



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA
FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Convergencia y desarticulación entre la política para la producción agrícola y el desarrollo rural. Análisis del caso colombiano entre 1960-2010

TESIS

PARA OPTAR POR EL GRADO DE
Maestra en Economía

PRESENTA:

Luisa Fernanda Rojas Monroy

TUTOR:

Dr. Omar Velasco Herrera
Facultad de Economía, UNAM

JURADOS:

Mto. Horacio Quetzalcoatl Yedra Hernández

Dra. María del Ángel Molina Armenta

Dr. Mario Contreras Valdez

Dr. Cesar Duarte Rivera

Posgrado en Economía

Ciudad Universitaria, Cd. Mx.

Diciembre de 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A México lindo,
que me ha dado tanto.*

Agradecimientos

Quiero iniciar agradeciendo a las dos universidades que han forjado en mí no solo a la académica, sino también al ser humano. La Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Nacional Autónoma de México, las dos públicas, me han dado espacios de aprendizaje, de discusión, y amigos y colegas, sin los que este trabajo no sería posible. Agradezco también a CONAHCYT, institución que me permitió cumplir el sueño de dedicarme a cursar mis estudios de maestría y a la investigación. Quiero agradecer también a la Dra. María Eugenia Romero Sotelo, al Dra. María del Ángel Molina, al Mto. Quetzalcoatl Yedra, al Dr. Omar Velasco, a la Dra. Elsa Gracida y al Dr. Juan Carlos Moreno Brid por sus valiosas contribuciones para que este proyecto tomara forma, y por enriquecerlo con su interlocución. No menos importantes son mis compañeros de maestría que recorrieron el camino conmigo, y con quienes sumé esfuerzos para concluir con éxito. Agradezco infinitamente a mis padres, por profesarme tanto amor y apoyo en todos los proyectos que emprendo, aunque ello implique permanecer largo tiempo lejos de casa. Los extraño y los pienso cada día de mi vida. Finalmente, quiero agradecer a Carlos, quien con la paciencia de un compañero estuvo presente en los buenos y en los malos momentos. La preocupación central de la que surgió este trabajo fue por un país desigual que, siendo extenso en territorio y recursos, sigue teniendo una población campesina y urbana con necesidades básicas insatisfechas. Espero este trabajo pueda contribuir en algo a explicar esta situación para tomar mejores decisiones en el futuro.

Tabla de contenido

<i>Introducción</i>	5
<i>Capítulo 1. El debate en torno a la reforma agraria ante los anhelos de desarrollo de los años 1960</i>	18
1.1 Inicio del Frente Nacional y política redistributiva de la propiedad de la tierra	20
1.2 Segundo gobierno del Frente Nacional: el conservatismo ante el problema agrario.....	35
1.3 Segundo gobierno liberal: un mayor margen de acción para la ejecución	40
1.4 El principio del fin: la Reforma Social Agraria sale del debate público.....	47
<i>Capítulo 2. Transición de la política agrícola: de la tecnificación a los albores de la apertura comercial</i>	51
2.1 Difusión tecnológica para el pequeño productor en los años 1970 en un contexto de ajuste fiscal.....	51
2.2 La inestabilidad externa y el intento de medidas contracíclicas de la primera mitad de la década de 1980	60
2.3 Segunda mitad de la década de 1980: camino hacia una adopción definitiva del reajuste ortodoxo	79
<i>Capítulo 3. Desmonte gradual de la intervención estructural y ascenso de la lógica de mercado</i>	85
3.1 La consolidación de la apertura comercial: el agro en los años noventa	87
3.2 La estrategia de desarrollo agrícola en el cambio de siglo: Alianzas productivas para la paz.....	96
3.3 Un análisis general del comportamiento del sector agrícola en la totalidad del periodo	104
<i>A modo de conclusión</i>	114
<i>Anexo 1: Datos de producción y área cosechada</i>	116
<i>Anexo 2: Datos de rendimiento</i>	118
<i>Referencias</i>	119

Introducción

1

En el fondo de los determinantes internos del desempeño del sector primario-exportador yace una discusión sobre la eficiencia en términos económicos de las unidades de producción de acuerdo con el tamaño de la explotación. En primer lugar, la teoría económica neoclásica nos podría llevar a pensar que elevar la escala de producción es benéfico para una economía de monocultivo, en tanto los grandes productores pueden adquirir tecnología para llevar a cabo procesos como el arado y la recolección que pueden constituir costos fijos, que, a su vez, deben ser cubiertos por un volumen alto de producción. Adicionalmente, la producción a gran escala puede suponer la reducción de precios en tanto se reducen los costos y se automatiza el proceso de producción. Como se trata de monocultivos, la variación de la actividad es mínima, por tanto, puede haber una especialización completa, y esto puede hacer que algunos procesos de producción se den de forma más eficiente. No obstante, si miramos más de cerca, existen algunos matices que dan lugar a la discusión entre el tamaño más eficiente de una unidad de producción.

Algunos de estos matices vienen de consideraciones como que no necesariamente existe una reducción de costos de producción individual al manejarse enormes contingentes de producto, pues, en el caso de la tierra, expandirse hacia nuevas zonas -dentro de la misma propiedad- implica siempre adecuación y preparación, lo cual puede resultar mucho más costoso que para las unidades que no tiene la posibilidad de aumentar su producción en extensivo, sino en intensivo. Esto quiere decir que, para aumentar la producción y la productividad, las unidades pequeñas y medianas recurren a una reorganización y optimización de los factores disponibles, aunque esto solo fuera aumentar las jornadas de trabajo familiar y buscar un aumento de productividad de las parcelas que ya se encuentran en uso. Para lograr este aumento de productividad generalmente se recurre a productos agrícolas o a capital humano disponible, pero no se incurre en la adecuación de nuevas zonas y en contratación de nueva mano de obra. Esto nos hace pensar que la unidad pequeña y mediana puede ser más eficiente en términos económicos que el latifundio.

En esta medida, la tecnología que es usada en los latifundios no necesariamente se traduce en máquinas que reducen costos de producción, mientras que las mejoras introducidas por

los campesinos para sacar mayor provecho de la limitada tierra de que disponen sí estarían generando un aumento de eficiencia productiva.

Este mismo debate estuvo presente en Colombia desde los años 1950. Si bien la acepción más común que ha ganado la reforma agraria es la de parcelación y repartición de los derechos de propiedad a los pequeños productores, la discusión en aquel momento tenía dos posturas diferentes. El segundo presidente liberal del Frente Nacional, Carlos Lleras Restrepo, quien se caracterizó por implementar de forma más concisa el modelo de economía dual, propendía por un reparto igualitario de explotaciones pequeñas y medianas de tipo familiar, lo cual permitiría frenar la inmigración hacia las ciudades que no podían absorber ese contingente de trabajo por el precario desarrollo industrial (Arango, 1987, p. 208).

En segundo lugar, estaba la postura de Lauchlin Currie, jefe de una misión enviada por el Banco Mundial en 1949 y nacionalizado colombiano, quien argüía que lo más conveniente para el caso colombiano era mantener un modelo de producción a gran escala automatizada con el menor número de trabajadores involucrados, pues existía una enorme desproporción entre la cantidad de habitantes de la zona rural y la productividad del campo colombiano. Así, esta estrategia proponía aumentar progresivamente los impuestos a los terratenientes para que intensificaran el cultivo de la tierra, o vender la que subutilizaba para propiciar el abaratamiento de la renta del suelo. Todo esto con el fin de reubicar el factor trabajo en las ciudades, lo cual impulsaría el desarrollo industrial (Kalmanovitz, 2006). El argumento giraba en torno a que el uso de tecnología en el caso de la pequeña parcela de tierra era primitivo, y esto ocasionaba una erosión de la tierra, en contraposición a una agricultura moderna que aprovechara las escalas de producción -como ganado vacuno, algodón, azúcar y aceite de palma. De esta manera, se plateaba la migración hacia las ciudades y la desocupación de las zonas rurales como un elemento necesario para el desarrollo económico.

Para Albert Berry, una política centrada solamente en el aumento del producto agrario lleva a que las dos formas de producción mencionadas compitan bajo condiciones que favorecen al latifundio, toda vez que los sectores pequeños, o tradicionales como los llama, no pueden incorporar grandes cambios rápidamente en sus formas productivas, mientras que el latifundio puede mecanizar y responder a la demanda externa en cuanto a la escala. Esto trae consigo una serie de problemas asociados a los niveles de vida de la gran proporción de la

población que vivía en el campo en los años 1960, lo cual no genera una estabilización de la economía local sino refuerza la dependencia y la incertidumbre. En su libro *Development of agricultural sector in Colombia into the 1960*, Berry señala que la política agraria se ha diseñado bajo la creencia que la potencialización del sector agrícola como motor de desarrollo se logra promoviendo grandes inyecciones de capital sobre vastas porciones de tierra. Finalmente, demuestra que, si se eleva la tecnología que los pequeños productores utilizan, y se les da acceso a otros factores básicos, se generaría un aumento en el empleo y la producción mayor que las inversiones sobre los latifundios (Berry, 2017).

En su trabajo de grado de maestría, el economista William Chavarro (2009) hace un análisis de las decisiones en cuanto a la combinación de factores de producción a las que se enfrentan los dos modelos de producción, y utiliza el concepto distorsiones estructurales para referirse a las facilidades o dificultades a que se enfrenta cada uno para el acceso a un factor en específico. De esta forma, para los pequeños productores, el acceso al crédito constituye la mayor dificultad para iniciar procesos productivos, y esto explica por qué se cree normalmente que la tecnología solo puede ser aprovechada por las grandes propiedades. No se trata de que solo estas últimas puedan hacer rendir esas tecnologías, sino que solo los grandes terratenientes tienen acceso a ellas, pero en las pequeñas explotaciones la tecnología también se usa de un modo eficiente (p. 27).

Adicionalmente, construye el argumento de que, para las pequeñas parcelas, la mano de obra es abundante, es decir, barata en relación con el capital, de manera que el incentivo para estas es maximizar su producción por unidad de tierra y capital, y no invertirían en tecnología que ahorren en trabajo, como en maquinarias. Por otro lado, para los latifundios, la abundancia de factores está en la tierra y el capital, pero tienen dificultad en el acceso a la mano de obra, y por tanto tienen incentivos para sustituirla por tierra y maquinaria. Así, al buscar optimizar el trabajo, se reparte este en porciones de tierra cada vez mayores, y se renuncia modos intensivos de producción, con lo que la productividad de los factores decrece. Esto concuerda con las observaciones que habíamos hecho al inicio de este apartado, según las cuales la economía a pequeña escala es tendente a aumentar la productividad, mientras que el latifundio crece forma intensiva y poco eficiente en relación con la tierra.

En contraste con esta corriente, y para acercarnos a la segunda perspectiva que planteé, tenemos una visión más estructuralista, la cual está más orientada a entender las relaciones sociales como determinantes sistémicos de la crisis del sector agrícola. En esta corriente destaca el autor mexicano Robert Bartra, quien desde una postura marxista sostiene que el problema de la economía agrícola y de la economía campesina reside en la progresiva proletarización de la figura del campesino como expresión del proceso de acumulación originaria de tierra (Bartra, 1988). Para Bartra, la apropiación y acumulación de tierras a la vez que la persistencia de las economías campesinas familiares lo que ha favorecido con el tiempo es un proceso de contratación irregular y con malas condiciones de la fuerza de trabajo campesina, lo cual conlleva la pauperización del campesinado y su tendencia a la desaparición. De esta forma, para el autor, la crisis del sector agrícola está íntimamente ligada a la estructura social del campo y su división tajante entre cultivos comerciales y cultivos de subsistencia del campesinado, así como en las relaciones laborales y la tensión capital-trabajo que se presenta allí.

Este carácter dual de la estructura productiva del sector agrícola no se basa en diferencias cuantitativas respecto a la cantidad de tierra, de trabajo o de capital a las que las diferentes unidades productivas pueden acceder. Las diferencias son más de carácter cualitativo, en la medida en que las propias condiciones de producción y el lugar que los actores ocupan dentro del *sistema de producción social históricamente determinado* le dan forma al tipo de relaciones que se establecen entre unidades productivas, o grupos, de características similares, así como entre las diferentes clases sociales. De lo anterior se deriva que las unidades productivas y actores rurales que tienen diferente naturaleza no deben verse como fases distintas dentro de una misma carrera, según la cual todos, pequeños y grandes productores, deben tener las mismas aspiraciones: aumentar la eficacia de su proceso productivo y mejorar la relación tierra-capital y tierra-trabajo. En palabras de Bartra “Se trata de un sistema de clases y no de una simple suma o agregado de grupos sociales: es asimétrico, pues contiene una distribución desigual de los privilegios y discriminaciones de cada grupo” (Bartra, 1980, p. 151).

Históricamente, los campesinos se han forjado como clase a partir de los intereses burgueses que fueron sacando la actividad agrícola de sus formas locales para insertarla en la economía

capitalista que ahogó su germen revolucionario y la subordinó. Así, el campesinado fue ubicado en una posición intermedia entre los antagónicos proletariado y burguesía, cumpliendo un papel doble: “factor de equilibrio en los conflictos de clases y elemento de fijación de una fuerza de trabajo que la economía del país no podía emplear en la industria o en los servicios” (Bartra, 1982, p. 49).

Si el funcionamiento de la economía campesina está mediado por este tipo de relaciones, e históricamente fueron una condición para las transformaciones del sector, es de esperarse que la tendencia de las clases dominantes a buscar los medios para conservar su posición sea un obstáculo más grande de lo que se pensaba para la distribución del ingreso y el aumento de la eficacia en la producción de las que nos hablaron los autores de la corriente continuista. Lo anterior nos habla de una visión más orgánica de las problemáticas que enfrenta el sector agrícola como subsistema vinculado no solo a otros sectores de la economía, sino también a dinámicas de poder y exclusión social.

Esta visión nos puede ayudar a integrar aspectos sociológicos y políticos más allá de la falta en el acceso a la tierra para entender más integralmente la problemática del sector agrícola. Este aspecto nos permitirá salirnos de las rutas convencionales de análisis del problema del agro en Colombia, y tal vez nos dé más luces para explicar las variaciones en el producto y la forma de explotar la tierra. Las condiciones sociales, estudiadas por la economía política, son indisolubles de la capacidad productiva, y esto se planteó incluso por la economía política clásica. Smith nos dice que las formas de producción de la agricultura a gran escala son inadecuadas para garantizar la mayor cantidad de producto, pues el gran propietario, cuando ya posee grandes riquezas, no hará grandes esfuerzos por mejorar las vastas tierras que le pertenecen y aumentar la producción. De igual forma, si la fuerza de trabajo no tiene derechos sobre la tierra para apropiarse de su excedente -como en el caso del esclavismo o de los jornaleros- no procurará aumentar el producto. Sin embargo, los pequeños propietarios constituyen la mejor forma de explotación, pues “al ser hombres libres, pueden adquirir propiedad, y al conservar una cierta fracción del producto de la tierra tienen un nítido interés en que el producto total sea el máximo posible, para que su proporción también lo sea.” (Smith, 1996, p. 497). Es por esto que la producción no debe verse de forma aislada como una meta de crecimiento, sino como expresión de una estructura social.

En cuanto al terreno político en el que se disputa esta estructura social, abordaremos algunas discusiones sobre la orientación de la política económica que fueron amplia materia de debate en los organismos de gobierno no solo de Colombia, sino de las naciones latinoamericanas y otras regiones periféricas. Estas discusiones bien pueden sintetizarse entre las posturas monetaristas que empiezan a ganar terreno en la escena pública y en el ejercicio del poder hacia finales de los años 1970, y posturas más estructuralistas, que priorizaban la expansión económica a través de instrumentos fiscales y no tanto el ajuste inflacionario y cambiario. “El estructuralismo latinoamericano consideraba que cualquier intento de reducir la inflación, en una determinada estructura económica, estaba destinado a causar una reducción permanente de la tasa de crecimiento económico. Los monetaristas, por su parte, creían en una curva vertical en el largo plazo y a veces incluso en una relación negativa entre inflación y desarrollo económico” (Boianovsky, 2019, p. 78). Esta tensión la veremos cada vez más marcada entre ministros, presidentes y otros actores involucrados en la política pública, y veremos cómo es crucial para comprender el comportamiento del sector agrícola.

2

El análisis aquí presentado consistió en la selección de una serie de productos agrícolas que cubrieran una diversidad de factores, como diferentes tipos de cultivos, algunos son de producción principalmente campesina, es decir a pequeña escala y con técnicas tradicionales, y otros son de vocación exportadora desde inicios del siglo XX, mientras que hay algunos que no se comercializan a nivel mundial y otros que durante el periodo estudiado fueron ganando potencial exportador, o lo perdieron. También se tuvo en cuenta el rendimiento de estos cultivos. Se analizaron las variables producción, área cosechada, tendencia exportadora y rendimiento para el periodo de tiempo que abarca 1960-2010, y se esgrimieron algunas conclusiones de forma parcial y de forma general para todo el periodo considerado. Este análisis se hizo teniendo en cuenta lo arriba expuesto sobre el producto y las condiciones sociales de producción, pero también porque la historiografía colombiana no se ha centrado en trabajar el producto como categoría de análisis importante que está relacionada con la estructura social de producción, y en relación con el diseño y la implementación de la política.

La producción historiográfica alrededor de las políticas que han intentado dar forma a la estructura productiva del sector agrícola se ha centrado fundamentalmente en los problemas de distribución de la tierra, lo cual es en gran medida esperable, en tanto la política destinada al sector se ha abordado muy de la mano de la reforma agraria. Autores como Absalón Machado, Albert Berry y Mariano Arango se han dedicado a evaluar la efectividad de los intentos de llevar a cabo una reforma agraria efectiva que solucione el problema de la tierra como factor de producción y que modifique la estructura social y económica desigual del campo colombiano. Otros autores, como Salomón Kalmanovitz, consideran el panorama general del sector inscrito en un contexto macroeconómico más amplio, y analizan sus problemas en cuanto a movilidad y restricción en el acceso a factores producción y a los mercados. Autores como Juan Betancur y Offstein y Hillón analizan las implicaciones sociales de la política del sector agrícola y de la mala distribución de la tierra.

Existe una corriente cuantitativa que analiza la relación inferencial entre las variables asociadas a la distribución a la tierra y el conflicto armado, en la que encontramos principalmente a Fabio Sánchez y a Juanita Villaveces. Y, finalmente, hay intentos por abordar el problema agrario desde una perspectiva más holística que no involucre exclusivamente o por separado aspectos como los rendimientos de producción o la política agraria, sino que intente integrar varios de estos aspectos. En esta parte destaca Jesús Antonio Bejarano. Veremos a continuación con más detalle cuáles son las propuestas de estos grupos de autores.

Absalón Machado ha dedicado gran parte de su vida a analizar los temas relacionados con la tierra, y, en consecuencia, su producción sobre los problemas que enfrenta el sector agrícola ha sido vastísima. En algunos de sus trabajos de la década de 1990 tiene una preocupación por comprender el carácter descentralizado o centralizado que han tenido las políticas agrícolas y el rol que desempeñaron las comunidades y los agentes implicados, en este caso los campesinos. Argumenta que el éxito en la implementación de políticas orientadas a lograr el desarrollo rural se debe en gran medida a qué tan efectivamente se incorpora a las comunidades y a la “Capacidad de crear organizaciones de orden local y manejo de recursos para muchos pobladores en lugar de pocos.” (Machado, 2000, p. 6). Utiliza un marco analítico neoinstitucional para hablar de que la naturaleza de las instituciones no debe solo

ser formal, sino que también las reglas de juego que se crean entre la población a partir de planes integrales de desarrollo. De esta forma, se debe tener en cuenta lo global, trazado por las políticas orientadas al desarrollo, y lo local, dado por la participación de la comunidad.

Lo anterior está fuertemente ligado al análisis que hace de la política del Desarrollo rural Integrado (DRI) y sus diferentes fases. Identifica dos fases dentro de este programa, la primera que se da entre 1976 y 1988, y la segunda que inicia en 1989. Este programa fue una iniciativa gubernamental que intentó concebir la pobreza rural “no como un fenómeno estrictamente económico, sino compuesto además de ingredientes sociales, políticos y culturales. Por ello, los programas del DRI buscaban integrar componentes de carácter productivo, de bienestar social y de organización de los campesinos” (Machado, 1992, p. 1). Al final de este estudio, sostiene que la concepción de la primera fase estuvo ligada a una visión centralizada e intervencionista de la política que no dejó mucho margen de acción a las comunidades campesinas, mientras que la segunda se basó en un Estado que buscaba la descentralización. Concluye que hubo mejores resultados en la segunda fase, donde se le dio más autonomía al municipio. De esta forma, se trata de una evaluación de este programa bajo el criterio de desarrollo rural y reducción de la pobreza.

En textos posteriores, Machado continúa con la evaluación de la política, pero va ampliando su horizonte temporal. Sobre las reformas de los años 1960 y sus efectos en años posteriores. Afirma que, en esencia, la estructura de propiedad no logró modificarse entre 1960 y 1994, y que el problema se ha visto agravado por el narcotráfico y su evolución, con la permanencia y extensión del minifundio y microfundio, con las formas de tenencia (el sistema de arriendo principalmente) y con el uso actual del suelo, el cual agrega a sus problemas tradicionales, una significativa “ganaderización” (Machado, 1998). Arguye que la razón principal ha sido la falta de voluntad política de dirigentes y propietarios. Adicionalmente, trata el problema del mercado de tierras, y sostiene que la política de generar mercados de tierras con condiciones favorables para los campesinos parece estar dando frutos en cuanto a la postergada repartición. No obstante, para que tengan un efecto positivo, se debe garantizar que estos mercados se sitúen en el medio entre mercados libres y titulación del baldíos, pues los dos extremos traen consecuencias perjudiciales para la redistribución de la tierra, toda

vez que los baldíos titulados tienden a abandonarse y en el libre mercado primaria la especulación y precarización del campesinado (Machado, 1999).

Posteriormente, en un trabajo de 2009, que recoge varias de sus conclusiones anteriores, hace un recorrido aún más amplio temporalmente, que va desde la colonia hasta la época conocida como La Violencia (años 1950). Esta perspectiva de larga duración le permite construir antecedentes para sus trabajos previos, en los que sostenía que la estructura de propiedad no se logró modificar. Sobre el periodo de La Violencia dice “uno de los resultados de la violencia de los años cincuenta fue la conservación de una estructura de la propiedad, que generalmente favorecía a grandes y medianos propietarios” (Machado, 2009, p. 323). Todo esto le permite completar un panorama institucional que, junto con algunas cifras sobre los tamaños de los predios y la prevalencia de las grandes extensiones sobre las pequeñas, le ayuda a probar sus hipótesis de que, pese a todos los esfuerzos gubernamentales y campesinos, los actores empresariales, las élites económicas regionales, los gobernantes locales y algunos actores del conflicto armado han tendido a sostener y perpetuar los altos niveles de concentración de la tierra.

En su artículo titulado *¿Colombia finalmente encontró una reforma agraria que funcione?*, Albert Berry, economista canadiense, además de responder negativamente a la pregunta planteada en el título, explora las razones políticas de este fracaso. Sostiene que históricamente los intentos de redistribución fallaron por la falta de equilibrio en los poderes y acuerdos entre los diferentes sectores involucrados. No obstante, la estrategia de distribución a través del mercado, que se adopta con la Ley 160 de 1994, solo puede ser efectiva va acompañada de mecanismos de presión a la clase terrateniente. “Cuando se complementa con una reforma confiscatoria tradicional, el nuevo enfoque puede ser más promisorio, en parte a través del ‘efecto amenaza’ que puede llevar a que los propietarios sean más flexibles ante la expropiación y a reducir los precios de la tierra.” (Berry, 2002, p. 59). Sin embargo, señala que es necesario generar medidas complementarias, como topes a los sistemas de crédito para que sean operativos, eliminación de subsidios a grandes agricultores, lo cual desalentaría su oposición a las reformas encaminadas a lograr una mejor distribución.

Por su parte, Mariano Arango hace una contribución en una dirección muy similar a los dos autores expuestos, ya que, también desde una perspectiva de larga duración, se centra en recopilar las políticas que han intentado modificar la estructura agraria en Colombia, y analiza cómo ha cambiado, desde la colonización de tierras bajas hasta la asignación a través del mercado, la forma en que se aborda la tenencia de la tierra. Sostiene que el intento de reforma de 1936 tuvo problemas de aplicación relacionados con intereses políticos, y que, aunque la Ley 135 de 1961 también los tuvo, sí tuvo al menos una fase de reformismo importante en la que se lograron avances en la dirección señalada; esta fase fue de 1967 a 1972 (Arango, 1987, p. 211).

Posteriormente, habla del DRI como el programa que constituyó el único intento de política gubernamental a favor de los campesinos después del Pacto de Chicoral, y plantea que este programa ha sido más efectivo que la titulación de baldíos por cuenta de la lentitud burocrática del Incora, entidad encargada de este proceso. En su trabajo más sintético y reciente (2014) presentan un panorama general del sector agrícola un tanto desolador en cuando a la subutilización del suelo con potencialidad agrícola y el cambio de uso hacia actividades ganaderas. Todo esto lo muestra como resultado de la política ineficiente a la que ya se ha referido, y sostiene que solo ha contribuido a profundizar la desigualdad y la decadencia en la producción para el bienestar interno.

Hasta aquí presentamos algunos de los autores más representativos que se han dedicado a hacer una evaluación de la efectividad de las políticas enmarcadas en planes de desarrollo específicas, y las dificultades de tipo político y económico que se han presentado. Salomón Kalmanovitz también se orienta a entender cuáles han sido históricamente los problemas del sector agrícola, pero se centra más en la eficiencia económica y en plantear formas de solucionarlos en el futuro a través de la política adecuada. Sostiene que ha habido una asignación histórica ineficiente de los recursos, y por ello la producción se ha situado por debajo del potencial dadas las condiciones físicas del territorio colombiano. “Ni la reforma agraria ni la tributación que castigara la propiedad excesiva y el mal uso del suelo pudieron adelantarse, de tal modo que la tierra continúa siendo sobreexplotada en las laderas y dedicada a labores extensivas en los valles interandinos y en las sabanas de los Llanos o de la Costa Caribe” (Kalmanovitz, 2006).

En lo que se refiere a la tributación, tanto Kalmanovitz como Hirshman han explorado cuál es el papel de la estructura tributaria en el problema de la repartición de la tierra y de la eficiencia productiva, y han llegado a conclusiones no tan alejadas. Para el primer autor, la baja tributación local que se ha mantenido sobre la tierra ha sido perjudicial en tanto no ha generado condiciones para implementar planes de desarrollo que mejoren la calidad de vida de los campesinos. Por su parte, para Hirschman, la precariedad del desarrollo tributario del campo en relación con la de sectores industriales hizo que fuera más atractivo para empresario evasores mantener la propiedad sobre la tierra y los medios de producción agropecuarios, aun cuando no estuvieran interesados en dinamizar el sector. “Era fácil declarar pérdidas en las transacciones de ganado, y las personas con altos beneficios gravables provenientes de actividades no agrícolas podían utilizarlas para reducir sus obligaciones tributarias totales” (Hirschman, 2013, p. 359).

En cuanto al enfoque que privilegia el estudio de las consecuencias sociales de la escasa distribución de la tierra, destacamos el artículo de Offstein y Hillón (2003), quienes calculan el coeficiente de Gini de tierras desde 1954 hasta el año 2000 para observar las tendencias. Hacia el año 1956 y luego para 1969 observan que este indicador cae, pero vuelve a subir rápidamente. El objetivo de los autores es contrastar este coeficiente con otras variables socioeconómicas, y encuentran una correlación negativa entre el Gini de tierras y los niveles de pobreza. Más allá de esta conclusión no hacen mayor análisis que vaya a la descripción de las situaciones concretas asociadas al componente estadístico, lo cual también es un error, aunque en menor medida, del anterior artículo citado.

Por otro lado, Betancur analiza las fortalezas y debilidades del DRI para elevar los niveles de vida de la población, y, en particular, los efectos del Plan de Alimentación y Nutrición (PAN). Ente esto concluye que el DRI, al no tener una política redistributiva de tierras clara para generar socialización de los beneficios de la actividad económica, tiene como único mecanismo de transmisión de estos la tributación, la cual es insuficiente y atrasada para el momento de aplicación del DRI. “En síntesis, en los últimos 25 años se ha seguido una política encaminada a elevar la productividad del sector agrícola que ha logrado su objetivo. Sin embargo, ello no ha sido suficiente para producir una transformación real en la agricultura colombiana” (Betancur, 1975, p. 94).

El enfoque cuantitativo que se ha adoptado es más reciente, y se ha basado en la adopción difundida de métodos econométricos que buscan recopilar datos en el largo plazo, relacionar causalmente dos variables y presentar evidencia estadística para esto. Así, encontramos que Sánchez y Villaveces (2015) presentan una serie de tiempo sobre la adjudicación de baldíos en Colombia en el que se observa cómo el periodo de mayor redistribución de la tierra se dio en el gobierno liberal de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Los autores concluyen, después de mostrar las cifras pertinentes, que allí donde se encontró mayor presencia de grupos paramilitares, existió una respuesta mucho menor a la modificación de la propiedad rural. El estudio intenta desvelar la respuesta de la estructura de propiedad a las olas de asignación de baldíos e incluso a los momentos de redistribución de la tierra. Sin embargo, no tiene cifras de concentración de la tierra con las cuales contrastar las cifras de entrega de baldíos.

Estos dos mismos autores han hecho varias contribuciones en términos de evaluación de la política de reforma agraria. Su interés principal ha sido evaluar de qué forma la adjudicación y de baldíos y la legalización de predios a través de las diferentes leyes de tierras entre 1960 y 2010 ha contribuido a reducir la desigualdad. Los indicadores de desigualdad que utilizan son el Índice de Necesidad Insatisfechas (UBN por sus siglas en inglés) y el coeficiente Gini de tierras (Sánchez y Villaveces, 2018). En este artículo concluyen que los intentos de reforma agraria en el periodo estudiado han mejorado los índices de desigualdad en los municipios que no presentaban una estructura de propiedad de la tierra orientada al latifundio o a las grandes porciones de tierra concentradas en pocas manos.

Finalmente, abordaremos la propuesta de Jesús Antonio Bejarano, quien, a diferencia de los autores estudiados, nos presenta un panorama más completo del sector agrícola, toda vez que no se centra únicamente en la producción, y en la asignación y combinación eficiente de los medios de producción, sino que tiene en cuenta la fase de comercialización. Analiza la estructura de los mercados nacional e internacional, y la forma como estos interactúan con el desempeño general del sector, poniéndole límites o abriéndole opciones. De esta forma, deja de pensar el problema del sector como un problema solo de voluntades políticas, y lo piensa de forma más sistémica, teniendo en cuenta otros factores, como los internacionales o la estructura y las formas de trabajo.

Después de este breve recorrido, es posible observar que, si bien el enfoque del acceso a la tierra es importante, no es el único que debe tenerse en cuenta, pues hay otros aspectos, como las relaciones sociales de producción, el tamaño del producto y los rendimientos, y el diseño e implementación de la política económica. Mi contribución sería en este sentido, y para esto analizaré qué tanto las políticas sectoriales orientadas a aumentar la producción agrícola y generar desarrollo rural, como el marco general de política económica que a veces posibilita o a veces limita la política sectorial. Además de esto, se abordarán cuestiones relativas a los gremios y las organizaciones campesinas para comprender de qué forma la tensión dada por la estructura social de producción se manifestó en la escena pública colombiana durante el periodo estudiado. Finalmente, esto se contrastará con los datos de producción, área cosechada, rendimiento y vocación exportadora obtenidos.

El texto está dividido en tres capítulos, que corresponden a un orden cronológico. En el primero se aborda el periodo del Frente Nacional, en el que se intensifica la discusión alrededor de la efectividad de la reforma agraria y esto genera importantes luchas y tensiones sociales que se desarrollarían en años subsecuentes. El segundo comprende finales de los años setenta y toda la década de los ochenta, periodo en el cual hay un redireccionamiento del enfoque de la reforma hacia el enfoque de la política pública y los presupuestos nacionales e internacionales que se ejecutan a través de diversas instituciones, pero que muchas veces son programas dispersos que no logran la articulación necesaria para lograr cambios más estables. Finalmente, el tercer capítulo comprende la década de los noventa y los primeros diez años del siglo XXI, en el que vemos que el enfoque de la política del periodo anterior se va reemplazando por mecanismo de asignación de mercado y el llamado a la autogestión de las comunidades campesinas. Concluimos con un análisis del comportamiento del producto a nivel general, y veremos que los datos de producción nos dejan ver la tendencia de que la agricultura de gran tamaño o con potencial exportador, o ambos, desplace a la pequeña producción o a la producción para el consumo.

Capítulo 1. El debate en torno a la reforma agraria ante los anhelos de desarrollo de los años 1960

El debate previo en torno a la política de repartición de tierras y de desarrollo agrícola, durante la década de los años 1950, estuvo centrado en la contención de la violencia bipartidista a nivel regional. La representación política de los campesinos y las soluciones a los problemas en el acceso a la tierra, que habían sido centro de debate en las décadas previas, se habían visto nubladas por la protección e importancia que había estado ganando el sector industrial¹ y por la pérdida de la participación del sector agrícola en el PIB². El problema general que se registraba era el de la subproducción agrícola, y podríamos decir que había consenso en este diagnóstico, pero para muchos estos niveles de producción por debajo del potencial agrícola del país eran solo el síntoma de desórdenes más profundos.

La visión que predominó sobre las necesidades del sector agrícola en la mayor parte de la década de 1950, y en especial durante los gobiernos de Gustavo Rojas Pinilla y de la Junta Militar que lo reemplazó, fue aquella que entiende a la subproducción como el eje del problema, y por tanto la elevación de los niveles de producción, tanto de forma extensiva como de forma intensiva³, se convirtió en el objetivo central de la política. Esta visión normalmente vendría acompañada de la preocupación por los ingresos nacionales derivados de la exportación de productos agrícolas. A esta perspectiva para comprender el problema agrícola Absalón Machado le denominó “visión instrumental sobre el problema agrario”, y afirma que esta, por lo menos durante la década de 1950, acabó por marginar la discusión sobre la distribución de la propiedad de la tierra (Machado, 2009, p. 305).

¹ La razón entre el producto bruto industrial y el producto bruto agrícola aumentó del 40 al 80% del PIB entre 1950 y 1976 (Kalmanovitz, 1982, p. 69).

² “La participación del sector agropecuario bajó del 38,2% en 1950 al 25,09 en 1974” (Kalmanovitz, 1982, p. 69).

³ Los intensivo incluye la absorción de tecnología, que normalmente puede hacer solamente el gran capital terrateniente, y lo extensivo la reducción de tierras desaprovechadas o mal aprovechadas, aunque en las medidas para lograr aumentar los terrenos cultivados habría un fuerte punto de discusión.

Esta visión instrumental estuvo fuertemente influida por la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)⁴ -asistida por el Fondo Monetario Internacional y ampliamente celebrada por el presidente del Partido Conservador Mariano Ospina Pérez-, a cargo del economista canadiense Lauchin Currie, la cual tenía como objetivo evaluar las condiciones actuales de los sectores económicos en Colombia en 1950 y proponer un programa de desarrollo que pudiera llevarse a cabo con los recursos existentes, y que además entrara en marcha, con resultados visibles, durante los siguientes cinco años. Al finalizar la misión, se presentó un informe que deja claro que el programa de desarrollo resultante no pretendía hacer reformas drásticas en la organización política, social o económica de Colombia, sino que diseñaba una serie de medidas inmediatas, en lo relativo a la producción y al desempeño de los sectores económicos, que de alguna forma garantizarían en el corto plazo un mejor desempeño económico.

En lo que respecta al sector agrícola, el informe sostiene que es imperativo elevar el nivel de vida de la población rural, la cual representaba más de dos tercios de la población total. Para ello, se debía aumentar la productividad por trabajador, y esto solo se lograría, según el informe, si se desplazaba la mayor parte de la fuerza de trabajo rural hacia actividades más productivas, para lo cual era imprescindible tecnificar los métodos agrícolas y así permitir que se quedara en el campo solo una pequeña porción del trabajo. Se sugiere, en especial, el aumento en la producción de los bienes exportables⁵, y para el consumo interno, solo la diversificación. Además, critica el aumento extensivo de la producción, por calificarlo de insuficiente, por lo que la vía recomendada es mejorar la selección de semillas, de formas de riego y aumentar la maquinaria para mejorar la eficiencia en el arado y en la cosecha (Lauchin Currie, 1950).

Un punto central al que el informe se refiere es la concentración de la propiedad rural que impide la utilización productiva de muchas tierras cultivables, con lo cual le da al uso de la

⁴ Institución perteneciente al Banco Mundial, creada en 1944 en el contexto de la reconstrucción europea, pero que también tuvo como objetivo ser un banco de desarrollo que prestara a países de ingreso medio y bajo, con capacidad crediticia. Su misión era reducir la pobreza y “promover la prosperidad compartida en países en vías de desarrollo” (Página del Banco Mundial)

⁵ La sugerencia iba en camino de recuperar el nivel de producción y comercialización en el mundo de productos tradicionalmente exportados, como el tabaco, el café y el banano, pero también hacía un llamado a la diversificación de la matriz exportadora, para hacerla menos vulnerable.

tierra el rótulo de paradójico y antieconómico. Como juzga insuficientes los esfuerzos hechos hasta ese momento por el gobierno de comprar grandes porciones de tierras para revenderlas en forma de pequeñas parcelas a los campesinos, la vía de redistribución que le parece más conveniente es la tributación diferenciada de las tierras según el nivel de producción que alcancen en relación con su potencial; las tierras subexplotadas tendrían que pagar un impuesto mucho mayor al establecido 4 por mil. El problema que esta vía sugiere es si existe o no la capacidad de los grandes terratenientes de pagar ese impuesto dadas unas ganancias por actividades ganaderas y agrícolas, o si resulta más conveniente vender porque el impuesto es mayor a lo que les hace ganar la tierra. Este será uno de los elementos base para la apertura del debate sobre la forma de lograr modificaciones en la extensión de tierra cultivada para acabar con la subproducción.

La visita del Centro Nacional de Investigación científica de París, bajo la forma de la Misión Lebret, en 1958, dejó como resultado una fuerte preocupación por altos niveles de desigualdad en el campo colombiano. Los dos presidentes liberales del Frente Nacional, Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo, recibieron este diagnóstico e hicieron esfuerzos, sobre todo en materia legislativa, por establecer rutas de acción que mejoraran esta situación de precarización y pauperización del campesinado. De acuerdo con el informe, esta perenne desigualdad era un campo de cultivo muy fértil para las ideologías comunistas que justamente el mundo Occidental, en especial de la mano de la Alianza para el Progreso, buscaba mantener a raya, y por ello recomendaba que la vía más adecuada para evitarlo era llevar a cabo una Reforma Social Agraria completa y efectiva. De manera que esta postura fue acogida en Colombia, principalmente por el liberalismo en su ala más progresista, y sería materia de debate, en diálogo con las ideas de Currie, durante toda la década de 1960: “El informe Lebret, que aún hoy tiene plena vigencia, fue rápidamente atacado y desvalorizado por las élites egoístas y arrogantes del país, perdiéndose la gran oportunidad de realizar el salto al desarrollo y a una mayor igualdad social y económica que hubiera significado una paz, esa sí, estable y duradera” (Arbeláez, 2018, p. 19).

1.1 Inicio del Frente Nacional y política redistributiva de la propiedad de la tierra

La distribución de la carga fiscal como medio para aplicar políticas redistributivas se tiene normalmente como una herramienta eficiente cuando el sistema fiscal funciona según lo

esperado; la evasión o un gran número de exenciones -especialmente a las tarifas progresivas más altas- se presentan como un impedimento para reducir la desigualdad mediante el reacondicionamiento tributario. Este había sido el mecanismo propuesto para que los grandes terratenientes devolvieran al mercado de tierras la parte de sus enormes posesiones que permanecía subexplotada o inadecuadamente explotada; a través del impuesto al patrimonio se esperaba que se hiciera poco rentable conservar la tierra que no se pudiera o no se quisiera cultivar de forma adecuada. No obstante, algunos miembros del gobierno durante el Frente Nacional no estaban de acuerdo en dejar la solución del problema al cálculo de rentabilidad de los grandes terratenientes, además porque estos usaban la creciente valorización en el mercado de sus predios como medio para que su riqueza no se viera afectada por la inflación.

La primera ley que estableció el impuesto al patrimonio fue la Ley 78 de 1935, durante la presidencia del liberal Alfonso López Pumarejo⁶. Esta Ley, además de fijar impuestos diferenciados que iban desde el 1 por 1.000 para patrimonios de entre 10.000 y 20.000 pesos hasta el 8 por 1.000 para patrimonios superiores a 400.000 pesos, establecía que las propiedades continuas que tuvieran entre 2.000 y 3.000 hectáreas sin cultivar debían pagar el monto adicional del 100 por ciento del impuesto correspondiente. Sin embargo, para efectos de esta Ley, la cría, levante y engorde de ganado se consideraba tierra cultivada, y la cifra podía ser reducida a la mitad si el propietario comprobaba que no obtuvo ingresos suficientes de la explotación del predio durante el año anterior. En adelante estas tarifas siguieron aumentando, y el recaudo alcanzó un máximo histórico en 1960, y luego empezó a descender por cuenta de exenciones, la flexibilidad en las tarifas y probablemente la evasión. Finalmente, en 1992 se derogó este impuesto, el cual sería creado de nuevo en el año 2003 (DIAN, 2004). En estas condiciones, era difícil que la vía tributaria solucionara el problema de la subproducción.

Otra de las preocupaciones centrales para la tributación sobre el patrimonio era el avalúo de, en este caso, los predios o unidades productivas susceptibles de ser gravadas. La Junta Militar designada en mayo de 1957 para gobernar, por el saliente general Gustavo Rojas Pinilla,

⁶ Quien sería recordado por adelantar la denominada Revolución en Marcha, la cual pretendía modernizar al país con la mejora de las condiciones de vida de la clase trabajadora y del campesinado como base.

comprendía que la explotación de los predios rurales en el país era inadecuada, lo cual afectaba la seguridad alimentaria de los colombianos, y por tanto sostiene que el Estado debía intervenir. El Decreto 290 de 1957 creó un nuevo patrón de clasificación que permitiría renovar la legislación sobre la tierra improductiva. Se clasificaron las tierras en cuatro tipos: tierras aptas para el cultivo con tractores (tipo I), tierras no aptas para este fin (tipo II), tierras susceptibles de volverse aptas (tipo III) y tierras sin potencial agrícola alguno (tipo IV). Según estas disposiciones, el avalúo catastral ya no quedaría a cargo de las Juntas Municipales Catastrales⁷ sino que sería el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) el encargado de los avalúos teniendo como referente el potencial productivo basado en la clasificación inicial.

Se pensaba que la precisión que se ganaría con la medición del potencial productivo le daría al país un marco regulatorio más claro para que la estructura de propiedad de la tierra, históricamente concentrada, no afectara la producción. Uno de los logros del ministro de Agricultura de la época, Jorge Mejía Salazar, fue establecer criterios para lograr un mínimo de producción por unidad de explotación⁸ y mecanismos de sanción si no se cumplía con ese mínimo. Este último incluyó el establecimiento de un impuesto adicional al de la renta y el patrimonio que se fijó en 2% del avalúo catastral en 1958, 3% en 1959, 4% en 1960, 5% en 1961 y 10% en 1962 y en adelante. Finalmente, se establecen medios para frenar la evasión a través de declaraciones falsas o incompletas, y se habla del derecho del Estado a expropiar tierras, pero solo en el caso de tierras de tipo IV en las que los propietarios no quisieran venderlas para someterlas al proceso de reforestación.

En suma, el mecanismo para solucionar la subproducción durante el gobierno de la Junta Militar, en la transición del régimen de Rojas Pinilla al Frente Nacional, fue el establecimiento de mínimos cultivables según el tipo de tierra, con la sanción fiscal como medida para que los propietarios finalmente soltaran la tierra que no estaba dispuestos a cultivar. Cuando esta tierra fuera vendida por los propietarios, que ahora juzgarían poco

⁷ Compuestas en cada municipio por un miembro nombrado por la Junta Directiva de la Caja de Crédito Agrario, un miembro nombrado por el Gobernador del Departamento y un miembro nombrado por el Alcalde Municipal. Estas juntas trabajarían en coordinación con el IGAC, pero gozarían de relativa autonomía.

⁸ Se dictó la obligación de cultivar al menos una vez al año el 25% de las tierras clasificadas de tipo I y el 15% de las tierras de tipo II. Las tierras favorecidas por obras de irrigación o drenaje financiadas y ejecutadas por presupuestos públicos podían aumentar el porcentaje de cultivo mínimo a 50%.

rentable mantenerla ociosa, podría ser adquirida por quienes sí estuvieran dispuestos a cultivarla, o al menos eso se esperaba. No obstante, este mecanismo sería fuertemente criticado por quienes veían el problema de la subproducción tan solo como la manifestación de un problema más grande: la estructura productiva, que incluía los problemas de propiedad y concentración de la tierra, falta de acceso permanente a los factores productivos y la casi ausencia de un mecanismo de organización para la comercialización del producto agrícola a pequeña escala.

El cambio en el modo de concebir la política agrícola más efectiva para sacar al sector del estancamiento y atraso en que se encontraba se sentiría de forma contundente dentro del primer gobierno del Frente Nacional, el del liberal, Alberto Lleras Camargo (1958-1962) - uno de los principales artífices del pacto político entre liberales y conservadores para frenar la violencia. Otto Morales Benitez, ministro de Agricultura durante el gobierno de Lleras Camargo, fue el encargado de presentar el proyecto de Reforma Social Agraria ante el congreso y ante la sociedad colombiana. Señala el ministro que no existía hasta el momento una institución con las facultades suficientes para ejecutar la Ley 200 de 1936, la cual, en favor de la Nación, establece “la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de esta Ley⁹, durante tres (3) años continuos contados a partir de la vigencia de esta Ley” (Ley 200 de 1936, artículo 6), de tal suerte que la tierra ha permanecido en manos de quienes la mantienen improductiva.

Adicionalmente, sostiene que la vía de la tributación progresiva para generar una repartición de la tierra productiva es por completo inadecuada, “Con el solo tributo se crean dificultades para poder lograr el desarrollo total de una reforma y alcanzar la modificación de las condiciones de propiedad en Colombia” (Morales Benitez, 1962, p. XVI). Esto último debido a que, como se mencionó, los grandes terratenientes podían absorber el impuesto esperando la valorización progresiva de las tierras, pero principalmente porque en la mayoría de los casos los campesinos no tienen la forma de adquirir en el mercado las tierras que se ofrecen. Por tal razón, el problema encerraba una tensión que requería de una modificación en la

⁹ Se define la posesión como predios cuyo suelo es explotado económicamente por sus dueños.

estructura social del país. Se propone, para ello, la creación del Incora (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) mediante la expedición de la Ley 135 de 1961, con las facultades necesarias para adelantar la colonización, pero también la expropiación y parcelación de la tierra improductiva.

Esta serie de exposiciones del proyecto ante el congreso, desde el principio, despertaron prejuicios y malas interpretaciones, por ello fue necesario extenderse en explicaciones, de tipo técnico, histórico y legislativo, para que se comprendiera la trascendencia e importancia de lo que el gobierno pretendía hacer. La forma de vincular el proyecto de Reforma Social Agraria a la noción de desarrollo económico es el componente central de esta visión del problema agrícola que se contraponen a la visión instrumental que previamente se abordó. La solución al problema de la subproducción, entonces, no era generar incentivos a la producción, sino diseñar y ejecutar un plan de desarrollo económico que lograra vincular al sector agrícola con otros sectores, lo que produciría un fortalecimiento del sistema económico en su conjunto. De acuerdo con el ministro Otto Morales Benitez, se debía pensar en un sector agrícola capaz de proveer de alimentos a la masa de seres humanos del país, capaz de proveer materias primas a la industria, y capaz de generar ingresos a los campesinos para que fueran consumidores de estos productos industriales. En otras palabras, era una llamada a la creación de un mercado interno para el desarrollo integral del país, pero para ello era necesario crear propietarios agrícolas capaces de participar en ese mercado interno como oferentes y como demandantes de forma permanente.

Durante las sucesivas exposiciones que tuvo el proyecto en el congreso, recibió varias críticas de los opositores, las cuales ponen en evidencia los enormes contrastes entre estas dos visiones del problema que hemos presentado: la visión instrumental y la visión estructural - la promotora de la Reforma Social Agraria. El senador Vallejo Álvarez señaló que no se podía ignorar que fueron los grandes capitales invertidos sobre grandes extensiones de tierras los que dieron vida a cultivos de exportación como el algodón, y que una Reforma Social Agraria de las características que se proponía podría desestimular este tipo de cultivos. También arguye que los cultivos prolíficos de algodón se debían a los rendimientos que los precios internacionales y la mecanización ofrecían a los grandes capitales, y no solo a las cuotas mínimas de producción del gobierno. Por esta razón, pone sobre la mesa las

dificultades en el acceso al capital que pueden tener los pequeños propietarios, en especial cuando se requiera de grandes volúmenes de inversión inicial. Morales Benitez responde aludiendo al papel de las cooperativas campesinas para facilitar el acceso a los recursos. En suma, se sugiere la incapacidad o enorme dificultad de los pequeños propietarios para mantener los índices de producción adecuados.

Otra de las críticas es la del senador Pedro Castro Monsalvo, del partido Liberal, quien critica el uso del término latifundio que hace Morales Benitez, e incluso el tono “agresivo” en que habla de este, y la del senador Gilberto Arango Londoño, quien cuestiona la necesidad de que los latifundios absorban más mano de obra rural. Morales Benitez responde subrayando los índices de desocupación rural y la migración de la población a las ciudades, además de la necesidad de mejorar las condiciones de arrendamiento y aparcería que como estaban establecidas hasta ese momento solo mantenían a los pobladores del campo en condiciones paupérrimas y no les permitían integrarse dignamente al sistema económico ni sostener un mínimo de condiciones de vida. Finalmente, también hubo críticas en sentido operativo, pues se decía que con la legislación vigente en ese momento el Estado ya contaba con los medios de adquirir tierras para parcelación, y no era necesario hacer una legislación adicional. No obstante, Morales Benitez considera que las instituciones que hasta el momento se encargaban de esto, como la Caja de Crédito Agrario, hacían el proceso de parcelación lento y costoso, lo cual no se ajustaba a la magnitud que la reforma requería.

Uno de los senadores que presentó críticas, Gilberto Arango Londoño, había sido antes de Morales Benitez el ministro de agricultura (1958-1959) de Alberto Lleras Camargo, pero tenía una visión muy distinta a la presentada en el proyecto de Reforma Social Agraria. Arango Londoño había trabajado con Lauchin Currie en Planeación Nacional antes de ser nombrado dentro del gobierno, y se formó en la Wharton School of Finance and Commerce de la Universidad de Pensilvania. En las memorias que presenta al congreso tras dejar el cargo de ministro de agricultura en 1959, no presenta el problema del encarecimiento de los productos agrícolas como un problema de subproducción, sino como una cuestión meramente monetaria a partir de la devaluación del peso frente al dólar, de tal suerte que no concibe que la seguridad alimentaria se encuentre en riesgo. Sin embargo, sí considera importante el aumento de la productividad a partir de proyectos de irrigación -como los que está en ese

momento adelantando el gobierno en departamentos como Córdoba, Huila, Tolima y Atlántico-, el fomento agropecuario -a partir de las líneas de crédito de la Caja de Crédito Agrario-, y las mejoras técnicas -a partir de la investigación y la mecanización.

Para Arango Londoño la tecnología desempeñaría un rol central en la solución de los problemas del sector agrícola, pues la investigación profunda sobre el potencial que tiene cada producto de convertirse en un “producto industrial”, como lo denomina, es lo que hará que la tierra sea explotada de la forma más eficiente posible. Por ejemplo, debe ser función del DIA (Departamento de Investigación Agrícola) hallar las variedades genéticas que tengan ventajas sobre las otras, y establecer las técnicas más eficientes de siembra, cosecha, abono y control de plagas, todo con el fin de llevar al máximo los rendimientos. Tendrían también especial importancia instituciones oficiales como el STACA (Servicio Técnico Agrícola Colombiano Americano), con presencia e investigaciones en Santander y Antioquia, y el INA (Instituto Nacional de Abastecimientos), con sus programas de apoyo a la solución de problemas de mercadeo, precio y almacenamiento de productos agrícola, y la Fundación Rockefeller, con programas como la multiplicación de pastos en Santander, Huila y el Atlántico. También se subrayó la importancia de continuar con instituciones no oficiales, como los clubes agrícolas juveniles y las juntas consultivas municipales para el fomento agrícola a través de la acción comunal y el acompañamiento. A la vista saltan los contrastes de esta política con el proyecto de la Reforma Social Agraria, por lo que no podemos decir que este último haya sido un proyecto o una tendencia desde inicios del Frente Nacional.

El ministro de agricultura que sucedió a Morales Benitez, todavía dentro del gobierno de Lleras Camargo, fue Hernán Toro Agudelo, quien fue un continuador de los planteamientos asociados a la Reforma Social Agraria. Cuando se refiere a los alcances y limitaciones de la política agrícola de este gobierno, menciona que los objetivos fueron integrales, en tanto se buscó la “expansión de áreas de cultivo y mejoras en la productividad para suplir las necesidades de alimentos y materias primas de nuestra creciente población; sustituir importaciones y diversificar exportaciones, para ahorrar divisas, obtener fuentes adicionales y brindar nuevas ocupaciones” (Toro Agudelo, 1985, pp. 74-75). El ministro menciona que, aunque se observó el aumento de algunas zonas de cultivo, no se contaba en ese momento con información estadística suficiente para determinar la magnitud de estos cambios. Toro

Agudelo se hallaba en lo cierto, pues el primer censo agropecuario en Colombia se realizaría en 1960, pero antes de esto había habido un intento en 1951 que fracasó. En el año 1952 la ONU envió una misión de asistencia técnica para el levantamiento de registro estadístico, conducida por la FAO. Producto de esta asesoría internacional al DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), surgió el Directorio Nacional de Explotaciones Agropecuarias, encargado de organizar y llevar a cabo los censos agropecuarios, que se estipuló se harían cada diez años (DANE Censo Agropecuario, 1960, p. 8). El resultado fue tener por primera vez una idea más precisa de los índices de concentración de la propiedad de la tierra, los modos de uso de las explotaciones, los tipos de trabajo con que funcionaban y el volumen de producción agrícola.

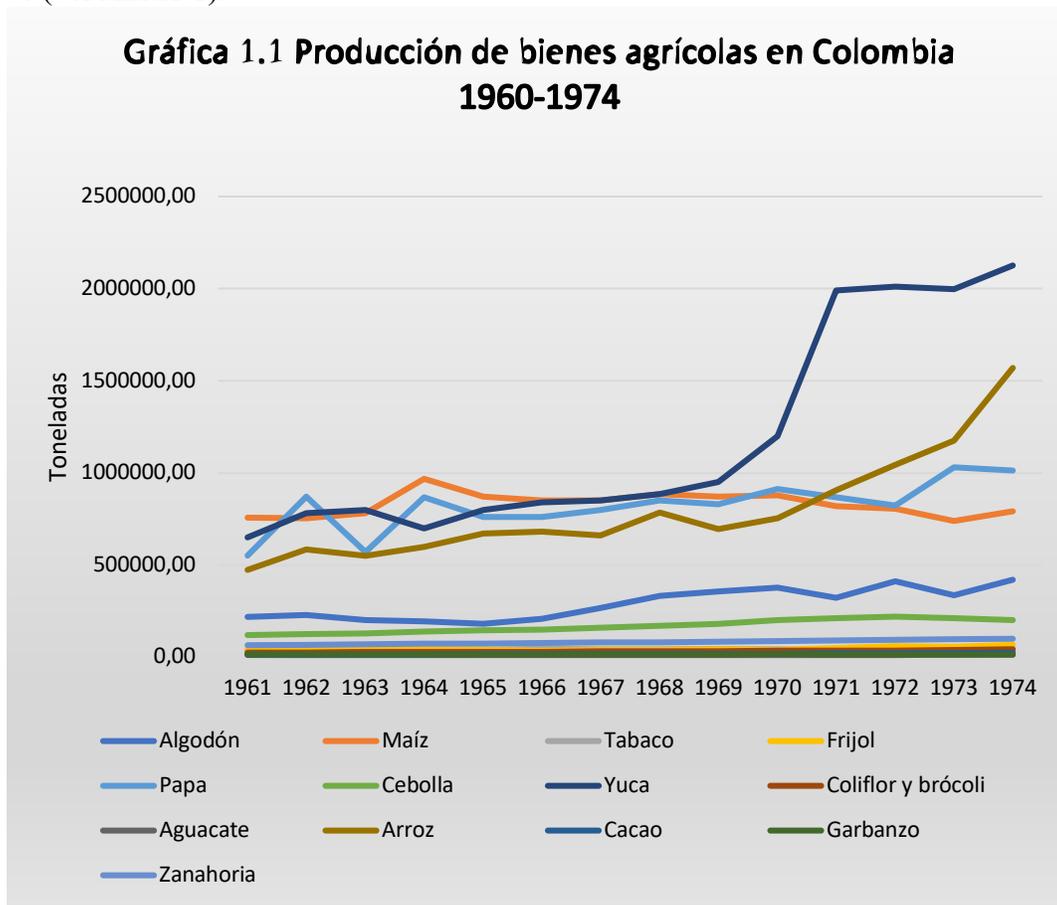
Sobre la actividad económica en las unidades de explotación agropecuaria se encontró que el 13,1% de la superficie de las unidades registradas se utilizaba como tierras arables¹⁰, y el 5,3% como cultivos permanentes, mientras que cerca del 70,4% estaba destinado a la explotación por la cría de ganado vacuno. Sobre las formas de propiedad se estableció que el 75,1% de la superficie de las unidades estaba a cargo del propietario para ser explotada económicamente, el 9% de esta tierra se explotaba bajo la modalidad de arrendamiento¹¹, y el 13,8% se hallaba en colonato¹². La cercanía del porcentaje de la tierra dedicada a la cría de ganado con la proporción de la tierra de las unidades productivas explotadas por su propietario seguramente nos muestra que la ganadería se volvía la vía más efectiva para que los propietarios explotaran grandes extensiones de tierra, y salvarse de la expropiación por subutilización, sin tener que incurrir en elevadas inversiones para cultivar gigantescas porciones de tierra ni darse a la búsqueda de la mano de obra requerida para todo el proceso de siembra, cuidado y cosecha. La parte de esta tierra dedicada a los cultivos debía recurrir a figuras como el arrendamiento o el colonato, con todos los riesgos e incertidumbres que atañe este último, para obtener productos agrícolas.

¹⁰ Esto quiere decir que son tierras con potencial agrícola pero que requieren periodos de descanso para la recuperación de sus propiedades, por lo que al momento del censo estas bien pueden estar en periodo de cultivo o en periodo de descanso, también conocido como barbecho.

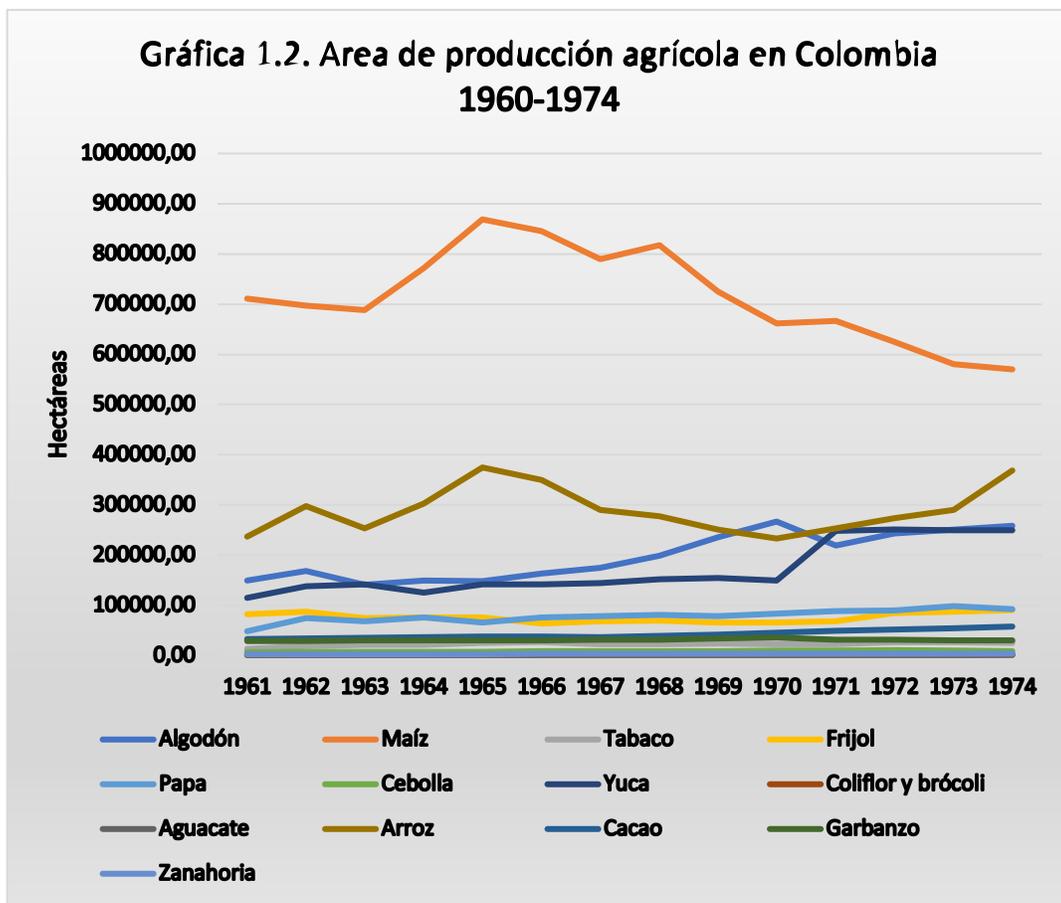
¹¹ Dentro de la modalidad de arrendamiento hay una diversidad de formas de establecer el pago por los derechos de explotación de la tierra, como el pago en efectivo, en especie, la combinación de estos dos, el pago como prestación de servicios o la aparcería, en la cual el pago al propietario depende del volumen de producción que se obtenga en el predio.

¹² Esto cual implicaba ocupación y explotación de la tierra sin status legal definido o en espera de este.

Es por esta situación que el gobierno de Lleras Camargo sostiene que la Reforma Social Agraria debía centrarse en los grandes productores y en la estructura social del campo colombiano. Es difícil visualizar con claridad los efectos de la aplicación de la Ley 135 de 1961 que resulta del proyecto de Reforma Social Agraria. Si nos apegamos a lo que nos dice Toro Agudelo, la producción agrícola se elevó muy encima de los índices que venía registrando, por cuenta de la entrega de baldíos y la parcelación. No obstante, si nos remitimos al comportamiento de la producción de los bienes agrícolas incluidos en nuestro estudio, veremos que, durante la fase del Frente Nacional, la producción agrícola no experimentó saltos importantes, salvo por los cultivos de papa, yuca y arroz al final del periodo (ver Gráfica 1.1). Esta relativa ausencia de saltos productivos se aprecia mejor cuando se ve el comportamiento de los productos agrícolas en el total del periodo estudiado (1960-2010), pues los saltos que se observarán en las dos décadas siguientes darán cuenta de la relativa inercia y dificultad de las políticas para impactar la producción efectiva entre 1960 y 1974 (ver Anexo 1).



Fuente: elaboración propia con datos de FAO



Fuente: elaboración propia con datos de FAO

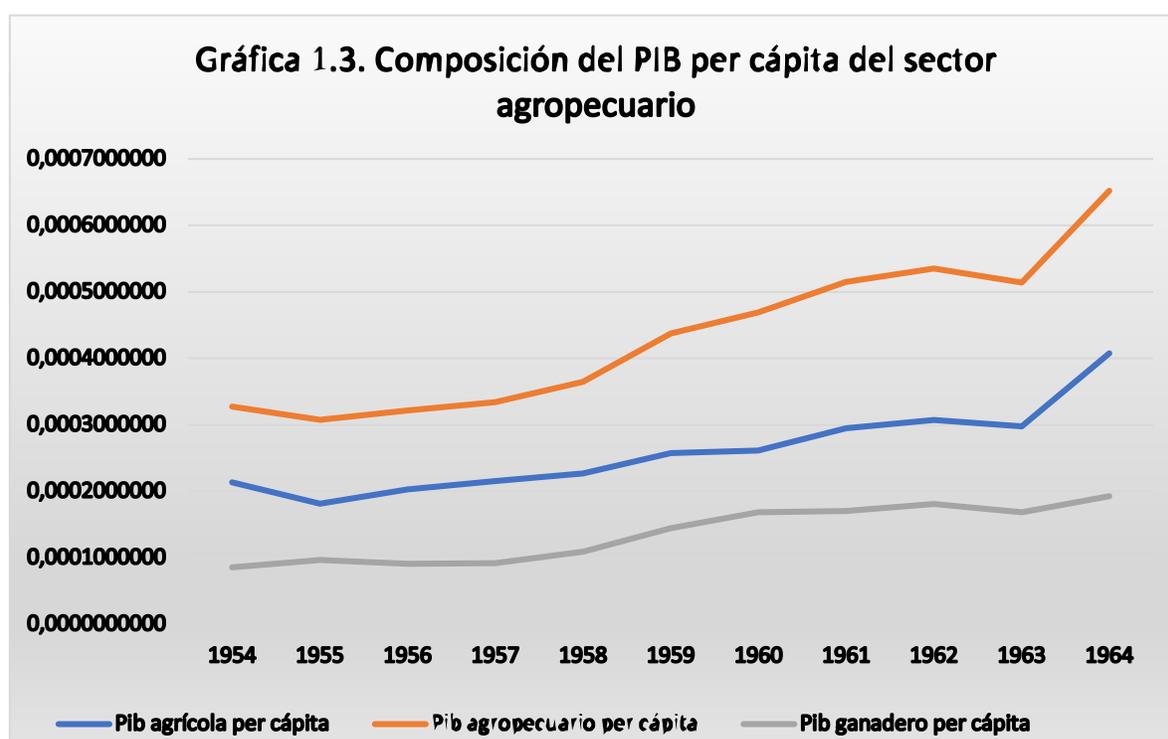
Para este periodo, algunos productos, como el frijol y la zanahoria, aumentaron su producción a un ritmo aproximadamente cercano al ritmo de crecimiento de la población, que creció 45,9% entre 1960 y 1974. Esto se explica en parte porque son productos para el consumo interno, que tienen formas de producción asociadas a la pequeña y a la mediana empresa. No obstante, existen otros productos, netamente para el consumo interno en este periodo, que crecieron a ritmos mucho más acelerados, como el coliflor, el brócoli, el cacao, y, en particular, la yuca. Esto puede obedecer a cambios en la composición de la dieta, y a la alta resistencia y rendimientos de productos como la yuca en ecosistemas andinos colombianos. Adicionalmente, algunos productos empezaron a ganar potencial exportador a lo largo del periodo, como el arroz, el maíz, el frijol y la papa, mientras que otros que ya tradicionalmente eran de exportación, como el algodón, el tabaco y el banano, reafirmaron su potencial exportador incrementando su volumen de ventas a nivel mundial (ver Gráfica 1.4).

Es importante anotar que, por ejemplo, dos de los productos que mayor expansión fueron el arroz y el maíz, los cuales empezaron a tener formas asociativas de tipo gremial (fundadas en 1947 y 1966, respectivamente) que buscaban mejorar su rendimiento a través de la investigación, y que son potenciales gremios de grandes productores que buscan un aumento del rendimiento con miras a convertirse en exportadores. Los incentivos, así, para hacer saltos productivos más acelerados que el ritmo de crecimiento de la población, están asociados a élites que buscan captar rentas agrícolas mediante la exportación primaria. En cuanto al área de producción cosechada, es interesante notar que a lo largo del periodo el área cosechada de trigo, maíz y caña se contraen, mientras que solo la producción de trigo reduce su volumen, por lo que podemos pensar que el maíz y la caña mejoraron sus rendimientos. El área cosechada de algodón, tabaco, papa y yuca se elevó considerablemente, y de estos solo la yuca fue un cultivo que no se proyectó en esta etapa como de potencial exportador. Otros cultivos, como el aguacate, el garbanzo el banano y el frijol apenas elevaron su superficie cosechada (ver Gráfica 1.2).

En términos de la reforma agraria, enfocada a brindar acceso a la tierra a los pequeños productores, se puede decir que generó un aumento de más de 75% en la cantidad de tierra sembrada para cultivos de papa, algodón, tabaco y cacao, en los que el tipo de producción que predomina es la de pequeña escala. En este sentido, la gran cantidad de baldíos entregados en este periodo se ve reflejado en el aumento del área cosechada de los productos mencionados, pero en otros productos con modelo a pequeña escala o campesino, como el frijol, la cebolla, el garbanzo y el aguacate, el crecimiento fue mucho más modesto. Donde se vio más dinamismo en el área sembrada fue en productos que exhibieron crecimientos enormes del valor de sus exportaciones, como algodón, arroz y maíz, lo que nos lleva de nuevo a la conclusión de que los cultivos que expandieron considerablemente tanto el producto como el área cosechada eran productos o bien promisorios para la exportación (ver Gráfica 1.4), como arroz, maíz, algodón, tabaco, banano y papa, o bien para consumo interno, pero con elevados rendimientos, como la yuca.

Uno de los grandes obstáculos que enfrentaba, y que sigue enfrentando, el sector agrícola es la competencia por el uso de suelos con la ganadería, lo cual también puede degradar la producción de alimentos, aun cuando existan políticas enfocadas en elevar la producción y

la productividad. Durante el periodo estudiado, en primer lugar, la producción del sector ganadero, en cuanto a su aportación al PIB, fue casi la mitad que la del sector agrícola, aun cuando de la cantidad total de tierra explotada económicamente casi tres cuartas partes se destina a la cría de ganado (ver Gráfica 1.3). En segundo lugar, vemos que, efectivamente, se registra un cambio de pendiente después de 1963, lo que no sucede de forma tan pronunciada para el producto ganadero. De esta forma, podríamos hablar de que el cambio en la dirección de la política agrícola que supuso la introducción de la Reforma Social Agraria fue uno de los elementos que contribuyó a que el sector aumentara su producción, pero esto se toparía con el problema. Como se observó, si bien la reforma sí elevó la cantidad de área cosechada en productos bajo un modelo de pequeña escala, la mayor elevación observada fue en productos a gran escala, por lo que, en esencia, y visto desde allí, no tendió a frenar las tendencias acaparadoras de tierras, y el aumento vendría dado más que todo por los productos de vocación exportadora.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de la República y DNP.

La Reforma Social Agraria empezó a establecer mecanismos para su funcionamiento con la expedición de la Ley 20 de 1959, la cual entró en vigor el 15 de mayo de este año. En un esfuerzo por buscar fondos para adelantar los procesos de parcelación y redistribución de la

propiedad rural, la Ley facultó a la Caja Colombiana de Ahorros de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y a las cajas y secciones de ahorros de otros bancos para invertir hasta el 10% de sus fondos a través del préstamo directo a las entidades bancarias, con una tasa de interés del 6%, o de la adquisición de bonos de estos bancos a diez años (Ley 20 de 1959). Esto permitía que las instituciones oficiales encargadas de llevar a cabo la parcelación recibieran financiación de los fondos de ahorro, y aliviaba un poco las presiones del gasto público para la ejecución de la reforma agraria, pues la expansión fiscal que el gobierno de Lleras Camargo emprendió fue duramente criticada por cuenta de las presiones inflacionarias existentes en la economía. A los elevados índices de inflación que existían se sumaba la reducción gradual de los precios internacionales del café, de manera que por un lado el sector externo estaba teniendo problemas para sostener la expansión económica, y por otro los mecanismos de ampliación de la liquidez interna estaban restringidos por la sombra permanente que las presiones inflacionarias proyectaban sobre las decisiones del Banco de la República.

El aumento del encaje bancario y la fijación del tipo de cambio en \$6,70 por dólar fueron las medidas que el banco central adoptó para frenar la inflación (Ocampo, 2021, p. 101), por lo cual no sorprende que se estuvieran buscando alternativas de financiación para llevar a cabo la parcelación como condición necesaria para la Reforma Social Agraria. Es natural que bajo este panorama existan críticas acerca de la capacidad física y organizativa que tiene el Estado para ejecutar proyectos de esta envergadura, por tanto, se tildó a la reforma agraria de un mero ejercicio discursivo sin fundamento en la realidad. No obstante, después de las primeras disposiciones de parcelación y crédito, vino una serie de debates por establecer de forma más clara las instituciones y sus funciones para que el proyecto no se quedara solo en el papel.

Las posturas como la de los ministros de agricultura Morales Benitez y Toro Agudelo eran muy claras en torno a la necesidad de aumentar la producción agrícola mediante varios frentes, de los cuales la reestructuración de la propiedad era solo uno de ellos. Así, también reconocen la importancia de la investigación para mejorar la productividad, de los fondos de fomento y de crédito especializados, de los estímulos fiscales (protección arancelaria o prohibición de importaciones, también cuotas de fomento que gravan artículos indispensables para utilizar el recaudo tributario en la creación de fondos que promuevan la

producción interna de estos productos, como arroz, trigo, lana, entre otros), el establecimiento de precios de sustentación (precios mínimos de recuperación de la inversión y garanticen un mínimo de ganancia), las facilidades en el almacenamiento y la formación constante de personal calificado, como la creación de facultades de agronomía, veterinaria y zootecnia. En suma, una política integral y flexible que quizá no recoja los intereses de todos, algo imposible en política, pero sí de una mayoría de campesinos (Toro Agudelo, 1962, p. 77).

El programa de desarrollo económico en el que se inscribe la Reforma Social Agraria nos acerca a la discusión sobre el tamaño y las facultades necesarias para que un Estado pueda dirigir un plan de sustitución de importaciones y diversificación de exportaciones. El gobierno estaba comprometido con el aumento de la producción industrial y agrícola, para lograr un abastecimiento interno de bienes de consumo, materias primas y bienes de capital que lograra una gradual y efectiva sustitución de importaciones. Además, según el ministro de hacienda del primer año de gobierno de Lleras Camargo, Hernán Agudelo Villa, esto daría paso a nuevas exportaciones, nombradas exportaciones no tradicionales, que ayudarían a vencer el desequilibrio en la balanza de pagos que se venía experimentando. De esta forma, la política de desarrollo estaba orientada al desarrollo interno de las fuerzas productivas, pero los instrumentos contractivos en materia monetaria y fiscal arrojaban una contradicción en el diseño del plan de desarrollo. El ministro juzgaba fundamental controlar la expansión monetaria inmoderada del Banco de la República, a la vez que proponía estrechar los controles departamentales al gasto público para frenar la creación de presiones inflacionarias y el déficit en cuentas públicas.

Además de estos problemas de financiación para la expansión interna tanto del sector agrícola como del industrial, estaba el problema de la estructura de propiedad rural, al cual el ministro Agudelo Villa no dio gran importancia en el diagnóstico de los problemas económicos nacionales. Contrario a esto, para el fomento agrícola centró más su atención en las disposiciones legales sobre la obligatoriedad de mantener un mínimo de cultivo en los predios rurales, en el control de los precios de arrendamiento, en las tarifas aduaneras para la sustitución de importaciones y en el crédito de fomento agrícola (Agudelo Villa, p. 20, memorias). Así, la estabilidad monetaria y cambiaria parecía ser un problema más urgente que resolver que el logro de la expansión interna que se había planteado como directriz del

desarrollo. Esta no sería una constante durante todo el gobierno, pues sucesos como la reunión en Punta del Este en 1961 definirían un programa de cooperación regional en el que los países latinoamericanos formarían un bloque económico que en conjunto solucionara problemas como el de la financiación y el reducido tamaño de los mercados internos para lograr un crecimiento con equidad de su actividad económica. Estos acuerdos revitalizarían un poco las posibilidades de la política para dirigir el desarrollo.

El último ministro de hacienda del gobierno de Lleras Camargo, Jorge Mejía Palacio, comprendió que la sujeción a la política monetaria contractiva para enfrentar la inflación representaba un claro límite para las metas de inversión y crecimiento que se habían propuesto en el Plan General de Desarrollo Económico. De esta forma, como medidas contractivas menciona que solo se aplicaron el aumento del encaje bancario (subió del 17% al 22%) y una mayor salida de divisas para cubrir las importaciones por cuenta de la devaluación. Como medidas expansionistas se adoptaron el aumento de los cupos de redescuento del Banco de la República y el mayor uso del gobierno de los cupos de crédito que tenía con el banco central; para frenar la devaluación se endureció el control de importaciones. Como resultado de esto el crédito bancario focalizado, en especial para el sector agrícola, aumentó en cerca del 20% entre diciembre de 1961 y julio de 1962 (Mejía Palacio, 1962, p. 8). Dentro de este panorama nacional deben entenderse los límites y las posibilidades del recientemente constituido INCORA, pues su rol se juzgaba fundamental para llevar a la producción agrícola a los niveles esperados e insertarla dentro de una economía interna fortalecida, pero también existían dificultades de balanza de pagos y liquidez que ponían trabas al desarrollo mirando hacia adentro.

En una misión de evaluación del mencionado Plan General de Desarrollo Económico, compromiso que se había adquirido en la reunión de Punta del Este para alinear los objetivos de desarrollo con las metas del proyecto de la Alianza para el Progreso¹³, se calificó de necesaria la tarea de repartición de tierra que estaba a cargo del INCORA, pero se juzgó

¹³ Las recomendaciones de este comité de evaluación serían la base para definir la distribución de los fondos públicos del proyecto de la Alianza para el Progreso, y además se entregarían al Banco Interamericano de Desarrollo y a otras entidades financieras internacionales y gubernamentales que pudieran ayudar con la ejecución del proyecto.

indispensable que aumentara sus ritmos de trabajo¹⁴. Según el comité evaluador, lo que el sector necesitaba era la “coordinación entre dependencias administrativas, basada en una política agrícola de conjunto que no se ha establecido por ahora” (Plan General de Desarrollo Económico, 1962, p. 77). Además, recomendaron tener más control sobre los volúmenes de producción cafetera y fomentar otras líneas concretas de producción, como oleaginosas y cacao. El informe enfatiza en que la única forma de lograr las metas de desarrollo propuestas es incorporar todas las fuerzas vivas nacionales al programa, buscando la articulación sectorial mediante la creación de grupos formados por líderes de la agricultura, de la industria, de los trabajadores y de todas las demás actividades. De nuevo, se alude al pacto social que desde finales de los años cincuenta se venía discutiendo.

1.2 Segundo gobierno del Frente Nacional: el conservatismo ante el problema agrario

El gobierno conservador de Guillermo León Valencia (1962-1966) pretendió dar continuidad al programa social del gobierno anterior, pero su política macro estaría influida también por tendencias estabilizadoras. El ministro de Defensa, Carlos Sáenz de Santa María, hablaba de estabilizar la economía a través de recortes monetarios impopulares pero necesarios para combatir la inflación, pues además limitaba el poder de compra global en un contexto en que era necesario expandirlo para la adquisición de maquinaria. Argüía, además, que la expansión fiscal y monetaria bien podía ser solo una ilusión para el desarrollo, pero que la realidad promisoría solo podía descansar sobre la estabilidad. Desde inicios del Frente Nacional, los precios internacionales del café se venían reduciendo, y esto generaba un déficit en balanza de pagos que acababa por restringir las opciones de desarrollo industrial, por lo que el primer ministro de Hacienda del presidente Guillermo León Valencia propuso la fijación del tipo de cambio como medio de control de la inflación, y desaprobó las micro-devaluaciones previas a que se había tenido que incurrir para ganar liquidez. La preocupación central del ministro estaba en la pérdida de poder adquisitivo con el extranjero del 50% que se había registrado en los últimos diez años, mientras que la población había aumentado en 20%. Por esta razón,

¹⁴ Para que se pudiera considerar adecuada para las necesidades de desarrollo del país se requería que durante los primeros cuatro años de funcionamiento lograra radicar en su nueva propiedad a 35.000 familias, y en los cinco años posteriores a aproximadamente 100.000.

la importación de bienes de consumo y de capital se dificultaba cada vez más, lo cual condenaba al país al atraso.

Parte de la culpa por las temidas presiones inflacionarias se atribuía al déficit fiscal que se había registrado durante el gobierno anterior, y es allí donde empieza a ganar terreno la discusión entre si se le debe dar prioridad a políticas expansivas que fomenten el desarrollo por el lado de la demanda, o de la oferta, o a programas de estabilización que den condiciones aceptables de incremento de precios y tipo de cambio para que la iniciativa privada se animara a liderar el crecimiento. Esta discusión se seguiría presentando años después en varios escenarios. Para solucionar esta tendencia al déficit, el ministro propone no solo equilibrar mejor los gastos y los ingresos, sino también la exploración de nuevas fuentes de ingresos. Esto último se lograría a través de una reestructuración del sistema fiscal que se encaminara hacia un sistema impositivo más progresivo, y del cual se obtuviera un mayor recaudo por cuenta del impuesto sobre la renta. Sin embargo, también se contempló el aumento de los ingresos por cuenta de las operaciones de las empresas públicas.

El gobierno era bastante consciente de que las limitaciones que imponía el presupuesto público para poner en marcha un plan de desarrollo eran un tema central, pero su participación en las conferencias Panamericanas, de las cuales derivaron eventos y pronunciamientos como el Acta de Bogotá¹⁵ en 1960 y la Carta de Punta del Este¹⁶ en 1961, imponía límites a los medios por los cuales se podía llegar a fortalecer el brazo accionario del Estado. En primer lugar, no se podían introducir flujos artificiales a la economía que desestabilizaran la moneda, redujeran el poder de compra y comprometieran la ayuda financiera externa que programas como la Alianza para el Progreso prometía en este contexto

¹⁵ Aparte de la existencia de un programa social que tendiera a eliminar las desigualdades mediante un Estado que ofreciera sistemas de protección social, el acta de Bogotá enfatizaba en que las políticas de desarrollo debían darse fomentando la financiación de empresas, es decir, por el lado de la oferta. Así, recomendaba “6) medidas para el desarrollo económico, mediante el «reforzamiento de las instituciones de crédito para la pequeña y mediana empresa privada agrícola e industrial” (OEA, 1960)

¹⁶ En esta las repúblicas americanas se comprometen a cooperar lograr niveles más elevados de crecimiento y desarrollo, por lo cual se abordan varios puntos en relación al bienestar social, y se resaltan que los esfuerzo por lograr este crecimiento y desarrollo deben “10. Mantener niveles de precios estables, evitando la inflación o la deflación y las consiguientes privaciones sociales y mala distribución de los recursos, teniendo siempre en cuenta la necesidad de mantener un ritmo adecuado de crecimiento económico” (OEA, 1961). Además, los gobiernos se hacen permisivos con la visita y el monitoreo regular de sus asuntos internos para seguir formando parte de la cooperación.

de cooperación. En segundo lugar, el robustecimiento del erario debía venir acompañado de una mejora en la balanza comercial y de un gasto responsable.

La directriz general de la política económica de este gobierno fue, igual que la del anterior, pero de forma más contundente, una contracción monetaria y una austeridad en los gastos para lograr la estabilidad. A esto se le denomina usualmente manejo sano de la política económica, sin embargo, es bastante restrictivo en términos de desarrollo impulsado por el Estado. De manera que la alternativa que parecía más clara para lograr ese desarrollo, ya no guiado por políticas expansivas del Estado, era la vuelta al sector exportador como eje del crecimiento. Para esto, se dictó el Decreto 1733 de 1964, por el cual se creó la Junta de Comercio Exterior compuesta por el ministro de Hacienda, el ministro de Relaciones Exteriores, el ministro de Agricultura, el ministro de Fomento, el jefe del Departamento Administrativo de Planeación y el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros (Decreto 1733 de 1964). El objetivo de esta Junta era tomar decisiones de comercio exterior en línea con la expansión y consolidación que el gobierno se propuso lograr para este sector.

Mientras los problemas de financiación para el desarrollo persistieran, y antes de que la reorientación a la economía externa trajera de nuevo solidez interna y poder de compra, era necesario acudir a la financiación externa proveniente de diversos programas de ayuda a los países en desarrollo. Respecto a las obras de infraestructura y la ejecución de las políticas de desarrollo necesaria, el segundo ministro de hacienda del gobierno de León Valencia, Diego Calle Restrepo, afirma que no hay otra vía que la cooperación de organismos internacionales, pues califica de insuficientes los capitales nacionales y de escaso el atractivo inversionista del país. De manera que este tipo de financiación se vuelve crucial, al menos para este gobierno, para la creación de infraestructura, como el fomento eléctrico, el manejo de acueductos y las ampliaciones portuarias. En materia agrícola, el Export Import Bank firmó un empréstito con la Caja de Crédito Agrario por 2,5 millones de dólares para cubrir gastos de materiales, equipos y servicios necesarios para la ejecución de diversos proyectos, entre ellos proveer de recursos para funcionamiento al INCORA. Este tipo de financiación, no

obstante, constituye una inyección de dinero por única vez, y no necesariamente representa la creación de un flujo constante que dé autonomía de funcionamiento a las instituciones¹⁷.

La explotación ganadera seguía siendo vista como el sector que mayor potencial tenía para sustituir a la economía monoexportadora de café, particularmente por los sectores más críticos de la reforma agraria. Cornelio Reyes, quien participó activamente en los debates en torno a la política agropecuaria, y también fue ministro de Agricultura, resalta la necesidad de hacer evaluación y seguimiento al trabajo que está adelantando el INCORA en materia de adquisición de predios (a través de compra, cesión, expropiación o por extinción de dominio) y manejo de estos. Se arguye que no todas las veces se lleva a cabo una parcelación y ocupación de esos predios, y por tanto quedan sin oficio, y que, además, las diversas funciones que se le asignan (construcción de infraestructura, alfabetización, coordinación de cooperativas) termina por reducir su eficacia en la reestructuración de la propiedad. Adicionalmente, el ministro critica los criterios de expropiación de las grandes parcelas de tierra, pues afirma que aun cuando estas están adecuadamente explotadas se procede a la adquisición por parte de INCORA, con lo que se desincentiva la agricultura tecnificada y a gran escala, que se denomina moderna. Como contraparte, se sugiere que la agricultura de minifundio es ineficiente y no tiene potencial exportador, como sí lo tiene la agricultura moderna y la cría de ganado.

Al final de este gobierno, se sigue calificando el accionar del INCORA de lento y engorroso, pero la opinión acerca de la necesidad de hacer una reforma agraria se vuelve un poco más favorable. El ministro de agricultura que cierra el periodo, Jorge Mejía Salazar, es consciente de las tensiones sociales que la parcelación supone, pero también es positivo al alegar que los resultados en materia de producción y tecnificación de la actividad agrícola le han hecho entender a la población la importancia de modificar la estructura de propiedad de la tierra. Pese a esto, es reconoce los problemas de financiación que tienen las instituciones encargadas, y subraya, más que la necesidad de fortalecer el sector agrícola para orientarlo a

¹⁷ Este es el principal problema que se registra para los fondos de fomento, pues su uso debe decidirse estratégicamente para que los sectores que busca impulsar no tengan solo un momento de auge y una posterior caída. Lo que se buscaba, entonces, era lograr sistemas de funcionamiento autónomo a partir de un impulso inicial. La pregunta sería cuáles son los mecanismos que fallan en la consecución de ese desarrollo autónomo y sostenido en el tiempo.

la exportación, la preocupación que debe existir por el consumo y bienestar internos. Esto representa un ligero cambio discursivo, aunque en la práctica la reforma agraria no fuera el eje de la política de este gobierno, y se diera prelación al papel del crédito y del almacenamiento y mercadeo¹⁸.

Ante los problemas de financiación ya mencionados, el gobierno dispuso una serie de decretos que ampliaban los recursos financieros para la Caja de Crédito Agrario, como la disminución del encaje bancario si solo se usara para préstamos a esta institución, o a agremiaciones específicas, como la del cultivo de algodón. Podemos afirmar, de esta forma, que, si bien el proyecto de Reforma Social Agraria no había perdido del todo su impulso inicial, para finales del segundo gobierno del Frente Nacional tenía límites operativos bastante claros, y no constituía una prioridad, por los debates y posturas encontradas ya mencionados. Se concebía parte integral de los cambios estructurales que debía tener el sector agrícola para propiciar el desarrollo, pero en el sentido de la relación que debía tener con otros sectores, como el industrial, sino en el sentido de la diversificación de exportaciones para ampliar la capacidad de importación de bienes intermedios y de capital.

El fomento interno para asegurar la seguridad alimentaria de una población cuyo índice de crecimiento se había acelerado no estaba dando los frutos esperados, y los fuertes problemas de expansión de la liquidez interna por vías fiscales o monetarias, por cuenta de los compromisos adquiridos en la Alianza para el Progreso, tuvieron una injerencia negativa en los alcances de la reestructuración agrícola para aumentar la producción. Si a esto le sumamos la falta de convicción política de algunos sectores del congreso y del gobierno, durante los dos gobiernos abordados, para defender el proyecto de reforma agraria como pilar de desarrollo del sector, es comprensible que en más de ocho años la producción a pequeña escala (algodón, trigo, frijol, garbanzo, brócoli, tabaco, cacao y papa) no haya registrado niveles estables de crecimiento y la superficie cosechada haya crecido de forma volátil e insuficiente para la mayoría de estos productos. En los gobiernos restantes del Frente Nacional esta situación cambiaría solo parcialmente.

¹⁸ Para esto sostiene que cada vez es más evidente que el Estado debe intervenir en asuntos como el establecimiento de precios de sustentación para proteger al agricultor y la protección al consumidor de la especulación.

1.3 Segundo gobierno liberal: un mayor margen de acción para la ejecución

En términos de ejecución, el segundo gobierno liberal del Frente Nacional (1966-1970), el de Carlos Lleras Restrepo, tuvo un alcance mucho mayor en cuanto a la repartición de baldíos. Esto se puede constatar al observar la cantidad de baldíos adjudicados y la extensión de tierra entregada a lo largo del siglo XX, donde entre 1966 y 1970 estas cifras se duplican, con lo que alcanzan sus mejores números en todo el siglo (Sánchez y Villaveces, 2015, p. 25). Las perspectivas a nivel macroeconómico mejoraron considerablemente en comparación con los gobiernos anteriores. Se suavizaron medidas como los controles a importaciones para tener un control sobre el flujo de divisas, pues se argumentó que la restricción al consumo de productos importados solo ocasionaba un aumento más pronunciado de los precios de los bienes de consumo. La vía para recuperar la liquidez interna fue la expansión de divisas a través de la inversión estratégica en aumento y diversificación de las exportaciones. De esta manera, el gobierno se preció de lograr un aumento de los medios de pago a la vez que mantenía bajo control las presiones inflacionarias que tanto habían preocupado en el pasado.

En materia de endeudamiento para el desarrollo, el gobierno adquirió una serie de deudas, con organismos internacionales como la Agencia Internacional del Desarrollo (AID), y el Banco Mundial, que estaban sustentados en la revitalización y diversificación del sector exportador. Se estimaba que, de los fondos recibidos, algunos permanecerían en dólares para financiar las importaciones esenciales, y los que se convirtieran a pesos en el mercado de divisas se destinarían a proyectos de desarrollo de alta prioridad, como la educación, la infraestructura (vivienda y servicios urbanos, principalmente), la reforma agraria y la extensión rural. Adicionalmente, el control de cambios, que se adoptó formalmente el 29 de noviembre de 1966, frenó la espiral devaluatoria del peso que venía reduciendo el poder de pago de las obligaciones que el país había adquirido con el extranjero. Así, desde el primer año de gobierno, las reservas internacionales dejaron de ser inferiores a los compromisos de pago y aumentaron considerablemente. Sin embargo, la principal fuente de ingresos de divisas, que era el café, seguía perdiendo importancia por cuenta de que los precios internacionales no exhibían una recuperación estable, por tanto, la necesidad de promover otras exportaciones, llamadas “menores”, era imperiosa. De esta forma, el gobierno gozó de

una relativa expansión de la liquidez interna respecto a los gobiernos anteriores, y esto abrió sus posibilidades de llevar a cabo una política pública más efectiva.

En materia fiscal, se crearon algunos gravámenes al consumo de hidrocarburos, pero el elemento más importante, fue la política antievasión que se materializó con dos decretos presidenciales. El primero de ellos, el Decreto 1333 eliminaba una serie de exenciones que el ministro de Hacienda calificaba de extravagantes, y juzgaba que podían socavar el impuesto sobre la renta como institución. Mientras tanto, el Decreto 1366 dictaba normas contra la evasión y el fraude al impuesto sobre la renta. Esto también coadyuvó al fortalecimiento de las finanzas públicas, por lo que la inversión pública se convirtió en un pilar del plan de desarrollo y de la estrategia de reactivación económica. El país enfrentó una crisis financiera desde 1962 por el problema de las reservas, y también durante los gobiernos previos se observó una falta de coordinación entre los organismos responsables de programar el desarrollo a largo plazo, lo cual había reducido su eficacia para cumplir con sus objetivos alineados con los de la Alianza para el Progreso desde 1961. No obstante, este gobierno creyó superados en alguna medida estos obstáculos.

El plan de inversiones públicas que surgió de este clima de optimismo comprendía recursos domésticos tanto como financiación externa, y se fijaron como objetivo los sectores de transportes, agricultura, electricidad, comunicaciones, minería e industria, educación, salud, fomento municipal y vivienda. Además, se creó el Fondo Nacional de Proyecto de Desarrollo para garantizar un adecuado flujo anual de proyectos en sintonía con la política económica general. Este nuevo impulso para las metas de desarrollo buscaba una reorientación de las formas operativas de las instituciones públicas, por lo que vemos que se aleja de una visión instrumental del desarrollo asociada a la tecnificación y el aumento del producto. “En lugar de ponerse metas cuantitativas de orden teórico sobre el ritmo de crecimiento, se ha querido investigar y definir cómo alcanzar el crecimiento en cada uno de los sectores, coordinarlos entre sí, hacer el inventario de recursos y hallar la manera de administrarlos eficientemente” (Espinoza Valderrama, 1970, p. 408).

Hasta ese momento, según el ministro, se habían obtenido un total de 2'300.000 hectáreas con la figura de extinción de dominio de predios que tuvieran más de diez años sin explotación económica. No obstante, en 1967 se expidió una ley complementaria de la Ley

135 de 1961, que establecía como “expropiables” las tierras que estaban siendo trabajadas bajo la modalidad de arrendamiento y aparcería, con el fin de hacer propietarios preferencialmente a los actuales arrendatarios o aparceros. Con esto se creyó haberle dado un desarrollo concreto a la Reforma Agraria iniciada años antes en la presidencia de Alberto Lleras Camargo. También se triplicó el presupuesto de funcionamiento del Incora por parte del gobierno, y se autorizó la emisión de bonos destinados a la compra de tierras. Con esta expansión de los fondos de funcionamiento, y los instrumentos legales complementarios para adquirir tierras, además de la voluntad política destinada a emplear la Reforma Agraria como un vehículo de transformación social y económico, no sorprende que haya sido precisamente en este periodo presidencial cuando mayor cantidad de títulos se entregaron.

Desde las primeras etapas del gobierno, el desarrollo del sector agrícola se planteó como parte integral de un desarrollo nacional que no solo se preocupó por la productividad del sector destinada a la exportación (el sector agropecuario sostenía más de dos terceras partes del ingreso de divisas del país), sino también por la producción destinada al consumo popular y por la materia prima necesaria para la industria. En esta misma dirección, los niveles insuficientes de ingreso y empleo de la población rural se situaban en el centro del debate en torno a lo agrícola, pues esto implicaba un bajo nivel de consumo tanto de alimentos como de productos industriales. Los exiguos sistemas de comercialización y la excesiva concentración de la propiedad venían a completar el panorama de los problemas en que se encontraba el sector agrícola. Esta visión integral del sector, alejada de una visión instrumental enfocada únicamente en aumentar y diversificar las exportaciones, es en la que se basa el gobierno para definir sus rutas de acción y políticas de desarrollo, por ello despliega programas de fomento e inversión directa en cada una de estas líneas, con miras a lograr una incidencia sistémica que fortaleciera el país hacia adentro.

El comportamiento general del sector agrícola al finalizar este gobierno debe entenderse en continuidad con el terreno que el primer gobierno liberal abonó en materia legal y operativa, aunque también en constante disputa entre esta visión estructural y una más de corte instrumental, defendida principalmente por algunos sectores del partido conservador. Este debate permanente y la alternancia del poder hicieron que no fuera posible consolidar el sector en una misma dirección, bien fuera la que conectaba el agro con el exterior

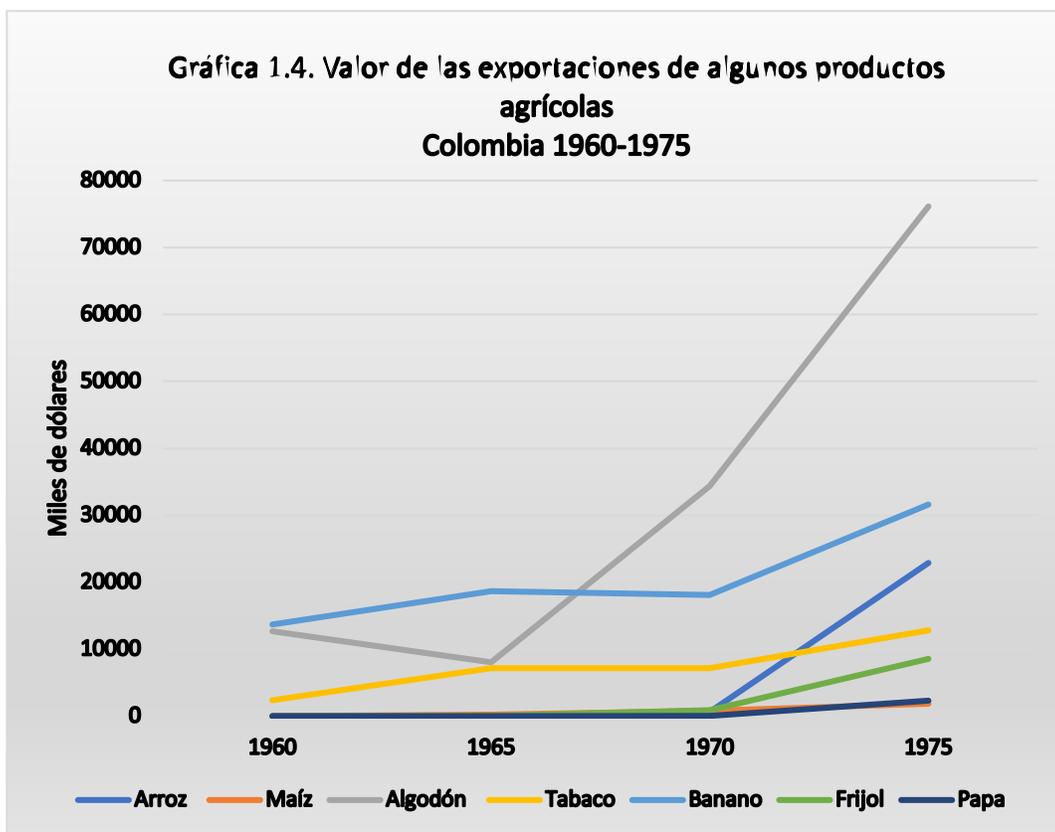
directamente o la que lo fortalecía en relación con otros sectores de la economía interna. No obstante, cuando observamos el comportamiento de la producción agrícola -cuyos bajos niveles constituían el centro del problema desde mucho antes del inicio del periodo estudiado- vemos que la producción para consumo interno, o “consumo popular” como le llamaba el ministro de Agricultura de Lleras Restrepo, tiene una tendencia a la baja en términos absolutos (ver Gráfico 1), lo cual sorprende para una población que está aumentando.

Si pensamos por un momento en las necesidades del proyecto de desarrollo industrial hacia el que los sucesivos gobiernos venían mirando desde hacía tiempo, parece lógico que el tipo de agricultura que mayor impulso tomó fue la agricultura de exportación, pues los insumos requeridos para el despegue de algunos sectores manufactureros, como materia prima y tecnología, provenían del extranjero. Aun cuando el problema del sector agrícola fue concebido por los gobiernos de Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo de una forma más sistémica y subsidiaria al sector industrial, la dependencia de los bienes intermedios importados, y las dificultades de plantear una actividad industrial que transformara la producción primaria interna, no permitieron que el sector saliera de la lógica primario-exportadora en la que estaba inserto desde décadas atrás.

Como anota el célebre economista Jesús Antonio Bejarano, “el problema hay que mirarlo en función de la industria y no de la agricultura, el problema no es tanto la agricultura, no es insuficiencia por ejemplo en la producción de alimentos o no es solamente el hecho de que la tierra esté mal utilizada, sino la amenaza permanente de que puede haber bloqueo para el desarrollo industrial que es, por lo demás, el proyecto nacional importante durante todos estos años [1950-1970]” (Bejarano, 2011, p. 195). Por esto mismo Bejarano nos habla de que en la década de 1960, pese al abrupto aumento de las transferencias de recursos públicos al sector agropecuario, y a los programas de fomento a la producción para consumo interno, lo que hay es una expansión de los cultivos comerciales.

Esto se puede ver más claramente en la Gráfica 1.4, en la que se observa el potencial exportador de algunos productos, en especial arroz, maíz, algodón, tabaco, banano, frijol y papa, de estos, la papa, el algodón, el frijol y el tabaco tienen un modelo dominante de pequeña escala de producción, y los otros tres, arroz, maíz y banano, se siembran a gran

escala o de forma híbrida. De esta forma, para esta época, podemos hablar de que los cultivos comerciales tienen una mayor capacidad de hacer saltos productivos, pero no todos los cultivos que tienen estos saltos productivos responden a cultivos a gran escala, también, aunque más modesta, hay un aumento de producción de bienes agrícolas con potencial exportador pero producidos a pequeña escala. Este panorama en periodos subsecuentes presentaría una tendencia diferente. A medida que se vayan imponiendo los cultivos a gran escala, se va profundizando el problema, pues este tipo de cultivos generan grandes oleadas de desocupación rural, toda vez que las grandes extensiones de tierra son capaces de absorber tecnificación orientada al aumento de la productividad, lo cual supone un éxodo de la población rural hacia zonas menos tecnificadas, menos concentradas o hacia la ciudad. Cuando no existe un grado de desarrollo urbano tal que pueda acoger estos contingentes de mano de obra, como era el caso colombiano de estos años, la desocupación rural solo se traduce en pobreza.



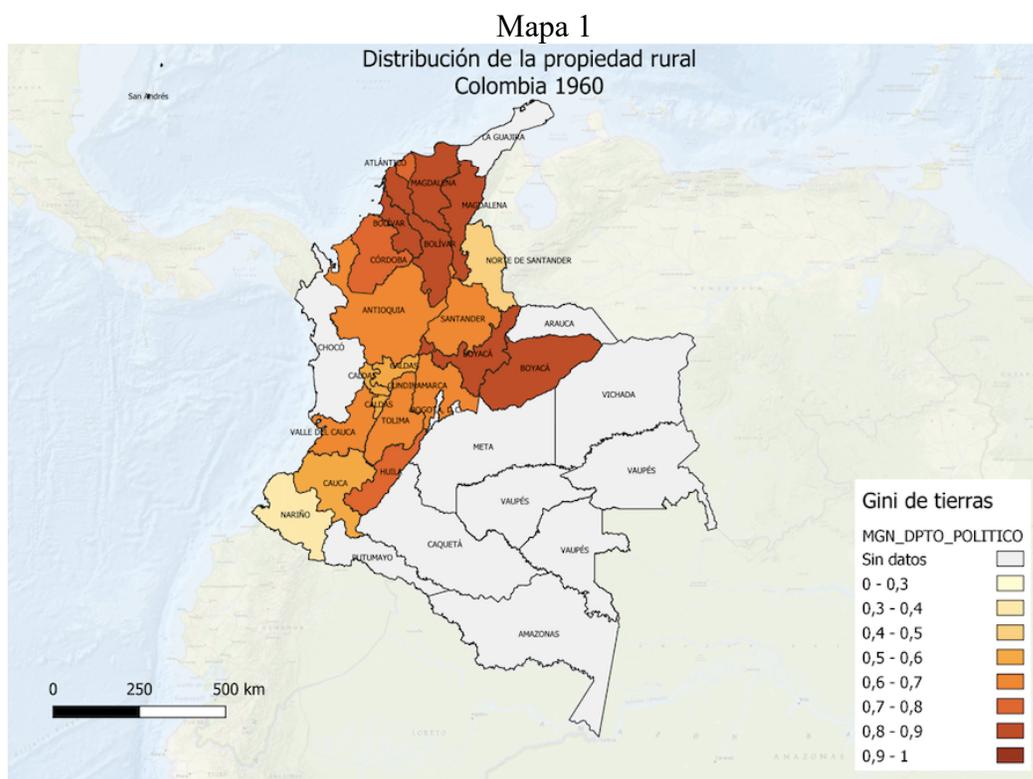
Fuente: elaboración propia con datos de FAO

De esta forma, se va estableciendo una relación entre el potencial exportador y el capital organizado como producción a gran escala. Un buen panorama a nivel de precios internacionales se combina con unos buenos rendimientos según las características climáticas y de suelo colombianas, y la producción a gran escala, muchas veces en monocultivo se va viendo atraída por esto. Este es el patrón que empezaremos a ver desde estos años con productos como la caña de azúcar, el banano, el arroz, el maíz y la yuca (estos dos últimos con modelo de producción híbridos entre la pequeña y la gran explotación que se va a ir incorporando), aunque también existe el caso de la expansión en producción, área del cultivo y exportación de papa, el cual se da casi en su totalidad a pequeña escala. Si bien es cierto que la relación que pueden tener el sector agrícola y el industrial es la de un mutualismo en el que la agricultura consiga las divisas necesarias para comprar materia prima, insumos y tecnología necesarios para la industria, es necesario tener claro que para ello habría que tener un sector agrícola orientado a la agricultura comercial. El problema surge cuando esta agricultura comercial a gran escala desplaza la producción a pequeña escala para consumo interno, y esto conlleva el riesgo de que no haya encadenamientos, es decir, que el sector agrícola no dinamice la actividad interna y eleve los niveles de vida promedio. Si las élites captadoras de rentas agrícolas buscan la forma de concentrar los factores de producción en su actividad, esto reduce la posibilidad de generar transformaciones estructurales en la forma de vida de la población y en el aparato productor.

Es importante completar el panorama general del comportamiento del sector agrícola en la década de 1960 con algunas cifras comparativas obtenidas de los censos agropecuarios de 1960 y 1970. Para comenzar, del total de tierras explotadas económicamente, el suelo destinado a la producción agrícola aumentó un 6,2%, mientras que la tierra destinada a pastos para cría de ganado se incrementó solo en 3%. Esto nos indica una tendencia relativa a la recuperación del sector agrícola respecto a la ganadería, principalmente en cultivos destinados a la exportación, como ya vimos. Respecto a la concentración de la tierra, se observa que las unidades de explotación, destinadas a cultivos permanente, de más de mil hectáreas aumentaron en un 259,7% entre 1960 y 1970, mientras que las destinadas a cultivos temporales de más de mil hectáreas aumentaron en 137,9%. Como contraparte, las unidades de explotación, dedicadas a cultivos permanentes, de cinco hectáreas o menos aumentaron 14,3%, y aquellas destinadas a cultivos temporales, también de cinco hectáreas o menos,

disminuyeron 25,1% (para un panorama departamental del cambio en la concentración de la tierra ver Mapas 1 y 2).

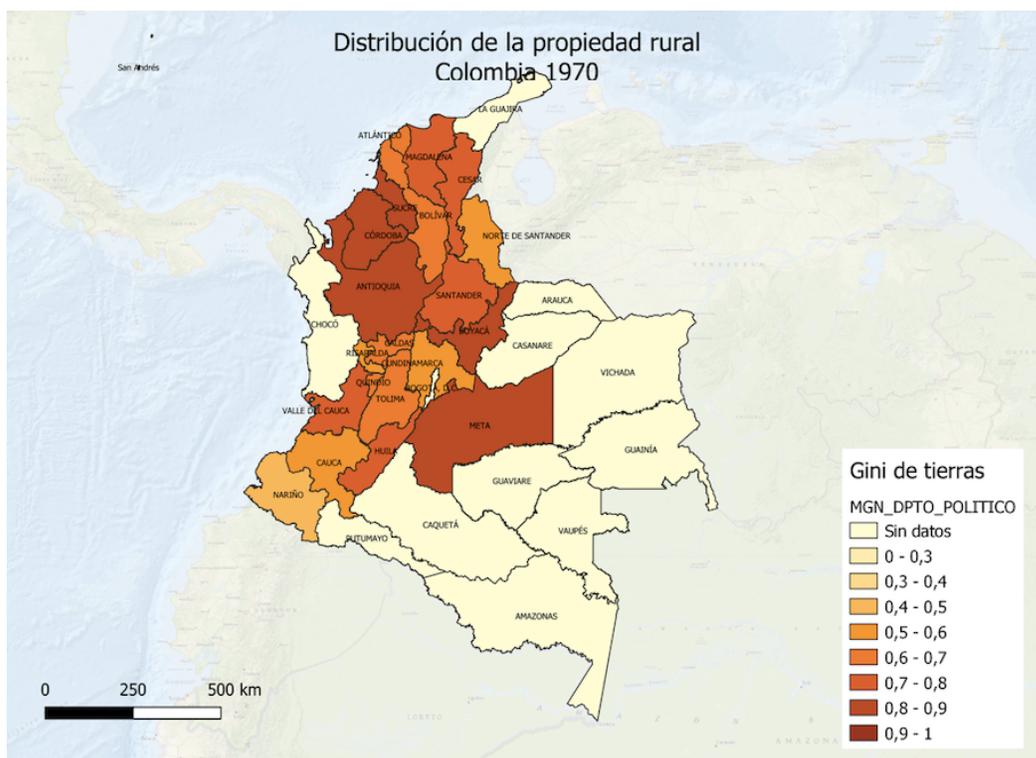
Se observa que las formas de explotación de la tierra también tuvieron modificaciones importantes, pues formas prevaecientes históricamente, como el arrendamiento y la aparcería, se redujeron considerablemente. El arrendamiento redujo la cantidad de unidades de explotación a la mitad, y contrajo la cantidad de hectáreas ocupadas con esta modalidad en más de 20%, mientras que las hectáreas en las que se implementaba la aparcería se redujeron en 16,2%. Esto tiene sentido si pensamos en la expansión de la agricultura comercial, y en la contracción o estancamiento de la agricultura de consumo interno¹⁹.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE

¹⁹ Existen algunos productos que constituyen excepciones a este comportamiento, pues, por ejemplo, la cebada no era un producto de exportación, pero durante la década su producción creció más del doble.

Mapa 2



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE

1.4 El principio del fin: la Reforma Social Agraria sale del debate público

El último gobierno del Frente Nacional (1970-1974), el del conservador Misael Pastrana Borrero, mostró desde el principio un interés más claro por la estabilización económica y el flujo de reservas que por temas sociales o económicos estructurales, como la distribución de la propiedad y las tensiones sociales que desde la década de 1960 se venían agudizando²⁰. En sus dos primeros años de gobierno tuvo que enfrentar una baja en la producción agrícola por un fenómeno climático, lo cual le llevó a acelerar algunos de los programas de fomento agrícola. Además, tuvo que enfrentar la fuga de divisas por cuenta del abandono del patrón oro por parte de la Reserva Federal Estadunidense en agosto de 1971, lo cual presionaba sobre la inflación y debilitaba la recuperación del poder de compra mundial que se estaba dando con el aumento de los precios internacionales. La mejora sustancial de los precios internacionales del café, y el aumento de otras exportaciones no tradicionales, hicieron que

²⁰ Especialmente desde el establecimiento de la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que solo eran una expresión de las inconformidades campesinas por el gradual desplazamiento que sufrían de sus propiedades por La Violencia, y por las tensiones en torno a la propiedad con los grandes capitales rurales.

para 1972 las presiones inflacionarias por cuenta de la “aspiradora de dólares” y la escasez de divisas dejaron de ser una amenaza al acecho, y se logró cierta estabilización.

Entretanto, en materia agrícola, se venían adelantando regionalmente algunos esfuerzos por contrarrestar, por vías legales, las concesiones que el último gobierno liberal había hecho al Incora para la expropiación de tierras en ocio, subexplotadas, arrendadas o en aparcería. Los gremios, que a inicios de los años setenta muchos de ellos estaban apenas consolidándose, empezaron a presionar al gobierno y a la opinión pública por considerar la Reforma Social agraria un atentado a la propiedad privada y una amenaza para el orden público. De tal suerte que, durante el último gobierno del Frente Nacional, adelantaron reuniones que desembocaron en acciones legales que limitaran el alcance de la redistribución. En otras palabras, esto constituyó una contrarreforma agraria: “El 9 de enero de 1972, la titulación de tierras recibió la estocada final. En Chicoral, Tolima, en un cónclave en el que participaron congresistas del Partido Liberal y Conservador, todos ellos con fuertes intereses en la tierra especialmente en el Cauca, los llanos orientales y el Caribe, pactaron una reforma a la Ley 135 de 1961 que alteró por completo su esencia: eliminó la expropiación del latifundio improductivo y priorizó la explotación empresarial por encima del desarrollo campesino.” (Comisión de la verdad, s.f.). Esta es la visión de este proceso de la Comisión de la Verdad, institución estatal del posconflicto armado, encargada de establecer las causas y consecuencias de esta guerra interna.

La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) fue creada por el presidente Carlos Lleras Restrepo mediante el Decreto 755 de 1967, con el objetivo de crear un órgano representativo de los intereses de los campesinos que les permitiera presionar y acompañar el cumplimiento de las disposiciones de la reforma agraria. Este órgano representativo del campesinado permitiría que los pequeños productores se involucraran en los organismos de gobierno locales, y se apropiaran más de los procesos de transformación de la reforma agraria, pero también significaba fortalecer el brazo electoral del partido liberal. Además de esto, “la creación de la organización permite neutralizar la amenaza al orden público que representaban los campesinos (..) La ANUC, la primera organización campesina de carácter nacional se convierte rápidamente en una fuerza social que exige al gobierno la aceleración de la reforma agraria” (Celis González, 2018, p. 63-64). Se esta forma, no solo se ampliaba

la representatividad política de las masas campesinas, lo cual mejoraría la democracia como sistema político, sino también tendía a distensionar el conflicto social y evitaría, tal y como lo predijo el informe Le Bret, que esto escalara hacia un conflicto armado.

La SAC, por su parte, se había constituido como una asociación de tipo gremial de los productores agrícolas del país desde finales del siglo XIX, pero quienes habían pertenecido a esta habían sido los grandes productores con capacidad e influencia suficiente para organizarse; de manera los gremios inscritos a la SAC, aunque pudieran acoger algunos gremios con vocación productora a pequeña escala, como el de la papa, en esencia concentraban el gran capital de élites rentistas del suelo agrícola. En algunos documentos de inicios de los años 1970, se puede ver el enorme descontento que gremios como el del algodón, arroz, cacao, caña de azúcar, cereales (incluido el maíz) y la papa²¹ tenían respecto a la implementación de la reforma agraria: “La insólita y preocupante invasión de los predios rurales adecuadamente explotados, que se viene presentando en los últimos días, constituye una flagrante violación de la ley, traumatiza gravemente la paz social y pone en peligro el orden público por el enfrentamiento que pudiera ocurrir entre quienes deben garantizarlo y quienes atentan contra él” (SAC, s.f., p. X III). Así, la parcelación y la expropiación de tierra no adecuadamente explotada era percibida como invasiones, y en el discurso se referían a esto como actos delictivos ilegítimos que no correspondían a ninguna coyuntura social y política nacional.

Los campesinos pertenecientes a la Anuc, estuvieran alineados políticamente o no, eran conscientes de que históricamente habían sido sometidos a condiciones paupérrimas de vida y no habían contado con las garantías necesarias para su actividad. Por tal razón, la Anuc fue fundamental en la formación de una conciencia política en torno a la estructura desigual en el campo colombiano. Como corolario de esto, llamaban en esta época constantemente a la movilización como medio de protesta para presionar al gobierno: “ Ante la incapacidad permanente del sistema para resolver esta situación, los campesinos se movilizan hoy por su propia iniciativa en una lucha por la transformación radical de las estructuras económicas y sociales del Sector Agropecuario que determinan el atraso que lo caracteriza. Es necesario

²¹ Todos gremios pertenecientes a la SAC, y denominados, respectivamente, Federalgodón, Fedearroz, Fedecacao, Asocaña, Fenalce y Ascopal.

insistir en que esta vasta movilización social no es solo fruto de los antojos de unos cuantos descontentos, sino la respuesta a una necesidad histórica profundamente sentida por las masas campesinas y que objetivamente responde a los problemas que han engendrado su atraso y su miseria”. (ANUC, s.f., p. XV). Estas movilizaciones a inicios de los años setenta, buscaban acciones concretas del gobierno, como la prohibición de la posesión de tierra más allá de unos límites por persona establecidos.

Toda esta disputa legal y política por limitar la parcelación de tierras y la redistribución era solo una expresión de la estructura desigual de la propiedad y de las profundas tensiones sociales que esto implicaba. Los gobiernos liberales del Frente Nacional habían creado una serie de instrumentos legales (leyes 135 de 1961 y 1^{ra} de 1968), institucionales (el Incora la más importante) y políticos (la ANUC) para que dicha tensión social empezara a solucionarse a través de la mejora de las condiciones de vida y de producción de una porción tan grande de la población como lo era el campesinado. No obstante, el pacto de Chicoral acabó limitando enormemente estas herramientas, que en adelante empezarían a debilitarse y a depender de coyunturas asociadas a diferentes gobiernos para adquirir operatividad. “Las clases dominantes se unificaron para condenar las aspiraciones democráticas del campesinado y acordaron una suspensión inmediata de la política de reforma, que según ellos, era la causante, el detonador, de la explosión campesina. Los representantes del capital y la renta del suelo, los partidos tradicionales y los ministros del despacho se dieron cita en Chicoral, Tolima, para acordar los lineamiento básicos de una nueva política agraria que abandonaba toda intención distributiva de la gran propiedad territorial” (Kalmanovitz, 1982, p. 295-296). Así, no sorprende que, con los instrumentos políticos y jurídicos a su favor, la agricultura a gran escala con aspiración exportadora fuera desplazando la lógica de producción campesina tradicional y destinada principalmente al consumo y comercialización internos.

Capítulo 2. Transición de la política agrícola: de la tecnificación a los albores de la apertura comercial

2.1 Difusión tecnológica para el pequeño productor en los años 1970 en un contexto de ajuste fiscal

El fin del Frente Nacional supuso el debilitamiento del discurso en defensa de la reforma agraria como medio para lograr el desarrollo de las fuerzas productivas en el sector rural. El gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), quien habría sido opositor al pacto del Frente Nacional a través del MRL (Movimiento Revolucionario Liberal), se enfocó en una política de desarrollo que contemplaba paquetes de políticas articuladas (salud, educación, vivienda) para los sectores más pobres, lo cual supondría una política basada en derrotar la pobreza, sin atacar directamente la desigualdad. Dentro de los programas que conformaron esta política de desarrollo estaba el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN), y su parte productiva estuvo a cargo de un programa denominado DRI (Desarrollo Rural Integral), el cual contaba con recursos financieros internos y externos. El programa surgió como una iniciativa del Banco Mundial, pero fue acogido dentro del Plan Nacional de Desarrollo en 1976 cuando el economista Miguel Urrutia estaba al frente del DNP (Departamento Nacional de Planeación).

El DRI surgió con un enfoque centralizado y un carácter experimental, dirigido a 231 municipios (aproximadamente un cuarto del total) en la zona andina colombiana, y al cabo de unos pocos años se extendió a más de 300. Su principal motivación fue elevar el nivel de producción, de ingreso y de vida de los campesinos, por lo que se centró en el pequeño productor. Respecto a su implementación, el presidente López Michelsen comenta “Recuerdo con especial entusiasmo los primeros pasos que se dieron en Cundinamarca y en Nariño. Cómo se incrementó el ingreso de los campesinos en las veredas vecinas a la capital de Nariño y cómo esta nueva concepción de la agricultura despertó entre los colombianos fundadas esperanzas por una redención del sector rural” (Fondo DRI, 1996, p. 27).

En un discurso pronunciado en 1996 a propósito de los 20 años de implementación del DRI, Miguel Urrutia menciona que una de las principales inspiraciones teóricas del programa

estuvo asociada a las investigaciones de Albert Berry sobre la relación entre el tamaño de la explotación agrícola (unidad explotada por familias campesinas o destinadas a la agricultura a gran escala) y su grado de productividad. Según este análisis, si se eleva la tecnología que los pequeños productores utilizan, y se les da acceso a otros factores básicos, se generaría un aumento en el empleo y la producción mayor al que provendría de las inversiones sobre los latifundios (Berry, 2017).

En este mismo sentido, y más recientemente, se han esgrimido argumentos para sostener que la pequeña unidad de explotación tiene un mayor potencial productivo y de rendimientos que la gran extensión de tierra. Esto se debe a que, para las pequeñas parcelas, la mano de obra es abundante, es decir, barata en relación con el capital, el cual representa el recurso escaso. De manera que el incentivo para la explotación a pequeña escala es maximizar la producción de la tierra por unidad de capital, y no invertirían en tecnología que ahorre en trabajo, como la maquinaria. Por otro lado, para los latifundios, la abundancia de factores está en la tierra y el capital, pero tienen dificultad en el acceso a la mano de obra, y por tanto tienen incentivos para sustituirla por tierra y maquinaria. Así, al buscar optimizar el trabajo, se reparte este en porciones de tierra cada vez mayores, y se renuncia modos intensivos de producción, con lo que la productividad de los factores decrece (Chavarro, 2009, p. 27).

Los aportes de Albert Berry y algunos otros investigadores, principalmente canadienses, lograron mover un poco la concepción previa que se tenía de que solo la agricultura a gran escala sacaría al sector agrícola de formas de producción rudimentarias y lo llevaría hacia la modernidad productiva. Sin embargo, el fomento a la producción a pequeña escala no estaba justificado solo por los rendimientos arrojados al promover una explotación intensiva, sino también en la generación de una demanda de alimentos y productos industriales a través del aumento del ingreso al grueso de la población rural. Como se observa, se buscó revitalizar la pequeña producción como eje del desarrollo rural, y también como medio para superar la pobreza rural y dinamizar la actividad económica en el campo. No obstante, el debate por el acceso a la tierra, y la estructura de propiedad, fue reemplazado por la búsqueda del aprovechamiento óptimo de los medios de producción, y por las reflexiones en torno a la combinación más adecuada de factores durante proceso productivo para lograr la mayor rentabilidad posible. En otras palabras, se buscó atacar el problema de la subproducción

estimulando de forma directa la productividad de la actividad agrícola, para lo cual la vuelta a la discusión sobre la absorción tecnológica tomó más relevancia que elementos de corte estructural.

Como el trabajo en la pequeña producción agrícola se estimó con un potencial en productividad mayor, por buscar una mayor rentabilidad por unidad de capital que en la gran producción, sería este el que determinaría el precio del jornal agrícola, y a partir de este último se determinarían el jornal en la construcción y el de trabajo urbano no calificado. Dada esta situación, “el punto crítico entonces, para solucionar la pobreza, es aumentar la productividad del pequeño productor agrícola” (Urrutia, 1996, p. 44). Los instrumentos básicos para lograr esto fueron la transferencia de tecnología, incluida la introducción de semillas mejoradas, la adopción de técnicas adecuadas y el empleo de insumos modernos. Además de distribuir y promover el uso de tecnologías ya existentes, se buscó ampliar el margen de acción a través de la investigación agrícola. Estas iniciativas debían estar acompañadas de fuertes inversiones en educación y en vías que facilitaran la comercialización. La concepción de la expansión del ingreso del pequeño productor como una vía para ampliar la demanda interna sugiere un fortalecimiento de la actividad económica nacional, aunque hay una reducción de los problemas como la pobreza al ámbito del nivel de ingreso y de la productividad.

La evaluación positiva que algunos funcionarios hacen del programa, en términos de pobreza rural definida según el ingreso, es contravertida por visiones más integrales del problema agrícola. Poner la salida de la pobreza del campo colombiano en manos de la modernización de la producción deja de lado el tema de la desigualdad, el cual no simplemente se ignora, sino que se profundiza al abrigo de una política enfocada en la difusión tecnológica. La experiencia latinoamericana nos muestra que la adopción técnica y tecnológica solo puede hacerse bajo ciertas condiciones iniciales, por tal razón hay una gran masa de campesinos que seguirán quedando a la saga de estos procesos de modernización productiva, y la tecnificación lo que logrará será abrir más la brecha en lugar de cerrarla. Esto no es particular del caso colombiano, respecto a las economías latinoamericanas se ha afirmado que

la modernización agrícola ocurrida en la región se realizó sobre una realidad socioeconómica que presentaba estructuras tradicionalmente concentradas de

tenencia de recursos tierra y agua; perfiles de distribución desigual de los ingresos y una aberrante marginación de amplios estratos de asalariados, campesinos y trabajadores sin tierra. Las características asumidas por la modernización contribuyeron a fortalecer la polarización existente, reforzando las características estructurales mencionadas e introduciendo otros poderosos elementos de diferenciación (Gómez Oliver, FAO, 1994).

El enfoque del desarrollo rural a través de la difusión tecnológica y la investigación tenía un referente en el Servicio Técnico Agrícola Colombo-americano (STACA), iniciado en 1953 por un convenio del Ministerio de Agricultura que buscaba la difusión tecnológica y la capacitación técnica a jóvenes rurales. Cuando acaba este convenio, se crea el ICA (Instituto Colombiano Agropecuario) mediante el Decreto 1562 de 1962, el cual asume las mismas funciones que el STACA. La institución entiende que unos requerimientos muy altos para la absorción de la tecnología propuesta limitan el alcance del programa, pues serían muy pocas las unidades productivas que podrían cumplir con estos, por tanto, se hace necesaria la creación de apoyo complementario a lo netamente productivo. De esta forma el ICA ha planteado el DRI como el componente de desarrollo integral que se preocupó por las condiciones sociales de los productores agrícolas más pobres, “para ello se crean mecanismos que conllevan la generación de información (tecnología) adecuada a las condiciones operantes de los pequeños productores, la implementación de planes de transferencia para enseñar los paquetes obtenidos en el medio, apoyado en una investigación económica con verdaderas estrategias de producción y bienestar social” (ICA, 1982 , p. 3).

Como menciona Miguel Urrutia, la evaluación puntual de los efectos del DRI sobre el ingreso y la calidad de vida de la población rural no fueron medidos de manera oportuna conforme se iba desplegando el programa, y este es un error. No obstante, otros estudios señalan que sí hubo acercamiento a la medición de la efectividad del programa, sobre todo de sus primeras dos fases (1976-1986). Estas mediciones encontraron que no se puede asociar las mejoras en la economía campesina exclusivamente al DRI, pues al tiempo estaban operando condiciones macroeconómicas favorables que pudieron ser un factor de mayor peso. Además, se evidencia el efecto diferenciado del programa dadas unas características heterogéneas en distintas zonas campesinas: “existe un desarrollo desigual de la efectividad del programa

respondiendo en gran medida a ese mismo tipo de condición de las comunidades objetivo. (...) De esto se deduce que las diferencias socioeconómicas y culturales influyen en la dinámica y los resultados del Programa” (Castro Murillo, 1995, p. 73).

Las favorables condiciones macroeconómicas que menciona el ICA no constituyeron particularmente una expansión del gasto público, sino más bien una reorientación de la inversión pública en sectores que ofrecen un potencial beneficio social, como la educación primaria, la salud y la educación materno-infantil. Además, hubo especial énfasis en cubrir las necesidades básicas del sector rural, incluido servicios públicos, vivienda y caminos vecinales. Esta orientación del gasto público pretendía inscribirse dentro de una política de desarrollo a largo plazo, pues, en palabras del primer ministro de Hacienda de López Michelsen, “La inversión en salud, educación y nutrición no solo contribuye a distribuir de manera más equitativa los beneficios del desarrollo, sino que tiene un impacto positivo sobre el crecimiento económico en el largo plazo, ya que dichos gastos contribuyen a aumentar la productividad de la fuerza laboral” (Botero Montoya, 1976, p. 47). Esta serie de inversiones²² tuvieron restricciones importantes, pues una de las consignas del gobierno fue lograr el financiamiento a través de los recursos reales de la economía, y reducir lo más posible la participación del crédito o la emisión monetaria en el presupuesto nacional. De esta forma, encaminaron esfuerzos a reducir el déficit presupuestal.

Podemos hablar, entonces, de una disciplina en las finanzas públicas que evitó aumentar el endeudamiento externo, y el interno se hizo más a través de mercados de capitales, con la emisión de títulos de valor, que con emisión primaria. De esta forma, las reformas al sistema monetario estuvieron encaminadas a darle mayores facultades al Banco de la República para que llevara a cabo operaciones de mercado abierto, para así tener un mayor control sobre los agregados monetarios. La distribución de los recursos, entonces, quedó más confiada al mercado de capitales, lo cual también supuso inestabilidad en la expansión de la liquidez interna. Con todo esto, las dificultades presupuestales de algunas instituciones encargadas de ejecutar el PAN y el DRI se vieron fuertemente constreñidas, y algunas de ellas, como el IDEMA (Instituto de Mercadeo Agropecuario), entraron en duras crisis de deuda que el

²² Este grado de participación del Estado en los procesos de desarrollo, no solo a través de la planificación sino también como inversor, es un pilar de la corriente del desarrollismo latinoamericano.

Estado terminó asumiendo, pues sus funciones excedían por mucho su presupuesto y su capacidad operativa. El eterno dilema entre los medios de financiación, y el manejo prudente tanto del déficit público como la inflación, pesó al parecer más de lo que se piensa para que la política agrícola no lograra articularse el plan de desarrollo.

Resulta difícil concebir como factible una fórmula que busca la austeridad en el gasto público y el control inflacionario a la vez que busca hacer del Estado un elemento activo en el impulso para el desarrollo, pero este era el panorama que se tenía a mitad de los años 1970. En este sentido, se incrementó la tasa de interés, se fijaron tope máximos para los préstamos individuales y se redujeron los periodos de gracia. Según el ministro de Agricultura, Rafael Pardo Vuelvas, “La restricción de los recursos asignados para el mediano y largo plazo, sobre todo en el sector ganadero, fueron rudamente criticados en amplios sectores campesinos, sobre todo y paradójicamente en el de los empresarios de más altos ingresos” (1976, p. 113). No obstante, y pese a estas dificultades, según el ministro, la cantidad de hectáreas sembradas de productos estacionales²³ experimentó un alza entre 1974 y 1975 en la que probablemente tuvieron injerencia los recursos del Fondo Financiero Agropecuario. No obstante, productos como el algodón, el maíz y la papa mostraron una reducción de las hectáreas destinadas a su cultivo.

Durante los primeros años del gobierno de López Michelsen, además, se buscó separar responsabilidades en el manejo de la economía rural, y se diferenciaron la labor de adecuación de las tierras de la labor de distribución, las cuales hasta este momento habían sido asumidas fundamentalmente por el Incora. Las labores de tecnificación, investigación y extensión fueron asumidas por el ICA, entidad que, pese a los ya nombrados obstáculos presupuestales que enfrentaba, recibió una serie de concesiones que le permitieron operar en época de austeridad. No podríamos decir lo mismo del Incora, pues esta tendió a perder importancia y recursos, lo que limitó aún más su rango de acción, mientras que para el ICA se buscaron fuentes alternativas de financiación. Por ejemplo, el gobierno facultó al personal científico y técnico para que explotara comercialmente una parte de las propiedades rurales que conformaban su patrimonio, lo que además le abría opciones para experimentar y ampliar

²³ Dentro de los cuales se incluye el ajonjolí, el arroz, el frijol, la caraota, la cebada, el sorgo, la soya, el maní y el trigo.

su formación académica. Así, la difusión tecnológica y la investigación se volvieron el componente central de la política de desarrollo de un sector rural cuya inversión pública y cuyo acceso al crédito se estaba comprimiendo.

El contexto macro en el que el sector agrícola tomaría esta dirección fue el de una política monetaria y fiscal austera, pero en medio de un incremento sustancial de los Fondos Financieros Agropecuario e Industrial, y del estímulo al ahorro en UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante) a la industria de la construcción. No obstante, se trataba de un contexto restrictivo porque no se quería incurrir abiertamente en medidas expansivas que pudieran ser lesivas en el largo plazo para la estabilidad monetaria. En palabras del ministro de Hacienda, “Embarcarse en una política de expansión monetaria en los momentos actuales sería una irresponsabilidad imperdonable en la que no va a incurrir el gobierno” (García Parra, 1980, p. 39). De esta forma hubo un firme control sobre el medio circulante y el aumento de los medios de pago. Aunque no se elevó la tasa de interés como en otros países, sí se mantuvo el encaje marginal (exigencia de mantener reservas inmovilizadas para las instituciones de intermediación financiera), lo cual traía algunas tensiones con el sector bancario.

El marco de acción del gobierno se basaba en los pilares moneda sana, estabilidad y desarrollo, pero si la política monetaria y fiscal no podía ser expansiva, solo quedaba el sector externo para impulsar un desarrollo equilibrado. De esta forma, se habla de que se superaron las barreras del sector externo (especialización, más eficiencia, diversificación sectorial) y este devino en la puerta de entrada a un mayor y más acelerado desenvolvimiento económico y social, con lo que se esperaba duplicar el nivel de vida en 25 años. Bajo estas condiciones se diseñó el Plan de Integración Nacional (PIN), a través del cual se buscaba “aprovechar las ventajas comparativas de cada región y del país frente al exterior, para articular los polos de desarrollo con una eficiente red de comunicaciones, para continuar el rápido avance de los proyectos energéticos y para financiar los programas de alto contenido social en materia de nutrición, salud y educación” (García Parra, 1980, p. 40).

El reto más grande que enfrentaba en ejecutivo era hacer compatibles las inversiones que el plan de desarrollo requería con una política económica que mantuviera la estabilidad monetaria, inflacionaria y productiva, lo cual llega a ser realmente una encrucijada con pocas

posibilidades de obtener los dos resultados al mismo tiempo. En adelante este mismo problema se plantearía cada vez más en términos de disyuntiva y no de dos objetivos que, aunque contrapuestos, debían buscarse los medios para alcanzarse. De esta forma, la política coordinada por el Ministerio de Agricultura se planteó como objetivo garantizar una oferta suficiente de alimentos para consumo directo, para exportación y de materias primas para la agroindustria nacional. La promoción del crédito institucional hecha por el ministerio y las entidades adscritas fue calificada por el mismo gobierno de agresiva. El Fondo de Financiación Agropecuario (FFA) y la Caja Agraria fueron las instituciones encargadas de este propósito, además de la distribución de insumos, y la búsqueda de la rentabilidad al productor a través de precios de sustentación, aunque esta última siguió siendo una tarea del IDEMA (Instituto de Mercadeo Agropecuario).

Se dio, entonces, una fuerte expansión del crédito agrícola por cuenta de los proyectos presentados por el FFA y aprobados por la Junta Monetaria²⁴. En 1979 se aprobó un presupuesto superior en 63,7% al de 1978 para el crédito destinado a la producción agrícola, y para el año siguiente se programó un aumento en este mismo rubro de más del 40%. Adicionalmente, el sistema de crédito se reformó para ofrecer mejores condiciones: líneas de crédito con periodos de gracia acorde a la actividad principal, flexibilidad en montos asignados durante el proceso, incremento de desembolsos conforme al aumento anual de la financiación por hectárea, y fijación de tasas de interés diferenciales. La Caja Agraria se centró en el fomento del pequeño campesino y de alimentos de consumo popular, como el arroz, la papa, la arveja, el frijol, el maíz, la yuca, entre otros. La Caja Agraria, además, para financiarse recurrió a la venta de bonos, uso del redescuento con el Banco de la República, búsqueda de crédito directo con el Banco Mundial para apoyar al pequeño campesino donde no operara el DRI y a la suspensión del encaje marginal para depósitos de cuenta corriente que autorizó la Junta Monetaria. También hubo una expansión del crédito por cuenta de cupos de crédito por parte del Fondo de Promoción de Exportaciones. Con esto vemos que los bajos índices de crédito que se habían registrado hacia mediados de la década de 1970 empezaron a expandirse hacia finales de esta.

²⁴ Iniciada desde 1963 y conformada por los ministros de Gasto, de Hacienda y dos asesores técnicos. Esta constituyó el instrumento del gobierno para incidir en la política monetaria, pues mediaban entre un gasto público pretendidamente en expansión y los controles a la oferta monetaria.

En materia tecnológica, las semillas mejoradas del ICA tuvieron un aumento inestable de la demanda. Por ejemplo, en 1979 la venta autorizada de estas se redujo en 3,9%, pero en el año siguiente se incrementó en 6,7%. El incremento se dio especialmente en algodón, arroz, sorgo, soya y trigo, y la disminución sobre todo en cebada, maíz, frijol, papa, ajonjolí, avena y maní. Los pesticidas registraron un aumento en los precios y en general los costos de insumos aumentaron, por lo cual había una creciente preocupación. Adicionalmente, el suministro de fertilizantes se había disminuido porque la importación de roca fosfórica necesaria para su producción había sufrido una importante baja, por lo que se consideraba iniciar su explotación nacional. El discurso alrededor de la difusión tecnológica en el que se había fundado el DRI y la política de desarrollo para el sector agrícola empezó a quedar rezagado a medida que su alcance y potencial se vio gradualmente disminuido. El crédito directo al productor, sin un acompañamiento constante más allá de la preocupación por los precios de sustentación, vino a reemplazar la visión más integral del problema que se manejaba con el PIN del gobierno anterior, por lo que la expansión del crédito no necesariamente apunta a una visión estructural del problema.

El PIN fue un programa de desarrollo que más allá de ser integral, tuvo un carácter sectorial, bajo la lógica de que se debían ajustar los engranes de la economía que mayores problemas representaran, y que aliviar los eslabones más débiles harían que la estructura en su conjunto se reparara. Sin embargo, autores como Jesús Antonio Bejarano son muy críticos de la formulación de planes de desarrollo de este tipo, que en el papel y el discurso se preocupan por la desigualdad, pero en la realidad no tiene mecanismos redistributivos reales y se centran en los estímulos al crecimiento: “Quizás el mayor grado de implementación en Colombia, sea el del PIN, el cual, por su propia naturaleza, fue más un plan de gasto público que un plan de desarrollo, por lo que su implementación no resulta demasiado difícil” (Bejarano, 1986, p. 145). De esta forma, los grandes cambios estructurales alrededor de la propiedad y el pacto social empiezan a desdibujarse cada vez más para dar paso a lo que en adelante sería la estrategia de generar pequeños programas e instituciones con proyectos específicos, no necesariamente con un grado de articulación adecuado para lograr metas sostenibles.

2.2 La inestabilidad externa y el intento de medidas contracíclicas de la primera mitad de la década de 1980

Los años ochenta empiezan con los albores de una crisis para el grueso de las economías latinoamericanas, aunque Colombia es el único país que no se ve afectado por altos niveles de endeudamiento adquiridos durante los setenta. Las medidas de crecimiento sin expansión monetaria que se habían aplicado en Colombia durante esta década resultaron aplaudidas cuando los grandes países de la región, como México, Brasil y Argentina, tuvieron que adoptar planes de estabilización procíclicos, y perdieron cierta autonomía sobre el manejo de su liquidez interna. A partir de esto, se hizo muy difícil salir de las políticas de estabilización y adoptar medidas expansivas robustas que aumentaran el margen de acción para ejecutar planes de desarrollo.

Desde inicios de la década de 1980 se empieza a sentir la reducción de la demanda agregada mundial, y la depresión se tradujo en déficit comercial para la economía colombiana (contracción mundial de los niveles de comercio). El Plan de Integración Nacional (PIN), así, se basó en el fortalecimiento de la infraestructura económica y social, y buscó ser una vía de recuperación sin incurrir en ampliaciones monetarias y fiscales inmediatas, pues esto iría en contra de la estabilización de precios. Preservar las reservas internacionales era también prioridad para evitar una recesión más profunda. Entonces debía haber un fortalecimiento estructural de la economía, lo cual implicaba renunciar al uso coyuntural de medios para expandir la demanda agregada, porque esto en el largo plazo podía debilitar el aparato productivo y con esto la posibilidad de dirigir y controlar la política económica.

Sin embargo, y pese a este panorama internacional amenazando el añorado crecimiento con estabilidad, las medidas tomadas por el gobierno se flexibilizaron respecto a la financiación a través de la emisión de préstamos para el gobierno. Estos préstamos del banco central al gobierno, expresados como porcentaje del PIB, aumentaron considerablemente a partir de 1980 (Kalmanovitz ed., 2010, p. 151). Esta sería una tendencia que se mantendría más o menos hasta mitad de la década, y se daría en parte como una respuesta a que el recaudo fiscal general como porcentaje del PIB, que ya había mostrado bajos niveles durante el siglo XX, mostrara un marcado descenso en este primer lustro, por lo que esta fue de las pocas

ocasiones en que la política fiscal tuvo un efecto contracíclico²⁵. En lo monetario, la herencia de un sistema financiero muy poco desarrollado y de regulaciones poco convenientes para el sector de la financiación privada²⁶ limitaron el fortalecimiento productivo desde la fundación del Banco de la República y sus posteriores reformas²⁷. Estos límites a las entidades financieras se flexibilizaron un poco para el caso del fomento a la producción agrícola, pero para algunos analistas, como Salomón Kalmanovitz, la canalización de recursos hacia este sector a través de la reducción del encaje y otros instrumentos fue un factor que contribuyó a impedir el desarrollo de la financiación para otros sectores.

A inicio de los años 1980 las tasas de interés mostraron una tendencia a la caída, por lo que el crédito funcionó con un enfoque contracíclico, y lo seguiría haciendo hasta finales de la década de 1990. Sin embargo, por un lado, los límites al crédito cedían y se planteaban como una vía para sostener el crecimiento, pero por otro el control a la inflación se dio de forma tan fuerte que el gobierno era consciente de lo que estaba sacrificando con esto, “Esta política [de control inflacionario] que hemos denominado de la moneda sana y de la economía sin sobresaltos, ha dado resultado. No puede afirmarse que la lucha por bajar los índices del costo de vida esté exenta de sacrificios. En el caso de Colombia, reconocemos que todos los sectores han aportado su cuota” (Turbay Ayala, 1980, p. 10). Estas decisiones en torno al control inflacionario como prioridad fueron respuesta inmediata a presiones sobre el nivel general de precios que se atribuyen, entre otras causas, al relajamiento de las reglas de emisión con la llegada de la Junta Monetaria y a la súbita entrada de divisas que experimentó el país después de la bonanza cafetera de 1976. Esta última hizo que se pasara en 1975 de una participación porcentual de las reservas internacionales en el crecimiento de la base monetaria de 55%, a un 191% en 1976 (Avella, 1987, p. 32).

Todo lo anterior denota que, aunque en los primeros años de la década de 1980 mejoraron las condiciones para otorgar créditos por parte del sector financiero tanto público como privado,

²⁵ El otro momento en el que la política fiscal tuvo un efecto contracíclico fue durante la década de 1930, después de la Gran Depresión, aunque esta se dio de forma tardía y moderada, según expresa Salomón Kalmanovitz.

²⁶ Como el encaje y los controles a la tasa de interés que hacían que esta se mantuviera por momentos incluso debajo de la inflación.

²⁷ Se funda en 1923, se establece como banco de fomento que presta directamente a los privados a partir de 1951, y se introduce una Junta Monetaria que tiene carácter expansivo en varios momentos a partir de 1963.

desde los últimos años se venían arrastrando una serie de presiones inflacionarias²⁸ que hicieron pensar a los gobiernos de López Michelsen (1974-1978), en menor medida, y de Julio César Turbay (1978-1982), con mucha más claridad, que era preciso concentrar la política exclusivamente en el control inflacionario, con lo que se descuidaron notoriamente los planes de expansión y desarrollo sustentados en una concepción más integral de la política y del desarrollo.

Una visión enteramente monetarista concibe esta política, aunada a la emisión y préstamos al gobierno, como una de las razones centrales de que el sistema financiero no se desarrollara, pues la expectativa de una alta inflación mantenía las tasas de interés demasiado elevadas. Es por ello que, entre algunos círculos de pensamiento, se ha usado este argumento para afirmar que una política de corte más heterodoxo, que buscó el desarrollo de las fuerzas productivas internas con el auspicio del gobierno, como la que propuso el Frente Nacional y parcialmente el gobierno de López Michelsen, fue la causante del pobre desarrollo del sistema financiero, y consecuentemente de los bajos índices de desarrollo. A partir de esto, la política expansionista de la Junta Monetaria fue perdiendo fuerza conforme las presiones inflacionarias acrecentaron y también a medida que la política del *inflation targeting* iba ganando terreno entre funcionarios y académicos.

A inicios de los años 1980 ya Colombia se encontraba fuertemente inclinada hacia este enfoque, aunque aún no contara con la independencia total del Banco de la República para llevarlo a cabo, y en los años posteriores no haría más que afianzar su influencia en los gobiernos. Además de las críticas ya mencionadas, desde inicios de la década se venía observando un déficit fiscal que en 1980 fue de 3%, y en 1981 de 6,3%, lo cual se convirtió en una preocupación mayor cuando menguaron los flujos de deuda hacia las economías latinoamericanas por cuenta de la moratoria de pagos iniciada en México en 1982 (Thorp, 2020, p. 274). La estrategia que adoptó el gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986) para solucionar esto fue la canalización de la financiación desde el sector público al sector

²⁸ Entre 1970 y 1995 la inflación superó el 22% como promedio anual, además “La regla de la autoridad monetaria era intentar vagamente que la cantidad de dinero en la economía crecer a una tasa bastante permisiva: sólo cuando la inflación superaba el 25%, se aumentaba el encaje marginal y las tasas de interés se iban al cielo” (Kalmanovitz, 2010, p. 171).

privado²⁹ para aumentar su capitalización y reducir el déficit fiscal. Para esto último impulsó además una reforma tributaria enfocada en reducir la evasión y aumentar el recaudo, pero algunos estudios han señalado que esta reforma no tuvo los efectos esperados ni en la eficiencia del sistema tributario, ni para el alivio del déficit fiscal. El aumento del déficit fiscal en estos años se acelera por cuenta de varios fenómenos, entre los que podemos nombrar el descenso de la participación de la actividad exportadora y su generación de divisas, especialmente del café.

Con el doble propósito de impulsar a los diferentes sectores productivos y de mantener la estabilidad inflacionaria, el gobierno de Betancourt lanzó en 1983 su plan de desarrollo denominado Cambio con Equidad. El principal objetivo era lograr la reactivación económica de un aparato productivo que el presidente denominaba en recesión y de un sistema económico sufriendo los estragos de la inflación. De este objetivo central se derivaban otros dos, el primero era lograr un cambio social mediante la integración de los servicios del Estado con las necesidades específicas de las comunidades, incluida la generación de empleo; y el segundo era la consolidación del desarrollo económico, asociado a transformaciones estructurales productivas e institucionales. Para esto último se pensó en estimular el ahorro interno, y en reordenar y democratizar el sistema financiero, así como mejorar el régimen fiscal, implantar sistemas adecuados de protección y promover sectores estratégicos, como el de la construcción. Estas transformaciones dejaban en segundo plano algunos instrumentos expansivos, pues en palabras de Betancourt “No basta con actuar sobre la tasa de expansión de los medios de pago o con estimular la demanda agregada mediante gasto público o subsidios a determinados grupos de la población. No es suficiente con acudir a una política económica inmediateista y de corto plazo. Los instrumentos convencionales pierden su operatividad y el marco institucional vigente aparece como ineficaz para atender los requerimientos del proceso de desarrollo y cambio social” (Betancourt, 1983, p. 31). De esta forma, sus estímulos a la matriz productiva se dieron más desde la parte de la reorganización administrativa, en especial del sistema financiero, y la exención tributaria, que por una serie de inversiones productivas.

²⁹ Algunos instrumentos diseñados para esto fueron el establecimiento de tasas de redescuento especiales de algunos bancos que fueron controlados por el gobierno, que tenían como finalidad fomentar el endeudamiento interno privado, y también el refinanciamiento de las provisiones para la deuda externa privada.

En cuanto a lo agrícola, el gobierno identifica una situación inicial de estancamiento productivo y reducción del gasto público en términos reales para el sector. Debido a este estancamiento productivo, al inicio del gobierno hay un proceso de sustitución de la producción doméstica por alimentos importados de menor precio. Todo esto, sumado a la inseguridad rural por el conflicto interno y al aumento de los costos de producción, hace que haya un desaliento a la inversión en el sector agrícola. Los instrumentos desplegados para lograr el aumento productivo y la mejora de las condiciones sociales en el campo fueron, en primer lugar, la articulación y refinanciación de instituciones ejecutoras asociadas o paralelas al Ministerio de Agricultura³⁰. Otros de los instrumentos fueron la reorganización administrativa, la protección comercial estratégica de algunos productos agrícolas, las exenciones fiscales, la profundización del rol de la contratación privada y la investigación. A continuación, hablaremos con más detalle de cada uno de estos aspectos.

En primer lugar, tenemos la política definida para solucionar los problemas financieros de algunas de las instituciones relacionadas con el sector agrícola, o simplemente aumentar su financiación, y así darles mayor operatividad. En los años previos, algunas de estas instituciones, como el IDEMA y la Caja de Crédito Agrario, habían presentado problemas de solvencia que les impedían ser un instrumento efectivo de ejecución de la planeación para el desarrollo. El deseo de reducir el déficit fiscal, que estaba en la discusión pública cada vez con más fuerza, había menguado la posibilidad de recibir financiación de forma directa y estable desde el presupuesto nacional. El Fondo de Fomento Agropecuario, creado por decreto en 1960 para la compra de predios en el contexto de la reforma agraria, tuvo aires de refinanciación cuando en 1983 la Junta Monetaria aprobó un presupuesto que superó en 33,2% el del año anterior, pues se buscaba intensificar la cantidad de capital invertido por hectárea en aras de incrementar la productividad. Este aumento presupuestal le permitía al gobierno avanzar no solo en términos de la compra de terrenos, sino también en la adecuación a través de obras de dotación y construcción. El presupuesto del FFA aumentó en 25% para

³⁰ Las fuentes de financiación vinieron principalmente de créditos externos con una contrapartida interna, del aumento de los presupuestos asignados por el gobierno (aunque el grueso de la financiación no se esperaba que proviniera de esta fuente) y a través del otorgamiento de condiciones especiales para expandir la oferta de crédito de la banca pública y privada hacia el sector agrícola.

1984, y se trazaron líneas de crédito hacia la producción de algodón, fique, arroz, cacao, palma africana³¹, y hacia el apoyo de las exportaciones de carne, arroz, flores y banano.

La Caja de Crédito Agrario (CCA), que constituía un puente directo con los productores, aumentó su captación de recursos y redujo sus tasas de interés para producción y almacenamiento. En diciembre de 1963 se expide la Ley 68 de ese año que establece mecanismos para llegar a la solvencia financiera de la Caja de Crédito Agrario. En primer lugar, se establece que la nación asumirá como deuda pública el déficit de la CCA; en segundo lugar, los recursos destinados a esta entidad entrarán en un proceso de capitalización, que incluya la compra de acciones por parte del Gobierno; finalmente, la ley faculta al presidente para reestructurar administrativamente a la entidad, logrando que existan áreas especializadas en distintos tipos de insumos y que se haga efectiva la descentralización regional para lograr autonomía administrativa, financiera, crediticia, comercial y bancaria (Ley 68 de 1983). Además de esto, el gobierno también se responsabiliza por las deudas hasta ese momento acumuladas por el Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema), amplía su capacidad financiera a partir de deuda interna y externa, se compromete con la capitalización de su presupuesto y realiza una reorganización administrativa del instituto.

El programa del Desarrollo Rural Integral (DRI), que había sido importante para la política de desarrollo agrícola dentro del plan de López Michelsen a mitad de los años setenta, siguió operando a una escala micro, con intervenciones directas en algunos municipios dirigidas a pequeños productores. Para poder operativizar mejor al DRI y articularlo más directamente con la política de desarrollo de gobierno, se buscó que este pasara de pertenecer al Departamento Nacional de Planeación (DNP) a pertenecer al Ministerio de Agricultura, y así volverlo una institución que el gobierno pudiera manejar con mayor facilidad. Mediante la Ley 47 de 1985 se creó el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, con autonomía administrativa y patrimonio propio para “contribuir a través del financiamiento de proyectos y programas, al desarrollo económico y social de las áreas de minifundio que señale el Gobierno” (Ley 47 de 1985), y se creó dentro del Ministerio de Agricultura la Dirección General del Fondo de

³¹ El arroz y la palma africana eran productos que tradicionalmente no pertenecían a la matriz exportadora, y el último apenas empezaba a expandir su cultivo en el país. No obstante, con esto se buscaba impulsar la diversificación de exportaciones. Los estímulos a través del crédito, así, se canalizan hacia productos con vocación exportadora.

Desarrollo Rural Integrado. Además de esto, el DRI pasó a fortalecer los programas de crédito para la producción con sus recursos, y continuó apoyando la comercialización de alimentos mediante programas de transporte de alimentos a centros urbanos, pero siguió teniendo un fuerte énfasis la transferencia tecnológica y asistencia técnica para los pequeños productores, con miras a aumentar el rendimiento de productos para consumo interno, como la papa.

Por su parte, al Himat (Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras), encargado de mantenimiento y construcción de distritos de riego, también se le otorgó financiamiento con crédito interno y externo. El Incora (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) continuó encargado de la adquisición, por compra y expropiación, de tierras y su posterior adjudicación, y se buscó una mayor articulación de su actividad con las otras entidades, pero sus medios de revitalización financiera no fueron tan ambiciosos como con otras entidades. Por su parte, el ICA (Instituto Colombiano de Agricultura) entró en un proceso de reorganización administrativa que se formalizó con el Decreto 114 de 1984. Con esto se buscó articular más su trabajo al Ministerio de Agricultura y al Departamento Nacional de Planeación, y también organizar las funciones dispersas que había venido asumiendo, como investigación, transferencia tecnológica y control sanitario. Algunos de los problemas estructurales que se atacaron fueron la desconexión entre la actividad investigativa y las necesidades prioritarias del campo, y la ausencia de un sistema eficaz de transferencia masiva de tecnología y resultados de investigación. Finalmente, se obtuvo un crédito externo para el ICA de 63,4 millones de dólares y su contrapartida nacional.

La política coordinada por el gobierno y el grado de articulación entre las entidades que se buscó lograr nos dan luces sobre las pretensiones estructurales que tuvo la política de desarrollo agrícola del gobierno de Belisario Betancourt, la cual se agrupó bajo el nombre de Plan Nacional de Rehabilitación. La piedra angular de este proyecto era lograr una acción concertada allí donde las instituciones previamente habían pertenecido a diferentes dependencias y por tanto habían desarrollado proyectos desarticulados. De esta forma, se estableció un sistema de acción en el que las instituciones se especializaran para aumentar la eficiencia de los procesos y el alcance de la política pública. El Incora se encargaría de la dotación de tierras, el ICA de la asistencia técnica, la Caja Agraria del crédito productivo, el

Himat de la adecuación de tierras a través de la irrigación y el Idema enfrentaría los retos relacionados con la comercialización. Los préstamos externos para revitalizar estas instituciones provinieron principalmente del Banco Mundial³², y los internos de algunas concesiones en el presupuesto nacional y de la captación de recursos del sector privado, especialmente mediante instrumentos financieros.

Esta institucionalidad se desplegó con el fin de reversar las tendencias negativas que habían caracterizado al sector agrícola a inicios de la década de 1980, pues la sobrevaluación del peso, en parte como consecuencia de los ciclos de aumento del precio internacional de café (con claros momentos al alza desde 1976 hasta 1979, pero fuertes caídas a partir de 1980), había llevado a una disminución de la competitividad de los productos exportables y a un aumento de productos importados en las canastas de consumo básico. Según el ministro de agricultura Gustavo Castro, los resultados de los incrementos en la financiación directa hicieron que los cultivos semestrales aumentaran en un 38,2% ese año y que las cosechas de mediano y tardío rendimiento aumentaran en 42,7% en 1984. Esto se sumó a extendidas prórrogas a créditos y a condiciones financieras más favorables en líneas específicas. Sin embargo, en el mercado, los productos agrícolas enfrentaban el enorme reto de competir con zonas con mayor eficiencia y menores precios, por lo que el gobierno comprendió que debía diseñar una política de protección de la producción interna que tratara de conciliar al consumidor, para no elevar mucho los precios, con los gremios productores, con los que empezó a tener un mayor acercamiento.

La protección de la producción nacional debía hacerse sin desabastecer los productos básicos, lo que implicaba eliminar la importación de alimentos suntuarios, pero ser más cuidadoso con los productos de primera necesidad. El gobierno impuso aranceles a los productos menos necesarios, y otorgó un número estricto de cupos de importación para productos como el aceite comestible y el trigo. Para mejorar las condiciones de la producción interna, se mantuvo el esquema de precios de sustentación³³ que se venía promoviendo desde el

³² Efectivamente el 19 de septiembre de 1983 se firma la contratación de un crédito con el Banco Mundial por un valor de 63,3 millones de dólares, y para 1986 esta suma ya había ascendido a 364 del total que había solicitado este gobierno para el sector agropecuario (Mejía Caicedo, 1986, p. 4 y 17).

³³ Además de mantenerse, se elevaron estos precios entre 7,2 y 12,1% en 1983, lo cual aumentó la rentabilidad de producción para los pequeños cultivadores, principal forma de producción de estos bienes.

gobierno anterior, especialmente para bienes de consumo interno, como frijol, maíz, trigo³⁴ y ajonjolí, y se promovió el control de precios de fertilizantes y agroquímicos. Además de esto, se emplearon mecanismos de subsidio para producción y colocación o permanencia de algunos productos en el mercado internacional, como compensación para productores de algodón y de arroz, pues estos registraban bajos precios en el mercado mundial. Otro de estos mecanismos de subsidio fue la creación de un fondo de fomento arrocero, cerealista y cacaoero³⁵, todo con miras a la diversificación de las exportaciones. De esta forma, vemos que hubo una preocupación por el consumo interno a partir de mantener la rentabilidad de los pequeños productores (precios de sustentación) y las acciones de tecnificación a pequeña escala del DRI, mientras que la preocupación por los productos de exportación comprendió un sistema mucho más complejo de financiación y transformación institucional encaminada a aumentar la eficiencia.

Un pilar importante de toda esta política de reactivación fue la progresiva delegación que hizo el gobierno sobre el sector privado con la llamada “contratación para el desarrollo”, pues se argumentó que este último debía ser una tarea compartida entre el gobierno y los privados, organizados alrededor de los gremios. De esta forma, se establecieron diálogos con sectores y gremios específicos (como el cafetero, azucarero, arrocero, algodonero, de trigo, de maíz, de cebada y de productos lácteos), que incluían acuerdos sobre la fijación de precios³⁶ y cuotas de importación. Por ejemplo, con el gremio de los productores de trigo y de algunos cereales, cuya producción interna estaba aumentando a la vez que estaba compitiendo con una tradición de importación, se redujeron las cantidades importadas, pero se fijaron techos de precios³⁷. Las contrataciones y los acuerdos con el sector privado resultaron en una forma de dar legitimidad y extender el alcance de la política articulándola con los actores. Esto, en parte, pareció relajar la tensión existente entre los gremios de propietarios agrícolas y el que, en los años 1960, había sido un gobierno que impulsó con vigor la redistribución de la tierra.

³⁴ Este producto tuvo un comportamiento interesante, pues por estos años se empezó a reducir la cantidad importada y se volvió un producto de exportación.

³⁵ La Ley 67 de 1983 modifica el sistema de fijación de cuotas y fomento a estos productos, y los gremios adquieren instrumentos de participación en actividades de investigación y transferencia tecnológica. Además, se traza una política de apoyo a exportaciones y estabilización de precios

³⁶ Se acordaron niveles máximos de precios pensando en el beneficio del consumidor.

³⁷ El Decreto 829 de 1984 otorgaba el derecho a las asociaciones gremiales agropecuarias de constituirse con personería jurídica, y establecía el estatuto de agremiación que les facilitaría figurar como actor político en defensa de los intereses de un gremio en particular.

La política social para superar la pobreza rural, por el contrario, no fue tan contundente en términos presupuestales y normativos para, por ejemplo, reducir la precarización laboral de los campesinos con propiedad sobre pequeños terrenos, o sin propiedad alguna, que tenían que insertarse como fuerza de trabajo de las grandes explotaciones. Por un lado, se modificó la regulación para agilizar los procesos de compra de terrenos por parte del Incora, pero, por otro, se dieron estímulos a los contratos de explotación a través de la figura del aparcerero y del arrendatario, asegurando a los propietarios que, si el área explotada a través de la figura de pequeños apareceros y arrendatarios no superaba un quinto del predio rural, este último no sería sujeto de parcelación ni afectación en su propiedad. Si bien estas medidas debían estar enmarcadas en lo dispuesto en la Ley 6 de 1975, que protegía al aparcerero a través del establecimiento de unas condiciones de vida y de ingreso mínimas necesarias, en realidad no resolvían los problemas de la pobreza rural, y sí, en su lugar, promovían formas de explotación laboral que perpetuaban los bajos e irregulares ingresos de la población campesina de no propietarios o de propietarios con baja rentabilidad en su actividad.

Las medidas para la adquisición de tierras se centran en el traspaso al Incora de propiedades que se han dado como parte de pago de créditos agrícolas, mientras que la ampliación de la frontera agrícola, y la parcelación de tierras, que había sido central para la capacidad de acción del Incora, se hace cada vez más marginal. En lugar de esto, el gobierno cierra en 1986 con la fe puesta todavía en los esfuerzos financieros y administrativos por hacer de nuevo operativas y eficientes a las instituciones mediadoras entre las disposiciones del ejecutivo y la implementación (Incora, Idema, Caja de Crédito Agrario, Himat e Ica). Además de esto, a finales del gobierno de Betancur, se puso énfasis en las exenciones tributarias para la importación de insumos agrícolas³⁸, y algunos incentivos tributarios a la exportación, como la ampliación del CERT (Certificado de Reembolso Tributario), el cual se extendió para el algodón y el arroz de 20 a 30%, para la carne de 15 a 25%, flores del 5 al 20%. Sin embargo, algunos estudios han sostenido que los CERT no tuvieron un impacto en la promoción y diversificación de las exportaciones entre 1970 y 2000, y sí tuvieron altos costos en términos

³⁸ Se redujeron en cerca de 75% las tarifas de Colpuertos para la llegada y el descargue de varios insumos, como semillas, fertilizantes y plaguicidas, y se eliminaron los depósitos previos a las importaciones de estos, incluida la maquinaria agrícola. Esto favoreció a los productores toda vez que las políticas de ajuste inflacionario estaban presionando la tasa de cambio al alta (Mejía Caicedo, 1986, p. 3).

tributarios (Cano, 2003, p. 116). Un incentivo adicional proveniente de la política fiscal fue la exención de impuestos de una parte de la renta líquida gravable (10%) que se reinvirtiera en adecuación de tierras o cultivos de tardío rendimiento. Con todo, este tipo de política no involucraba la intervención directa a través de los subsidios a los insumos, y desde el Ministerio de Agricultura eran bien conscientes de esta falta.

La experiencia fiscal de Colombia durante los años ochenta debe entenderse a partir de la dificultad para generar reestructuraciones en la carga impositiva que fueran consecuentes con el crecimiento de ciertos sectores, y con las necesidades fiscales para mantener el gasto y la inversión públicos. Desde los años setenta el país venía acelerando su crecimiento, y, aunque a finales de esta década los niveles se redujeron un poco, seguían estando en niveles aceptables. Sin embargo, la estructura fiscal no se modificó para responder a los cambios en el sistema productivo, “A pesar de que la economía crecía en términos reales, la proporción de recursos tributarios y fiscales se debilitaba, perdiéndose capacidad de intervención del Estado y, por supuesto, posibilidad de ahorrar e invertir” (Gutiérrez, 2002, p. 200). La política de Betancur en términos fiscales inició en diciembre de 1982 con el Decreto 3742 que declara el Estado de Emergencia Económica, y en el cual se propusieron una serie de medidas procíclicas de ajuste³⁹, vía reactivación de la oferta agregada, para controlar la inflación. Sin embargo, hacia 1983, segundo año de gobierno, estas medidas se abandonaron en vista de que la inflación no cedía y la reactivación económica parecía muy lejana. Así, se cambió el enfoque por una política expansiva en el gasto fiscal y la inversión pública, financiados mediante deuda externa y emisión monetaria (Ramírez y Saldarriaga, 1984, p. 84).

Para el caso del agro, estas medidas expansivas se expresaron en el ya descrito proceso de refinanciación y articulación de las instituciones encargadas de mantener la producción y aumentar los niveles de productividad. No obstante, la tensión existente entre la reactivación y el control de la inflación era un tema latente desde que los gobiernos de López Michelsen (1974-1978) y de Turbay Ayala (1978-1982), quienes, aun con planes de desarrollo ambiciosos, se resistieron a la expansión fiscal y adoptaron políticas de ajuste de corte

³⁹ Estas incluyen principalmente la corrección del déficit fiscal mediante reformas tributarias y mediante la reducción del gasto público, lo cual permitiría incrementar los niveles de ahorro privado y sentaría las bases para la reactivación a partir de la inversión (Decreto 3742 de 1982).

ortodoxo estimulando el ahorro y la inversión. Aunque este último gobierno tuvo momentos de relativa expansión del gasto, las restricciones monetarias y la preocupación por el déficit fiscal no permitieron un margen de maniobra muy extenso. Después del fin del boom de los precios del café desde inicios de la década de 1980, y de la coyuntura internacional de la crisis de la deuda, la reactivación económica pareció ser un tema cada vez más urgente, y por ello instituciones como Fedesarrollo recomendaban a inicios del gobierno Betancur una política expansiva de la demanda agregada acompañada del control inflacionario. Sin embargo, eran conscientes de que “es prácticamente imposible evitar en el corto plazo conflictos entre las metas de ‘estabilización’ y las de ‘crecimiento económico’ o ‘reactivación’”; pero aun con esto, sugerían que “ante este posible conflicto, se considera que debería otorgarse prioridad al objetivo de reactivación” (Fedesarrollo, 1982, p. 152). Es en este contexto de tensión entre la estabilización -inflacionaria y fiscal- y el impulso al desarrollo que se da este intento de revitalización de las instituciones del agro, y ello también ayuda a comprender por qué la intervención directa a través de subsidios a la producción no se implementó.

Los acuerdos previamente mencionados que se establecieron con los grandes gremios, sin embargo, fueron dándole a la política de desarrollo agrícola una orientación más hacia la producción para el mercado externo, y esto contrastaría con las ideas inspiradoras de la Reforma Social Agraria de los sesenta y de programas como el DRI en los setenta. La entidad que reunía a los grandes productores agrícolas era la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), y desde el intento de reforma agraria del presidente López Pumarejo en 1934, la SAC presentó varias quejas por considerarlo un atentado contra los que, argumentaban, realmente creaban la riqueza: los propietarios (Junguito Bonnet, 2022, p. 451). A partir de esto ejercieron fuertes presiones para que Ley de Tierras (Ley 200 de 1936) fuera derogada, y tuvieron varios logros legislativos que limitaron al Incora para disponer de sus tierras y llevarlas al reparto. Hacia finales de la década de los setenta la SAC perdió influencia en las políticas económicas agropecuarias, pero desde 1982 mejoró sus relaciones con el gobierno, de la mano del ya mencionado programa “contratación para el desarrollo”, y en gran medida también gracias a la figura de Roberto Junguito Bonet, quien había sido investigador de Fedesarrollo, presidente de la SAC, y durante la presidencia de Betancur sería nombrado ministro de Agricultura. Junguito Bonnet señaló, en el documento titulado “Alternativas de

la política Agropecuaria 1982-1986”, la urgente necesidad de incluir a los grandes gremios como parte integral en el diseño y ejecución de la política agropecuaria (Junguito Bonnet, 1983, p. 16). De esta manera las débiles relaciones que el gobierno había sostenido con los grandes gremios agrícolas empezaron a cambiar.

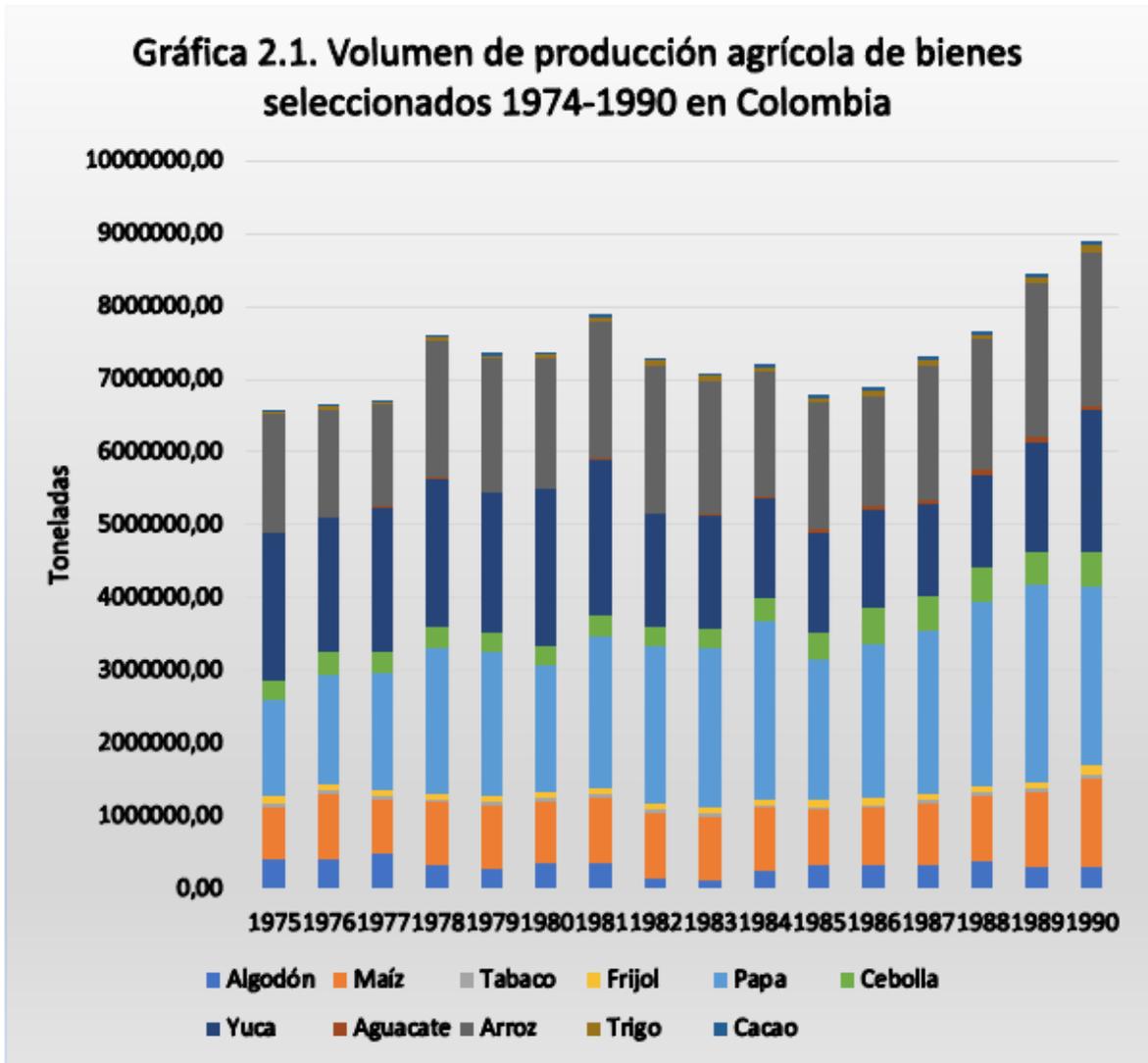
A partir de la figura de Junguito Bonnet el sector exportador de productos agrícolas ganó centralidad para el desempeño global de la economía. No solo se impulsó más claramente la agricultura de exportación, sino que los acuerdos de proteger algunos productos nacionales, sumado a los programas de fomento a la producción a pequeña escala para el consumo interno⁴⁰, buscaron mejorar la situación del país en cuanto a balanza de pagos y reserva de divisas. “Sin duda el nombramiento de Junguito como ministro mejoró sustancialmente las relaciones entre La Sociedad de Agricultores y el gobierno y aunque la Sociedad de Agricultores durante 1983 y 1984 ha sostenido algunas posiciones críticas respecto de la política económica y de la política agropecuaria, esta se ha mantenido en un tono más mesurado que el de otros gremios” (Bejarano, 1985, p. 339). La cuestión central en este caso es que, mientras que en años anteriores la SAC se había opuesto a la reforma agraria por considerarla una amenaza a la propiedad, durante este acercamiento, y teniendo en mente la preocupación por la aguda situación de guerra interna que vivía el país, su opinión acerca de la repartición de tierras era mucho más favorable, en aras de lograr una mayor inclusión social y mitigar el impacto que la desigualdad tenía sobre el conflicto armado. Todo ello abonó el terreno para que la concepción del desarrollo ligada al campo hiciera presencia dentro del gobierno a través de una SAC más organizada e influyente, y con ello el modelo de agricultura a gran escala como base de la estructura productiva fue recuperando fuerza sobre un modelo de pequeños productores.

A diferencia de la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN), la SAC sí empezó a manifestar que el acceso a la tierra era un componente fundamental para erradicar la pobreza del campo y lograr la estabilidad social, y por ello se debía entregar tierra a los campesinos e incluir nuevas tierras al proceso productivo (ampliación de la frontera agrícola): “En zonas específicas del territorio nacional, donde la estructura de la tenencia de la tierra se haya

⁴⁰ Principalmente los programas del DRI, que recientemente se había integrado a la dirección del Ministerio de Agricultura, y del PAN.

convertido en un obstáculo para la incorporación de la gran masa de la población al proceso productivo, se justifica indudablemente la implementación ágil y oportuna del proceso de redistribución de las tierras inadecuadamente explotadas" (SAC, 1984, p. 10). Para Jesús Antonio Bejarano no deja de sorprender que después de haber adoptado un discurso radicalmente en contra de la redistribución de la tierra, la SAC haya aceptado la necesidad de esta y, para casos donde las tierras permanecían inadecuadamente explotadas, incluso cuestionó el respeto absoluto y por encima de todo a la propiedad privada (Bejarano, 1985, p. 347-348). Sin embargo, se trataba de programas y concesiones que en esencia no alteraban el modelo productivo, sino mejoraban las condiciones de vida de la población rural, que para ese momento ya no era mayoritaria en el país.

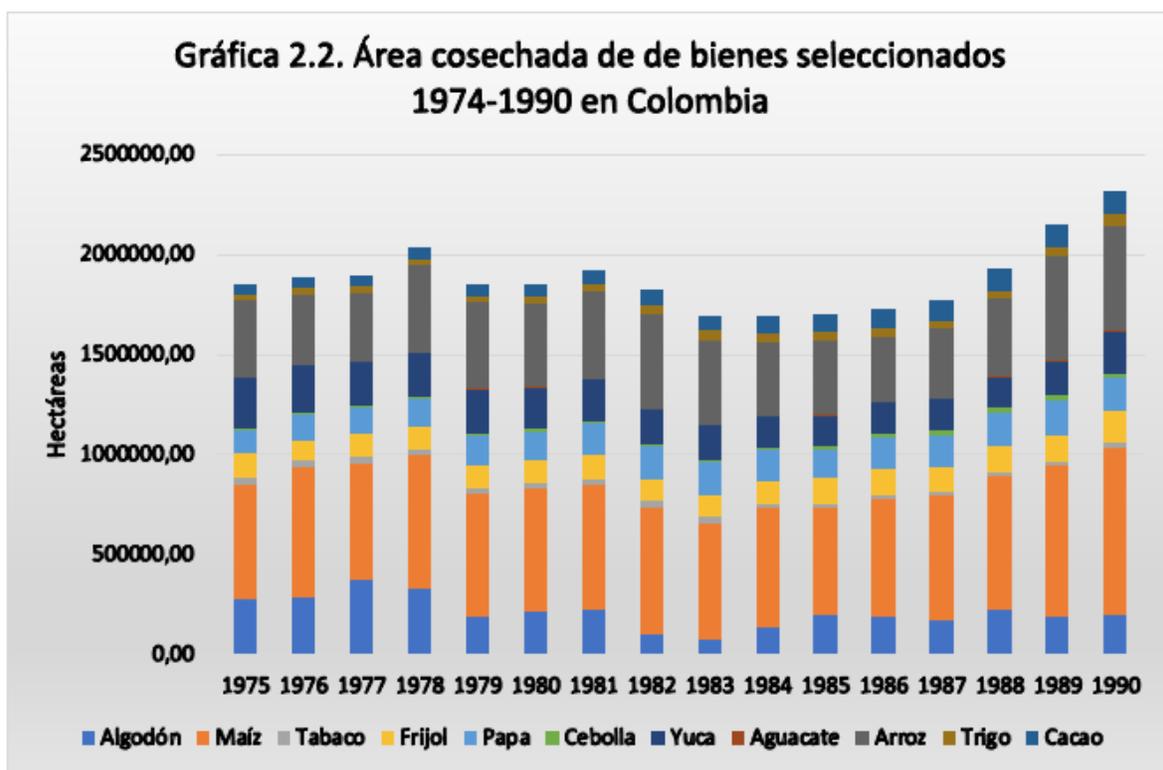
En un estudio que hace Salomón Kalmanovitz de la composición de la producción agrícola entre 1950 y 1976, da cuenta de cómo, incluso antes del acercamiento y las políticas en favor de los grandes gremios exportadores a inicios de la década de 1980, ya se registraba un aumento relativo de los productos de vocación exportadora respecto a los productos de consumo interno. "Lo que más resalta en el conjunto, es que mientras los cultivos tradicionales aumentaron su participación en la superficie total del 14,2% en 1950 al 29,6% en 1972, simultáneamente la superficie cafetera pasó de 34,1% al 28,4%, y los cultivos tradicionales y mixtos disminuyeron su participación del 35,1% y 46,8% al 30% y el 36%, respectivamente" (Kalmanovitz, 1978, p. 74-75). Esto quiere decir que, exceptuando el café, y pensando en una frontera agrícola relativamente estable, los productos comerciales, o con creciente potencial exportador, fueron desplazando a los productos tradicionales o de consumo interno (ver Gráfica 1). Esta tendencia se acentuó con la preocupación tras la crisis productiva del sector a inicios de los ochenta, y esto se buscó solucionar a través de medidas que fomentaran la actividad de grandes agricultores exportadores, lo cual podemos pensarlo como una vuelta paulatina a un modelo de desarrollo basado en la balanza comercial. En este modelo las élites primario exportadoras recuperan su rol protagónico dentro la política económica, y la idea de un modelo de desarrollo basado en pequeños productores que robustezca el mercado interno, a través de la generación de demanda efectiva, se va relegando cada vez más.



Fuente: elaboración propia con datos de FAO.

Podemos notar que los productos con potencial creciente en materia exportadora durante el periodo anterior (1960-1974), como el arroz, algodón, maíz, tabaco, frijol y papa, a partir de 1975 empezaron a perder peso en las exportaciones a partir de 1975 (ver Gráfica 1.4). Sin embargo, el arroz, el maíz, el aguacate, el trigo, la cebolla y la papa presentan aumentos importantes en el volumen producido. Otros productos como el algodón, el tabaco, el frijol, la yuca y el cacao más bien tendieron a reducir su producción o a apenas aumentarla, muy por debajo del ritmo de crecimiento de la población, que en este periodo creció el 39,2%. La caña de azúcar y el banano, pese a ser los productos de mayor crecimiento en el periodo anterior, en este periodo registran crecimiento moderados. De nuevo observamos la tendencia a que sean los productos con gremios de grandes productores crecientes, como el arroz, el

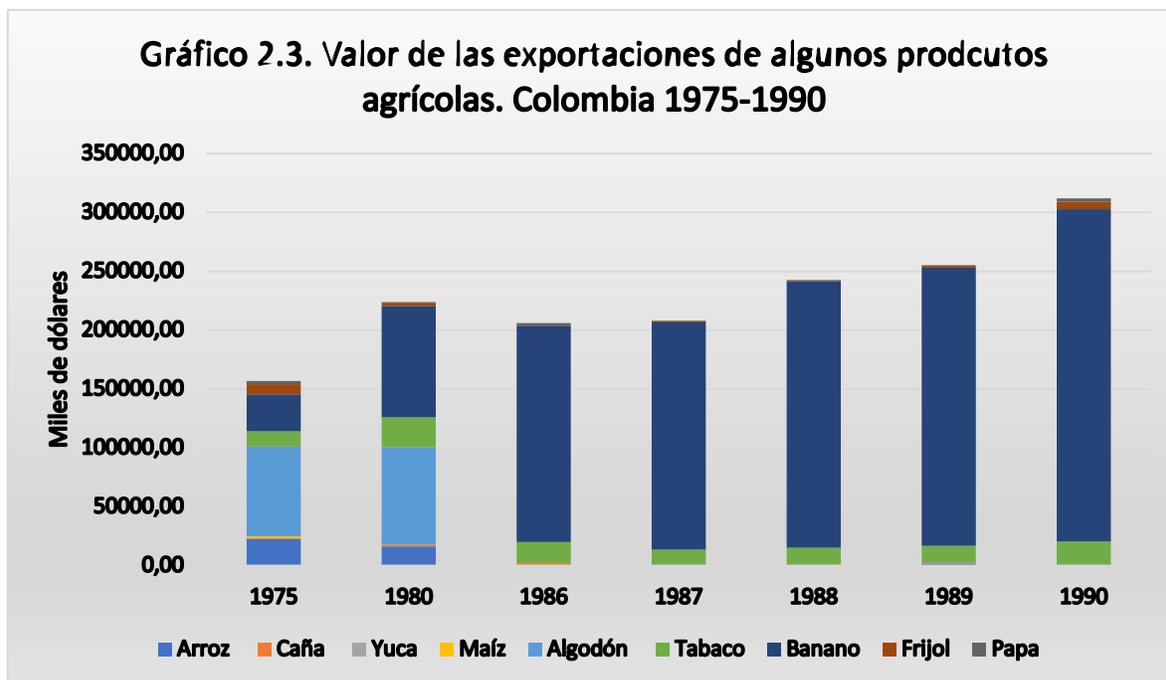
maíz, el aguacate y el trigo, y con importantes niveles de inversión en investigación y tecnología los que expanden sus niveles de producción incluso en un contexto de depresión de los niveles de exportación (con la notable excepción de la papa, que sigue siendo producida a pequeña escala, pero aumenta considerablemente su volumen producido). Por su parte, los productos de crecimiento mediocre o decrecimiento son los confinados a la pequeña producción, como el algodón, el tabaco, el frijol, la yuca y el cacao (aunque la yuca por sus altos rendimientos estaba empezando a atraer capitales que producían a gran escala).



Fuente: elaboración propia con datos de FAO.

El total del área cosechada nos indica que estos cultivos de menor escala productiva, sin grandes gremios que garantizaran la apropiación de rentas de la tierra por la comercialización externa, que crecieron en producción de forma mediocre o decrecieron, sí registraron un aumento del área cultivada, como el frijol y el cacao, lo cual coincide con los datos de bajos rendimientos en estos productos durante el periodo de estudio (ver Anexo 2). Otros productos como el algodón y el tabaco decrecieron tanto en producción como en área cosechada, probablemente por el panorama de precios internacionales sumado a la falta de vocación productiva a gran escala de estos dos productos, pues, aunque el mercado externo también

fue desfavorable para el arroz, la caña, el maíz y el trigo, estos no presentan reducciones tan abruptas de producto y área cultivada⁴¹.



Fuente: elaboración propia con datos de FAO

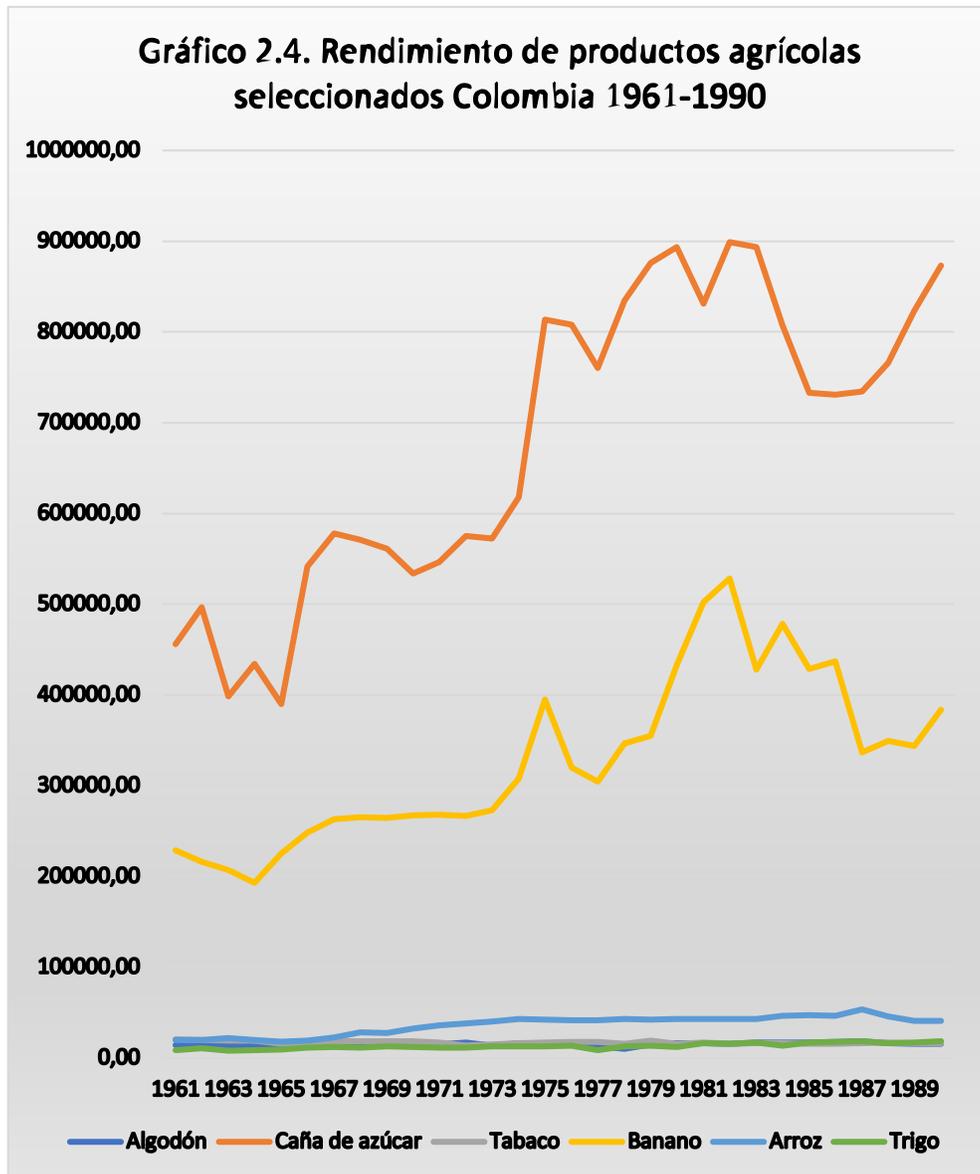
Como se mencionó en el capítulo anterior, la organización que, por el contrario, representaba los intereses del campesinado que producía a pequeña escala, y cuyo acceso a la tierra era un problema irresuelto y solo profundizado por el conflicto armado, era la Asociación de Usuarios Campesinos (Anuc). Esta organización, a pesar de haber mejorado sus relaciones con el gobierno de Betancur, venía desde hacía varios años perdiendo cohesión interna y fuerza en su principal objetivo: presionar al gobierno para que llevara a cabo una reforma agraria efectiva. La Doctrina de Seguridad Nacional, como parte del programa Alianza para el Progreso, había tenido, durante el gobierno de Turbay (1978-1982), una actitud hostil con los líderes sociales y las facciones políticas de izquierda, lo cual implicó que este fuera un mal momento para sostener movimiento de luchas campesinas, muchas de ellas alineadas políticamente. Sin embargo, con Betancur, y su Plan Nacional de Rehabilitación, a partir de 1982, el panorama pareció menos coactivo con los movimientos campesinos, y se da una

⁴¹ Incluso para el tabaco el mercado externo no fue desfavorable, pero sí presenta una reducción del volumen de producción y del área cosechada en este periodo, lo que nos dice que esta reducción tiene que ver más con su tendencia a la producción a pequeña escala, sin panorama de atraer élites productoras a gran escala.

suerte de resurgir de estas formas de organización comunitarias. “En este contexto de unidad y movilización, la Anuc retoma el liderazgo en diferentes regiones del país, apoyada por sectores progresistas de la Iglesia católica, sindicatos y los movimientos urbanos, también llamados movimientos cívicos. Las asociaciones locales, municipales y departamentales de la Anuc se articulan alrededor de dinámicas regionales y nacionales de organización” (Celis, 2018, p. 74).

Pese a que las relaciones Anuc-gobierno no eran tan cercanas como cuando Lleras Restrepo creó la organización, sí se relajaron las tensiones con Betancur; en palabras de algunos de los dirigentes de la línea Sincelejo de la Anuc: “A pesar del abandono en que se halla el campesinado colombiano por parte del Estado, actualmente se percibe una coyuntura favorable para el fortalecimiento de la organización, pues de un lado se nota una cierta distensión de la represión generalizada como política de control social en el gobierno de Betancur, y de otro lado la gran mayoría de las organizaciones agrarias han manifestado voluntad de trabajar por la reunificación del movimiento” (CINEP, 1983, p. 10). Las actividades en torno al fortalecimiento de la Anuc como organización que articula luchas campesinas se caracterizaron por una fuerte movilización y rutas de acción con la Caja Agraria y el Incora. Con esta última organización existía una preocupación por los altos niveles de endeudamiento que las empresas comunitarias y familiares habían adquirido, y existían fuertes críticas por parte de los líderes campesinos a sus criterios de asignación, los cuales juzgaban autoritarios y con un enfoque individualista y no comunitario: “El grado de autogestión es alto, la misma comunidad controla y planea sus inversiones, lo cual refuerza los lazos de solidaridad interna, factor que fue decisivo para evitar la ingerencia [sic] paternalista del INCORA y esta autonomía en el manejo de la empresa es lo que ha hecho

que sobreviva pese a todos los factores desfavorables tanto internos como externo” (CINEP, 1983, p. 29-30).



Fuente: elaboración propia con datos de FAO

En cuanto a la parte productiva, sería de esperar que el fortalecimiento del movimiento, y las condiciones más favorables para la movilización de las asociaciones de campesinos, sumado a la actitud más favorable de la SAC frente a la reforma agraria, pintara un panorama más prometedor en cuanto al acceso a la tierra para los campesinos. Lo que se observa en este sentido es que, en todo caso, y como se había sugerido, la producción destinada a la pequeña

escala, sin gremios fuertes que defiendan los intereses de los grandes productores, tienden a estancar o a aumentar moderadamente su producción y su área cosechada. Esto tiene que ver con los niveles de rendimiento en los cultivos, pues desde 1960 hasta 1990 productos como el algodón y el tabaco habían estancado o reducido su rendimiento, mientras que caña de azúcar, arroz, banano, trigo casi lo habían doblado (ver Gráfica 2.4).

2.3 Segunda mitad de la década de 1980: camino hacia una adopción definitiva del reajuste ortodoxo

Es difícil comprender la dirección hacia la que empezaría a cambiar la política desarrollo agrícola sin comprender los retos a nivel macro que enfrentaba el país, y que condicionaron las decisiones, a veces drásticas, que se empezarían a tomar en adelante. Desde inicios de la década de 1980 el país venía sufriendo problemas en el sistema financiero por cuenta de una expansión escasamente regulada de los servicios financieros privados, y esto se tradujo en crisis de liquidez y riesgo de apalancamiento. Dicha crisis se agudizó en 1982, y las medidas adoptadas estuvieron centradas en rescatar algunos bancos y proteger a los ahorradores, como con la creación en 1986 del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), para proteger la confianza de los usuarios y evitar la desestabilización del sistema. En medio de esta crisis, las empresas que habían recurrido al endeudamiento externo se vieron en dificultades como consecuencia de la devaluación cambiaria. Por su parte, en relación con la deuda interna, el gobierno se hallaba en una disyuntiva entre proteger el capital inversionista, y a las empresas, manteniendo baja la tasa de interés, y controlar las presiones inflacionarias elevándola.

En todo caso, la tendencia que prevaleció fue la de unas tasas de interés relativamente elevadas que solo bajaron un poco a finales de la década: “Las altas tasas de interés evidenciaron, sin duda, el acceso limitado y costoso al financiamiento externo privado de todos los países latinoamericanos, incluida Colombia, pero quizás también los efectos prolongados de la crisis financiera interna” (Ocampo, 2021, p. 152). La tasa de interés bajó entre 1981 y 1987, aunque esta reducción se aceleró a partir de 1985, y a partir de 1988 se empieza a elevar hasta alcanzar los niveles de inicios de la década. Por su parte, el crecimiento del PIB real aproximadamente coincide con los años de reducción de la tasa de

interés, pero lo que llama la atención es el comportamiento de la inflación, la cual se tiene una clara tendencia a reducirse durante la primera mitad de la década, pero desde 1986 inicia un ascenso prolongado y acelerado (Carrasquilla y Galindo, 1994, p. 136-137). De esta forma, no sorprende que la preocupación por la inflación ganara cada vez mayor centralidad, dado que esta se mantuvo a la alta aun en un momento de reducción de la tasa de interés y de caída de la tasa de crecimiento.

En la segunda mitad de la década, el financiamiento externo se encontraba pausado por la crisis de la deuda a nivel latinoamericano, el financiamiento interno se hallaba comprometido por la reciente crisis bancaria, el producto empezó a perder su ritmo de crecimiento, y todo esto estaba acompañado de una aceleración de la inflación. Así, ante las críticas externas e internas que recibió el gobierno de Betancur por adoptar medidas fiscales expansivas en un momento de déficit fiscal y de balanza de pagos, las presiones hicieron que en el último año de su gobierno cediera a las presiones del FMI, e iniciara un programa de ajuste fiscal y financiero que el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) continuaría. Dicho programa se planteó como un mecanismo de ajuste para corregir las condiciones que estaban frenando el crecimiento y el creciente déficit fiscal que para 1985 el FMI estimaba en 5% del PIB (Junguito Bonnet, 2022, p. 447). Por su parte, para el gobierno siguiente, “[el FMI] Resalta que el programa durante el primer año de Barco comprendió un ajuste fiscal, la adopción de una política monetaria más estricta y la depreciación de la moneda en términos reales, al igual que la consolidación del desmonte de las restricciones cuantitativas a las importaciones” (Junguito Bonnet, 2017, p. 594). En este contexto, y como parte del programa para corregir el déficit externo, el fomento a las exportaciones de bienes agrícolas cobraría mayor importancia como medio para atraer divisas, y esto se nutriría de la relación más cercana entre el gobierno y las élites agroexportadoras que Betancur ya había forjado, y que Barco continuaría.

La preocupación central, así, era aumentar las reservas internacionales y equilibrar el gasto público, y Roberto Junguito Bonnet, una vez pasó en el gobierno de Betancur de ministro de Agricultura a ministro de Hacienda en 1985, decidió que el camino a seguir era el de “plantear explícitamente como primer paso la necesidad de elevar los impuestos y recortar los gastos para luego ir adoptando un ajuste cambiario gradual pero acelerado, dentro del sistema

vigente urgente del ‘crawling peg’ o devaluación ‘gota a gota’” (Junguito Bonnet, 1985, p. 11). Todo esto implicaba un giro importante en las políticas de desarrollo que el gabinete del presidente Barco profundizaría, tal y como expresa su primer ministro de Hacienda: “La interdependencia entre los problemas monetarios, cambiarios y fiscales hizo necesaria una armonización rigurosa de las políticas desarrolladas en estos frentes, no solo con el propósito de alcanzar ciertas metas en el corto plazo, sino también con la clara orientación de impulsar el crecimiento de la economía en un contexto no inflacionario y de estabilidad cambiaria” (Alarcón Mantilla, 1987, p. 3). De nueva cuenta, pero ahora alineado con un programa macro de ajuste, la política de desarrollo tuvo que abrirse paso entre una política fiscal austera y una política monetaria contractiva, lo cual, como ocurrió desde final del Frente Nacional (1974) hasta el fin del gobierno de Turbay (1982), era un escenario muy poco favorable para la producción agrícola tradicional y destinada al consumo interno, la cual requiere de subsidios e instituciones públicas que la impulsen en momento depresivos.

Los últimos años de la década de los ochenta, la inflación se acelera considerablemente, y se estima que el principal factor es el aumento acelerado de los precios de los alimentos. Los controles a la oferta monetaria ya vienen siendo adelantados por cuenta del programa de ajuste que gobierno Barco está aplicando con rigor, pero el ministro de Agricultura de este gobierno, Gabriel Rosas Vega, añade que no es posible ignorar las causas profundas del nivel de precios de los alimentos: la dificultad para garantizar una oferta sostenida que responda a las necesidades alimenticias de la población. Rosas Vega es crítico de la gestión del Ministerio de Agricultura en gobiernos pasados, y señala que el ministerio, pese al despliegue de enormes esfuerzos por articular y financiar sus programas e instituciones, como los hechos por Betancur, no se ha constituido como un eje articulador capaz de liderar las reformas que el sector necesita. En particular, critica la desfinanciación de instituciones como el ICA, encargado de la investigación y la transferencia tecnológica, y la falta de operatividad para mover la frontera agrícola mediante la adecuación de tierras y construcción de infraestructura⁴². Sin embargo, plantea una disyuntiva entre la necesaria intervención y coordinación del Ministerio de Agricultura y los ajustes macro que llaman a la austeridad.

⁴² En este punto, es interesante notar que no menciona la reforma agraria como medio para garantizar la producción sostenida y el acceso a la tierra, sino solo la adecuación de nuevas tierras mediante instituciones como el Himat.

“Evidentemente la urgencia de atacar la inflación nos impedía esperar a que tuviéramos tecnología dispuesta y hubiéramos terminado las obras de infraestructura (...) Expresado en términos más exactos, si se quiere, lo que debíamos hacer era comprar tiempo para desarrollar la política de más largo plazo. Con una inflación superior al 30% esto no era factible si no hacíamos algo antes” (Rosas Vega, 1989, p. 20). De esta forma, la disyuntiva estaba planteada, las limitaciones se conocían, y las soluciones propuestas fueron más pragmáticas que ambiciosas.

Rosas Vega conocía bien el deterioro de la inversión pública en el sector agropecuario, menciona en un discurso que esta había pasado de cerca del 10% del total de la inversión pública en 1970 a apenas el 2,5% en 1986, y que la política monetaria no había sido menos apática al sector, pues la participación del crédito total otorgado por entidades financieras al campo era de cerca del 22% del crédito total en 1970 y pasó a un 12,5% en 1986 (Rosas Vega, 1988, p. 7). Con esto, el ministro concluye que la política económica ha sido discriminatoria con el sector agropecuario. En particular, este ministerio no se encontraba del todo alineado con la visión monetarista de la política de otros sectores del gobierno, pues, por ejemplo, tenía en cuenta la afectación popular que implicaba el alza en los precios de la canasta familiar, pero también comprendía los esfuerzos que debían hacer los productores a pequeña y mediana escala por producir con insumos importados en un contexto de devaluación, con el llamado constante a reducir la tasa de aumento de los precios de los alimentos, y en un contexto de inseguridad rural por la guerra civil interna.

Es justo en medio de esta situación que se diseña el programa de corto plazo denominado Plan de oferta selectiva, el cual consistió en la selección de ocho productos básicos para la alimentación y la economía campesina, con el fin de impulsar muy rápidamente las cantidades producidas y tranzadas de estos. Los productos seleccionados fueron arroz, frijol, maíz, soya, hortalizas, cárnicos, yuca y leche; y así, acotando los objetivos a estos productos, se lograría recuperar la capacidad de liderazgo del ministerio en materia de planificación. La idea fundamental era acompañar todo el proceso de producción y comercialización, comenzando con poner a disposición de los campesinos las semillas y la asistencia técnica requeridas, y siguiendo con el acompañamiento en el proceso de comercialización. Tal vez la medida más importante en esta última fase del proceso fue la del establecimiento de los

precios de sustentación, los cuales son establecidos en función del precio al que resulte rentable para el productor vender. Con esto se estaban creando incentivos para la producción a pequeña escala, para consumo interno, en un contexto hostil, y esto se reflejó la expansión de la producción de cultivos de tipo campesino como el cacao, la cebolla y la papa, y frijol, y también en el crecimiento del área cosechada de estos productos, aunque esta área no creció de manera tan significativa como la de cultivos de mayor potencial de monocultivo, como el maíz y el arroz (ver Gráfica 2.2) . Por su parte, también se crearon fondos de sustentación para impulsar productos con potencial exportador, como el fondo del cacao. Todo ello evidencia una política de fomento directo a través de subsidios y la inclinación de la ya limitada política fiscal en favor de la producción para consumo interno y de exportación.

No hay que olvidar que esto se daba dentro de márgenes fiscales y monetarias contractivas, pero los cambios que la legislación sobre tierras estaban yendo en sentido contrario, en tanto la aprobación de la Ley 30 de 1988 dotó de algunas facultades al gobierno para que, a través del Incora, desarrollara mecanismos que generaran trabajo en el campo. Además, esta Ley aprobó la creación de empresas comunitarias constituidas por individuos que reunieran las condiciones para acceder a los beneficios de la reforma agraria, los cuales tuvieran interés en desarrollar “La explotación económica de uno o varios predios rurales, la transformación, comercialización, mercadeo de productos agropecuarios y la prestación de servicios, sin perjuicio de adelantar otras conexas y necesarias para el cumplimiento de su objetivo principal, para repartir entre sí las pérdidas o ganancias que resultaren en forma proporcional a sus aportes” (Ley 30 de 1988, art. 38). La expedición de esta Ley, así, se puede entender como un intento por revivir la Reforma Social Agraria, y esto no debe entenderse fuera del clamor general por los acuerdos de paz en un contexto re complejizarían y recrudescimiento de la guerra interna.

Adicionalmente, a través de la continuación del Plan Nacional de Rehabilitación por parte de Barco, quien señaló la necesidad de reincorporar a los campesinos a la vida social nacional, y de volver a mirar al grueso del campesinado para brindar soluciones efectivas a sus problemas, las tensiones sociales parecieron relajarse aún más, y pareció haber un mejor entorno para lograr el pacto social en el campo que se venía intentando décadas atrás. Así, “la reorientación de la política pública para el campo, en cabeza del presidente Barco, dirigida

a proteger los intereses de los campesinos, fue acogida por la ANUC, y es recordada por muchos de sus miembros como un renacer de la organización” (García Arboleda, 2016, p. 12). De manera que parecía que todo estaba dado para avanzar en la consecución de un pacto social en el campo que se había intentado desde décadas atrás. No obstante, las limitaciones que tenía la política, y que la obligaban a apañarse en un entorno de ajuste fiscal y monetario contractivo, no solo representarían limitaciones operativas a una intenciones del gobierno y de los grandes gremios por mejorar las condiciones de vida de los campesinos, si no que paulatinamente, y a partir del gobierno siguiente, estas intenciones y la disposición hacia el pacto social, mediante el acceso a la tierra al campesino, se transformarían desde sus cimientos.

La nueva política de desarrollo, que empezó a ganar terreno con las políticas de ajuste a finales de la década de los ochenta y seguiría avanzando en los noventa con el cambio de gobierno, volteó la espalda a los campesinos no porque no contara con los instrumentos de política para hacer efectivos los apoyos, sino porque los ánimos conciliatorios e inclusivos se reemplazarían por un discurso más individualista que privilegiara los intereses privados sobre los colectivos o públicos. Es así como en adelante la política diferenciada para impulsar la producción agrícola tradicional iría desapareciendo de la escena pública.

Capítulo 3. Desmonte gradual de la intervención estructural y ascenso de la lógica de mercado

Colombia no tuvo golpes militares que marcaran un antes y un después respecto a las políticas de corte neoliberal que durante los años noventa se generalizaron en el mundo, y no los tuvo probablemente porque no hubo necesidad, pues para lograr la implementación de este conjunto de prácticas asociadas a la reducción de lo público en favor de la privatización, se debía primero desmontar el Estado de bienestar, que para el caso colombiano realmente no existió. De tal suerte que la apertura comercial y la transferencia de las funciones de lo público a lo privado aterrizó de forma casi orgánica y en consonancia con las políticas de ajuste y expansión comercial que se venían fomentando desde mitad de los años setenta. El decálogo de las políticas neoliberales es ampliamente conocido, pero se podría sintetizar en desregulación de los mercados, lo cual implica eliminar distorsiones de precios y barreras comerciales, privatización de empresas que previamente habían funcionado con criterios públicos de bienestar, y una disciplina fiscal y monetaria que asegura que la economía no opere fuera de sus capacidades reales, adquiriendo niveles de endeudamiento e inflación que después le lleven a una posible crisis.

En Colombia estas medidas se consolidaron y se integraron como directriz del crecimiento y el desarrollo durante la presidencia de César Gaviria (1990-1994), un político del Partido Liberal que heredó la candidatura debido a que el candidato previo fue asesinado en el marco del conflicto armado durante la campaña presidencial. Gaviria no estudió en el Estados Unidos ni fue enseñado de primera mano a adoptar políticas de ajuste monetario, como sí sucedería en países como Chile, pero conocía bien el contexto mundial y nacional en el que recibía su mandato, y sabía que los dos le presentaban retos diferentes, pero que debía atender. Así, en lo interno, la crisis política impulsada por el recrudecimiento del conflicto armado, a raíz del fortalecimiento del narcotráfico, sumado al movimiento de la séptima papeleta⁴³, le llevó a la necesidad de convocar una Asamblea Nacional constituyente de forma

⁴³ Movimiento ciudadano que agregó una “séptima” opción no oficial a las papeletas electorales de 1990, en la que se preguntaba al ciudadano si quería convocar una asamblea constituyente para llevar a cabo una reforma a la justicia y al congreso, que por lo demás se percibía tan inundado de piezas del narcotráfico y el paramilitarismo.

urgente. Esta Asamblea acabó en la formulación de una nueva constitución que fue fácilmente aprobada y que se construyó no con mayoría de los partidos tradicionales, sino con una amplísima participación ciudadana que puede considerarse un gran logro en términos de derechos civiles y representatividad: “setenta personas con orientaciones ideológicas que iban desde la izquierda del M19, con diecinueve de los setenta delegados elegidos (más dos de la UP), hasta la derecha que representaba el Movimiento Nacional encabezado por Álvaro Gómez Hurtado. (...) Además, por primera vez, hubo representantes de minorías sociales, como las comunidades indígenas y religiosas” (Perry, 2018, p. 223). Sin embargo, estos logros en materia política se verían limitados por la realidad en materia económica que atravesaba el mundo.

En cuanto al panorama internacional, Colombia se incorpora en el General Agreement on Trade and Tariffs (GATT) en 1993, y esto implica algunas presiones en materia de la política de comercio exterior; la más sobresaliente de ellas es la necesidad de abandonar la intervención de los mercados a nivel mundial mediante el control de precios, lo cual implicaba principalmente el desmonte paulatino de los sistemas arancelarios de protección. Así, en un informe presentado de las negociaciones del GATT durante la Ronda de Uruguay de 1986, se sostiene que “La liberalización arancelaria ha hecho que bajen los precios de consumo y ha favorecido una asignación más eficaz de los recursos nacionales a sectores competitivos en el plano mundial” (GATT, 1990, p. 7). De esta forma, por el lado político, y de la mano de las rutas de acción para salir del conflicto armado, podemos ver en Colombia a principios de los noventa con un enfoque incluyente, pero en materia económica las presiones de liberalización comercial no tardarían en condicionar fuertemente este panorama de inclusión y bienestar.

Internamente, las reformas que llevó a cabo Gaviria para favorecer la desregulación y liberalización de los mercados de bienes y de factores, guiado por la creencia de la asignación más eficiente del mercado, se entraron en una reforma laboral, apertura comercial, reforma cambiaria, reforma financiera y nuevo régimen de inversión extranjera, todo ello con el enfoque de imponer menos controles a mercados de todo tipo. Además, en esta época también se orientan algunas instituciones en este sentido, como la proclamación de independencia de funciones y metas de inflación del Banco de la República, y las reformas a la política fiscal

y a los parámetros de endeudamiento público. En palabras del único ministro de Hacienda que tuvo Gaviria: “El objetivo de estas reformas fue instaurar un modelo de economía abierta, competitiva, con mayor equidad y oportunidades para los colombianos, creando bases para que también se llevara a cabo una transformación política. En su discurso de posesión, César Gaviria había anunciado que transformaría la economía e iniciaría una verdadera revolución productiva, la internacionalización de la economía y la reforma del Estado” (Hommes, 2002, p. 253). Con esto, se instaure la apertura como pilar de la agenda futura de cambio.

3.1 La consolidación de la apertura comercial: el agro en los años noventa

En el marco de estos cambios a nivel nacional y mundial, la situación del sector agrícola exigía especiales consideraciones, por ser un sector que históricamente ya había presentado debilidades para sostener la producción y el crecimiento, por cuenta de la necesidad de ofrecer precios bajos, bien fuera a nivel nacional o internacional. De esta forma, existía una tensión entre la rentabilidad que como actividad económica el agro debía tener tanto para el pequeño como para el gran productor, y la competitividad y seguridad alimentaria a nivel mundial y nacional, respectivamente. “El sustancial cambio en el modelo de desarrollo que había prevalecido en el país por décadas, la culminación de las negociaciones de la prolongada y ambiciosa Ronda Uruguay del GATT, la profunda crisis que afrontó el sector a principios de los noventa, el surgimiento de nuevos paradigmas de desarrollo tecnológico, son motivos que debían generar discusiones y reflexiones sobre el pasado, el presente y el futuro de agro colombiano, como en efecto hicieron.” (Ocampo y Perry, 1995, p. 4).

La dirección hacia la que se movería la política para solucionar esto, ya no estaría tan centrada en la tensión social que la desigualdad en el campo generaba, ni estaría principalmente animada por elevar el nivel de vida de la población rural para evitar un conflicto social, que por lo demás ya era muy fuerte, sino que su criterio principal se volvería la modernización de la producción, entendida esta como la tecnificación para elevar la productividad, y así hacer más rentable la actividad agrícola para pequeños y grandes productores. La dificultad radicaba en la capacidad de absorción tecnológica diferenciada según el tamaño de la empresa agrícola, y la posibilidad de acceder a financiación para participar de las ventajas tecnológicas que los gobiernos de los noventa comienzan a vender como la solución al problema histórico de la subproducción agrícola. Todo esto, por supuesto, estaba atado a que,

en un contexto de apertura comercial y llamado a la especialización productiva como corolario de las ventajas comparativas, el sector agrícola volvía a aparecer como un motor de desarrollo económico cuyos problemas se solucionarían no con una transformación estructural interna asociada al pacto social para garantizar el acceso a la tierra, sino con la elevación de la relación capital-trabajo en todos los modelos de producción agrícola, es decir, la tecnificación y la competitividad.

Si se evalúan los logros que esta nueva orientación tuvo sobre el desempeño general del sector, se observa que más bien a partir del año 1990 hay una disminución del volumen del producto (ver Gráfica 3.1), y esto puede tener que ver con la reducción gradual de los aranceles a la importación de todo tipo de productos, pero en realidad de los productos aquí considerados solo hay una disminución importante del arancel de importación para la soya y el trigo (ver Tabla 3.1). Lo importante aquí es que los resultados parecen ir en contravía de lo planteado por este modelo de tecnificación y aumento de la producción: “El valor agregado por el sector agropecuario fue superior en sólo 8,2% al de comienzos de la década. (...) Sólo se quiere resaltar que de acuerdo con este indicador, la economía colombiana es más cerrada actualmente de lo que era en los años ochenta. Posiblemente esa sea la explicación para el hecho de que muchos de los resultados esperados de la apertura económica no se hayan observado en la economía colombiana en la década de los noventa” (Vilar, 2000, p. 30).

Además de esto, los resultados tampoco fueron los esperados en cuanto al tamaño del Estado, pues en la práctica la ejecución de un programa de desarrollo, por más que tenga como objetivo delegar la actividad económica a los privados y elevar al máximo su productividad, los esfuerzos requeridos en primera instancia para impulsar sectores económicos deprimidos y vulnerables no es menor. “Durante los noventa se registró la mayor expansión del gasto público en la historia del país, contraviniendo la regla de oro de toda liberalización comercial exitosa, consistente en que apertura y gasto son incompatibles. Según algunas de las posibles definiciones Colombia pasó de tener un estado pequeño en la región a uno grande en el mundo, tanto en términos de consumo como de inversión; la importancia de las transferencias y subsidios continuó siendo baja.” (Echavarría, 2000, p. 124). Por todo esto podemos decir que el manejo discursivo del plan de desarrollo y del giro de las políticas económicas distó considerablemente de su ejecución en la práctica, y esto no es menos importante a la hora de

analizar el desempeño del sector agrícola, ya que es necesario tratar de discernir si el modelo en sí mismo no tendría efectos en el crecimiento al ser aplicado a una sociedad con disparidades tan grandes en términos de acceso a la tierra y manejo tecnológico, o si fue la insuficiente e inadecuada aplicación de las medidas lo que explica sus tímidos resultados.

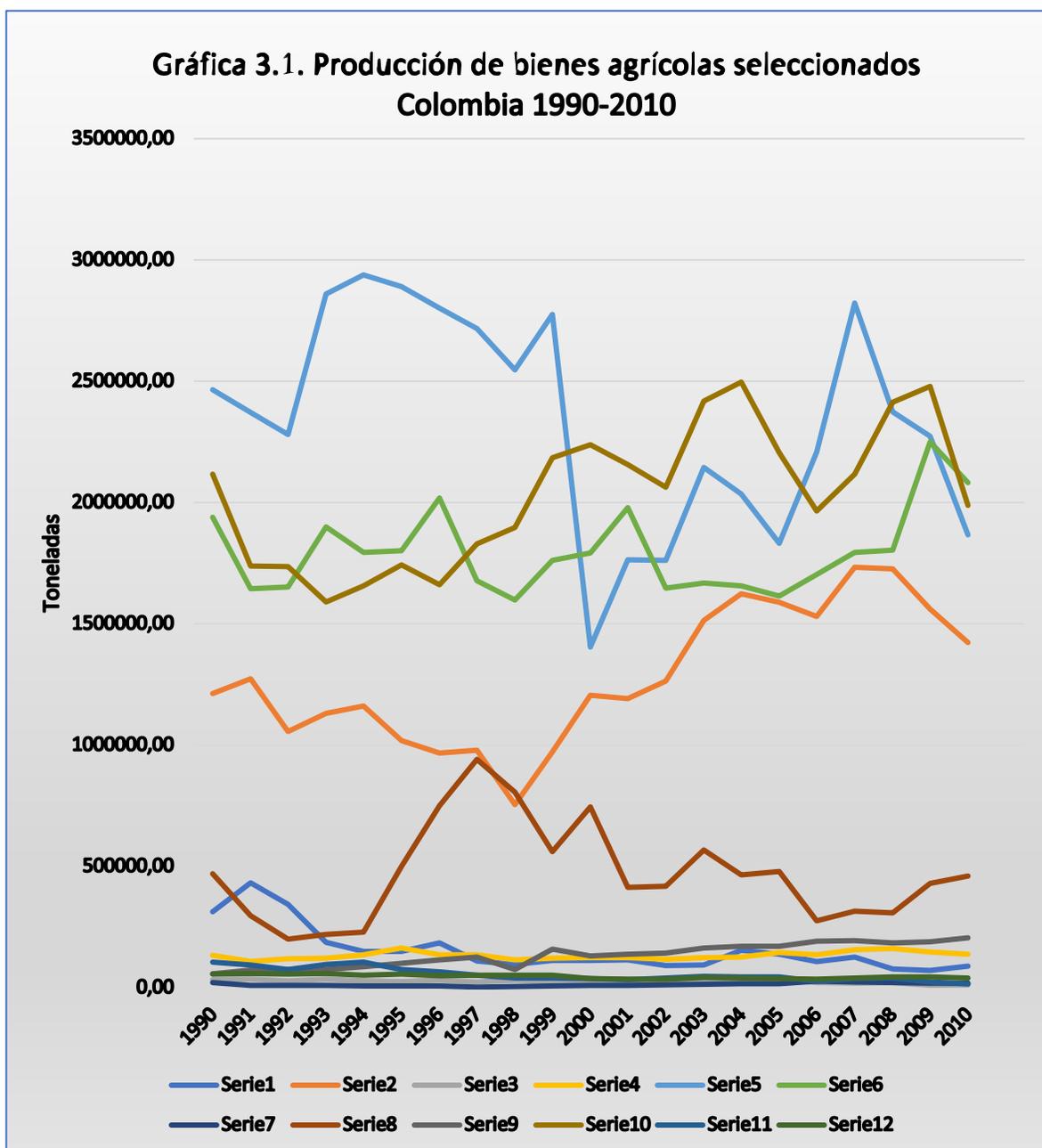


Tabla 3.1. Arancel total de algunos productos agrícolas

Productos	II/91	I/92	II/92	I/93	II/93	I/94	II/94
Arroz	40	20	24	36	37	19	44
Azúcar	20	20	25	26	25	21	19
Cebada	16	15	17	19	28	19	23
Leche	42	27	21	31	65	75	74
Maíz Amarillo	30	16	21	29	38	28	43
Maíz Blanco	30	16	23	27	18	15	23
Soya	41	23	26	18	15	15	20
Sorgo	30	15	27	33	38	28	42
Trigo	46	16	15	15	17	15	15

Fuente: Cálculos UDA-DNP de datos de Ministerio de Agricultura. Después de la adopción del sistema de franjas, el arancel total estimado incluye el sobrearancel equivalente.

Fuente: (Ocampo, 1995)

La discusión respecto al efecto que tuvo el desmonte gradual de la protección a nivel mundial debe darse teniendo en cuenta la actitud que asumieron algunos países desarrollados respecto a su sector agrícola y la apertura. La Unión europea, por ejemplo, ante la eliminación del control de precios mediante la reducción de aranceles, optó por implementar subsidios directos entregados a los productores, para compensar la reducción de precios por la apertura. Esta medida fue adoptada también por el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), pero las limitaciones que enfrentaba el IDEMA, la institución encargada de hacer la compra a los productores a un precio mayor al del mercado, eran de tipo presupuestal, en un contexto de presión por mantener el presupuesto público equilibrado. “Con el fin de mejorar los precios percibidos por los productores rurales se diseñaron y pusieron en marcha una serie de medidas, algunas de las cuales se enmarcaban en los tradicionales instrumentos de política, y otras constituían herramientas nuevas, diseñadas como parte de la nueva política sectorial. Dentro de las primeras, decretó un reajuste adicional en los precios mínimos de garantía para frijol, maíz blanco, maíz amarillo, sorgo, arroz y soya, con lo cual su incremento anual se situó, en todos los casos, cercano a la inflación de dicho año. Más aún, para productos que se

encontraban en una situación particularmente crítica, incluidos algunos en que tradicionalmente no había intervenido el IDEMA, se fijaron precios de intervención, superiores a los mínimos de garantía —arroz, algodón y capullo de seda” (Ocampo y Perry, 1995, p. 53). De esta forma, los precios de sustentación que se habían implementado desde finales de los años setenta bajo la administración de Turbay Ayala fueron reemplazados por los llamados precios mínimos de garantía, que tendieron a estancar sus monto, lo cual afectó los ingresos de buena parte de los productores, en especial de los de pequeña escala.

Pese a todo ello, el plan de desarrollo guiado por las exportaciones enfrentaba problemas desde el diseño mismo del modelo, pues la entrada de capitales producto de la liberalización financiera y de las altas tasas de interés generaron tendencias apreciativas del tipo de cambio, lo cual acababa por desestimular la exportación. “Para el caso colombiano, la bonanza minero-energética presionó al alza los flujos de inversión extranjera sobre el sector incrementó las exportaciones mineras. Lo anterior trajo consigo la apreciación real de la moneda nacional, el abaratamiento de las importaciones y la pérdida de competitividad a los demás sectores de la economía, en particular, a la industria y la agricultura” (Pavón, 2018, p. 3). De esta manera, aunque la política desarrollo tanto de Gaviria como de Samper recalcará que era necesario generar una política sectorial, y que el apoyo del gobierno era importante para lograr la modernización del sector, las limitaciones en relación con la revaluación del tipo de cambio y los controles fiscales que presionaban para reducir el déficit de gasto público no fueron un buen contexto para que esta política pudiera desplegarse de forma exitosa.

La evaluación que algunos autores hacen del conjunto de estas políticas para el desarrollo del sector agrícola, por ejemplo, cuando José Antonio Ocampo, quien fue ministro de Agricultura de César Gaviria y ministro de Hacienda de Samper, habla de la baja en los precios, la depreciación y la consecuente pérdida de ingreso, afirma que “Tal situación obedeció al deterioro de la rentabilidad de un importante número de actividades agropecuarias y a la pérdida de la confianza de los productores en su quehacer y en la política gubernamental. Con su aparición se agudizó un problema secular del campo colombiano: las malas condiciones de vida de sus moradores y la brecha que existe entre sus ingresos y los de la población urbana (Ocampo y Perry, 1995, p. 16). A esto se suma que la ampliación del acceso a insumos y maquinaria más baratos, por cuenta de la apertura y la devaluación, no resultaron

ser suficientes para contrarrestar la pérdida de rentabilidad por cuenta de la reducción del precio final de venta tanto interna como externamente.

Este era el panorama internacional que limitaba y parecía que hacía imposible cualquier intento por lograr impulsar al sector, pero internamente, como se mencionó, se vivía un clima de inclusión, y esto fue propicio para que muchos movimientos sociales que anteriormente tenían otras características, retomaran fuerzas, pero esta vez con el reclamo de los derechos ciudadanos. Por ejemplo, la lucha campesina abrió un nuevo capítulo al ser capaz de reunir fuerzas y juntar un millón de firmas para presentar y luego lograr la aprobación de la Ley 101 de 1993, conocida como la Ley Agraria, la cual se entendió en este momento como un golpe revitalizador a la reforma agraria de antaño, pues “Conjuntamente con otras normas legales aprobadas y la reglamentación de otras (la Ley de Adecuación de Tierras, en particular), completó de forma muy adecuada los instrumentos de política puestos en marcha, los cuales conformaron el nuevo marco de política sectorial” (Ocampo y Perry, 1995, p. 16).

La Ley 101 de 1993 dictó la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, en la cual confluían todas las entidades a las que les atañía el desarrollo rural, oficiales y no oficiales. Este acto buscaba solucionar un problema de fondo que se venía presentando desde mucho antes, y era la falta de coordinación del gobierno para hacer que las instituciones desplegadas trabajaran en un mismo sentido, y su trabajo se complementara, y no se entorpeciera. Desde el Plan Nacional de Rehabilitación de Belisario Betancur (1984), se había identificado este como un problema importante, y se había puesto en duda la capacidad organizativa del Ministerio de Agricultura para incidir positivamente en el desempeño del sector agrícola, y aquí vemos que en los años noventa seguía existiendo esta percepción de la dificultad para que las entidades y programas trabajaran coordinadamente, por lo cual podemos pensar que seguía existiendo un asunto de eficiencia administrativa que no se resolvía. Para esto, también, se crea un viceministro con nuevas facultades que pretenden darle más capacidad operativa al poder ejecutivo, lo cual en el papel debía fortalecer el papel coordinador, pero no se debe olvidar que al tiempo ellos gobiernos de Gaviria y Samper tenían las esperanzas puestas en la liberalización comercial, y esto implicaba respetar algunos acuerdos internacionales sobre la intromisión del Estado en los mercados y la búsqueda del equilibrio en el gasto público.

En el mismo sentido de la inclusión y la participación ciudadana, y en consonancia con la nueva constitución que reconoció jurídicamente la propiedad comunal de resguardo indígenas y zonas de reserva campesina, “La Ley Agraria estableció, igualmente, la obligación para los municipios de crear Consejos Municipales de Desarrollo Rural, en los cuales se debe discutir y priorizar los proyectos de inversión locales en las zonas rurales y, en especial, los que se van a presentar al sistema nacional de cofinanciación. Dichos Consejos deben tener presencia mayoritaria de los representantes de las comunidades campesinas, de manera que su conformación refleje la filosofía relativa al rol protagónico de ellas” (Ocampo y Perry, 1995, p. 106). Con esto se ve el énfasis que se hace en lo comunitario y en lo que empieza a aparecer como economía solidaria, y que contrasta abiertamente con la desregulación y privatización que al mismo tiempo también tenían lugar. Otros de los avances en este sentido fueron la autorización del fondo DRI para cofinanciar programas de las organizaciones campesinas o comunidades rurales organizadas, con lo que se profundizaría el modelo solidario sobre el de empresa con criterios de decisión solo asociados al capital. Finalmente, el sistema de adecuación de tierras – el Himat transformado en el INAT (Instituto Nacional de Adecuación de Tierras)-creó una subdirección de trabajo con la comunidad. Esto hacía que las instituciones del desarrollo rural trabajaran más de cerca con las necesidades y formas de organización de las comunidades campesinas.

Dentro del conjunto de elementos que hacen de los noventa una época de alto contraste y contradicción en materia agrícola, mientras se fortalecía el modelo de producción comunitario, se estaba también fraguando, durante el gobierno de Gaviria (1990-1994) la Ley 160 de 1994, la cual derogó todas las disposiciones de la Ley 135 de 1961 con la que había iniciado la Reforma Social Agraria. Lo más sobresaliente de esta Ley 160 es que elimina los criterios de redistribución de la tierra a través de la adjudicación y la parcelación, y pretende implementar un nuevo mecanismo de asignación de tierras: el mercado. Así, la Ley alienta a que el Incora continúe sus tareas de compra de tierras y adjudicación de baldíos, en asociación con otras entidades financieras y fondos dispuestos para esto, pero esta actividad debe tener un límite y centrarse en la legalización de títulos en las zonas de reserva campesina, pero posterior el ello, el Incora debe enfocarse, más bien, en “Desarrollar una estrecha relación interinstitucional con el subsistema de financiación a fin de apoyar y facilitar el acceso al crédito por los campesinos de escasos recursos beneficiarios del subsidio

directo para la compra de tierras” (Ley 160 de 1994, art. 12). De manera que se implementa un sistema de subsidio de una parte de la tierra adquirida, y se insta a la aprobación de un crédito para que el campesino pueda ir pagando la parte no subsidiada del predio. Fue así como el Estado pasó a favorecer la creación de un mercado de tierras con algunos apoyos y facilidades para los campesinos más empobrecidos.

El gobierno de Samper inició mostrando una cara más favorable a los problemas que enfrentaba el campesinado colombiano, y la designada ministra de Agricultura, Cecilia López Montaña, quien era consciente de que el problema del vida de los campesinos se remontaba décadas atrás, y que, lejos de ir mejorando solo iba empeorando: “en progreso y desarrollo [el campo] tiene un atraso de 40 años frente al sector urbano, lo cual explica que en esas cuatro décadas se hayan invertido las cifras de población en ambos sectores (...) el 47% de la poblacidn colombiana se encuentra en el nivel de pobreza, y de ese 47%, el 70% es del sector rural. En otras palabras, de 47 pobres que hay en Colombia, 33 son del sector rural” (López Montaña, 1996, p. 23). Dentro del plan de desarrollo de Samper, denominado El Salto Social, se contemplaba facilitar el acceso a diez recursos productivos y a diez servicios básicos a la población rural, con lo cual se fortalecería su capacidad empresarial. Además, resaltaba la ministra que no solo se trataba del fortalecimiento de la producción agrícola para que fuera una empresa próspera, sino también de aumentar las vías y posibilidades de lograr una participación ciudadana. Para esto se plantean algunas columnas como el programa de gobierno orientado a solucionar el problema tanto social como productivo, los cuales son el aumento de la competitividad productiva, de la participación comunitaria, de la planificación con perspectiva de género y la sostenibilidad en el desarrollo. Estos dos últimos son elementos que aparecen por primera vez.

Para lograr esto era fundamental resolver los problemas de financiación que la paradoja del desarrollo y el ajuste fiscal implican, y la forma de este gobierno de hacerlo fue buscar apoyos internacionales para costear los programas e implementar el mercado de tierras como medio para asignar subsidios a la compra de tierra. Además de esto, desde el Ministerio de Agricultura, se impulsaron otros proyectos concretos, como el programa de generación de empleo rural, en el que el gobierno contrató con cooperativas de trabajo local “569 proyectos en 359 municipios del país que permitieron generar 2.078.239 jomales, equivalentes a 9.237

empleos directos, con impacto social altamente” (López Montaña, 1996, p. 39). Esta medida pudo haberse pensado como medio para reactivar las economías locales, pero contratar trabajo por jornales en proyectos de corta duración no parece la forma más efectiva de impactar los niveles generales de vida. Parece, más bien, que se empezaron a atacar programas en varios frentes que buscaban ejecutar presupuestos con proyectos no necesariamente articulados y organizados como parte de un plan más grande. Asimismo, se ejecuta el Programa de Modernización y Diversificación (PMD), el cual, en un contexto de apertura y necesidad de ganar competitividad, pretende ayudar a los campesinos a que su actividad económica sea rentable y sostenible, para lo que debe tener acceso a agua, tierra, capital, mano de obra y tecnología, “El PMD focaliza su acción en zonas de economía campesina cuyas actividades productivas registran condiciones precarias de competitividad, productividad, rentabilidad y sostenibilidad, asociadas a problemas estructurales como rezago tecnológico, difícil acceso y deficiente manejo de los factores productivos, condiciones agroecológicas críticas y baja capacidad de gestión empresarial” (López Montaña, 1996, p. 39).

La estrategia para combatir las debilidades en la estructura productiva del sector agrícola en los años noventa, así, fue el aumento de la competitividad con miras a los mercados internacionales, y la misma lógica se aplicó para empresas de producción a gran escala que ya tuvieran criterios de empresa capitalista, y a explotaciones tradicionales campesinas. El énfasis que se hizo en la titulación y apoyo a título comunitario de proyectos productivos - como las zonas de reserva campesina- apoyaría en este sentido la búsqueda de escalar la producción para absorber mejor la tecnificación y ganar competitividad. Si bien desde el apoyo que la normativa de la Ley 160 de 1994 dio a las asociaciones campesinas probablemente no se tenía esto en mente, la asignación de subsidios a cooperativas solucionaba el problema por dos frentes: acogía las necesidades y formas de trabajo de las comunidades, y permitía pensar la empresa campesina como una empresa más grande que adoptara lógicas del capital en apertura sin que los integrantes de estas asociaciones y cooperativas contaran con capacidad individual de inversión. En últimas, el subsidio otorgado en colectivo permitía la compra e incorporación de tecnología usada por toda la comunidad, que a nivel individual era imposible de adquirir.

Pese a todo esto, sería un error no pensar en estas zonas de reserva campesina como un avance en el camino hacia el pacto social necesario para eliminar las inequidades que generan el atraso del campo colombiano, y estas se llevaron a cabo a pesar de las dificultades de diversa índole que surgieron en el camino: “Estos procesos han ocurrido en medio de condiciones adversas, debido no solamente a la represión directa que ejercen el Estado y el paramilitarismo, su más eficaz instrumento, sino también por otros factores como son las divisiones internas, la intervención de agentes externos a estos movimientos, los medios de comunicación que actúan a favor de grandes intereses empresariales” (Fajardo, 2012, p. 156). Retomando el planteamiento de Elinor Ostrom sobre la gobernanza policéntrica (Ostrom, 2015), resulta interesante ver cómo la organización campesina empieza a tomar un rol más protagónico en un contexto de repliegue paulatino de las funciones del Estado y transferencia a los agentes privados de las funciones asociadas a la administración. La gobernanza no necesariamente debe venir de un factor externo a la comunidad, también puede establecerse por la comunidad misma, y esto cuestiona el rol único como administrador que se le ha dado al Estado en un contexto de desarrollo. Es necesario preguntarse hasta qué punto la organización comunitaria se puede autopercebir como excluyente de la coordinación estatal, y de qué forma esto, en el caso del sector agrícola colombiano en los años noventa, forjó un mejor o peor panorama para el desarrollo.

3.2 La estrategia de desarrollo agrícola en el cambio de siglo: Alianzas productivas para la paz

Andrés Pastrana Arango asumió la presidencia el 7 de agosto de 1998, y le correspondía la dura labor de cerrar un siglo cuyos últimos años habían estado marcados por los bajos ritmos de crecimiento y una crisis del sistema financiero que apenas estaba en ciernes. El camino hacia una política macroeconómica centrada en el ajuste fiscal y monetario sin mayores pretensiones en cuanto a inversión para el desarrollo ya se encontraba transitado, y Pastrana no cuestionaría nada de esto, sino seguiría el mismo camino. Su ministro de Agricultura fue Carlos Murgas, quien no se limitó a diseñar el programa de Alianzas Productivas para la Paz, sino que también escribió sobre este y lo defendió como una alternativa para solucionar unas tensiones sociales en un país que a lo largo de su historia no había logrado.

Es importante resaltar que el ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo, contraria a la visión sobre el desarrollo que expresaba el ministro de Agricultura, Carlos Roberto Murgas, tenía como prioridad la estabilidad inflacionaria y cambiaria, y ponía esto muy por encima que las metas de desarrollo. Para Restrepo, los logros macroeconómicos de la economía colombiana, que le habían permitido sortear mejor que ningún otro país la crisis de la deuda Latinoamericana y acceder de nuevo al crédito relativamente rápido, eran producto de instituciones responsables que implementaban políticas prudentes. Así, la expansión del gasto público más allá de lo que se consideraba “sano” podía llevar a perder estos logros macroeconómicos, y de hecho, el ministro denuncia que la administración pasada, la de Samper, y parte de la de Gaviria, tenían un enfoque progresista que les hizo ser muy irresponsable con su balance fiscal. Sostiene, además, que estas políticas constituyeron un aumento improductivo por diseños inadecuados de las instituciones y corrupción.

El diagnóstico, así, era claro para la administración Pastrana: “Paralelamente con el crecimiento del gasto, aumentó el déficit del sector público y sus necesidades de financiamiento. Las consecuencias de este comportamiento de las finanzas públicas fueron el incremento de las tasas de interés y la revaluación del peso. La combinación anterior generó un desplazamiento de la inversión y una pérdida de rentabilidad para las empresas exportadoras” (Restrepo, 1999, p. 22). Ante un diagnóstico así, la solución era clara: se debía dar un ajuste fiscal que no comprometiera las tasas de interés para controlar las presiones inflacionarias por parte del gasto público, y que no minara la rentabilidad de la inversión privada, la cual debía ser el motor del desarrollo. En este contexto, el gobierno se encamina a postular la independencia y solvencia que deberían tener las entidades destinadas a impulsar el desarrollo, pues las restricciones de orden fiscal impiden que el erario salga a rescatar los fondos destinados al desarrollo cuando estos pasen por momentos difíciles. Por ejemplo, se habla de la necesidad de un Programa de Reestructuración Cafetera para mantener en equilibrio las finanzas del Fonda Nacional del Café.

Una de las formas que adquirió el proceso de privatización de gran parte del aparato productivo a finales de los años noventa fue la transferencia de funciones de coordinación a actores privados, no solamente empresarios, y en esta dirección se inscribiría la propuesta de Alianzas Productivas para la Paz. Si bien partía de una visión integral y estructural del

problema de la distribución de la propiedad de la tierra en el país, la solución terminaba por ser muy pragmática ante las dificultades presupuestales para emprender programas de desarrollo de mayor envergadura y con enfoque redistributivo. “La tierra no se constituye como una forma de propiedad, sino como algo mucho más vital del que depende su futuro y bienestar [del campesino]. La fuerza y la violencia son formas defensivas del campesino de lo que considera su única forma de subsistencia: su parcela. (Murgas, 1999, p. 22). El otro elemento que se debe considerar es el proceso de paz con el que el gobierno se comprometió y que adelantaría durante su mandato sin éxito alguno, y por ello la estrategia propuesta por el ministro contempla la posibilidad de lograr una reconciliación del conflicto social al que la pauperización de la masa campesina alimenta, pero rescatando la participación más activa de las partes y su trabajo conjunto, y no solo a partir de la acción centralizada del Estado.

La estrategia inicia con un reconocimiento de que la inversión y el gasto públicos, en el contexto en el que se encuentran las políticas de ajuste macroeconómico, no tienen la capacidad de generar las transformaciones necesarias para incidir en el nivel de vida y de producción rural: “Las inversiones públicas aisladas del sector social no permiten cumplir satisfactoriamente una agenda integral de desarrollo económico, político y social. De otro lado, la inversión social del sector privado como alternativa es insuficiente y la magnitud del problema hace que se desborde su capacidad. (...) hacer viable un proyecto productivo o social en el que en el mediano y largo plazo, requiere una unión sólida de esfuerzos entre los sectores público y privado con una aportación directa importante de la ciudadanía.” (Murgas, 1999, p. 37). Además, la iniciativa privada no suele guiarse por criterios de bienestar social, sino de rentabilidad económica, lo cual es necesario corregir ampliando las conexiones con aquellas empresas que quieren hacer inversión social y tratar de guiar a las otras para que se encaminen a generar impacto social. En este contexto, el ministro resalta las conexiones y el trabajo conjunto que se puede hacer con la Alianza Interamericana de Empresarios con Interés Social del BID.

El objetivo central de la estrategia es que los actores económicos (bien sean pequeños o grandes productores, organizaciones de la sociedad civil, cooperativas de trabajo, etc.) no sean sujetos pasivos que reciben una política dictada de forma vertical por el Estado, sino que se apropien de sus propios proyectos y procesos que eventualmente les llevarían a

fortalecer la estructura productiva, lo que redundaría en un beneficio para todos. Esto, además construye un control horizontal en las fases de planeación y ejecución que garantiza un mejor cumplimiento de las metas propuestas. Es de esta forma como el gobierno presenta este proyecto, y va en la misma dirección que el programa de descentralización territorial y regional que la constitución de 1991 planteó, y de la gobernanza policéntrica expuesta por Ostrom. No obstante, para este punto, se puede decir que el gobierno ha dejado de percibirse como el impulsor de procesos de desarrollo económico que teorías económicas, como la de Big Push⁴⁴, ubican como primordial para el desarrollo de países periféricos. Esta transferencia no solo es de funciones de coordinación, sino también de financiación, pues un punto importante de estas alianzas es que las iniciativas de desarrollo social, planteadas por la ciudadanía misma y ya no por un único plan de desarrollo gubernamental, encuentren en el capital privado la forma de llevarse a cabo, en vista de que el Estado no tiene intenciones o posibilidades de asumir toda la gobernanza.

El tipo de alianzas productivas que Murgas propone, y cuyo fomento se daría efectivamente durante el gobierno de Pastrana, son básicamente dos, la primera de ellas es cuando los líderes empresariales, actores destacados por labores gerenciales, productivas, comerciales y por el uso tecnológico, se ponen en contacto con la comunidad de pequeños productores agrícola, y buscan la forma de derramar sus ventajas competitivas sobre la producción campesina. Esto constituye básicamente la labor que desde los años setenta venía realizando el programa del DRI, y desde los sesenta el ICA, pero ahora se plantea como responsabilidad de los empresarios. En segundo lugar, están las alianzas del tipo de la organización empresarial competitiva, las cuales tienen como objetivo unir esfuerzos individuales y dispersos para buscar economías de escala, identificar productos con potencial comercial apreciable de

⁴⁴ “En términos simples, el *Big Push* para la Sostenibilidad representa un enfoque basado en la articulación y amplia coordinación de políticas (públicas, corporativas y comunitarias; nacionales, regionales y locales; sectoriales, tributarias, regulatorias, fiscales y financieras; y de planificación, innovación y capacitación; entre otras) para movilizar inversiones que transformen el estilo de desarrollo. En este enfoque, el conjunto de inversiones, complementarias y en escala, necesarias para la transición a un modelo con igualdad y sostenibilidad, son los motores que impulsan un círculo virtuoso de crecimiento económico, la generación de empleo e ingresos y la reducción de las desigualdades y los problemas estructurales de desarrollo, mientras mantienen y regeneran la base de recursos naturales de la que depende el desarrollo” (CEPAL, 2022, p. 9).

mercados, y, en conjunto, diseñar estrategias para lograr asistencia técnica, transferencia tecnológica, medios de almacenamiento y comercialización. En otras palabras, las funciones de políticas y proyectos que las instituciones coordinadas por el Ministerio de Agricultura asumieron durante el PNR de Betancur, y posteriormente, ahora se proponían como asumidas por los agentes privados. Así, esta fue una solución pragmática que desembarazó al Estado de la encrucijada de generar política de desarrollo económico y social en contextos de fuerte ajuste fiscal y monetario.

De la visión estructural asociada a los derechos de propiedad como principal problema del sector de producción agrícola, discutido principalmente en los años sesenta, ya no quedaban ni siquiera el conjunto de políticas y programas destinados a acompañar, así fuera de forma dispersa, el proceso productivo de pequeños, medianos y grandes productores. En lugar de todo esto, lo que había era la renuncia del Estado de encargarse de impulsar el desarrollo. La crisis del sector financiero que experimentó el país a finales de la década de los noventa, por cuenta de los niveles de endeudamiento, tasa de cambio revaluada, salida de capitales, reducción de la oferta monetaria y recesión, conllevó la radicalización del modelo de ajuste que ya se venía defendiendo años atrás. “La salida de la crisis colombiana fue lenta y tortuosa. El país acordó un programa de ajuste con el Fondo Monetario Internacional, mediante el cual recibió un aval cuantioso que garantizaba los bonos y préstamos que necesitaba el gobierno para refinanciar su deuda y no tener que licenciar personal. Aunque el Gobierno se comprometió a reducir su déficit fiscal progresivamente, las condiciones de baja actividad exigían un gasto público compensatorio que hizo trepar el faltante hasta el 7,5% del PIB en 1999 y rondar el 6% en los años siguiente” (Kalmanovitz, 2010, p. 331). Así, ya no había marcha atrás en la adopción del Nuevo Consenso Macroeconómico⁴⁵ como directriz de la política económica colombiana. Si a esto le sumamos las presiones por el conflicto armado interno, no sorprende que Álvaro Uribe hubiera llegado a la presidencia presentándose como el salvador de la economía y la seguridad nacional.

El gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) se caracterizó por una serie de reformas que siguieron profundizando las lógicas de mercado y el impulso a la iniciativa privada en todas

⁴⁵ Modelo que sostiene la preponderancia de la política monetaria sobre la política fiscal.

las esferas, como la reforma pensional y a la salud, que otorgaba a privados recursos públicos para que los administrara bajo su propia lógica empresarial. Esto se enmarcó en una política de reducción del Estado, basada en el supuesto de que toda administración pública era ineficiente y siempre implicaba corrupción (Velásquez, 2010). Además de esto, la política enfocada al sector agrícola hizo parte de todo un programa de desarrollo centrado en la explotación minero-energética, por lo que cultivos como el de caña de azúcar y palma africana, de los que se empezó un proceso de producción de energía en el marco de la transición energética a nivel mundial. Solo la producción de caña de azúcar creció el 20% entre el 2000 y el 2004 (ver Anexo 1). También, se impulsaron una serie de proyectos de sustitución de cultivos ilícitos en zonas ambientalmente estratégicas, que se enmarcaron en el Programa de Desarrollo Alternativo. No obstante, ya no se trataba de programas coordinados y ejecutados por el gobierno, sino de fondos creados para apoyar la iniciativa privada que probara tener rentabilidad y proyecciones exportadoras: “Los proyectos se priorizarán tomando como base su viabilidad en condiciones de mercado y rentabilidad, para lo cual, el Gobierno facilitará el acceso de los productores a través de mecanismos tales como el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), y el Certificado de Incentivo Forestal (CIF), el programa de minicadenas productivas, y los recursos del Fomipyme y el Proyecto de apoyo al desarrollo de la microempresa rural (Pademer)” (DNP, 2002, p. 70). Este tipo de proyectos estaban en la misma línea de las Alianzas Productivas para la paz, pues fomentaban las alianzas estratégicas entre organizaciones con enfoque comunitario, empresas privadas, asociaciones de productores, comercializadores y ONG.

La directriz de la política de desarrollo rural siguió siendo la generación de mayor valor a partir de la transferencia tecnológica de los grandes empresarios a los productores más pequeños y las comunidades. Se crearon, también, los Acuerdos de Competitividad, según los cuales, se exigían a los productores, mediante cláusulas contractuales, una serie de condiciones de tecnificación y optimización para poder integrarse a los proyectos productivos, como los sistemas asociativos, alianzas productivas y la microempresa rural. De manera que el criterio para lograr el desarrollo fue la promoción de la competitividad a través del fortalecimiento e incentivo a la iniciativa privada y de la población civil. Si la competitividad era la meta central, el gobierno planteó la incorporación de la fuerza de trabajo rural a proyectos que realmente tuvieran altos rendimientos y ganancias, lo cual

desestimaba la preocupación en torno a la estructura de propiedad: “El Gobierno facilitará a los minifundistas que participen en esquemas asociativos de desarrollo empresarial, el acceso a factores productivos, incluidas tierras complementarias mediante el arriendo. Lo importante no es la tenencia de la tierra sino su incorporación a una actividad productiva estable y equitativa. La estrategia para mejorar el bienestar de los pequeños parceleros y contrarrestar la tendencia al minifundio incluirá la diversificación del ingreso mediante el apoyo a la microempresa rural (tanto agropecuaria como no agropecuaria) y la reconversión productiva orientada a productos de alto valor, y complementada por actividades que fomenten la seguridad alimentaria.” (DNP, 2002, p. 230).

Esta era la visión general del gobierno sobre la política de desarrollo rural, y en efecto observamos que a partir de 2002 la producción empieza a divergir en dos grupos, los que tenían altos rendimientos (ver Anexo 2), como el maíz, la papa, la yuca, el arroz, el banano y la caña (ver Gráfica 3.1), y los que no presentaban rendimientos tan altos, aunque fueran productos de consumo interno esenciales para la seguridad alimentaria, como el frijol, la cebolla, el coliflor y el brócoli. Así, los criterios de eficiencia de mercado, se fueron imponiendo ya no solo desde los grandes productores, sino desde la misma política de gobierno. Aunque hubo esfuerzos por integrar al campesino a las cadenas de producción que se estaba promoviendo, mediante la creación de trabajo asalariado, el acceso a préstamos a pequeños productores y la protección directa a zonas de producción a pequeña escala, ya el campesino como forma organizativa no formaba parte importante del desarrollo rural más que como fuerza de trabajo, o al menos así se percibe en los documentos de gobierno e informes. Es por ello que las organizaciones campesinas que históricamente se habían movilizadas por el acceso a la tierra empezaron a sufrir algunos cambios.

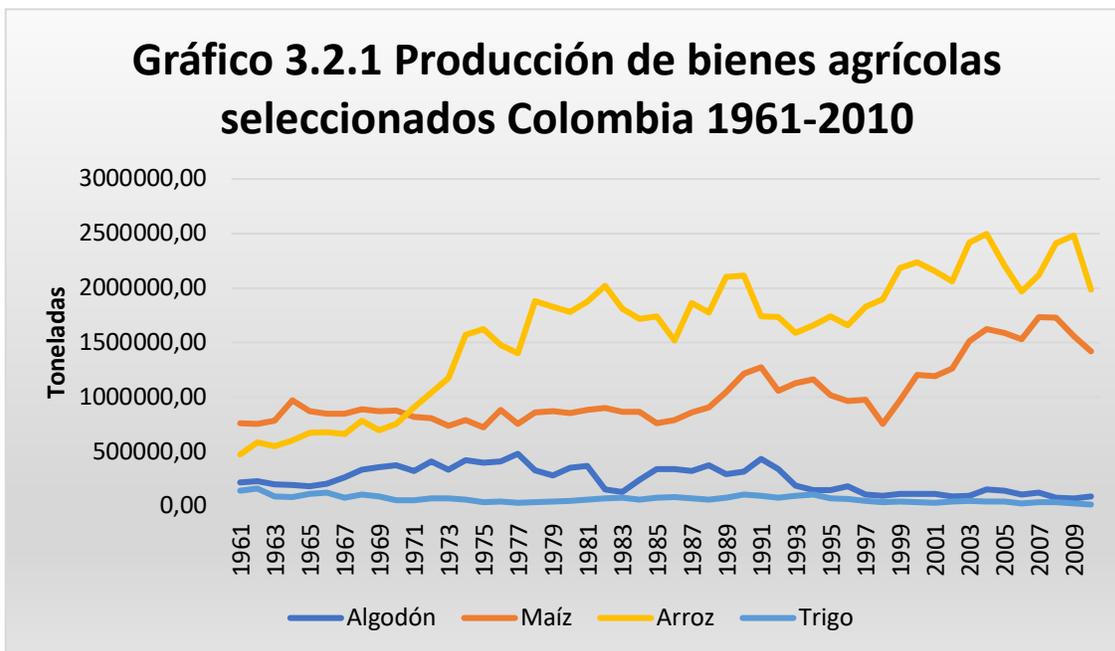
Alrededor de la zona de reserva campesina, y de resguardo indígena, se empezaron a tejer nuevas formas de organización social, las cuales han tomado una forma más de resistencia ante al avance de las empresas transnacionales minero-energéticas. Sin embargo, el reconocimiento del Estado de este tipo de organizaciones con enfoque solidario pueden constituir un avance en cuanto al reconocimiento político del campesino como sujeto de derechos. “Desde la perspectiva de las reservas llaman la atención, de una parte, su presencia en los reclamos campesinos; su creación y reconocimiento por parte del Estado es una

aspiración en la perspectiva de su estabilidad en un territorio como productores organizados. En algunas de las regiones en donde se viene promoviendo su organización a partir de las experiencias anteriormente descritas, se valoran como avance en la perspectiva de una reforma agraria con orientación y participación popular” Fajardo, 2006, p.44). En todo caso, queda siempre la duda de si este tipo de inclusión es tan solo la fachada de un pacto social que no se logró del todo y que brinda asistencia a ciertos proyectos comunitarios como medio para apagar la llama del conflicto social en un contexto en el que el agro está completamente orientado a la generación de divisas a través de la exportación primaria.

El problema relativo al uso de la política pública para generar transformaciones en la producción agrícola y las condiciones rurales de vida no se logró solucionar desde el momento en que este enfoque se consolidó -mediados de los años setenta- hasta la administración Uribe. Todo lo contrario, la dificultad para coordinar una serie de políticas dispersas y presupuestos fugaces, y así generar cambios profundos, permaneció y se profundizó. “En general el PND [Plan Nacional de Desarrollo] no articula un tratamiento coherente de la política agropecuaria y rural, sino elementos diseminados sobre algunas acciones en materia de desarrollo agrícola y de desarrollo social rural. Esto permite apreciar una visión incompleta de la crítica situación actual del ámbito rural, por lo que no es clara la estrategia para dinamizar su desarrollo y reconstruir y consolidar sus ventajas competitivas frente al complejo reto de la globalización. De igual manera, el PND no aborda las razones estructurales de la concentración de la riqueza, el aumento de la pobreza y el desempleo, agravados por la crisis económica y social por la cual atraviesa el país” (Ortiz Guerrero, 2021, p. 292). Esto nos recuerda las críticas que Jesús Antonio Bejarano hacía, en los albores de los setenta, sobre las características que debía tener un plan de desarrollo, y justamente criticaba que se confundiera el desarrollo, con su componente estructural, con la ejecución de presupuestos y proyectos públicos. No son lo mismo, pero la historia de la política de desarrollo agrícola colombiano parece haber reemplazado el primero por el segundo, sin llegar a ser del todo consciente de lo que se pierde con esto.

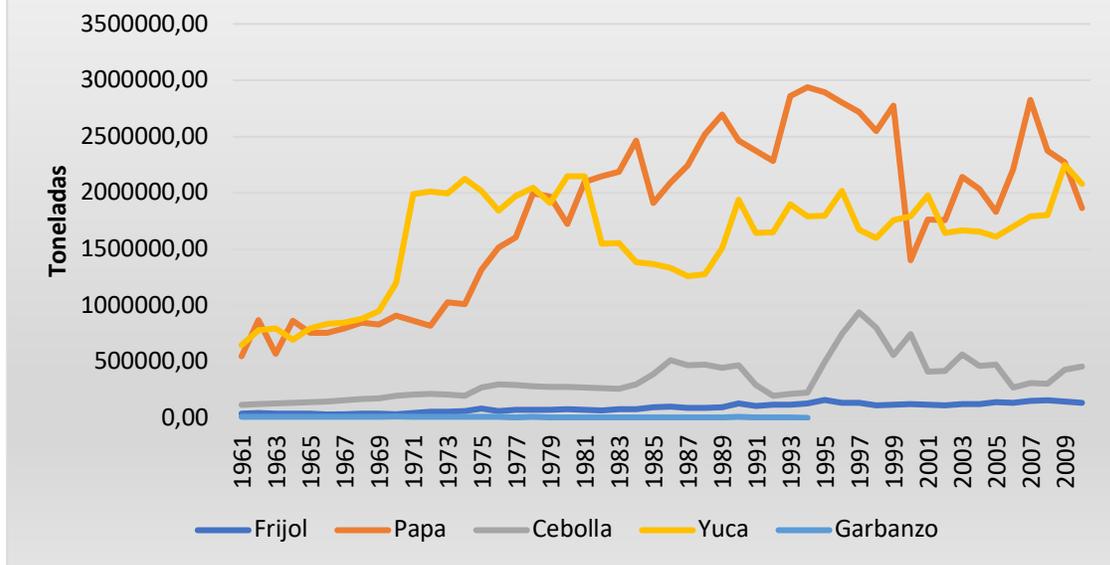
3.3 Un análisis general del comportamiento del sector agrícola en la totalidad del periodo

A continuación presentaremos algunas gráficas de producción, área cosechada, rendimiento y exportaciones para después hacer un análisis general de estos:



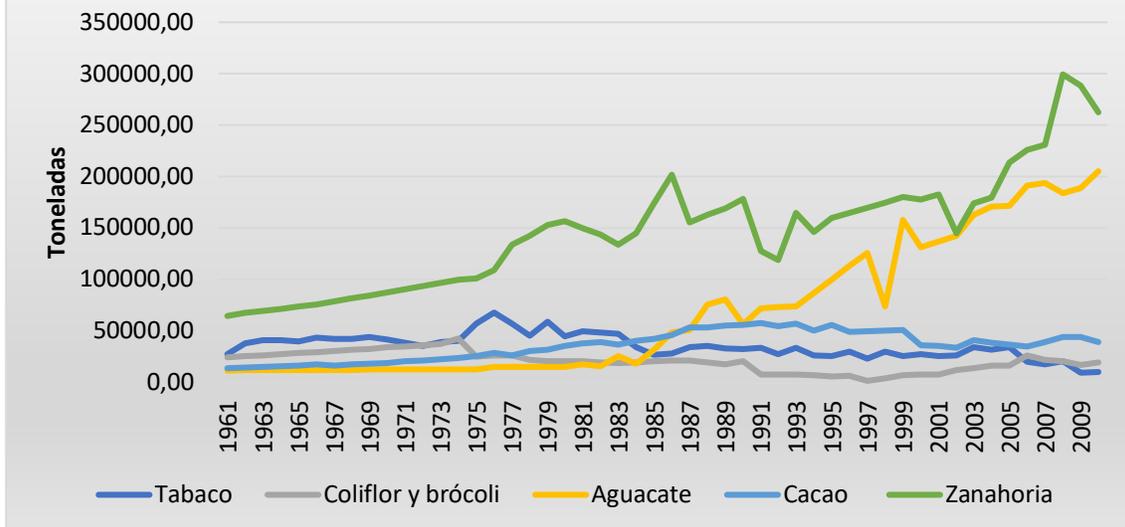
Fuente: elaboración propia con datos de FAO

Gráfico 3.2.2 Producción de bienes agrícolas seleccionados Colombia 1961-2010



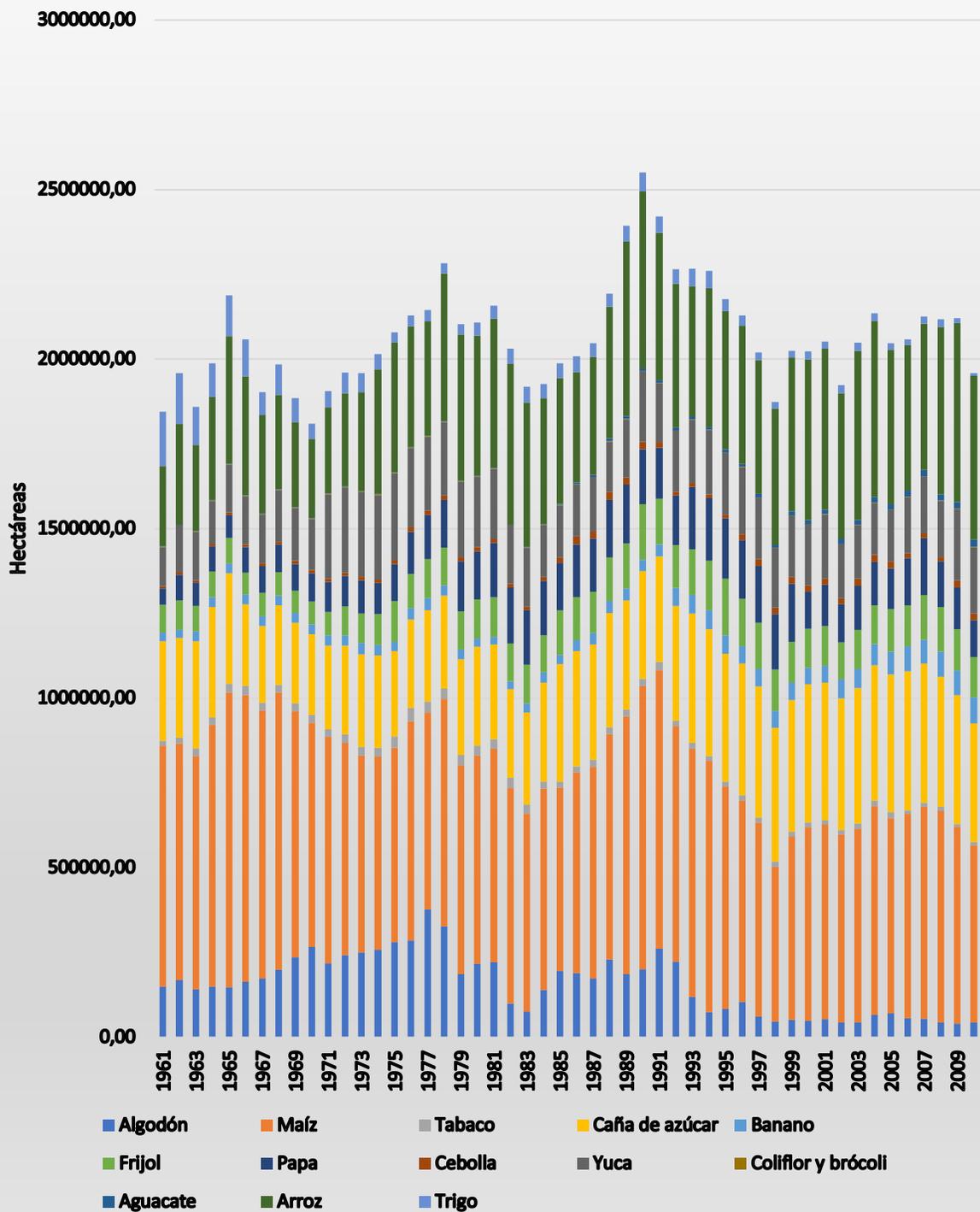
Fuente: elaboración propia con datos de FAO

Gráfico 3.2.3 Producción de bienes agrícolas seleccionados Colombia 1961-2010



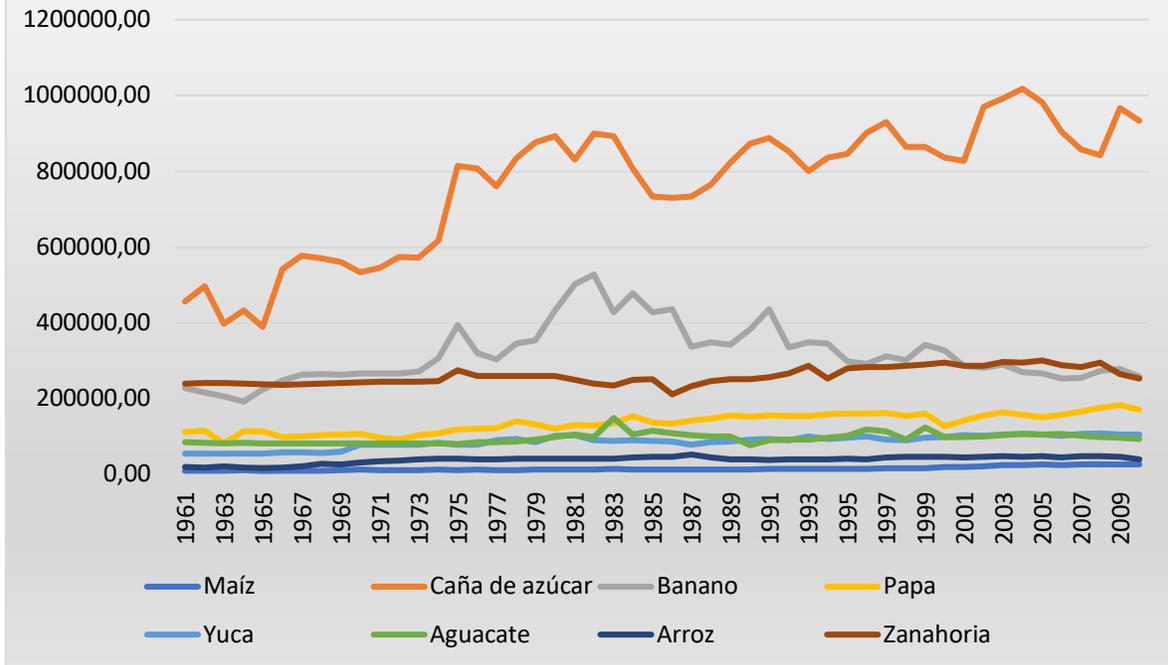
Fuente: elaboración propia con datos de FAO

Gráfico 3.3. Área cosechada de productos seleccionados
Colombia 1961-2010



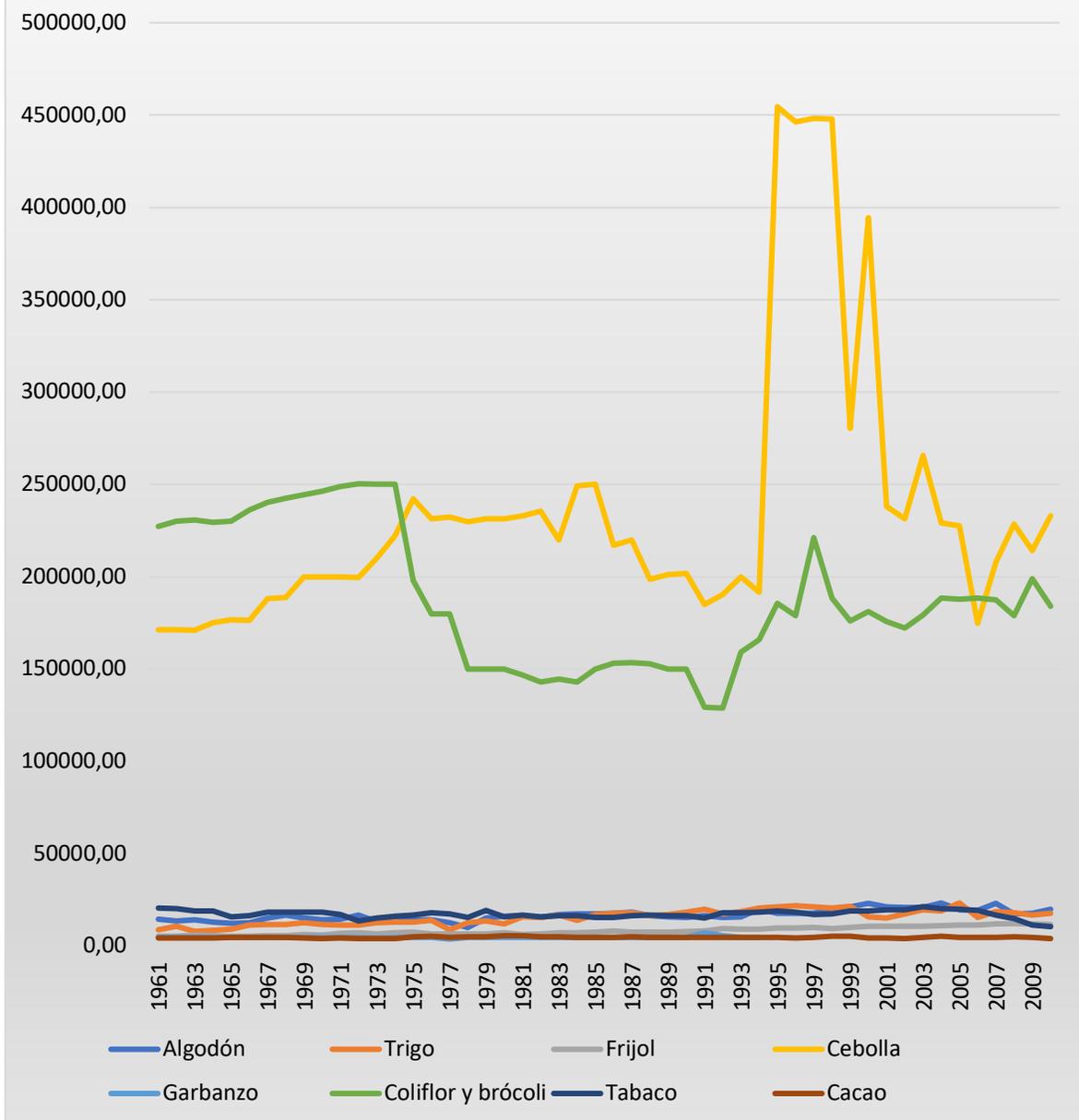
Fuente: elaboración propia con datos de FAO

Gráfica 3.4.1. Rendimiento de productos seleccionados Colombia 1961-2010



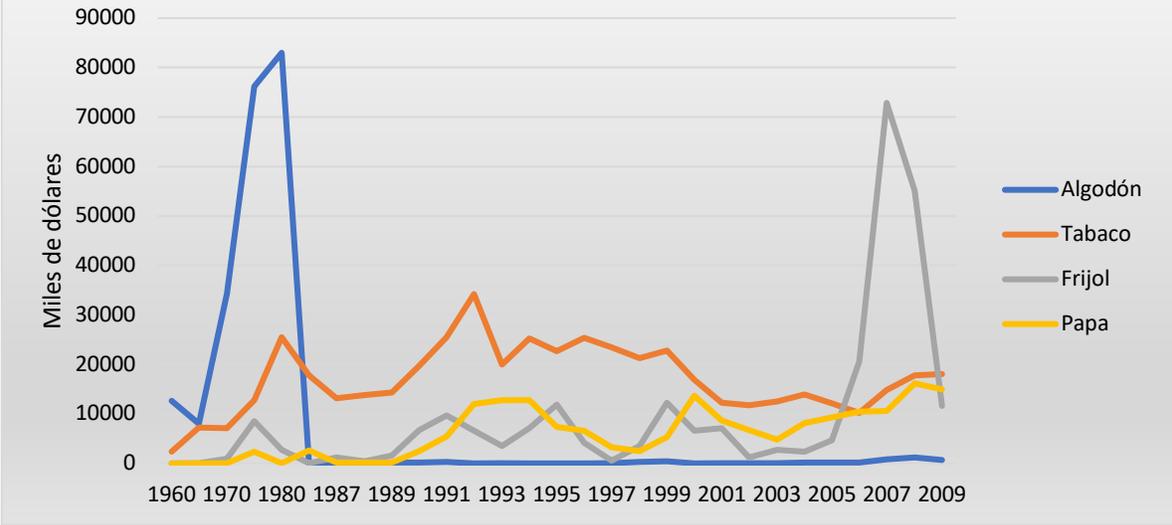
Fuente: elaboración propia con datos de FAO

Gráfica 3.4.2. Rendimiento de productos seleccionados Colombia 1961-2010



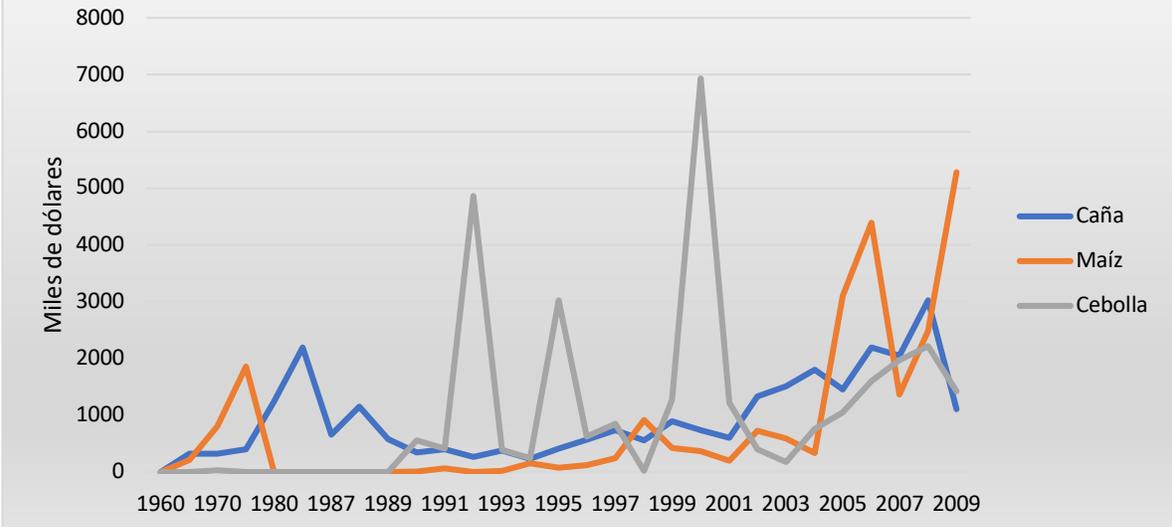
Fuente: elaboración propia con datos de FAO

Gráfica 3.5.1. Comportamiento exportaciones de productos seleccionados Colombia 1961-2010



Fuente: elaboración propia con datos de FAO

Gráfica 3.5.2. Comportamiento exportaciones de productos seleccionados Colombia 1961-2010



Fuente: elaboración propia con datos de FAO

El análisis del conjunto de los datos recolectados nos permite tener una perspectiva de largo plazo que la observación por subperiodos no nos permitiría. En las gráficas 3.2, 3.3, 3.4 y 3.5 abordamos la producción, el área cosechada y el rendimiento para la totalidad de los productos incluidos en este estudio. Es importante señalar que todos estos productos tienen características diferentes, en cuanto a condiciones de producción. Los productos seleccionados que responden a una lógica de producción a pequeña escala, y que esto no sufrió mayores cambios a lo largo de todo el periodo, son la papa, el tabaco, el algodón, el brócoli y el garbanzo. De estos productos el tabaco y el algodón son tradicionalmente productos de exportación, pero sus rendimientos durante el periodo estudiado se mantuvieron iguales para el caso del algodón, y se redujeron para el caso del tabaco. Obsérvese también el hecho de que las exportaciones de estos dos productos cayeron, las de algodón de manera abrupta desde 1970, y jamás se recuperaron, y las de tabaco a partir de 1990, aunque para 2010 seguían teniendo niveles relativamente elevados respecto a 1961. La baja rentabilidad de estos productos, el hecho de que se hubieran mantenido bajo un régimen de producción a pequeña escala, sin atraer a grandes capitales que mejoraran sus técnicas de producción, y el deterioro de su nivel exportador son elementos profundamente ligados, y nos explican la forma en que los productores, especialmente los que producen a gran escala, toman decisiones sobre con qué cultivo emprender. El nivel de precios internacional también es un determinante fuerte, y los cambios en la producción usualmente responden de manera más activa a estos, pero este estudio pretende rescatar los determinantes internos.

Del resto de productos que mantuvieron su forma de producción a pequeña escala, la papa, el brócoli, el garbanzo y el cacao, solo la papa presenta elevaciones en el rendimiento durante el periodo estudiado, el garbanzo y el cacao permanece casi inalterado, y el brócoli presenta un comportamiento de los rendimientos más volátil, pero con tendencia a la baja. Así, de esto podemos concluir que los programas de tecnificación de los cultivos a pequeña escala, como el DRI de los setenta, y la política de oferta selectiva y los programas del ICA y la Caja Agraria en los ochenta, no lograron tener un efecto considerable sobre la relación pequeño productor-cambio tecnológico. El caso de la papa es particular, y su expansión en la producción y en el área cultivada (aunque en la última década esta última se redujo y a finales de los noventa la producción cayó considerablemente), aunque sus rendimientos no hayan

aumentado considerablemente, se explica por la disposición del suelo andino colombiano para sostener este cultivo, lo que lo hace resistente y poco riesgoso, pero también por la estructura productiva de los departamentos donde se concentra la producción de papa (el altiplano cundiboyacense), pues esta zona presenta niveles de concentración muy bajas de la propiedad de la tierra respecto al resto del país. Esto puede significar que, aunque no haya sido un producto con alto rendimiento, pero con vocación exportadora al alza, los grandes capitales no hayan incursionado en este, en parte también porque su mercado internacional está concentrado en Venezuela y países aledaños. Esto nos indica que ante una estructura de propiedad más establemente definida, sin las tensiones políticas y sociales que conlleva el acaparamiento de tierras y la exclusión social de los campesinos, la producción tiene mayores garantías de crecer de manera sostenible, sin que la rentabilidad sea el único criterio para cambiar sus área y producto.

También se tuvieron en cuenta productos que a inicios del siglo XX tenían formas productivas a pequeña escala, pero que con el tiempo se fueron incorporando empresas de mediano y gran tamaño a su producción, lo que cambió su estructura productiva y los hizo productos híbridos, con tendencia a que las empresas más grandes le quitaran rentabilidad a las pequeñas en la búsqueda de competitividad internacional. Estos productos son el maíz, el arroz, la yuca, el aguacate, la cebolla, la zanahoria y el frijol. De estos productos los que tienen una vocación exportadora, que fue creciendo durante el periodo estudiado, son el maíz, la cebolla y el frijol, aunque las exportaciones de frijol no tuvieron momentos de expansión tan acelerados como el maíz y la cebolla, esta última exportada principalmente a países sudamericanos. Dicha vocación exportadora pudo explicar en gran medida el aumento en el área cosechada -aunque el maíz en los últimos años se repliega un poco. Sin embargo, sus rendimientos permanecen relativamente constantes, no experimentan fuertes cambios, con excepción de la cebolla, y, en menor medida, el frijol. La vocación exportadora puede explicar el aumento de los rendimientos de la cebolla, pero sorprende que el maíz con una expansión de la demanda mundial, y con un crecimiento del producto y del área cosechada tan importante, no haya mejorado sus rendimientos en todo el periodo de estudio.

La exportación de frijol es volátil, mientras que la producción y los rendimientos aumentan de forma muy leve, y el área cosechada se expande en principio, pero luego se contrae. Este

comportamiento del frijol resulta muy particular, en tanto parece que tiene potencial exportador importante, pero no es tan competitivo ni sus rendimientos tan buenos como para consolidar la producción a mayor escala, por eso permanece principalmente como un cultivo de producción a pequeña, pese a registrar alzas exportadoras en ciertos momentos. El resto de productos con estructura híbrida de producción: el arroz, la yuca, el aguacate, y la zanahoria, que no presentan potencial exportador ni momentos expansivos de exportación, pero sí aumentaron tanto su producción de forma importante (a una tasa mayor que el ritmo de crecimiento de la población) como su área producida, pueden explicarse por la estructura productiva a gran escala que tiende a desplazar a la forma campesina. En este caso, los rendimientos casi no se alteran, por lo que no hay gran preocupación por volverse competitivos -esto es obvio si se piensa que no tienen vocación exportadora-, pero lo que sí tienen estos productos, en particular el arroz y la yuca, son agremiaciones de grandes productores que les permiten conservar formas productivas de monocultivo y les aseguran una renta de la tierra por la comercialización y el consumo internos. A este respecto, tenemos también el ejemplo del trigo, un producto que principalmente se importa, pero cuyo gremio de productores ha hecho esfuerzos por aumentar su participación y expandir su producción, lo que no ha resultado por la alta competitividad que tiene el trigo proveniente de otros países.

Con esto podemos ver que estos cultivos que presentan un comportamiento expansivo en producción y área, aunque no siempre en rendimiento, han logrado perpetuarse y abrirse paso entre otros cultivos debido a que conservan estructuras productivas a gran escala, y las élites rentistas han contado con instrumentos políticos fuertes, como los resultados del Pacto de Chicoral o la contratación para el desarrollo en los ochenta, para perpetuar su actividad, pese a no ser exportadores o presentar mejoras significativas en el rendimiento. Si se observa el panorama de la distribución del área cosechada en 2010, es más claro que el panorama está dominado por el arroz, el maíz y la caña, mientras que el banano, el frijol y la papa aumentan en menor grado su área cosechada, y se ven desplazados por los primeros. Sin embargo, no se trata tanto del potencial exportador como de la estructura productiva, pues el arroz y la caña no se exportan, mientras que el banano y la papa sí. La diferencia más importante que podemos registrar es la de la forma de producción, con lo que podemos decir que la producción a gran escala, y la posibilidad de obtener renta de la tierra a nivel doméstico y

mundial, ha sido un criterio de suma importancia para definir la composición del producto agrícola en Colombia.

Finalmente, tenemos los casos de la caña y el banano, los productos con cambios relativos más grandes observados. El primero expande su producción a más del doble, aunque el área de producción no sufre enormes cambios. De ello se tiene que su rendimiento aumenta enormemente, pero solo adquiere potencial exportador más fuerte cuando se usa con fines agroenergéticos. La expansión en su producción se explica por la demanda interna y la elaboración de azúcar y otros productos por la industria nacional, por lo que no es un producto que no genere encadenamiento en la economía. El banano, por su parte, multiplica su producción por cuatro, y su área cultivada por ocho, sus rendimientos casi no se elevan, pero su expansión se explica por el enorme potencial exportador, que crecen exponencialmente durante todo el periodo.

A modo de conclusión...

La renta que se obtiene de la tierra ha sido descrita como un elemento parasitario del sistema económico que está en la permanente búsqueda por generar producto y medios de subsistencia. Con el paso a economías industriales y financieras pareciera ser que esta ya no es un criterio sustancial para hablar de acumulación y del desenvolvimiento del sistema capitalista mismo. Sin embargo, si pensamos en los resultados de este análisis podemos ver que la apropiación de rentas mediante la tenencia de la tierra sigue siendo un tema central para entender el comportamiento de la economía colombiana. Así, las élites rentistas persiguen las ganancias de la comercialización a nivel nacional y mundial de productos agrícolas, como la caña de azúcar, el arroz, el maíz, el banano, y no siempre el acceso a estas ganancias representa un incentivo para aumentar los rendimientos, lo cual es el pilar de una economía de mercado que busque aprovechar las ventajas comparativas. Parece ser que la sola tenencia de la tierra, y la posibilidad de obtener grandes porciones de renta con esta, son suficientes para establecer criterios de producción, y aspectos como la rentabilidad y la seguridad alimentaria se han tendido a dejar de lado.

La historia que aquí contamos parece ser la historia de un proceso de acaparamiento de tierras del gran productor que encuentra rentable una actividad y de allí en adelante empieza a buscar los medios para asegurar la continuidad de su actividad, no a través de la inversión productiva, pues vimos cómo los rendimientos se encuentran estancados para la mayoría de productos, sino a través del reclamo de sus derechos de propiedad en detrimento de la producción para el consumo interno, la cual debe tener criterios de diversificación en la siembra. Las alianzas con los gobiernos, el fortalecimiento de los gremios, y los procesos de freno a la reforma agraria acabaron por consolidar un sector agrícola en función de los grandes capitales, y no del nivel de vida de la población rural y la seguridad alimentaria.

Vimos también cómo el contexto internacional y de política interna se fue transformando de una visión estructuralista del problema a una visión más instrumental, y cómo la política de desarrollo agrícola, con diversas características a lo largo del periodo estudiado, fue desmotando instrumentos para lograr transformaciones profundas en el sector. Todo esto puede ayudar a explicar la situación en términos de soberanía y seguridad alimentaria en la

que se encuentra el país en la actualidad, pues un informe de la FAO en 2022 indica que Colombia es una de las zonas críticas de producción de alimentos, y según esto la estructura productiva y el comercio es o pronto va a ser insuficiente para alimentar a su población. Así, de una reforma de tipo estructural, se pasó a un enfoque de política, aunque desarticulada, y finalmente a la transferencia del rol activo hacia los agentes privados, incluidas tanto las comunidades como las grandes empresas.

De esta manera, es necesario no perder de vista la perspectiva de larga duración, pues con un estudio de cincuenta años pudimos ver las tendencias que siguen algunos productos, y la tendencia que tiene la gran producción, que busca rentas de la tierra nacionales e internacionales y produce principalmente en monocultivo, a desplazar la pequeña producción que no comporta grandes rendimientos, pero que es necesaria para garantizar la alimentación y reconstruir un tejido social que tan lesionado se ha visto y tantas consecuencias adversas ha traído para el país. El capítulo del posconflicto armado abre nuevas posibilidades para que la restitución de tierras logre impactar la estructura de propiedad y logre crear unas bases sociales en el campo sólidas sobre las que se puedan crear cadenas de valor internas que a la larga fortalezcan la estructura productiva. Esperemos que esto no solo sea un anhelo.

Anexo 2: Datos de rendimiento

	Algodón	Maíz	Caña de azúcar	Tabaco	Banano	Frijol	Papa	Cebolla	Yuca	Coliflor y brócoli	Aguacate	Aroz	Trigo	Cacao	Garbanzo	Zanahoria
1961	14533.00	10657.00	456104.00	20603.00	228640.00	5388.00	113670.00	171429.00	56522.00	227273.00	85714.00	19975.00	8881.00	4333.00	4621.00	240741.00
1962	13550.00	10818.00	496515.00	20147.00	216292.00	5474.00	116200.00	171233.00	56522.00	230088.00	84138.00	19661.00	10800.00	4412.00	4613.00	242857.00
1963	14316.00	11348.00	398808.00	19034.00	207357.00	5444.00	83091.00	171053.00	56338.00	230769.00	83108.00	19654.00	7965.00	4486.00	4633.00	241379.00
1964	12880.00	12545.00	433913.00	19037.00	192966.00	5526.00	114340.00	175000.00	56000.00	229568.00	83794.00	19835.00	8500.00	4432.00	4689.00	240000.00
1965	12250.00	10022.00	389954.00	17592.00	225172.00	5263.00	114630.00	176829.00	56338.00	230159.00	83333.00	17932.00	9167.00	4572.00	4710.00	238710.00
1966	12683.00	10050.00	441667.00	16389.00	248276.00	5469.00	100000.00	176471.00	59155.00	236220.00	82353.00	19429.00	11364.00	4684.00	4667.00	237500.00
1967	15203.00	10759.00	577778.00	18478.00	263448.00	5594.00	101266.00	188235.00	59028.00	240310.00	83007.00	22755.00	11765.00	4595.00	4688.00	239394.00
1968	16784.00	12031.00	570815.00	18455.00	265517.00	5757.00	104938.00	188889.00	58175.00	242424.00	82591.00	28373.00	11667.00	4615.00	4688.00	241176.00
1969	15123.00	10834.00	561181.00	18542.00	264407.00	6301.00	105629.00	200000.00	61290.00	244444.00	83226.00	27728.00	12546.00	4479.00	4706.00	242857.00
1970	14097.00	13257.00	533613.00	18502.00	267158.00	5843.00	108573.00	200000.00	80000.00	246429.00	83333.00	32271.00	11828.00	4158.00	4722.00	244444.00
1971	14721.00	12281.00	546599.00	17087.00	267833.00	7049.00	98403.00	200000.00	80000.00	248951.00	83333.00	35673.00	11343.00	4286.00	4688.00	245283.00
1972	16945.00	12910.00	574933.00	13726.00	266968.00	7222.00	92000.00	199637.00	80000.00	250340.00	82911.00	38098.00	11400.00	4183.00	4688.00	244792.00
1973	13349.00	12737.00	572267.00	15153.00	272727.00	6540.00	104513.00	210000.00	80000.00	250000.00	85444.00	40427.00	12814.00	4189.00	4333.00	246193.00
1974	16265.00	13884.00	617647.00	16118.00	307742.00	7488.00	110000.00	222222.00	85002.00	250000.00	83125.00	42598.00	13038.00	4231.00	4667.00	247647.00
1975	14282.00	12617.00	613815.00	16891.00	394737.00	7448.00	120000.00	242321.00	78734.00	198077.00	81834.00	42528.00	12924.00	4943.00	4800.00	276339.00
1976	14307.00	13648.00	608119.00	17927.00	320242.00	6693.00	121264.00	231538.00	79113.00	180000.00	85389.00	41634.00	13811.00	5358.00	4800.00	260000.00
1977	12739.00	12968.00	760668.00	17364.00	304348.00	6468.00	123738.00	232378.00	90362.00	180000.00	85667.00	41564.00	8750.00	4696.00	3810.00	260000.00
1978	10073.00	12851.00	834849.00	15666.00	346535.00	6745.00	140932.00	229919.00	94285.00	150000.00	88571.00	43246.00	12694.00	5124.00	4800.00	260000.00
1979	15099.00	14136.00	875887.00	19226.00	354949.00	6646.00	132845.00	231250.00	86101.00	150000.00	93155.00	42490.00	13649.00	5152.00	4783.00	260000.00
1980	16284.00	13893.00	893224.00	15930.00	432773.00	7253.00	121599.00	231250.00	103534.00	150000.00	100000.00	43074.00	12152.00	5543.00	4783.00	260000.00
1981	16594.00	13990.00	831243.00	16744.00	502081.00	6300.00	131687.00	233051.00	103865.00	146853.00	106012.00	42772.00	15974.00	5632.00	4783.00	250000.00
1982	15484.00	14125.00	899005.00	15761.00	528387.00	6497.00	130085.00	235478.00	90831.00	142857.00	100000.00	42693.00	15607.00	5097.00	4783.00	240000.00
1983	17001.00	14834.00	893319.00	16597.00	428102.00	7271.00	136243.00	220067.00	90203.00	144444.00	149971.00	42622.00	16803.00	4933.00	4783.00	235377.00
1984	17276.00	14575.00	807477.00	16375.00	478548.00	7316.00	154224.00	249303.00	90674.00	142857.00	106277.00	46235.00	13823.00	4769.00	4783.00	250000.00
1985	17321.00	14107.00	733181.00	15476.00	428571.00	7505.00	137337.00	250162.00	86677.00	150000.00	116071.00	46994.00	17101.00	4640.00	4783.00	251480.00
1986	17811.00	13322.00	730692.00	15447.00	436893.00	8185.00	134085.00	216935.00	87078.00	153234.00	108902.00	46174.00	17684.00	4819.00	4783.00	212175.00
1987	18396.00	13802.00	734262.00	16495.00	336948.00	7467.00	142614.00	219996.00	79220.00	153343.00	104798.00	53501.00	18186.00	5123.00	4783.00	233976.00
1988	16408.00	13670.00	766036.00	16682.00	349501.00	7492.00	148136.00	198718.00	86129.00	152833.00	101555.00	40748.00	16319.00	4818.00	4783.00	247805.00
1989	15757.00	13749.00	823488.00	16420.00	343451.00	7530.00	156330.00	201330.00	88476.00	150000.00	101344.00	40748.00	17177.00	4690.00	4783.00	253000.00
1990	15666.00	14498.00	873006.00	16569.00	383831.00	8029.00	152736.00	201758.00	93532.00	150000.00	78095.00	40618.00	18483.00	4652.00	4853.00	253000.00
1991	16489.00	15498.00	888909.00	15172.00	436437.00	8076.00	156654.00	184948.00	94555.00	129182.00	90923.00	39959.00	19852.00	4651.00	7190.00	257773.00
1992	15365.00	15175.00	853290.00	18010.00	336588.00	9430.00	155655.00	190476.00	91084.00	128906.00	92849.00	40960.00	17490.00	4583.00	5521.00	266701.00
1993	15687.00	15465.00	800227.00	17933.00	349523.00	9091.00	154545.00	200000.00	101888.00	159193.00	92500.00	41202.00	18733.00	4574.00	4762.00	288030.00
1994	20084.00	15671.00	835838.00	18475.00	346272.00	9319.00	159364.00	191667.00	94651.00	166017.00	98652.00	40590.00	20547.00	4664.00	4762.00	254000.00
1995	17776.00	15537.00	846875.00	19147.00	299955.00	9793.00	161991.00	454545.00	98583.00	185714.00	102127.00	42840.00	21193.00	4656.00	4664.00	280702.00
1996	17643.00	16293.00	901618.00	18361.00	291951.00	9741.00	161255.00	446429.00	101765.00	178947.00	120000.00	40794.00	21824.00	4380.00	284483.00	284483.00
1997	17787.00	17054.00	930307.00	17120.00	312486.00	10096.00	162924.00	448228.00	92083.00	221304.00	114545.00	46445.00	21243.00	4590.00	283333.00	283333.00
1998	20367.00	16598.00	864010.00	17497.00	302388.00	9454.00	154602.00	447987.00	90321.00	188376.00	92500.00	47116.00	20497.00	5312.00	286885.00	286885.00
1999	21323.00	17961.00	864054.00	18951.00	342403.00	10108.00	161620.00	280365.00	97882.00	175962.00	124915.00	48009.00	21537.00	5265.00	291366.00	291366.00
2000	23039.00	21064.00	836410.00	18899.00	327988.00	10762.00	128180.00	394458.00	99839.00	181128.00	99715.00	47324.00	15982.00	4418.00	296140.00	296140.00
2001	21966.00	20755.00	828297.00	19553.00	287855.00	10745.00	143742.00	238091.00	104108.00	175871.00	98992.00	45472.00	15106.00	4499.00	288260.00	288260.00
2002	21021.00	22773.00	970012.00	19595.00	281968.00	10713.00	156377.00	231497.00	103100.00	172350.00	101624.00	48001.00	17353.00	4077.00	287887.00	287887.00
2003	20809.00	26518.00	992140.00	21361.00	290589.00	10876.00	164360.00	265782.00	106500.00	179275.00	105005.00	48536.00	19496.00	4805.00	296753.00	296753.00
2004	23355.00	26357.00	1018103.00	20150.00	270313.00	11192.00	158199.00	229168.00	108559.00	184499.00	107086.00	48038.00	18879.00	5280.00	296330.00	296330.00
2005	19662.00	27537.00	981363.00	19874.00	266851.00	11543.00	151954.00	227574.00	106912.00	187742.00	106533.00	48388.00	23371.00	4600.00	301453.00	301453.00
2006	19336.00	25368.00	904746.00	19248.00	253678.00	11322.00	159033.00	174808.00	103639.00	188454.00	106673.00	45717.00	15490.00	4560.00	289856.00	289856.00
2007	23041.00	27661.00	858116.00	16741.00	256050.00	11958.00	166986.00	207710.00	108337.00	187454.00	103009.00	49020.00	18709.00	4590.00	289438.00	289438.00
2008	17418.00	27712.00	842489.00	14787.00	274546.00	12215.00	176013.00	228548.00	109215.00	17879.00	99604.00	48887.00	18151.00	4919.00	295259.00	295259.00
2009	17716.00	26845.00	967049.00	15502.00	278590.00	11944.00	183793.00	214093.00	106899.00	198910.00	98171.00	46566.00	18946.00	4701.00	266287.00	266287.00
2010	20108.00	27227.00	933603.00	10540.00	258633.00	11563.00	172462.00	232945.00	106094.00	184073.00	95148.00	41223.00	17697.00	4134.00	254279.00	254279.00

Referencias

Documentos:

Ley 200 de 1936

Ley 135 de 1961

Ley 67 de 1983

Ley 47 de 1985

Ley 30 de 1988

Decreto 290 de 1957

Decreto 3742 de 1982

Decreto 829 de 1984

Hernando Agudelo Villa, Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional, 1959

Carlos Sanz de Santa María, Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional, 1963

Otto Morales Benitez, Memoria del ministro de Agricultura al Congreso Nacional, 1962

Rodrigo Llorente Martínez, Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional, 1973

Gilberto Arango Londoño, Memorias del ministro de Agricultura al Congreso Nacional, 1959

Rodrigo Botero Montoya, Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional, 1976

Rafael Pardo Vuelva, Memoria del ministro de Agricultura al Congreso Nacional, 1976

Jaime García Parra, Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional, 1980

Germán Bula Hoyos, Memoria del ministro de Agricultura al Congreso Nacional, 1980

Eduardo Wiesner Durán, Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional, 1982

Roberto Mejía Caicedo, Memoria del ministro de Agricultura al Congreso Nacional, 1986

Roberto Junguito Bonnet, Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional, 1985

Luis Fernando Alarcón Mantilla, Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional, 1987

Gabriel Rosas Vega, Memoria del ministro de Agricultura al Congreso Nacional, 1989

José Antonio Ocampo, Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional, 1996

Cecilia López Montaña, Memoria del ministro de Agricultura al Congreso Nacional, 1996

Roberto Junguito Bonnet, Memoria del ministro de Agricultura al Congreso Nacional, 1983

Gustavo Castro Guerrero, Memoria del ministro de Agricultura al Congreso Nacional, 1984

Juan Camilo Restrepo, Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional, 1999

Censo agropecuario, DANE, 1960 y 1970

Opiniones de algunos sectores de la Anuc-Línea Sincelejo, Cinep, 1983

SAC, Editorial. Revista Nacional de Agricultura, No. 867, 1984

SAC, Los gremios agrícolas y las invasiones. En Documentos del debate agrario, s. f.

Anuc, Memorando de la asociación nacional de usuarios campesinos (“Anuc”) para el gobierno nacional. En Documentos del debate agrario, s. f.

Bibliografía

- Arango, M. (1986). Logros y perspectivas de la reforma agraria en Colombia. *Lecturas de Economía*, n. 21, Medellín.
- Arango, M. (1987). Esquema de políticas de reforma agraria. en *Colombia Lecturas Economía*, No. 23. Medellín, mayo-agosto, pp. 197-220.
- Arango, M. (2014). *LA tierra en la historia de Colombia*. Ediciones Aurora, Bogotá.
- Arbeláez, J. (2018). El informe Le Bret, propuesta que pudo haber evitado una guerra de 60 años. *Revista Le Bret*, 10, 11-36 Recuperado de <https://doi.org/10.15332/rl.v0i10.2195>
- Avella, Mauricio comp. (1987). *Evolución, crisis y reforma del sistema financiero colombiano*. Bogotá, Centro de investigaciones para el desarrollo, Universidad Nacional.
- Bartra, Roger (1980). *Estructura agraria y clases sociales en México*. México DF, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Bartra, Roger (1982). *Campesinado y poder político en México*. México, Ediciones Era.
- Bejarano, J. A. (1985). *Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984*. Bogotá, Fondo Editorial CEREC.
- Bejarano, J. A. (1986). *LA economía colombiana en la década del 70*. Bogotá, fondo Editorial Cerec.
- Bejarano, J. A. (2011). *Estudios de historia e historiografía, vol 4. Historia agraria*. Editorial UN, Universidad Nacional de Colombia.
- Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional*, vol. 4(6), pp. 24-70. Bogotá, Universidad Externado.
- Berry, A. (2017). *The Development of the Agricultural Sector of Colombia into the 1960s*. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.
- Berry, A. (2017). *The Development of the Agricultural Sector of Colombia into the 1960s*. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.

- Betancourt, Belisario (1983). Cambio con equidad, Plan de Desarrollo 1983-1986. Bogotá, DNP.
- Betancur, Juan Sebastián (1975). La política agraria y el plan de desarrollo. Revista de Coyuntura Económica, Fedesarrollo.
- Bianovsky, M. (2019). Macroeconomía a la latinoamericana: Sunkel y la búsqueda de un modelo estructuralista. En Torre, M. y Bárcena, A., Del estructuralismo al neoestructuralismo. LA travesía intelectual de Oswaldo Sunkel. Cepal, ONU.
- Cano Gamboa, Carlos A. (2003). Evaluación de la dinámica e incidencia del Certificado de Reembolso Tributario -CERT- en las exportaciones no tradicionales colombianas. Ecos de Economía, n. 16. Medellín, pp. 95-122.
- Carrasquilla, A. y Galindo, A. (1994) El comportamiento monetario en Colombia: 1980-1993. Una hipótesis cambiaria. Bogotá, Fedesarrollo. Recuperado de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2245/Co_Eco_Marzo_1994_Carrasquilla_y_Galindo.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Castro Murillo, Raúl. (1995) Impacto del programa de desarrollo rural integrado sobre la productividad y el nivel de vida de los pequeños productores rurales en Colombia. En Productividad de los pobre rurales y urbanos. Cuadernos de la Cepal.
- Celis González, L. (2018). Luchas campesinas en Colombia (1970-2016). Bogotá, Ediciones Desde Abajo, ReQEF.
- CEPAL (2022). El Big-Push para la sostenibilidad y la dinámica del empleo, el trabajo y los ingresos. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fad4edc6-1801-4bf9-ae57-deb18917f63e/content>
- César Enrique Ortiz Guerrero (2005). El ALCA y la agricultura: un análisis crítico del caso colombiano. Clacso. Recuperado de <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/14754>
- Chavarro, W. (2009). Sintaxis de condiciones agrarias. Tesis para optar el título de Magister en Desarrollo Rural. Bogotá, Universidad Javeriana.

- Chavarro, W. (2009). Sintaxis de condiciones agrarias. Tesis para optar el título de Magister en Desarrollo Rural. Bogotá, Universidad Javeriana.
- Comisión de la verdad (s.f.). El pacto de Chicoral: la contrarreforma. Recuperado de <https://www.comisiondelaverdad.co/el-pacto-de-chicoral-la-contrarreforma>
- Currie, L. (1950). Bases de un programa de fomento para Colombia (resumen). Revista del Banco de la República, 23 (275). Recuperado de <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/banrep/article/view/20015/20441>
- DNP (2002). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario. Bogotá, DNP, Presidencia de la República. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>
- Echavarría, J. (2000). Colombia en la década de los noventa: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico. En Coyuntura económica, Fedesarrollo.
- Fajardo Montaña, D. (2006). Colombia: dos décadas en los movimientos agrarios. Cahiers des Amériques latines, 71 | 2012, 145-168.
- Faget, J. P. et al. (2018). The perversion of land reform and landed elites: Power inequality and development in Colombia. Documentos de Economía N. 97. FCE, CID, Unal.
- García Arboleda, J. F. (2016). Contexto histórico de los daños a la ANUC. Bogotá, Observatorio de Territorios étnicos y Campesinos. Recuperado de <https://etnoterritorios.org/es/centro-de-documentacion/03fcf1a4dff3dc6c226243150477d38>
- GATT (1990). Ronda de Uruguay: Ronda de negociaciones comerciales multilaterales. División de Información y Relaciones, Prensa del GATT. Recuperado de <https://docs.wto.org/gattdocs/s/UR/NUR/UNNUMBERED199007.pdf>
- Gómez Oliver, L. (1994). La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano. FAO.
- Gutiérrez Castro, Edgar (2002). Relato de un difícil rescate. En Alameda, R., et al., Modelos de desarrollo económico Colombia 1960-2002. Bogotá, Editorial Oveja Negra.

- Hirschman, Albert (2013). La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia. Empleo de las armas fiscales. *Revista de Economía Institucional*, vol. 15, n. 8, pp. 351-360.
- Hombres, R. (2002). La apertura y las reformas económicas. En Varios autores, *Modelos de desarrollo económico Colombia 1960-2002*. Bogotá, Editorial Oveja Negra.
- <https://www.comisiondelaverdad.co/el-pacto-de-chicoral-la-contrarreforma>
- ICA. (1982) Evolución de la estrategia de desarrollo rural en el ICA, Manual administrativo n. 19. Subgerencia de Desarrollo Rural.
- Junguito Bonnet, R. (2017). El Fondo Monetario Internacional y el Banco de la República. En *Historia del Banco de la República 1923-2015*. Bogotá, Banco de la República. Recuperado de <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/7007/13.%20El%20Fondo%20Monetario%20Internacional%20y%20el%20Banco%20de%20la%20República.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Junguito Bonnet, R. (2022). Episodio 88. La agricultura en la década de los ochenta. En Junguito, Caballero et al., *Episodios de la historia de la agricultura en Colombia*. Bogotá, Fedesarrollo, Banco de la República.
- Junguito Bonnet, R. (2022). Episodio 89. La reforma de 1980 a la SAC y su papel a finales del siglo XX. En Junguito, Caballero et al., *Episodios de la historia de la agricultura en Colombia*. Bogotá, Banco de la República, Fedesarrollo.
- Kalmanovitz, ed. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá, Taurus Historia, Jorge Tadeo Lozano.
- Kalmanovitz, S. (1982). *El desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá, Carlos Valencia Editores.
- Kalmanovitz, S. (2004). Recesión y recuperación de la economía colombiana. *Nueva Sociedad*, (192), 98–116.

- Kalmanovitz, S. y López, E. (2006). La agricultura colombiana en el siglo XX. México D.F., FCE.
- Kalmanovitz, Salomón ed. (2010). Nueva historia económica de Colombia. Bogotá, Taurus, Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Kalmanovitz. La agricultura en el siglo XX.
- Ley 135 de 1961 sobre reforma social y agraria. DIARIO OFICIAL. AÑO XCVIII. N. 30691. 20, DICIEMBRE, 1961. PAG. 801.
- Machado, Absalón (1992). (1998). La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio, El Áncora Editores, Bogotá.
- Machado, Absalón (1992). (1999). El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable? CEGA, IICA, TM Editores, Bogotá.
- Machado, Absalón (1992). (2000). El papel de las organizaciones en el desarrollo rural. Universidad Javeriana, Bogotá.
- Machado, Absalón (1992). (2009). Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. Bogotá, CID, Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, Absalón (1992). Nueva institucionalidad para el desarrollo rural. IICA, Bogotá.
- Machado, Absalón. (2009) Ensayos de política de tierras. Bogotá, Universidad Nacional, Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Michelsen. A. (1996). 20 años del Fondo DRI en Colombia. Bogotá, Ministerio de Agricultura
- Murgas, C. (1999). Alianzas productivas y sociales para lograr la paz. Bogotá, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Ocampo, J.A. y Perry, S.(1995). El giro de la política agropecuaria. Bogotá, TM Editores, Fonade, DNP.
- Ocampo, J. A. (2021). Una historia del sistema financiero colombiano 1870-2021. Bogotá, Asobancaria, Bancoldex.

- OEA, Acta de Bogotá, Bogotá 1960, p. 14; C. Castilla, El Panamericanismo, Buenos Aires 1961.
Recuperado de <https://www.dipublico.org/glossary/acta-de-bogota-1960/>
- OEA, Carta de Punta del Este. Recuperado de <https://www.dipublico.org/119066/carta-de-punta-del-este-1961/>
- Offstein, N. y Hillón, C. (2003). La distribución de la tierra rural en Colombia su relación con variables socioeconómicas. *Planeación y desarrollo* v. 24. Bogotá.
- Ostrom, Elinor (2015). *Comprender la diversidad institucional*. México, FCE.
- Otra experiencia en la brega por la tierra y la organización. *Revista Semillas* Nos. 30/31, Diciembre de 2006
- Pavón Chávez, J. D. (2018) La evolución de la productividad del sector agropecuario colombiano en el marco de la apertura comercial . Bogotá, Uniandes, recuperado de <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/aa615b79-bd9e-448c-ae3-bbdbfe8b9eeb/content>
- Perry, G. (2019). *Decidí contarle*. Conversaciones sobre cincuenta años de economía política en Colombia. Bogotá, Editorial Debate.
- Ramirez, M. y Saldarriaga, G. (1984). La política económica del gobierno de Belisario Betancur: balances y perspectivas. *Revista Lecturas de Economía*, Medellín.
- Redacción de El Tiempo. (2006). Se fue Gilberto Arango. *El Tiempo* en línea. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2064819>
- Rosas Vega, G. (1988). *La política agropecuaria*. Bogotá, Cámara de Comercio, Instituto de Ciencia Política.
- Rosemary Thorp, 2020. *Gestión económica y desarrollo en Perú y Colombia*. Lima, Universidad del Pacífico.
- Sánchez, F y Villaveces, J. (2015). *Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia*. Serie Documentos de Trabajo n. 179. Universidad del Rosario, Bogotá.

- Smith, A. (1996). La riqueza de las naciones. Madrid, Libro de Bolsillo, Alianza Editorial.
- Toro Agudelo, Hernán (1985). El problema social agrario en Colombia. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Turbay Ayala, Julio César (1980). La política de la moneda sana ha dado excelentes resultados. Discurso presentado para la trigésima sexta Asamblea de la Asociación Nacional de Industriales. Bogotá, Secretaría de información y prensa, Presidencia de la República.
- Velásquez, F. (2010) El Estado actual de la Descentralización y su Aporte al Estado de Derecho en Colombia. En El Estado actual de la Descentralización y su Aporte al Estado de Derecho en el Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia. Documentos Temáticos. Programa CAPACIDADES, Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización
- Vilar, L. (2000). ¿La economía colombiana se abrió o se cerró en la década de los noventa? Una nota sobre indicadores de apertura económica. Revista del Banco de la República, Vol. LXXIII, No. 867, Bogotá.