

**EL DEBATE AGRÍCOLA
DE LOS AÑOS SESENTA**

EPISODIO 60

La ley de reforma agraria de 1961

Enrique López Enciso

La Ley 135, conocida como Ley de Reforma Agraria Social de 1961, fue el resultado de una transacción política en medio de la reconciliación que buscaba el Frente Nacional, como lo reconoce Lleras Restrepo el autor y defensor del proyecto. Era un punto muy alto de concertación dada la complejidad del problema agrario en Colombia, asociada a la tenencia de la tierra.

Para llegar a aprobar la ley hubo dos momentos de negociación, como dice Hirschman (1963). El primero, tuvo lugar en el Comité Nacional Agrario, el organismo creado por el gobierno para preparar el proyecto de ley y en el cual el liderazgo de Lleras Restrepo fue fundamental. El segundo, en el Congreso de la República. Los representantes de la sociedad civil y las fuerzas políticas expresaron sus puntos de vista y transaron para poder llegar a un texto acordado.

Los puntos cruciales y los que más se debatían eran los relacionados con la clase de tierras que serían objeto de expropiación; la facultad de expropiar tierras adecuadamente explotadas solo en caso de excepción; el orden que debería seguirse en la afectación de las tierras; la forma de pago en caso de expropiación; los criterios para calificar un predio como inculto, inadecuadamente explotado o adecuadamente cultivado, y los procedimientos jurídicos para ofrecer garantías a las personas cuyas propiedades fueran afectadas en el proceso.

El primer artículo de la ley plantea que el punto de partida es “extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad”. La ley no pretendía eliminar el derecho de la propiedad privada, sino multiplicar el número de propietarios. Esto se haría progresivamente en un proceso basado en el principio del bien común. Era la formalización de la idea

de Lleras Restrepo de crear un país de propietarios para fortalecer la democracia; se trata, entonces, de “ejercer el derecho natural a la propiedad”, pero en la dirección de favorecer un determinado tipo de propiedad rural, la de mediana extensión.

En ese mismo artículo 1.º de la ley se señala como objetivo explícito el de “eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico”. Está claro que se trata de atacar la concentración, pero no se determina ningún criterio cualitativo o cuantitativo en relación con las extensiones, ni el uso de la tierra que conduce a la concentración. Según los expertos internacionales⁹, la falta de claridad acerca de la adecuada explotación de una propiedad fue una limitante de la ley para reformar la estructura agraria, ya que dejó esa calificación sujeta a discusión, por tanto, el fundamento mismo de la expropiación se vuelve un motivo de disputa entre las partes, y hace que se originen controversias jurídicas que dilatan el proceso de reforma agraria.

Una de las explicaciones que se daba al fracaso de la Ley 200 de 1936 era la incapacidad del Ministerio de Agricultura para hacer efectivas las cláusulas de extinción de dominio, debido a la ausencia de un ente especializado que se hiciera cargo del tema. En el segundo artículo de la Ley 135 se define un nuevo arreglo institucional para superar esa limitación con la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora); un organismo estatal descentralizado o establecimiento público, cuya organización se hizo por medio del Decreto 3177 de 1961.

Al Incora, como ejecutor, se le asignaron una larga lista de funciones que aparecen enumeradas en la ley, como la administración a nombre del Estado de las tierras baldías de propiedad nacional, y el ejercer las “acciones y tomar las medidas que corresponden conforme a las leyes en el caso de indebida apropiación de tierras baldías o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas”. El Incora podía hacer planes de colonización con esas tierras. También se le encargó la administración del Fondo Nacional Agrario, constituido para financiar la labor del instituto, el levantamiento de información acerca de la tenencia y explotación de las tierras, hacer dotaciones de tierras en las colonizaciones o en las tierras de propiedad privada, entre otras.

En el capítulo VII de la ley se daban las herramientas al instituto para hacer la extinción de dominio sobre las tierras incultas, donde se exigía que “Todo propietario de fundo de extensión superior a dos mil hectáreas deberá presentar al Instituto, junto con el respectivo certificado [...]” para aclarar la propiedad, con la posibilidad de extender la obligación “a los propietarios y poseedores de predios de una extensión menor”, en ciertas condiciones.

⁹ Véase, por ejemplo, Centro de desarrollo rural y reforma agraria- IICA (1970).

Sobre esa información se establecían los derechos de propiedad y se determinaba a qué propiedades se les haría un estudio desde el punto de vista de su explotación económica. La idea era el fomento de la adecuada explotación económica de tierras incultas y deficientemente utilizadas, con incentivos drásticos. Se quería, como sostiene Lleras Restrepo, hacer efectivo lo establecido en la Ley 200 de 1936, acerca de los predios, o la parte de ellos, que no fueran objeto de explotación económica durante diez años, quedarían sujetos a la extinción del dominio privado y se incorporarían al Estado como baldíos.

El Incora podía adquirir tierras de propiedad privada para cumplir su mandato, e incluso podía expropiar si no se aceptaba vender o permutar. Aparece la figura de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) para que el Instituto, en sus labores de colonización o parcelando las propiedades o realizando concentraciones parcelarias, las utilice para adjudicar las tierras. La UAF quedó definida como la explotación agraria de un fundo que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra externa, de la cual no más de la tercera parte de los ingresos puedan ser destinados al pago de deudas originadas en la adquisición de las tierras y puedan disponer de un excedente para el mejoramiento gradual del nivel de vida de la familia.

Un punto muy debatido del proyecto de ley fue la forma como se pagaban las tierras expropiadas. Al respecto, Hirschman (1963: 18) muestra cómo evolucionó el tema desde el proyecto original de Lleras Restrepo, pasando por el Comité Nacional Agrario, hasta llegar a la forma final como quedó estipulado en la ley. El pago se hacía para cuatro tipos de tierras: incultas, no cultivadas adecuadamente, cultivadas adecuadamente por medio de arrendatarios y aparceros, y otras cultivadas adecuadamente. En la propuesta original de Lleras Restrepo todo se pagaba con bonos del gobierno de diferentes rendimientos y plazos. El Comité para su proyecto redujo plazos de los bonos, aumentó rendimientos e introdujo como parte de pago el efectivo. En la Ley 135 solo se paga con bonos (25 años y 2% de interés) las tierras incultas, para el resto de tipo de tierras todos los pagos se hacen en efectivo, con diferentes plazos y tasas de interés.

La reforma se demoró en ponerse en marcha, mientras se armaba al Incora con todas las múltiples funciones que le fueron encomendadas. Con la llegada de Lleras Restrepo a la presidencia se quiso mejorar la ley de reforma agraria, que tuvo entonces un segundo tiempo.

En efecto, en la Ley 1.^a de 1968 se dieron más recursos al Incora y se introdujeron 26 modificaciones, dentro de las cuales la más importante fue la relacionada con la posibilidad de expropiar predios explotados por pequeños arrendatarios y aparceros sin considerar ni la extensión ni el grado de explotación.

La administración Lleras Restrepo consideró que para profundizar la reforma agraria era necesaria la organización del campesinado para que se involucrara con ella, ya que eran los más beneficiados. Esa fue la razón de la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), el organismo que se salió de las manos de sus creadores y, posteriormente, sería un actor determinante en los movimientos campesinos de principios de los años setenta.

En general, la opinión de los expertos sobre la reforma agraria de la Ley 135 era muy severa. El programa adolecía de muchas debilidades. El Incora tenía un mandato que ofrecía más un paliativo que una reestructuración. Se hizo poco y lo poco que se hizo no estuvo bien hecho. La reforma era limitada y en realidad no estaba en capacidad de tener un impacto duradero. Además, las reformas de la Ley 1.^a de 1968 fueron contraproducentes y llevaron al desalojo de miles de aparceros (Berry, 2002). Berry muestra que durante 1962-1970 los principales rubros de gastos del Incora fueron el mejoramiento de la tierra y el crédito subvencionado, mientras que la compra de tierras tenía una reducida partida.

En los años setenta, la reforma agraria de la Ley 135 había perdido el soporte político que tuvo en 1961. No encajaba en los planes que para el sector agropecuario tenía el gobierno de Pastrana (1970-1974), que se concretaron en el plan de desarrollo “Las cuatro estrategias” y en las leyes 4.^a y 5.^a de 1973, por medio de los cuales se apoyaba decididamente a la agricultura comercial y se limitaba la posibilidad de expropiación. Por otra parte, se hacía cada vez más popular la idea de que aumentar la productividad de las fincas existentes eran mejor opción que modificar la estructura agraria y el acceso a la tierra. Era el tiempo de los programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) que comenzaron a ambientarse en ese gobierno y fueron adoptados oficialmente por la administración López Michelsen (1974-1978). En ese ambiente el presupuesto del Incora y sus posibilidades de acción disminuyeron drásticamente.

REFERENCIAS

- Berry, Albert (2002). “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”, *Revista de Economía Institucional*, vol. 4, núm. 6, pp. 24-64, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Centro de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (1970). “Anotaciones preliminares para el estado de la reforma agraria en Colombia” (mimeo).
- Hirschman, Albert (1963). *Journeys toward Progress*, Nueva York: The Twentieth Century Fund.

EPISODIO 61

El Plan Decenal de Desarrollo

Enrique López Enciso

El gobierno de Lleras Camargo (1958-1962) entregó en 1961 el primer plan de desarrollo oficial, denominado Plan General de Desarrollo Económico y Social o Plan Decenal de Desarrollo¹⁰, elaborado por los órganos de planeación creados por la Ley 19 de 1958: el Consejo Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. La Ley 19 reformó el Estado y entre las cosas que cambió le dio una institucionalidad propia a la planeación, con un énfasis en la formación de personal calificado y la tarea de hacer un documento oficial del plan de desarrollo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) mantuvo durante dos años una misión de técnicos para apoyar la elaboración del plan de desarrollo y dar formación a los funcionarios colombianos. Sobre todo, aportaba una metodología basada en el concepto de programación del desarrollo. En ese enfoque el punto de partida era una tasa de crecimiento óptima de la economía, con el cálculo de las inversiones necesarias para alcanzarla. Se hacían también proyecciones de la inversión requerida por los sectores de la actividad productiva, con el propósito de que pudieran alcanzar sus respectivas tasas de crecimiento.

El diagnóstico que hacía el Plan Decenal era preocupante. A comienzos de los años sesenta la economía colombiana estaba muy expuesta a las fluctuaciones causadas por la suerte de su principal producto de exportación, el café. Aunque había algunos factores positivos, como el crecimiento de la industria, de algunos

¹⁰ Consultado en línea en el sitio web del Departamento Nacional de Planeación.

cultivos comerciales, del petróleo y de la inversión pública, estos no alcanzaban a compensar los choques externos y, en consecuencia, el crecimiento económico no era ni rápido ni sostenido, con un modesto 4,3 % en el promedio de los últimos diez años. La población aumentaba al 2,85 %, lo cual dejaba al crecimiento per cápita en 1,4 %, muy bajo para realmente mejorar el nivel de vida de los colombianos.

Una secuela del bajo crecimiento eran las muy malas condiciones socioeconómicas del país. Algunos indicadores que trae el Plan lo ilustran: había 2,5 millones de analfabetas para una población total de 16 millones en 1960, un déficit habitacional urbano de 240.000 casas, baja disponibilidad de camas hospitalarias, déficit nutricional de los niños, una tercera parte de los niños en edad escolar no tenía acceso a la educación, etc.

La solución que propuso el gobierno a ese círculo vicioso de bajo crecimiento y pobreza fue elaborar un programa de desarrollo que maximizara la expansión de la economía. Al respecto, el Plan Decenal (capítulo 3) señalaba que:

De todo lo anterior se desprende que para solucionar los problemas económicos y sociales del país tendrá el Estado que decidirse por una política consciente, firme y dinámica de desarrollo, buscando con premeditación y continuidad un crecimiento más rápido de la producción de todos los sectores de la economía, y capacitándose para adelantar las acciones necesarias en cualquier campo de la política económica, y sosteniendo ese crecimiento de manera que a medida que se producen, sea más justa la repartición del ingreso riqueza nacionales, y se vaya presentando especial atención a la solución de los graves problemas sociales.

Lo anterior implicaba que era cuestión de decidirse a crecer, para después distribuir.

Ese sutil llamado a tomar una decisión refleja la dificultad real de poner en marcha un plan de desarrollo, que debía enfrentar la persistencia en la forma de hacer las cosas dentro del Estado mismo. Antes de la Ley 19 de 1958 había sido difícil introducir la idea de la planeación del desarrollo en los propios gobiernos, pero con la creación de los órganos de planeación eso debería funcionar mejor: poder coordinar a las diferentes entidades estatales, para alcanzar un propósito común. El Plan lo necesitaba para que los proyectos funcionaran; además, para que fueran formulados, ya que esa era una debilidad crónica de las entidades estatales colombianas.

En el Plan Decenal se planteaban dos escenarios para el crecimiento de la economía colombiana entre 1959 y 1970: en el primero crecía un 5,6 % anual en promedio y en el segundo un 6,5 %. La diferencia entre los dos estaba en la velocidad de recuperación de la economía de acuerdo con la consideración de dos eventos. El primero, el éxito del programa de reforma agraria, que para 1964 ya debería mostrar

sus primeros resultados positivos en el crecimiento. El segundo estaba relacionado con la exploración de petróleo, que también impactaba con rezago a esa variable.

En los dos escenarios se afectaba a la agricultura por diferentes vías. El impulso al crecimiento aumentaba el ingreso per cápita y la capacidad de consumo, lo que a su vez impulsaba la demanda de los hogares por alimentos. Asimismo, la industria demandaba más materias primas agrícolas, al tiempo que se sustituían las importaciones con el apoyo de la política pública de las oleaginosas y el cacao. Por otra parte, el impulso que se quería dar en el Plan Decenal a las exportaciones beneficiaba a las de ganado y banano. En contraste, el café no tenía buenas perspectivas con un mercado mundial poco dinámico, de acuerdo con lo que preveía el Plan Decenal.

En varios de sus apartes se menciona la sustitución de importaciones, en relación con la importancia que podía tener la demanda interna para el desarrollo de la economía colombiana. Al mismo tiempo, se promoverían las exportaciones. La idea general era tener una balanza de pagos que posibilitaba que la economía creciera sin tener la espada de Damocles de la restricción externa.

Es interesante la posición que el plan de desarrollo tiene en relación con el café, ya que se sugiere que la actividad se debería redimensionar ante la realidad del mercado internacional. Se le consideraba un caso especial, pues se debía hacer una política para reducir las áreas marginales. Al mismo tiempo, se buscaba una diversificación de cultivos y el fomento de industrias pecuarias menores. La velocidad de los cambios debía estar relacionada con los acuerdos internacionales y la reforma agraria en curso.

El plan recogía la idea según la cual en la agricultura los aumentos de la ocupación y de la productividad estaban vinculados, en buena medida, con la reestructuración en la tenencia de la tierra. Si esta se emprendía, se obtenía una mayor productividad del trabajo, y por este camino se resolvían ciertos problemas sociales y también económicos, relacionados “con el mejor aprovechamiento de la tierra e, indirectamente, con la expansión de la demanda interna total en la dirección y con la intensidad previstas en el programa de desarrollo”.

Pero la reforma agraria era una solución parcial, según se consideraba en el plan. Veía que había otras necesidades como dotar de técnica a las pequeñas explotaciones, lo cual requería programas de extensión agrícola y de capacitación del campesinado, provisión de capital, apoyo en la comercialización y asistencia social. Para el plan, en la agricultura hay productores que trabajan “en condiciones diferentes” a las del minifundio y el latifundio. Se trataba de una agricultura comercial muy dinámica, que estaba jalonando el crecimiento sectorial. Aunque había ganadería tecnificada, en términos generales el sector era de ganadería extensiva y contribuía poco al crecimiento de la agricultura.

La propuesta del Plan Decenal era hacer programas de fomento para algunas actividades productivas, como la ganadería y el cacao, entre otras. Se pensaba que la ganadería colombiana tenía posibilidades de exportar, pero tenía que tecnificarse con un buen manejo de pastos, control de enfermedades y razas de mejor calidad. En muchos casos con apoyo de programas de extensión. El cultivo del cacao tenía que tecnificarse y redimensionarse, pero era un producto con gran potencial.

En el capítulo 3 se hace un ejercicio con datos desde 1959 a 1964, con mucho más detalle. Se estudian todos los equilibrios macroeconómicos, examinando la balanza de pagos y las cuentas nacionales. La idea, por el lado de la oferta, es que los sectores tengan unas metas que se deben cumplir para obtener una tasa anual del 5,6% de crecimiento de la economía.

Así las cosas, la agricultura debería crecer al 4,1%, una tasa más alta que la que tuvo en los años cincuenta. El punto era que debía cambiar su composición, porque tenía que responder a varios requerimientos, y para lograrlo debería darse una “acción vigorosa del Estado”. El énfasis estaba en la producción de las materias primas industriales (oleaginosas, fibra de algodón, cebada y caña de azúcar) y de algunos alimentos (arroz, trigo y frutas). Por supuesto, la ganadería y el renglón de ovinos también eran un aspecto clave. El café crecía poco, así como la otra producción tradicional.

Un cuello de botella que tenían los programas de fomento que se proponían era la escasez de técnicos y profesionales especializados en las ciencias agropecuarias. Aunque había comenzado a aumentar el número de aquellos formados en el exterior, auspiciados por las fundaciones Ford y Rockefeller, todavía era una masa crítica insuficiente. En el Plan se menciona el tema y se sugiere que esa sea una de las prioridades sectoriales.

El Plan Decenal fue muy bien recibido por la comunidad internacional porque representaba un caso exitoso de cooperación. También tuvo que ver en esa apreciación su coherencia y nivel técnico. En Colombia tuvo críticos. Currie, uno de los más destacados, lo consideraba un despropósito porque solo se preocupaba por el crecimiento y no pensaba en el bienestar de los colombianos.

En general, había optimismo de que el Plan pudiera afianzarse al finalizar el gobierno de Lleras Camargo y así cumpliera su propósito de ser decenal con objetivos de corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, el nuevo gobierno del presidente Valencia (1962-1966) tuvo que enfrentar graves dificultades por la destorcida del precio del café y el creciente déficit de la balanza de pagos. Las prioridades cambiaron, la planeación pasó a un segundo plano y el Plan Decenal quedó desfinanciado.

A pesar de que el Plan Decenal no pudo hacerse, dejó grandes enseñanzas. Fue muy importante la visión de conjunto que tenía de la economía, elaborada de una manera muy profesional y coherente, examinando para ello el detalle de la economía colombiana desde la oferta y la demanda agregadas. Por otra parte, la elaboración del plan en los órganos de planeación con la colaboración de la Cepal tuvo la virtud de formar una generación de técnicos que apenas salían de las primeras facultades de economía. Tenían los nóveles economistas la disciplina del rigor técnico. Con sólido bagaje y manejo de las estadísticas, tendrían su segunda oportunidad en el gobierno de Lleras Restrepo, cuando la planeación recobró su protagonismo.

REFERENCIA

Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (1961). *Plan General de Desarrollo*. República de Colombia. Disponible en la página Web del DNP.

EPISODIO 62

Los debates sobre la reforma agraria y el rol del Incora

Enrique López Enciso

Un primer momento del debate sobre la reforma agraria en Colombia se dio en el Comité Nacional Agrario, que reunía lo que se podría definir como la sociedad civil representada por los gremios, los partidos y la Iglesia. El Comité lo creó el gobierno de Lleras Camargo el 31 de agosto de 1960 con la misión de elaborar un proyecto de ley. Una vez se alcanzó esa meta, el proyecto continuó su trámite en el Congreso hasta que se convirtió en ley de la república a finales de 1961. La reforma agraria era apoyada por el Partido Liberal y por una parte del sector unionista del Partido Conservador. Solo la impugnaba la disidencia liberal, el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), mientras que el sector del conservatismo doctrinario se abstenía, pero no dejaba de plantear sus reparos.

En el libro *Tierra. 10 ensayos sobre la reforma agraria en Colombia* se encuentran los planteamientos que los sectores políticos hicieron sobre el proyecto de reforma agraria. El libro comienza con la ponencia favorable que a nombre de la Comisión Constitucional presentó Carlos Lleras Restrepo en el Congreso. También están los ensayos de importantes analistas, como el profesor Lauchlin Currie, quien resumió su Operación Colombia, y el del dirigente comunista Diego Montaña Cuéllar.

A favor de la reforma del proyecto de ley escribieron, además de Lleras Restrepo, el dirigente liberal Alberto Aguilera y el conservador unionista Jesús María Arias. El primero planteaba el argumento de la necesidad de hacer reformas sociales desde el Estado para cohesionar la sociedad. Era el momento para que la acción protectora del Estado llegara a la agricultura. Arias justificaba su apoyo a la reforma agraria con

el argumento según el cual no iba en contra de las doctrinas de la Iglesia, ni de la doctrina conservadora, tampoco de las normas constitucionales.

En contra del proyecto, aunque por diferentes razones, estaban Alfonso López M. (del MRL); Álvaro Gómez, Gilberto Arango Londoño y Diego Tovar Concha (del Conservatismo Doctrinario); Alfonso Uribe Misas (conservador unionista), y Diego Montaña. Para este último el problema agrario solo se podía solucionar con la revolución socialista.

Los análisis y las ideas de Currie mostraban un camino distinto a la reforma agraria y fueron citados por varios de los ensayistas. La reforma agraria, para ese autor, perpetuaba el exceso de mano de obra improductiva en el campo. El camino era la agricultura comercial. Esos planteamientos también tuvieron mucha influencia en el debate fuera del Congreso. Fueron acogidos por la SAC, que además manifestaba una gran preocupación por el minifundio.

Alfonso López M. estaba convencido de la necesidad de la reforma agraria, pero la del proyecto de ley, a su juicio, era incompleta, ya que se trataba de una pequeña reforma que no iba a satisfacer los requerimientos de la Alianza para el Progreso para verter los fondos de su ayuda. Además, el proyecto no se preocupaba de forma conveniente por hacer propietarios a los aparceros y arrendatarios. Asimismo, López M. consideraba que “se ha debido partir de la ley de tierras [la Ley 200 de 1936], para dotarla de muelas que pudieran morder el latifundio y tenerla como punto de partida para la reforma agraria sin abandonar precipitadamente lo que en su tiempo había sido una dura y ardua conquista legislativa”.

López M. tenía un argumento que fue muy debatido en su momento, relacionado con la expropiación en la Constitución y lo que se estaba haciendo al respecto en la ley de reforma agraria, ya que podían ir en contravía. Se trataba de la posibilidad de expropiar tierras por motivos de equidad. López también se preocupaba por los movimientos especulativos en los precios de las tierras que se estaban observando desde que se conoció la noticia de la opción de que el Incora comprara los predios.

Álvaro Gómez no estuvo de acuerdo con la forma como se constituyó el Comité Agrario, ya que reafirmaba el sistema de regateo. Además, se había nombrado un director de la Comisión sin consultar a nadie. Ya sobre el proyecto de ley, el principal reparo estaba en que tenía un criterio urbano, que miraba desde afuera el problema. Reconocía la existencia de un problema agrario, pero consideraba que el 80 % de la transformación agrícola se podía hacer por decretos con los institutos que existían en ese momento. El resto exigiría la aprobación de varias leyes y la creación de algunas entidades, pero su costo no tenía nada que ver con lo que se estaba planteando con la creación de un nuevo instituto omnipotente y centra-

lista, gobernado por una única ley agraria, con muchos puntos débiles, como se señalaba en el ensayo.

En ese aspecto, Gómez recordaba que su agrupación política había tenido iniciativas que no fueron apoyadas, relacionadas con el fortalecimiento de la Caja Agraria, la erradicación del minifundio, la transformación del Instituto de Abastecimiento y la regulación de los baldíos. Para complementar esta última, Gómez proponía la creación de las corporaciones autónomas de desarrollo económico, teniendo en cuenta que desde el centro del país no se podían hacer adjudicaciones de baldíos que fueran a su vez técnicas y justas.

Eran muy severos los planteamientos del exministro de Agricultura Gilberto Arango Londoño, quien argumentaba que era un proyecto de ley ilusorio, que ignoraba la realidad de las situaciones de violencia que permanecían en muchas zonas del país y que requerían de forma urgente de la intervención estatal. La creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, con el costo que eso traería y la presión sobre el presupuesto, junto con un sistema para la adquisición de la propiedad expropiada con bonos, hacían imposible que se votara el proyecto, pues iban en contra de la doctrina conservadora. Los reparos que hacía a la ley pasaban por advertir que era una estafa para los cafeteros, que no podía generalizarse a nombre de la reforma, y que con esta se corría el riesgo de crear propiedades ineficientes.

Diego Tovar Concha se preocupaba por la tesis conservadora sobre la propiedad. Su ensayo se concentraba en mostrar que para Pío XII la nacionalización era una medida extrema. No se estudió previamente el problema de tierras en Colombia para mostrar eso y poder aplicar el principio de la justicia social agraria. Existía, por ejemplo, el camino de la adjudicación de baldíos. Tovar planteaba su posición frente al tratamiento en el proyecto de la llamada función social de la propiedad. Para lograr la función social de la propiedad se propone “un lenitivo increíble: la expropiación y el pago de bonos”, algo que a Tovar le parecía que no respetaba la Constitución.

Para Uribe Misas, quien se apartó del criterio del conservatismo unionista, el proyecto de ley era un grave peligro, porque, además de su inconstitucionalidad en muchos artículos, podía conducir “a la abolición de la propiedad privada, mediante la implementación de la nacionalización o socialización de dicha propiedad, es decir, el colectivismo soviético”. El llamado de Uribe Misas era a que los propietarios organizaran su defensa contra el despojo por medio de asociaciones, y que para ello utilizaran la radio y todos los medios lícitos a su alcance para divulgar sus ideas.

Hirschman tercia en el debate en su libro de 1963. En el capítulo donde estudia a Colombia en fila sus baterías contra las ideas de Currie en la Operación Colombia, “[pues fue] el nombre que este dio a su movimiento de emigración en masa y a la

enorme serie de inversiones y operaciones de industrialización necesarias para dar empleo y alojamiento a los nuevos habitantes urbanos”. Para Hirschman, la lectura de Colombia que hacía Currie era “un tanto simplista”.

Hirschman explica cómo se ambientó la idea de hacer una reforma agraria, con un contexto internacional que lo propiciaba. Es elogioso con la forma como se instauró la reforma en Colombia. Como él afirma, “se siente uno tentado a calificar, con admiración y cierta incredulidad, el proceso gracias al cual se ha podido llegar a efectuar transformaciones fundamentales en la estructura agraria del país”.

La reflexión de Hirschman sobre la reforma agraria se hacía cuando ya la ley era un hecho, y el Incora, creado por la Ley 135 para ser el responsable de la ejecución de la reforma agraria, tenía siete meses y estaba en pleno proceso de organización con decretos reglamentarios. Construir desde la nada una institución con las funciones que le daba la ley significó un esfuerzo importante. Junto con el Incora se crearon organismos como el Consejo Nacional Agrario, el Fondo Nacional Agrario (FNA) y la figura de los Procuradores Agrarios. Hirschman advierte cierta animosidad contra el Incora, cuando apenas empezaba a funcionar.

Su mirada es crítica, sin embargo, acerca de la poca participación en el debate del grupo social beneficiado conformado por los minifundistas, y los sin tierra, los pequeños arrendatarios y los aparceros. Esa falencia se quiso corregir unos años después con el impulso a la organización campesina en el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970).

En ese primer periodo, de acuerdo con Balcázar *et al.* (2001), se iniciaron los programas de dotación de tierras a familias campesinas, la construcción de obras de adecuación, el crédito, la capacitación y la reforestación. Al FNA ingresaron tierras o mejoras adquiridas por el Incora bajo las modalidades de compra mediante negociación directa, o expropiación, cuando el propietario no aceptaba la oferta de compra, y por cesión de predios que efectuaran las personas naturales o jurídicas a ese instituto.

Las limitaciones para responder al reto llevaron finalmente a que se pensara en una nueva legislación agraria, para agilizar los procedimientos para afectar la tenencia de la tierra y proteger al aparcerero, que terminó en la Ley 1.^a de 1968.

La ley sirvió para reglamentar la Unidad Agrícola Familiar (UAF), que había sido creada en la Ley 135 de 1961 con el propósito de proteger y regular la tenencia y explotación de las porciones de tierra distribuidas individualmente a los campesinos beneficiarios. Adicionalmente, la nueva ley dispuso la ampliación de la capacidad de contratación del Incora, la derogatoria de algunas excepciones a la extinción del dominio, la extensión de ocho a doce años para el pago de tierras inadecuadamente explotadas y la organización de formas asociativas y grupos comunitarios.

Un Incora fortalecido mejoró en los indicadores de desempeño. Según Balcázar *et al.* (2001), el número de familias beneficiadas ascendió de 14.358 del período anterior a 19.634 entre 1968 y 1972. También se incrementó la titulación de baldíos y el Incora promovió la creación de empresas comunitarias, como organizaciones de campesinos beneficiarios de las adjudicaciones de tierra, con el objetivo de facilitar y hacer más eficiente las acciones del Estado. Fue notorio el impulso a la construcción de obras de adecuación de tierras, vías e infraestructura social. La planta de personal del Incora se incrementó de manera significativa. Por otra parte, la estrategia gubernamental en materia de organización campesina se cristalizó con la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

Al tiempo con el accionar del Incora fueron creciendo las tensiones por las posibilidades de expropiación. En un trabajo de 1970 del IICA (1970) se decía

En efecto, el país presencia actualmente un encendido debate en el Parlamento originado en que -por primera vez en ocho años de la ley- la junta directiva del Incora se aparta de la estrategia de conciliación. Pretende, es decir, aplicar la ley en su verdadera y explícita intención final que es la de hacer cambios reales y profundos en la estructura de la sociedad. Y la oposición a ello proviene precisamente de intereses representados en el sistema de conciliación.

Al finalizar los años sesenta las críticas a la entidad venían de todas partes, porque, a pesar del buen desempeño del último período, había insatisfacción frente a su labor. Al mismo tiempo, la organización campesina radicalizó su posición frente al gobierno, reclamando acciones más efectivas por parte del Incora. Era claro que el acuerdo político que permitió la promulgación de ley de reforma agraria estaba dejando de funcionar y la entidad que tenía como mandato su ejecución estaba siendo cuestionada. La reforma agraria de la Ley 135 perdía el apoyo como política pública y, una vez finalizado el gobierno de Lleras Restrepo, tenía pocas posibilidades de continuar, dado ese entorno tan desfavorable.

REFERENCIAS

- Balcázar, Álvaro; López, Nelson; Orozco, Martha Lucía; Vega, Margarita (2001). "Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria", Serie Desarrollo Productivo, núm. 109, Santiago de Chile: Cepal.
- Felstehausen, Herman (1970) "Agrarian Reform and Development in Colombia", Land Tenure Center University of Wisconsin.

Hirschman, Albert (1963). *Journeys Toward Progress*, Nueva York: The Twentieth Century Fund.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA] (1970). “Anotaciones preliminares para el análisis del estado de la reforma agraria en Colombia” (mimeo), informe para la FAO.

Lleras Restrepo, Carlos; Gómez Hurtado, Álvaro; López Michelsen, Alfonso; Arias, Jesús María; Aguilera Camacho, Alberto; Arango Londoño, Gilberto; Tobar Concha, Diego; Currie, Lauchlin; Montaña Cuéllar, Diego; Uribe Misas, Alfonso (1961). *Tierra. 10 Ensayos sobre la reforma agraria en Colombia*, Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.

EPISODIO 63

Hirschman, la tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia

Enrique López Enciso

En el libro *Journeys Toward Progress* (1963), Hirschman estudió los casos de Brasil, Colombia y Chile, desde el punto de vista del proceso de toma de decisiones en la política económica. En todos esos países, para enfrentar graves problemas nacionales, se impulsaron acciones, bajo la presión de amplias capas de la población que se sentían afectados por ellos. Los estudios de caso le permitieron plantear su teoría al respecto, con un enfoque novedoso que cruzaba los límites conocidos de la teoría económica convencional cuando tomaba conceptos de la ciencia política para hacer su análisis. Aquel fue un complemento del enfoque económico del desarrollo que había tenido en su libro anterior, *The Strategy of Economic Development* (1958).

Hirschman conocía muy bien a Colombia después de haber vivido y trabajado en el país cerca de cinco años (1952-1956). La estadía fue determinante para su progreso profesional y le llevó a forjar muchas de las ideas sobre el desarrollo económico que se plasmaron posteriormente en *The Strategy*. Para este pensador del desarrollo, Colombia, con sus tentativas para modificar la tenencia de la tierra, era un muy buen ejemplo de cómo ciertas instituciones se resistían a cambiar y perpetuaban el atraso.

El segundo capítulo, dedicado a Colombia¹¹, hace un recuento histórico de cómo se conformó la tenencia de la tierra en el país. La historia comienza con la conquista de los españoles, donde ya aparece la preocupación de la Corona acerca de la limi-

¹¹ El capítulo lleva por título: "Land Use and Land Reform in Colombia".

tada ocupación del territorio y la reducida producción agrícola en las grandes concesiones de tierras. En el siglo XIX se expandieron los latifundios sobre las tierras de los indígenas y desde 1861 sobre las que pertenecían a la Iglesia. También es importante la llamada por Hirschman revolución de la tenencia de la tierra desde el siglo XVIII, cuando los colonos comenzaron a presionar las tierras de los resguardos y rodearon las de los latifundistas. El movimiento de la clase media rural en los intersticios de un sistema feudal sentó las bases para la subdivisión de las tierras altas en el oriente (Santander y Boyacá) y el suroccidente (Nariño). Los colonos ocuparon tierras públicas y también privadas improductivas.

A mediados de ese siglo va a tomar fuerza la colonización antioqueña que cubrió las tierras fértiles de la cordillera central. Este fue un desarrollo de gran magnitud, sostiene Hirschman, que se dio sobre tierras con dueños legítimos, pero ausentes. En sus palabras “era una vasta zona de Colombia donde el tradicional problema de la tierra se resolvió a través de la migración espontánea y la ocupación sobre un período de medio siglo”; sin olvidar que la hacienda tradicional con cría de ganado era la única actividad que prosperaba en otras partes del país, sobre todo en las tierras planas tropicales. En ciertas áreas montañosas, ubicadas en la región del Tequendama entre Bogotá y el río Magdalena, predominó la hacienda, que para 1920 se había transformado en la gran plantación cafetera en un proceso con mucha agitación social.

En Colombia los intentos para modificar esas estructuras habrían tenido tres fases desde finales de los años veinte y comienzos de los treinta, hasta el momento en que Hirschman escribió su libro. La primera fase, por él llamada uso de las armas legales, trata principalmente de la Ley 200 de 1936 expedida durante el primer gobierno de López Pumarejo (1934-1938), con la cual comienza la historia moderna de las reformas a la tenencia de la tierra en Colombia. La segunda corresponde a la utilización de las armas fiscales para presionar a los grandes propietarios a producir, una idea que se había discutido infructuosamente en el gobierno de López Pumarejo y que fue retomada en la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), de 1949, dirigida por Lauchlin Currie y cuyo informe final se publicó un año después. La tercera y última fase corresponde a la reforma agraria, que había sido promulgada con la Ley 135 de 1961.

En la descripción de cada fase se muestra la forma como se dio la discusión entre los principales protagonistas, ministros de Estado y presidentes. También se hace una reseña de los partidos y movimientos políticos que había en Colombia en cada fase, con sus motivaciones para votar o no reformas de ese tipo.

La Ley 200 de 1936, o Ley de Tierras, se sancionó en medio de una agitada situación social en el campo, una secuela de la crisis del treinta, que había aumentado

la presión sobre la tierra, al dejar desempleados a miles de trabajadores de las obras públicas que retornaron a sus parcelas. Por otra parte, la fragilidad de los derechos de propiedad llevó a que muchos arrendatarios dejaran de pagar la renta. La Corte Suprema exigió a los supuestos dueños de la tierra una prueba de esa propiedad para asegurar esos ingresos. De forma tal que para algunos puso en riesgo los “fundamentos del orden establecido”, ante la dificultad para conseguirla.

El propósito de la ley era brindar seguridad de tenencia de la tierra a los colonos con títulos inciertos, incrementar el poder de negociación de las clases bajas rurales y reducir el número de conflictos en el campo. En su aspecto más revolucionario la ley quiso atacar el problema de los predios inadecuadamente explotados. La cláusula que permitía la expropiación nunca pudo ser aplicada, y para algunos, además, la ley fue contraproducente, porque convenció a los grandes propietarios de que la única salida que tenía era la ganadería: los cultivos solo traían problemas. La ley “había resuelto de forma ingeniosa el problema de la tierra improductiva, pero al costo de hacer que las haciendas subutilizadas fueran más intratables”.

El aparente fracaso de la Ley 200 hizo popular la idea de que un cambio de las estructuras sociales agrarias podía lograrse con incentivos tributarios y sanciones, más que a través de las leyes y las decisiones administrativas. Con la misión del BIRF (1950) la idea de usar la tributación para presionar a los terratenientes a producir se pone en el centro del debate de ese entonces, con un diagnóstico según el cual los patrones de uso de la tierra en Colombia eran antieconómicos e ilógicos.

Hirschman hace, en esa parte del capítulo, una aguda crítica a la que llama Misión Currie. Desmonta, con lógica impecable, su propuesta de un impuesto que penalizaría la subutilización de la tierra, pero que resultaba imposible de aplicar en Colombia ante la imposibilidad de tener un cálculo del “valor corriente de mercado” de esta, para poder aplicar la tasa impositiva. La idea finalmente fue archivada, constituyéndose, según Hirschman, en un caso de asistencia técnica fallida.

Para sortear las dificultades el ministro de Rojas Pinilla, Carlos Villaveces, tuvo en 1953 la iniciativa de hacer para efectos tributarios un alza automática del valor de todas las tierras acorde con el costo de la vida desde la fecha del último avalúo. El ministro tuvo que recular haciendo que el valor de las propiedades fuera fijado por las declaraciones del propietario sobre él. La medida no funcionó y en 1957 hay un nuevo intento con el Decreto 290 que dio impulso al Instituto Geográfico e hizo algunas correcciones que buscaron simplificar y volver más práctico el avalúo, pero fue insuficiente.

Se pueden sacar varias enseñanzas de esa historia. Por una parte, la ausencia de un avalúo realista de la tierra realizado por estudios catastrales era el principal obstáculo para tener un impuesto predial efectivo: se requeriría un gran esfuerzo

para utilizar tecnologías más modernas para recabar esa información. Por la otra, en la que insiste el autor, las clases dirigentes, con una visión cortoplacista, no se resolvieron a gravarse ellas mismas y, en consecuencia, hicieron ineficaces los instrumentos para tributar sobre sus tierras.

Llama la atención en que, cuando parecía que no se podría hacer nada más con reformas de la estructura agraria por medio de los impuestos, aparece una iniciativa que se abrió paso en el gobierno de Lleras Camargo (1958-1962) para afrontar el problema directamente, con una reforma agraria: la Ley 135, que fue firmada en diciembre de 1961. De acuerdo con Hirschman, fueron varios los factores que llevaron a que la ley se ambientara relativamente rápido: la necesidad de aumentar la producción agropecuaria para facilitar la industrialización, el debilitamiento del poder de los terratenientes por esa misma razón, el deterioro del nivel de vida en el campo, el resurgir del movimiento campesino y la probada imposibilidad de impulsar medidas de impuestos a la tierra a través del Congreso.

Hirschman consideró fundamental la filigrana que se tejió para que la ley saliera adelante. Se dieron dos negociaciones simultáneas, una entre el Comité Nacional Agrario y Carlos Lleras Restrepo, el ponente de la ley, y otra entre este último y el Senado. En ambos se discutió acerca del difícil tema que aparece en cualquier reforma agraria ¿Quién será expropiado y cómo se le pagará? En ambos escenarios se alcanzó un consenso y la ley salió adelante.

Más allá de ese espinoso asunto, la ley tuvo otros desarrollos importantes, como la creación del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), disposiciones acerca de los minifundios y la fragmentación de la propiedad y la limitación de los derechos de propiedad en zonas públicas de riego; así como un intento de dar dientes a la norma de la Ley 200, para que retornaran al Estado las tierras no cultivadas por diez años.

La experiencia colombiana descrita por Hirschman permite entender la motivación política y económica para que se diera la reforma, así como la forma como fue diseñada. Decidido defensor de un cambio en las estructuras agrarias, Hirschman creyó que la reforma estaba realmente en condiciones de lograr esa modificación, desde su punto de vista de experto. Era la única salida posible, dadas las circunstancias, y representaba un cambio de fondo en la forma como se hacían las cosas. Si bien la reforma venía desde arriba y los potenciales beneficiarios no estaban presentes en la discusión, pronto se empezaban a dar cuenta, a medida que se expedían los decretos reglamentarios, de sus beneficios, al tiempo que muchos detractores de la ley se percataban de que el Incora se tomaba en serio su misión de “reformular la estructura agraria existente por medio de procedimientos diseñados para eliminar y prevenir la inequitativa distribución de la propiedad rural y su antieconómica dispersión”.

REFERENCIAS

Hirschman, Albert (1958). *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press.

Hirschman, Albert (1963). *Journeys toward progress. Studies of economic policy-making in Latin America*, Nueva York: Twentieth Century Fund.

International Bank for Reconstruction and Development (1950). *The Basis of Development Program for Colombia*, Washington D. C.

EPISODIO 64

Currie y la agricultura en la Operación Colombia

Enrique López Enciso

A mediados de 1961, en pleno debate nacional sobre la reforma agraria, Lauchlin Currie presentó al gobierno del presidente Lleras Camargo (1958-1962) un documento para discusión con la primera versión de la Operación Colombia¹², en la cual se hacía una propuesta muy audaz para acelerar el crecimiento de la economía colombiana utilizando de forma intensiva los factores de producción. Currie resumía la Operación Colombia de la siguiente forma, “En esencia, propone una aceleración consciente y deliberada de algunas fuerzas y tendencias naturales que han contribuido al rápido desarrollo económico de los países más avanzados -industrialización y urbanización por medio de la tecnificación de la agricultura- y evite que se perpetúe la agricultura de tipo colonial”.

El documento tuvo poca acogida, el gobierno estaba terminando su propio plan de desarrollo, el Plan Decenal, y además tenía unas ideas muy claras sobre la reforma agraria. El presidente Lleras Camargo fue quien anunció en un discurso que la Operación Colombia no iba a ser aplicada por su gobierno. Decía Lleras Camargo en la instalación del Congreso en julio de 1961, dando su respaldo a lo que se estaba haciendo:

Como ya lo observó el gobierno, un punto de vista que emana de autoridad indiscutible e implica un crítico esfuerzo para las energías nacionales y una canalización de la mayor parte de los recursos existentes y de crédito externo,

¹² Titulada en su momento como *Operación Colombia. Un programa nacional de desarrollo económico y social*, fechada en 1961.

no puede sustituir ni irrumpir el metódico proceso de planificación en que venimos empeñados, sin la más seria meditación y examen de sus innumerables consecuencias. Sería lamentable, sí, que la contribución que desinteresada y patrióticamente ofrece el Dr. Currie, se pretendiera utilizar fragmentariamente con la intención política de poner en duda o destruir la confianza de la república en el empeño de planificación que ha venido ejecutándose con singular fortuna.

La versión en libro se publicó posteriormente¹³, cuando el plan de desarrollo había sido divulgado oficialmente y la reforma agraria era ya ley (Ley 135 de 1961), lo cual hizo que, además de explicarse la Operación Colombia, se dedicaran partes del texto a discutir esos temas. Al Plan Decenal, por ejemplo, Currie no le daba ninguna posibilidad, porque no lograba diagnosticar adecuadamente el problema. El plan planteaba elevar de forma desproporcionada el PIB, sin tener en cuenta la distribución del ingreso. Lo importante para Currie era el bienestar de los más pobres. La razón de la inoperancia del plan era que seguía los planteamientos de la Cepal, que para Currie tenía un enfoque inapropiado, cuya principal debilidad era que no comprendía el significado de la revolución técnica en la agricultura.

La Operación se construyó sobre la tesis de que la causa básica del bajo nivel de vida del país era el virtual desempleo de gran parte de sus recursos humanos y una utilización parcial de los físicos. Era necesario romper con el esquema mental, sostenía Currie, que aceptaba tranquilamente el exceso de mano de obra disponible en la agricultura: en realidad, un desempleo disfrazado. Este se debía considerar como un sinónimo de la baja productividad en la agricultura tradicional. El exceso de mano de obra era una oportunidad para poder realizar la expansión de la producción de “otras líneas de necesidad común con relación a la población existente”.

La migración natural de trabajadores de ocupaciones agrícolas a no agrícolas se estaba tomando más tiempo del previsto, y al respecto Currie planteaba (p. 24) que:

En otras palabras, el programa debe concentrarse en acelerar los procesos naturales que actualmente están operando en Colombia y que han sido la base principal del desarrollo de todos los países avanzados. En esencia, la Operación Colombia consiste en el desarrollo de formas y sistemas para crear más empleos productivos y resolver el problema agrario, dando un gran impulso a la industrialización y a la tecnificación de la agricultura. Educación para todos, mejor salud y vivienda aceptable, serán los resultados inherentes al programa.

La parte 2 del libro está dedicada al problema agrario, que se consideraba el más agudo de todos. Este, para Currie, se presentaba por la pobreza en el campo, la mala

¹³ La primera edición del libro se publicó dos años después (véase Currie, 1963).

salud y la falta de educación. La causa era que había “demasiadas personas compartiendo un ingreso demasiado bajo”. Le parecía muy difícil entender la competencia entre la agricultura comercial y la que denomina colonial. La primera, hacía una operación técnica pero costosa, mientras que en la segunda el cultivo se hacía de forma muy básica sin gastos en dinero efectivo. Una competencia que no beneficiaba a ninguna de las dos: restringía las ganancias de la agricultura comercial y al tiempo que en la colonial se prolongaba la utilización de mano de obra barata en lugar de maquinaria.

La solución del problema agrario pasaba por liberar un número importante de personas que sobraban en la agricultura. A Currie le parecía que “había demasiados campesinos y demasiada tierra bajo cultivo, desde el punto de vista de los ingresos promedio agrícolas” y que la reforma agraria, al dividir o convertir a arrendatarios o aparceros en propietarios, o poner en producción tierra ociosa, solo los beneficiaba si aumentaba la productividad.

Currie no defendía el latifundio, lo que quería era una agricultura eficiente, que se podía hacer en propiedades medianas. Una agricultura eficiente mecanizada implicaba una menor extensión de tierra y un menor número de agricultores. La idea era que la mayoría de los cultivos se hicieran en las tierras bajas que se pudieran mecanizar, aunque no todas las tierras se debían explotar por razones de eficiencia.

La ganadería requería mayor extensión, pero también debía tecnificarse. Para Currie la solución para la ganadería eran las exportaciones, pero para ello era necesario mejorar la calidad de la carne; asimismo, era fundamental mejorar su proceso y mercadeo. Se necesitaba una “poderosa organización nacional de ganaderos”. Muchos de los problemas de la actividad se debían, de acuerdo con Currie, a la ausencia de una organización de ese tipo. En consecuencia, nadie podía hablar en nombre de la industria ganadera al gobierno, para que se determinaran normas de calidad o de precios.

En algunos párrafos Currie decía que la reforma agraria no era opuesta a la Operación Colombia (p. 184), sino complementaria. Al respecto señalaba:

[...] no comprendo por qué algunos de quienes han apoyado la Reforma Agraria creen que por apoyarla deben oponerse a la Operación Colombia. Como ya lo he indicado, la creación alternativa de oportunidades de empleo para campesinos y el aumento de la demanda que de esto resultaría para los productos agrícolas, facilitará en vez de obstaculizar la reforma en la tenencia de la tierra. Solamente de aquellos que consideran la única y suficiente solución del problema agrario, puede esperarse que se opongan a una solución alternativa. Pero dudo que hoy día haya alguien que quisiera colocarse en esta extrema y vulnerable situación.

Tampoco le parecía que la reforma agraria se hiciera con parcelas demasiado pequeñas, apropiadas para lo que él llamaba agricultura colonial que, además, estaba en extinción.

A la mano de obra sobrante era necesario proveerle empleos en las ciudades. Currie insistía: “El punto que estoy tratando de mostrar es este: La tecnificación, mecanización, y el abolir los minifundios en la agricultura no son fines por sí. Ellos son deseables solo si se dispone de empleos alternativos y no tan sólo de subsistencia para los trabajadores desplazados”. La solución al problema agrario se daría al acelerar el proceso de urbanización e industrialización y al mismo tiempo aumentar la productividad del sector agrícola moderno.

Sin embargo, para crear nuevos empleos en las ciudades, había que tener en cuenta que prácticamente no existían viviendas urbanas y servicios públicos adecuados, razón por la cual era necesario hacer programas masivos para resolver el tema. Aparece, desde la Operación, la idea de estimular el ahorro de los colombianos para financiar un gran programa de vivienda y de incitar el empleo utilizando una mayor proporción de la capacidad instalada de la economía. Y surge la noción según la cual para atraer “los ahorros en una economía de inflación crónica es necesario crear un sistema por el cual, tanto el capital como los intereses de las inversiones en obligaciones hipotecarias, se ajusten con base en las fluctuaciones en el costo de vida”. Sin embargo, Currie matizaba que el mayor número de empleos se obtendría en la industria de artículos de consumo y no en la construcción, esto en virtud de una mayor propensión al consumo que al ahorro.

REFERENCIA

Currie, Lauchlin (1963). *Ensayos sobre planeación. Introducción a una teoría del desarrollo conocida como Operación Colombia*, Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.

EPISODIO 65

Carlos Lleras Restrepo y los *10 ensayos sobre reforma agraria*

Enrique López Enciso

En diciembre de 1961, al tiempo con la sanción presidencial de la Ley 135, o Ley de la Reforma Social Agraria, se publicó el libro *Tierra. 10 ensayos sobre la reforma agraria en Colombia*. Los ensayos que conforman el libro fueron escritos por varias eminencias que participaron en el debate público sobre el proyecto de ley. Están consignadas en él las opiniones de los miembros del Partido Liberal (Carlos Lleras Restrepo, Alfonso López Michelsen, Alberto Aguilera), Conservador (Jesús María Arias, Álvaro Gómez Hurtado, Gilberto Arango Londoño, Diego Tovar Concha), y de dos voces muy influyentes (Lauchlin Currie y Diego Montaña).

Lleras Restrepo, de acuerdo con Hirschman (1964), fue quien se hizo cargo de la situación, estuvo detrás de la creación del Comité Agrario y logró que con tres meses de trabajo se tuviera un proyecto de ley compuesto por 101 artículos. Lleras Restrepo también indujo a los dirigentes políticos a expresar por escrito su opinión sobre el problema agrario, “lo que provocó una especie de certamen de la opinión pública”, sostiene Hirschman. Ese es, por cierto, el origen del libro.

Al proyecto se oponían Álvaro Gómez, Arango y Tovar, mientras que López Michelsen del MRL (la disidencia del Partido Liberal), lo impugnaba. Para Diego Montaña, citando el IX Congreso del Partido Comunista, “La Reforma Agraria burguesa aparece como una cuantiosa operación de compraventa de tierra, que antes de beneficiar a los campesinos se convertirá en un jugoso negocio para los terratenientes”. Currie hacía un resumen de su Operación Colombia, donde consideraba que se debían acelerar los procesos naturales de migración del campo a las

ciudades, creando empleo urbano, impulsando la agricultura comercial y haciendo una reforma agraria solo para arrendatarios y aparceros, pues esta no era una solución para la mayoría de los campesinos colombianos.

Cabe recordar que el proyecto de reforma se presentó en el gobierno de Lleras Camargo (1958-1962), el primero del Frente Nacional. El acuerdo funcionó para producir el documento del Comité Agrario, en el cual tomaban asiento los dirigentes más representativos de los partidos y de los gremios, una selección hecha con la intención de que hubiera una representación de los estamentos que apoyaban el Frente Nacional. Una vez se logró ese primer documento consensuado, fue acogido por el gobierno y se presentó al Congreso con la firma de todos los ministros. Después de un prolongado y candente debate, finalmente fue aprobado por el Congreso. Se había logrado un nuevo consenso.

El senador Carlos Lleras Restrepo presentó ponencia favorable al proyecto en nombre de la Comisión III Constitucional del Senado. El escrito de Carlos Lleras, que lleva por título “Estructura de la Reforma Agraria”, abre el libro de los diez ensayos, y fue la base de su presentación del proyecto ante el Senado. Tal vez esa última razón explica la estructura del ensayo, ya que sigue el orden en que está redactada la ley e incluye comentarios y explicaciones acerca de ciertos artículos de esta y la razón de ser de algunas modificaciones.

Antes de entrar a explicar estas últimas, en el ensayo se hace una exposición general acerca de la naturaleza del proyecto, de los fines que perseguía y de las circunstancias que lo justificaban. Lo primero, es reconocer que el proyecto, de acuerdo con Lleras Restrepo, “Es un esfuerzo conjunto que los dos (partidos) hacen para introducir un cambio favorable a las clases más pobres de población rural colombiana y organizar un sistema social justo en las industrias del campo, buscando a la vez el aumento de la producción agropecuaria y su equitativo reparto”.

El punto es que la reforma agraria que se quería era al mismo tiempo una política agrícola y una política social. Pero había que avanzar por fases y el primer paso era corregir la “defectuosa” tenencia de la tierra. La segunda fase consistía en la administración de recursos para los nuevos propietarios, tanto en la asistencia técnica, la organización para comprar insumos y la venta de la producción. Por último, la reforma agraria implicaba la asistencia social para los beneficiarios de ella.

La revisión de la política de asistencia rural, como denomina Lleras Restrepo a la política sectorial, muestra una situación difícil, pero susceptible de mejorar con la reforma agraria. No se trataba de fortalecer el fomento, sino de una política sectorial que gravitara en torno a la reforma agraria. En primer lugar, frente al crédito se plantea que la Caja Agraria ha tenido un gran empeño en constituirse en un organismo especializado para el pequeño crédito agrícola y pecuario. Igual puede decirse

del Banco Ganadero especializado en el crédito a la ganadería. Son instituciones que podían ser muy útiles si se fortalecían para otorgar crédito a los beneficiarios de la reforma, utilizando, por ejemplo, el cupo de redescuento del Banco de la República.

En cuanto se refiere a los problemas de distribución y mercadeo, el diagnóstico parte de que se contaba con organismos (INA) y sistemas insuficientes, como, por ejemplo, los mecanismos de regulación del mercado y los almacenes de depósito. Era necesario perfeccionar lo que existía, por medio del fomento a las asociaciones campesinas. Algo semejante se podía decir de la experimentación y la asistencia agrícola, que debían mejorar para enfrentar la magnitud de la tarea para obtener el cambio que se quería impulsar. Sin olvidar la necesidad de mejorar en la modernización de las herramientas de trabajo, en el uso cooperativo de la maquinaria agrícola y en sistemas de conservación y almacenamiento.

En educación era necesario multiplicar las escuelas primarias y las instituciones de enseñanza accesibles a los campesinos, con programas que incluyeran la enseñanza práctica de la agricultura. En otro nivel, para la ejecución de la reforma también se requería preparar más agrónomos, veterinarios y economistas agrícolas, así como personal de campo. Por otra parte, el Incora, que se creaba en la ley, entraba a coordinar el trabajo de muchas entidades y a complementar el trabajo de aquellas donde era insuficiente.

En ese momento no había cifras de la distribución de la, denominada por Lleras, propiedad rústica y tampoco un censo de las explotaciones agrícolas que permitieran justificar una reforma agraria. Solo quedaba el recurso insuficiente de la información catastral y del censo de mala calidad de 1951, que tenía algunos cálculos. Lleras, para solucionar el problema, acudió al dictamen de los expertos, como por ejemplo de las *Bases de un programa de fomento para Colombia*, informe de la misión del BIRF de 1949, dirigida por Lauchlin Currie, o del estudio sobre el desarrollo económico de Colombia, de la Cepal.

Para Lleras se podrían citar muchos más estudios sobre la situación colombiana que, como esos dos, “destacan siempre los mismos rasgos característicos: una distribución de la propiedad rural inequitativa y económicamente perjudicial, y una errada destinación de las tierras en muchas regiones del país. Esa errada destinación se traduce en bajos rendimientos económicos y un alto grado de desocupación de la población rural”.

Esa situación era lo que justificaba la intervención estatal “pues, si hay una defectuosa estructura de la propiedad rústica y, además parcialmente por efecto de ese mismo fenómeno, una mala destinación de la tierra, se justifica plenamente que el Estado intervenga para corregir una u otra anomalía, tanto por razones de equidad social como por otras muy claras de utilidad económica”.

En estas consideraciones es donde queda claro que el proyecto trasciende el aspecto de la tenencia y se vuelve una propuesta de renovación de la estructura agraria y de la sociedad rural. Lleras Restrepo es un defensor de la mediana propiedad, que no solo puede ser óptima desde el punto de vista técnico, pero que además si se extendía crearía un país de propietarios. Los campesinos dotados de nuevas tierras deberían serlo en condiciones razonables y en cantidad suficiente para que pudieran elevar su nivel de vida. Se debía fomentar la explotación mixta agrícola-ganadera en propiedades de tamaño mediano.

Una vez dadas las razones generales que justificaban el proyecto, Lleras Restrepo se preocupó en su ensayo por la explicación detallada de este y de las reformas que la Comisión Constitucional introdujo al proyecto original del Comité de la Reforma Agraria: una constancia de cómo se hicieron las negociaciones que permitieron que la Ley 135 quedara en la forma que finalmente tuvo, y que determinarían la posibilidad o no de su aplicación efectiva en el futuro, como por ejemplo en el espinoso tema de la adjudicación de baldíos o de las expropiaciones.

REFERENCIAS

- Hirschman, Albert (1964). *Estudios sobre política económica en América Latina: en ruta hacia el progreso*, Madrid: Aguilar.
- Lleras Restrepo, Carlos; Gómez Hurtado, Álvaro; López Michelsen, Alfonso; Arias, Jesús María; Aguilera Camacho, Alberto; Arango Londoño, Gilberto; Tobar Concha, Diego; Currie, Lauchlin; Montaña Cuéllar, Diego; Uribe Misas, Alfonso (1961). *Tierra. 10 Ensayos sobre la reforma agraria en Colombia*, Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.

EPISODIO 66

Los debates entre Lauchlin Currie (Operación Colombia) y Carlos Lleras sobre la agricultura

Roberto Junguito Bonnet

En el ámbito de la economía política que caracterizó el entorno intelectual o la filosofía del manejo económico durante la primera administración del Frente Nacional (1958-1962), iniciada con la presidencia de Alberto Lleras Camargo, sobresalen las siguientes corrientes intelectuales predominantes durante la época.

La primera, sin duda, la Alianza para el Progreso, de la cual se reconoce al propio presidente Lleras Camargo como uno de sus grandes promotores. La segunda ola intelectual fue la de la protección industrial, que preconizaban las Naciones Unidas y, más tarde, la Comisión Económica para América Latina (Cepal), bajo la inspiración de su entonces director, Raúl Prebisch, fundamento intelectual de las medidas proteccionistas de la Ley 81 de 1960, o Ley Tributaria.

La tercera corriente intelectual que tuvo un desarrollo generalizado en esa época en América Latina, y que encontraba inspiración tanto en los planteamientos de la Alianza para el Progreso, como en las Naciones Unidas y en la Cepal, además de haber sido proclamada en la Carta de Punta del Este, fue la de introducir reformas a las estructuras agrarias de América Latina como alternativa para resolver los problemas de tenencia de la tierra y de concentración de la propiedad rural. Este instrumento, el de la reforma agraria, se intentó llevar a cabo en Colombia mediante la aprobación de la Ley 135 de 1961 y la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), como entidad mediante la cual se desarrollaría.

En el tomo sobre “El gobernante” de la edición de la *Antología* de Alberto Lleras Camargo publicada en 2007 al conmemorarse el centenario de su nacimiento,

se incluyó la carta con la cual el presidente Lleras Camargo remitió al Congreso Nacional la exposición de motivos del proyecto de ley sobre reforma agraria. En esta se refiere a la importancia de haber constituido el Comité Nacional Agrario para su preparación, presidido por Carlos Lleras Restrepo, y para su revisión por parte de un distinguido grupo de representantes de los partidos políticos, de las cámaras, de la iglesia, de las confederaciones de trabajadores, de las confederaciones gremiales (como la SAC) y de técnicos en los asuntos agrarios. En los análisis de la época sobre la reforma agraria colombiana se comenta, de otra parte, que los avances iniciales en la distribución efectiva de la tierra fueron muy lentos y que solo en agosto de 1962, días antes de que el presidente Lleras Camargo finalizara su período gubernamental, en ceremonia muy publicitada, se entregaron los primeros títulos y tierras a cerca de ochenta agricultores en el municipio de Cunday.

En los artículos de diversos autores colombianos incluidos en la Antología citada (Morales, 2007), se menciona que, sorprendentemente, en el *Plan Decenal de Desarrollo* se hizo poco énfasis al tema de la reforma agraria y se explican las características de la Ley 135, cuyo principio era realizar la reforma sobre la base de predios individuales, denominados *unidades agrícolas familiares*, todavía en el siglo XXI materia de discusión en Colombia. La Ley 135 determinaba asimismo establecer comités regionales de reforma agraria, señalaba que los avalúos deberían calcularse a precios de mercado y que las tierras expropiadas o adquiridas para los beneficiarios deberían pagarse, por lo cual se planteaban, desde un inicio, las dificultades presupuestales que enfrentaría el Incora.

En general, se consideraba que la ley era completa, bien formulada y otorgaba al Incora los poderes suficientes para realizar un proceso profundo de reforma. Su primer artículo establecía claramente que el objetivo de la ley era reformar la estructura social agraria, eliminar la inconveniente concentración de la propiedad, reconstituir unidades de explotación para sustituir el minifundio, y convertir arrendatarios y aparceros en propietarios. Ello dependía de la voluntad política de los futuros gobiernos y del Congreso. Desde un comienzo la ley produjo amigos y enemigos, y polarizó a la sociedad colombiana.

Una de las principales fuentes de oposición a la reforma agraria fue el documento *Operación Colombia*, escrito por el profesor Lauchlin Currie (1962), en el cual se planteaba la alternativa de la urbanización y el desarrollo industrial, además de la construcción de vivienda, como fuentes de creación de empleo para los campesinos sin tierra. *Operación Colombia* se presentó unos meses después del *Plan Decenal de Desarrollo* y, frente al enfoque agrarista del Plan, propuso “aprovechar las tremendas posibilidades de la tecnificación de la agricultura y crear consciente y deliberadamente más trabajos productivos para millones de personas del campo, quienes se

encuentran prácticamente aisladas de la economía monetaria y viviendo a un nivel de subsistencia”. Según los cálculos de ese momento, la estrategia propuesta podría generar aumentos en el empleo de las ciudades en los sectores de los servicios, la industria manufacturera, el comercio y la construcción, para un total de 570.000 nuevos empleos.

Operación Colombia condujo a un gran debate entre Lauchlin Currie (1962) y sus críticos, Carlos Lleras Restrepo y Abdón Espinosa Valderrama, quienes serían más tarde presidente de la república y ministro de Hacienda, respectivamente, y quienes defendían la permanencia en el campo de los campesinos gracias a los programas de reforma agraria.

REFERENCIAS

- Currie, Lauchlin (1962). *Operación Colombia: un programa nacional de desarrollo económico y social*, Biblioteca de Estudios Económicos, Bogotá: Sociedad Colombiana de Economistas.
- Departamento Nacional de Planeación (1961). *Plan Decenal de Desarrollo*, República de Colombia.
- Junguito, Roberto (2016). *Historia económica de Colombia en el siglo XX*, Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Junguito, Roberto (2018). *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, Bogotá: Editorial Ariel (Planeta).
- Morales Benítez, Otto (comp.) (2007). *Alberto Lleras: antología: el gobernante*, Bogotá: Villegas Editores.

EPISODIO 67

El plan agrícola de Ospina Vásquez de 1963

Roberto Junguito Bonnet

Este episodio se refiere al debate sobre la agricultura y la reforma social agraria que tuvo lugar en Colombia al iniciarse los años sesenta. Discute el Plan Agrícola planteado como alternativa, o una tercera vía para el desarrollo rural, por Luis Ospina Vásquez en su libro *Plan agrícola*, de diciembre de 1962, en el cual daba importancia a la agricultura de ladera. Para Ospina Vásquez (1963: 98), la estrategia propuesta por el profesor Lauchlin Currie sería poco menos que una catástrofe, tanto en la forma —el desplazamiento de 500.000 trabajadores de ocupaciones agrarias a industriales— como en el plazo —el período de dos años—. En su criterio, tal proyecto “era falso en sus premisas agrícolas e industriales y físicamente irrealizable. Aunque el plazo se duplique o se triplique”.

Ospina Vásquez era particularmente crítico de la afirmación de Currie según la cual existía “una capacidad latente para producir mucho más de lo que ahora se produce en la agricultura, la industria y los servicios” y, también, de las premisas agrícolas y, sobre todo, del supuesto de la disponibilidad de suficientes tierras planas aptas para la agricultura mecanizada y del capital para adquirir la maquinaria requerida para una explotación altamente intensiva en capital.

Por otra parte, Ospina Vásquez también era crítico de la estrategia propuesta por Carlos Lleras Restrepo en la Ley 135 de reforma agraria, y lo expresaba con las siguientes palabras: “Que se crea que en nuestras circunstancias redistribuyendo la propiedad con más o menos atropello e ímpetu revolucionario va a quedar resuelto el problema agrario colombiano es una sandez” (Ospina, 1963: 11). Al respecto agregaba que, aunque dicha estrategia presumía que era posible obtener

simultáneamente una mejor distribución de la tierra y más producción, ese no era el resultado que se debía esperar, pues

[...] la experiencia histórica lo tiene demostrado suficientemente. Los atenuantes, la acción secundaria contemplada en el plan, no parecen suficientes para contrarrestar los efectos negativos de las manipulaciones. Se sabe que toda manipulación de las relaciones agrarias causa un traumatismo que puede ser superado, que puede ser simplemente un accidente, tal vez necesario, en el paso a una nueva vivencia mejor, pero que también puede tener consecuencias graves, y duraderas o permanentes. El mayor rendimiento esperado es muy improbable; es más probable la disminución, y un factor grande en esa disminución será la retracción de los empresarios de las actividades agrícolas, con excepción de las que se asientan en la plantación, contra las cuales no se atreven muchos de nuestros ideólogos.

La alternativa planteada en el *Plan agrícola* era fomentar la denominada *agricultura bionómica*, o sea, favorecer la agricultura familiar como forma típica de la explotación agrícola, la necesidad de actuar primero en la ladera, manteniendo adecuadamente la conservación de los bosques. La ganadería tendría una gran transformación con la agricultura bionómica, puesto que parte de ella quedaría integrada en la nueva forma de agricultura, que sería mixta, según su concepción. El cultivo del café debía concentrarse en las zonas más aptas. Además, apoyaba la estrategia de descentralización. En un escrito no publicado del profesor James J. Parsons, de 1978, que tenía por objeto servir de prólogo para una segunda edición del *Plan agrícola* (que nunca se editó), sintetizaba así la estrategia de Ospina Vásquez:

Él insiste en que se requiere una agricultura más racional y diversificada, una agricultura viveral en la tradición europea, en la que se entretujan cosechas mixtas con cría de ganado. Sería no intensiva en el uso de capital y no mecanizada, permitiendo así darle prioridad a la absorción de mano de obra y no a su desplazamiento. Sería una agricultura bionómica, con énfasis en la “optimización” antes que la “maximización”, que atendiera adecuadamente la conservación del suelo y de las aguas, y al mejoramiento de la dignidad humana. Esto no sería una “reforma agraria” con énfasis en la parcelación de propiedades sino una verdadera “revolución agraria”, que traería consigo un cambio de actitudes, metas y técnicas.

REFERENCIAS

- Ospina Vásquez, Luis (1963). *Plan agrícola*, Medellín: Editorial Granamérica.
- Parsons, James (1978). “Prólogo al *Plan agrícola*”, documento mimeografiado (no publicado), Universidad de California, Departamento de Geografía, Berkeley, California.

EPISODIO 68

Smith, la estructura social y el proceso de desarrollo

Enrique López Enciso

Thomas Lynn Smith (1903-1976) publicó en 1967 un importante libro sobre Colombia (*Colombia. Social Structure and the Process of Development*), con prólogo del expresidente Alberto Lleras Camargo. El profesor de sociología de la Universidad de la Florida, fue uno de los fundadores de la Rural Sociological Society y de la revista *Rural Sociology*, publicó un número significativo de estudios en demografía, sociología urbana y sociología rural en Estados Unidos, y fue un pionero en aplicar esos enfoques para América Latina.

Conocía muy bien a Colombia. Su primera estadía en el país se dio en 1943, cuando se estaba negociando un crédito con Estados Unidos como una forma de paliar la crisis sectorial que creaba problemas inflacionarios. Llegó con el cargo de “asesor técnico en parcelación y colonización”, lo cual le sirvió de plataforma para hacer trabajo de campo en las zonas rurales. Al momento de publicar el libro había estado en varias ocasiones en Colombia para documentar sus trabajos académicos. En una de sus estadías ocupó el cargo de profesor visitante en la Universidad Nacional.

Fue, de otra parte, el director de la tesis doctoral del destacado sociólogo colombiano Orlando Fals Borda, a quien el profesor Lynn Smith reencontró cuando estaba elaborando el libro. Fals Borda contribuyó al trabajo de su antiguo profesor en diferentes temas. Un primer ejemplo se encuentra en el capítulo 2, *El tamaño de las propiedades*, en donde Smith discute los esfuerzos que se han hecho en los estudios colombianos para clasificar las propiedades agrarias de la nación de acuerdo con su tamaño. El análisis más agudo, de acuerdo con Smith, lo hace Fals Borda, quien define en su trabajo las siguientes categorías de propiedades

agrarias: el latifundio, visto más en términos de su ociosidad que de su extensión; las haciendas o propiedades de más de cincuenta fanegadas; las fincas entre cinco y cincuenta fanegadas, y el minifundio, de menos de cinco fanegadas.

Para la discusión acerca del tamaño de las propiedades Lynn Smith utilizó el *Censo Agrícola* de 1960, con las primeras tabulaciones que se divulgaron en 1964. Con las clasificaciones del censo para las explotaciones agropecuarias se corroboraba, según él, que en las élites (p. 31) “no hay interés por los asuntos de la agricultura y que la concentración de capital y el esfuerzo se dan en actividades pastoriles de la parte de los españoles y de sus descendientes en el nuevo mundo, con una estrecha asociación entre la ganadería y el latifundio a través de la historia de Colombia”.

La información censal permitió que concluyera que el sistema social en Colombia estaba basado en las grandes propiedades. Esa característica trae importantes consecuencias, ya que, como se afirmaba al comenzar el capítulo 2, en general

la concentración de la propiedad y el control de la tierra en las manos de unos pocos poderosos propietarios y la consiguiente degradación de masas rurales a la condición de trabajadores agrícolas sin tierra produce: un reducido nivel de vida para ellos, profundas diferencias de clase, poca movilidad social, pobre nivel educativo, baja productividad laboral y el estancamiento de la sociedad.

Lleras Camargo criticó en el prólogo la aseveración de Lynn Smith, en relación con la importancia del latifundio en lo económico y en la estructura social. Lleras consideraba que esa supremacía era cierta al comienzo del siglo XX, pero estaba cambiando para el momento en que se escribe el libro y, en consecuencia, el país era muy diferente al que existía antes de 1930. Cuestionaba, en particular, el dato según el cual el 3% de los propietarios poseía el 60% de las tierras agrícolas y en pastos. Con información recolectada por el Incora, Lleras C. encontraba que existían quince predios de más de 100.000 hectáreas, los cuales al ser inspeccionados resultaron ser selvas vírgenes o tierras abandonadas por anteriores colonizaciones campesinas. Predominaba la mediana propiedad en los cultivos más importantes: café, tabaco y algodón.

Para Lynn Smith debían estudiarse dos temas en el análisis sociológico de la tenencia de la tierra, como se muestra en el capítulo 3. El primero, corresponde a la evolución de los derechos de propiedad de la tierra. El segundo, a la determinación de la importancia absoluta y relativa de cada una de las categorías de tenencia, así como al análisis de los factores responsables de cada una de las diferencias observadas.

Los derechos de propiedad en Colombia, para Lynn Smith, se encontraban en un estado caótico. Según su interpretación, esa situación se debía al intento de tener

dos filosofías legales de los derechos de propiedad actuando de forma simultánea: la proveniente de los derechos otorgados por la corona y la república, y la soportada en la noción de “utilización económica” de la Ley 200 de 1936.

En cuanto se refiere a las categorías de tenencia, se hace una larga explicación para definir qué se puede realmente medir con los resultados del *Censo Agrícola*. La dificultad estaba en que el concepto de granja familiar (*farm*) no era utilizado en el censo y se debía definir un símil. La medida propuesta fue la unidad de explotación agropecuaria. Esta corresponde, para propósitos censales (p. 107), “a toda la tierra que un productor pueda usar total o de forma parcial para propósitos de agricultura y ganadería, sin tener en cuenta la forma de tenencia, o su extensión o ubicación”.

A partir de ahí se define una primera diferenciación entre trabajadores de granja y operarios de granja. Los primeros trabajaban en las propiedades más grandes, los segundos lo hacían en pequeñas parcelas de subsistencia. Se consideraba la posibilidad de encontrar trabajadores en las dos categorías.

De acuerdo con esas definiciones, Smith pudo calcular, con información censal, el número de familias que dependían para sus ingresos y trabajo de la agricultura (un millón y medio de familias). De esas familias el 35 % eran operarios de granja y el 65 % restante pertenecían a la categoría de trabajadores de granja. Con el cálculo del número de operarios y supuestos sobre tamaño de familia y de parcela (10 ha o más) se llegaba al estimativo de 283.933 explotaciones de más de diez hectáreas.

Por el lado de los trabajadores de granja la diversidad era grande. Estaban los peones y jornaleros, con un 50 % o 60 % de participación dentro del total de trabajadores hombres en el país. El segundo grupo en importancia correspondía a los arrendatarios, concertados o conuqueros que eran cerca de 200.000. Se encontraban también los aparceros, que según el censo eran 145.000 casos, un dato que Smith tomaba con precaución.

Los operarios de granja podían ser propietarios o no serlo. La explotación de un predio la podía hacer un propietario (58,9 %), un propietario con administrador (3,5 %) o también la podían hacer varios tipos de arrendatarios (23,4 %) y colonos (3,9 %). Un ejercicio muy interesante que hizo Smith con la información censal fue el cruce entre varios tipos de tenencia y varios tipos de productores. El resultado más claro es que a medida que aumenta el tamaño de la explotación ganan importancia los administradores, aunque los propietarios siguen muy encima de la producción.

En los capítulos 4 al 7, Smith estudia los temas de la demarcación de la tierra y la necesidad de registrar los títulos de propiedad sobre ella; los sistemas de la agricultura; la reforma agraria y los patrones de colonización. Los capítulos 8 y 9 tienen un énfasis sociológico y menos centrado en la agricultura, y en ellos se estudia la comunidad y su desarrollo; la estratificación social, y la estructura de clases.

Para desarrollar su punto de vista en relación con la necesidad de tener un buen catastro, plantea que hay un error común en todos los sondeos: basar la medición catastral en referencias de superficie, que pueden desaparecer en el tiempo. La medición periódica se debería hacer con sistemas de coordenadas y el profesor Smith se tomó el tiempo de elaborar un proyecto de decreto que incluía esa reforma.

Para el profesor Smith los sistemas de la agricultura corresponden a sistemas sociales muy integrados compuestos de creencias e ideas; rasgos culturales; habilidades técnicas y conocimiento científico; técnicas y prácticas; prejuicios y hábitos; folclor, implementos y máquinas. En fin, una larga lista de todo lo que requiere una sociedad para ganarse la vida con la explotación de la tierra.

Para estudiar esos sistemas en Colombia, el profesor se apoya en información histórica, estadística, estudios de caso y en sus recorridos por el país. El llamado por Smith “antecedente aborigen” dejaría su herencia o su marca en la forma como se ocupó el territorio en la Conquista. También determinó el tipo de alimentación y de cultivos. Para los sistemas de la agricultura fue importante la herencia española que incorporó un elemento pastoril a la historia, pero también otro tipo de cultivos.

Para el momento en que el profesor Smith escribe su libro los sistemas de la agricultura estaban cambiando sustancialmente, porque los grandes propietarios estaban mejorando los sistemas empleados en sus propiedades con el desarrollo de las plantaciones de caña de azúcar, algodón y arroz. Sin embargo, existían en los años sesenta muchas regiones donde todavía predominaba la cultura del azadón. Smith recoge, para ilustrar el punto, la descripción que hace Fals Borda de los campesinos de Boyacá (1955), cuyas conclusiones podrían extenderse a los departamentos de Cundinamarca, Santander, Norte de Santander y Nariño.

Por otro lado, la información censal mostraba que la dependencia por la mano de obra en la agricultura colombiana disminuía a medida que aumentaba el tamaño de la explotación. Había grandes diferencias entre los departamentos. Existen otras señales que revelan que el uso de energía animal también había crecido, así como el de tractores, que era un recurso frecuente en las explotaciones más extensas. El uso de tractores era relativamente importante en los departamentos de Cundinamarca, Magdalena, Tolima y Valle del Cauca. Los tres últimos representativos de las regiones donde se expandía la agricultura comercial.

Para Lynn Smith la reforma agraria de la Ley 135 de 1961 y la creación del Incora era un paso en la dirección correcta para producir un cambio social. Al fin y al cabo, él escribió que: “El desarrollo en los distritos rurales de una genuina política democrática y de una organización administrativa va de la mano de la evolución y el fortalecimiento de un sistema social basado en las granjas de tamaño familiar” (Smith, 1967: 9).

Era cauteloso porque la reforma agraria era un programa nuevo con métodos que podían ser ampliados y mejorados para alcanzar su objetivo. Pensaba que en algún momento la sociedad debería decidirse por un impuesto fuerte y progresivo a la tierra para acabar con el latifundio improductivo, así como también por la preparación en negocios de los agricultores.

En las conclusiones, Smith veía que el rápido crecimiento de las ciudades, la llegada de miles de migrantes y los programas de reforma agraria llevaban al cambio del sistema, que pasaba de una pequeña clase alta y una gran masa popular, a uno de dos clases más equilibrado: estaba emergiendo una amplia y fuerte clase media.

REFERENCIAS

- Cronshaw, Francine (1982). "Exporting Ideology: T. Lynn Smith in Colombia", *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol 7, núm. 13.
- Fals-Borda, Orlando (1955). "A Sociological Study of the Relationships between Man and Land in the Department of Boyacá, Colombia", Tesis presentada para obtener el Ph.D. University of Florida, Gainesville; traducido en 1957 al español como: *El hombre y la tierra en Boyacá, bases sociohistóricas para una reforma agraria*, Bogotá: Ediciones Documentos Colombianos.
- Smith, T. Lynn (1967). *Colombia. Social structure and the process of development*, Florida: University of Florida Press.

EPISODIO 69

Los acuerdos internacionales del café de 1962 y 1968

José Leibovich Goldenberg

Hasta comienzos de la década de los sesenta del siglo XX, Brasil y Colombia, los dos mayores productores y exportadores de café de ese entonces, habían intentado poner en operación convenios entre países productores de café para mantener el precio en el mercado internacional en un nivel satisfactorio. Sin embargo, los resultados de estos ensayos habían mostrado poca eficacia. Si bien el control de las exportaciones, reteniendo café por parte de los dos mayores productores, tenía impacto sobre el precio, los demás países productores no cumplían y, por el contrario, actuaban como *free riders*, beneficiándose de la subida del precio gracias al recorte que hacían Brasil y Colombia.

Por su parte, los intentos de armar un acuerdo para regular el mercado internacional con los principales países consumidores no tuvieron mayor acogida. En efecto, en 1955, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), por iniciativa de Brasil y Colombia se presentó una propuesta para regular el mercado mundial del café, sin embargo, los Estados Unidos, el principal país consumidor del mundo, lo objetó por razones conceptuales y de viabilidad práctica.

Finalmente, seis años después, por razones políticas, como reacción a la revolución cubana y su influencia en Latinoamérica, en la reunión realizada en 1961 en Punta del Este (Uruguay), el presidente estadounidense Kennedy lanzó la iniciativa de la Alianza para el Progreso, en la que los Estados Unidos se comprometía a liderar un plan de apoyo al desarrollo económico y social de los países latinoamericanos y así combatir al comunismo en el marco de la guerra fría. Ello incluyó el compromiso, como líder de los países consumidores, a negociar y adoptar un acuerdo mundial

para regular el mercado del café, dado que un buen número de países latinoamericanos era productor del grano.

Para que esta iniciativa se concretara fue necesario vincular al resto de países consumidores, principalmente europeos y a Japón, y a los principales países productores de África y Asia. Esta iniciativa se escaló a las Naciones Unidas buscando llegar a un acuerdo completo que contemplara los siguientes aspectos: 1) lograr un ingreso adicional para los productores; 2) vincular la mayor participación posible de países productores y consumidores; 3) determinar cuotas de exportación adecuadas a la demanda mundial a lo largo del año; 4) diseñar un sistema de control de documentos aduaneros para monitorear el cumplimiento de las cuotas de exportación; 5) establecer cuotas de importación a países no miembros; 6) imponer penalidades a países miembros que incumplieran sus compromisos; 7) establecer un sistema de certificación del origen y la calidad del café; 8) limitar la plantación de nuevas áreas de café con financiación internacional para apoyar la diversificación productiva de las zonas cafeteras y asegurar la asistencia técnica para lograrlo; 9) estimular el consumo de café, tanto de países productores como consumidores, con financiación de un fondo para tal fin; 10) adoptar medidas por parte de los países productores para garantizar la producción, y 11) comercialización ordenada durante todo el año.

A pesar de las voces de la prensa y la academia estadounidense en contra de un acuerdo de este tipo, este salió adelante bajo consideraciones políticas de apoyo a las naciones subdesarrolladas del trópico productoras de café. Es así como en 1962, en la ciudad de Nueva York, se firmó el primer convenio internacional del café por parte de 36 países productores que representaban alrededor del 90 % de la producción mundial, y 24 países consumidores que representaban alrededor del 80 % de las importaciones mundiales de café. El documento final fue elaborado por representantes de dieciséis países productores y consumidores, donde estaba Colombia, representada por don Arturo Gómez Jaramillo, gerente de la Federación Nacional de Cafeteros.

El convenio tenía una vigencia de cinco años con una cláusula para ser renegociado en 1968. Se establecieron cuotas anuales de exportación ajustables en función de los precios. Se constituyó la Organización Internacional del Café (OIC), con sede en Londres, para administrar el convenio. La junta directiva tenía representantes tanto de países productores como consumidores, con reuniones periódicas dos veces al año. Se estableció un sistema ponderado por producción y consumo de cada país para definir los votos para las decisiones y, por otra parte, paridad de votos entre países consumidores y productores. Se definió una franja de precios, de tal manera que el precio no debería ser inferior al registrado en 1962, que era aproximadamente el 50 % del precio observado en el pico de 1954, es decir, cerca de 45 centavos de dólar/libra para el café colombiano (arábiga suave lavado) y 25 centavos/

libra para el café de Angola (robusta). El acuerdo pretendió reducir la oferta exportable con una cuota total de 46 millones de sacos para distribuir entre los países productores, basado en la tradición de exportación y capacidad de suministro. Se acordó una retención de inventarios progresiva, es decir, un porcentaje mayor para los países con mayor producción. Se permitió que los países exportadores pequeños no tuvieran cuota, con la posibilidad de incrementar su exportación en 10 % anual.

La cuota anual, basada en estimativos de la demanda y la producción mundiales, fue objeto de grandes discusiones entre países productores y consumidores. Los primeros presionaban para que la cuota fuera menor para que el precio fuera mayor, y los segundos, lo contrario. El mecanismo para vigilar la salida de café fue el certificado de origen y de reexportación con una entidad responsable de controlar la operación de cada país ante el Consejo Directivo. También quedó aprobado un régimen de exoneraciones. Pese a las dificultades de llegar a un acuerdo en la negociación, se pudo definir una cuota anual para 1963 y los años posteriores.

El cumplimiento de la cuota anual entre 1963 y 1968 no se cumplió en la práctica y se sobrepasó, entre otras razones, porque reposaban en la buena voluntad de los países signatarios y las penalidades del convenio eran muy débiles. El resultado fue que se beneficiaron los países centroamericanos y africanos con un aumento de sus exportaciones y sus ingresos. Por el contrario, en el agregado, los ingresos de los países exportadores disminuyeron en un 5 %.

En el segundo semestre de 1965 se hizo una revisión de las cuotas con la perspectiva de bajar las de Brasil y Colombia (los mayores productores), dado que los exportadores pequeños habían crecido más. Esto generó una gran tensión, evidenciando en la práctica la fragilidad del acuerdo y la imposibilidad de frenar el crecimiento de la producción mundial. Finalmente, no se aceptó la solicitud. Otro tema polémico fue el de los ajustes de cuotas en función de los precios de las distintas calidades aplicando el principio de selectividad, con cuatro categorías de café (brasileros, colombianos, otros suaves y robustas). Los países africanos abogaban por una mayor cuota, consistente con la mayor demanda de café robusta, dado que la industria de café soluble estaba creciendo dinámicamente.

En el acuerdo negociado en 1968 se incluyó el principio de selectividad y se creó el Fondo de Diversificación para financiar proyectos productivos alternativos en los países productores y evitar así la sobreproducción de café. Sin embargo, este tuvo poco éxito, y funcionó solo entre 1970 y 1973, cuando se liquidó.

En 1971 una devaluación del dólar frente al resto de monedas generó una demanda de subida de los precios de referencia en el acuerdo por parte de los países productores, la cual fue rechazada por parte de los países consumidores, liderados por Estados Unidos y Canadá. Así, el acuerdo entró en crisis, lo que llevó a los

principales países productores a organizar de nuevo un pacto de productores para manejar el mercado de manera unilateral.

Ese pacto se concretó en la creación del Grupo de Bogotá, conformado por Brasil, Colombia y Costa de Marfil. Más adelante se unirían países centroamericanos y africanos, y se cambiaría su denominación a Grupo de Ginebra. Las medidas tomadas por el grupo fueron variadas, incluyendo la creación de una empresa comercial multinacional, cuotas de exportación con retención, compras de café entre países productores e intervención en las bolsas de futuros. Las acciones emprendidas por el Grupo de Ginebra tuvieron éxito en subir el precio del café entre 1971 y 1973. Sin embargo, el sacrificio fue mayor para Brasil, Colombia y Costa de Marfil, mientras que otros países miembros incumplieron. A finales de 1973, sin convenio con cláusulas económicas, organizaron un nuevo esquema de retención de cinco millones de sacos, que se mantuvo hasta el primer trimestre de 1975. De nuevo, los únicos que habían cumplido eran Brasil y Colombia, mientras que el precio seguía descendiendo, reflejo del incumplimiento de los demás países productores. Así, este nuevo pacto había fracasado algunos meses antes de las grandes heladas de los cafetales brasileiros, las cuales habrían de producir el mayor daño a su producción, lo que provocaría los mayores precios del café en su historia.

Las dificultades entre países productores y consumidores, los primeros defendiendo sus acciones unilaterales de retención de café para hacer subir el precio como reacción a la negativa de los segundos a ajustar apropiadamente los precios de referencia para fijar las cuotas a causa de la devaluación del dólar, llevó a que el convenio internacional de café firmado en 1968 solo mantuviera a la OIC como foro de diálogo y centro de recolección y difusión de estadísticas.

Es agri dulce el balance del convenio de cuotas para regular el precio del café en el mercado internacional con participación de países productores y consumidores, y de los acuerdos unilaterales entre productores para controlar la oferta con el mismo fin. En el corto plazo, lograron el objetivo de mantener el precio, pero este se erosionó rápidamente por la dificultad de controlar el cumplimiento de las cuotas por parte de los países pequeños exportadores de café y la existencia de un mercado paralelo de países consumidores no miembros. En últimas, el objetivo de controlar la producción y estimular la diversificación tampoco se pudo alcanzar.

REFERENCIA

Junguito, Roberto; Pizano, Diego (1993). *El comercio exterior y la política internacional del café*, Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo,

EPISODIO 70

Fedegán: primeros años de vida institucional

Juan José Perfetti del Corral

Según Adelaida Sourdis Nájera, la primera organización gremial exclusivamente dedicada a la actividad ganadera fue la Federación de Ganaderos de Bolívar, la cual fue creada en 1932. A esta le siguieron otras iniciativas gremiales del sector ganadero, como la Asociación Colombiana de Ganaderos y la primera Federación Nacional de Ganaderos, las cuales, por diversas razones, terminaron desapareciendo.

Como lo relata Sourdis, en el año 1963, en desarrollo del IX Congreso Nacional de Ganaderos se creó “la actual Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán), decisión que se protocolizó el 13 de diciembre de dicho año”. Con esta nueva organización gremial se esperaba darle “respuesta a la vigente necesidad de reunir a las distintas agrupaciones de ganaderos en una entidad fuerte y vigorosa que propiciara el desarrollo del sector pecuario y promoviera las exportaciones”.

Fedegán se creó “como el organismo que representa a todo el gremio ganadero nacional”, cuyo objeto principal es “el fomento y el fortalecimiento de la industria” para mejorar la dieta del pueblo colombiano, racionalizar el mercado interno e incrementar, fomentar y diversificar las exportaciones, como fuente de divisas para el desarrollo del país. Como miembros de la Federación podían ser los “ganaderos individuales, las instituciones, grupos y asociaciones ganaderas de ganado mayor, menor y equino, existentes o por crearse”. La Federación se instituyó como una organización gremial sin ánimo de lucro, sujeta al derecho privado.

En lo que sigue de este episodio, se presentan las principales ejecutorias de Fedegán durante los años sesenta y setenta del siglo XX, de acuerdo con lo expuesto en el libro de la señora Sourdis.

Las primeras tareas que debieron emprender las directivas de la recién creada Fedegán, además de asegurar los recursos financieros para su operación, fue “darle a la Federación una estructura sólida y eficiente”, fundamentada en la creación de comités departamentales y en el aumento del número de afiliados. A finales de los años sesenta se informaba que la nueva organización gremial contaba con 87 comités seccionales, 33.000 afiliados, 35 almacenes de insumos y drogas veterinarias, algunas plantas de sales mineralizadas y un grupo de 25 profesionales veterinarios que prestaban apoyo técnico a los afiliados del gremio.

En desarrollo de su objeto social y con el propósito de impulsar al sector ganadero colombiano, durante los años sesenta y setenta Fedegán puso en marcha una serie de programas y servicios en beneficio del bienestar de los productores de ganado, y con el propósito primordial de promover el desarrollo productivo de los negocios ganaderos. Entre dichos programas y servicios estaban la formación técnica, los almacenes de insumo, la producción de sales mineralizadas, la red de comunicaciones y la asistencia técnica pecuaria. A continuación, se presentan las principales características y desarrollos de estos programas y servicios.

A mitad de los años sesenta, el avance en materia tecnológica por parte de los productores del campo y especialmente de los ganaderos era muy limitado. Se trataba de un “gremio donde la mayoría trabajaba aún con métodos y procedimientos arcaicos”, y en donde prevalecía, en materia técnica, “el empirismo y la falta de conocimiento”. Ante esta situación y la necesidad imperiosa de que la ganadería diera un salto hacia la modernidad, las directivas de Fedegán se pusieron en la tarea de impulsar la formación técnica de los administradores de las fincas y las empresas ganaderas, los propietarios o gerentes de dichas fincas o empresas, y los industriales de la carne.

El programa de formación técnica tuvo como propósito la capacitación del recurso humano en diversas áreas, entre las que se encontraban: el manejo y la administración de los negocios rurales, la economía y las finanzas de la producción ganadera, y los aspectos técnicos del desarrollo de la ganadería, como fueron los relacionados con la alimentación y nutrición animal, el manejo de pastos, los principios zootécnicos de los negocios ganaderos y las técnicas sobre la industria cárnica y de leche.

Este programa se complementó con la realización de seminarios especializados, con la ejecución de un convenio entre Fedegán y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para la capacitación en la administración de empresas ganaderas y con la realización de encuentros temáticos semanales en las instalaciones del gremio en la ciudad de Bogotá. En 1974, y muy seguramente como respuesta a la expedición de

la Ley 5 de 1973, Fedegán instituyó el programa de asistencia técnica pecuaria, con el cual se quería prestarles a los ganaderos “el servicio de asesoría” en la formulación de créditos, su manejo y utilización, y el control y seguimiento de las inversiones y los créditos.

Otro de los programas emprendidos por Fedegán en sus primeros años de labores fue el de la venta de drogas e insumos agropecuarios en almacenes especializados del gremio. Con esta iniciativa se buscaba llevarle a sus afiliados, en las propias zonas de producción ganadera, los elementos e instrumentos que requerían para el desarrollo de sus actividades productivas. Adicionalmente, con ello se pretendía la reducción de los costos de producción, facilitando el acceso y la adquisición de estos elementos esenciales para el desarrollo y la modernización del sector ganadero del país. El programa de la red de almacenes se inició en el año 1969 con la operación de 35 almacenes. En 1972 ya se contaba con 46 almacenes o puntos de venta.

De la mano del programa de insumos ganaderos se adelantó la puesta en marcha de las plantas de sales mineralizadas para la alimentación y nutrición del ganado vacuno. Esta fue una efectiva respuesta que las directivas de Fedegán le dieron a la problemática que enfrentaba la ganadería colombiana por “la deficiencia de minerales en los pastos de los principales centros ganaderos del país, lo que repercutía negativamente en los rendimientos del sector”. Adicionalmente, se tenían problemas en el mercado de la sal y en el acceso a este vital complemento alimentario y nutricional del ganado vacuno.

Para el desarrollo de las plantas de sales mineralizadas, el gremio ganadero contó con la asesoría de la entidad suiza denominada Centro Internacional de Investigaciones en Nutrición Animal (Crina) y la cual también prestaba asesorías a otros países latinoamericanos. En desarrollo del convenio se realizaron los análisis de la composición de los pastos de las diferentes regiones ganaderas del país, lo que condujo a la prescripción de las diversas fórmulas de sales adecuadas a las condiciones del sector y a la recomendación de las maquinarias y equipos con los cuales debían montarse las correspondientes plantas industriales.

En 1968, “se instaló la primera planta de sales mineralizadas en Bogotá”, la cual inició operaciones con la producción y venta de dos tipos de fórmula de sal, una para cría y otra para ceba. Más adelante se “montaron plantas en Barranquilla, Villavicencio y Medellín”. De esta forma, Fedegán se “convirtió en la principal proveedora de sales mineralizadas en el país”. En los años siguientes aumentó el número de plantas y se amplió la oferta de fórmulas de sales mineralizadas, al punto que se “ofrecía, a solicitud del interesado, mezclas específicas con fórmulas medicadas para

regiones ganaderas con situaciones especiales de deficiencias o toxicidad”. Uno de los beneficios que tuvo la implementación generalizada en las prácticas ganaderas del uso de las sales mineralizadas fue, por ejemplo, el caso de “algunas fincas del Llano que habían aumentado la natalidad después de la mineralización en aproximadamente un 30 %”.

Otro programa de Fedegán y el cual, en su momento, tuvo una gran repercusión, fue la red de radioteléfonos, la cual inició operaciones en el año 1969 con la inauguración de la primera fase en la ciudad de Barranquilla, en donde se entregaron los primeros 25 radioteléfonos. En sus inicios, los ganaderos beneficiados “podían comunicarse desde sus casas o desde cualquier lugar del país con sus haciendas” para hacer un seguimiento de las actividades adelantadas y los hechos o sucesos acontecidos en las zonas ganaderas en diversos aspectos. La ampliación de la red siguió con la entrada de otros 25 radioteléfonos que cubría otros departamentos de la costa Atlántica.

Al mismo tiempo, avanzaban los planes para instalar “una gran central en la Sabana de Bogotá que cubriría a varias regiones del país” y la cual “contaría con 250 líneas o radioteléfonos”. De esta forma se estarían cubriendo la sabana de Bogotá, la hoya del Magdalena Medio y los departamentos de Boyacá, Santander, Llanos Orientales y Caquetá. Por otra parte, en el departamento de Antioquia se amplió la red a 74 radioteléfonos y se hacían gestiones para que se “cubriera el área ganadera de Urabá y parte del Chocó”.

En los años siguientes, tanto el número de líneas y radioteléfonos aumentó de manera importante, de la mano de la ampliación de la cobertura geográfica. Según Sourdis, “estos servicios cubrieron cerca del 75 % de la población ganadera del país y constituyeron la red de radiocomunicaciones más extensas del país y de América Latina”. En 1974 el sistema nacional recibía un promedio de 9.500 llamadas mensuales y las centrales de comunicación funcionaban todo el año, las 24 horas del día.

La red terminó sirviendo no solo para el manejo de la actividad ganadera de las fincas, sino que fue útil para otros asuntos, como los comunales y de seguridad, pues a través de los equipos de comunicación se pudieron salvar vidas mediante el apoyo brindado en eventos de emergencias médicas y calamidades naturales. La red también ayudó a evitar secuestros y actos de abigeato y cuatrерismo. Igualmente, fue de gran apoyo en la gestión administrativa y comercial de los negocios de las fincas, pues les permitía a los ganaderos acceder a información sobre la situación y evolución de los precios del ganado, los mercados ganaderos y las condiciones meteorológicas y de transporte.

En consecuencia, durante los primeros años de vida institucional de Fedegán, el gremio avanzó en su consolidación a través de la prestación de este conjunto de servicios, los cuales se ajustaban a las necesidades propias de los productores de ganado y de sus negocios. Gracias a estos logros, la ganadería colombiana estuvo mejor dotada para enfrentar tanto los retos que le significaba su modernización como las dificultades y oportunidades propias del proceso del desarrollo productivo.

REFERENCIA

Sourdis, Adelaida (2013). *No nacimos ayer: institucionalidad ganadera (1900-1990)*, Bogotá: Fedegán, FNG.

EPISODIO 71

Adams y el crédito supervisado del Incora

Enrique López Enciso

En un texto corto Junguito (2018) recordaba que a finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta se fortaleció la provisión de crédito agropecuario por instrumentos como la Ley 26 de 1959 y el crédito supervisado del Incora para los beneficiarios de la reforma agraria. A este se añadió en 1966 la creación del Fondo Financiero Agrario (FFA), manejado como mecanismo de crédito de fomento por el Banco de la República.

De otro lado, en los años cincuenta se habían creado nuevos bancos de fomento, varios de ellos con vocación agropecuaria, como el Banco Cafetero en 1953, propiedad del Fondo Nacional del Café, y en 1956 el Ganadero, que pertenecía a la Caja de Crédito Agrario, a los fondos ganaderos que funcionaban en los departamentos y a otros accionistas privados. De hecho, el antecedente de ese tipo de banca pública especializada en crédito agrícola era la Caja Agraria, fundada en 1931 con la misión de atender a los pequeños productores del campo, utilizando para ello la asignación de cupos de emisión del Banco de la República. Para los años cincuenta la entidad se había convertido en el banco más importante del país por su presencia física en una gran cantidad de municipios y el crédito que otorgaba, una hegemonía que perduró por mucho tiempo.

Inicialmente, las fuentes de los recursos del FFA fueron los fondos del encaje marginal y más tarde, de la inversión forzosa que, en cuantía equivalente al 6% del valor de su cartera, debían hacer los bancos comerciales en bonos de fomento agrario emitidos por el Banco de la República. Estos se vendían en el mercado para financiar las operaciones de fomento. El redescuento a partir de los fondos permitía un mejor funcionamiento del crédito de fomento.

Los programas de crédito supervisado fueron un mecanismo muy utilizado para llegar a los pequeños productores. Este tipo de crédito estaba compuesto de tres elementos: 1) el crédito mismo, 2) supervisión y planeamiento de la finca y 3) la educación y el entrenamiento que el prestatario recibía gracias al programa.

A comienzos de los años sesenta existieron varios proyectos en los cuales se otorgaba crédito supervisado. El Servicio Técnico Agrícola Colombo-Americano (Staca) en 1960 tuvo un proyecto piloto en el cual incluyó a 50.000 agricultores. La Caja Agraria inició un proyecto de crédito supervisado en 1959 que alcanzó a llegar a seis zonas del país ubicadas en los departamentos de Boyacá, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander y Santander. En 1961 el programa concedió crédito a 185 campesinos que producían en esas áreas y después comenzó a reducirse. Esta iniciativa continuó, pero limitada a los proyectos de parcelación de la Caja Agraria o a la ganadería. Otro programa importante era el del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el del fondo rotatorio de crédito creado por la Federación de Cafeteros. Para financiar el proyecto el BID aprobó un préstamo de 7 millones de dólares, el cual fue administrado por la Federación. Con cargo al proyecto se otorgaban tres tipos de crédito: básico, orientado y supervisado. En agosto de 1955 había 946 prestatarios adscritos a este programa (Adams *et al.*, 1966).

El programa de crédito supervisado del Incora era el más extenso de todos. La entidad otorgaba crédito como parte de su mandato. Sus programas de crédito supervisado comenzaron en 1963. El estudio de evaluación de Dale Adams y sus colegas encuentra que el programa quería llegar a 7.000 agricultores y había arrancado con un préstamo inicial de la AID al Incora por 10 millones de dólares.

Los primeros préstamos se hicieron a comienzos de 1964 en las áreas donde habían estado los programas de crédito supervisado de Staca y la Caja Agraria. Al finalizar 1965 el Incora había abierto 82 zonas para prestar servicios de crédito supervisado a cerca de 8.000 familias y contratado más de 350 funcionarios entre supervisores, jefes de zona y administradores para ejecutar el programa. El Incora solicitó en 1965 una ampliación del préstamo de la AID, que llevaba los fondos disponibles hasta 30 millones de dólares.

El estudio de Adams y sus colegas hacía parte de la evaluación para otorgar esos recursos. En él se comparan los resultados sobre ciertos indicadores de los beneficiarios del crédito con los que obtiene una población que no lo recibía. Era el primer estudio que hacía la AID sobre los programas de crédito supervisado que se popularizaron como un instrumento indispensable para los países que estaban en ese momento en procesos de reforma agraria.

En el estudio se tenía una percepción favorable sobre el programa de crédito supervisado del Incora, estaba bien administrado y los usuarios estaban satisfechos

por los servicios que estaban recibiendo de la entidad. Se observaba que en varios indicadores económicos se sentía el efecto del crédito. Crecía la utilización de mano de obra, aumentaban la producción y los rendimientos por la utilización de mejor tecnología. Muchos de los beneficiados compraban más tierra y/o ganado. La orientación que se les daba hacia énfasis en la comercialización de la producción.

La preocupación estaba en la ambigüedad sobre las prioridades de los objetivos generales que tenía el programa. Al respecto, se definieron tres objetivos. El primero de ellos, contemplado explícitamente en el contrato entre la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y el Incora, era ayudar a elevar, con la ayuda del crédito, el nivel de vida de un grupo de familias campesinas. El segundo correspondía al impulso al desarrollo de cultivos específicos, que tuvieran una producción inferior a la demanda interna y/o contaran con posibilidades de exportación. La tercera meta acordaba que el crédito supervisado fuera una herramienta complementaria a otras actividades propias de la reforma agraria, como la parcelación.

El asunto era que los recursos eran limitados y no había dinero suficiente para alcanzar todos los objetivos. Era necesario priorizar, y los autores de la evaluación consideraban que debía darse mayor peso a las realizaciones del crédito supervisado, trabajando en colaboración con los programas de parcelación. La necesidad más apremiante de Colombia era aumentar la tierra disponible para la población rural pobre. La mezcla del crédito supervisado con tierra adicional “obtendría mejores resultados para un mayor número de productores”.

Según una estadística de la AID que reporta Tinnermeir (1973), a finales de los años sesenta había más de 4.000 oficinas de diferente tipo que otorgaban crédito a la agricultura. Tres cuartas partes de esas oficinas pertenecían a la banca comercial. La Caja Agraria tenía 600 oficinas, mientras que el Incora tenía 230 oficinas regionales que otorgaban crédito, una cifra considerable. El Banco Cafetero era dueño de 175 sucursales y el Ganadero más de 80 sucursales y oficinas.

Según la misma fuente, la mayoría del crédito para la agricultura que pasaba por los bancos comerciales se redescataba en el Banco de la República. Por el FFA se redescataban el 65% de los créditos hechos por los bancos para los productos agrícolas, de acuerdo con los lineamientos de la Junta Monetaria que seguía los planes de fomento del Ministerio de Agricultura.

En realidad, pocos pequeños productores calificaban para esos créditos. De ahí que el Banco Cafetero, en menor medida el Incora con su crédito supervisado y, en especial, la Caja Agraria con su crédito regular fueron la principal fuente de este para los pequeños productores. El primero, prestó en 1971 a 42 mil productores cafeteros, la mayoría pequeños. En ese año la Caja otorgaba más del 51% de los créditos nuevos para la agricultura y el 80% de los otorgados a los pequeños

productores. Además, la Caja Agraria, junto con otros bancos oficiales, como el Banco Central Hipotecario (BCH) y el Banco Popular, tuvo acceso a líneas específicas de redescuento y a normas diferenciales de encajes e inversiones forzosas.

La idea de asociar el crédito con la asistencia técnica de los programas de crédito supervisado está relacionada con el cambio en la forma como se canalizaban recursos de crédito hacia la agricultura en los años setenta. En primer lugar, la Ley 5 de 1973 convirtió el FFA en el Fondo Financiero Agropecuario (FFAP), para lo cual ordenó que los bancos comerciales debían invertir mínimo el 15% y máximo el 25% de sus colocaciones en títulos de fomento agropecuario, con cuyo producto el FFAP financiaba actividades agrícolas y pecuarias a corto, mediano y largo plazos. De esa forma, se transformó el sistema de la Ley 26 a partir de un mecanismo análogo al del Fondo Financiero Agrario, con un sistema muy elaborado de inversiones forzosas. La ley también estableció que uno de los requisitos para acceder al redescuento de los préstamos de fomento era la asistencia técnica y el control de inversiones por las entidades y en las condiciones determinadas por ella.

Por otro lado, en el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) se aprendió de la experiencia del crédito supervisado y desde 1977 se vinculó el crédito orientado a los campesinos con la asistencia técnica para garantizar la adopción de tecnología. En el DRI se concebía el crédito como un instrumento de fomento que requería planificación y asistencia técnica. La atención se centraba en la planificación de las fincas de los usuarios, en los topes patrimoniales, garantías exigidas y cupos de crédito, definidos estos dentro de los planes de producción del distrito DRI respectivo. Se entendía que la financiación cubría un alto porcentaje de los costos de producción en condiciones favorables de intereses, plazos adecuados, garantías y asistencia técnica. En la práctica era la Caja Agraria, entidad encargada de este componente del programa, la que aplicaba las normas y procedimientos de los créditos.

No deja de ser una curiosidad que Dale Adams *et al.* (1984) escribieron años después un libro muy crítico acerca del crédito barato y sus efectos en el desarrollo rural, con el cual desafió muchas de las creencias dominantes. Las intervenciones de todo tipo que hacían los gobiernos (subsidios, crédito dirigido, entre otras) llevaron al escaso desarrollo de los mecanismos de mercado, de las instituciones financieras, la agricultura y la economía rural. El caso de Colombia es uno de los ejemplos que tiene Adams para ilustrar su punto. En su capítulo, "Illusion and Reality in Allocating Agricultural Credit: The Example of Colombia", argumenta que el crédito barato que se concedió a la agricultura en los años setenta, con unas políticas que fijaban la tasa de interés por debajo del equilibrio, llevó a un exceso de demanda. Frente a esa situación las dos instituciones responsables de lo que Adams denomina

el crédito institucional (FFAP y Caja Agraria) definieron mecanismos de racionamiento para otorgar los préstamos que al parecer no funcionaban bien. Adams sostiene que el crédito no estaba llegando a donde se necesitaba y su otorgamiento tenía asociadas unas rigideces en el uso de tecnología y de los productos que calificaban para recibirlo. Además, se dirigía subsidiado hacia los grandes productores.

REFERENCIAS

- Adams, Dale; Peña, Rodrigo; Giles, Antonio (1966). “El crédito supervisado en la reforma agraria. Un estudio evaluativo”, Bogotá: IICA, CIRA.
- Adams, Dale; Graham, Douglas; Von Rischke, J. D. (1984). *Undermining Rural Development with Cheap Credit*, Londres: Routledge.
- Hernández, Antonio; Jaramillo, Juliana (2017). “La Junta Monetaria y el Banco de la República”, en José Darío Uribe Escobar (ed.), *Historia del Banco de la República, 1923-2015*, Bogotá: Banco de la República.
- Junguito, Roberto (2018). “El crédito a la agricultura”, *La República*, 20 de julio.
- Tinnermeir, Ronald (1973). “Small Farmer Credit Activities of the Colombian Agricultural Bank”, en *Small Farmer Credit in Colombia: AID Spring Review of Small Farmer Credit*.

EPISODIO 72

Atkinson y la productividad de la agricultura hacia 1970

Enrique López Enciso

En 1969 se publicó el primer informe de una investigación dirigida por L. Jay Atkinson del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), elaborado en cooperación con el Ministerio de Agricultura y el Departamento de Planeación de Colombia (Atkinson, 1969). La investigación hacía parte de un esfuerzo por conocer la agricultura de los países en desarrollo por parte de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), encomendado a la USDA. La primera fase era una comparación de la agricultura en 26 países en desarrollo. Colombia era parte de la segunda fase, en la cual se hacían estudios de caso de la relación específica entre los factores y los procesos de cambio de la producción en la agricultura.

De esa forma, en el informe se describen los cambios para Colombia de la producción de la agricultura para el período 1948-1968 y con un énfasis en la tecnología. Para construir y homogeneizar la información estadística utilizada en el análisis, fue necesario el concurso de varias entidades públicas. El resultado final fue una base de datos histórica muy completa y bien trabajada técnicamente con información de producción, área cultivada y rendimientos para los cultivos, así como de producción de la ganadería y productos de esta última. Para los, llamados por Atkinson, cultivos mayores, la información cubre el período 1948-1968, mientras que para los cultivos menores y la ganadería las series disponibles son las de 1950 a 1967.

Las estadísticas fueron utilizadas posteriormente por académicos, investigadores y agencias públicas nacionales e internacionales para realizar análisis y diagnósticos acerca de esa actividad productiva. Fueron parte de la base estadística, por ejemplo,

de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1989) y de muchos otros estudios. El año siguiente se divulgó un trabajo más amplio de Atkinson (1970), que incorporó buena parte del anterior, y en el cual se refinó el cálculo de la productividad sectorial y se analizaron los precios relativos.

En términos generales, de acuerdo con Atkinson y sus colaboradores, la producción de la agricultura en Colombia creció de forma continua a una tasa promedio del 3,3% desde 1950, ligeramente superior al crecimiento poblacional, con el resultado final de una producción per cápita estable. Sin embargo, la expansión de la agricultura fue menos rápida que la industrial, un resultado que se atribuyó a las políticas de industrialización que traían consigo un menor apoyo a la agricultura, así como a la desaceleración de la demanda per cápita por los productos de esta última. A pesar del menor crecimiento relativo de la agricultura, esta no se convirtió en cuello de botella para el desarrollo industrial: los precios de la agricultura no fueron más altos que los precios industriales, pero no fueron tan bajos para desincentivar la producción sectorial.

Hay que agregar que el impulso de la industria se estaba disipando en los años sesenta, por cuenta de las restricciones a las importaciones, que encarecieron las materias primas. En contraste, la agricultura crecía sostenidamente desde el comienzo de la serie. Aun así, la participación de la agricultura en el PIB se redujo del 40% en 1950 al 30,9% en 1967, al tiempo que la industria pasó del 13,9% al 17,5% en esos mismos años.

La expansión continua de la agricultura, que se observa desde 1950, involucraba cambios irregulares en la ganadería y en las cosechas. La producción pecuaria, en particular, se estancó entre 1950 y 1955. No se trató del comportamiento normal de retención dentro del ciclo ganadero, en el cual los ganaderos buscan reconstituir su hato. Para el caso colombiano, se mezcló la reducción del sacrificio con la disminución del número de animales, como consecuencia de problemas en el orden público en las áreas rurales. El escenario social cambió desde 1955, con lo cual se pudieron recuperar la ganadería y sus productos. En la producción agrícola también hay una reducción de la producción entre 1955-1957, pero en los demás años hay crecimiento.

Como en muchos otros países en desarrollo, en Colombia la migración rural a las ciudades fue importante: era un resultado esperado de los procesos de industrialización. La diferencia fue la violencia en el campo que se vivió en los años cuarenta y cincuenta, y que aceleró esa transformación. Muchos campesinos buscaron protección en las ciudades de la violencia que asolaba el campo. Asimismo, las diferencias salariales y mejores condiciones de vida favorecieron la migración. En ese contexto, en 1966 la población rural en centros poblados de menos de 1.500 habitantes era menor al 50%, cuando en 1950 era del 62%.

Atkinson encontró, asimismo, que la situación nutricional era relativamente aceptable, en la medida en que el incremento de la producción de alimentos para el consumo interno fue similar al del total de la agricultura, con el resultado de una oferta de alimentos per cápita estable. Sin embargo, el consumo de calorías era reducido y el consumo promedio de proteína animal se encontraba muy por debajo de las recomendaciones estándar. Los grupos poblacionales que estaban en peores condiciones eran las familias rurales y las urbanas de bajos ingresos, las cuales tenían un consumo menor al promedio. Con un ingreso real que creció poco en esos años, no se modificó la demanda per cápita por alimentos y otros productos agrícolas.

Para el análisis, los diferentes tipos de cultivos que componen la agricultura fueron clasificados en los siguientes grupos: 1) café; 2) tradicionales (plátano, caña panelera, yuca y frijol); 3) mixtos (maíz, papa, tabaco y trigo); 4) plantación (banano y cacao con limitada producción) —en ese entonces la palma africana era incipiente—; 5) mecanizados (algodón, arroz y caña de azúcar) y otros mecanizados (ajonjolí, soya, sorgo y cebada).

Con esa tipificación Atkinson quería capturar uno de los rasgos fundamentales de la agricultura colombiana, “su diversidad casi legendaria y desconcertante. En cierta forma, en Colombia se combinan los aspectos físicos de California, Texas y la región de los Apalaches, con un área (de cultivo) cercana a la de esas regiones”. Diferenciando la producción agrícola de esa manera se podía estudiar, en primer lugar, la producción y, posteriormente, la productividad para cada tipo de cultivo, sin mezclar dinámicas disímiles, con el fin de entender mejor el comportamiento de una agricultura que Atkinson definía como dual, en la cual se combinaba la producción por medio de prácticas tradicionales y modernas.

En efecto, en la mayor parte de los grupos de productos había pequeños productores que cultivaban con una tecnología tradicional y competían con la producción comercial a gran escala hecha a partir de diferentes grados de mecanización y utilización de tecnologías modernas.

El café era producido en su mayor parte con técnicas tradicionales, aunque se notaba la diferencia en rendimientos cuando se usaban prácticas modernas. El uso de estas últimas no necesariamente estaba atado al tamaño del cultivo. Por su importancia para la economía nacional, el cultivo del grano fue tratado separadamente en los informes de Atkinson; al fin y al cabo, era el que mayor peso tenía en el valor de la producción sectorial, competía con el maíz por ser el más extendido en área cultivada y ocupaba el primer puesto de las exportaciones colombianas. La producción se había expandido de manera importante en 1957-1958 como consecuencia de los altos precios internacionales. Una vez estos se contrajeron, el crecimiento pasó a ser más moderado.

En el grupo de los cultivos tradicionales se cultivaba, sobre todo, a mano o con pocos animales de labranza, y con muy escasos insumos modernos y, además, en pequeñas parcelas. Este tipo de producción coexistía con algunos núcleos de cultivos modernos, como en el caso de la caña panelera. Las estadísticas mostraban una muy moderada expansión en el área cultivada en ese tipo de productos, con una producción estable y baja productividad en el periodo estudiado.

El tercer grupo, mixtos, era el que tenía el mayor número de hectáreas cultivadas, pero una expansión moderada. La producción se hacía con una heterogeneidad tecnológica muy marcada, donde en los cultivos modernos se utilizaban semillas mejoradas, fertilizantes y químicos para el control de plagas, malas hierbas y enfermedades. El maíz es el mejor ejemplo porque era principalmente un cultivo de subsistencia que se hacía en casi todo el país, pero en algunas extensas explotaciones se hacía con tecnología moderna. Este tipo de cultivos se benefició del gasto estatal que se destinó a la investigación y desarrollo.

El área cultivada en banano, el más importante dentro de los cultivos de plantación, había aumentado de 40.000 hectáreas a 58.000 en veinte años. Esa expansión se debía a las nuevas plantaciones de Urabá, que habían surgido después del declive de la producción en la zona del sur de Santa Marta. El banano se producía en su mayor parte en pequeñas unidades para el consumo local y una pequeña proporción se destinaba a las exportaciones. Esa última producción, que era más moderna, se hacía en algunas pocas plantaciones y sufría de problemas estructurales de productividad asociados a las plagas que de manera recurrente afectaban a los cultivos.

En el grupo de los mecanizados estaban los desarrollos más importantes de la agricultura en esas dos décadas. Productores comerciales utilizaban tractores y otros insumos no tradicionales y estaban cosechando algodón, arroz y caña de azúcar (entre los cultivos más importantes), pero también ajonjolí, soya, sorgo y cebada. En el caso de los tres primeros el patrón de rendimientos tenía relación con el tamaño del predio y aquellos eran mayores en los cultivos más grandes. Este era el despegue de la agricultura comercial, con la ampliación de la producción en los cultivos más importantes, que llegó a una tasa del 50 % en los veinte años considerados.

Sin embargo, a pesar de la dinámica de los cultivos comerciales y de su efecto sobre toda la actividad, para Atkinson la mayor parte del crecimiento de la producción agrícola se atribuía a un incremento en el área cultivada. La mayor expansión de la producción de algodón, trigo y arroz se debía a un aumento en el área cultivada en grandes propiedades, con prácticas modernas y ganancias en productividad. En contraste, crecía poco la producción de los cultivos que se hacía en pequeñas propiedades con tecnología tradicional. El panorama era el de una agricultura que, aunque se estaba modernizando, tenía baja productividad.

En cuanto al sector pecuario (ganadería y sus productos, según el informe), el principal hallazgo de Atkinson fue el crecimiento de esa producción por encima del aumento poblacional. Una expansión que se dio por una mayor oferta de leche, pollos y huevos. El arranque de la avicultura y de la producción de lácteos con tecnologías modernas era la novedad más importante que se observaba en esa actividad productiva.

La carne de res era la que más se consumía en el país. Se producía en haciendas que ocupaban tres cuartos de la tierra de la agricultura, incluso en áreas potencialmente productivas para los cultivos, y coexistían con otras menos productivas y alejadas. El nivel de tecnología era generalmente bajo. Por otra parte, se contaba con una oferta limitada de carnes diferentes a la de res. Se habían comenzado a importar razas de cerdo de alto rendimiento y se hacía investigación para producir concentrados basados en cultivos locales, que abarataran el costo de alimentar a los lechones.

Atkinson incursionó en el cálculo de la Productividad Total de los Factores (PTF) para la agricultura colombiana. El ejercicio fue realizado para dos períodos (1950-1958 y 1958-1967), con poca diferencia en las ganancias de productividad: 1,6% por año en el primer período y 1,7% en el segundo, aunque representaron unas ganancias altas, si se comparan con otros países, incluso desarrollados. Con ese estimativo de la PTF se encontraba que el incremento de la producción de la agricultura entre 1950 y 1967 se debía en un 50% a un aumento en los factores productivos, incluida la tierra. El resto, el otro 50%, se debía al aumento de la PTF, lo cual significaría una mejor utilización de los factores.

Atkinson concluía que era difícil transformar la agricultura basada en la técnica tradicional, a una moderna empresarial que utilizara insumos modernos. Se debían resolver tres cosas para que eso fuera posible. La primera tarea era mecanizar las pequeñas unidades productivas rurales. La segunda, definir el papel de las prácticas que ahorran capital o trabajo en un país con escasez del primero y exceso del segundo. Y, finalmente, considerar la posibilidad de que una tecnología desarrollada en otros países no fuera transferible, lo que obligaba a esfuerzos locales.

Al respecto, en Colombia la preparación de los cultivos se hacía con herramientas manuales muy básicas, y con bueyes o tractores. Según información censal de 1960, de 1,2 millones de granjas, solo el 4% estaba mecanizada y 1% tenía tractores, con un promedio de dos tractores por propiedad. El 30% contaba con algún animal de trabajo y el 65% solo con el trabajo humano. Para Atkinson, en relación con el exceso de mano de obra y la escasez de capital en Colombia, la preocupación era si la mecanización desplazaba trabajadores, y la respuesta es que eso se daría solo si no pudiera ampliarse el área cultivada. Y en Colombia la mecanización se estaba dando con una expansión de esta última.

Por último, en el país había varios ejemplos de transferencia completa de tecnología, como era el caso del algodón, arroz de riego, soya, ajonjolí, sorgo, entre otros. También se desarrollaron localmente nuevas variedades y técnicas de producción. El peligro que detecta el informe era la no aplicación del paquete completo con fertilizantes y control de plagas, además de las semillas mejoradas. Era en lo que había que trabajar: la extensión, para poder incorporar los productores tradicionales a la agricultura moderna.

REFERENCIAS

- Atkinson, L. Jay (1969). "Changes in Agricultural Production and Technology in Colombia", *Foreign Agricultural Economic Report*, núm. 52, junio.
- Atkinson, L. Jay (1970). "Agricultural Productivity in Colombia", *Foreign Agricultural Economic Report*, núm. 66, octubre.

EPISODIO 73

Berry: el desarrollo del sector agropecuario en los sesenta

José Leibovich Goldenberg

El libro *The Development of the Agricultural Sector in Colombia into the 1960s* (el desarrollo del sector agropecuario colombiano en la década de los sesenta) fue editado por la Universidad del Rosario en 2017 a partir de los borradores originales que el profesor Berry había trabajado en el Economic Growth Center de la Universidad de Yale a finales de la década de 1960. Miguel Urrutia, en el prefacio, destaca lo valioso de los cálculos que hizo Berry de la distribución del ingreso rural a partir de la información del Censo Agropecuario de 1960, mostrando que la pobreza estaba concentrada en el sector rural y que, por tanto, la política pública debía enfocarse en lograr el incremento de la productividad de las unidades de producción agrícola pequeñas y medianas como el mejor camino para disminuir la pobreza extrema.

Estas ideas se concretaron en la década de los setenta con el Programa de Desarrollo Rural Integrado, en el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), el cual se diseñó para invertir recursos públicos en transferencia de tecnología, infraestructura rural y crédito en regiones con alta concentración de unidades de producción pequeñas y medianas. En la década de los sesenta muchos políticos creían que para incrementar la productividad en el campo esta solo se podía lograr en unidades de producción de gran tamaño intensivas en capital. El trabajo de Berry demostró que el empleo y la producción, mucha de ella volcada a los mercados internacionales, podía crecer con tecnología y otros insumos enfocados en las unidades de producción pequeñas y medianas. Berry también discutió la inevitable migración del campo a la ciudad como un mecanismo para garantizar un ingreso decente de

los migrantes, quienes se empleaban en los sectores industrial y de servicios y, por otro lado, al generar escasez relativa de mano de obra en el campo, dicha migración incrementaría los salarios rurales en términos reales.

La introducción del libro se inicia con la pregunta: ¿por qué la mayoría de los agricultores colombianos son pobres? Para el autor, la distribución inicial de la tierra es la principal causa: la mayoría de los campesinos sin tierra o con muy poca tierra, una fracción trabajaba para los grandes propietarios de tierra, la mayoría ausentistas con una baja relación capital/tierra. Los que sí tenían tierra estaban en fincas pequeñas ubicadas en las tierras menos fértiles y una topografía difícil, con vías y comunicaciones precarias. La segunda causa de la pobreza rural, después de la distribución inicial de la tierra, ha sido la falta de educación de la población rural. Se confirma un Estado sin capacidad de actuar en favor del desarrollo del campo colombiano.

Los esfuerzos de modernización con cambio tecnológico e infraestructura quedaron limitados hasta el período de la segunda postguerra mundial. La mecanización de la agricultura solo se dio en el 25-30 % del producto agrícola total en manos de grandes agricultores; en cambio, para la mayoría de los campesinos hubo pocas oportunidades de crecimiento por falta de información y limitado acceso a insumos mejorados. Por ello, desde entonces, se dio una baja demanda de mano de obra en la ruralidad con una agricultura de subsistencia y una migración a otras actividades en las ciudades. En el período entre 1940 y 1957 los salarios urbanos y rurales crecieron por una dinámica económica en las ciudades que absorbió migrantes de la ruralidad y generó escasez relativa de mano de obra en el campo.

Las políticas sectoriales de subsidiar crédito para adquirir maquinaria e insumos fueron aprovechadas por los medianos y grandes agricultores. En la década de los cincuenta solo el algodón y el azúcar usaron variedades mejoradas que aumentaron los rendimientos. Posteriormente, cebada, tabaco, arroz y maíz experimentaron similar proceso, con variedades híbridas y uso de fertilizantes químicos. Sin embargo, también se empezaron a observar serios problemas de erosión en algunas regiones, deforestación y excesiva irrigación sin rotación de cultivos, lo que ponía en evidencia la falta de expertos en tecnología y de educación de los agricultores.

Berry enmarca el desarrollo de la agricultura en Colombia en la teoría de Arthur Lewis: un sector tradicional con una productividad marginal del trabajo muy baja, y una transferencia del exceso de mano de obra al sector moderno de la economía, donde la productividad marginal es igual al salario.

En el capítulo 2, Berry presenta estimativos de crecimiento de la agricultura entre 1925 y 1967. En ese período el producto agrícola creció a una tasa promedio del 3 % anual y el producto per cápita lo hizo al 2 %. Sin embargo, el crecimiento promedio anual en el período 1950-1964 fue del 3,25 % frente al 2,95 % en el

período 1925-1950. Mientras que en el período 1935-1941 se observaron caídas del salario real agrícola, debido a la depresión general de la economía, en el período 1943-1963 los salarios reales se recuperaron, en medio de un proceso de cambio tecnológico con mecanización de algunas regiones del campo y migración laboral a las ciudades. La agricultura colombiana creció en la postguerra gracias a la expansión de todos los factores (tierra, trabajo y capital), sin mayor cambio tecnológico, investigación ni servicio de extensión, y con pocos avances en infraestructura. La expansión de la frontera agrícola fue característica del período y los aumentos de productividad estuvieron explicados, sobre todo, por la expansión de cultivos comerciales (azúcar, arroz, algodón, ajonjolí, cebada). La importación de maquinaria agrícola solo empezó a darse al final de la década de los treinta, llegando a un pico en la década de los cincuenta.

En el capítulo 3, Berry se concentra en el crecimiento de insumos específicos y su contribución al crecimiento del producto y el cambio en la distribución de ingresos. Antes de 1950, la mayor parte del crecimiento del producto agrícola provenía del aumento de la cantidad de tierra, trabajo y algunas formas de capital: la mecanización se expandió rápidamente entre 1946 y 1956 y el avance de nuevos cultivos en tierra tractorable en los valles del Cauca, Magdalena, Meta y la sabana de Bogotá. El crédito acompañó la expansión, sobre todo del algodón, el arroz, la cebada y el maíz. La mejoría del transporte por carretera (recomendación de la misión del Banco Mundial en 1949) contribuyó positivamente. La mecanización y el cambio tecnológico avanzaron en ese período. Gracias a la investigación, se dieron aumentos importantes en los rendimientos de algodón, tabaco, cebada y papa. Es el período de mayor inversión en la agricultura, explicado, en parte, por condiciones macro que permitieron el flujo de recursos hacia el campo, donde la inversión pública en vías contribuyó mejorando el flujo de comercio interno. Berry vuelve a insistir: si el país hubiera tenido una mayor igualdad en la distribución de la tierra, el desarrollo del sector habría sido mucho más dinámico.

El capítulo 4 se centra en el análisis microeconómico para entender la productividad del sector agrícola. Los primeros ejercicios mostraron una alta productividad del capital (máquinas y plantaciones), y una baja productividad de la tierra y de la mano de obra. Muchas de las ineficiencias de la agricultura colombiana estuvieron originadas en el sistema de tenencia de la tierra, con sus extremos de minifundio y latifundio, y débiles derechos de propiedad. Esta distribución determinó la eficiencia del trabajo y el capital sobre la tierra. El trabajo y las habilidades, muy mal distribuidos, llevaron a que la producción fuera menor a la potencial. La distribución del ingreso, riqueza y educación fueron muy desiguales entre agricultores de gran tamaño y minifundistas.

En el censo de 1960 se encontró que de 1,2 millones de fincas, el 40 % eran de menos de dos hectáreas, el 50 % de menos de tres, y había 800.000 unidades ocupadas sin títulos. Se encontró alrededor de 350.000 unidades que obtuvieron ingresos de otras fuentes, pues en una extensión de 0,5 hectáreas es imposible generar un ingreso de supervivencia. Adicional a lo anterior, se encontraron 100.000 familias sin tierra. En síntesis, en el censo de 1960 se encontró 7 % de la población rural sin tierra, 58 % con tierra insuficiente, 27,2 % con tierra para tener una explotación de tamaño familiar, 4,1 % agricultores medianos y 1,1 % agricultores de gran tamaño. La implicación más directa de la desigual distribución de la tierra es la desigual distribución del ingreso. Entre menor sea el grado de sustituibilidad entre tierra y trabajo, menor será el nivel de producción y mayor será la desigualdad del ingreso.

La relación trabajo/área cultivada es quince veces superior en las pequeñas explotaciones con respecto a las grandes. Asumiendo que la productividad marginal del trabajo es decreciente, el producto va a estar por debajo del potencial, y si se supone una calidad de la tierra constante, la producción por área cultivada cae en un 50-60 % entre las pequeñas y las grandes unidades. Otros factores que influyen sobre la diferencia en rendimientos entre pequeños y grandes son: el tipo de cultivos y su rendimiento, el uso de capital, la calidad del trabajo, la tecnología y la calidad de la tierra. Entre más pequeña es la finca, mayor es la fracción dedicada a cultivos temporales, menor el porcentaje dedicado a pasturas y menor la fracción en bosques. En fincas grandes predomina el ganado con baja productividad y baja contratación de mano de obra.

Definitivamente, no existe el objetivo de maximizar ganancias en los grandes agricultores: la tierra no es para explotarla sino para que se valore, y así se neutraliza el impacto de la inflación, además da *status* y poder político; el costo de oportunidad de vivir en el campo es alto: los grandes terratenientes prefieren vivir en la ciudad y tener bajas ganancias; hay escasez de buenos administradores; no hay un mercado de arriendo de tierras de tal manera que se pudieran alquilar a empresarios que desarrollen proyectos productivos intensivos en tecnología y capital; existe miedo a alquilar la tierra por riesgo de una reforma agraria que la expropie.

La productividad puede terminar siendo similar, mayor o menor, entre grandes y pequeñas explotaciones, dependiendo de los productos que se cultiven: por ejemplo, en café, se encontraron productividades similares; en algodón, banano y azúcar, las productividades fueron superiores en los grandes; en los pequeños predominan cultivos como papa, tabaco, trigo, frijol, maíz y otros cultivos de pan coger con buenas productividades. En síntesis, no se pudo concluir que el tamaño sea la causa de las diferencias en productividad porque, en general, depende del tipo de producto que se cultive.

Con las cifras analizadas, Berry concluyó que: es notorio el uso intensivo de mano de obra en las unidades pequeñas; el uso de capital, en general, está representado en las plantaciones, poca maquinaria y escasos sistemas de riego; el uso de innovaciones tecnológicas puede llegar a representar el 20-50 % del valor del producto en las grandes unidades que sí son productivas; las unidades pequeñas tienen menor acceso a estas tecnologías por falta de educación y ausencia de servicio de extensión, por el monopolio de cultivos industriales en fincas medianas y grandes, por dificultad de acceso a crédito, sobre todo si no es propietario, por el cambio técnico, el cual se da por efecto demostración, por el escaso uso de semillas certificadas y fertilizantes adecuados, por la falta de mecanización debida a escasez de recursos y por la ausencia de buen sistema de información de precios.

El autor reitera que un sustancial aumento del producto se podría esperar con una redistribución de la tierra. La agricultura colombiana presenta dos grandes ineficiencias: 1) las grandes explotaciones subutilizan la tierra con ganadería extensiva; 2) las pequeñas explotaciones tienen gran dificultad de acceder a nuevas tecnologías.

El capítulo 5 analiza el arreglo institucional para el desarrollo de la agricultura. Berry plantea que la acción pública desde 1920 a 1960 fue lenta e insatisfactoria, reflejando el poco interés de la política pública en la población rural. El proceso de industrialización cegó el interés en el sector rural, el desarrollo agrícola y su población. Es una crítica abierta al modelo de industrialización inspirado en las ideas de la Cepal y a la visión de Lauchlin Currie, quien recomendó el modelo de crecimiento acelerado de las ciudades con la migración del campo a la ciudad.

En la década de los treinta se crearon entidades públicas, como la Caja Agraria (1931), y el gobierno de López Pumarejo promulgó la Ley 200 de 1936 de reversión de tierras al Estado no explotadas plenamente (durante diez años), y que las tierras trabajadas durante un tiempo mínimo deberían titularse a los trabajadores. Esto, como respuesta al malestar social existente en el campo colombiano después de eventos como la matanza de las bananeras, el alto desempleo, el bajo gasto público y la caída de los precios del café. Como reacción a la ley, los terratenientes expulsaron a los aparceros de sus tierras y la única actividad segura que mantuvieron fue la ganadería. En 1944, bajo el segundo gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo, se aprobó la Ley 100 que puso fin al conflicto entre colonos y terratenientes, determinando que a los colonos se les comprarían las mejoras de sus estancias al salir de ellas. Por otro lado, se mantuvo la figura de aparcería y se establecieron las reglas de juego de su existencia. En el mismo año se creó el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA), que posteriormente se convertiría en el Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema), para apoyar a los productores en la comercialización de

sus productos. En 1947 se refunda el Ministerio de Agricultura, el cual había sido creado por primera vez en 1913, pero que algunos años después se había fusionado con el Ministerio de Industria. Sin embargo, los ministros nombrados, en general, eran políticos, y su personal, de baja calificación, sin conocimiento y poco interés. El presupuesto del ministerio representó en estos años un 2-3 % del Presupuesto General de la Nación, una participación muy baja, comparado con el peso del sector en el producto nacional.

Berry llama la atención de la protuberante falta de servicios públicos, vías, educación, salud, extensión rural, entre los más acuciantes, en la ruralidad colombiana. La explicación que da el autor a esta situación es por la influencia de oligarquías urbanas, poseedoras de muchas tierras, pero que no viven en el campo y, por tanto, no les interesa el desarrollo rural. La violencia bipartidista por décadas fue el velo que ocultó los verdaderos problemas del campo colombiano. No hubo complementariedad entre las políticas nacionales y las acciones locales dirigidas desde las alcaldías y las gobernaciones. Estas entidades han padecido de bajos presupuestos y es notoria la baja tributación local. Fueron las juntas de acción comunal, organizaciones de la sociedad civil, las que reemplazaron de facto a los gobiernos territoriales en contribuir a la modernización del campo.

En el gobierno liberal de Lleras Camargo, como respuesta a la revolución Cubana, se promulgó la Ley 135, que creó el Incora, ente que se dedicó a comprar tierras y titularlas a campesinos, acompañados de proyectos de irrigación y otorgamiento de créditos. La política agropecuaria anterior no se mantuvo y viró en el siguiente gobierno conservador de Guillermo León Valencia, al estimular el crecimiento del sector jalonado por exportaciones provenientes sobre todo de agricultores de mayor tamaño de área sembrada y capital, y cuestionó la efectividad del Incora en aumentar la productividad del sector.

En esos años se crearon organizaciones gremiales de productores de algodón, arroz y cereales, como respuesta a la ausencia de políticas de Estado que apoyaran con asistencia técnica y crédito. Las juntas de acción comunal y las cooperativas rurales, por su parte, se dedicaron a construir caminos, vías y escuelas. En 1968 el país contaba con 13.500 juntas de acción comunal con 1,8 millones de afiliados.

El capítulo 6, analiza la evolución del bienestar de la población que vive de la agricultura. El balance que presenta Berry de las últimas cuatro décadas es de un crecimiento del ingreso per cápita en promedio de 2-3 % por año, como resultado, sobre todo, de cambios en precios relativos de algunos productos del agro y el fenómeno migratorio a las ciudades. Los más afortunados fueron los cafeteros, que experimentaron una subida importante de precios en el mercado internacional. Para el resto de los agricultores la mejoría fue intermitente. Por otro lado, en los últimos quince

años se observó un crecimiento del salario rural en términos reales, debido a la escasez relativa de mano de obra debido a la migración a las ciudades. El incremento de la productividad no fue una de las causas del aumento del ingreso per cápita por las razones expuestas más atrás: la ausencia de bienes públicos claves, como la asistencia técnica, innovaciones tecnológicas, crédito, distritos de riego.

El capítulo 7 estudia el caso exitoso del sector cafetero como exportador y generador de divisas para Colombia. Desde el siglo XIX el café demostró tener unas ventajas comparativas que se han mantenido a lo largo del tiempo basadas en tierra, mano de obra, inversiones en los cafetales, investigación y asistencia técnica financiada por los propios caficultores. El café alcanzó a representar entre el 60 % y el 85 % del valor de las exportaciones totales del país entre 1920 y 1960. El primer salto en producción se produjo entre 1880 y 1890, como respuesta a aumentos del precio en el mercado internacional. El segundo salto ocurrió en 1912, gracias a la subida de precios de 1910. En la década de los treinta se frenó la expansión debido a la gran depresión mundial. El café creció relativo al resto de la agricultura hasta 1940, posteriormente su crecimiento ha sido más lento. Todo lo anterior se dio gracias a nuevas áreas incorporadas. El acuerdo internacional del café procuró estabilizar el mercado y mantener el precio por encima del equilibrio. Sin embargo, ese precio estimuló a cada país a producir más, lo cual terminó vulnerando el acuerdo, pues los nuevos volúmenes de producción eran muy costosos de mantener y se terminaron vendiendo a países no miembros del acuerdo a precios más bajos. Los aumentos de productividad que se dieron se debieron a las recomendaciones del servicio de extensión de la Federación Nacional de Cafeteros.

En general, el resto de la producción agrícola se amparó en una política pública de autosuficiencia con protección arancelaria, control de la tasa de cambio, cuotas de importación, precios de sustentación y asistencia técnica. El resultado fue, en general, una baja capitalización y bajo progreso tecnológico. La autarquía llevó a que no se tuviera en cuenta qué estaba pasando en los mercados internacionales, derivando, en ocasiones, en que productos como el azúcar y el algodón recibieran apoyos por encima de los precios internacionales.

En el capítulo 8, Berry cierra el libro con la pregunta: ¿Cuáles pueden ser las mejores políticas para impulsar el desarrollo del sector agropecuario? La respuesta no se puede dar de manera aislada sin tener en cuenta al resto de la economía. Qué tanto capital y recursos humanos se dedican al incremento del producto agrícola, depende del potencial de productividad de esos factores en otros sectores de la economía; por ejemplo, el alcance de un programa de reforma agraria depende de las alternativas que se le ofrezcan a los pequeños productores y trabajadores sin tierra. La alternativa que escogió el país fue el plan de L. Currie de promover la migración

de la población rural a las ciudades para trabajar en construcción, industria, etc. La opción de mantenerse en la agricultura es válida si la producción logra volcarse hacia los mercados internacionales. Para ello, Berry insiste en la responsabilidad de la política pública en: educación; asistencia técnica a los agricultores en nuevas variedades, nuevos insumos, control de enfermedades, etc.; capitalización del campo: capital público (vías, distritos de riego) y capital al sector privado (crédito); redistribución de la tierra con títulos de propiedad, y cambiar los incentivos a los agricultores para que procuren capitalizar el campo y adquirir nueva información.

REFERENCIA

Berry, Albert (2017). *Desarrollo del sector agrario en Colombia en la década de 1960*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.