p. irr. (Documento PROTAAL N° 21).
22. **TRIGO, E. y PIÑEIRO, M.** Análisis de los modelos institucionales de generación de tecnología agropecuaria: una propuesta metodológica. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1978. 42 p. (Documento PROTAAL N° 22. Adendum al Documento PROTAAL N° 5).
23. _____., **FIorentino, R. y PIÑEIRO, M.** Notas comparativas sobre evolución de la producción y productividad de productores agropecuarios en Colombia y en países seleccionados de América Latina y el resto del mundo. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1978. 33 p. (Documento PROTAAL N° 23; Publicación Miscelánea N° 178).

También en: Desarrollo Rural en las Américas (Costa Rica) 10(3):153-172. 1978.
24. **PACHECO, J. G., RODRIGUEZ, J. E. y VILLARREAL, N.** Proceso de cambio tecnológico en el agro venezolano (análisis de tres cultivos característicos). Propuesta de investigación. Venezuela, Universidad Central de Venezuela, 1977. s.p. (Documento PROTAAL N° 24). Agotado).
25. **CENTRO DE PLANIFICACION Y ESTUDIOS SOCIALES.** Cambio tecnológico y modernización agraria en el sector arrocerero ecuatoriano. Propuesta de investigación. Ecuador, CEPLAES, 1977. s.p. (Documento PROTAAL N° 25). Agotado.
26. **TRIGO, E., ARDILA, J. y PIÑEIRO, M.** Sistemas nacionales de investigación agropecuaria en América Latina; análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados; antecedentes y propuesta metodológica. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1978. 30 p. (Documento PROTAAL N° 26).
27. **MUÑOZ, J., FIorentino, R. y PIÑEIRO, M.** Inventario tecnológico del cultivo de la papa en Colombia y aspectos económicos de las nuevas técnicas propuestas. Colombia, Instituto Colombiano Agropecuario (IC.), División de Estudios Socio-Económicos, 1978. ~68 p. (Documento PROTAAL N° 27).

28. TRIGO, E., PIÑEIRO, M. y ARDILA, J. Modelos de generación tecnológica en América Latina: notas para una evaluación crítica. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1978. 41 p. (Documento PROTAAL N° 28).
- Publicado también como:
- Modelos de generación tecnológica en América Latina: notas para una evaluación crítica. Desarrollo Rural en las Américas (Costa Rica) 11(2):85-100. 1979.
29. VERDUGA, C. y COSSE, G. Algunas consideraciones sobre las políticas estatales para el agro ecuatoriano. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1978. 36 p. (Documento PROTAAL N° 29).
30. FIORENTINO, R. Notas sobre la evaluación de la naturaleza del cambio tecnológico. Costa Rica, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1979. 32 p. (Documento PROTAAL N° 30).
31. PIÑEIRO, M., TRIGO, E. y FIORENTINO, R. Technical change in Latin American agriculture. A conceptual framework for its interpretation. Food Policy (England) 4(3):169-177. 1979. (Documento PROTAAL N° 31).
32. VIGORITO, R. Generación y difusión de tecnología en la ganadería vacuna. Uruguay, Centro de Investigaciones Económicas, 1979. 52 p. (Documento PROTAAL N° 32).
33. ASTORI, D. La disponibilidad de tecnología para la ganadería vacuna uruguaya. Uruguay, Centro de Investigaciones Económicas, 1979. 91 p. (Documento PROTAAL N° 33).
34. BARBATO, C. y PEREZ, C. La ganadería vacuna uruguaya. Caracterización general. Uruguay, Centro de Investigaciones Económicas, 1979. 69 p. (Documento PROTAAL N° 34).
35. FLORES, O., GRILLO, E. y SAMANIEGO, C. Caso de la papa en Perú. Perú, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1979. 58 p. (Documento PROTAAL N° 35).
36. PIÑEIRO, M., TRIGO, E. y KAMINSKY, M. Políticas de tecnología y apropiación de excedentes bajo condiciones de integración vertical y cartelización de la oferta. El caso de la producción azucarera en Colombia. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1979. 47 p. (Documento PROTAAL N° 36).
37. _____ . et al. El proceso de generación, difusión y adopción de tecnología en la producción azucarera de Colombia. Costa Rica, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1979. p. irr. (Documento PROTAAL N° 37).

38. SABATO, J. Las políticas frente al estancamiento y a la transformación del agro pampeano. Costa Rica, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1980. 41 p. (Documento PROTAAL N° 38).
39. TRIGO, E. y PIÑEIRO, M. Dynamics of agricultural research organization in Latin America. Food Policy (England) 6(1):2-10. 1981. (Documento PROTAAL N° 39).
40. BARSKY, O. et al. El proceso de transformación de la producción lechera serrana y el aparato de generación-transferencia en Ecuador. Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1980. p. irr. (Documento PROTAAL N° 40).
41. BALCAZAR, A. et al. Cambio técnico en la producción de arroz en Colombia 1950-1979. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1980. p. irr. (Documento PROTAAL N° 41; Publicación Miscelánea N° 239).
42. FLORES-SAENZ, O. et al. Política de abastecimiento de alimentos y cambio tecnológico: el caso de la papa en Perú. Perú, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1980. 248 p. (Documento PROTAAL N° 42).
43. BARBATO, C. et al. El proceso de generación, difusión y adopción de tecnología en la ganadería vacuna uruguaya (1950-1977). Uruguay, Centro de Investigaciones Económicas, 1980. 2 v. (Documento PROTAAL N° 43).
44. SABATO, J. F. et al. El agro pampeano y la adopción de tecnología entre 1950 y 1978: un análisis a través del cultivo del maíz. Argentina, Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración, s.f. s.p. (Documento PROTAAL N° 44). Agotado.
45. ALVES, M. y FIORENTINO, R. A modernização agropecuária na Sertão de Pernambuco. Brasil, Universidad Federal de Pernambuco, Departamento de Economía, 1980. 93 p. (Documento PROTAAL N° 45a). Agotado.
45. MUNIZ, R. Modernização tecnológica na pecuária leiteira em Pernambuco. Brasil, Universidad Federal de Pernambuco, Departamento de Economía, 1980. 77 p. (Documento PROTAAL N° 45b). Agotado.
46. ARDILA, J., TRIGO, E. y PIÑEIRO, M. Sistemas nacionales de investigación agropecuaria en América Latina: análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados. Resumen metodológico y planteo operativo de la investigación. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1980. 36 p. (Documento PROTAAL N° 46; Publicación Miscelánea N° 222).

47. **ARDILA, J. et al.** Sistemas nacionales de investigación agropecuaria en América Latina: análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados. El caso del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1980. 148 p. (Documento PROTAAL N° 47).
48. _____., **REICHART, N. y RINCON, A.** Sistemas nacionales de investigación agropecuaria en América Latina: análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados. El caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina (INTA). Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1980. 82 p. (Documento PROTAAL N° 48).
49. _____., **TORRES, R. y TRIGO, E.** Sistemas nacionales de investigación agropecuaria en América Latina: análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados. El caso de la Universidad Agraria de La Molina del Perú. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1980. 92 p. (Documento PROTAAL N° 49).
50. _____., **TRIGO, E. y PIÑEIRO, M.** Sistemas nacionales de investigación agropecuaria en América Latina: análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados. Los casos de Colombia, Argentina y Perú. Colombia, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1980. 61 p. (Documento PROTAAL N° 50).
51. **PIÑEIRO, M., et al.** Relaciones sociales de producción, conflicto y cambio técnico: el caso de la producción azucarera de Colombia. Comercio Exterior (México) 31(3):303-318. 1981. (Documento PROTAAL N° 51).

Also available in English.

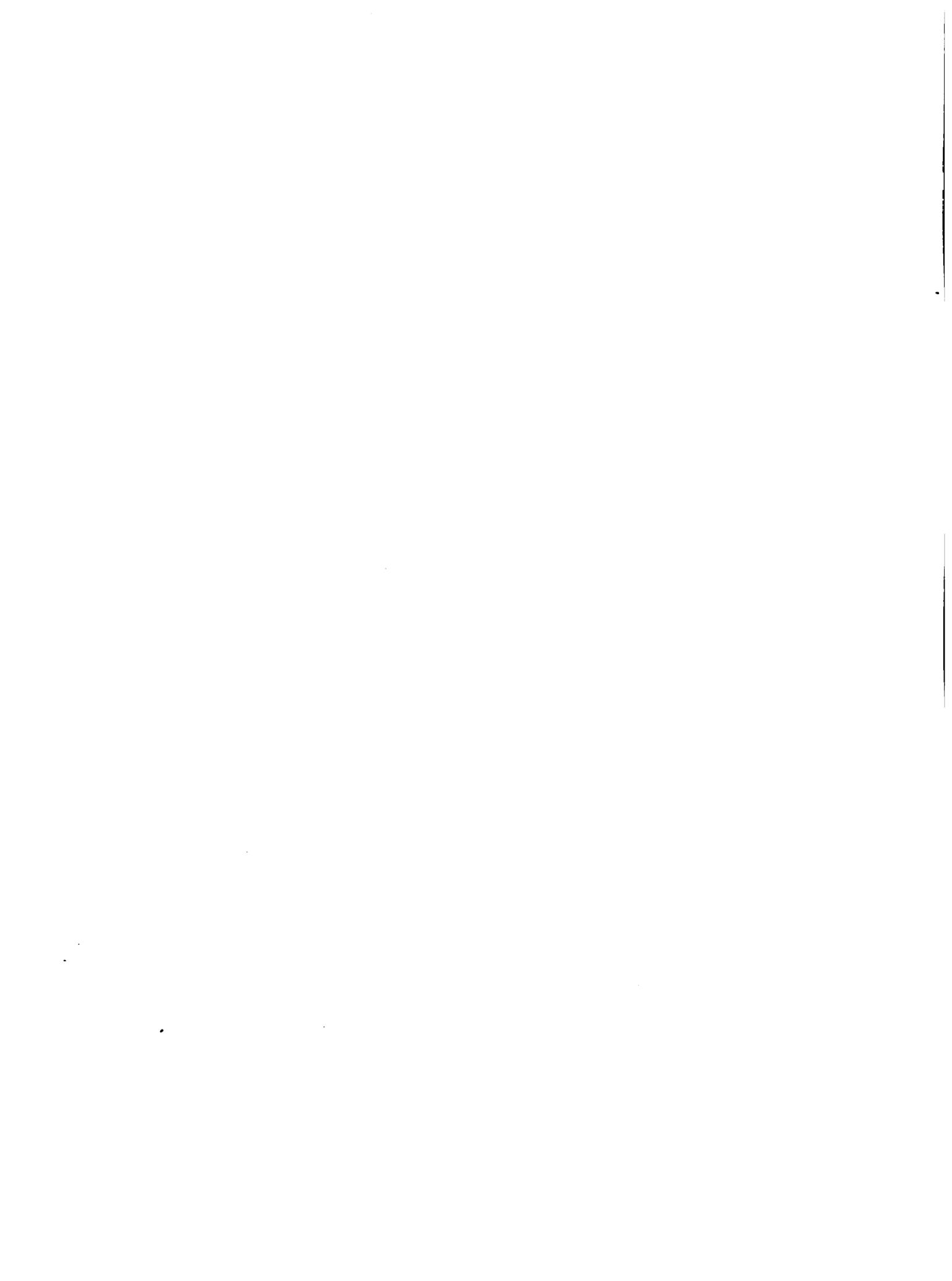
52. **LAZO, J.** Situación mundial de la productividad en maíz, arroz, papa, caña de azúcar y leche. Costa Rica, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1980. 40 p. (Documento PROTAAL N° 52).
53. **MARTINEZ, A.** Planes de desarrollo y política agraria en Colombia durante el período 1940-1978. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1982. 125 p. (Documento PROTAAL N° 53; Publicación Miscelánea N° 324).
54. **TRIGO, E., PIÑEIRO, M. y ARDILA, J.** Aspectos institucionales de la investigación agropecuaria en América Latina: problemas y perspectivas. Desarrollo Rural en las Américas (Costa Rica) 11(2):3-25. 1980. (Documento PROTAAL N° 54).

Also available in English

55. MURMIS, M. Tipología de pequeños productores campesinos en América Latina. Costa Rica, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1980. 41 p. (Documento PROTAAL N° 55).
56. DE JANVRY, A. y CROUCH, L. Technological change and peasants in Latin America. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 91 p. (Documento PROTAAL N° 56; Publicación Miscelánea N° 226).
57. _____, LEVEEN, P. y RUNSTEN, D. Mechanization in California agriculture: the case of canning tomatoes. Costa Rica, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1980. 212 p. (Documento PROTAAL N° 57; Publicación Miscelánea N° 223).
58. SABATO, J. F. El agro pampeano argentino y la adopción de tecnología entre 1950-1978: un análisis a través del cultivo del maíz. Resumen de un estudio de caso. Costa Rica, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1980. 94 p. (Documento PROTAAL N° 58; Publicación Miscelánea N° 262).
59. BARBATO, C. et al. El proceso de generación, difusión y adopción de tecnología en la ganadería vacuna. Uruguay (1950-1977). Resumen de un estudio de caso. Costa Rica, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1980. 65 p. (Documento PROTAAL N° 59; Publicación Miscelánea N° 263).
60. BARSKY, O. y COSSE, G. Iniciativa terrateniente, cambio técnico y modelo institucional: el caso de la producción lechera en la Sierra Ecuatoriana. Resumen de un estudio de caso. Costa Rica, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1980. 71 p. (Documento PROTAAL N° 60; Publicación Miscelánea N° 225).
61. MARULANDA GOMEZ, O. El proceso de generación-difusión-adopción de tecnología en la producción de arroz en Colombia. Resumen de un estudio de caso. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. s.p. (Documento PROTAAL N° 61). Agotado.
62. FLORES-SAENZ, O., SAMANIEGO, C. y GRILLO, E. Política de abastecimiento de alimentos y cambio tecnológico: el caso de la papa. Perú. Resumen de un estudio de caso. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. s.p. (Documento PROTAAL N° 62). Agotado.
63. DE JANVRY, A., LEVEEN, P. and RUNSTEN, D. The political economy of technological change: mechanization of tomatoe harvesting in California. Resumen de un estudio de caso. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 32 p. (Documento PROTAAL N° 63).

64. ALVES, M. y FIORENTINO, R. La modernización agropecuaria en el Sertao de Pernambuco. Resumen de un estudio de caso. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 82 p. (Documento PROTAAL N° 64; Publicación Miscelánea N° 282).
65. PROYECTO COOPERATIVO DE INVESTIGACION SOBRE TECNOLOGIA AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA. Technical change in the small farm sector. Results from stage I and a research proposal submitted to the Ministry for Development Cooperation, Government of Holland for stages II and III. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1980. 65 p. (Documento PROTAAL N° 65; Publicación Miscelánea N° 224).
66. SILVA, G. DA. y WANDERLEY, N. Cambio técnico en el sector de pequeños productores campesinos en Brasil. Diferenciación campesina y cambios tecnológicos: el caso de los productores de frijol en São Paulo. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 60 p. (Documento PROTAAL N° 66). Circulación restringida.
67. ARDILA, J. y LOPEZ, E. Cambio técnico en el sector de pequeños productores campesinos de Colombia. Planteo del problema y propuesta de investigación. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. s.p. (Documento PROTAAL N° 67). Agotado.
68. PROYECTO COOPERATIVO DE INVESTIGACION SOBRE TECNOLOGIA AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA. Cambio tecnológico en el sector de pequeños productores en Costa Rica: propuesta de investigación. Localización geográfica y caracterización de los principales Espacios Socioeconómicos Predominantemente Ocupados por Pequeños Productores. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 84 p. (Documento PROTAAL N° 68). Circulación restringida.
69. BARSKY, O., LLOVET, I. y LONDOÑO, D. Cambio técnico en el sector de pequeños productores campesinos en Ecuador. Planteo del problema y propuesta de investigación. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 81 p. (Documento PROTAAL N° 69). Circulación restringida.
70. TRIGO, E., PIÑEIRO, M. y CHAPMAN, J. Assignment priorities to agricultural research: a critical evaluation of the use of programs by product-line and production systems. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 19 p. (Documento PROTAAL N°70).
- Aceptado para publicación en la revista Agricultural Administration, Inglaterra, en el transcurso de 1982.
71. _____, PIÑEIRO, M. y SABATO, J. La cuestión tecnológica y la organización de la investigación agropecuaria en América Latina. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 66 p. (Documento PROTAAL N° 71). Circulación restringida.

72. **PIÑEIRO, M. et al.** Relaciones de producción, articulación social y cambio técnico. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 56 p. (Documento PROTAAL N° 72). Circulación restringida
73. _____ y **TRIGO, E.** Procesos de cambio técnico en América Latina: alguna evidencia con respecto a su impacto sobre el empleo rural. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 30 p. (Documento PROTAAL N° 73).
74. **ARDILA, J., TRIGO, E. y PIÑEIRO, M.** Los recursos humanos en la investigación agropecuaria: tres casos en América Latina. Desarrollo Rural en las Américas (Costa Rica) 12(3):233-258. 1980.
- Aceptado para publicación en la revista Agricultural Administration, Inglaterra, en el primer semestre de 1982.
75. **CHAPMAN, J. et al.** Marco conceptual y sugerencias operativas para la realización de los estudios de caso PROTAAL II B (Anexo metodológico al Documento PROTAAL N° 65). Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 33 p. (Documento PROTAAL N° 75).
76. **PIÑEIRO, M. y TRIGO, E.** Cambio técnico en América Latina: un intento de interpretación. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 52 p. (Documento PROTAAL N° 76).
- Aceptado para publicación en la revista Desarrollo Económico, Argentina, enero-marzo de 1982.
77. **TRIGO, E. y PIÑEIRO, M.** La investigación agropecuaria a nivel nacional en América Latina: problemas y perspectivas en la década de 1980. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 52 p. (Documento PROTAAL N° 77).
78. **PIÑEIRO, M., CHAPMAN, J. y TRIGO, E.** Temas sobre el desarrollo de tecnologías para pequeños productores campesinos. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 26 p. (Documento PROTAAL N° 78).
79. **PROYECTO COOPERATIVO DE INVESTIGACION SOBRE TECNOLOGIA AGROPECUARIA EN AMERICA LATINA.** Technical change in the small farm sector (Project PROTAAL II first semi-annual project report submitted to the Ministry for Development Cooperation, government of the Netherlands. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. p. irr. (Documento PROTAAL N° 79). Circulación restringida.
80. **CHAPMAN, J., PIÑEIRO, M. y TRIGO, E.** Technological change and small farms: a revised analytical framework. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 12 p. (Documento PROTAAL N° 80).
81. **TRIGO, E. y PIÑEIRO, M.** La generación de tecnología agropecuaria en América Latina: bases para una política tecnológica. Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1981. 46 p. (Documento PROTAAL N° 81).



INDICE

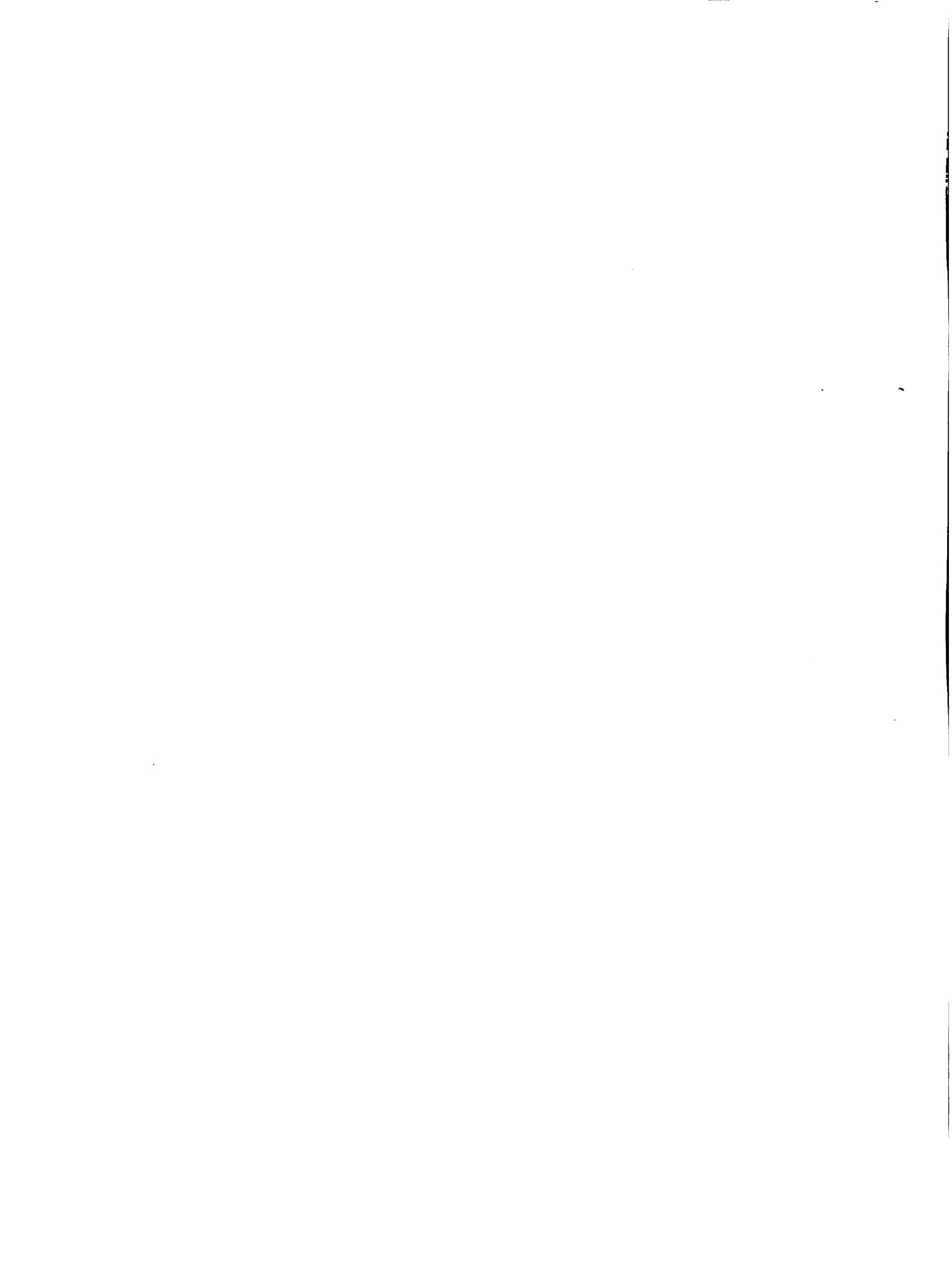
	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. ESTRATEGIA AGRARIA EN LOS PLANES Y PROPUESTAS DE DESARROLLO PARA COLOMBIA 1950-1980	3
III. LA POLITICA AGRARIA INSTRUMENTADA DURANTE EL PERIODO 1940-1978	52
A. Introducción	52
B. La política de Tierras y Tributación	53
C. La Política de Crédito	73
D. La Política de Precios y Comercialización	97
E. Política Tecnológica y de Fomento a la Productividad Agrícola	105
1. Mecanización	110
2. Fertilizantes	112
3. Plaguicidas	112
4. Semilla mejorada	112
5. Rendimientos agrícolas	115
6. Productividad, empleo y distribución de ingreso	119
BIBLIOGRAFIA	122

LISTA DE CUADROS

<u>Cuadro N°</u>		<u>Página</u>
1	Colombia: Índices de producción agropecuaria 1950-1963 (1958=100).	57
2	Colombia territorial: Recaudación presunta de impuesto por grupos de tamaño, 1963.	60
3	Colombia: Distribución de la propiedad territorial en 1960 y 1970.	66
4	Colombia: Producción física y superficie cultivada 1960 y 1970	67
5	Impacto de la presuntiva según actividad y estrato de patrimonio (1975), en porcentajes (pesos colombianos).	71
6	Crédito utilizado del fondo financiero agrario. Acumulado 1967-1973.	78
7	Hectáreas financiadas por el Fondo Financiero Agrario en relación con hectáreas totales cultivadas (porcentaje).	79
8	Actividades financiadas excluyendo a cultivos transitorios (millones de pesos)	80
9	Superficie cosechada y superficie financiada con recursos del Fondo Financiero Agropecuario 1974-1977. (Cultivos transitorios).	82
10	Fondo Financiero Agropecuario: financiación por hectárea en relación con costos totales.	83
11	Destino económico de la Cartera Bancaria (saldos al 31 de diciembre) 1960-1977 (miles de pesos de 1970).	85
12	Crecimiento de la cartera agropecuaria por períodos 1960-1977.	86
13	Distribución porcentual de la cartera bancaria (saldos al 31 de diciembre) 1952-1977.	88

Cuadro N°Página

14	Relación del crédito otorgado por sectores y su respectiva contribución al Producto Interno Bruto (expresado en porcentaje).	90
15	Distribución porcentual del Producto Interno Bruto 1952-1976.	92
16	Participación del crédito sectorial en el crédito total con relación a la distribución porcentual del Producto Interno Bruto. 1952-1976.	93
17	Destino económico de los préstamos nuevos otorgados por los bancos comerciales como porcentaje del total del crédito otorgado (1940-1975).	95
18	Caja agraria: Destino económico de la cartera nueva 1966-1977 (miles de pesos).	96
19	Agricultura: Índices de precios de cuatro tipos de cultivos deflactados por precios implícitos. (Índice 1958=100).	103
20	Disponibilidad de fertilizantes 1968-1972 (toneladas).	113
21	Producción y venta de plaguicidas 1970-1976 (toneladas de I.A.).	114
22	Area sembrada con semilla mejorada y porcentaje del área total 1970-1976 (miles de hectáreas)	116
23	Producción de semilla mejorada 1970-1976 (según ventas) (toneladas)	117
24	Rendimientos agrícolas 1970-1977 (ton/ha).	118



PLANES DE DESARROLLO Y POLITICA AGRARIA
EN COLOMBIA DURANTE EL PERIODO 1940 - 1978

Astrid Martínez*

I. INTRODUCCION

El objetivo central del estudio es encontrar en una primera instancia cuáles han sido las propuestas de desarrollo agrario en los últimos cuarenta años y a través de qué canales se han expresado dichas propuestas. En segundo lugar se aborda el análisis de la política agraria implementada con el objeto de contrastar propuestas y realizaciones e incursionar -y éste constituye el mayor esfuerzo del trabajo- en la explicación de las distancias que median entre unas y otras.

El punto de partida han sido los diversos planes de desarrollo y documentos anexos poniendo especial atención en la relación de la estrategia agraria y la estrategia global desarrollada en cada plan, así como en la evolución de los instrumentos sugeridos para su implementación. Para medir el alcance de cada documento se han hecho explícitas las circunstancias históricas en las cuales surgieron y los posibles condicionamientos externos de las entidades de financiamiento y otros en su elaboración.

No obstante, los planes no pueden tomarse como reflejo de la decisión del conjunto de la sociedad, debido precisamente a las condiciones en las cuales surgen. Estudios de carácter eminentemente técnico, inducidos la mayoría de las veces por los requerimientos de entidades internacionales de financiación encuentran en su implementación dificultades de diverso

* La autora de este trabajo es Profesora de la Universidad Nacional de Colombia

orden. Además de los entramientos administrativos, la propuesta de planeación sigue un proceso de reajuste inducido por la presión de grupos de interés. Dicha presión es correlativa al poder económico y político de aquellos grupos. El mantenimiento de los objetivos iniciales depende de la capacidad de intervención, orientación y control que tenga el Estado. En el caso colombiano -tal y como se trata de demostrar en el estudio- al menos en el área de la política agraria, el Estado no ha tenido tal capacidad.

En las dos últimas décadas se le ha querido imprimir fuerza de ley a la planeación en Colombia. No obstante, dicho esfuerzo ha encontrado dificultades derivadas de la naturaleza del proceso de la toma de decisiones de la política económica del país. El organismo de Planeación Nacional no ha alcanzado, en líneas generales, el peso presupuesto sobre el control de la política económica; quizá la excepción más destacada ha sido la del período presidencial de Carlos Llerse Restrepo. Sus funciones habituales han consistido en sancionar la iniciativa privada, careciendo por lo común, del poder necesario para inducir los proyectos e inversiones considerados como prioritarios.

La comprensión de la política agraria seguida hasta el presente requiere conocer las características de la organización estatal, las instancias de decisión, la configuración de las clases sociales, los partidos políticos, los grupos económicos y la evolución histórica del proceso de desarrollo en el país. De esta manera, se puede detectar a qué intereses particulares o proyecto global responden las iniciativas, en qué circunstancias son formuladas y la viabilidad de las mismas en un momento determinado. La política agraria implementada, por otro lado, revela en qué medida se cumplieron los objetivos propuestos.

La lectura de los planes y la elaboración de algunos indicativos estadísticos no son suficientes para explicar la política agraria. La realización de este trabajo requería la existencia previa de estudios

comprehensivos del Estado colombiano y de la organización social en general, además de adecuadas fuentes estadísticas y estudios evaluativos de los distintos instrumentos de política. Su casi total ausencia, a uno u otro nivel, limitó de entrada la posibilidad de alcanzar aquel ambicioso objetivo central. A pesar de esto se ha intentado, a partir de algunas afirmaciones dispersas en unos cuantos análisis, hacer una síntesis crítica, destacando ciertas constantes de la política agraria. Lo que aquí se plantea son un conjunto de hipótesis y la autora espera que una benévola lectura capte que lo expuesto constituya un conjunto de inquietudes que, más que resolver algún problema, dejen planteadas necesidades de investigación.

II. ESTRATEGIA AGRARIA EN LOS PLANES Y PROPUESTAS DE DESARROLLO PARA COLOMBIA 1950 - 1980

Los planes y programas de desarrollo de Colombia en el período bajo análisis muestran considerables similitudes y algunos contrastes, en cuanto a la estrategia global propuesta y a los objetivos destacados como prioritarios en una política de desarrollo.

Desde el punto de vista del objetivo principal, todos los estudios coinciden en que la meta es obtener una elevada tasa de crecimiento y en que implícita o explícitamente la vía consiste en avanzar en el proceso de industrialización. Con excepción del plan "Para Cerrar la Brecha" (1975), los diversos documentos enfatizan sobre la necesidad de una acción organizada del Estado en el proceso de industrialización, a través de políticas proteccionistas y con la participación directa del gasto público como elementos imprescindibles de la estrategia.

Las diferencias entre los planes son relevantes al observar las diversas propuestas de integración de otros objetivos e instrumentos de

política, para la consecución de ese fin primordial de modernización de la economía. El crecimiento del producto nacional, la distribución del ingreso y la generación de empleo son objetivos cuya jerarquización varía entre los distintos documentos.

Los planes y los estudios de los técnicos extranjeros responden a diversas coyunturas económico-políticas y en muchos casos a sugerencias o condiciones impuesta por entidades internacionales de financiación para la concesión de los créditos (Rosas, p.22). El documento conocido como "Bases para un Programa de Fomento para Colombia" (1950) fue elaborado a pedido del Gobierno Colombiano y financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). La tarea encomendada a L. Currie consistía en emitir un diagnóstico y sentar las bases para un programa general de desarrollo. Adicionalmente, buscaba atraer fuentes externas de financiamiento hacia programas concretos. Años más tarde, Currie sintetizaría en tres puntos los logros de su estudio: a) la realización de un programa de transporte; b) la provisión de una base estadística concordante con las necesidades de la planificación; y c) la conformación de un Comité de Planeación encargado de asesorar al Presidente en política económica, en particular en los campos monetario, fiscal y cambiario.

La política agraria de los años cuarenta se había caracterizado por el énfasis en los instrumentos dirigidos a la modernización de la agricultura, la realización de obras de infraestructura y la innovación institucional, dejando atrás los objetivos de la década anterior. El problema de la estructura de la tenencia de la tierra fue subordinado al de su explotación económica. La coyuntura de la guerra había permitido un despegue industrial y las crecientes demandas de las áreas urbanas presionaban aumentos en la productividad y en la producción agrícola.

La baja productividad agrícola aparecía como un problema de primera prioridad. El diagnóstico de Currie lo confirma: "La elevación de nivel de vida en Colombia depende principalmente del aumento de la productividad

agrícola, no sólo porque de allí surgirá una cantidad mayor y más diversificada de alimentos, fibras y productos de exportación, sino también y principalmente, porque ello dejará mano de obra disponible para la producción de otras cosas" (Currie, p. 415).

Por ello la estrategia global propuesta por Currie consiste en centrar esfuerzos en la modernización de la agricultura y no en el fomento de la industria pesada. Logrando altos índices de crecimiento de la producción y de la productividad agropecuaria se incrementarían las exportaciones y la percepción de divisas, al mismo tiempo que se liberaría mano de obra para cubrir la demanda de los sectores industrial, comercial y financiero. Los sectores productivos urbanos podrían realizar las importaciones necesarias para su proceso productivo, contar con la fuerza de trabajo requerida, y su crecimiento aunado al aumento del ingreso de los trabajadores agrícolas, contribuirían al crecimiento de la demanda global. La propuesta de la Misión Currie da mayor importancia al objetivo de crecimiento y subordina a éste el de la distribución del ingreso. Se trata de producir para tener qué distribuir. Esta concepción reaparecerá en diversos momentos en los planes y propuestas de sectores políticos a lo largo de las tres décadas siguientes^{1/}.

Si bien Currie reconoce en 1950 la magnitud de los problemas de bienestar social en el país, piensa que para superar "el círculo vicioso de la pobreza, la ignorancia, la mala salud y la baja productividad" es necesario "un avance en todo el sistema económico" y que "una vez que se haya roto (el círculo) el proceso de desarrollo puede ser automático. Cada mejora conduce a otra y el nivel general se eleva" (Currie, p. 410).

^{1/} Como se verá más adelante esta idea está presente de manera destacada en el plan "Las Cuatro Estrategias" y en los pronunciamientos de políticos desarrollistas conservadores.

El estudio de la Misión Lebret fue realizado a pedido del Comité Nacional de Planeación y su objetivo era, como en el caso anterior, realizar un diagnóstico sobre las condiciones generales del desarrollo en Colombia. El documento tiene la particularidad; respecto a los otros planes concebidos dentro de los lineamientos del estudio de la ONU: "Métodos y problemas de la industrialización de los países subdesarrollados" (Lebret, p. 55); de rechazar la industrialización como fin del desarrollo económico. Para Lebret el objetivo primordial, la elevación del nivel promedio de vida, se logra por medio de aumentos de la productividad; los mismos no constituyen el fin, solamente obran como vehículos de la política social.

La década de 1950 fue un período de bonanza económica y de trastornos socio-políticos. La expansión industrial y el desarrollo de la agricultura comercial iniciadas en el decenio anterior, consolidaron y extendieron su radio de acción. La recuperación del precio internacional de café a partir de 1948/1949, que alcanza su punto más alto en el año de 1954 (cuando disminuye la oferta mundial a causa de heladas en el Brasil) provee abundancia de divisas disponibles para la importación de bienes de capital y materias primas esenciales para la industrialización (Palacios, p. 328). La agricultura comercial, por otro lado, presenta altos índices de crecimiento y un agudo proceso de diversificación. Lo ocurrido en los años cincuenta se constata al comparar el diagnóstico de la Misión Currie (1950) y los planteamientos de la Operación Colombia (1961).

El estudio del BIRF consignaba que el problema esencial de la agricultura residía en el "irracional" uso de la tierra: "Las tierras planas y fértiles (...) están dedicadas en su mayor parte a la ganadería (extensiva e insuficiente)" mientras "la mayoría de los cultivos alimenticios se cultivan en pequeñas fincas generalmente situadas en las faldas inclinadas de las montañas y en suelos pobres" (Currie).

En 1961 el problema ya no reside, según Currie, en la baja productividad agrícola. El centro de atención se traslada a la capacidad del sistema, como un todo, para generar empleo productivo a la fuerza de trabajo desplazada del campo por los aumentos en la productividad. Si bien el optimismo de Currie no parece ser del todo justificado -el problema de la productividad aún hoy no se ha resuelto- sí es de destacar el acuerdo entre diversos autores sobre la dinámica de la agricultura comercial en el período (Kalmanovitz, 1978⁴⁰).

Este inusitado progreso económico se dio en medio de una angustiada situación de inestabilidad socio-política, cuyos antecedentes se remontan a 1930^{1/}, y que se conoce como "La Violencia". Sobre este fenómeno, asombroso en su particularidad, aún no hay acuerdo ni claridad. Los estudios por realizar no permiten rechazar del todo diversas interpretaciones del hecho. Se ha argüido que la violencia constituyó un evento lógicamente concatenado con el proceso de conversión de la gran propiedad territorial

1/ El fin de la hegemonía conservadora en el año 1930 (ascenso de Olaya Herrera) generó una serie de reacciones liberales violentas; los vencidos, sobre todo en los Santanderes y Boyacá, fueron perseguidos y expropiados por los copartidarios del nuevo Presidente Mariano Ospina Pérez, conservador, quién ganó en 1946 las elecciones. El proceso electoral había revivido viejas pasiones. La inflación de finales de los cuarenta suscitó luchas sindicales y presiones gremiales. La situación era tensa. Numerosos brotes de violencia fueron registrados tanto a nivel urbano como rural. En 1948 Jorge Eliecer Gaitán, líder de la oposición, pronuncia su famosa oración por la paz, pidiendo la intervención gubernamental para impedir el desastre. El 9 de abril de 1948 es asesinado en Bogotá. La radicalización de la violencia urbana siguió al hecho, pero fue pronto controlada y sustituida en importancia por la violencia rural (Guzmán, et al.).

en empresa agrícola y que permitió la generalización de las relaciones de producción capitalistas en el campo. Así, Moncayo (p. 26) afirma que la violencia "... provocó tanto el abaratamiento de la tierra y por ende de los arrendamientos, como la eliminación forzada de buena parte de las relaciones precapitalistas, y de esta manera hizo posible que los propietarios transformados y aún más concentrados, cedieran sus predios en arrendamientos de canon no muy elevado a empresarios capitalistas".

Algunos autores han sugerido matizar un tanto esa afirmación.

D. Pecaut admite parcialmente el argumento pero sólo con relación a la llamada segunda ola de violencia. "Es cierto que la agricultura comercial conoce apreciables progresos a partir de 1950. Por esta época, además de la caña de azúcar, ya sólidamente implantada en el cuadro de las grandes explotaciones capitalistas, el algodón, el arroz, etc., se desarrollan bajo la forma de grandes explotaciones. No se debe, sin embargo, exagerar la rapidez de este desarrollo que será mucho más sensible después de 1955..."

El mismo autor rechaza también la hipótesis de que en el camino prusiano -desarrollo capitalista del agro mediante la transformación de la gran propiedad en empresa capitalista- la violencia resulta congruente con la necesidad de expropiación de pequeños agricultores a fin de anexar territorios a las ya grandes propiedades. Los cultivos comerciales "... van a extenderse la mayor parte de las veces sobre tierras ganaderas. No hay entonces razón para suponer que ello hace necesaria la expulsión de pequeños propietarios o arrendatarios ..." (Pecaut, p. 76).

Sin embargo, al observar que en el período se incrementa efectivamente el crédito a la agricultura y que las relaciones de producción tienden a transformarse, admite que posiblemente la violencia haya actuado como mecanismo acelerador del proceso.

Si bien puede admitirse que una interpretación del proceso de la violencia centrado exclusivamente en el análisis de la dinámica de la penetración del capital al campo está sujeto aún a verificación, lo que sí no puede negarse es que condujo a un cambio en las relaciones de propiedad y de trabajo en el sector agrícola que permitirían más tarde la transformación de las condiciones de producción demandadas por el proceso global de desarrollo.

En síntesis, la coyuntura de la segunda postguerra se caracteriza por la consolidación de la sustitución de importaciones de bienes de consumo. La prosecución del proceso sustitutivo requiere superar el cuello de botella de la tecnología y de las dimensiones del mercado interno. Así, el rápido proceso de crecimiento registrado en el país en estos años genera, de un lado, un movimiento en favor de la entrada de capital extranjero (Balcázar y Mateus) y de otro, políticas de estímulo a la expansión de la agricultura comercial. Simultáneamente, la violencia generó al menos una modificación en la estructura de la tenencia y una gran cantidad de desposeídos que vinieron a engrosar la disponibilidad de mano de obra "libre" en el campo y en la ciudad. Como se verá más adelante ésto no significó inmediatamente la superación del problema de la baja productividad agrícola.

No obstante, la política agraria de finales de la década de 1940 y principios de los años cincuenta se centra en el desarrollo institucional y la provisión de crédito y fomento a los cultivos comerciales y no en la modificación de la estructura de la tenencia. Las actividades privilegiadas son aquellas directamente relacionadas con la industria, caña de azúcar, algodón, cebada, arroz, etc., (Balcázar y Mateus, p. 62). En la medida en que se mantiene alto el precio internacional del café -un 70% del valor de las exportaciones (Palacios, p. 329)- no surge la necesidad de transformación radical de la estructura agraria. Las materias primas y los alimentos no producidos en el país se pueden importar (Hirschman, p. 143).

La caída del precio internacional del café en 1954-1955, da lugar a una gran preocupación por los problemas del desarrollo. Es en este contexto donde se explica el interés gubernamental por la contratación de estudios como el realizado por la misión Le Bret que debía proveer el marco analítico para la definición de políticas.

Asimismo, la violencia calificada por unos como expresión de la crisis del Estado oligárquico, ha generado un vacío de poder^{1/}; los conflictos políticos, entendidos en el marco de los grandes cambios que precisa la reubicación de la economía nacional en la división internacional del trabajo (Pecaut) y de la lucha de diversos estamentos por el acceso al poder, se expresan a través de los partidos, y en la virulencia de la lucha partidaria subyace el enfrentamiento de intereses oligárquicos y reformistas no siempre asimilables a uno u otro partido, estrictamente hablando^{2/}.

La llamada "segunda ola de violencia", que sigue al "llamado a la paz" de Rojas Pinilla (1953)^{3/} es de tales proporciones que algunos avezados dirigentes de los dos partidos tradicionales: liberal y conservador, dan la voz de alarma. Las guerrillas liberales y comunistas se

1/ "El poder se dispersa, mientras que en ausencia de toda legitimidad, cada uno se atribuye lo que logra con sus capacidades de movilizar y de dominar en un sector económico y en un sector local. La violencia se da, entonces, a comienzo de este proceso de dislocación del Estado" (Pecaut, p. 75).

2/ Más adelante cuando se estudien las políticas implementadas se volverá in extenso sobre este punto.

3/ Las cláusulas de la rendición de guerrillas no fueron respetadas por el gobierno. A la masacre de estudiantes (8 de junio de 1954) y de campesinos en Villarica (12 de noviembre de 1954) siguió la reavivación de la guerrilla y su extensión a zonas del Tolima, Huila, Caldas, Valle y Cauca (Guzmán, et al., p. 108 y 55).

radicalizan cada vez más, no pidiendo ya condiciones de participación sino emprendiendo por sí mismas la lucha por el dominio directo del aparato estatal. Laureano Gómez (conservador) y Alberto Lleras (liberal) suscriben la Declaración de Benidorm (1956) y el Pacto de Sitges (1957) rescatando la supervivencia del statu quo a las luchas intestinas de los partidos.

La Junta Militar que releva a Rojas Pinilla con el apoyo de los dos partidos, emprende rápidamente tareas de reconstrucción nacional. El Comité de Planeación Nacional que solicita el estudio a la Misión Le Bret expresa la voluntad gubernamental de encontrar solución a los problemas de abastecimiento agrícola, crecimiento industrial y la necesidad de ofrecer paliativos a la desesperada situación de los desposeídos del campo^{1/}.

El estudio de 1958 propone un modelo de desarrollo equilibrado de todos los sectores de la economía. Sin embargo, el notorio retraso de la agricultura^{2/}, le lleva a plantear la necesidad de una ofensiva para elevar la productividad agrícola que contribuya a elevar la productividad media en la economía y por esta vía el nivel promedio de vida. Las dificultades para que el proceso de desarrollo continúe y se sostenga residen en una serie de trabas estructurales o cuellos de botella, tales como la precaria disponibilidad de divisas, la baja productividad agrícola, la ausencia de personal calificado en la agricultura y en la industria,

1/ En este marco también se entiende el Plan Decenal, 1961.

2/ "El retardo de la producción agrícola en relación al crecimiento industrial comienza a llamar la atención y a presentar de manera más apremiante el problema de una utilización objetiva de los suelos y de una colonización dirigida e integrada" (Le Bret, p. 56).

distorsiones en la estructura de consumo, dificultades en el establecimiento de industrias básicas, etc. Para superarlas, se propone una estrategia de sustitución ampliada de importaciones, promoción de exportaciones y desarrollo institucional que permita la ejecución de amplios programas de fomento, entre otras. La concepción general del estudio está imbuída de un agudo espíritu humanista y legalista. Se trata de mejorar las condiciones de vida de la mayoría, lo cual se lograría por medio de la promulgación de leyes y creación de entidades gubernamentales de ejecución. Resulta sorprendente la casi total ausencia de referencias no sólo a la situación que la violencia había creado en el país, sino a las dificultades que muy previsiblemente podía encontrar la estrategia propuesta para su implementación.

Los planes y estudios de la década de 1960, en contraste con el diagnóstico de las Misiones Currie y Labret, harán énfasis en el problema del desempleo abierto. Para los estudiosos de los años cincuenta, el principal obstáculo del desarrollo estaba en el "irracional" uso de la tierra, y en la consecuente incapacidad de la agricultura para responder a las demandas urbano-industriales. Los primeros años de la década de 1960 asisten a un inusitado crecimiento de la agricultura comercial acompañado de un acelerado proceso de diferenciación de la agricultura tradicional. La mano de obra expulsada del campo a raíz de la modernización agrícola no puede ser absorbida remunerativamente en las ciudades. Los gestores políticos primero detectan el desempleo urbano; al indagar sus causas se encuentran con el problema agrario (Bejarano, p. 231). En este marco surge -aparte de las consideraciones sobre la estabilidad política del sistema, ya analizadas a propósito de la violencia- la concepción neoreformista liberal, dominante en la discusión sobre el desarrollo de los años sesenta.

El Plan General de Desarrollo Económico y Social 1960-1970 (1961) conocido como Plan Decenal, fue elaborado por el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, con la colaboración de expertos

de la CEPAL. Revisado y aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, fue presentado por el Presidente Alberto Lleras como su programa de gobierno cuando su período estaba finalizando (1958-1962). No obstante, la presentación del Plan contribuyó a la apertura del debate sobre el desarrollo en el país y daba cumplimiento a los compromisos adquiridos en Punta del Este. En líneas generales, el Plan fuertemente influenciado por el pensamiento de la CEPAL, se propone como estrategia el logro de una determinada tasa de crecimiento del producto (5% anual) y la erradicación del problema del desempleo. La redistribución del ingreso es un objetivo secundario, subordinado a los otros dos. El Estado adquiere dentro del Plan Decenal un lugar de primera importancia. El proceso de sustitución de importaciones por etapas, y el esfuerzo de industrialización, no pueden llevarse a cabo sino mediante amplias iniciativas gubernamentales. Así, la protección arancelaria debe estar acompañada de políticas fiscal y monetaria acordes con el objetivo de la reorientación y expansión de la demanda interna. La política agraria, así como otras medidas complementarias para inducir la utilización intensiva de la mano de obra en la industria, deben contribuir a erradicar el problema del desempleo. Finalmente, la promoción de exportaciones permitirá superar el cuello de botella de la limitada capacidad para importar.

El gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) inicia el acuerdo bipartidario que surgió de las reuniones de Benidorm y Sitges en 1956 y 1957 respectivamente. Como tal, este período de reconstrucción nacional no podía escapar a las entusiastas presiones del reformismo liberal. Tampoco podía sustraerse a las demostraciones de fuerza y de centralización del poder ejecutivo y a las concesiones que sobre el orden público se hicieron al ejército, en lo que habría de constituir la característica esencial de todo el período frentenacionalista (Arrubla, 1978, p. 204).

Carlos Lleras Restrepo, principal exponente de las ideas liberales reformistas, percibió que para reconstruir la paz y garantizar las condiciones de reproducción del sistema no bastaba con la superación del odio

partidario. La violencia y el desarrollo desequilibrado ciudad-campo, agricultura comercial-agricultura tradicional, centro-periferia, generaban presiones socio-económicas cuya resolución dependía de una agresiva iniciativa estatal. Sólo una reforma agraria integral parecía dar una salida plausible al problema. La distribución de tierra combinada con crédito y asistencia técnica garantizaría un ingreso mínimo a las familias campesinas y contribuiría a retener la población en el campo.

La revolución cubana, sumada a los antecedentes de violencia en Colombia, las demostraciones de poder de las asociaciones campesinas en Bolivia y Chile, la inminencia de nuevos conflictos en otros países y la posible radicalización de estos movimientos, llevó a que los Estados Unidos convocara una reunión de la Organización de los Estados Americanos en Punta del Este (Uruguay), de la cual salió una declaración de los países miembros, en la que suscribían las directrices de la Alianza para el Progreso. El espíritu era el mismo que animó a Lleras Restrepo; la solución de los más graves problemas era la garantía de la preservación de las instituciones vigentes. Estados Unidos se comprometía a financiar proyectos de desarrollo siempre y cuando cumplieran ciertos requisitos, vr. gr. contemplaran una reforma agraria. Así vio la luz el Plan Decenal.

Como respuesta puramente personal, Currie dio a conocer en 1961 su conocida Operación Colombia. En ella Currie se suscribe partidario del bienestar social como todos los teóricos del desarrollo. Pero el meollo de la cuestión está en cómo se enfrentan y solucionan los problemas del desarrollo. ¿Cómo alcanzar un mayor volumen de riqueza e ingreso digno de ser redistribuido?. ¿Frenar el crecimiento de la agricultura comercial, contribuye al logro de tal objetivo?. Se trata entonces de asumir el proceso de crecimiento de la economía tal y como se ha dado. A la expansión de la agricultura comercial con la consecuente expulsión de fuerza de trabajo debe responderse con la creación de empleos productivos en la ciudad y no con estrategias tendientes a desacelerar la migración campo-ciudad.

La insuficiencia de capital puede suplirse aplicando intensivamente la mano de obra al equipo existente o importando más equipos con recursos de crédito externo. La creación de empleos productivos en la ciudad se hará en la medida en que se estimulen actividades como la construcción, con alta demanda potencial e intensiva en mano de obra, siempre que se emprendan programas de estímulo al ahorro que permitan la centralización y canalización de los recursos financieros requeridos por dichas actividades. Finalmente, una adecuada política de fomento a las exportaciones, fundamentalmente de bienes agrícolas, complementa el plan propuesto por Currie en 1961.

La gran discusión que se da en la década de 1960 y se repite a mediados de los años setenta, reside en la manera de abordar la solución del problema de empleo y de la evolución de las estructuras agrarias. La versión reformista insiste en la adopción de políticas que permitan la ampliación del mercado interno, promoviendo el acceso de tramos cada vez más gruesos de la población a la economía monetaria, mientras la perspectiva desarrollista de Currie se pronuncia por un acelerado crecimiento inicial, el despegue que permita a mediano plazo la realización de políticas redistributivas, la expansión horizontal de la demanda y la diversificación de la producción industrial.

En la década de 1960, fue el pensamiento reformista el dueño absoluto e indiscutible de la escena. En las condiciones históricas del momento parecía inoportuna y contraproducente la concepción desarrollista que, quierase o no, implica la presencia de un gobierno autocrático capaz de controlar la respuesta política de los grupos afectados por este modelo de crecimiento. Según Bejarano la propuesta de Lleras era más acorde a las circunstancias. "Sin duda, el triunfo de la opción propuesta por Lleras obedecía a que era políticamente más realista que la de Currie: la exacerbación de las tensiones sociales en el campo, el temor a que se revivieran los movimientos campesinos de los años treinta, las invasiones de tierra que se adelantaron en algunos sitios del país, y por supuesto

los temores que producía en la burguesía el ejemplo de la revolución cubana, constituían el marco político que hacía del reformismo agrario una opción políticamente más realista" (Bejarano, p. 232).

En la década de 1970, algunos políticos enjuician el modelo, su costo social y su supuesta ineficiencia. Aunque otras concepciones reemplazan a las antiguas, los contendientes no han cambiado sustancialmente entre decenios, sólo que los vencidos de ayer triunfan hoy ante el cambio de situación, la presencia de nuevos hechos y la superación de viejos problemas.

Otros documentos que vieron la luz en los años sesenta comulgan con el espíritu del Plan Decenal, donde el desempleo sigue siendo el más grave problema por solucionar. Así, "Planes y Programas de Desarrollo" (1969-1972) "Hacia el Pleno Empleo" (1970) y el "Plan de Desarrollo Económico y Social" (1970-1973), estudios elaborados bajo la Presidencia de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) trazan todos similares rutas de desarrollo.

Los planes 1969 fueron presentados ante el Congreso de la República por el Presidente Lleras R. después de haber sido aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para cumplir con la norma constitucional sobre planeación establecida por la reforma administrativa de 1968. En el documento se llamaba la atención sobre los problemas de subempleo y desempleo; por ellos el gobierno colombiano solicitó a la OIT una misión (Hacia el Pleno Empleo) para estudiar dicho tópico. El "Plan 1970-1973" fue una revisión de "Planes 1969" con base en las recomendaciones del informe de la OIT.

En cuanto a la estrategia global de desarrollo los tres documentos coinciden en sus rasgos esenciales. En "Planes 1969", partiendo de consideraciones sobre el ritmo de crecimiento de la población, la tasa de migración y la capacidad de absorción de los núcleos urbanos, se enfatiza sobre la necesidad de tomar medidas para retener a la población en

el campo. Para ello sería preciso reducir la diferencia entre el ingreso real rural y el urbano, mediante la acción redistributiva del Estado de los beneficios sociales y la realización de obras públicas. Aquí cobra especial importancia la reforma agraria y la movilización de recursos gubernamentales a fin de impulsar la utilización de técnicas intensivas en trabajo a nivel de todos los sectores productivos.

El informe de la OIT acoge como objetivo principal el logro del pleno empleo productivo. Se opone a la propuesta de Currie en el sentido de emprender una agresiva campaña de mecanización en el campo al mismo tiempo que se crean empleos urbanos para absorber la población sobrante.

La "Misión 1970" basa su argumentación en el hecho de que el sector urbano por sí solo no tiene capacidad para generar empleo en la magnitud requerida y que, por tanto, hay que crear oportunidades de trabajo en las zonas rurales. La estrategia propuesta es de crecimiento equilibrado. El sector agrícola tendría un desarrollo acelerado que le permitiría satisfacer la demanda urbana en expansión, proveer más divisas y crear el mercado para los productos industriales. En el Plan 1970 se integran más explícitamente las metas de crecimiento y empleo consignando que "se establecerá una meta mínima de crecimiento económico, de modo que la elevación propuesta del ingreso nacional sea compatible con la ampliación de las fuentes de trabajo" (DNP, 1970). Hacia el cumplimiento de estos objetivos se orientarán la política monetaria y fiscal, de precios y salarios, cambiaria y de comercio exterior. Con respecto a la solución al problema de la migración, este Plan difiere del Informe de la OIT en cuanto a la menor confianza en la viabilidad de una política de servicios rurales y de fomento a la artesanía e industria rural; se pronuncia más bien por una política de fortalecimiento de los núcleos urbanos intermedios.

El patrón de industrialización adoptado en Colombia en la segunda postguerra hace crisis en la década de 1970. El tránsito de la primera

etapa de sustitución de importaciones de bienes de consumo a la sustitución de bienes intermedios y de capital fue posible gracias a la fuerte inyección de capital extranjero (Balcázar y Mateus, p. 66). La dinámica de la inversión extranjera marcó la configuración de este proceso de expansión industrial. La inversión en ramas de consumo durable, bienes intermedios y de capital, desplazó la importancia de las industrias tradicionales y la estructura de la demanda siguió los mismos patrones de las décadas precedentes. La acumulación prosiguió, no sobre la base de una ampliación del mercado interno sino a costa de la capacidad de consumo de los estratos de menor ingreso y del fortalecimiento de los ingresos de las capas media y alta de la población. La burocracia creció mediante la creación de numerosos organismos estatales, el sector financiero facilitó mecanismos para la adquisición de los nuevos bienes, al tiempo que creó empleo y una estructura administrativa adecuada a las necesidades de la expansión industrial.

Sin embargo, las posibilidades de crecimiento sobre esta base, bien pronto se vieron agotadas. El sector industrial tal como se configuró, no generaba la dinámica que requería la continuidad del proceso. El mercado interno, dada la estructura concentrada de la distribución de ingresos, de un lado, y la difícil coyuntura externa debido a la crisis en el mercado mundial del café de otro, dieron pié para que desde finales de los años sesenta se empezara a pensar en la necesidad de un viraje en el patrón de desarrollo.

La estrategia de promoción y diversificación de exportaciones, inaugurada con la promulgación del Decreto 444 de 1967 y sustentada institucionalmente gracias a la Reforma Constitucional de 1968, permitirá en la década de 1970 la superación de la crisis industrial observada a finales de los años sesenta, como consecuencia del agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones. El sector agrícola capitalista, que ya desde los años cincuenta había comenzado a responder a las demandas industriales con el desarrollo de los cultivos comerciales, consolidó en el

período su modernización gracias al total apoyo institucional en cuanto crédito y provisión tecnológica.

La discusión sobre la problemática del desarrollo se inicia en los años setenta con un cambio fundamental a nivel global y en lo concerniente a la estrategia agraria. El patrón de desarrollo implementado en la segunda postguerra es cuestionado radicalmente a mediados de los años setenta. Los altos costos de la industrialización en términos de la polarización de la economía en dos sectores, uno moderno y otro atrasado, uno protegido y estimulado y otro abandonado por el Estado, uno ineficiente y otro potencialmente productivo, salen a relucir en la polémica impulsada por los sectores promotores del nuevo modelo^{1/}.

Se discute la vigencia de los argumentos sostenidos por los gobiernos precedentes para apoyar el proceso de industrialización, y se llama más bien a medir la eficiencia de la industria nacional y los costos de la protección para el consumidor nacional en contraste con las potencialidades productivas de sectores capaces de competir a nivel internacional y cuyo estímulo no significaría pérdidas en bienestar. Estos argumentos liberales que curiosamente estaban siendo sostenidos por ideólogos del desarrollo en otros países de América Latina no llevaron, sin embargo, a la inmediata aplicación de políticas alternativas. La natural resistencia de los sectores industriales^{2/}, segmento importante del bloque

1/ En la base de la campaña de Alfonso López M. (1974) estaba esta noción dualista, la concepción de los "dos Colombias" y la necesidad de corregir y cerrar esta "brecha" (DNP, 1975).

2/ Esta resistencia se hizo particularmente manifiesta en ramas cuyo crecimiento se había dado sobre la base de una política de protección arancelaria. No se manifestó tanto en las ramas que podrían ver ampliado su mercado por las nuevas perspectivas externas y por la política de estímulo a las exportaciones.

dominante, la incertidumbre sobre las posibilidades externas de una estrategia tal, la necesidad de implementar una política restrictiva de salarios para garantizar competitividad y el peligro de un debilitamiento de la hegemonía política de la clase dominante, han impedido la consolidación de este nuevo patrón^{1/}.

La distancia que puede mediar entre las propuestas de desarrollo -bien intervencionistas, bien neoliberales- y la efectiva implementación de dichas políticas en el país, se comprende mejor a la luz del análisis de lo que Palacios llama "el modelo liberal de desarrollo" en Colombia. Ante la ausencia de una concepción verdaderamente hegemónica en el interior del bloque dominante, el Estado se ha convertido sistemáticamente en un instrumento de dominio privado, en el cual los representantes de diversos intereses llegan una vez a veces al consenso y otras al total enfrentamiento. Pero en ningún caso, en los últimos treinta años puede hablarse de la preeminencia de uno u otro segmento, menos aún en el período del Frente Nacional, durante el cual se logra la erradicación de toda diferenciación ideológica o programática en el interior de la llamada oligarquía. El acuerdo parece resumirse en la voluntad conjunta de utilizar el aparato estatal en beneficio propio y nunca en la concepción del Estado como necesario regulador de la actividad privada, como garante de la reproducción del sistema económico y amortiguador de las tensiones sociales. Específicamente, en cuanto a la concepción de las políticas de desarrollo y la presencia del Estado en la actividad económica del país, Palacios propone la hipótesis de la preeminencia -matizada pero no interrumpida-

^{1/} A manera de ilustración, la estrategia de liberación de importaciones sólo puede empezar a ser tímidamente expuesta a finales de los años setenta por el gobierno de Julio César Turbay, a pesar de los esfuerzos del gobierno de López para llevar a cabo reformas en la estructura arancelaria.

de un "modelo liberal de desarrollo" que "... hace referencia a un sistema económico capitalista basado sobre todo aunque no exclusivamente en los principios autorreguladores del mercado; la intervención estatal no está orientada a transformar las estructuras que originan la crisis del sistema, sino a paliar sus efectos más traumáticos, crisis que por lo general se originan en la concentración de la propiedad y el ingreso y en el nexo con el mercado mundial. Esto significa que el sector privado predomina en la formulación de políticas macroeconómicas y que el intervencionismo estatal, por amplio que sea el ámbito de su actividad, está en función de los requerimientos de aquél"^{1/}.

En la discusión del problema agrario, la preocupación por la distribución de la tenencia y del ingreso rural cede paso a la problemática de la productividad. En el primer quinquenio, aún aparece en los pronunciamientos oficiales el tema de la reforma agraria. Se evalúan sus realizaciones, se critica la incapacidad del Incora para modificar la estructura de la tenencia a pesar de los millonarios recursos de que dispuso, pero sólo como referencia obligada a un tema políticamente explosivo. El gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970) había impulsado la organización de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) para canalizar el descontento de los directamente afectados por la inoperancia de la reforma.

Pero para este momento, el mismo gestor de la Ley 135 de 1961, ya había moderado su juicio sobre la urgencia de una transformación radical de la tenencia de la tierra en el país. "La imagen de un país donde predomina una gran concentración de la propiedad territorial es completamente falsa... el fenómeno quedaría reducido a algunas regiones del país en las cuales quedarían algunas islas del viejo feudalismo territorial. La reforma agraria integral no puede ser una brusca destrucción de todas las estructuras existentes, sino una evolución gradual y progresiva sin

^{1/} Palacios (p. 287) toma este concepto de Cardoso y Faletto.

excluir ciertas formas del capitalismo rural (ya que) éstas resultan ser las de mayor productividad" (Bejarano, p. 258).

A fines de los años sesenta, si bien la estructura de la tenencia de la tierra no había variado sustancialmente, el desarrollo de la agricultura comercial y de la ganadería intensiva era notorio. El campo proveía adecuadamente a la ciudad y generaba excedentes exportables. De otra parte la tensión social y política de principios de la década había sido adecuadamente catalizada por el éxito del modelo bipartidista del Frente Nacional. Sectores conservadores que habían reconocido la necesidad -así fuera de palabra- de una política de reforma agraria y cuyos intereses como industriales, terratenientes arrendadores, empresarios agrícolas o exportadores no se veían ahora afectados, perdieron todo interés en la reforma.

El patrón de acumulación se había consolidado definitivamente sobre la base de un mercado interno diversificado y relativamente estrecho, mediante un alto ingrediente de capital extranjero y con proyecciones de una mayor apertura externa de la economía. La concepción llerista del desarrollo, sobre la base de una ampliación de la demanda de los grupos medios incluido el sector rural, había perdido toda pretensión de viabilidad, con lo cual la reforma agraria perdió toda base de apoyo institucional aunque no se había resuelto el problema de los desposeídos del campo. Más de un millón de familias campesinas seguían sin tierras y la competencia comercial, si bien no había conllevado la desaparición de la agricultura tradicional, había reducido al campesino a niveles de indigencia.

En los primeros años de la década de 1970, la ANUC se radicaliza y posteriormente se escinde -según Bagley y Botero (p. 67)- el entonces Ministro de Agricultura, afectado por la invasión de 2.000 hectáreas de su finca en el César, crea la "Línea Armenia" y toma para sí la implementación de la reforma. Se realiza gran número de invasiones -2.000 entre 1970 y 1972- y los enfrentamientos con los terratenientes adquieren cada vez mayor virulencia. La

situación se torna peligrosa para la permanencia de las instituciones vigentes. Liberales y conservadores liman sus diferencias frente a la inestabilidad social creciente y se reúnen en Chicoral (Tolima) donde acuerdan una estrategia de acción^{1/}. La actividad de la ANUC había revivido el debate sobre la reforma agraria. El comité evaluador de la reforma, conformado por altas personalidades, al verificar la inoperancia de ésta, hace una serie de recomendaciones que son recogidas en el acuerdo de Chicoral (1972). El Pacto ha sido caracterizado como la "contra-reforma" ya que se procuraba "... a través de los criterios mencionados de tierras 'adecuadamente explotadas' (mínimos de productividad) el que los propietarios territoriales iniciasen su transformación paulatina a empresarios capitalistas" (Gómez, p. 62).

1/ "Carlos Lleras fue parco en sus comentarios. Inmediatamente después de Chicoral, se limitó a declarar que dicho acuerdo tenía 'puntos buenos y puntos malos', pero que en últimas estaba de acuerdo, puesto que se trataba de un pacto en condiciones de un régimen de responsabilidad compartida como era el Frente Nacional" (Gómez). La situación influyó también en el diseño de las "Cuatro Estrategias": "Desde el punto de vista político, estamos ante una explosión de movimientos que expresan las frustraciones de las masas de ciudadanos con una creciente oposición al 'sistema'. Desde el punto de vista económico nos hallamos ante una combinación de factores que está inmovilizando la actividad económica, dentro de un patrón restringido de producción-consumo montado, en buena parte, sobre una creciente dependencia externa que muchas veces conduce a soluciones de alto costo de oportunidad. El diagnóstico de estas condiciones sociales, políticas y económicas de Colombia, nos llevó a revisar las estrategias de los anteriores planes de desarrollo, y nos ubicó las que contiene este nuevo Plan".

La Declaración de Chicoral, partiendo de que: "... la política del Frente Nacional implica un sistema permanente de acuerdos sobre los problemas que afectan profundamente los intereses económicos y sociales del país", propone al Congreso Nacional unas reformas que "... se inspiren en la necesidad de una política agraria que concilie las exigencias de un cambio en la estructura de la tierra y en la distribución del ingreso rural y las que se orientan a un desarrollo que acelere la producción agropecuaria y cree nuevas metas y modelos de productividad" (Delgado, 1973, p. 141).

Dichas reformas, a pesar de que menciona el doble objetivo de la equidad y la productividad, se refieren básicamente al logro de este último. La mayor parte del documento se refiere a la fijación de mínimos de productividad, más para estimular la producción que para proveer bases claras a la expropiación de tierras inadecuadamente explotadas y a la renta presuntiva. Con respecto a las compras y expropiaciones adopta una posición típicamente conservadora: "La comisión entiende y acepta que una reforma agraria de alcance social tiene que aplicarse como un instrumento para la redistribución del ingreso y de la riqueza... Pero igualmente considera que los mecanismos de redistribución deben trabajar (sic) con el sacrificio y participación de la totalidad de los patrimonios nacionales, tanto urbanos como rurales y no a costa exclusivamente del propietario cuyos predios, adecuadamente explotados, deben ser afectados por relaciones de interés social que justifique su expropiación" (Delgado, 1973).

Las directrices consignadas en la declaración fueron recogidas por la Ley 4 de 1973 (sobre renta presuntiva y mínimos de productividad) y la Ley 6 de 1975 (Ley de Aparcería) cuyo carácter y alcance (Gómez, 1975) confirman aún más la hipótesis sobre el vuelco de la política agraria. El conflicto agrario de principios de los años setenta hace que, no obstante lo anterior, a nivel del discurso de "Las Cuatro Estrategias", aparezca todavía el objetivo de la redistribución de la tierra como uno de los pilares de la política agraria.

La década de 1970 comienza con el entierro de la concepción reformista liberal acerca del problema del desarrollo. La articulación de los sectores agrario y urbano se miran ahora desde una nueva perspectiva: "... este viraje en la concepción de los dos problemas obedecía a las mismas tendencias de la economía: la política reformista era contradictoria con la política exportadora en cuanto aquélla desestimulaba parcialmente el desarrollo de la agricultura comercial, desarrollo tanto más necesario cuanto que las exportaciones debían apoyarse no sólo en productos industriales sino en una elevada productividad de los sectores productores de materias primas para la exportación, como una condición ineludible de la competitividad internacional" (Bejarano, p. 256).

El Plan de 1972 (Las Cuatro Estrategias) elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, recoge en lo fundamental el planteamiento de L. Currie en su "Operación Colombia". El diagnóstico del subdesarrollo no se centra, como en otros estudios, en la falta de recursos de capital sino en la insuficiencia de la demanda efectiva, derivada de los bajos niveles de ingresos de la mayoría de la población. La demanda de productos agrícolas es una variable dependiente de otras actividades de la economía. La economía colombiana se ha caracterizado por una tendencia persistente al déficit de la balanza de pagos. Se trata entonces de detectar un sector dinámico de alta demanda potencial, con un bajo coeficiente de insumos importados, capaz de generar empleo remunerativo, un excedente exportable y en general un efecto multiplicador de la economía. La construcción es ese sector en el Plan, y la primera estrategia es el estímulo a dicha actividad por medio de instrumentos fiscales y financieros. El desarrollo urbano, con énfasis en la industria de la construcción, generaría empleo adicional, ampliación del mercado interno, nuevas demandas que impulsarán el crecimiento de la producción industrial y agrícola, sin deterioro de los ingresos reales de los productores.

Por otro lado, las exportaciones constituyen el segundo elemento básico que podría expandir la demanda efectiva, para superar el "círculo vicioso de la pobreza". La existencia de una hipotética demanda mundial por los productos nacionales, la necesidad de reducir la dependencia del crédito externo para financiar programas específicos y la intención de reorientar el uso de los recursos internos, constituyen los argumentos de esta segunda estrategia.

La tercera estrategia consiste en lograr el incremento sustancial de la productividad agrícola, no sin antes haber garantizado, mediante las otras dos estrategias, una demanda efectiva por sus productos ya que de otra forma sólo se llegaría a una reducción de los ingresos reales de los productores. A su vez, dicha estrategia está articulada a las posibilidades de éxito de las otras dos: Permitiría la expansión de las exportaciones y el desarrollo de actividades urbanas mediante la reducción de sus costos en materias primas agrícolas y de bienes salario. La distribución de la tenencia tendrá el criterio de "tamaño eficiente", base de los aumentos en productividad "... una racional distribución de la tierra, que además tenga en cuenta climas, regiones y productos habrá de contribuir al incremento en productividad de nuestras explotaciones agrarias" (DNP, 1972, p. XIII).

Esta estrategia, además, debe coordinarse con una política urbana de generación masiva de nuevos y mejores empleos que absorba remunerativamente "a la población que quede cesante como resultado de los incrementos de la productividad" (DNP, 1972, p. XIII).

La cuarta estrategia de cuyo éxito se dice, depende el del Plan mismo, es alcanzar una equitativa distribución del ingreso mediante instrumentos fiscales y políticas de bienestar social.

Un aspecto importante de este Plan, es que aparece como política económica y social del gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) no sólo a

nivel de la propuesta presentada para cumplir un requisito legal, sino también a nivel de las realizaciones concretas.

La política económica implementada desde 1967, estuvo orientada al fortalecimiento de la nueva estrategia exportadora de la economía. El estatuto cambiario de 1967, y la reforma constitucional de 1968, fueron -como ya se dijo- pilares básicos de la acción estatal. Los rasgos más importantes de la nueva política, fueron la creación del Certificado de Abono Tributario (CAT), la ampliación del denominado Plan Vallejo, la eliminación del sistema de tasa de cambio fijo, la reglamentación de la inversión extranjera, la constitución del Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO) y la participación en el Grupo Andino. Todas estas medidas estaban encaminadas a conformar una estructura organizativa y una acción coordinada para el fomento de las exportaciones como núcleo central de la política económica. Frente al agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, caracterizado por la insuficiencia del mercado interno y por la falta de divisas, surge el modelo exportador como alternativa de desarrollo.

El estímulo efectivo de la producción para la exportación, fue reforzado a principios de los años setenta por la favorable coyuntura externa. Las exportaciones manufactureras crecieron a un ritmo inusitado. "Entre 1970 y 1974, las exportaciones colombianas de manufacturas crecieron de 93.8 millones de dólares a 526.1 millones, es decir, un crecimiento del 503.5% para tasas medias anuales superiores al 100%. Para 1974, las exportaciones distintas al café, representaron el 55% del total mientras que las de éste habían descendido a sólo el 43%, y las del petróleo al 5%. Dentro de estas exportaciones nuevas, las de origen industrial representaban el 62.6% (27.4% semi-manufacturados y 35.2% manufacturados) y el 37.4% estaban constituidas por productos básicos" (Bejarano, p. 249).

La apertura de la economía constituyó la base del crecimiento observado en este período. El PIB creció entre 1970 y 1974 a tasas cercanas o superiores al 9%, la capacidad de absorción del empleo en el sector industrial fue del 8.4% en 1972 y en 1973 del 7.6%, mientras la fuerza laboral crecía al 3.8%. Las industrias que adquirieron mayor dinamismo fueron las exportadoras, en particular textiles y química. La industria de bienes intermedios participó con un 58.1% en las exportaciones nuevas en 1976; los bienes de consumo con un 35%, y los bienes de capital con el 6.8% restante. Si bien los salarios perdieron un 25% de su poder adquisitivo en 1975 con relación a 1970, la demanda interna se expandió al aumentar el volumen de empleo y las remuneraciones.

La inflación se acelera a partir de 1970. En 1971, el crecimiento en el nivel general de precios es del 17.5%, en 1972 del 29.2% y en 1973 del 35.2%. Las causas de este desborde inflacionario están estrechamente vinculadas a la necesidad de sostener el proceso de acumulación sobre bases fiscales y financieras. La financiación de las crecientes inversiones públicas, la amortización de la deuda pública y el aumento de gastos en defensa y seguridad, constituyen los rubros más importantes de la expansión monetaria a partir de 1971. El superávit de balanza de pagos, es por otro lado, otra fuente inflacionaria. La política de redescuento del Banco de la República se amplía en este período; PROEXPO, la agricultura comercial, el sector cafetero y la industria, a través de los intermediarios bancarios, son los principales perceptores del crédito oficial. El sistema UPAC, concebido como instrumento de captación de los recursos financieros requeridos por la construcción, genera por su parte, presiones inflacionarias adicionales (Bejarano, p. 249).

Los productos de origen agrícola experimentan los mayores incrementos en precios. Algunos de éstos son materias primas exportables cuyos precios crecen con el auge externo, y la mayoría de los destinados al consumo directo son producidos en unidades familiares con una estructura de costos alta.

La política agraria, cuyos principales lineamientos habían quedado definidos en el Acuerdo de Chicoral, centró sus esfuerzos en el estímulo a la agricultura comercial, induciendo mejoras en la productividad y canalizando abundantes recursos crediticios al sector (Ley 4 y Ley 5 de 1973). Por otro lado, a fin de reducir los precios de los bienes salario, producidos en su gran mayoría por la economía campesina, se quiso obligar a los empresarios agrícola a invertir parte de los créditos a ellos concedidos en cultivos de pan coger. A pesar de los altos precios observados por estos bienes en el período, dicha política no tuvo éxito.

A raíz de la radicalización de la ANUC, en su Segundo Congreso Nacional en Sincelejo, el gobierno hostilizó a la organización, retirándole su apoyo financiero y promoviendo una campaña de aislamiento al movimiento mediante el fortalecimiento de la línea oficialista (Línea Armenia). En el Tercer Congreso realizado bajo la administración López en 1974, la ANUC entró en crisis por problemas organizativos que afloraron en las discusiones internas, junto a problemas de índole ideológica y financiera. Si bien este evento contó con relativo apoyo oficial, sus sugerencias acerca de la política agraria no fueron consideradas por López Michelsen. Parece ser que el presidente concluyó después del Congreso, que la ANUC no representaba una fuerza digna de ser tenida en cuenta (Bagley y Botero, p. 74).

Este era el panorama general en 1974, año en que Alfonso López Michelsen asume el poder. Era el gobierno de transición entre el Frente Nacional que concluyó con Pastrana y la vuelta al ejercicio del libre juego de las fuerzas políticas. Los liberales (con López) y los conservadores (con Alvaro Gómez Hurtado) asistieron por primera vez en muchos años a elecciones con candidatos y programas propios. La abrumadora mayoría obtenida por López, permitió que el nuevo gobierno iniciara sus actividades con un gran margen de confianza y respaldo. Así fue posible que el gobierno obtuviera facultades especiales para llevar a cabo su estrategia. En uso de sus facultades, recién inaugurado el gobierno, fue

decretada la emergencia económica (Decreto Legislativo N° 1970 de setiembre de 1974) para agilizar los trámites legislativos de las reformas que se querían realizar. En este marco fue posible la reducción del CAT, el establecimiento de un control de gastos de los institutos descentralizados, la modificación del impuesto a las ventas y la eliminación de ciertos subsidios, con el ánimo de reducir el déficit fiscal.

La reforma tributaria y fiscal, parte esencial del Plan de Estabilización de López, perseguía un doble objetivo. Por una parte, posibilitar un mayor recaudo y capacidad de gasto gubernamental y, por otra, buscar una mayor eficiencia y competitividad de la economía, ahora encuadrada definitivamente en el modelo exportador.

La política agraria de López comienza a delinearse con la promulgación de la Ley 6 de 1975 "por la cual se dictan normas sobre contratos de participación en productos agrícolas y otras formas de explotación de la tierra". La llamada "Ley de Aparcería" legisla sobre tres aspectos fundamentales. En primer lugar reglamenta los contratos realizados entre propietarios de tierras y agricultores. Estos últimos son entendidos a dos niveles diferentes: de un lado los empresarios agrícolas y del otro los pequeños aparceros. Los contratos de co-participación por períodos definidos contemplan las obligaciones mutuas de las partes, en cuanto a adelantos de capital y reparto de las utilidades. El adelanto que debe hacer el propietario a buena cuenta de las utilidades, en el caso de pequeños aparceros, no podía ser superior al salario mínimo legal. En segundo lugar, la ley establece el régimen para pequeños arrendatarios, definiendo el reconocimiento de mejoras y posibilitando el cultivo de bienes de pan coger para la subsistencia del arrendatario. Finalmente, la ley legisla sobre el trabajo agrícola asalariado. En las fincas de más de 200 hectáreas los asalariados tendrán derecho a lotes de al menos 1/2 hectárea para cultivos de pan coger cuyo producto no podrá considerarse salario (Gómez).

En el anterior gobierno se había empezado ya a gestar la Ley 6. El Presidente López se comprometió a sacar adelante el proyecto ante la urgencia de resolver el problema creado por la Ley 1 de 1968. Esta había decretado que las propiedades en las cuales hubieran arrendatarios y aparceros, serían objeto de la reforma agraria. Lo que siguió fue la expulsión de millares de campesinos, que al verse sin medios de trabajo fueron emigrando a las medianas y grandes ciudades, con lo cual los empresarios agrícolas se vieron desprovistos de fuerza de trabajo para las épocas de recolección. La nueva Ley, al establecer la norma de media hectárea para cultivos de pan coger, trataba de garantizar la concentración de asalariados en las áreas de producción.

Por otro lado, la Ley vino a complementar el viraje emprendido por las Leyes 4 y 5 de 1973, en materia de política agraria en el país. Lleras Restrepo, al destacar que el proyecto (cuando estaba en discusión) permitiría la realización de "verdaderos contratos de participación entre propietarios ausentistas o grandes propietarios de industrias agrícolas... por una parte, y técnicos o medianos agricultores dotados de cierto capital y que quieren emplearlo en la explotación agrícola sin inmovilizarlos en la adquisición de tierras, por la otra", se muestra "nostálgico" al comprobar que "reconocida la inoperancia de la reforma agraria frente a la terca resistencia de las clases poseedoras, haya que buscar soluciones intermedias, normas que suavicen las viejas formas de explotación de la tierra, inequitativas y por lo general indeseable" (Nueva Frontera, p. 3).

Este propósito de continuar en la línea trazada por el gobierno de Pastrana -abandono de la reforma agraria, énfasis en la modernización- quedó confirmado en el Plan de Desarrollo de López, y en declaración explícita del Presidente. "En mi papel de candidato a la Presidencia de la República, yo prometí no ofrecer nuevas leyes de reforma agraria, sino limitarme a ejecutar las existentes con el objetivo de remover la 'espada de Damocles' de por encima de las cabezas de los ganaderos y agricultores del país. Yo he sido fiel a esta promesa. Con la excepción de la

Ley de Aparcería a la cual me comprometí durante la campaña, mi Gobierno se ha limitado a implementar el Acuerdo de Chicoral, consumado bajo el Gobierno anterior, con la intervención de propietarios y funcionarios gubernamentales" (Bagley y Botero, p. 75).

Aunque la ANUC criticó la medida por considerar que trataba de restablecer formas arcaicas de explotación, hoy no parece haber mayor desacuerdo entre tratadistas y comentaristas sobre el carácter modernizante de la Ley (Moncayo; Gómez; Bagley y Botero). No quería revivir la aparcería pre-capitalista, sino que, por el contrario, establecía reglas claras para procurar la depuración de relaciones de contratación no correspondientes a las necesidades de la acumulación en el campo.

El Plan de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha" (DNP, 1975) está orientado en el mismo sentido que el Plan de Estabilización: fortalecer el sector exportador controlando la inflación y fomentando las actividades competitivas en el ámbito internacional. Dichas actividades, según el Plan, son aquéllas que utilizan más intensivamente el factor más abundante en la economía, la mano de obra. El objetivo primordial del Plan es lograr un "empleo masivo que beneficie el 50% más pobre de la población". Las políticas tanto macroeconómicas como sectoriales y de gasto público, tienen un núcleo de articulación: la generación de empleo y la creación de condiciones que posibiliten el desarrollo sobre la base de la expansión del sector externo. Se trata entonces, a nivel macroeconómico, de eliminar subsidios "que discriminen en contra del trabajo", la creación de estímulos a las actividades que utilicen intensivamente el factor trabajo, el control de la inflación y la eliminación de interferencias en el mercado de capitales.

La política de desarrollo rural recibe especial prioridad, por considerarse que es en el campo donde se concentran las familias más pobres y donde se genera más empleo. Según el Plan, las políticas de desarrollo rural integrado (DRI) y de reforma agraria, son diseñadas para los

trabajadores rurales sin tierra y para los minifundistas, con miras a aumentar su productividad y sus ingresos; la agricultura comercial se fortalece porque las exportaciones del sector son responsables del 84% del empleo generado por las exportaciones totales: "Por lo tanto -dice el Plan- este tipo de agricultura no sólo garantiza las divisas que necesita el país sino que contribuye a aumentar la demanda por el factor trabajo" y a mejorar entonces las condiciones de vida rural.

Con respecto a la industria, el Plan de 1975 se propone una política que mantenga el ritmo de crecimiento del sector, pero no a costa del sector agrícola ni sosteniendo la concentración de recursos y del ingreso en las grandes ciudades. En esta medida, se ofrecerán subsidios a la pequeña y mediana industria, dada su mayor demanda de trabajo, y se seguirá una política de descentralización industrial y administrativa.

La política agrícola constituye un punto destacado del Plan. Se reconoce que el sector industrial no está en capacidad de ofrecer empleo remunerativo a los emigrantes y se adopta una política de retención de población en el campo. El programa DRI^{1/} es el mecanismo ideado para

1/ Este programa fue concebido por el Banco Mundial con proyecciones de largo plazo, a fin de modernizar la agricultura. La mitad de los 12 millones de financiación total proviene de las agencias internacionales (BID, BIRF y CIDA). Sus antecedentes se remontan a 1969 cuando Planeación Nacional, realizó la primera regionalización del país en 72 distritos socio-económicos. El DRI surgió en 1973 -administración Pastrana- "cuando el ICA solicitó crédito externo para sus programas y las instituciones de crédito internacionales propusieron darle una dimensión nacional a todas estas iniciativas (asistencia técnica al agricultor minifundista, acorde con su "racionalidad" entre otras), recoger la experiencia acumulada y combinar los planes de crédito para pequeños y medianos campesinos con una nueva visión integral del desarrollo rural en las áreas minifundistas del país" (Galán, p. 9).

lograr este propósito. Si bien el objetivo central es el mismo que el contemplado por Lleras R. y la OIT en los años sesenta, la concepción difiere en que para Lleras era un medio para mantener y reproducir la agricultura tradicional, mientras que para el DRI, la retención del campesino en el campo tiene sentido en la medida en que se articula al mercado (Bejarano).

El programa DRI se adopta a partir del reconocimiento de que la reforma agraria a gran escala no es posible y que el acelerado crecimiento de la agricultura comercial o, lo que es lo mismo, la descomposición del campesinado y la crisis de la agricultura tradicional sostenida y estimulada por el Estado, no ha resuelto ni el problema de los altos costos industriales en salarios y materias primas ni las tensiones y el descontento social que acompañan el declive de la economía campesina.

La estrategia DRI pretende, entonces, integrar un sector más amplio de productores al mercado facilitando crédito, asistencia técnica y mercado a aquellos campesinos más susceptibles al proceso de modernización, los medianos propietarios^{1/}.

1/ "El DRI aspiraba extender sus servicios a unas 80.000 familias minifundistas en un período de cuatro años. Los futuros beneficiarios del programa debían poseer 20 hectáreas o menos y un patrimonio inferior a los 500.000 pesos colombianos. Dado que en 1970 el 73.1% de las explotaciones agrícolas del país eran menores de 10 hectáreas (el 7.2% de la superficie total) es claro que los límites establecidos por el DRI sólo permitirían una participación de los campesinos medios y ricos" (Bagley y Botero, p. 76).

El campesinado pobre se convertirá en la fuente de mano de obra para la agricultura comercial, dedicada a la producción de exportación y materias primas y para esta nueva agricultura mediana, encargada de la producción de bienes salario (Bejarano).

La estrategia de desarrollo promovida por el Gobierno de López Michelsen constituye la versión más acabada de lo que ha dado en llamarse "modelo exportador". Antes de seguir adelante conviene detenerse un momento a reflexionar sobre el contenido de esta expresión, los alcances que se le ha querido dar y de una manera especial, los contrastes -si los hay- con la concepción del "modelo de sustitución de importaciones". La estrategia se diferencia de otras al menos en sus manifestaciones en el ámbito colombiano, en dos aspectos principales. En primer lugar, la estrategia consignada en el Plan de 1975, concibe la intervención del Estado como un instrumento de ordenamiento de las relaciones económicas y sociales acorde con el nuevo patrón de acumulación. Se trata de permitir el nuevo funcionamiento de las fuerzas del mercado para que sean sus señales las reguladoras de la inversión y asignación de recursos en general. La acción del Estado debe concentrarse en la eliminación de las distorsiones introducidas por el modelo de sustitución de importaciones, a nivel de los diferentes mercados. Al mismo tiempo, debe intermedia entre patronos y trabajadores para mantener los salarios bajos. A este respecto, anotaba el Presidente López: "... las exportaciones y por lo tanto el empleo dependen de mantener costos competitivos, es decir, una política de ingresos y salarios que no haga incompatible las cargas laborales con la competitividad internacional" (Mora, p. 74).

En segundo lugar, el pensamiento neoliberal, no tan implícito en el Plan, se caracteriza también por una idea precisa acerca del curso que ha de tomar el desarrollo en países como Colombia. Dejando al libre juego de las fuerzas de mercado la asignación de recursos en la economía, resulta claro que su patrón de especialización y de comercio deben definirse de acuerdo con el principio neoclásico de la ventaja comparativa.

La industrialización no puede entonces continuar sobre bases artificiales -protección arancelaria, subsidios, etc.- sino que debe entrar a regir el criterio de la eficiencia.

La agricultura y la mediana y pequeña industria que, según López, no fueron estimuladas por gobiernos anteriores, deben constituirse en polos de desarrollo en la medida en que cumplen un doble objetivo; de un lado, permiten una proyección competitiva de la producción en el mercado mundial y de otro, al utilizar intensamente el recurso más abundante, la mano de obra, satisfacen una meta de bienestar cual es la de proveer empleo remunerativo a las capas más pobres de la sociedad.

El Presidente López al referirse a la obra de sus antecesores, habló de la vigencia de un solo plan de desarrollo basado única y exclusivamente en el estímulo a la industrialización, causando algunas doloridas y no del todo erradas respuestas de los defensores del antiguo modelo. Se arguyó que la realidad colombiana había demostrado la necesidad de la presencia estatal en el fomento de actividades consideradas estratégicas en el desarrollo; que no era cierto que la agricultura no hubiera sido estimulada por cuanto constituía la base del proceso de acumulación; y que finalmente, la política de promoción de exportaciones no era una estrategia novedosa en el país. Muy por el contrario, ésta había constituido el punto central de la perspectiva general del modelo de sustitución de importaciones. Lo que sí resultaba muy cuestionable era basar todas las perspectivas de crecimiento en la expansión del sector externo desconociendo que es el "aprovechamiento" del mercado interno el soporte esencial del desarrollo industrial, y que si bien la demanda interna era restringida y frenaba la dinámica de algunas industrias, estaba muy lejos de haberse agotado en toda su extensión.

Por otra parte, los opositores a la total liberalización de la economía calificaron de "pueril" todo planteamiento que desconociera la constante de la industrialización como elemento básico de la problemática

del desarrollo. Una muestra de los argumentos arriba descritos, está presente en este razonamiento de Lleras Restrepo "se nos califica arbitrariamente como patrocinadores de un determinado modelo de desarrollo y se atribuye a otras personas la invención de uno nuevo. Todo eso resulta bien pueril, es un fruto de la vanidad o la ignorancia cuando no un simple ardid político: que para que naciera y progresara la industria fue necesario implantar y mantener un alto grado de protección arancelaria es cosa que nadie niega. Pero acaso no fue también necesario, dictar medidas de protección para la agricultura y los productos lácteos?"^{1/}

De lo anterior se desprende la importancia del análisis desapasionado de las distintas posiciones que permite ubicar las mismas dentro del contexto de la evolución del patrón mundial de acumulación y, consecuentemente, conocer el papel que se les va atribuyendo a estas economías. Asimismo es posible esclarecer el esquema de desarrollo tal y como se ha dado, tanto en su génesis estructural como en los resultados de las políticas efectivamente implementadas.

Todo esto debe contribuir a la comprensión objetiva del propio proceso económico, de sus especificidades y de lo que le es común a otras realidades nacionales, tarea que está aún por realizar. Faltan estudios sobre las distintas fuerzas económicas y políticas; sobre las formas en que convergen a determinados objetivos; sobre la manera como se articulan a procesos y presiones externas. Faltan, por otro lado, investigaciones acerca de la dinámica intra e intersectorial que permitan diferenciar las causas y los efectos de determinadas propuestas de desarrollo. Falta, por último, la necesaria distancia temporal, para evaluar así sea parcialmente, el impacto real de las distintas concepciones y el resultado global de la confluencia de todos estos factores en un determinado esquema de acumulación en Colombia. A pesar de lo dicho, en este trabajo se ha intentado plantear, a manera de hipótesis, algunas explicaciones del proceso, sin desconocer el carácter preliminar de estas aseveraciones.

^{1/} Alocución de Lleras Restrepo en el Hotel Hilton, citado por "Nueva Frontera" N°169, p. 16.

Siguiendo en esta línea, se tratará de exponer enseguida, cuál ha sido el resultado de la implementación de la mencionada estrategia exportadora, sus éxitos y fracasos, y sus perspectivas inmediatas.

Así como la coyuntura internacional de principios de los años setenta, explica en parte el auge de las exportaciones manufactureras colombianas, la recesión mundial de 1974 es la principal causa de la crisis exportadora del país en 1974-1975. Las exportaciones manufactureras en 1975 se redujeron en un 8% con relación a 1974. Los sectores más afectados fueron textiles y confecciones (40%); maderas y sus manufacturas (79%) y productos químicos (9.4%). La magnitud de estos decrementos se estima mejor al observar el peso que habían alcanzado las exportaciones con relación al producto industrial: las ventas al exterior de textiles, confecciones y calzado, representaron en 1974 el 19% de la producción industrial:

Este descenso en las exportaciones (en cantidades y precios) aunado al estancamiento de la demanda interna de bienes de consumo masivo, a los altos precios de las importaciones y a la incertidumbre creada por la falta de políticas definidas, constituyeron los elementos explicativos de la recesión industrial de 1975. La tasa de incremento de la industria fue muy baja en 1975 (0.7%). Los subsectores más afectados por la recesión fueron el textil, tabaco, maderas, materiales de construcción y metalme-cánica (sin automotriz). Por otro lado, las remuneraciones totales al trabajo que habían crecido en 4.9%, en 1974 crecen a un modesto 1.5%. Si bien se observa una redistribución salarial en favor de los niveles más bajos (el 50% de los afiliados al ISS con salarios más bajos recibía en diciembre de 1973 el 26.6% de la nómina mensual, en 1975 el 25.4% y el 29% en 1977) ésto no se tradujo en una expansión de la demanda de estos grupos debido a que las mayores alzas de precios se observaron en el renglón de alimentos, el cual constituye un 50% del consumo de las familias más pobres.

A finales de 1975 se observa una recuperación industrial debido a la reactivación de la demanda externa e interna por productos manufacturados. La bonanza cafetera de finales de 1975, se suma a la recuperación de exportaciones en otros sectores: textiles aumentó en un 30%, cemento en un 39%, y productos metálicos en un 49% en 1976. La demanda interna se ve alimentada por los altos ingresos de los cafeteros y de sectores vinculados a los que se ha llamado "capitalismo emergente", "la otra economía" y que deriva su ingreso de actividades ilegales como el contrabando y el tráfico de estupefacientes (Mora, p. 74).

Las dificultades creadas al gobierno por la recesión de 1975, fueron sustituidas por los problemas planteados por la bonanza cafetera de finales de ese mismo año. El Plan de Estabilización encontró obstáculos insalvables ante el acelerado incremento de los medios de pago. El control monetario se convirtió en el objetivo principal de la política económica de López. Esto llevó a una serie de contradicciones entre el logro de esta meta y las contempladas en el Plan General de Desarrollo. La política implementada en el período 1974-1978, no tuvo lineamientos claros. El inusitado crecimiento de las reservas obligó al gobierno a adoptar medidas de excepción, a cambiar su política fiscal inicial, a introducir nuevas distorsiones en el mercado de capitales y a relegar los objetivos estratégicos en aras de la estabilidad coyuntural.

Al mismo tiempo, el gobierno tuvo que ir cediendo en sus propuestas iniciales ante las presiones de los distintos grupos y por la ausencia de la respuesta esperada de la actividad económica. Así, la Reforma Tributaria fue sufriendo ajustes y cambios, presionados por los sectores más influyentes, hasta el punto en que se llegó a hablar de "contrarreforma" mientras que, la política de liberalización de las tasas de interés, mediante la eliminación del crédito preferencial de fomento (a través de los Fondos Financieros manejados por el Banco de la República) tuvo que ser revaluada ante la crisis de las actividades antes fomentadas.

La política financiera de López refleja, tal vez como ninguna otra, los cambios a que se vió sometido el proyecto inicial debido a la doble determinación: la distancia entre lo planeado y lo posible; y el desequilibrio introducido por los efectos monetarios de la bonanza cafetera.

El objetivo inicial de la política financiera era eliminar las distorsiones creadas en el mercado de capitales por el sistema UPAC y por cualquier instrumento monetario que implicara la diferenciación de tasas de interés, aún si se hubieran establecido con fines de fomento. Para ello se dejaría a la oferta y la demanda de dinero la determinación del tipo de interés en el mercado. El Estado mantendría una diferencia muy pequeña de tasas de interés para préstamos de fomento, promovería la autofinanciación de los fondos del Banco de la República y eliminaría las disposiciones según las cuales los intermediarios financieros estaban obligados a realizar inversiones en papeles estatales con cuyos recursos se financiaban los institutos gubernamentales.

Ante el crecimiento de las reservas internacionales -que en mayo de 1975 estaban en US\$344 millones, y a fines de 1977 ya habían llegado a los US\$1830 millones- la Junta Monetaria en su Resolución 25 de 1977, creó el certificado de cambio con el fin de retardar la monetarización de los ingresos cafeteros por ventas en el exterior.

Los plazos de redención de los certificados fueron modificados sucesivamente, pasaron de 30 a 90 y a 120 días, de acuerdo a las variaciones del mercado cafetero; variaron también las tasas de descuento de estos papeles y se amplió su radio de acción a reintegros provenientes de otras exportaciones y servicios diferentes al café. Este instrumento financiero adquirió gran cotización en el mercado de capitales, amenazando con desplazar otros papeles como las UPAC y ocasionando, de todas formas, una notable distorsión en el mercado financiero.

Por otro lado, la Junta Monetaria en su Resolución 2 de 1977 estableció con un doble objetivo: el control momentario y la promoción y

diversificación de exportaciones, el encaje marginal del 100% sobre la base de los niveles de depósitos en enero 31 de 1977, y autorizó la destinación de estos recursos, de otra manera congelados, a préstamos de fomento, al tiempo que se reducían las tasas de interés a los créditos para la producción del Fondo Financiero Agropecuario y de PROEXPO.

Esta reorientación de la política crediticia respondía al reconocimiento de que el crédito de fomento constituía un instrumento esencial para incentivar la inversión productiva y establecer topes a la expansión monetaria.

Otras medidas como: el aumento del encaje ordinario de los bancos al 46.5%; encajes sobre pasivos en moneda extranjera; traslado de los depósitos de ahorro y a término de las entidades públicas al Banco de la República; y el aumento de los depósitos sobre importaciones, completaron este panorama de restricciones monetarias de indeseados efectos en la asignación de recursos en la economía. El costo del dinero creció inusitadamente, se desarrolló un mercado extrabancario, con características usurarias (se observó una dispersión de tasas de interés desde el 2.5% mensual legal, hasta la increíble tasa del 135% mensual. (Yances).

Aunque los medios de pago crecieron por encima del 30%, la inflación cedió un poco en 1977, debido a la ligera recuperación de la economía, atribuible en parte a la reestructuración de la política de crédito.

Sin embargo, las restricciones crediticias que afectaban las normales operaciones bancarias, sumadas a la inflación y a la incertidumbre causada por los ajustes de la estructura tributaria, llevaron a la economía a un equívoco estado caracterizado por lo que Lleras Restrepo denominó, la "economía de dos pisos" o por lo que Jaime Michelsen (Presidente del Banco de Colombia) llamó el desarrollo de una economía "subterránea".

La política cambiaria dirigida también al doble objetivo de amortiguar los efectos de la bonanza y de diversificar y promover exportaciones, sufrió

igualmente rudos reveses. El Certificado de Abono Tributario (CAT) reducido inicialmente con el objeto de liberar recursos fiscales y de someter a la competencia a las actividades potencialmente exportadoras, tuvo que ser reajustado después, al demostrarse que no bastaba con la devaluación acelerada para incentivar las exportaciones no tradicionales. El Certificado de Cambio, por otra parte, al establecer un descuento por su liquidación antes del vencimiento, introdujo tasas de cambio diferenciales.

En 1978, aunque las reservas internacionales ya habían alcanzado los US\$2.300 millones, la situación externa seguía siendo preocupante. El poder de compra de las exportaciones diferentes al café había disminuído, como lo muestra el hecho de que por ejemplo, la libra de azúcar se cotizaba en ese momento en menos de US\$0.10 cuando tres años atrás, había estado por encima de los US\$0.50. Los precios de los bienes de importación continuaban en aumento y las importaciones totales fueron en 1977 de US\$2.381 millones.

Asimismo, la política fiscal cuyo objetivo explícito en "Para Cerrar la Brecha", había sido favorecer al 50% más pobre de la población, tuvo un éxito parcial en el primer año de gobierno. Después, la realidad de la evasión y la inexistencia de adecuados controles administrativos, llevaron la reforma tributaria al más rotundo fracaso.

Ante este cuadro, un tanto desolador, observadores de este período se preguntaban cuál era el modelo de desarrollo que se estaba implantando en el país. Morris Harf (1978, p. 19) decía: "La distribución del ingreso no es más equitativa hoy que hace cuatro años, y los niveles de inflación aún cuando han disminuído, todavía no han vuelto a cifras de un dígito, situación que sí se presentaba durante el último quinquenio de la década pasada".

El gobierno de Julio César Turbay Ayala tratará de llevar a la práctica la estrategia global de desarrollo concebida en el Plan "Para Cerrar la Brecha". El gradual desmonte de los mecanismos financieros creados ad hoc para manejar los efectos monetarios de la bonanza cafetera; el delirio de nuevas políticas de gasto público y la voluntad expresa de

"liberalizar" la economía, constituyen, entre otros, rasgos característicos de la concepción y el diseño de la política económica del gobierno de Turbay Ayala.

El Plan de Integración Nacional, inédito, pero conocido por documentos del CONPES y de Planeación Nacional reseñado por la prensa colombiana -salvo el marcado énfasis en la estrategia de infraestructura y energía- es en lo fundamental, una reedición del "modelo neoliberal" de desarrollo. A renglón seguido, se presentan sus principales lineamientos, para pasar luego a la exposición de algunas medidas ya tomadas y, por último, reflexionar sobre las inmediatas perspectivas de esta estrategia de desarrollo. Los dos objetivos del Plan, descentralización económica y mayor autonomía regional y desarrollo energético, y la manera como se articulan los instrumentos de política económica en el PIN, son clara muestra del pensamiento neoliberal acerca de la intervención estatal. Esta debe dirigirse esencialmente a la realización de inversiones de costo social elevado, y a la "indicación" de pautas de comportamiento a los sectores productivos.

Según el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el desarrollo colombiano en el presente siglo, estuvo determinado por las peculiares características topográficas del país, con un doble efecto. En primer lugar, se crearon múltiples centros urbanos relativamente autosuficientes, haciendo de la aparente dificultad geográfica una ventaja para el desarrollo. En segundo lugar, este particular proceso de urbanización no estuvo acompañado de la construcción de una adecuada infraestructura de transporte y comunicaciones, lo que se tradujo en una precaria integración económica nacional. La existencia de varios de estos centros urbanos constituye el "potencial subyacente de crecimiento" y la estrategia de desarrollo debe centrarse en la integración de las regiones mediante vías y comunicaciones para así facilitar la creación de mercados "verdaderamente" nacionales, y de una real autonomía regional. El desarrollo del sector energético y minero permitirá superar los problemas de balanza de pagos, en la medida en que posibilite la reducción de importaciones de hidrocarburos y la explotación de ventajas naturales para expandir exportaciones.

El marco de la política económica del presente gobierno tiene como grandes directrices el control de la inflación, la promoción y diversificación de exportaciones, la financiación no inflacionaria del gasto público, el establecimiento de condiciones de competencia a nivel de todos los mercados (monetario, cambiario, de productos y de factores) y una política social que atiende, esencialmente, a la provisión de servicios de salud y educación, en lo posible costeables por usuarios. La magnitud del programa de inversiones públicas, requiere una alta cuota de endeudamiento externo e interno. Se ha previsto, acorde con los objetivos anti-inflacionarios de la política económica, el diseño de instrumentos y mecanismos monetarios, financieros y fiscales que garanticen el desarrollo de un mercado interno de capitales adecuado y una estructura de financiación del gasto público no inflacionaria^{1/}.

Las políticas sectoriales hacen énfasis en el estímulo a aquellas actividades realmente competitivas cuyo crecimiento permita la elevación del empleo, del producto, y mejoras en el bienestar y en la distribución del ingreso nacional. El criterio de la intervención estatal sigue siendo el de sostener y estimular dichas actividades en su etapa inicial, desmontar gradualmente la protección arancelaria a la industria nacional y sustituir los recursos inflacionarios de fomento por fuentes de autofinanciación, no sólo de las empresas en cuestión, sino de los mismos organismos estatales.

En materia de comercio exterior, se considera la política de estabilización como punto nodal de la política de exportaciones. Resulta inobjetable entonces la necesidad de coordinar otros instrumentos de política con este objetivo central; ésto es, compatibilizar las metas de liberalización de la economía con la de mantener la competitividad internacional de la producción exportable. La reestructuración del arancel, la agilización de los trámites de importaciones y el nuevo impulso al Grupo Andino, complementa el paquete de medidas propuestas por el Plan, respecto al sector externo.

^{1/} Conferencia de Eduardo Wiesner, Jefe del Departamento Nacional de Planeación ante la Asamblea Anual de la ANDI en noviembre de 1978.

La política financiera atiende -como las otras- a la creación de condiciones competitivas en la economía. La participación gubernamental en operaciones de mercado abierto, debe contribuir a la formación de un dinámico mercado de capitales, al cual puedan acudir los productores y que permita reducir la alta carga del crédito oficial de fomento.

La política industrial está estrechamente relacionada con el objetivo central de descentralización y autonomía regional. Se propone crear toda suerte de estímulos para que inversionistas nacionales y extranjeros instalen industrias nuevas fuera de los tradicionales centros urbanos más importantes. Las ramas que realicen ventas al exterior a precios competitivos serán objeto de especial atención y en los organismos correspondientes se estudiará la forma de promoverlas en el exterior y de facilitarles medios para enfrentar la actual coyuntura proteccionista de los países desarrollados.

La política agropecuaria contempla no sólo los tradicionales problemas del sector, sino que integra a éste, ramas de otros sectores, como industria y comercio, también partícipes de lo que el Plan llama "Sistema de Alimentos". La estrategia agropecuaria y de alimentos, consta de cuatro componentes principales. En primer lugar, se pretende lograr un incremento de la productividad de todos los recursos empleados en el sector rural, a fin de elevar la producción de alimentos y materias primas agropecuarias. En segundo lugar se trata de elevar la eficiencia y la competencia en la comercialización de alimentos para que permitan tanto la economía de recursos, como la creación de un "verdadero" mercado nacional de productos agropecuarios. En tercer lugar se busca desarrollar las potencialidades agroindustriales del país y, así, asegurar una demanda regular de los productos agropecuarios que sirva como estímulo para la adopción de innovaciones tecnológicas, que cree empleo rural y que permita la generación de divisas del sector. Por último, se establece que la política de comercio exterior debe permitir el máximo aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el mercado internacional.

Los componentes de la política sectorial son: a) investigación agropecuaria; b) adecuación de tierras; c) crédito; d) modernización de los sistemas de comercialización; e) desarrollo agroindustrial; y f) política de precios y de comercio exterior.

En un anexo al Documento del CONPES sobre política agropecuaria y el sistema de alimentos (1979) aparecen resumidas las medidas de política en la siguiente forma:

1. Creación de condiciones propicias para el desarrollo de la iniciativa de los productores agropecuarios.

- a. El control de precios en productos agropecuarios se aplicará solamente en casos extremos de monopolio.
- b. Los precios de sustentación o de garantía se continuarán aplicando y para su determinación se tomarán como guía los precios internacionales.
- c. El Gobierno reorientará el uso del cupo de redescuento de bonos de prenda para financiar directamente el almacenamiento, por parte de los productores, de materias primas agropecuarias. Adicionalmente se recomienda aproximar sus tasas de interés a las del mercado.
- d. Se fortalecerán los mecanismos de formación de precios de mercado, tales como la Bolsa Agropecuaria, subastas e información de mercado.
- e. Se fijarán cuotas de exportación antes de las cosechas para los productos de consumo popular. Los otros productos agropecuarios se pasarán gradualmente a un régimen de libre exportación. Los Fondos de Comercialización, como instrumentos de estabilización y de estímulo a la producción, permitirán una mayor apertura al comercio exterior.

- f. El Gobierno conservará cierto control sobre las importaciones de productos agropecuarios. Se mantendrá la actual estructura arancelaria para dichos productos con el fin de proteger a los consumidores nacionales de las excesivas fluctuaciones del mercado internacional y para cumplir con el compromiso subregional sobre arancel externo mínimo común, procurando hacerla más flexible para que tome en cuenta las tendencias de largo plazo de los mercados mundial y doméstico.
 - g. Las importaciones del IDEMA, se dirigirán primordialmente a la formación de existencias que regulen aquellos productos que son esenciales para la seguridad alimentaria del país. Se estudiará el mecanismo de asignación de cupos de importación para personas y entidades diferentes al Instituto, procurando que dichas importaciones se hagan a través del mecanismo de Bolsa Agropecuaria.
 - h. Se elaborarán planes indicativos concertados para crear las condiciones de mayor apertura al comercio exterior.
 - i. Se estimulará el flujo de recursos adicionales de crédito para el sector agropecuario, a través de una política realista de tasas de interés y del fortalecimiento del Fondo de Garantía para los pequeños productores.
2. Infraestructura física y comercial
- a. Se impulsará la inversión pública con recursos de presupuesto y de crédito externo en adecuación de tierras (riego y drenaje), caminos vecinales, estaciones y equipos de investigación de productos de origen agropecuario.
 - b. Se canalizará la inversión mixta (pública y privada) y recursos de crédito interno y externo a través de COFIAGRO, Caja Agraria e IDEMA para crear centrales de Abastos y Centros de Acopio, a fin de ampliar la red de almacenamiento y de frío y para establecer cadenas detallistas.

3. Investigación

Se creará un Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y un Consejo que administre dicho Fondo, canalice la demanda privada por investigación y financie proyectos concretos que se enmarquen dentro del Plan Nacional de Investigaciones Agropecuarias que elaborarán OPSA y el DNP.

4. Insumos agropecuarios

Se evitará, en cuanto sea posible, un alza excesiva de los aranceles y de los costos de los insumos agropecuarios, especialmente en lo que se refiere a las negociaciones de asignación en el Pacto Andino.

5. Agroindustria

- a. Se impulsará la producción doméstica de productos procesados con destino a los Planes Nutricionales del Gobierno.
- b. Se estimulará, en cuanto sea posible, la creación de tecnología para el procesamiento de alimentos, la transferencia internacional de tecnología y la inversión extranjera en el campo agroindustrial.
- c. Se debe procurar el mantenimiento de un flujo estable de crédito de largo plazo, para el desarrollo agroindustrial incluyendo la destinación de gran parte de los recursos que la Ley 20 de 1979 concede al IFI para dicho propósito.
- d. Se creará un fondo de Estudios Agroindustrial para la elaboración y promoción de estudios de prefactibilidad que se complementará con la canalización de recursos de FONADE para financiar estudios de factibilidad de proyectos agroindustriales y de comercialización.

6. Política para pequeños productores

- a. Se reforzará y se ampliará el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), especialmente en los departamentos en que está operando el Programa de Alimentación y Nutrición (PAN), procurando

la coordinación administrativa y de objetivos de los dos programas.

- b. El INCORA enfatizará en la atención a sus actuales beneficiarios mediante la definición de su situación jurídica, asistencia técnica, crédito supervisado y organización de empresas comunitarias. Además colaborará con el HIMAT en la rehabilitación de distritos de riego, y con el INDERENA y el ICA en la definición de una política agroforestal en las zonas de colonización. El gobierno, además, dará gran impulso a las formas asociativas de producción, transformación y distribución de productos agropecuarios.

El patrón de acumulación sobre la base del desarrollo del sector externo parece imponerse en el país. Las propuestas del actual gobierno se orientan en ese sentido y ya empieza a observarse respuestas en la actividad de la economía. Las expectativas de una mayor apertura externa han llevado a muchos industriales a considerar la necesidad de innovar su equipo para aumentar su eficiencia y estar preparados ante tal eventualidad.

La reciente liberación de las tasas de interés bancario y la desgravación de múltiples ítems arancelarios, han producido reacciones de diferente índole, así como la reconsideración de algunos aspectos parciales de las medidas. Sectores como la ganadería han pedido una mayor atención a dicha actividad, y han defendido la necesidad de mantener políticas crediticias de fomento que posibiliten la expansión de la producción con miras a la exportación.

La reubicación del sector estatal, y de la política de intervención gubernamental en la economía, han producido en los últimos cinco años la natural reacción de los antiguos beneficiarios de los estímulos estatales. Pero aún no se ha podido dilucidar hasta qué punto, diversas actividades resistirán -en términos de su eficiencia productiva- un esquema como el propuesto y hasta qué punto la reacción observada es sólo parte de la esperada respuesta de quienes se resisten a ver disminuídas sus ganancias.

Aunque aún es temprano para hacer conjeturas sobre el posible desenvolvimiento del modelo propuesto, resulta ineludible hacer algunas anotaciones sobre las perspectivas de la economía en el futuro inmediato.

En primer lugar, la estrategia de promoción de exportaciones, requiere, además de las usuales medidas domésticas de fomento, la existencia de oportunidades reales en el mercado mundial. El principio de la especialización según ventaja comparativa garantiza el máximo bienestar sí y solo sí el comercio es perfectamente libre. En presencia de distorsiones en los mercados doméstico y externo, barreras al comercio, problemas del sistema monetario mundial y crisis energética, proponer un modelo de liberación y apertura de la economía puede ser altamente riesgoso. Una estrategia tal debería tener en cuenta -y resulta sorprendente que no se haya hecho- el carácter de la división internacional del trabajo; la existencia de sectores rezagados en los países desarrollados que requieren ser protegidos de la competencia de los países atrasados; y los costos de obtener una participación en el comercio mundial en medio de una dura competencia con el resto de países subdesarrollados.

Dicho esquema de apertura de la economía, sólo tiene sentido en presencia de acuerdos entre países desarrollados y atrasados, que reduzcan el riesgo y los costos de la competencia; siempre que se diseñen mecanismos que eviten que la articulación estrecha de estos países a la economía mundial los someta a las mismas fluctuaciones y crisis de los países industrializados.

Las perspectivas inmediatas no parecen ser muy halagüeñas, en términos de la viabilidad del modelo exportador. Según datos analizados en 1979 por Edgar Moncayo, Director del Instituto Colombiano de Comercio Exterior, la recuperación de la economía mundial después de 1975 ha sido sumamente lenta. En los años 1977 y 1978, la inflación en los países industrializados fue del orden del 7% y 8% anual con un crecimiento promedio anual del 4% y el desempleo se mantuvo entre 7% y 10%. Por otra parte, no se lograron avances en las negociaciones del Nuevo Orden Económico Internacional en cuanto a

diversificación de exportaciones en países en desarrollo, transferencia de tecnología, problemas energéticos y financiación internacional. Tampoco fue fructífera la V UNCTAD en Manila, por cuanto los países desarrollados planean políticas de promoción de exportaciones cada vez más agresivas, como en el caso de Estados Unidos que tiene serios problemas por el déficit de su balanza comercial. La participación en acuerdos como el GATT y la consolidación del Grupo Andino, aparecen como alternativas, sin un análisis previo de las causas que han impedido la cristalización del proceso de integración subregional, ni de las dificultades del GATT para establecer aranceles comunes mínimos.

En segundo lugar, la nueva política fiscal presupone una gran capacidad administrativa del Estado, no sólo para captar recursos internos y externos sino también para gastarlos. Un estudio de FEDESARROLLO sobre la economía colombiana en los años ochenta, advierte que no puede esperarse un crecimiento significativo del recaudo en los próximos años, dada la baja elasticidad ingreso de los impuestos de renta y complementarios y la imposibilidad de crear nuevos impuestos. Asimismo se afirma que solo mediante la realización de proyectos previos de inversiones de gran magnitud acompañado por una estructura administrativa eficiente, permitirán una ejecución adecuada del gasto.

En tercer lugar hay que prever que un objetivo fundamental del modelo, la estabilización de precios, parece alejarse cada vez más de un efectivo control^{1/}. El manejo monetario por sí solo no puede evitar las presiones inflacionarias externas e internas, cuyo origen está en la esfera de la producción, la especulación y/o la crisis energética y económica mundial.

En cuarto lugar, la concentración del ingreso observada en el último decenio, permite anticipar (aparte de la previsible inestabilidad política y social) una agudización de la dependencia del sector externo para la ampliación de la producción nacional. Según Harf (1980, p. 13) "...mientras

^{1/} Mientras el promedio de inflación durante el decenio de los sesenta fue del 8% al 9% anual, en los años setenta, el país vivió una inflación persistente superior, en promedio, al 20% anual y las expectativas para los años ochenta permiten prever niveles aún superiores (Harf, 1980).

en 1970 la remuneración del trabajo representaba el 46.5% del ingreso nacional, esa participación fue de 41.1% en 1975. En los años siguientes tal situación ha continuado deteriorándose hasta el punto que para 1978, con base en cifras preliminares, el trabajo apenas participa de un 39.5% del ingreso nacional".

Por último, las perspectivas de desarrollo sectorial, a nivel de la agricultura y de la industria, quedan sujetas a los mismos avatares del modelo general. Todo depende de las posibilidades de la producción nacional en el mercado externo y de su capacidad competitiva, en ausencia de políticas estatales de fomento y protección, y ante los inciertos efectos de las políticas macro económicas, en tanto puedan afectar negativamente su estructura de costos.

III. LA POLITICA AGRARIA INSTRUMENTADA DURANTE EL PERIODO 1940-1978

A. Introducción

La acción del Estado en el sector agropecuario está centrada en unos pocos instrumentos de política los cuales, debido a la importancia potencial de su impacto, determinan la configuración de la estructura productiva y en última instancia el funcionamiento del sector.

Los principales instrumentos de política agropecuaria utilizados en Colombia, son los siguientes: a) política de tierras (incluyendo la tributación de la misma); b) política de crédito; c) política de precios y comercialización; d) política tecnológica y de fomento de la productividad agrícola. Cada uno de estos instrumentos puede ser particularmente efectivo y coherente para la estructuración de estrategias alternativas definidas en función de los objetivos prioritarios seleccionados.

El esfuerzo de esta sección está dirigido a describir y evaluar la forma en que estos cuatro instrumentos de política agropecuaria fueron realmente utilizados durante el período 1950-1976, y la coherencia de esta política con los objetivos y estrategias anunciados en los planes de desarrollo.

El análisis realizado sugiere que durante el período considerado existieron numerosas discrepancias entre estas manifestaciones de la acción del Estado. Las mismas pueden ser explicadas, en parte, por la estructura y funcionamiento del conjunto de las instituciones públicas que conforman el aparato estatal, pero fundamentalmente se entienden a la luz del análisis del Estado mismo, de las relaciones entre éste y la sociedad civil y de las fuerzas que, en la práctica, promueven el desarrollo en países como Colombia.

B. La Política de Tierras y Tributación

La política de tierras recibe en la década de 1940 en general poca atención. El problema planteado en ese período se refiere más a la consolidación de una plataforma de condiciones que permitiera la lenta conversión de los terratenientes en empresarios agrícolas eficientes, sin intentar modificaciones de la estructura de la tenencia y, consecuentemente, la formación de una capa de productores "farmers". En ese sentido la Ley 100 de 1944 cumplió con su objetivo, aunque la política de colonizaciones y parcelaciones que planteaba pareciera contradictoria con él. Por una parte, la Ley extendió el plazo para explotar adecuadamente la tierra a 15 años con lo que se retrasó la posibilidad de reversión de esos predios baldíos al Estado y se dió la oportunidad, una vez más, al terrateniente de convertirse en pujante empresario agrícola y, por otra, se reglamentó el contrato de aparcería, se prohibió la siembra de cultivos permanentes en tierras arrendadas, se especificaron las condiciones para el lanzamiento de los arrendatarios y se estipularon pautas para evaluar las mejoras realizadas por los campesinos arrendatarios.

La política de tenencia de tierras en los últimos años de esa década, quedó consignada en el proyecto presentado por Jorge Eliécer Gaitán al Congreso, sobre organización de una corporación de fomento, en el que se contemplaba una reforma agraria, que emprendiera tanto colonizaciones como parcelaciones y cuyas sugerencias fueron acogidas, en parte, por el gobierno nacional al crear el Instituto de Parcelaciones en 1948.

En 1950, la Misión del Banco Mundial recomendó la implementación de una política tributaria que penalizara el ineficiente uso de la tierra. La justificación de tal recomendación partía del diagnóstico de que el problema agrario estaba originado en una estructura de explotación en la cual las tierras más fértiles estaban ocupadas -cuando lo estaban- en ganadería, mientras que en las vertientes se aglomeraban los productores de alimentos en pequeñas unidades de producción. Aparte de las dificultades técnicas que presentaba la implementación de la propuesta -creación de un adecuado régimen de catastro y organización eficiente de un sistema administrativo- no existía en ese momento un clima favorable para la formulación de políticas coercitivas. El sector terrateniente tenía una gran participación en todos los órganos de decisión del Estado. Por estas razones, el Comité de Desarrollo Económico, constituido para evaluar el informe de la Misión Currie, rechazó en 1951, la aplicación del gravamen afirmando que "sólo como medida de última instancia de fracasar todos los demás programas, el Gobierno deberá considerar la posibilidad de establecer un gravamen a las tierras cultivables subutilizadas" (Hirschman, p. 137).

Los otros programas consistían en una serie de medidas de fomento agropecuario, tales como la realización de estudios topográficos, provisión de crédito y asistencia técnica, perfeccionamiento de los mecanismos de comercialización y concesión de estímulos fiscales para inducir la producción en las zonas planas inexploradas. En general, este tipo de instrumentos alternativos surgió reiterativamente en todos los momentos de discusión de las políticas estructurales con respecto al agro.

En la primera mitad de la década de 1950 se realizaron otros dos intentos legislativos, cuyo último fin era provocar un aumento de la producción agrícola. El Decreto 2317 de 1953, bajo el gobierno del General Rojas Pinilla, ordenaba el reajuste automático del avalúo de los predios, utilizando un índice de aumento del costo de vida desde el último avalúo. Esta medida no alcanzó a ser implementada ya que, a principios de 1954, un nuevo Decreto (el d.l 259) cambió la orientación de la política y dispuso que serían los mismos propietarios quienes estipularían el valor de sus tierras, sobre la base de que éste sería el precio pagado por el Gobierno en caso de expropiación.

El avalúo realista de las tierras debía ser el primer paso en la formulación de una estrategia de utilización productiva de los predios. Sin embargo, las dificultades para su realización no pudieron ser zanjadas con ninguno de los Decretos antes mencionados. Por otra parte, la presencia de una coyuntura favorable de precios internacionales del café, permitía la postergación de la adopción de políticas más radicales. Pero, a partir de la crisis de 1954, el problema fue planteado de nuevo. En 1956 el Gobierno Nacional contrató los servicios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, cuyo informe (BIRF, 1956) recogía en lo fundamental el diagnóstico de Currie y recomendaba -entre otras- rehabilitar al Instituto Geográfico a fin de realizar el avalúo de los predios y obligar a los propietarios a declarar como renta gravable una renta esperada equivalente del 3% al 5% del valor de sus tierras.

El Decreto 290 de 1957 tomó en cuenta algunas de las observaciones del Banco. El Decreto consideraba la inadecuada explotación de la tierra, la deficiente producción de artículos de primera necesidad, la gran cantidad de importaciones agropecuarias^{1/}, lo mismo que la existencia de una alta posibilidad de sustitución de tales importaciones por producción interna, así como la obligación del Estado de fomentar la agricultura y la ganadería. Ordenaba, a reglón seguido, la clasificación de la tierra en cuatro tipos:

^{1/} Según Hirschman, en 1956, la sexta parte de las importaciones totales, 100 millones de dólares, estuvo constituida por productos de crigen agropecuario.

desde aquellas más aptas para cultivos modernos y de fácil acceso, hasta las escarpadas o inundables, pasando por las potencialmente explotables y las explotadas con dificultad. Asimismo estipulaba la obligación de uso de esas tierras en ciertos porcentajes anuales, dependiendo de la categoría en la cual fueran ubicadas. Adicionalmente, el Decreto establecía la obligación de dedicar media hectárea por familia de trabajadores a cultivos de corta duración sin pago de arriendos, eximiendo de esta obligación a los "predios rurales de cultivos industriales de caña de azúcar y banano". Por otra parte, la medida gubernamental creaba una serie de estímulos a la inversión en maquinaria agrícola y a la asociación de capitales para la explotación agropecuaria, mediante exenciones y tratamiento preferencial tributario; excluía no obstante, las inversiones en café, banano y caña de azúcar. Finalmente, el Decreto legislaba sobre los contratos de aparcería, arrendamiento y similares, dándole plenos poderes al propietario para decidir sobre qué cultivar, cuáles mejoras reconocer y en qué momento dar por terminado el contrato^{1/}.

El alcance de la efectividad del Decreto, promulgado por la Junta Militar, fuertemente preocupada por la baja productividad agrícola, aún está en discusión. Al final de la década de 1950, se observó un crecimiento en la producción de gran parte de los cultivos más importantes y de una porción de la producción pecuaria (ver Cuadro N° 1). Sin embargo, atribuirle al Decreto, aunque sea en parte^{2/} la causalidad del fenómeno no parece justificado. Analizando el crecimiento de los cultivos mencionados particularmente por Hirschman (algodón, arroz, caña de azúcar, oleaginosas) es posible detectar otros factores, diferentes a la coacción estatal y al estímulo tributario, que podrían explicar mejor este comportamiento. Es el caso por ejemplo, del algodón cuya producción estaba estimulada por la demanda de las empresas textiles, contando con un Instituto especial de

1/ El Decreto 291 de 1957, publicado simultáneamente con el 290 en los Anuales del Congreso lo complementaba, al simplificar el procedimiento de lanzamiento de los arrendatarios.

2/ Tal como lo hace Hirschman, p. 147.

COLOMBIA: INDICES DE PRODUCCION AGROPECUARIA 1950-1963 (1958=100)				
CUADRO N°1	1950	1955	1960	1963
AÑO				
Producción con Crecimiento sostenido.				
1. Ajonjolí	51.0	53.8	96.2	144.2
2. Ajos y Cebollas	89.0	86.7	105.7	116.0
3. Arroz con cáscara	63.5	84.2	104.8	111.7
4. Cacao en grano	71.8	93.2	115.4	134.2
5. Café	70.0	77.0	95.5	99.9
6. Caña de Azúcar	66.4	95.3	127.6	143.0
7. Caucho	42.3	74.1	98.1	98.1
8. Copra	33.3	18.7	100.0	100.0
9. Plátano	83.4	92.8	111.1	115.8
10. Yuca	109.7	96.3	105.9	114.3
11. Panela	69.6	103.8	108.3	134.9
12. Ganado Vacuno	82.7	80.7	107.9	117.2
13. Ganado Porcino	107.4	92.6	112.9	129.1
14. Otros Pecuarios (incluye leche, huevos, aves y lana).	89.6	93.8	110.7	133.9
Otras Producciones				
1. Algodón en rama	29.3	96.0	265.3	255.9
2. Cebada	65.3	67.4	162.4	142.5
3. Frijol	43.5	115.0	66.3	73.3
4. Maíz	75.3	93.5	105.2	94.9
5. Papa	51.4	95.0	93.3	81.8
6. Tabaco en rama	53.7	75.5	65.5	110.0
7. Trigo	65.5	94.5	93.3	57.8

Fomento Algodonero; de la caña de azúcar, para la cual el mercado externo constituía un importante factor explicativo de su expansión; de las oleaginosas, cuyo crecimiento era inducido por campañas de fomento emprendidas por el Ministerio de Agricultura; y del arroz, que contaba con apoyo especial de crédito y asistencia técnica^{1/}. Los cambios observados en la productividad y en la producción agrícola deben ser explicados al parecer por otros factores de política agraria y en el marco de las fuerzas económicas cuya interacción hubiera estimulado o no esos cambios.

Aunque no existen datos confiables sobre la distribución de tierras antes del Censo Agropecuario de 1960, los estudios disponibles (Currie; Hirschman; CIDA) aparentemente están de acuerdo en que las modificaciones más importantes en el agro entre 1950 y 1960 se dieron en cuanto al uso productivo de la tierra, observándose un crecimiento bastante alto en la producción de cultivos comerciales (caña de azúcar, 67.5% entre 1950 y 1963; algodón con semilla, 821% entre 1951 y 1964; cebada, 136% entre 1950 y 1963; arroz 100% entre 1950 y 1963; semilla de ajonjolí 280% entre 1951 y 1963; soya 566% entre 1954 y 1962) mientras que la producción tradicional se mantenía, durante el mismo período, prácticamente estacionaria (26.1%, 4.1%, 58.8% y 53.3% para maíz, yuca, papa y frijol, respectivamente. (CIDA, p. 49). En cuanto a la estructura de la tenencia, los estudios estiman que debe haberse acentuado la concentración de la propiedad como efecto de la expulsión de miles de propietarios a raíz de la violencia política que sacudió al país en esa época (CIDA, p. 347).

La Ley 20 de 1959 levantó el congelamiento de avalúos establecido por el Decreto 290 de 1957, con lo cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi pudo iniciar el levantamiento del catastro, ajustándose a las normas de la Ley 831 de 1941, en aquellas regiones donde podía apoyarse en documentos gráficos de base.

^{1/} Véase Memorias del Ministro de Agricultura de todo el período

A pesar de los sucesivos intentos para establecer un régimen tributario para la agricultura, el aporte del sector durante estos años, fue mínimo. En realidad, el único impuesto que regía para la producción agropecuaria -parte del impuesto al degüello, cuyo recaudo fue exiguo- era el tributo sobre la propiedad o impuesto predial. Según la Misión Tributaria OEA-BID de 1965, citada por el CIDA, "la actividad agropecuaria contribuyó en 1959 con el 14.3% de los impuestos directos nacionales, aún cuando este sector en el mismo año contribuyó con el 42.5% del producto neto privado" (CIDA, p. 357). La tasa de tributación sobre la propiedad era apenas un 4 por mil sobre el avalúo catastral en 1959. Sin embargo, ni siquiera este pequeño porcentaje fue pagado por los propietarios en ese año. Según estimaciones de CIDA, siendo el avalúo total de los predios de aproximadamente 14.4 mil millones de pesos, el recaudo tendría que haber sido alrededor de los 58 millones de pesos frente a unos 37.5 millones realmente pagados. Un gravamen adicional, que hipotéticamente debería haber sido aplicado, era el complementario sobre patrimonio, vigente desde 1935. La tasa de ese impuesto en 1959 variaba en 1 por mil y 15 por mil sobre el valor catastral (según el patrimonio total) a partir de 20.000 pesos colombianos. Las cifras disponibles en ese momento no permiten, lamentablemente, diferenciar cuál parte del recaudo total por ese concepto -200 millones de pesos entre 1959 y 1961- correspondía al aporte de la propiedad raíz rural (CIDA, p. 358).

Este análisis permite concluir que la tributación agrícola no llegó a constituir ni una fuente importante de ingreso fiscal, ni un recargo al costo de producción agropecuaria.

Por otra parte, según una sugestiva estimación de la recaudación presunta del impuesto territorial, realizada por el CIDA y presentada en el Cuadro N^o 2, los predios de menos de 20 hectáreas que comprendían el 17% de la superficie habrían pagado en 1963, el 38% del impuesto, mientras los predios de más de 500 hectáreas con el 28.9% de la superficie, solamente habrían aportado el 13.3% de los recaudos.

Cuadro N° 2. Colombia territorial: Recaudación presunta de impuesto por grupos de tamaño, 1963

TAMAÑO	% de los predios		Impuesto presunto	
	Número	Superficie	Millones (Pesos colombianos)	%
Menos de 5 has.	71.0	6.1	10.291	19.7
De 5 a 19.9 has.	17.4	10.7	9.672	18.6
De 20 a 49.9 has.	6.0	11.9	7.279	14.0
De 50 a 199.9 has.	4.3	25.0	11.234	21.6
De 200 a 499.9 has.	0.8	17.4	6.626	12.8
Mayores de 500 has.	0.3	28.5	6.965	13.4
TOTAL	99.8	99.6	52.067	100.1

NOTA : Los datos sólo incluyen 723 Municipios de un total de 837.

FUENTE: (CIDA, p. 359).

Desde principios del siglo se había estado posponiendo la realización de la reforma agraria; en cambio se habían presentado alternativas de tipo fiscal con la pretensión de provocar, por una vía indirecta, la subdivisión de los predios y la explotación económica de los mismos. No obstante, los últimos años habían testimoniado la imposibilidad de implementar en el país una política eficaz de tributación fiscal agraria.

Este contexto, considerando la coyuntura política a nivel mundial, la reforma agraria cubana y la política de reforma agraria impulsada por la Alianza para el Progreso, explica la aprobación de la Ley 135 de 1961, llamada también Ley de Reforma Agraria.

El Comité Nacional Agrario, formado en 1960 y presidido por el Vicepresidente de la República, Carlos Lleras Restrepo, discutió y presentó el anteproyecto de la Ley aprobada en 1961. En dicho Comité había

representación de casi todas las corrientes políticas, incluyendo la Izquierda Liberal de G. Molina, la Iglesia, el Ejército y otros grupos de interés. Los sectores conservador Laureanista (minoritario en ese momento) y el MRL habían decidido marginarse de la discusión para mantener independencia cuando el proyecto fuera presentado al Congreso.

El Ministro de Agricultura, Hugo Ferreira, junto con los otros Ministros del despacho, presentó el 2 de noviembre de 1960 el proyecto de reforma agraria ante el Congreso. El debate del proyecto duró desde 1960 hasta el 22 de noviembre de 1961. La Ley 135 fue sancionada el 13 de diciembre de 1961. La propuesta contó desde un principio con la cerrada oposición del llamado "Conservatismo Doctrinario" de los Senadores y Representantes del Laureanismo en el Congreso Nacional. El punto central de la discrepancia se situó alrededor de la visión del problema agrario y de las alternativas para enfrentarlo y resolverlo. Aunque la propuesta del Comité Agrario no desconocía el aspecto de la producción, reiteraba una y otra vez, el carácter "social" de la reforma ante la magnitud de las tensiones sociales en el campo colombiano. Los Laureanistas, de otro lado, acusaban a los exponentes por su demagogia y llamaban la atención sobre la necesidad de poner a producir las tierras sin cambiar sustancialmente la estructura de la tenencia. Para resolver el problema de los pequeños propietarios y de los desposeídos, proponían la expropiación del Estado, "el mayor terrateniente del país".

Aunque a nivel de la propuesta y de la Ley la visión doctrinaria no tuvo acogida, resulta útil mostrar las dos concepciones contrapuestas en el ámbito puramente formal.

Para un grupo del conservatismo, la base del problema residía en la falta de infraestructura y de estímulo a la inversión que permitieran la explotación de las haciendas ya constituídas. El programa agrario debía empezar por la adecuación de las tierras planas que no requerían mayores gastos (2 a 3 millones de los 10 millones de hectáreas planas); garantizar crédito, asistencia técnica y mercadeo a la producción; instaurar el

impuesto como "instrumento fundamental" de la reforma agraria e inducir así la explotación de las tierras ociosas. El Senador Lafaurie Acosta, en su intervención en el Senado el 29 de noviembre de 1960 señalaba que: "La tributación a través de impuestos a la tierra, es el mejor instrumento para que la tierra ociosa se entregue, se venda o se regale, porque el terrateniente, el poseedor de esa tierra ociosa, no puede resistir los impuestos que el Estado, con justa razón, le impone, evitándole o saliéndole al paso a las valorizaciones que los demás le hacen a su predio"^{1/}. Con la expropiación, lo único que se consigue es la fuga de capital del campo a la ciudad o al extranjero. Hay que resolver el problema del minifundio-latifundio, pero no a costa de la producción y del empresario. Es preciso establecer reglas claras e impedir que el pánico provoque la parálisis de la agricultura. Arango Londoño protesta porque: "Es el hecho de que el capital tenga que entrar siempre por la puerta trasera y a manera clandestina y subrepticia al campo colombiano y lleno además de temor de que les caerá la expropiación con el consiguiente demérito para su capital"^{2/}.

En otro terreno, el grupo de Laureano y Alvaro Gómez, llamaba la atención sobre el peligroso precedente que podría sentar ese estilo de reforma para el conjunto de la economía: "...¿creen ustedes que el sector obrero colombiano, la clase media, la clase burguesa, todos cuantos viven en las ciudades, visto que se ha aplicado el sistema de desconcentración en el campo, no van a llamar para que se aplique la misma desconcentración en el campo de la Sociedad Anónima?"^{3/}.

^{1/} Véase intervención del Senador Lafaurie Acosta, el 29 de noviembre de 1960 en el Senado, en Anales del Congreso, 1965, p. 147.

^{2/} Véase intervención de Arango Londoño. Anales del Congreso 1965, p. 173.

^{3/} Véase Anales del Congreso, 1965, p. 294

El proyecto agrario de Alvaro Gómez Hurtado puede sintetizarse en las siguientes proposiciones:

- Desarrollo agrario sobre la base de las llamadas "medianas" propiedades (entre 100 y 1.000 hectáreas, el 41% de las tierras).
- Realización de obras de infraestructura con énfasis en riego y transporte.
- Creación de empleo rural mediante la ampliación de la demanda de fuerza de trabajo de las medianas haciendas.
- Provisión de adecuados estímulos a la producción agropecuaria.

El proyecto del Comité Agrario hacía énfasis -como ya se dijo- en la urgencia de la resolución del problema agrario, mediante la conversión de los arrendatarios, aparceros y desposeídos en propietarios.

En el debate, Lleras Restrepo respondió a las críticas, extendiéndose en los aspectos políticos del proyecto. Se interesó más en contestar a los calificativos de "partidista" y "centralista" que en si tenía o no en cuenta la producción o la provisión de infraestructura. En el momento de la discusión parecía fundamental que el proyecto no se asimilara a un partido, pues constituía una de las primeras realizaciones del Frente Nacional.

En cuanto a la amenaza de la expropiación y su supuesto efecto negativo sobre la producción, Lleras adujo que la reforma no pretendía afectar las tierras adecuadamente explotadas, que su inclusión en la lista de tierras expropiables estaba en última opción, y sólo cuando se requiriera para distritos de riego o estuvieran en zonas de minifundio muy denso. Las parcelaciones también debían hacerse en tierras de propiedad privada, no sólo en los baldíos como proponían los Laureanistas, ya que sería la única forma de acabar con "la forma verdaderamente indeseable" de la explotación de la tierra por medio de arrendatarios y aparceros y el único medio también para procurar la transferencia de las tierras más fértiles, ocupadas en ganadería extensiva, a la agricultura.

La organización de empresas comunitarias y no la fragmentación en pequeñas parcelas, evitando al mismo tiempo la descomposición del campesinado y la "pulverización" del minifundio, es para Lleras la cristalización de su concepción agraria; al señalar que este "es todo un aspecto del proyecto que a mí me parece interesante porque responde a una concepción de organización social del campo, sana; yo no creo que el porvenir del país se pueda montar sobre la base de acumular grandes masas de asalariados en los campos; eso no se traducirá a la larga, sino en una serie de conflictos sociales de la mayor gravedad" (Bejarano).

Los estudios realizados en el país han caracterizado la propuesta de Lleras, como una concepción que procura el desarrollo capitalista del agro vía "farmer", de estilo norteamericano, en contraste con la de Alvaro Gómez que se ceñiría más al camino prusiano, o vía "junkner"; uno sobre la base de medianas unidades familiares, otro mediante la conversión de las grandes propiedades territoriales en empresas capitalistas.

Analizando las diversas posiciones, tal como se dieron en el debate de la Ley de Reforma Agraria resulta conveniente emprender un estudio más detallado a fin de no caer en lo que parece ser una excesiva simplificación de la realidad. Podría aventurarse la hipótesis, teniendo en cuenta no sólo el discurso sino lo que en la práctica resultó ser el proceso de transformación agraria, que en realidad más que un desacuerdo en la vía de desarrollo, lo que primó en la confrontación fue la diferencia de perspectiva frente a la coyuntura política -violencia, revolución cubana, crisis económica- que conllevaba diversas formas de concebir el Estado y el sistema de organización social^{1/}.

^{1/} Es interesante observar que la Reforma Agraria no surge en Colombia promovida por un sector industrial, que sienta afectados sus intereses ante aumentos progresivos en la renta del suelo, ni por grupos radicales representantes de los pequeños y medianos agricultores, sino que es el producto de una alianza de intereses entre terratenientes e industriales, los cuales, reconociendo un problema de producción, enfatizan, sin embargo, la necesidad de anticiparse, en una coyuntura prerrevolucionaria al movimiento que podría constituir la antesala de la pérdida de su poder. Numerosos estudios han abordado estos tópicos. Sobre los efectos de la violencia en el sector agrario véase (Guzmán, et al; Hirschman; CIDA; Fajardo; Kalmanovitz, 1978, 40).

La Ley y los Decretos reglamentarios que la siguieron (d.1489 y 1904 de 1962, entre otros) establecían los casos en los cuales había lugar a expropiación, fijaban las condiciones de la indemnización y regulaban la extinción del dominio privado sobre tierras incultas (establecido por la Ley 200 de 1936 y modificado por la Ley 100 de 1944) y las operaciones de compra de tierras por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) creado por la Ley 135 de 1961.

La Ley 1 de 1968, precedida por los decretos 2811 y 2969 de 1966, legisló sobre los contratos de arrendatarios, aparceros y similares, y sobre los requisitos para convertirlos en propietarios, proveyendo la base jurídica para organizarlos en unidades agrícolas familiares. Aunque estas medidas prorrogaban automáticamente por 5 y 10 años -como ya lo había hecho la Ley 135- los contratos existentes, su promulgación tuvo por efecto la expulsión masiva de los contratistas y las ventas y arrendamiento de los predios a empresarios dispuestos a realizar inversiones en la agricultura. Una vez más, la alternativa "farmer" fracasó en el país cediendo el paso al desarrollo agrario sobre la base de la gran propiedad territorial^{1/}.

Otro aspecto de la política agraria de Lleras Restrepo fue el impulso otorgado al desarrollo de la organización campesina, mediante la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) cuya acción beligerante en la toma de tierras habría de provocar la respuesta antirreformista de los terretenientes, en 1972.

Mucho se ha discutido en el país la eficacia de la reforma agraria. La conclusión más generalmente aceptada es que su objetivo real no era el redistributivo, sino el de provocar por medio de la amenaza de

^{1/} No sin contradicciones y casos especiales en los cuales también se dio la transformación de medianas propiedades en unidades eficientes de explotación agrícola (Fajardo). Sobre la consolidación de la llamada "vía prusiana" véase Moncayo.

expropiación, la utilización productiva de la tierra. Desde este punto de vista, observando el crecimiento de la producción agropecuaria en los años sesenta, es posible deducir que la promulgación de la Ley de 1961 tuvo una cierta efectividad.

Los Cuadros N° 3 y N° 4 muestran que si bien la redistribución de tierras sólo operó a nivel de ciertos estratos medianos y en detrimento de los pequeños y no de los grandes propietarios, los aumentos en producción y en superficie cultivada fueron bastante notables. De acuerdo con los índices armónicos de producción de Kalmanovitz, con base en 1958, los cultivos comerciales crecieron entre 1960 y 1970 de 168.7 a 310.1; los tradicionales, de 101.5 a 132.6; los de plantación de 111.8 a 131.6; los mixtos de 110.3 a 129.7; variando el total sin café de 125.7 a 188.6 y el total con café, de 117.8 a 163.6^{1/}

Cuadro N° 3. Colombia: Distribución de la propiedad territorial en 1960 y 1970

TAMAÑO (Hectáreas)	CENSOS AGROPECUARIOS			
	1960		1970	
	N° explotaciones (%)	Superficie (%)	N° explotaciones (%)	Superficie (%)
Menos de 1	24.60	0.4	22.80	0.4
De 1 a menos de 5	37.90	4.0	36.70	3.3
De 5 a menos de 20	23.40	10.0	23.60	8.7
De 20 a menos de 50	7.10	9.7	8.60	9.9
De 50 a menos de 200	5.10	20.8	6.40	21.8
De 200 a menos de 500	1.10	14.6	1.40	15.2
De 500 a menos de 2500	0.50	20.3	0.60	21.4
De 2500 y más	0.06	20.2	0.09	19.5

FUENTE: DANE, 1975.

1/ Recuérdese que la producción de café tiene un especial comportamiento debido a que como consecuencia de acuerdos internacionales, se sigue una política de control a la expansión del cultivo (Kalmanovitz, 1978⁴¹).

CUADRO N°4		COLOMBIA: Producción Física y Superficie Cultivada 1960 y 1970			
CULTIVOS	1960		1970		
	Producción (Miles Ton)	Superficie (Miles Has)	Producción (Miles Ton)	Superficie (Miles Has)	
COMERCIALES					
1. Algodón		151		267	
Fibra	67	-	128	-	
Semilla	115	-	214	-	
2. Ajonjolí	20	32	28	40	
3. Arroz	450	227	737	229	
4. Cebada	106	65	100	65	
5. Sorgo	10	14	165	77	
6. Soya	19	10	96	54	
7. Caña de azúcar	3.298	63	6.565	92	
MIXTOS (Semi-mecanizados)					
1. Maíz	932	941	1.052	915	
2. Papa	973	119	1.191	138	
3. Tabaco	25	14	42	23	
4. Trigo	142	125	55	50	
TRADICIONALES					
1. Caña Panela	7.125	227	9.462	296	
2. Fríjol	50	113	65	130	
3. Plátano	1.484	303	1.600	333	
4. Yuca	652	100	1.092	148	
DE PLANTACION					
1. Banano	557	51	583	55	
2. Cacao	14	32	19	59	
OTROS					
1. Café	480	893	501	835	
TOTAL					
1. Sin Café	16.039	2.587	23.194	2.971	
2. Con Café	16.519	3.480	23.695	3.806	

Pese a lo anterior, es difícil determinar en que grado la reforma agraria influyó realmente en los aumentos de la producción y del área cultivada. Como ya se dijo en el caso del decreto 290 de 1957, aislar los efectos de la política agraria por tipo de instrumentos resulta prácticamente imposible. De otro lado, factores económicos de origen exógeno, como por ejemplo el comportamiento del mercado externo vital, para algunos de los rubros considerados más dinámicos, pudieron incidir y explicar con mayor poder el fenómeno observado.

Las conclusiones de un comité especial que evaluó en 1970 los efectos de la reforma agraria no fueron nada halagadoras. En particular se detectaron fallas jurídicas de la Ley 135, dentro de las cuales se destacaron las deficiencias de los criterios para definir un predio como "inadecuadamente explotado", factor que impedía una mayor acción del INCORA. El fracaso de la reforma a nivel redistributivo no tenía por qué implicar también ineficiencia para inducir la explotación económica de las tierras. Este fue el reconocimiento que siguió al informe del Comité Evaluador; dentro de este espíritu se enmarcaron las acciones gubernamentales en materia agraria, en la década de 1970.

La organización campesina, entre tanto, partiendo del mismo reconocimiento sobre la incapacidad del INCORA en su tarea redistributiva, emprendió en 1972 una campaña masiva de toma de tierras logrando la posesión de casi 200.000 hectáreas, cifra similar al total afectado por el Instituto en más de 10 años de existencia. Este auge de las luchas campesinas y la consecuente radicalización política de la ANUC, motivó la preocupación de los grupos dominantes ante los cuales surgió como necesidad ineludible la reversión de toda la política reformista (Kalmanovitz, 1978⁴⁰).

El llamado Acuerdo de Chicoral (1973) fue el resultado de estas negociaciones entre representantes del Congreso y del sector agropecuario; allí se dio un viraje explícito en los lineamientos de la reforma agraria se abandonó el aspecto redistributivo, comprometiendo al agro a sujetarse

a un régimen de renta presuntiva, a cambio de la seguridad de que no serían expropiados. En este sentido la Ley 4 de 1973, sobre mínimos de productividad, señaló que la comprobación de haber declarado una renta líquida superior en dos puntos a la renta presuntiva mínima (con excepción de la ganadería) serviría, mientras el sistema de mínimos de productividad entraba a regir como seguro contra la "Incorización", ya que permitiría la clasificación de los predios como "adecuadamente explotados" (Perry y Junguito; Delgado, 1973).

La Ley 4 de 1973, establecía criterios precisos para permitir la expropiación de los predios que no cumplieron con los requisitos mínimos de productividad, presionando de esta manera la explotación económica de las tierras, enfatizando de nuevo este aspecto de la política agraria. Al mismo tiempo buscaba un mecanismo de coerción fiscal, mediante la exigencia de una renta presuntiva mínima, de acuerdo con la ubicación de las fincas, el tamaño y el tipo de explotación^{1/}.

El régimen tributario establecido por la Ley 4 no ha podido ser implementado del todo. A manera de ilustración, los gremios vinculados al sector agropecuario presionaron al Gobierno para que promulgara el Decreto 254 de 1974, en el cual el Ministerio de Agricultura reconocía que en 1973 se habían presentado en todo el país las circunstancias de fuerza mayor, contempladas en la Ley 4 como únicas causales de no presunción de la

^{1/} Los artículos 133 y siguientes, fijan las normas sobre renta presuntiva, se presume que la renta líquida de un predio rural, no es superior al 10% del valor del terreno. Ese porcentaje se reduce al 4% para cría de ganado y producción de leche. Se elimina la posibilidad de evadir cargas fiscales a otras actividades mediante la declaración de pérdidas a la parte agrícola. Se establecen privilegios para los cultivos de mediano y tardío rendimiento que renueven o inicien plantaciones, eximiéndolos de la presunción de ciertas rentas mientras los cultivos entran en producción económica. El valor de los predios es fijado por tipo de actividad como porcentaje del avalúo catastral, diferenciando cultivos permanentes (50%), semipermanentes como caña de azúcar (75%), de cosechas anuales (80%), actividades ganaderas (50%) y pastos naturales (75%). Sólo afecta a los propietarios de tierras.

renta. Por tanto, en el año gravable de 1973, no pudo ser aplicado el prin
cipio de renta presuntiva. En años posteriores, sucesivos Decretos han exi
mido extensas regiones y actividades particulares debido a problemas climá-
ticos, plagas, etc.

En octubre de 1974, el Decreto 2053 reorganizó el régimen de impues
tos y renta y complementarios y estableció, entre otros, el régimen de la
renta presuntiva gravable generalizada. Asimismo, fijaba un mínimo del 8%
anual del valor fiscal del patrimonio gravable del contribuyente, declarado
en diciembre del año anterior. De esta forma, se hacía una innovación im-
portante con relación a lo dispuesto por la Ley 4, ya que se incluían
otros valores patrimoniales adicionales al valor de la tierra como fuente
de renta. Los objetivos de esta Reforma Tributaria, de 1974, tenían que
ver más con motivos de orden fiscal -la necesidad de reducir el déficit- y
no tanto con metas de producción o crecimiento económico^{1/}.

Los efectos del régimen de renta presuntiva no han sido aún anali-
zados. El único estudio evaluativo de dicho régimen se centra en los as-
pectos de recaudo y equidad (Perry y Junguito). El Cuadro N^o 5 muestra los
efectos de la renta presuntiva por grupos de actividad económica, a partir
de un análisis semestral de liquidaciones privadas de renta y patrimonio
de 1975, realizado por Perry y Junguito. De la observación de los resulta-
dos se deduce que el régimen afectó la tributación del 12% de las personas
naturales, con un impacto mayor en los estratos de patrimonio líquido alto.

Asimismo, la instauración de la renta presuntiva parece haber lo-
grado el objetivo de hacer tributar a los grupos que, como agricultores,
ganaderos y profesionales independientes, presentaban los más altos índices

1/ Otros objetivos han sido aducidos por Guillermo Perry a quien se debió
en parte la concepción del sistema tributario. Perry menciona por ejem
plo la equidad horizontal y vertical en el pago de los impuestos direc-
tos (Perry y Junguito).

CUADRO N°5 IMPACTO DE LA PRESUNTIVA SEGUN ACTIVIDAD Y ESTRATO DE PATRIMONIO (1975), EN PORCENTAJES. (Pesos colombianos)										
Nivel de Patrimonio bruto. Grupo	Hasta 500.000.	500.000 a 600.000	600.000 a 800.000	800.000 a 1.000.000	1.000.000 a 1.500.000	1.500.000 a 3.000.000	3.000.000 a 5.000.000	Más de 5.000.000	TOTAL*	
EMPLEADOS	1	3	5	5	9	17	28	47	1	
RENTISTAS	5	31	29	34	35	35	48	61	8	
TRABAJADORES INDEPENDIENTES	21	32	36	36	45	51	55	61	27	
AGROPECUARIOS	19	40	48	52	60	72	70	84	27	
COMERCIANTES	8	13	24	22	28	36	35	40	12	
OTROS	9	16	20	36	30	30	35	51	12	
SIN INGRESOS ^{1/}	81	86	93	98	92	96	95	94	82	
TOTAL*	9	21	26	28	36	46	54	63	12	

FUENTE: Perry y Junguito

NOTA : 1/ Este grupo está formado por aquellos que declarando patrimonio, dicen no haber recibido ingreso alguno en este año.

* Porcentaje de agentes, por actividad y nivel de patrimonio, afectado por la presuntiva.

de evasión. Adicionalmente, los mencionados autores concluyen que los agricultores y ganaderos cuyas explotaciones eran más intensivas en capital, fueron afectados en mayor proporción que otros productores agropecuarios y que, analizando el impacto de la renta presuntiva en el interior del sector, ésta afectó en mayor grado a los productores de leche, algo menos a los ganaderos de engorde y en menor grado a los agricultores.

La Reforma Tributaria de 1974 constituyó la expresión de una política que no había podido ser implementada en el pasado. Aunque el efecto real de esta medida es aún difícil de precisar, la misma parecería haber inducido una modificación de la estructura y el monto de los ingresos fiscales. En este sentido y a los fines de este trabajo, es importante resaltar el hecho de que la medida implicó una nueva y progresiva participación del agro en la tributación y el recaudo nacional.

La Ley 6 de 1975, llamada también Ley de Aparcería, legisló sobre las modalidades contractuales de tipo moderno, regulando las nuevas formas de arrendamiento y aparcería surgidas en medio del desarrollo de tipo empresarial del campo. No fue -como sostuvieron algunos- un regreso a estadios ya superados de las relaciones laborales, sino que por el contrario, constituyó una medida necesaria para reglamentar nuevas formas de asociación del trabajo, capital y propiedad de la tierra en la actividad agrícola. En esta Ley se abandona definitivamente el propósito de convertir a los arrendatarios y aparceros en propietarios. El artículo 28 de esta Ley elimina esta posibilidad y en el artículo 29 se consigna el principio contrario: quién celebre contratos de aparcería podrá obtener la desafectación o la "desincorización" de los predios (Gómez, p. 71).

El programa de Desarrollo Rural Integrado, consignado como parte fundamental de la estrategia agraria en el plan "Para Cerrar la Brecha" inaugura una nueva etapa de la política de tierras en el país. La política de reforma agraria es definitivamente enterrada. Los recursos del crédito del DRI permitirán financiar la compra de tierras a aquellos que no la tienen y el énfasis estará centrado en la provisión de tecnología,

búsqueda de mercados e inversiones en infraestructura física y social. La integración del pequeño productor a la economía de mercado se dará en la medida en que aumente su productividad y su capacidad competitiva. El problema de tenencia desaparecerá de los planteamientos oficiales para dar paso a una ofensiva tendiente a incrementar la productividad y lograr la modernización de sectores rezagados en la agricultura.

C. La Política de Crédito

La necesidad de una estructura crediticia adecuada a los requerimientos del sector agropecuario ha estado presente en todos los planes y propuestas de desarrollo. Sin embargo, la articulación y la concepción misma de este mecanismo, en el marco de la política agraria global, ha sufrido algunos cambios a través del tiempo.

En los primeros estudios (Plan de Fomento Económico de 1940 y Misión Currie de 1950) el crédito fue propuesto como el mecanismo de fomento más importante del gobierno. Esto era coherente con las posibilidades reales que tenía la intervención del Estado antes de 1968. En 1950 aparece por primera vez en los planes la idea de ligar la concesión de créditos a la contratación de asistencia técnica. A partir de 1961, los documentos hacen énfasis en la necesidad de complementar la política de tierras con un programa de crédito dirigido a garantizar la explotación productiva de las tierras expropiadas.

En todos los planes se recomienda conceder crédito subsidiado, especialmente al pequeño y mediano agricultor, con excepción del plan "Para Cerrar la Brecha" (1975) y el "Plan de Integración Nacional" (1980) que se pronuncian en contra de esa medida y proponen ir eliminando la distorsión del subsidio oficial en el mercado monetario y someter estos préstamos a las condiciones del mercado competitivo.

En este apartado se mostrará de qué manera la política implementada siguió los lineamientos de las propuestas y, en el caso de que dichas sugerencias hubieran sido acogidas, con qué retraso se adoptaron y a qué respondió dicho comportamiento.

El instrumento crediticio fue el principal mecanismo de fomento agrícola en las décadas de 1940 y de 1950. Tradicionalmente, en Colombia -y aún en años recientes- el Estado ha estimulado financieramente la actividad agropecuaria de tipo moderno, proveyendo abundantes recursos, en condiciones preferenciales, a tasas de interés subsidiadas e incluso negativas y a plazos generalmente adecuados al tipo de cultivo financiado^{1/}. Ejemplo de esto es la constitución, a principios de la década del cuarenta, del Fondo Rotatorio adscrito al Ministerio de Economía con amplias funciones de fomento y promoción de la producción agrícola.

La Caja Agraria constituyó por largo tiempo, el único canal del crédito oficial a la agricultura. Desde su creación en 1931, hasta 1959, fecha en la cual surgieron otros mecanismos como la Ley 20 y la Ley 26, (que proveen líneas de crédito administrados por el conjunto del sistema bancario), ejerció no sólo las funciones crediticias sino también otras relacionadas con la comercialización, distribución de baldíos y la realización de campañas de fomento de algunos cultivos. En 1959, ante la necesidad de resolver el problema de tierras de los desposeídos del campo, y ante la incapacidad de la agricultura para dar satisfacción a las demandas generadas por el crecimiento urbano y la expansión industrial, se sancionaron las Leyes 20 y 26 de 1959.

1/ Los estudios relacionados con el tema, coinciden todos en estas afirmaciones y las sustentan presentando las cifras de crecimiento del volumen de crédito relacionadas con el valor de producción, y comparando las tasas de interés para determinados años con las tasas de inflación observadas en los mismos. Sin embargo, no existe un estudio que presente series históricas ni elabore estimativos de las tasas de interés a fin de ilustrar aún más la afirmación. Véase entre otros: DANE-CIE, 1971; FEDESARROLLO, 1975; DNP, 1977; Kalmanovitz, 1978⁴⁰.

La Ley 20 ordenaba a la Caja Colombiana de Ahorros de la Caja Agraria, y a las Cajas de Ahorros de los bancos existentes en el país a destinar el 10% de sus depósitos a la ejecución de programas de parcelación. Alternativamente, podrían invertir ese 10% en bonos de la Caja Agraria o en préstamos a instituciones que realizaran programas de parcelación. Los objetivos consignados en la Ley eran: radicar a los desplazados por la violencia; incorporar a actividades productivas a campesinos sin tierra o con tierras inadecuadas; inducir la explotación de predios incultos; aumentar el número de propietarios y la tecnificación y fomento de la industria agropecuaria; y facilitar la expropiación con indemnización. La Ley 31 de 1965, cambió el destino de los recursos de la Ley 20, facultando a las entidades de ahorro para invertir en adquisición de fincas con posibilidades de explotación económica.

Si bien estos recursos contribuyeron a atenuar el problema de tierras de algunos campesinos, no ocurrió lo mismo en cuanto a su capacidad para mejorar el nivel de vida del pequeño productor, ya que este crédito no contaba con asistencia técnica ni con suficientes recursos orientados a la financiación de la producción (Vélez).

La Ley 26 de 1959 intentó hacer efectiva la participación del capital privado en la financiación de actividades de fomento agropecuario que ya había sido establecida por los Decretos 384 de 1950 y el 198 (extraordinario) de 1957^{1/}. Esta Ley estableció la obligación de los bancos comerciales de destinar el 15% de sus depósitos a la vista y a término al fomento de la agricultura, la ganadería y la pesca, fijando normas sobre plazos de

1/ El Decreto 384 de 1950, fue la primera medida gubernamental que trató de dirigir recursos crediticios a la agricultura con un criterio específico de fomento. Facultaba a los bancos comerciales para conceder créditos redescantables en el Banco de la República con destino a inversiones agropecuarias y de construcción hasta por el 10% de sus depósitos a la vista y a término. El Decreto Extraordinario 198 de 1957, convirtió esa facultad en obligación, y aumentó el margen al 14%; por primera vez se ligó la concesión del crédito a la contratación de asistencia técnica y a la aceptación de vigilancia a las inversiones (Lora).

acuerdo con el tipo de actividad. Para inducir a los bancos al cumplimiento de la disposición se ordenó el redescuento de la cartera de Fomento del Banco de la República, a tasas inferiores a la ordinaria. Adicionalmente, la Ley contaba con un mecanismo para evitar la desviación del crédito, al ordenar a los bancos ejercer la vigilancia directa de las inversiones. Sin embargo, la existencia de esta disposición no evitó, como se verá más adelante, la utilización del crédito de la Ley 26 en inversiones diferentes a las establecidas en la misma.

En 1966, ante la necesidad de proveer al agro de un mecanismo financiero adecuado a sus necesidades de expansión y con el fin de sustraer el crédito agropecuario -afectado por medidas de política monetaria- a los avatares de la situación económica coyuntural, se creó por resolución N° 23 de 1966 de la Junta Monetaria, el Fondo Financiero Agrario (FFA).

Dicho Fondo contó con un capital inicial de 150 millones de pesos para lo cual su administrador, el Banco de la República, emitió bonos de Fomento Agropecuario^{1/}. Los recursos crediticios canalizados a través del Fondo debían financiar los programas de crédito dirigido o supervisado que realizaran las entidades competentes.

Con la creación del FFA, eran dos los mecanismos de canalización del crédito al sector agropecuario; el Fondo orientado únicamente a la financiación de cultivos transitorios de ciclo anual, y la Ley 26 dirigida a la ganadería, cultivos de tardío rendimiento, adecuación de tierras y adquisición de maquinaria (FEDESARROLLO, 1975).

1/ En un principio se autorizó a invertir un punto del encaje ordinario sobre las exigencias a la vista y antes de 30 días a los bancos y a la Caja Agraria, en dichos bonos, cuyo interés se estipuló en el 8% anual y vencimiento a 6 meses. Un punto adicional del encaje podría ser invertido en bonos o en nuevos préstamos para el cultivo y la recolección de ajonjolí, arroz, cebada, frijol, maíz, maní, papa, sorgo, soya, trigo y café. Las inversiones de los bancos por encima de estos dos puntos del encaje ordinario, se consideraban cartera de fomento (redescontable en condiciones preferenciales. En 1968, se sustituyó esta autorización por una inversión forzosa fijada originalmente en tres puntos de la cartera requerida de fomento y elevada en 1969 a 6 puntos.

Los Cuadros N° 6 y N° 7, presentan las realizaciones del FFA entre 1967 y 1973, período correspondiente al de su existencia. Se observa una mayor concentración de los recursos del Fondo en la financiación de los cultivos comerciales, los cuales captaron en el período el 87.9% del crédito y el 83.6% del área financiada. Asimismo es de anotar la participación creciente de los recursos del Fondo en la financiación de la producción comercial (Ver Cuadro N° 8). Los cultivos comerciales mayormente financiados fueron también los que tuvieron tasas de crecimiento más altas de la producción y de la productividad. Este hecho podría estar implicando alguna influencia del crédito otorgado a partir del Fondo en el crecimiento observado por cultivos. Pero como se verá más adelante haría falta información adicional y una estadística más compleja para poder ser concluyentes respecto al poder explicativo del crédito con respecto al comportamiento de las variables producción y productividad agrícolas. No obstante lo anterior, es posible afirmar que el FFA constituyó un avance en cuanto a mecanismos e instrumentación de la política crediticia en tanto permitió una mayor articulación del crédito a la asistencia técnica; un adecuado control a las inversiones; un mayor uso de insumos tecnológicos; y un mayor flujo de recursos financieros del sector (Vélez). El Fondo fue reestructurado en 1973, por medio de la Ley 5 , la cual amplió su radio de acción a cultivos semipermanentes y de tardío rendimiento y a la ganadería.

La necesidad de mejorar los canales de financiación al sector agropecuario surgió en el mismo marco institucional y en la misma coyuntura política en que lo hizo la Ley 4, mencionada en la sección sobre la política de tierras. Ambas surgen del Acuerdo de Chicoral en el cual se pactó echar atrás la política redistributiva de tierras e incentivar, en cambio, aumentos en la productividad agrícola, con lo cual era urgente perfeccionar otros instrumentos de política. El Fondo Financiero Agropecuario (FFA) nace con gran impulso para garantizar un adecuado ritmo de acumulación de capital en la agricultura (Moncayo).

CUADRO N° 6

CREDITO UTILIZADO DEL FONDO FINANCIERO AGRARIO. Acumulado 1967-1973

CULTIVOS	C r é d i t o - U t i l i z a d o		Á r e a F i n a n c i a d a (Hectáreas (miles))	%
	Valor (millones de pesos)	%		
1. Café	-	-	-	-
2. Cultivos Tradicionales (fríjol)	44.0	0.6	27.8	0.9
3. Cultivos Mixtos	836.3	11.5	488.7	15.5
Papa	123.8	1.7	33.2	1.1
Maíz	646.8	8.9	418.1	13.3
Trigo	65.7	0.9	37.4	1.2
4. Cultivos de plantación	-	-	-	-
5. Cultivos comerciales	6.397.9	87.9	2.628.4	83.6
Cebada	79.7	1.1	48.6	1.5
Algodón	2.702.9	37.1	1.146.8	36.5
Arroz	2.560.9	35.2	735.7	23.4
Sorgo	535.7	7.4	361.7	11.5
Soya	430.3	5.9	269.1	8.6
Ajonjolí	72.2	1.0	56.1	1.8
Cacaota	13.7	0.2	8.5	0.3
Maní	2.5	0.0	1.9	0.1
	7.278.5	100.0	3.145.7	100.0

FUENTE: FEDESARROLLO, 1975.

CUADRO N°7 HECTAREAS FINANCIADAS POR EL FONDO FINANCIERO AGRARIO EN RELACION CON HECTAREAS TOTALES CULTIVADAS (Porcentaje)								
CULTIVOS	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	
Tradicionales	0.8	1.6	0.4	0.8	1.1	0.7	0.1	
Mixtos	10.4	8.3	7.1	11.3	7.7	7.8	7.0	
<u>Comerciales</u>	34.1	46.6	50.0	43.8	43.1	50.5	54.8	
Algodón	66.3	84.5	88.0	57.2	57.4	73.8	79.1	
Ayioz	24.0	39.3	31.8	33.4	45.8	52.2	48.2	
Sorgo	61.3	44.0	59.1	92.2	58.5	72.7	92.2	
Soya	57.9	61.6	95.7	73.4	63.7	72.8	67.2	

FUENTE: FEDESARROLLO, 1975

ACTIVIDADES FINANCIADAS EXCLUYENDO A CULTIVOS TRANSITORIOS (Millones de pesos)

	1 9 7 4		1 9 7 5		1 9 7 6		1 9 7 7	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<u>Sostenimiento de Cultivos</u>								
Cacao	1.1	0.0	1.1	0.1	-	-	0.1	-
Palma de aceite	20.8	0.7	2.9	0.1	-	-	2.6	0.1
Caña Panelera	2.6	0.1	4.9	0.2	-	-	-	-
Otros	10.4	0.3	3.9	0.2	0.9	0.0	7.7	0.1
Sub-Total	34.9	1.1	12.8	0.6	0.9	0.0	10.4	0.2
<u>Siembra de Cultivos</u>								
<u>Semipermanentes</u>								
Caña Panelera	8.6	0.3	8.5	0.4	12.2	0.4	15.1	0.3
Banano de Exportación	16.4	0.5	42.2	2.0	54.4	1.7	27.8	0.5
Flores de Exportación	10.7	0.4	2.7	0.1	3.6	0.1	6.1	0.1
Caña de Azúcar	96.3	3.2	3.6	0.2	102.9	3.2	222.1	4.5
Siembra y renovación del café	173.9	5.7	119.8	5.8	377.2	11.5	310.3	6.3
Otros	10.0	0.3	15.8	0.8	21.9	0.7	31.7	0.6
Sub-Total	315.9	10.4	192.6	9.3	572.2	17.6	613.1	12.3
<u>Siembra de cultivos de Tardío Rendimiento</u>								
Especies maderables	5.9	0.2	10.6	0.5	34.4	1.1	47.9	0.9
Cacao	7.7	0.3	7.0	0.3	3.7	0.1	3.3	0.1
Otros	10.6	0.3	11.2	0.5	21.1	0.6	53.5	1.0
Sub-Total	24.2	0.8	28.8	1.3	59.2	1.8	104.7	2.0
<u>Pecuarios</u>								
Especies mayores	1.918.1	62.8	1.150.9	55.4	1.326.4	40.7	898.6	18.4
Especies menores	9.7	0.3	14.9	0.8	17.6	0.5	1.024.22	20.9
Avicultura	71.1	2.3	60.6	2.9	89.9	2.8	179.6	3.7
Insumos pecuarios	11.0	0.4	11.4	0.5	13.7	0.4	12.1	0.2
Sub-Total	2.009.9	65.8	1.237.8	59.6	1.447.6	44.4	2.114.5	43.2
<u>Varios</u>								
Adecuación e Infraestructura	331.3	10.8	248.2	12.0	530.5	16.2	894.9	18.3
Construc. de vivienda campesina	14.2	0.5	9.5	0.5	16.6	0.5	102.4	2.1
Maquinaria e implementos	317.7	10.4	329.7	15.9	600.3	18.4	1.004.1	20.4
Fincas profesionales del agro	6.7	0.2	16.8	0.8	34.9	1.1	37.1	0.7
Sub-Total	669.9	21.9	604.2	29.2	1.182.3	36.2	2.038.5	42.1
TOTAL	3.054.8	100.0	2.076.2	100.0	3.262.2	100.0	4.891.4	100.0

Uno de los logros importantes de la nueva Ley es la introducción de una norma sobre la obligatoriedad de la contratación de asistencia técnica para las actividades financiadas por el FFA. Además, la exigencia de elaborar programas de crédito por actividad permite una racionalización de la política, al tiempo que ofrece información anticipada a los productores sobre los recursos y condiciones del crédito.

El Fondo Financiero Agropecuario centralizó los recursos crediticios de fomento al sector, sumando los provenientes de la Ley 26 y los del FFA. Las actividades financiadas por el Fondo, con exclusión de los cultivos transitorios, pueden observarse en el Cuadro N° 8. Entre ellos se destacan pecuarios y varios, que llegan a sumar en todos los años alrededor del 80% del valor de los créditos otorgados por el Fondo.

Los efectos del crédito del Fondo sobre la producción, la productividad y los costos, han sido estudiados parcialmente por FEDESARROLLO y E. Lora, quienes a pesar de la precariedad de la información, y del tiempo de existencia del Fondo, adelantaron algunas conclusiones. Los Cuadros N° 9 y N° 10 ilustran la cobertura del crédito con relación a la superficie cosechada y la proporción por hectárea de los costos financiados por cultivos. Los cultivos caracterizados como típicamente comerciales muestran altos índices de financiación por área, como son los casos del algodón, el arroz, la soya y el sorgo.

Estudiando por separado cada cultivo, E. Lora encuentra que el crédito ha influido en las decisiones sobre tecnología y producción en casos específicos pero no en todos. Así, por ejemplo, el crédito del Fondo indujo la utilización de insumos mejorados allí donde dicha utilización constituía una pre-condición de la concesión de préstamos, como en el caso del arroz y del maíz. Por otra parte, la correlación observada entre crecimiento del área y expansión crediticia por cultivos no implica para Lora una relación de causalidad; solamente en algodón y arroz podría afirmarse tal cosa; no así en los otros cultivos, pues su crecimiento ya mostraba dicha tendencia aún antes de la creación del Fondo. Con relación a los costos

CUADRO N° 9 SUPERFICIE COSECHADA Y SUPERFICIE FINANCIADA CON RECURSOS DEL FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO 1974 - 1977. (Cultivos Transitorios)

PRODUCTO	AREA	1 9 7 4		1 9 7 5		1 9 7 6		1 9 7 7	
		HAS (000)	%						
1. Ajonjolí	Cosechada	32.2	-	41.6	-	36.1	-	36.1	-
	Financiada	4.6	14.3	22.2	53.4	9.3	25.8	4.2	11.6
2. Algodón	Cosechada	258.4	-	280.7	-	285.6	-	410.9	-
	Financiada	216.6	83.8	238.5	85.0	233.0	81.6	328.5	79.9
3. Arroz, riego	Cosechada	354.5	-	372.5	-	365.6	-	341.1	-
	Financiada	200.1	56.4	240.9	64.7	233.0	64.9	196.1	57.5
4. Frijol Caraota	Cosechada	10.7	-	24.7	-	2.8	-	9.3	-
	Financiada	6.7	62.6	18.3	74.1	1.6	57.1	-	-
5. Frijol común	Cosechada	80.0	-	96.0	-	98.2	-	102.6	-
	Financiada	0.4	0.5	3.4	3.5	2.9	3.0	3.5	3.4
6. Maíz	Cosechada	570.1	-	572.7	-	647.5	-	684.6	-
	Financiada	51.9	9.1	37.4	6.5	63.7	10.5	53.3	7.8
7. Papa	Cosechada	52.0	-	110.0	-	125.0	-	128.0	-
	Financiada	9.1	9.9	9.6	8.7	9.6	7.7	11.8	9.2
8. Sorgo	Cosechada	151.2	-	134.0	-	173.6	-	177.4	-
	Financiada	129.9	85.9	103.6	77.3	163.9	94.4	194.8	109.8*
9. Soya	Cosechada	57.0	-	87.8	-	37.6	-	53.0	-
	Financiada	43.9	77.0	73.3	83.5	32.7	87.0	48.6	91.7
10. Trigo	Cosechada	45.1	-	30.1	-	32.8	-	39.9	-
	Financiada	2.5	5.5	2.7	9.0	2.3	7.0	1.6	4.0
TOTAL	Cosechada	1.651.2	-	1.750.1	-	1.804.8	-	1.982.9	-
	Financiada	665.7	40.3	749.9	42.8	752.0	41.7	842.4	42.6

NOTA: * Sobrepassa el 100% debido a que probablemente parte de la superficie financiada aún no había sido cosechada, al hacer los cálculos.

FUENTE: Ministerio de Agricultura, cifras del sector agropecuario, 1977
Banco de la República, FFA, 1977

CUADRO N° 10	FONDO FINANCIERO AGROPECUARIO: FINANCIACION POR HECTAREA EN RELACION CON COSTOS TOTALES.						
	Con Asistencia Técnica						
CULTIVO	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
Ajonjolí	54.2	51.9	48.6	45.1	42.9	38.6	39.2
Algodón	41.0	37.3	32.3	36.2	29.4	28.6	29.2
Arroz Riego	51.5	36.1	41.3	37.0	33.1	29.7	31.0
Arroz Secano	50.0	47.4	50.0	50.8	45.2	45.7	25.5
Fríjol Caraota	-	41.7	43.0	35.4	-	22.5	-
Fríjol Común	38.5	50.0	32.3	34.1	33.0	31.0	56.5
Maíz	48.6	46.2	53.3	50.0	51.1	40.9	46.8
Papa	32.7	36.0	27.2	27.6	35.6	36.6	29.2
Sorgo	42.4	41.7	42.2	47.4	40.5	35.1	48.7
Soya	37.5	37.0	63.8	39.6	33.6	25.6	33.9
Trigo	35.1	57.1	65.8	47.6	50.7	39.2	61.9

FUENTE: Seminario de Neiva, 1978

agrícolas el crédito no parece influir en gran medida, ya que los costos financieros apenas representan un 3% del costo total.

A pesar de lo anterior, es innegable la importancia de la actividad del Fondo como órgano de capitalización del sector agropecuario, y como instrumento de la política agraria en general y crediticia en particular.

Finalmente, considerando el sector en su conjunto, así como el volumen total de crédito otorgado a la agricultura, es posible completar este panorama global de lo que fue la política de crédito agrícola en el período bajo estudio.

El Cuadro N° 11 presenta las series de crédito agropecuario otorgado por los bancos comerciales y la Caja Agraria, entre 1960 y 1977, en pesos de 1970. Diferenciando períodos (Ver Cuadro N° 12), se observan dos lapsos de crecimiento positivo del crédito agropecuario, 1960-1962 y 1967-1970, que coinciden con los incrementos más altos de la cartera de la Caja Agraria y del total de la cartera bancaria, así como dos de los más altos del crédito de los bancos comerciales.

Entre 1967 y 1970, se observa, no obstante, un ligero decrecimiento (-1.9%) de los préstamos de los bancos comerciales a la agricultura, explicándose la tasa positiva del sector agropecuario más por el crecimiento de la cartera de la Caja que por la de los bancos. El alto crecimiento de los rubros de totales de cartera, tanto para el sector agropecuario, como para los bancos y la Caja Agraria, estaría implicando una política de crédito amplia para toda la economía.

Adicionalmente en el período de 1960 y 1962, el mayor ritmo de crecimiento de la cartera agropecuaria (9.8%) se debe al alto incremento de la cartera de la Caja Agraria (11.8%), la cual destina más del 90% de sus recursos crediticios al sector agropecuario. Esto estaría indicando un tratamiento privilegiado a dicho sector durante este período.

CUADRO N° 11 DESTINO ECONOMICO DE LA CARTERA BANCARIA (Saldo al 31 de Diciembre) 1960 - 1977 Miles de pesos de 1970										
AGRICULTURA					GANADERIA					TOTAL
AÑO	Bancos Comerciales ^{1/}	Caja Agraria ^{2/}	Total	Bancos Comerciales	Caja Agraria	Total	Sector Agropecuario	Bancos Comerciales	Caja Agraria	Cartera Total
1960	794.073	1.066.853	1.860.926	1.213.739	1.222.977	2.436.716	4.297.642	7.757.469	2.602.079	10.359.548
1961	904.220	1.163.507	2.067.727	1.522.046	1.434.439	2.956.485	5.024.211	8.816.928	2.895.279	11.712.217
1962	919.193	1.271.712	2.192.425	1.579.249	1.697.435	3.276.684	5.469.109	9.267.379	3.252.145	12.519.524
1963	1.128.862	1.306.460	2.435.322	1.434.897	1.991.542	3.426.439	5.861.761	9.429.186	3.534.353	12.963.539
1964	1.065.800	1.330.365	2.396.165	1.424.911	1.717.069	3.141.980	5.538.145	8.700.917	3.446.544	12.147.461
1965	1.178.003	1.307.567	2.485.650	1.380.143	1.445.205	2.825.348	5.310.997	5.651.580	3.308.619	8.960.199
1966	1.288.856	1.446.850	2.735.706	1.344.976	1.360.634	2.705.610	5.441.316	8.788.802	3.303.312	12.092.114
1967	1.218.703	1.637.651	2.856.354	1.542.174	1.419.297	2.961.471	5.817.825	9.484.680	3.639.224	13.123.904
1968	1.141.156	1.924.550	3.065.706	1.813.823	1.839.014	3.452.837	6.518.544	9.686.463	4.276.778	13.963.241
1969	1.215.335	1.906.030	3.121.365	1.735.066	2.050.707	3.785.773	6.907.138	9.818.467	4.759.125	14.577.592
1970	1.150.711	1.982.268	3.132.979	1.788.263	1.894.105	3.682.368	6.815.347	11.837.723	4.542.110	16.379.833
1971	1.222.258	2.343.659	3.565.917	1.811.501	1.809.784	3.621.285	7.187.203	12.509.557	4.776.544	17.286.101
1972	1.328.560	2.608.804	3.937.364	1.622.807	1.806.603	3.429.410	7.166.774	12.940.968	5.018.341	17.959.329
1973	1.943.063	2.345.157	4.288.220	1.327.225	1.886.322	3.213.547	7.501.767	13.854.057	5.098.168	18.952.225
1974	3.080.000	1.645.128	4.725.128	804.103	1.538.462	2.342.565	7.016.410	15.118.461	4.505.641	19.624.102
1975	3.230.475	1.786.503	5.016.978	608.234	1.433.786	2.042.020	7.058.998	16.155.772	4.480.475	20.636.247
1976	3.440.591	2.134.272	5.574.863	446.772	712.912	1.159.684	6.734.547	16.707.417	4.292.582	20.999.999
1977	3.570.639			354.437				19.361.072		

NOTAS: 1/ Deflactados por el índice de precios implícitos del PIB.
 2/ Incluye Banco Popular, Banco Canadaro, Bancos Hipotecarios y similares; el año 1977 está subvaluado porque no incluye hipotecarios y similares.
 3/ Datos calculados de acuerdo con la distribución de la cartera en junio de cada año.

FUENTES: Informe del Gerente del Banco de la República años 1968-69 y 1970-71
 Banco de la República, Revista mensual, diciembre de 1977 y marzo de 1978.

CUADRO N° 12 CRECIMIENTO ^{1/} DE LA CARTERA AGROPECUARIA POR PERIODOS								
1960 - 1977								
AGRICULTURA			GANADERIA			T O T A L E S		
PERIODO	Bancos Comerciales	Caja Agraria	Bancos Comerciales	Caja Agraria	Sector Agropecuario	Bancos Comerciales	Caja Agraria	Total
1960-1962	7.37	9.23	13.36	17.85	7.92	9.11	11.83	9.79
1963-1966	4.74	3.58	-2.12	-12.23	-2.52	-2.69	-2.24	-2.56
1967-1970	-1.90	6.09	5.03	8.94	5.18	8.12	7.12	7.82
1971-1974	41.34	-9.84	-21.16	-4.93	-0.78	6.64	-1.82	4.31
1975-1976/7*	5.10	19.47	-24.06	-50.28	-4.60	9.75	-4.19	1.76

NOTA: * Para Caja Agraria y total sólo se toma el crecimiento de 1976 con respecto a 1975.

^{1/} Crecimiento promedio anual (ponderado por el período base)

FUENTE:

Cuadro N° 11

Entre 1963 y 1966, únicamente la cartera agrícola creció a tasas positivas. El crédito pecuario, el del total de bancos comerciales y el de la Caja Agraria, presentaron disminuciones de orden más o menos similar (entre -2.2% y -2.7%). Esta situación de penuria del crédito en el período considerado respondió a la coyuntura económica crítica por la cual atravesaba el país, presentando los índices de inflación más altos observados entre 1950 y 1973^{1/} y a las medidas de política monetaria adoptadas para controlar la expansión ocasionada por financiación del déficit fiscal^{2/}.

A pesar del crecimiento observado en la cartera agrícola entre 1963 y 1966 y como consecuencia de la disminución del crédito al sector pecuario, la participación del crédito agropecuario en el total de la cartera bancaria decreció durante este período en favor del sector industrial y del de la construcción (Ver Cuadro N° 13).

En los dos períodos restantes, 1971-1974 y 1975-1977, la cartera agropecuaria disminuye (-0.8% y -4.6%) mientras que el crédito privado aumenta a tasas importantes (6.6% y 7.7%) lo mismo que el total de la cartera (4.3% y 1.8%). Este hecho más el incremento relativo experimentado por el crédito dirigido a la industria y la construcción, estarían mostrando una clara intencionalidad en cuanto a disminuir el crédito agrario (Ver Cuadro N° 13). Es interesante observar que esta disminución del total del crédito agropecuario se debió al agudo descenso de los préstamos a la ganadería (la cartera pecuaria de bancos comerciales decreció en -21.2% y -24.1% en

1/ El índice de precios al consumidor creció en 1963 un 27.4%. En 1964, un 8.9%; en 1965 un 13.4% y en 1966 un 12%. (Urrutia).

2/ A comienzos de 1963, se limitó el cupo de redescuento a los bancos accionistas, exceptuando los de fomento. Aunque se crearon cupos ordinarios y especiales de redescuento, y se disminuyeron los porcentajes de encaje legal, se adoptaron medidas sobre las tasas de interés y redescuento, que en conjunto, tendieron a reducir las utilidades de los bancos, y por lo tanto a reducir el ejercicio de esta modalidad crediticia. (Misalem).

C U A D R O N° 13 DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA CARTERA BANCARIA^{1/}
(Saldos a 31 de Diciembre) 1952 -1977

SECTOR AÑO	AGROPECUARIO	INDUSTRIA	COMERCIO	CONSTRUCCION	OTROS	TOTAL
1952	33.7	18.2	21.6	16.0	10.6	100.1
1953	34.0	16.3	22.8	15.6	11.3	100.0
1954	36.8	14.6	23.5	14.0	11.0	99.9
1955	35.6	16.2	22.4	13.6	12.0	100.0
1956	33.0	18.9	21.9	14.6	11.6	100.0
1957	31.0	21.2	20.6	16.3	10.9	100.0
1958	32.1	19.6	20.6	17.6	10.1	100.0
1959	35.3	15.1	21.5	19.3	8.8	100.0
1960	33.0	17.0	21.7	18.4	10.0	100.1
1961	34.5	17.4	21.0	17.2	10.0	100.1
1962	35.2	16.0	20.9	17.7	10.2	100.0
1963	37.1	17.9	18.9	16.6	9.6	100.1
1964	37.2	19.8	16.6	16.9	9.4	99.9
1965	35.2	19.0	17.6	17.5	10.7	100.0
1966	36.3	19.7	16.9	17.6	9.6	100.1
1967	35.5	19.4	17.0	17.3	10.9	100.0
1968	36.0	16.9	16.8	19.8	10.5	100.0
1969	34.4	15.6	14.7	23.3	12.0	100.0
1970	31.2	13.3	14.3	28.8	12.4	100.0
1971	29.2	11.7	13.4	33.0	12.6	99.9
1972	24.2	19.7	10.7	30.6	14.9	100.1
1973	25.6	17.9	10.7	28.4	17.4	100.0
1974	25.6	16.5	11.5	23.4	23.0	100.0
1975	24.1	17.4	13.0	23.1	22.4	100.0
1976	22.0	18.1	13.3	19.7	23.6	100.0

FUENTE: Banco de la República. Informe del Gerente y Revista Mensual (varios años).
NOTA : ^{1/} Incluye Bancos Comerciales y Caja Agraria.

1971-1974 y 1975-1977, respectivamente, y la de la Caja Agraria en -4.9% y -50.3% mientras que el crédito de los bancos comerciales a la agricultura creció inusitadamente entre 1971 y 1974 (41.3%). Esto último puede deberse, en gran parte, a la constitución del Fondo Financiero Agropecuario en 1973, que mejoró las condiciones de rentabilidad para los bancos en sus operaciones de redescuento de préstamos de fomento (Vélez). Las tasas anuales de crecimiento de esta cartera para los años 1973-1974 fueron las más altas observadas en los 26 años analizados (46.3% y 58.5% respectivamente). Por otra parte, el descenso observado entre 1975 y 1977, parece estar acorde con la concepción del Plan de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha" según el cual era necesaria una política de liberación de los mercados que permitiera una adecuada asignación de recursos, no distorsionada por situaciones de preferencia o de subsidio tales como las que habían caracterizado el mercado de dinero en Colombia (DNP, 1975).

Para completar el análisis precedente, se ensayan enseguida algunas relaciones entre el crédito y el producto sectorial. En primer lugar se muestra la participación del crédito en el valor de la producción sectorial y los cambios en la relación entre el crédito sectorial y la contribución sectorial al Producto Interno Bruto. En segundo lugar se presentan tentativamente algunas explicaciones de la evolución observada en el comportamiento de dichas relaciones.

El Cuadro N° 14 da una idea de la proporción de la producción sectorial que es financiada a través del crédito^{1/}.

La relación crédito/producto en el sector agropecuario tuvo, entre 1952 y 1976, las siguientes características: A partir de 1953, crece, aunque con amplias fluctuaciones, hasta 1963, año en que llega a su valor máximo (23%), luego, entre 1963 y 1971, fluctúa débilmente alrededor de una cifra promedio del 20%, para luego declinar ostensiblemente hasta llegar al 13.7% en 1976 (Cuadro N° 14).

^{1/} Este dato es sólo aproximado, ya que los saldos al 31 de diciembre, no son una medida exacta del crédito realmente otorgado durante el año.

C U A D R O N° 14 RELACION DEL CREDITO OTORGADO POR SECTORES Y SU RESPECTIVA CONTRIBUCION AL PRODUCTO INTERNO BRUTO (Expresado en porcentaje).							
Cj/PIB* j	AGROPECUARIO	INDUSTRIA	CONSTRUCCION	COMERCIO	OTROS	TOTAL	
1952	12.2	14.4	84.5	20.2	4.4	13.0	
1953	13.3	13.7	74.8	21.1	5.0	13.7	
1954	14.7	13.7	62.6	22.0	5.5	14.5	
1955	18.1	16.4	64.3	26.6	6.7	17.2	
1956	17.5	20.8	73.4	30.7	7.0	18.7	
1957	14.2	20.2	79.8	25.6	6.1	16.6	
1958	14.6	17.8	86.2	22.1	5.3	15.8	
1959	16.9	13.7	85.4	22.0	4.6	15.9	
1960	17.3	15.3	89.4	23.6	5.3	16.6	
1961	19.7	16.5	80.5	25.2	5.5	17.7	
1962	21.5	14.6	75.9	26.6	5.5	17.9	
1963	23.0	15.2	78.2	24.2	5.1	17.6	
1964	19.0	16.1	77.1	17.4	4.6	15.6	
1965	18.8	14.7	77.8	16.7	5.1	15.3	
1966	18.7	14.6	65.3	14.0	4.4	14.4	
1967	19.1	15.6	57.0	15.5	5.1	15.1	
1968	20.5	14.6	65.4	15.7	5.1	15.7	
1969	21.0	13.9	77.5	14.5	5.9	16.4	
1970	20.7	11.9	95.9	14.0	6.1	16.8	
1971	21.1	10.8	111.0	14.8	6.6	17.9	
1972	19.2	20.0	126.5	13.0	8.7	20.0	
1973	18.0	16.2	103.4	11.7	10.1	18.4	
1974	16.2	12.4	72.7	10.7	12.3	16.2	
1975	15.3	13.6	80.4	12.5	12.5	16.7	
1976	13.7	13.9	79.0	12.4	13.5	16.7	

NOTA: *Crédito al Sector j sobre contribución al Producto Interno Bruto del Sector j.

FUENTE: Banco de la República.

Para la industria la relación fue más o menos constante entre 1952 y 1976, con cifras excepcionalmente altas en 1956/1957 y 1972. En la construcción, se destaca el período 1970 y 1973 en el cual el crédito llega a ser superior a la contribución del sector al Producto Interno^{1/}. La tendencia de la relación crédito otorgado como contribución al producto del comercio es decreciente, en particular desde 1956; para el rubro de otros, se mantiene relativamente constante entre 1958 y 1965, a partir de ese año la tendencia es ascendente.

Con relación a la participación del crédito agropecuario en el total de la cartera, se ha dicho que en Colombia éste ha sido casi igual a la participación del sector en el Producto Interno Bruto (Lora; DNP, 1977). Sin embargo, esta proporción ha tenido algunas fluctuaciones a través del tiempo (Cuadros N° 15 y N° 16). Entre 1952 y 1960 la proporción se mantuvo entre 0.86 y 1.07, acercándose en la mayoría de los años a la unidad, lo cual implicaría un cumplimiento de la mencionada aseveración. No obstante, entre 1961 y 1971, la relación se sitúa siempre por encima de 1.10 alcanzando valores del 1.30 en varios años (1963, 1966 y 1968), para posteriormente, a partir de 1972, comenzar a decrecer, ubicándose a los niveles de 1952-1960 (entre 0.82 y 1.00). La observación simple de esta relación no permite, sin embargo, concluir sobre variaciones en la política de crédito al agro. Siendo producto de la proporción crédito a PIB es necesario considerar simultáneamente el comportamiento de la distribución porcentual de estas dos variables. Cotejando los Cuadros N° 13, N° 15 y N° 16, se puede ver que si bien a partir de 1961 se observa algún crecimiento en la proporción del crédito agropecuario en el total, la contribución del sector al producto también comienza a decrecer y que, por tanto, el incremento detectado en la relación estudiada entre 1961 y 1971, tiende a explicarse más por cambios en el producto sectorial que por incrementos en

1/ Este período corresponde al gobierno del Doctor Misael Pastrana, cuyo Plan de Desarrollo, Las Cuatro Estrategias, otorgaba al sector de la construcción un papel primordial.

C U A D R O N° 15 DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO 1952 -1976

Sector AÑO	AGROPECUARIO	INDUSTRIA	COMERCIO	CONSTRUCCION	OTROS	TOTAL
1952	36.0	16.4	13.9	2.5	31.2	100.0
1953	35.0	16.2	14.8	2.8	31.2	100.0
1954	36.3	15.5	15.5	3.3	29.4	100.0
1955	34.1	17.0	14.5	3.6	30.8	100.0
1956	35.1	16.9	13.3	3.7	31.0	100.0
1957	36.1	17.4	13.4	3.4	29.7	100.0
1958	34.5	17.4	14.7	3.2	30.2	100.0
1959	33.1	17.5	15.5	3.6	30.3	100.0
1960	31.7	18.5	15.3	3.4	31.1	100.0
1961	31.0	18.6	14.7	3.8	31.9	100.0
1962	29.3	19.6	14.0	4.2	32.9	100.0
1963	28.5	20.8	13.8	3.7	33.2	100.0
1964	30.7	19.2	14.9	3.4	31.8	100.0
1965	28.7	19.7	16.1	3.4	32.1	100.0
1966	27.9	19.3	17.4	3.9	31.5	100.0
1967	28.1	18.7	16.6	4.6	32.0	100.0
1968	27.6	18.2	16.9	4.8	32.5	100.0
1969	26.8	18.3	16.6	4.9	33.4	100.0
1970	25.3	18.6	17.2	5.0	33.9	100.0
1971	24.7	19.4	16.3	5.3	34.3	100.0
1972	25.1	19.6	16.4	4.8	34.1	100.0
1973	26.2	20.4	16.9	5.0	31.5	100.0
1974	25.7	21.5	17.4	5.3	30.1	100.0
1975 ^{1/}	26.4	21.4	17.5	4.8	29.9	100.0
1976 ^{1/}	26.8	21.8	18.0	4.2	29.2	100.0

NOTAS: ^{1/} Provisional

FUENTE: Banco de la República, 1975

C U A D R O N°16 PARTICIPACION DEL CREDITO SECTORIAL EN EL CREDITO TOTAL CON RELACION A LA DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1952 1976					
Sector	AGROPECUARIO	INDUSTRIA	COMERCIO	CONSTRUCCION	OTROS
AÑO					
1952	0.94	1.11	1.55	6.40	0.34
1953	0.97	1.01	1.54	5.57	0.36
1954	1.01	0.94	1.52	4.24	0.37
1955	1.04	0.95	1.54	3.78	0.39
1956	0.94	1.12	1.65	3.95	0.37
1957	0.86	1.22	1.54	4.79	0.37
1958	0.93	1.13	1.40	5.50	0.33
1959	1.07	0.86	1.39	5.36	0.29
1960	1.04	0.92	1.42	5.41	0.32
1961	1.11	0.94	1.43	4.53	0.31
1962	1.20	0.82	1.49	4.21	0.31
1963	1.30	0.86	1.37	4.49	0.29
1964	1.21	1.03	1.11	4.97	0.30
1965	1.23	0.96	1.10	5.15	0.33
1966	1.30	1.02	0.97	4.51	0.30
1967	1.26	1.04	1.02	3.76	0.34
1968	1.30	0.93	0.99	4.13	0.32
1969	1.28	0.85	0.89	4.78	0.36
1970	1.23	0.72	0.83	5.76	0.37
1971	1.18	0.60	0.82	6.23	0.37
1972	0.96	1.01	0.65	6.38	0.44
1973	0.98	0.88	0.63	5.68	0.55
1974	1.00	0.77	0.66	4.42	0.76
1975	0.91	0.81	0.74	4.81	0.75
1976	0.82	0.83	0.74	4.69	0.81

FUENTE: Cuadro N°15 y N° 13

los recursos crediticios dirigidos al sector agropecuario, considerados en proporción a los destinados a otros sectores. Con respecto al período 1971-1976 se nota que la proporción del crédito dirigido a las actividades agropecuarias comienza a descender aceleradamente desde 1970 en adelante (pasa de un 31.2% en 1970, a un 22% en 1976), mientras la participación del producto agropecuario crece (con una pequeña oscilación en 1974) de 24.7% en 1971 a 26.8% en 1976.

En conclusión, puede decirse que hasta 1970, no hubo un tratamiento crediticio discriminatorio contra el sector agropecuario, el cual mantuvo desde 1952, aunque con algunas oscilaciones, una mayor proporción de la cartera bancaria. Solo a partir de 1971, se nota un cambio en la política de crédito agrícola. La cartera del sector agropecuario crece a tasas negativas, al igual que el total de Caja Agraria, mientras el total de los bancos comerciales y total de la cartera crecen positivamente. Por otra parte, aunque la cartera de agricultura crece notablemente, la participación del crédito agropecuario decrece más aceleradamente que la disminución de la contribución del sector al Producto Interno Bruto.

Finalmente, la observación de los cambios en la distribución porcentual de la cartera bancaria corrobora lo anotado (Ver Cuadro N° 13). Se nota que hasta 1970, los recursos orientados a la agricultura y a la industria mantienen más o menos constante su participación, al igual que la construcción, siendo levemente decreciente en el comercio. A partir de 1970, el porcentaje agrícola comienza a descender, ganando el sector industria y porcentualmente la construcción. Contrastando esta observación, con la distribución de los préstamos nuevos de los bancos comerciales, (Ver Cuadro N° 17) se destaca la participación minoritaria del sector agropecuario frente a la industria y el comercio, mientras que el crédito nuevo de la Caja Agraria, se dirige, entre 1966 y 1977, a la agricultura y la ganadería en una proporción mayor del 90% del total (Ver Cuadro N° 18).

C U A D R O N° 17 DESTINO ECONOMICO DE LOS PRESTAMOS NUEVOS OTORGADOS POR LOS BANCOS COMERCIALES COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DEL CREDITO OTORGADO (1940-1975).

AÑO	CAFE	OTROS CULTIVOS	GANADERIA	TOTAL SECTOR AGROPECUARIO	INDUSTRIA	COMERCIO	CONSTRUCCION	OTRAS DESTI-NACIONES.	BONOS DE PRENDA
1940	0.8	3.5	8.4	12.8	18.6	54.3	2.5	11.8	-
1941	1.2	2.5	8.3	12.0	21.1	52.4	3.1	11.4	-
1942	1.4	2.8	8.8	13.1	25.6	48.0	3.0	10.3	-
1943	1.8	2.8	9.3	13.9	20.9	48.0	1.9	15.3	-
1944	2.6	3.2	11.5	17.3	14.8	51.8	2.0	14.2	-
1945	1.8	3.6	11.8	17.1	15.1	54.0	2.0	11.9	-
1946	2.3	4.1	12.8	19.2	13.9	53.2	4.8	8.9	-
1947	2.1	4.1	12.7	18.9	19.7	48.4	4.2	8.7	-
1948	1.8	3.4	11.6	16.8	20.9	50.0	2.6	9.6	-
1949	1.6	2.8	11.2	15.5	18.9	51.2	2.2	8.0	-
1950	1.4	3.0	10.8	15.1	22.2	54.3	2.3	6.0	-
1951	2.1	4.4	10.1	16.7	29.6	43.8	2.6	7.0	-
1952	3.0	3.7	12.9	19.7	25.0	44.7	3.3	7.3	-
1953	3.0	3.3	14.3	20.6	21.9	46.5	3.5	7.4	-
1954	3.7	3.5	15.3	22.5	21.0	46.1	2.8	7.5	-
1955	3.4	3.5	14.9	21.7	20.9	45.2	3.2	9.0	-
1956	3.5	3.1	12.9	19.6	22.8	44.3	3.7	9.7	-
1957	4.0	3.6	11.7	19.4	24.6	43.3	3.5	9.3	-
1958	4.1	4.0	11.7	19.8	24.6	43.5	3.0	8.5	-
1959	1.6	9.5	9.7	20.9	26.6	42.3	2.6	7.7	-
1960	2.0	5.8	10.4	18.2	25.7	45.2	3.4	7.6	-
1961	2.7	5.7	11.4	19.8	27.6	40.6	2.7	9.2	-
1962	1.8	6.1	10.7	18.6	26.7	41.2	3.5	10.1	-
1963	1.9	7.9	10.0	19.8	30.3	37.2	3.4	9.4	-
1964	2.6	7.0	10.1	19.7	34.7	33.1	3.7	8.8	-
1965	2.5	6.8	9.3	18.6	34.8	33.4	3.5	9.3	-
1966	2.8	8.4	9.5	20.7	34.8	31.2	4.1	9.2	-
1967	2.5	8.2	9.0	19.7	35.9	29.6	4.2	10.6	-
1968	2.4	7.4	9.0	18.9	34.6	31.7	4.3	10.5	-
1969	2.5	7.3	9.0	18.7	33.8	31.8	3.4	12.3	-
1970	1.9	6.5	8.3	16.6	29.3	30.4	3.6	13.2	6.9
1971	1.2	6.7	7.2	15.2	20.9	21.6	3.8	15.9	13.1
1972	1.0	6.7	5.5	13.2	18.5	31.5	3.6	18.9	14.2
1973	1.2	6.6	15.8	12.1	25.3	32.7	3.3	15.8	10.9
1974	1.0	1.1	6.8	8.9	35.6	32.5	1.6	10.4	11.0
1975	1.3	1.4	9.3	11.9	14.6	34.8	2.7	25.4	10.5
1976	4.1	0.7	4.7	9.5	23.8	38.6	1.9	21.3	4.8

FUENTES: Elaboración propia con base en los datos del Banco de la República.

C U A D R O N° 18 C A J A A G R A R I A : DESTINO ECONOMICO DE LA CARTERA NUEVA (Miles de pesos).

(ANUAL)

AÑO	AGRICULTURA		GANADERIA		FORESTAL		PESCA		SECTOR AGRO-PECUARIO		INDUSTRIA Y MINERIA		MERCADERO AGROPEC.		OTROS		TOTAL	INCREM. ANUAL
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
1966	1.056.989	61.8	562.259	32.9	320	-	937	0.1	1.620.805	94.8	57.267	3.3	-	-	33.045	1.9	1.711.117	
1967	1.273.712	61.7	704.268	34.1	1.779	0.1	840	-	1.980.599	95.9	69.353	3.4	-	-	13.263	0.7	2.063.215	20.6
1968	1.690.680	60.5	934.162	33.4	2.950	0.1	1.405	-	2.629.197	94.0	96.711	3.5	-	-	69.845	2.5	2.795.753	35.5
1969	2.455.057	71.3	855.375	24.8	2.374	0.1	1.899	0.1	3.314.705	96.3	113.772	3.3	-	-	15.013	0.4	3.443.490	23.2
1970	2.460.152	73.5	768.366	23.0	3.023	0.1	1.607	0.1	3.233.148	96.7	105.132	3.1	-	-	6.613	0.2	3.344.893	2.9
1971	2.851.818	77.0	645.834	17.4	6.202	0.2	782	-	3.504.836	94.6	192.508	5.2	-	-	7.173	0.2	3.704.317	10.7
1972	2.997.182	64.1	1.096.054	23.5	14.652	0.3	799	-	4.108.687	87.9	559.609	12.0	-	-	4.933	0.1	4.673.229	26.2
1973	3.395.079	59.7	1.414.585	24.9	14.138	0.2	60	-	4.823.862	84.8	809.734	14.3	-	-	50.571	0.9	5.684.347	21.6
1974	4.431.513	69.0	1.239.554	19.3	14.831	0.2	1.724	-	5.687.622	88.5	620.773	9.7	-	-	113.838	1.8	6.422.233	13.0
1975	5.669.768	68.4	1.419.424	17.1	23.109	0.3	882	-	7.119.891	85.9	745.553	9.0	6.208	0.1	429.497	5.1	8.294.441	29.1
1976	6.213.589	68.4	2.075.986	22.8	12.631	0.1	198	-	8.310.160	91.4	414.706	4.6	7.756	0.1	360.277	4.0	9.085.143	9.5
1977	8.821.518	63.1	3.802.551	27.2	14.987	0.1	1.889	-	12.717.925	91.0	643.751	4.6	76.980	0.6	619.446	4.4	13.981.122	54.0

FUENTE: Banco de la República, Caja Agraria

D. La Política de Precios y Comercialización

En la primera mitad de la década de 1940 se sigue una política económica de fuerte intervención del Estado, que busca implementar el primer Plan de Desarrollo en el país, y que contempla un Plan de Fomento Agrícola, uno de Fomento Ganadero y otro de Fomento Industrial. Se realiza también un esfuerzo de organización institucional, destacándose la creación del Instituto de Fomento Industrial (IFI), y la creación del Instituto Nacional de Abastecimiento (INA) en 1944.

Durante este período, la política de precios y mercados reciben especial atención por parte del gobierno, ya que a pesar de la política de fomento a la producción y protección arancelaria instrumentada, los precios de los productos agrícolas y el volumen de importaciones agropecuarias continuaron creciendo en el período 1940-1945^{1/}.

En 1943, se crea la Interventoría de Precios; en 1944, el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA) y la Corporación de Defensa de Productores Agrícolas y en 1946, la Oficina Reguladora de Mercados y Precios, y las juntas de control de artículos de primera necesidad, con el objetivo de poner freno a los precios y reprimir la acción de los especuladores.

La política fue en general poco efectiva, ya que los comerciantes se pronunciaron contra ella y aconsejaron más bien una especie de validación del proceso inflacionario, que ajustara los salarios -capacidad de compra- al crecimiento de los precios, mientras que la Sociedad de Agricultores

1/ El índice del costo de vida, pasa de 100 en 1940 a 181.8 en 1976, mientras que el aumento observado en el renglón de alimentos fue de 100 a 192.7, para el mismo período. (Véase Currie, p. 330). Así mismo, las importaciones agrícolas pasaron de 54.869 en 1940, a 85.005 toneladas en 1944, y a 90.871 en 1975. La composición de las importaciones agrícolas entre 1940 y 1944 fue como sigue: 37.3% de alimentos; 52.7% de materias primas, y 10% de bebidas y tabaco (Machado, p. 52).

de Colombia, planteaba la adopción de medidas que modernizaran la fase de mercadeo.

La creación del INA en 1944, a través de la sanción a la Ley 5, fue el primer indicio de intervención gubernamental directa en el mercado de productos básicos, y al mismo tiempo la medida institucional de mayor trascendencia. El INA fue creado "como entidad de crédito para la compra y venta de productos agropecuarios, importación de los faltantes y venta en los mercados exteriores de las sobrantes de la producción nacional... (a fin de)... garantizar al agricultor mercado para los frutos de su industria y al consumidor abastos permanentes y a precios regulados" (FEDESARROLLO, 1976³⁰).

La labor del INA se encontró desde su inicio, frente a grandes dificultades. La insuficiencia de la dotación física y de recursos financieros -entre otras- limitaban su capacidad de acción. Durante el gobierno de Rojas Pinilla, el Instituto prácticamente desapareció.

En 1957, la Junta Militar fijó, de nuevo, precios mínimos a productos como el maíz, el trigo, el arroz y el frijol, a fin de reducir la incertidumbre en los productores e inducir aumentos en las siembras; reinvidicó el objetivo de proteger al consumidor a través de la distribución de víveres a precios bajos entre los cuales se contaron los aceites, el arroz, el azúcar, el frijol, la harina de trigo, el maíz, la manteca, la panela, la papa y el trigo. Aún así, el número de productos intervenidos era muy reducido según reconocimiento de la misma Junta (Memoria del Ministro 1958). Por otra parte, ya en este momento surgía un problema que habría de afectar la capacidad administrativa del Instituto hasta años recientes; este problema fue el tratamiento especial dado al trigo. Debido a los altos precios del trigo nacional y el acuerdo con Estados Unidos a partir de la Ley 480, se optó por desestimular la producción nacional al tiempo que el INA asumía

la importación y la venta a precios bajos, a fin de controlar el precio del pan^{1/}. Este subsidio fue abolido en 1975 y las erogaciones del Instituto por este concepto fueron catalogadas como causantes de la ineficiencia del mismo en el cumplimiento de otras funciones.

En 1958 el Decreto 40 de la Junta Militar trató de reorganizar el Instituto, asignándole como objetivos fomentar la producción agrícola enfatizando el estímulo a la producción de bienes de primer necesidad; garantizar precios mínimos modificándolos periódicamente de acuerdo a los cambios en la estructura de costos de los distintos bienes; realizar operaciones de compra y venta a fin de regular los precios y los mercados; asumir la comercialización al por mayor y al detalle, para reducir los costos privados de comercialización; y, finalmente, colocar en el exterior los excedentes agrícolas del país.

En el marco de la Ley de Reforma Agraria se planteó la necesidad de complementar la acción del INA con una red de cooperativas, lo cual permitiría minimizar los costos de acopio, al tiempo que se garantizarían precios remunerativos al pequeños agricultor.

En los primeros años de la década de 1970, el INA se centró básicamente en sus funciones de importador, en especial de aquellos productos contemplados en el Convenio de Excedentes Agrícolas (Ley 480): trigo, maíz, sorgo, sémolas y harina de trigo, y en el abastecimiento de productos básicos de la canasta familiar. En 1965, se acudió a los recursos provenientes de esta Ley administrados por el Fondo de Inversiones Privadas, para la construcción de silos y bodegas^{2/}. Este programa estaba vinculado al realizado por la banca privada, a través de sus almacenes generales de depósito.

^{1/} En 1957, el trigo tenía precio de sustentación. Sin embargo, fue inferior al de mercado (Memoria del Ministro, 1958).

^{2/} Estos recursos provenían de la importación de tales excedentes cuyo pago se hacía en pesos y cuyo recaudo debía ser destinado, según acuerdo con Estados Unidos, a obras de fomento agrícola.

La Resolución 17 de 1966 de la Junta Monetaria, fijó los lineamientos de la acción del INA como entidad crediticia. Esta resolución dispuso que el cupo especial de crédito creado por la Resolución 18 de 1963, de la Junta Directiva del Banco de la República, solo podría ser utilizado para el redescuento de los bonos de prenda expedidos por los Almacenes Generales de Depósito y los bonos de productos agrícolas correspondientes al INA, fijando los porcentajes de redescuento en 65% para los documentos respaldados con ajonjolí, algodón, arroz, azúcar, tabaco para la exportación, cebada y malta, cacao, frijol, maíz, soya, trigo y productos manufacturados destinados a la exportación, y en 50% a los garantizados con otros productos.

En 1966, al ascender Lleras Restrepo al poder, se cuestionó radicalmente la labor desempeñada hasta el momento por el INA. Según aseveración del mismo Presidente, el Instituto, "engolosinado con la importación de ciertos artículos para derivar de ella utilidades, relegó a segundo plano sus más esenciales funciones" sin haber logrado un cambio en la estructura del mercado ni haber dotado de una infraestructura de almacenamiento, ni haber garantizado precios de sustento. De acuerdo con este diagnóstico, se creó un Comité Operativo de Comercialización y Abastecimiento Urbano, a fin de coordinar la acción del Ejecutivo a este nivel y se reestructuró el INA con la creación del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) en 1968.

La efectividad de la acción del IDEMA, ha sido muy discutida en el país, sin que haya hasta el momento un estudio evaluativo amplio que provea la ilustración necesaria para la discusión. Sin embargo, es evidente -tal como lo afirma FEDESARROLLO- que hay por lo menos dos casos en los cuales la ingerencia del IDEMA, tuvo un impacto de importancia sobre la producción. Por un lado, con respecto al arroz, la política de sustento parece haber actuado firmemente en el sentido de haber estimulado la expansión de su producción. Por el contrario, el trigo es un ejemplo significativo del impacto de la política seguida en la dirección opuesta, en tanto su política de importaciones tuvo el efecto de desestimular su producción.

En cuanto a la labor de comercialización, si bien se observa un incremento de tres veces en la capacidad de almacenamiento entre 1966 y 1974, cubriendo el 14% del total de la producción de los bienes intervenidos^{1/}, y un manejo de existencias efectivo en algunos casos, como por ejemplo el arroz, la acción del IDEMA no parece haber contribuido significativamente a la reducción de los márgenes de comercialización, exceptuando levemente el caso del maíz y el frijol.

En general, la política de precios agrícolas en el período estudiado, se caracterizó por el énfasis en tres aspectos principales. Un primer aspecto se refiere al intento de eliminar la inestabilidad de los precios a fin de garantizar un ingreso al agricultor que permitiera mantener una oferta creciente de bienes salarios y materias primas. Un segundo aspecto es el objetivo de una mayor eficiencia de la agricultura para satisfacer los requerimientos del resto de la economía, tanto a nivel de calidad y cantidad como a nivel de precios, de tal forma que no obstruyera la expansión de la economía en su conjunto. En último lugar, el objetivo del alcanzar competitividad en los mercados extranjeros también fue un criterio tenido en cuenta especialmente en el manejo de las políticas cambiaria y de comercio exterior.

La efectividad de esta política en términos de la estabilización de los precios agrícolas ha variado a lo largo del tiempo para los distintos bienes agrícolas. La evolución de los precios de éstos, clasificados por tipo de cultivo y la relación de estos precios a los de bienes manufacturados, no permite extraer conclusiones definitivas acerca de la efectividad (o intencionalidad) de la política estatal a lo largo del período estudiado. Dada la limitada capacidad de intervención estatal en la determinación de los precios, el comportamiento de éstos últimos responde principalmente a las condiciones del mercado.

^{1/} Acercándose de esta forma al 15% considerado por la FAO y el Banco Mundial como el mínimo aceptable.

En este sentido y con la información disponible es virtualmente imposible identificar la intencionalidad y efectividad de la política de precios y comercialización instrumentadas en los distintos períodos, más allá de los grandes lineamientos presentados.

A pesar de ello, es importante analizar los precios efectivamente percibidos por el sector productor y la forma en que los mismos pudieron determinar las condiciones de acumulación del sector y, por lo tanto, las posibilidades de expansión de la producción agropecuaria en los distintos subperíodos comprendidos entre 1950 y 1978.

El Cuadro N^o 19, presenta la serie de tiempo de los precios reales de los principales grupos de productos agrícolas deflactados por el índice de precios implícitos. En los mismos puede verse que los precios per cibidos por el sector agropecuario en su conjunto, aún cuando se incluye el café, muestran una notoria estabilidad a lo largo de los años, sin que pueda identificarse una tendencia manifiesta. Por el contrario, puede observarse un leve ciclo de 8 años de duración, con picos alrededor de 1957, 1965 y 1974. Sin embargo, estos ciclos, dada la naturaleza agregada de los precios utilizados, son de difícil interpretación.

Con respecto a los distintos tipos de cultivos se observan dos hechos de importancia. Por un lado, los índices de precios de los cultivos de plantación y en menor grado los de los cultivos comerciales, muestran una tendencia ascendente entre 1950 y 1965, la que desciende drásticamente a partir de dicho año. Por el contrario los cultivos tradicionales, producidos en su mayoría por pequeños productores y destinados al consumo interno, muestran una tendencia ascendente durante todo el período, con picos notables en los años 1964 y 1974. El comportamiento de los precios de los distintos grupos de cultivos es bastante sorprendente, y contradice la creencia generalizada la cual afirma que los cultivos comerciales y de plantación habrían tenido incrementos de los precios mientras que los cultivos tradicionales habrían permanecido estancados, lo cual actuaría como mecanismo de extracción de excedentes de la producción campesina.

C U A D R O N°19 AGRICULTURA: INDICES DE PRECIOS DE CUATRO TIPOS DE CULTIVOS DEFLACTADOS POR PRECIOS IMPLICITOS. (Índice 1958 = 100)

AÑO	C u l t i v o s				Total sin Café	Café	Total con Café
	Comer- ciales	Tradicio- nales.	De Plan- ción.	Mixtos			
1950	86.4	97.2	92.7	151.4	118.0	77.2	97.6
1951	99.7	96.8	87.6	124.7	108.1	89.0	102.0
1952	84.8	89.6	86.8	99.5	92.5	93.7	94.0
1953	88.7	90.0	90.0	110.8	98.0	93.5	96.2
1954	84.7	102.7	90.0	120.7	105.7	113.6	109.4
1955	85.7	105.6	89.1	100.9	98.1	99.1	99.1
1956	82.5	104.4	82.0	112.9	102.3	121.6	110.2
1957	92.2	107.8	87.0	112.0	104.9	115.5	109.3
1958	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1959	102.1	102.3	118.3	95.9	101.6	74.7	93.2
1960	98.2	94.7	111.8	94.3	97.1	75.1	89.8
1961	96.1	107.8	105.4	114.9	105.4	73.4	96.4
1962	93.1	108.3	107.7	85.2	97.5	67.3	88.8
1963	89.1	119.6	102.4	116.4	108.8	67.5	98.0
1964	97.3	150.6	113.4	137.6	128.4	73.0	113.6
1965	107.2	132.0	116.3	99.8	113.6	67.1	101.6
1966	101.1	125.9	106.6	106.6	112.3	68.4	101.7
1967	92.2	118.2	108.2	108.2	105.2	65.5	95.2
1968	93.4	120.2	95.6	95.6	103.2	66.5	94.8
1969	85.8	108.0	100.7	100.7	99.9	68.1	92.1
1970	80.7	103.3	107.1	107.1	94.3	81.6	90.0
1971	77.2	129.2	98.3	97.9	96.8	71.1	91.8
1972	74.8	132.2	90.1	111.7	105.9	75.8	96.1
1973	88.5	121.4	74.0	135.9	108.8	80.9	101.5
1974	81.9	156.0	81.3	134.4	117.1	74.0	105.8
1975	84.2	131.6	92.0	112.6	105.2	73.0	96.8
1976	80.9	142.6	75.3	99.8	104.5	121.1	108.8

METODOLOGIA:

Se Dividieron los índices de precios al productor por el índice de precios implícitos del Banco de la República.

FUENTE:

Kalmanovitz, 1978⁴⁰

La interpretación de este fenómeno no ha sido plenamente desarrollada. Sin embargo, tal como se señala en la sección referida a cambio tecnológico, la utilización de insumos en forma preferencial en la agricultura comercial, estaría indicando la posibilidad de una disminución de los costos de producción (por ejemplo en el arroz), lo que permitió que la política de precios del Estado se tradujera al menos parcialmente, en una transferencia de excedentes generados, al sector consumidor. Por el contrario, la falta de cambio técnico en la producción de los cultivos tradicionales y la creciente demanda por estos bienes, generada por el proceso de industrialización y rápida urbanización experimentado en Colombia, implicó una presión de demanda que se tradujo en un incremento de los precios del mercado.

Sin embargo, el hecho de que la agricultura comercial no haya penetrado de manera amplia en la producción de estos bienes de consumo interno, estaría indicando que a pesar del incremento de los precios, las tasas de rentabilidad posibles de ser generadas a partir de estas producciones, fueron inferiores a las obtenidas en la producción de los cultivos comerciales.

Es interesante notar que los períodos de altos precios en los cultivos tradicionales, están asociados a los períodos de altos precios del café. Esta manifiesta relación, estaría indicando con cierta claridad, el origen de los incrementos de los precios de los cultivos tradicionales. Por un lado, una alta proporción de la producción de cultivos tradicionales es realizada por pequeñas explotaciones, que también cultivan café como el principal producto a partir del cual obtienen dinero en efectivo. De esta forma el café se convierte en un cultivo competitivo, en cuanto al uso de la tierra y del trabajo familiar, con los cultivos tradicionales que son principalmente consumidos de manera directa por el productor. Consecuentemente, en los años de altos precios del café, la producción de cultivos tradicionales disminuye en las zonas aptas para la producción de aquel trayendo como consecuencia una disminución de la producción agregada de los cultivos de consumo directo.

Por otra parte, dada la importancia del café en la economía colombiana, un incremento de los precios del mismo implica una expansión de cierta importancia de la demanda agregada, incluyendo la de bienes alimenticios.

E. Política Tecnológica y de Fomento a la Productividad Agrícola

Uno de los objetivos básicos de la política agraria en los últimos 25 años, ha sido lograr aumentos en la productividad agrícola. A este propósito, los distintos gobiernos han adoptado diversas medidas tales como la realización de campañas de fomento de ciertos cultivos, la protección arancelaria, la provisión de estímulos y exenciones tributarias, la celebración de convenios de asistencia técnica con entidades internacionales, la creación de instituciones de investigación y capacitación, el apoyo a entidades educativas para la formación de técnicos, y la coordinación inter-institucional en la instrumentalización global de la política agraria.

En esta sección se presenta la evolución de la estructura institucional en el campo de la investigación y difusión de tecnología, así como los diversos mecanismos creados para promover la adopción de innovaciones en el proceso productivo. En un segundo momento, se ilustran los resultados de esta política mediante el análisis de las cifras sobre mecanización, producción, uso de insumos y comportamiento de los rendimientos agrícolas, en diferentes cultivos.

La década de 1950, se caracteriza en cuanto a políticas de estímulos a los aumentos de la productividad agrícola, por ser una etapa de incentivos a unos cuantos cultivos, mediante la realización de campañas de fomento. La lista de productos fomentados fue cambiando a lo largo del período; en 1951, esta lista incluía: maíz, trigo, oleaginosas, cacao, frijol,

soya y papa; en 1959 aparecieron nuevos rubros: frutales, fibras, cebada y algodón; en 1960 desapareció el trigo y entraron las lanas en el régimen especial. El Fondo de Fomento Agropecuario del Ministerio de Agricultura, tenía a su cargo la realización de las campañas, actuaba con un criterio de sustitución de importaciones y contaba con unos recursos financieros especiales provenientes de unas cuotas que pagaban los importadores de los bienes cuya producción era estimulada por el Fondo. Otras entidades participaban en las campañas de fomento. La Caja Agraria, a pesar de ser una entidad crediticia, llegó a tener a su cargo la multiplicación de semillas y el fomento de su uso en la producción de trigo, papa y maíz, contando para ello con material seleccionado por la División de Investigación Agrícola (DIA) del Ministerio de Agricultura. Los Institutos de Fomento Algodonero y Tabacalero también colaboraban en las tareas de fomento, no solo en el caso de los cultivos cuyos productores eran representados por ellos, sino también en labores de coordinación de otras campañas. El IFA, por ejemplo, se hizo cargo en 1958, del fomento a la producción de oleaginosas vegetales.

Tanto el Instituto de Fomento Algodonero, como el Instituto de Fomento Tabacalero, contaban con fondos rotatorios para el suministro a crédito de abonos, insecticidas, fungicidas y semillas para los respectivos cultivos.

Haciendo un paréntesis, es interesante notar cuál fue el proceso de surgimiento de estas dos agremiaciones. El IFA nació por iniciativa de tres grandes empresas textiles antioqueñas en 1947. En 1948, por convenio con el gobierno, se convirtió en una entidad semi-oficial. El IFT fue creado por Decreto 3558 de 1954 como entidad semi-oficial, vinculada a los intereses industriales de las empresas productoras de cigarros y cigarrillos establecidas en el país. Había estado precedido por la existencia de un Fondo de Fomento del Tabaco, adscrito al Ministerio de Agricultura.

El Instituto Zooprofiláctico, antiguo Instituto Nacional Antiaftoso estaba dedicado exclusivamente a la producción e investigación de vacunas para combatir la aftosa con el fin de ahorrar las divisas anteriormente destinadas a su importación.

La Asociación para el Fomento de la Cebada (PROCEBADA) creada en 1959, realizaba las campañas de fomento de este cultivo con la colaboración de las fábricas cerveceras nacionales y del DIA.

Junto con estos institutos de carácter semiprivado, actuaban a nivel oficial las ya mencionadas Caja Agraria y el DIA, el Servicio de Extensión Agropecuaria del Ministerio y el Servicio Técnico Agrícola Americano-Colombiano (STACA) Este último, surgió en 1953 como producto de un acuerdo entre los gobiernos de los dos países para el fomento de la investigación y difusión tecnológica^{1/}; entre sus realizaciones hasta 1960, el Ministro de Agricultura de esa época, destacaba los logros en extensión agropecuaria y fomento del cacao, ganadería y pastos, recursos naturales y mecanización agrícola. El organismo realizó adicionalmente un estudio sobre colonización y parcelaciones y sobre posibilidades de asistencia técnica y financiación de una política de tierras, "en respuesta a la solicitud de ayuda en la realización de una reforma agraria en Colombia, formulada por el Presidente Lleras Camargo, durante su visita a los Estados Unidos"^{2/}. Este hecho, muestra como el STACA asumía funciones adicionales a las contempladas en el contrato de su constitución. Simultáneamente, la FAO, y la Fundación Rockefeller, realizaban tareas de asesoría en los programas de fomento e investigación agrícolas. La Fundación inició su acción en

1/ A través del Ministerio de Agricultura Colombiano y la Administración de Cooperación Técnica de los Estados Unidos. Véase Memoria del Ministro de Agricultura, 1960.

2/ Véase Memoria del Ministro de Agricultura, 1960.

Colombia en 1950, con un proyecto de trigo y maíz; en 1961, ese proyecto se había extendido a otros cereales, papa, pastos y forrajes y a actividades relacionadas con estos cultivos como fitopatología, suelos, y administración de granjas. Su influencia, se extendió también a ganadería a través del programa creado en 1955.

Además de las labores de extensión, también se realizaban en el país algunas tareas y campañas de investigación. El Gobierno tenía algunas estaciones experimentales y laboratorios ya en 1950, año en el cual fue creada la Oficina de Investigaciones Especiales, bajo la dirección de la Fundación Rockefeller, y adscrita al Ministerio de Agricultura. Esta Oficina desapareció en 1955 con la creación de la División de Investigaciones Agrícolas, cuya dirección siguió en manos de los expertos extranjeros hasta 1958; en este año un colombiano asumió por primera vez la Jefatura de dicha División. La DIA realizaba investigaciones de variedades de arroz, avena, arveja, pasto, caña de azúcar y soya, entre otras, así como de mejoras en los sistemas de siembra y cosecha, abonamiento, control de plagas, transporte y almacenamiento.

La creación del Instituto Colombiano Agrícola (ICA) en 1962, significó la centralización de las tareas de investigación, difusión y extensión realizadas anteriormente por la DIA, el Servicio de Extensión Agropecuaria y el STACA. No obstante, entidades como la Caja Agraria, y los Institutos de Fomento siguieron desempeñando funciones de estímulo a la adopción de innovaciones en los métodos de producción agropecuaria.

Solamente a raíz de la reforma administrativa de 1968, fue posible la total especialización del ICA; los Institutos de Fomento desaparecieron y los organismos internacionales adscribieron sus programas a los proyectos del Instituto.

Algunas agremiaciones de productores como la Federación de Cafeteros, la Federación de Algodoneros, y recientemente, la Asociación de Productores de Caña de Azúcar, cuentan con sus propios centros de investigación

y realizan labores de asesoría técnica a los productores.

La Caja Agraria también ha seguido desempeñando algún papel en este campo, especialmente en cuanto proveedor de insumos, maquinaria y asistencia técnica.

El INCORA, por su parte, realiza programas de crédito supervisado para pequeños empresarios, el Instituto de Investigaciones Tecnológicas, tiene adicionalmente varios proyectos de investigación realizados y relacionados con el procesamiento de productos agropecuarios.

Sumándose a este desarrollo institucional, diversas medidas gubernamentales trataron, a lo largo de todo el período bajo estudio, de inducir procesos de modernización en la agricultura. El crédito preferencial, la política arancelaria flexible y la consecución de financiación externa para la adquisición de maquinaria e insumos, fueron los instrumentos más utilizados^{1/}.

El conjunto de la política tecnológica se ha dirigido fundamentalmente a sostener el proceso de expansión de los cultivos comerciales. Tanto la asistencia técnica como el crédito supervisado registran los más altos índices de cubrimiento en la agricultura de tipo moderno. Asimismo la mecanización agrícola y la utilización de insumos químicos y semillas mejoradas,

^{1/} En un estudio de FEDESARROLLO (1976³¹) se afirma que a mayor financiación externa, mayor volumen de importación de maquinaria agrícola, con base en la observación de los hechos entre 1949 y 1972. La política arancelaria según el mismo estudio fue muy flexible en todo el período; en general los aranceles fueron bajos para todos aquellos bienes de capital cuya producción no se había iniciado en el país. En cuanto al crédito interno tanto de la Ley 26 de 1959, como los decretos que dieron origen al Fondo Financiero Agrario y el Agropecuario, estipulaban condiciones aún más especiales para la adquisición de maquinaria, realización de mejoras y consecución de insumos.

inducidas y sostenidas por el esfuerzo institucional, se ha dado con mayor énfasis en los cultivos considerados más dinámicos, desde el punto de vista del crecimiento de su producción y productividad. De esta forma, la política tecnológica resulta congruente con los objetivos delineados en los planes de desarrollo del período. Los logros de la estrategia tecnológica para medianos y pequeños productores consignada en el Plan "Para Cerrar la Brecha" y PIN aún no han sido evaluados.

1. Mecanización

Tomando como índice de la mecanización agrícola, la magnitud de la utilización de tractores, y el porcentaje de área tractorizada, se observa un aumento significativo en el período 1950-1976. De los 6.500 tractores existentes en 1950, se pasó a 24.621 en 1976. De un 7% de cubrimiento del área tractorizable en 1963, se pasó a un 50% (aproximado) en 1973^{1/}.

Aunque no existen datos sobre utilización de tractores por cultivos, se estima que ésta se restringe prácticamente a los cultivos comerciales, los cuales ocupan una tercera parte (1 millón de hectáreas) de la

1/ El primer dato fue calculado por la CEPAL en su estudio de 1957; respecto al segundo, no hay acuerdo entre distintos estudios; Kalmanovitz estima que dicho porcentaje puede aumentar teniendo en cuenta una definición más precisa de superficie tractorizable. A los 3 millones de hectáreas mecanizables estimados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, habría que deducir el área ocupada por ganadería intensiva cuyos requerimientos de tractorización son mucho menores. En síntesis, dicho porcentaje aumentaría a un 60% o 70%. Planeación Nacional, observa que "en 1975, el 25% del área total estaba mecanizada y representaba casi la totalidad del área explotada cuya mecanización es técnicamente factible y rentable económicamente: 100% en banano, caña de azúcar, algodón, ajonjolí, avena, caraota, sorgo, soya; 70% en arroz y 85% en cebada" (DNP, 1977). El dato asumido aquí presenta únicamente la relación entre superficie tractorizable según el Codazzi (3 millones de hectáreas) y superficie potencialmente cubierta dada la capacidad de tractorización de las máquinas existentes (entre 1.5 y 2 millones de hectáreas) y los supuestos sobre utilización de dicha capacidad (Kalmanovitz, 1978⁴⁰).

superficie tractorizable. Sumando unas 300 a 400 mil hectáreas de cultivos mixtos semi-mecanizados (como el trigo, el maíz, la papa y el tabaco) se aproximaría al total tractorizado (entre 1.5 y 2 millones de hectáreas). Dichos cultivos, aparte de la ganadería, también tienen capturada la casi totalidad de los suelos de tipo I y II, cuya extensión es la base para el cálculo del Codazzi. Adicionalmente, observando la concentración geográfica del parque de tractores se confirma esta apreciación, el 50% del total de tractores existentes en el país se ha localizado, desde el año 1950, en los departamentos del Valle, Cundinamarca y Tolima, regiones caracterizadas como típicamente comerciales (FEDESARROLLO, 1976³¹).

Este incremento de la mecanización agrícola ha sido producto explícito de la política gubernamental. Entre los instrumentos utilizados se destacan los relacionados con el comercio exterior; las facilidades para el financiamiento externo de la importación de maquinaria, los aranceles bajos (del orden del 2%) y una tasa de cambio permanentemente sobrevaluada los cuales constituyen elementos importantes de la política de incentivos a la mecanización en el agro. Por otra parte, la magnitud y condiciones del crédito interno para la adquisición de maquinaria han contribuido como factores adicionales a la viabilidad del proceso. Las tasas de interés del crédito agrícola se han mantenido a un nivel inferior al de las tasas de inflación, otorgando un subsidio, no solamente a la compra de maquinaria, sino también a la adquisición de otros insumos agropecuarios y a la realización de mejoras y nuevas inversiones en la agricultura^{1/}.

1/ Como ya se dijo en el acápite de la política de crédito, esta afirmación se encuentra en todos los estudios sin que hasta el momento se haya realizado un estimativo preciso de la magnitud y variaciones de tal subsidio. La comparación superficial de algunas cifras corrobora, sin embargo, la validez de la observación. Considérense a simple título de ilustración las siguientes cifras. En 1973, el índice de precios al consumidor registró un incremento del 25.3%, mientras que las tasas de interés de los préstamos al Fondo Financiero Agropecuario, no superaban el 15% anual en ninguno de los rubros (Urrutia; Decreto 1562 de 1973). En 1978 la inflación alcanzó un índice del 19.7%, mientras que las condiciones de crédito eran prácticamente iguales a las existentes en 1973.

2. Fertilizantes

El consumo aparente de fertilizantes se multiplicó por 10 entre 1950 y 1960 (FEDESARROLLO, 1975) y se triplicó entre 1960 y 1974, lo cual equivale a una tasa de crecimiento promedio anual de 9.8% (Kalmanovitz⁴¹). La creciente producción nacional de fertilizantes, permitió cubrir totalmente el consumo anual. En 1975, dicha producción cubría más de las dos terceras partes de los requerimientos de fertilizantes en el país. Sin embargo, la tercera parte restante estaba compuesta por productos que -como potasa y fósforo- al mismo tiempo que cubrían esa proporción del consumo final, eran indispensables para la producción nacional de fertilizantes (Cuadro N° 20).

El uso de fertilizantes es mayor en la papa, el café y cultivos comerciales; sólo un 50% del área cultivada es tratado con abonos y fertilizantes, no alcanzando en ningún caso la intensidad de fertilización considerada técnicamente aceptable (FEDESARROLLO, 1975).

3. Plaguicidas

El uso de herbicidas creció entre 1967 y 1974 a una tasa del 14% anual. El 55% de los herbicidas utilizados corresponde a algodón, arroz y caña de azúcar. El empleo de fungicidas, que corresponde en un 60% a la papa, creció a una tasa del 7% anual (DNP, 1977). La producción total de plaguicidas creció entre 1970 y 1976 a una tasa del 5.5% anual (Cuadro N° 21). Hasta el momento no se dispone de información adicional que permita evaluar, así sea separadamente, el impacto en los rendimientos de los cultivos que utilizan este tipo de insumos.

4. Semilla mejorada

El incremento del área sembrada con semilla mejorada es otro índice del grado de modernización alcanzado en las explotaciones de tipo comercial, principalmente. En algodón, sorgo, soya y caraota se presenta un cubrimiento casi total del área sembrada; en arroz y cebada el porcentaje

CUADRO N° 21 PRODUCCION Y VENTA DE PLAGUICIDAS 1970 - 1976 (Toneladas de I.A.)									
A Ñ O S	INSECTICIDAS		HERBICIDAS		FUNGICIDAS		T O T A L		
	Producción	Ventas	Producción	Ventas	Producción	Ventas	Producción	Ventas	
1970	6.042	6.199	2.333	2.602	2.921	2.946	11.326	11.668	
1971	3.367	3.260	1.956	2.239	3.408	3.942	8.731	9.441	
1972	7.270	7.917	4.072	3.898	3.558	3.630	14.900	15.446	
1973	7.648	N.D.	4.266	N.D.	4.835	N.D.	16.649	N.D.	
1974	10.956	10.048	5.605	4.403	4.686	4.024	21.247	18.475	
1975	8.912	7.535	4.994	4.532	3.667	4.495	17.573	16.562	
1976	9.281	12.566	3.191	3.359	3.803	3.366	16.275	19.291	

NOTA: N.D. Sin Información

FUENTE: Ministerio de Agricultura - Cifras del Sector Agropecuario - 1976 y 1977

CUADRO N° 20 DISPONIBILIDAD DE FERTILIZANTES 1968 - 1972 (toneladas)					
FERTILIZANTES	1968	1969	1970	1971	1972
NITROGENO					
Importado Nacional	42.426	5.615 48.096	19.179 42.017	23.591 44.987	31.775 46.318
FOSFATO					
Importado Nacional	43.469 6.394	43.943 8.982	39.823 8.955	52.292 9.587	45.509 6.800
POTASA					
Importada	29.914	30.123	31.712	38.570	36.280

FUENTE: FEDESARROLLO, 1975 .

cubierto es superior al 50%. Para el total del área sembrada con semilla mejorada se observa un crecimiento del 25.5% en 1965, al 53.8% en 1976 (DNP, 1977). La producción de semilla mejorada, acorde con los incrementos en su utilización también ha tendido a crecer. La producción de semilla mejorada creció a una tasa promedio anual de 9.6%, en el mismo período (Cuadros N° 22 y 23).

5. Rendimientos agrícolas

Los notables avances en materia de adopción de insumos mejorados y en mecanización de las labores agrícolas, no tienen una correspondencia inmediata a lo sucedido con los rendimientos de ciertos cultivos. Comparando los Cuadros N° 23 y N° 24, se observa que cultivos como la cebada y frijol caraota, a pesar de tener altos índices de utilización de semilla mejorada, tuvieron tasas negativas de crecimiento del producto por hectárea entre 1970 y 1976. Otros como el algodón, sorgo y soya, registrando altos porcentajes de área sembrada con semilla mejorada no tuvieron tasas destacables de incremento en los rendimientos.

Lo ocurrido en la década de 1970 contrasta, en parte, con lo observado en las dos anteriores. Entre 1950-1954 y 1960-1964, el rendimiento por hectárea aumentó en fibra de algodón 105%, en semilla de algodón 85%, en cebada 71%, en tabaco 65%, en cacao 42%, en ajonjolí 41%, en caña de azúcar 38%, en trigo 20%, en arroz 8%, en papa 7% y en banano 11%. Entre 1960-1964 y 1970-1974, la productividad por hectárea creció aceleradamente en arroz (82%), sorgo (88%) y soya (34%). Para otros cultivos, sin embargo, las cifras cambiaron de signo; se observaron disminuciones en producción física por hectárea del orden del 42%, en caña para panela; 17% en cebada; 16% en tabaco; 8% en cacao; 6% en caña de azúcar; y 6% en papa (DNP, 1977).

El contraste entre los rendimientos observados por cultivos en las dos décadas, puede explicarse en parte por el relativo agotamiento de las posibilidades de expansión en área, el cual ha obligado a los productores

CULTIVOS	1 9 7 0		1 9 7 1		1 9 7 2		1 9 7 3		1 9 7 4		1 9 7 5		1 9 7 6	
	Area	%												
ALGODON	225.6	100.0	218.2	100.0	277.8	100.0	246.6	100.0	314.2	100.0	220.0	100.0	389.9	100.0
AJONJOLI	25.2	70.0	32.7	59.5	22.3	62.3	4.6	15.5	18.5	53.3	-19.7	40.3	5.5	16.5
ARROZ	88.7	38.1	98.6	39.6	112.6	40.8	137.5	57.9	201.9	54.9	205.3	54.5	195.5	55.7
CEBADA	31.7	61.0	39.2	59.8	30.1	53.0	33.8	65.4	42.1	62.8	45.1	57.4	31.2	55.1
FRIJOL	2.7	4.1	3.0	4.9	4.3	5.5	2.5	3.0	0.7	0.8	3.2	3.2	3.5	3.5
CARAOYAS	6.2	68.9	9.9	78.6	3.3	26.2	5.5	70.5	21.1	100.0	7.3	58.9	5.2	98.1
MAIZ	166.8	25.4	161.3	23.5	168.8	31.1	158.1	28.5	107.1	19.2	136.4	23.6	129.5	20.3
PAPA	0.9	1.1	0.3	0.4	0.1	0.2	-	-	0.4	0.4	0.4	0.5	0.3	0.3
SORGO	67.9	98.4	90.0	100.0	101.0	100.0	179.6	100.0	119.0	100.0	185.0	100.0	210.5	100.0
SOYA	53.4	89.0	35.8	61.7	44.2	80.4	48.0	100.0	73.6	89.2	55.3	94.9	45.2	97.0
TRIGO	16.9	37.1	14.5	25.9	11.5	20.2	9.5	17.1	11.1	30.4	9.0	26.1	9.1	25.3
TOTAL	686.0	44.6	703.5	42.2	776.0	49.1	825.7	51.9	909.7	51.2	886.7	49.6	1,025.4	53.8
INDICE	100.0	-	102.6	-	113.1	-	120.4	-	132.6	-	129.3	-	149.5	-

FUENTE

Ministerio de Agricultura - Cifras del Sector Agropecuario

CUADRO N° 23 PRODUCCION DE SEMILLA MEJORADA 1970 - 1976 (Según Ventas) (Toneladas)							
CULTIVOS	1 9 7 0	1 9 7 1	1 9 7 2	1 9 7 3	1 9 7 4	1 9 7 5	1 9 7 6
ALGODON	5.812	5.878	8.224	7.756	9.677	6.579	9.747
ARROZ	13.299	11.802	20.270	26.227	38.592	39.994	36.649
AJONJOLI	126	144	155	37	148	157	44
AVENA	-	40	14	67	29	64	24
CEBADA	2.853	3.548	3.010	3.167	4.214	4.512	2.812
FRIJOL COMUN	177	177	319	187	54	240	283
CARAOTAS	293	369	200	206	1.232	435	311
MAIZ	2.836	2.741	3.029	2.847	1.929	2.455	2.590
PAPA	1.396	516	132	-	401	477	409
SORGO	1.019	1.702	1.844	4.418	3.004	4.112	4.209
SOYA	4.008	2.687	3.537	3.778	5.457	3.914	3.618
TRIGO	1.694	1.455	1.152	1.141	1.365	1.083	1.181
TOTAL	33.513	34.059	41.926	49.826	66.100	64.023	61.877
INDICE	100	101.6	125.1	148.7	197.2	191.0	182.6

FUENTE: Ministerio de Agricultura, Cifras del Sector Agropecuario.

CUADRO N° 24 RENDIMIENTOS AGRICOLAS 1970 - 1977 ^{1/}
(ton/Ha.)

CULTIVO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977 ^{2/}	Tasa de Creci- miento promedio anual 1970-1976
ALGODON	1.04	1.47	1.70	1.34	1.63	1.42	1.43	1.51	4.6
ARROZ ^{3/}	2.73	3.52	3.86	3.96	4.35	4.33	4.27	4.16	7.0
AJONJOLI	0.65	0.67	0.66	0.49	0.53	0.50	0.56	0.58	-2.6
AVENA	-	1.75	1.75	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.9 ^{3/}
CEBADA	1.70	1.93	1.54	1.56	1.64	1.61	1.05	1.67	-6.6
FRIJOL COMUN	0.58	0.59	0.62	0.61	0.64	0.65	0.65	0.68	1.9
CARAOIAS	1.78	1.47	1.15	1.07	1.46	1.11	1.25	1.52	-6.1
MAIZ	1.33	1.23	1.29	1.27	1.39	1.26	1.37	1.52	0.5
PAPA	10.86	9.84	9.20	10.45	11.00	12.00	12.13	12.57	2.0
SORGO	2.20	2.60	2.50	2.07	2.23	2.50	2.46	2.34	1.9
SOYA	1.98	1.83	1.94	1.80	2.00	1.92	2.00	2.05	0.1
TRIGO	1.18	1.13	1.14	1.28	1.30	1.23	1.38	1.39	2.7
CAÑA DE AZUCAR	9.8	11.63	11.30	10.30	11.92	12.81	11.12	11.01	1.9

NOTAS: 1/ Años Agrícolas

2/ Programado

3/ Promedio de riego y secado. Todos los rubros promedian comerciales y tradicionales

FUENTE: Ministerio de Agricultura - Cifras del Sector Agropecuario

a extender la producción en suelos menos fértiles. También pueden estarse presentando casos de transición tecnológica en los cuales la adopción de innovaciones globales en los métodos de producción implique inversiones nuevas que los productores no están en condiciones de realizar y que, por tanto, lo que se esté dando sea la introducción de técnicas intermedias, cuyo costo sea mayor que las anteriores pero cuya productividad no alcance a ser óptima. Sería necesario efectuar un análisis por cultivos, en el cual la consideración de elementos tales como evolución de los precios relativos de los factores productivos y de los precios de los cultivos, las condiciones de rentabilidad, etc., permitan extraer conclusiones más precisas en cada caso.

Observando las series para la última década, se ve que ningún cultivo muestra una clara tendencia descendente en sus rendimientos. Es más, la programación de 1977, presupone ligeros incrementos de productividad en la casi totalidad de los cultivos. No obstante, las diferencias en el ritmo de crecimiento de los rendimientos entre los períodos analizados son mucho más altas que las pequeñas variaciones observadas en la última década. Por consiguiente, parece ser que efectivamente la agricultura comercial en Colombia, una vez superada la primera fase de expansión, está llegando a una etapa de estabilización, cuya culminación dependerá de cambios en la demanda, apertura de nuevos mercados, etc., más que de cambios en su productividad.

6. Productividad, empleo y distribución del ingreso

Finalmente, una observación acerca de los efectos de la mecanización y la modernización agrícolas sobre otras variables objeto de la política agraria, tales como distribución del ingreso y absorción de mano de obra.

Entre 1950 y 1960 aumentó en 137.000 el número de trabajadores empleados en cultivos comerciales y mixtos (de 381.000 en 1950 a 518.000 en 1960). Este aumento del empleo rural fue posible debido a la expansión

del área cultivada gracias a la utilización de tierras antes ocupadas por la ganadería. La mecanización tuvo, en ese período, un crecimiento promedio anual cercano al 7%, el más alto entre 1950 y 1975. Esa cifra fue del orden del 3.9% en la década de 1960 y apenas del 1.1% entre 1970 y 1975 (FEDESARROLLO, 1976,³¹).

Entre 1960 y 1971 el empleo, en cultivos mecanizados y semi-mecanizados, disminuyó en 21.000 trabajadores. Este hecho parece explicarse porque la mecanización se concentró en el área previamente cultivada sin facilitar la expansión de la frontera agrícola^{1/}.

El impacto de la mecanización sobre la distribución del ingreso resulta difícil de precisar. Por una parte hay que diferenciar el tipo de cultivo, el proceso de determinación de sus precios, el destino final del producto, etc. Por otra parte, la simple observación de la distribución del ingreso, intra o intersectorial, no permite colegir una influencia definitiva de la variable mecanización sobre la estructura de tal distribución. Las características de la tenencia de la tierra y el conjunto de medidas de política agraria adoptadas con anterioridad, podrían ser la base de la explicación de una estructura concentrada de la distribución del ingreso rural (FEDESARROLLO, 1976,³¹). No obstante, una política agraria que privilegie objetivos de empleo no puede ser imparcial ante alternativas tecnológicas tan diferentes como la tecnología mecanizada y la tecnología bioquímica. Según estimativos del Ministerio de Agricultura, el uso de tecnología no mecanizada apoyada en abonos, fertilizantes y semillas mejoradas, aumenta los requerimientos de mano de obra, en promedio, en un 45% por hectárea, mientras que la incorporación de maquinaria sin la aplicación de esos insumos los reduce en un 50% (DNP, 1977).

^{1/} El proceso de expansión de la frontera se habría frenado ante la rentabilidad decreciente de la incorporación de nuevas áreas a la mecanización por ser los suelos de mayor productividad los que se incorporan primero (FEDESARROLLO, 1976,³¹).

El único estudio, que según FEDESARROLLO ha tratado de precisar los alcances de la mecanización sobre la distribución del ingreso rural, concluye que "para el período 1950-1970, los beneficios de la mecanización se dirigieron primordialmente a los propietarios del capital, a expensas de la mano de obra y de los pequeños agricultores" (FEDESARROLLO, 1976,³¹ p. 111).

BIBLIOGRAFIA

1. ARENAS, R. Controversias sobre el plan de desarrollo. Bogotá, CORP, 1972
2. ARRUBLA, M. Síntesis de historia política contemporánea. Colombia Hoy, 1978. pp. 186-221.
3. _____. Estudios sobre el subdesarrollo colombiano. 4ta ed. Bogotá, El Tigre de Papel, 1971.
4. BAGLEY, B. M. y BOTERO, F. Organizaciones campesinas en Colombia, un estudio de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). Estudios Rurales Latinoamericanos 1(1):59-96. 1978.
5. BALCAZAR, A. y MATEUS, M. El sector agropecuario en el proceso de acumulación de capital en Colombia. Tesis. Bogotá, Colombia, Universidad Nacional, 1980. 160 p.
6. BANCO DE LA REPUBLICA. Revista mensual. Bogotá, Banco de la República, 1950-1978.
7. _____. Fondo financiero agropecuario. Bogotá, Banco de la República, 1977.
8. _____. Síntesis de las cuentas nacionales de Colombia. Bogotá, Banco de la República, 1975.
9. _____. Informe anual del Gerente. Bogotá, Banco de la República, 1970-1976.
10. BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO. El desarrollo económico de Colombia. Problemas y perspectivas. Bogotá, BIRF, 1970.
11. _____. Agricultural development of Colombia. Colombia, BIRF, 1956.
12. BEJARANO, J. A. Industrialización y política económica. Colombia Hoy, Bogotá, Siglo XXI, 1978. pp. 221-271.
13. CARDOSO, F. y FALETTO, E. Desarrollo y dependencia en América Latina. 3ra. ed. México, Siglo XXI, 1971. 166 p.
14. COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA. Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola. Colombia, CIDA, 1966.
15. CURRIE, L. Bases para un programa de fomento para Colombia. Bogotá, BIRF, 1951.

16. DELGADO, O. Ideologías políticas y agrarias en Colombia. Bogotá, Tercer Mundo, 1973.
17. _____, ed. Reformas agrarias en la América Latina. Procesos y perspectivas. México, F.C.E., 1965.
18. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Memoria del sector agropecuario, 1954-1971. Bogotá, DANE, 1975.
19. _____. Debate agrario. Documentos. Bogotá, DANE, 1971.
20. _____ y CIE. Contribución al estudio del desempleo en Colombia. Bogotá, DANE, 1971.
21. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. La economía colombiana 1950-1975. Revista de Planeación y Desarrollo 9(3):octubre-diciembre. 1977.
22. _____. Plan "Para Cerrar la Brecha". Bogotá, DNP, 1975.
23. _____. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Bogotá, DNP, 1974.
24. _____. Las cuatro estrategias. Bogotá, DNP, 1972.
25. _____. Plan de desarrollo económico y social 1970-1973. Bogotá, DNP, 1970.
26. _____. Planes y programas de desarrollo 1969-1972. Bogotá, DNP, 1969.
27. _____. Plan general de desarrollo económico y social 1960-1970. (Plan Decenal). Bogotá, DNP, 1961.
28. FAJARDO, D. La violencia y las estructuras agrarias en tres municipios del Tolima 1936-1970. In El agro en el desarrollo histórico de Colombia. Bogotá, 1977.
29. FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO. El sector agropecuario colombiano, problemas actuales y perspectivas. Coyuntura Económica 7(4). 1977.
30. _____. El IDEMA y la política de comercialización de productos agrícolas en Colombia. Coyuntura Económica 6(1):121-147. 1976.
31. _____. La mecanización en la agricultura colombiana. Coyuntura Económica 6(2):99-115. 1976.
32. _____. La política agraria en Colombia 1950-1975. Bogotá, FEDESARROLLO, 1975.

33. GALAN, L. El DRI factor clave en la modernización rural. Nueva Frontera no. 182. 1977.
34. GOMEZ, A. Política agraria de López y Ley de Aparcería. Ideología y sociedad no. 14-15. 1975.
35. GUZMAN, G. et al. La violencia en Colombia. Estudio de un proceso social. Bogotá, 1962.
36. HARP, M. El desarrollo económico reciente. Nueva Frontera (Bogotá) no. 269. 1980.
37. _____. Temas económicos a propósito de un comentario. Nueva Frontera (Bogotá) no. 195:19-21. 1978.
38. HIRSCHMAN, A. Estudios sobre política económica en América Latina. Madrid, 1964.
39. INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO. Indicadores del desarrollo agropecuario colombiano. Bogotá, ICA, 1969.
40. KALMANOVITZ, S. Desarrollo de la agricultura en Colombia. Bogotá, La Carreta, 1978. 360 p.
41. _____. El desarrollo capitalista en el campo. Colombia Hoy, 1978.
42. LEBRET, L. J. Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia. Misión "Economía y Humanismo". Bogotá, Comité Nacional de Planeación, 1958.
43. LORA, E. Mecanismos y efectos del financiamiento del sector agropecuario. Banca y Finanzas no. 157. 1977. (Revista de la Asociación Bancaria).
44. MACHADO, A. La política agrícola durante el período 1930-1940 y la política agrícola de los años cuarenta. Bogotá, 1977. (Mecanografiado).
45. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Cifras del sector agropecuario. Bogotá, Ministerio de Agricultura, 1976 y 1977.
46. _____. Memoria del Ministro. Bogotá, Ministerio de Agricultura, 1957 a 1970.
47. MONCAYO, V. La ley y el problema agrario en Colombia. Ideología y Sociedad no. 14-15: julio-diciembre. 1975.
48. MORA, L. La política industrial, hacia un nuevo modelo de desarrollo. Cuadernos de Economía U.N. (Colombia) no. 1:53-79. 1979.

49. MUSALEM, A. Dinero, inflación y balanza de pagos. La experiencia de Colombia en la postguerra. Bogotá, 1977.
50. NUEVA FRONTERA. Bogotá no. 12:3. 1974.
51. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Hacia el pleno empleo. Ginebra, OIT, 1970.
52. PALACIOS, M. El café en Colombia 1850-1970. Bogotá, Presencia, 1979. 429 p.
53. PECAUT, D. Reflexiones sobre el problema de la violencia. Ideología y Sociedad (Colombia) no. 19:71-80. 1976.
54. PERRY, G. y JUNGUITO, R. Evaluación del régimen de la renta presuntiva mínima en Colombia. Coyuntura Económica 8(3). 1978.
55. ROSAS, E. Controversias sobre el plan de desarrollo. Bogotá, CORP, 1972. 288 p.
56. SEMINARIO SOBRE productividad. Neiva, 1978.
57. URRUTIA, M. Determinantes de la inflación en Colombia. In ANIF. Dinero, precios, salarios. Bogotá, 1975.
58. VELEZ, J. El crédito rural. Bogotá, 1974.
59. YANCES, G. La usura en Colombia: un golpe bajo mensual entre el 2.5% y el 135%. Nueva Frontera (Colombia) no. 195:13-14. 1978.

DOCUMENTED
MICROFILMED
MAY 12 1988
FBI - MEMPHIS