

# MARCO HISTORICO PARA EL ANALISIS DE LA POLITICA AGRARIA

*Alvaro Balcazar V. \**

## 1. Antecedentes Históricos

La Gran Crisis mundial del capitalismo de los años treinta marcó, a nivel internacional, la instauración de un nuevo esquema de división internacional del trabajo y, a nivel de la economía colombiana, la consolidación de una nueva forma de desarrollo del proceso de acumulación de capital.

Aproximadamente a partir de la Primera Guerra Mundial comienza un proceso de gradual modificación del papel de la economía colombiana en el proceso de acumulación a nivel mundial. La función principal que hasta entonces había desempeñado se definía por su carácter de economía exportadora de materias primas e importadora de manufacturas industriales, dentro de un esquema de intercambio con metrópolis industrializadas.

La estructura económica configurada merced a este esquema de división internacional del trabajo, se caracterizaba por una clara división y

---

\* Instructor Asociado del Departamento de Economía de la Universidad Nacional y Coordinador de la División de *Proyectos Especiales* en la Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas —CEGA—.

complementación del trabajo social entre el sector "interno" y el "externo" de la economía. Mientras aquel se caracterizaba por su baja productividad y precarias posibilidades de acumulación de capital, orientado a satisfacer las necesidades de subsistencia de los productores y, en menor medida, a atender parte de las demandas de los sectores sociales vinculados a la economía exportadora, este último se caracterizaba por ofrecer posibilidades relativamente amplias para sustentar un dinámico proceso de acumulación de capital, bien en las actividades productivas, o bien en la esfera propiamente dicha del comercio de exportación e importación.

Esto es, el país se había abierto al mercado internacional a través de la exportación de unos pocos productos agrícolas en virtud de coyunturas favorables de precios y aprovechamiento de ventajas naturales. Esta labor pionera llevada a cabo por el tabaco, la quina y el añil, habría de ser aprovechada y fortalecida por el cultivo y exportación del café, que pronto llegaría a convertirse en el producto fundamental del comercio exportador colombiano.

A diferencia de los anteriores productos de exportación, el café logró consolidarse en el mercado internacional, fortaleciendo el capital comercial que, una vez alcanzados ciertos niveles de acumulación entraría a ser transferido al incipiente sector industrial durante las primeras décadas del siglo XX.

A la par que se convertía en el principal producto de exportación y eje fundamental de la acumulación de capital en Colombia, el cultivo de café producía cambios significativos en aquellas regiones donde era producido y/o comercializado. De una parte, su salida a los puertos de embarque exigió el desarrollo de infraestructura de transportes, lo que indudablemente favoreció la integración del mercado interior. De otra parte, su manipulación y transporte hacia los puertos demandaba mano de obra proletarizada que, a su vez, constituía un mercado para productos agropecuarios y manufacturados.

Así pues, vinculadas a las características de desarrollo del sector de exportación se fueron configurando ciertas condiciones que favorecieron el surgimiento de algunas actividades industriales relativamente simples (textiles, alimentos, tabaco, etc.) a tiempo que promovían la conformación de un mercado de trabajo sobre bases salariales localizado fundamentalmente en los centros urbanos. Sin embargo, si bien la dinámica de la economía exportadora consolidaba y unificaba el mercado interno, prestando las condiciones para el desarrollo del entable industrial, por otro lado, hacía demasiado vulnerable esta unidad al vincular en forma rígida su suerte a los avatares del sector externo, pues básicamente del comportamiento de las exportaciones dependía la dinámica del ingreso.

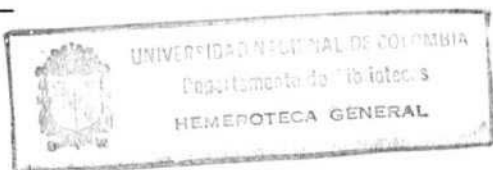
En cuanto al sector "interno" no vinculado a la economía exportadora, se caracterizaba por una estructura agraria polarizada en dos extremos: uno estaba representado por la gran propiedad latifundista; el otro por la pequeña propiedad campesina y la economía parcelaria.

La hacienda latifundista se sustentaba en relaciones sociales de producción precapitalistas, en las que persistían formas extraeconómicas de sujeción de la fuerza de trabajo: pequeño arriendo, terrajes, aparcerías, inquilinatos, etc. La hacienda, pues, descansaba sobre una fuerza de trabajo inmovilizada, a la que hacía producir parte para el autoconsumo de la hacienda y parte para el mercado, pero incapaz de consumir productos provenientes de ese mercado exceptuando aquel mínimo que el hacendado filtraba a través de sus propias tiendas o comisariatos. La principal actividad del latifundio la constituían las ganaderías extensivas con pastoreo en praderas naturales, principalmente, y controlaban las tierras planas de los valles interandinos.

Por su parte, la economía campesina, basada esencialmente en el trabajo familiar, producía principalmente para la subsistencia, dentro de un simple esquema de reproducción de fuerza de trabajo familiar; la escasa producción excedentaria que generaba era realizada en los mercados locales para la adquisición de unos pocos bienes de primera necesidad (por ejemplo, sal, arroz, telas, entre los principales) que demandaba la unidad familiar.

A partir de esta estructura económica se configuraba un esquema de dominación social fundamentado en la unidad propiedad territorial-control de las exportaciones, es decir, se establecía una "unidad" o "alianza" entre los grandes terratenientes, que controlaban gran parte de la fuerza de trabajo a través de mecanismos extraeconómicos de dominación, y la burguesía comerciante (exportadora-importadora). La base económica de esta "alianza" radicó en los siguientes hechos: en primer lugar, los mismos sujetos sociales que controlaban la propiedad terrateniente ejercitaban el control sobre las exportaciones; en segundo lugar, mientras se mantuvo la orientación exportadora de la economía nacional, es decir, mientras las actividades industriales cuya producción se dirigió al mercado interior no desplazaron a las exportaciones de café como fuentes principales de la acumulación capitalista; mientras esto no ocurrió, el régimen agrario se avenía bien con las características del modo de acumulación agroexportador.

Y se avenía bien en razón de que, de un lado, en tanto la realización de la producción en la cual se fundamentaba el proceso de acumulación se sustentara en el mercado exterior, la existencia de relaciones sociales de producción que sustrayesen la fuerza de trabajo de la esfera monetaria de la



economía no se revelaba problemática para el desarrollo de la acumulación; de otro lado, las aparcerías, los terrajes y demás formas extraeconómicas de sujeción de la fuerza de trabajo rural se constituían en los mecanismos garantes de la supervivencia y expansión del monopolio territorial y de las grandes haciendas cafeteras.

Se ha señalado como el desarrollo agroexportador dio origen a condiciones que propiciaron el surgimiento de un sector industrial que producía para el mercado interno. La crisis mundial del treinta y la prolongación subsiguiente de las condiciones adversas en el mercado internacional del café, fueron fenómenos que actuaron como catalizadores y aceleradores de la importancia relativa que gradualmente iban consolidando las actividades industriales frente a las agroexportadoras en cuanto fuentes de acumulación de capital. En la perspectiva de este proceso es que se desarrollarían los elementos constitutivos de lo que sería para entonces el “problema agrario”.

En tal perspectiva, la estructura agraria se presentaba como un obstáculo para la expansión del mercado interior requerido por el proceso de industrialización, en la medida que excluía la mayor porción de la fuerza de trabajo del mercado de manufacturas y restringía la oferta de mano de obra para ser utilizada en la producción industrial. De otra parte, la inelasticidad de la oferta agrícola derivada de las condiciones de producción imperantes en el agro, ocasionaba una transferencia de excedentes económicos desde el sector industrial hacia las rentas territoriales, vía inflación de precios agrícolas, resintiéndose, en consecuencia, el ritmo de acumulación en la industria. Además, la insuficiencia de la oferta agrícola obligaba a utilizar buena parte de la disponibilidad de divisas en la importación de algunos alimentos y materias primas de origen agropecuario, a costa de su asignación para la adquisición de bienes de capital destinados a la ampliación de la capacidad instalada de la industria.

En la medida en que ganaba profundidad el proceso de industrialización y, por tanto, los sectores sociales que lo acaudillaban lograban incrementar su participación dentro de la estructura de dominación política y social, la estructura agraria comenzaba a revelarse “inconsistente” con el proceso de acumulación y el desarrollo de la economía nacional. Es por esto que sólo hasta después de consolidado el proceso de acumulación en torno a la industrialización sustitutiva (finales de la década del treinta), es que se inicia el proceso político orientado hacia la adecuación de la estructura agraria a las nuevas condiciones de la acumulación, presionado por la “temperatura política” que van generando las “inconsistencias” de la estructura agraria con relación al proceso de industrialización.

Esta modificación al interior de la base económica de la sociedad (fortalecimiento de la industria en relación con la propiedad territorial,

como base económica de sustentación de poder social y político), va conformando los elementos que determinarían en la década del treinta la modificación sustancial en la correlación de fuerzas sociales y políticas en el país. Esto, desde luego, no implicó una sustitución formal a nivel de las clases sociales, pues generalmente se dio la multiplicidad de intereses sobre las diferentes esferas de propiedad por parte de las tradicionales clases dominantes. Empero, sí implicó una modificación sustancial en la orientación y en la concepción del Estado, materializada en la derrota de la hegemonía conservadora y el ascenso del partido liberal al poder, más claramente identificado con los intereses de la burguesía industrial. Esta nueva orientación del estado comenzaría a manifestarse a partir de 1930 en medidas gubernamentales como: a) protección a la producción industrial nacional, en la que sobresale la Reforma Arancelaria de 1931, la cual hace virtualmente prohibitiva la importación de manufacturas que compitieran con la producción interna; b) liberación de importaciones de bienes de capital e intermedios y mantenimiento de un tipo sobrevaluado de cambio; c) una política agraria tendiente a provocar una mayor movilidad en el mercado de tierras y de trabajo, para favorecer la penetración del capital a la producción agrícola (Ley 200 de 1936).

En relación con las condiciones sociales que dieron origen a la política agraria del gobierno de López Pumarejo durante la década del treinta (implícita en la Ley 200 de 1936), es imprescindible la mención a los conflictos agrarios en torno, tanto a la propiedad de la tierra, como a las relaciones de trabajo, que venían desarrollándose desde la década del veinte, y en cuya configuración juega papel determinante el desarrollo del mercado interior con sus implicaciones sobre el mercado de fuerza de trabajo/1/.

Esta agudización de los conflictos de clase al interior mismo de la estructura agraria, contribuiría considerablemente a crear una base social relativamente amplia/2/ favorable a las aspiraciones reformistas de la yá consolidada burguesía industrial. Sin embargo, tales "aspiraciones reformistas" nunca fueron más allá de las relacionadas con la necesidad de estimular la movilidad del mercado de tierras y de trabajo, mediante la aclaración de los títulos de propiedad y el uso de la agrimensura, y la creación de condiciones que aceleraran la abolición de formas atrasadas de explotación del trabajo.

- 
1. Véase: Bejarano, Jesús A. El fin de la Economía Exportadora y los Orígenes del Problema Agrario. En: Cuadernos Colombianos Nos. 6, 7 y 8.
  2. La burguesía liberal gana las elecciones en 1930, terminando con 30 años de hegemonía conservadora.

Acerca de esto no dejaba dudas la intervención del Presidente López Pumarejo en su Mensaje al Congreso de 1935:

“Definida por la Ley la situación de la propiedad privada y el valor de los títulos posesorios, la autoridad puede obrar sin reparos ni vacilaciones en su defensa y proteger *por igual el empeño colonizador y el derecho de los dueños contra los detentadores*”/3/.

Esta formulación apuntaba a la solución del problema agrario desde el punto de vista del capitalismo, sin que necesariamente se estuviera planteando la “vía democrática” de adecuación de la estructura agraria a las exigencias del capitalismo. Esto es, se apuntaba esencialmente a que la estructura agraria fuera funcional al desarrollo capitalista a través de su papel de proveer de las materias primas y los alimentos que el desarrollo industrial demanda en su expansión. Y López lo expresaba con toda claridad en la ya mencionada intervención.

“Hay un engaño, que es producto de deliberada y tendenciosa información sobre los propósitos oficiales, cuando se quiere hacer creer a la opinión que el gobierno es enemigo del propietario rural, cuyo esfuerzo ha logrado formar *enormes haciendas* que domina en la mayor parte de su extensión y *tiene en producción permanente. Si tal fuera el latifundio colombiano, en buena hora.* El gobierno ante esos propietarios no pretende tener otra acción que la de asegurar condiciones favorables y humanitarias para la clase asalariada e *impedir que sobrevivan ciertas modalidades feudales* del contrato de trabajo y de las relaciones entre patrones y trabajadores”/4/.

Esta posición política era perfectamente consistente con la naturaleza de los intereses económicos y sociales de las fracciones de la burguesía que representaban las nuevas formas que asumía el proceso de acumulación de capital en Colombia desde la segunda década del siglo XX. Pues si bien la base económica de sustentación del poder político y social se trasladaba gradualmente hacia las actividades industriales y financieras en detrimento de la propiedad territorial, ello no implicó una sustitución formal de una clase por otra en el poder, sino que parte de la vieja aristocracia terrateniente y de la burguesía exportadora-importadora fueron “acomodándose” en las nuevas esferas económicas que se convertían en las principales fuentes de acumulación de capital. Se configura así una clase social que *internaliza* el conflicto entre los intereses de terrateniente e

---

3. Citado por: Mesa, Darío. El Problema Agrario en Colombia 1920-1960.

4. Idem.



industriales (pues mantiene intereses duales), pero que, por lo mismo, tal conflicto aparece a nivel de la sociedad en general sin las "asperezas" propias de las contradicciones entre clases. A la postre, las clases dominantes en Colombia capitalizarían esta ventaja política proveniente de la multiplicidad de intereses (intereses económicos en varios sectores) con que se caracterizan las fracciones dominantes de la burguesía industrial y financiera. Desde luego, ventaja para el conjunto de las clases dominantes en su ejercicio del poder político, al ver simplificarse los factores de desestabilización política de la sociedad, propios de los conflictos de "regateo entre burgueses".

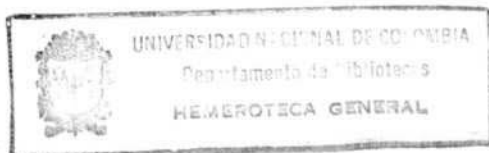
## 2. La política agraria en el período 1945-1960

Durante las décadas del cuarenta y cincuenta la economía colombiana registra un proceso relativamente fuerte de crecimiento industrial con base en la profundización del modelo sustitutivo de importaciones. En la dinámica de este proceso juega un papel determinante el flujo de capitales extranjeros que hacen su entrada principalmente a partir de 1945, para lo cual la implementación de una política de "puertas abiertas" y estímulos a las inversiones extranjeras prestó condiciones propicias. Así, bajo tales circunstancias, la producción industrial crece a tasas considerablemente altas durante el período 1945-60: entre 1945 y 1950 el producto industrial creció a una tasa promedio de 10.2% anual, siendo espectacularmente alta la correspondiente a las ramas industriales de textiles (19.3% anual) y bebidas (12.3%); durante la década del cincuenta, si bien hay disminución en el ritmo de crecimiento, aún se mantuvo a niveles relativamente altos: 7.4% anual para toda la industria.

Ahora bien, en la medida en que la disponibilidad de divisas, dentro del esquema de crecimiento sustitutivo de importaciones, es determinante de los movimientos cíclicos de la producción<sup>5/</sup>, las presiones sobre el sector agropecuario cobraban características más dramáticas. En efecto, en primer lugar, la insuficiencia de la oferta agrícola de alimentos y materias primas, además de elevar el costo de reproducción de la fuerza de trabajo y el precio de las materias primas, obligaba a desviar parte del fondo de divisas hacia la importación de productos agrícolas cuya producción podía realizarse en el país, restringiendo las posibilidades de su asignación para la importación de maquinaria y equipo para ampliación de la capacidad productiva de la industria. En segundo lugar, las fuentes de divisas seguían siendo básicamente las actividades agrícolas.

---

5. Ver: Kalmanovitz, Salomón. Teoría de la Reproducción Dependiente. En: Cuadernos de Economía No. 1 Revista del Departamento de Economía U.N. de Colombia. También: Bejarano, Jesús A. Industrialización y Política Económica En: Colombia hoy. Editorial siglo XXI. pág. 222-223.



Por tanto, en la medida que persistieron condiciones estructurales dentro del régimen agrario que entraban la dinámica de crecimiento de la producción agrícola, estas repercutían directamente sobre el ritmo de acumulación en el conjunto de la economía. En efecto, hasta finales de la década del cuarenta aun el régimen agrario no había registrado cambios significativos que le permitieran adecuarse a las exigencias del crecimiento económico capitalista.

La política diseñada e implementada para “adecuar” el régimen agrario a las condiciones y necesidades del proceso general de desarrollo capitalista, se instrumentó con medidas que esencialmente apuntaron a estimular la modernización tecnológica del sector sin afectar para nada la estructura de propiedad de la tierra. Estas medidas se refieren principalmente a:

- a. Organización de un sistema de financiación para capital de trabajo e inversiones a corto, mediano y largo plazo, y con tasas de interés subvencionadas.
- b. Proyectos de construcción de infraestructura para la adecuación de tierras, como los proyectos de irrigación en el Tolima a finales de la década del cuarenta, beneficiando propiedades de grandes terratenientes.
- c. Organización de aparatos institucionales de investigación agrícola, transferencia de tecnología y asistencia técnica a los productores.
- d. Creación y organización de instituciones orientados a racionalizar e intervenir el mercadeo y la comercialización de productos agrícolas, con la perspectiva de ejercer un control de los precios al consumidor y mejorar las condiciones de rentabilidad para los productores. Así, en 1944 se crea el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA) dentro de este marco de funciones.

Por otra parte, se alcanzaron a diseñar medidas de tipo compulsivo, materializadas básicamente en lo Hirschman denominó como el uso de las “armas fiscales”, que establecían sanciones tributarias a los predios deficientemente explotados. Sin embargo, su efectividad se ha considerado, sin lugar a dudas, como nula/6/.

La mayor parte de las medidas de fomento, infraestructura y crédito se orientaron básicamente, en primer lugar, a promover la explotación

---

6. Ver una discusión al respecto en: Hirschman, Albert. Estudios sobre Política Económica en América Latina. Editorial Aguilar, 1964.



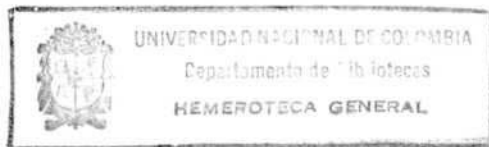
agrícola —dentro de parámetros tecnológicos modernos— del latifundio que monopolizaba las tierras planas, mejor ubicadas y de mayor fertilidad, las cuales eran dedicadas principalmente a explotaciones ganaderas con pastoreo extensivo. En segundo lugar, a promover el desarrollo y expansión de los cultivos sobre los cuales presionaba más intensamente la estructura industrial, a saber: algodón, ajonjolí, cebada, soya, arroz, etc., es decir, materias primas y bienes-salario de mayor crucialidad. Esta particular orientación de la política agrícola contribuiría en buena parte a configurar el denominado “sector moderno” de la agricultura y establecer una clara diferenciación con el llamado “sector tradicional” que se especializa en cultivos no muy articulados al sector industrial —por lo menos directamente— y cuyo peso relativo en la determinación del costo de subsistencia obrera es reducido (desde luego, tomado individualmente cada cultivo). Como se verá, sólo a partir de 1975 el Estado otorgaría relativa importancia a este sector dentro de la política agrícola.

Al amparo de las condiciones contextuales creadas, tanto por el proceso global de crecimiento económico y desarrollo capitalista, como por la política agrícola y agraria implementada, se produce desde finales de la década del cuarenta el “despegue” relativamente acelerado del desarrollo agrícola sobre bases de organización capitalistas, aunque centrado en los cultivos de materias primas para la industria y arroz, principalmente. Así, hacia finales de la década del cincuenta la mayoría de estos cultivos satisfacían la demanda interna, y algunos generaban excedentes exportables.

### 3. Período 1960-1974

No obstante que durante el decenio del cincuenta el ritmo de crecimiento industrial se mantuvo relativamente elevado (7.4%), ya desde entonces comenzaban a manifestarse los efectos recesivos originados en el virtual “agotamiento” del mercado interior para continuar avanzando en la industrialización sustitutiva, que durante la década del sesenta se manifiestan con apreciable intensidad. De otro lado,

“En la medida en que el crecimiento industrial avanzaba sobre una elevada concentración, ello planteaba un primer efecto sobre las tasas de absorción de empleo. El crecimiento de la producción recaía sustancialmente en las empresas grandes (no obstante la sub-utilización de la capacidad), cuya capacidad de absorción era menor, al tiempo que aquellas empresas pequeñas, más “intensivas” en mano de obra, apenas si participaban en el incremento de la producción. Si bien el mayor volumen absoluto de empleo descansaba sobre la gran empresa, ésta tenía un bajo aumento del empleo, mientras que en la pequeña la absorción era alta pero



su participación en el volumen absoluto de empleo generado era demasiado baja como para que sus efectos se reflejaran sustancialmente en las tasas totales de absorción”/7/.

En efecto, entre 1950 y 1958 la tasa de absorción de empleo de la industria sólo llegaba al 3.2% anual, y continuaría descendiendo al punto que entre 1963 y 1968 escasamente alcanzaba el 1.5% anual. En tanto, en el sector agrícola se registraba un intenso proceso migratorio hacia los centros urbanos: en 1951 la población rural representaba el 61.7% del total, en 1964 sólo era el 47.2%. Entre los factores que estimularon este proceso migratorio se destaca el ambiente de guerra civil desatado por el conflicto político entre los dos partidos tradicionales a través de los cuales se expresan las diferentes fracciones de las clases dominantes, y que durante la década del cincuenta adquirió características dramáticas especialmente en las zonas rurales del Tolima, Cundinamarca y Occidente.

Así, la baja capacidad de absorción de empleo del sector industrial —eje principal de la acumulación— y la acelerada expulsión de fuerza de trabajo del sector rural se resolvían en la configuración de altos niveles de desempleo urbano, agregando elementos de desestabilización a la ya deteriorada estabilidad política y social en que se debatía la nación.

De estos peligros era plenamente conciente la burguesía industrial liderada por Lleras Restrepo. En consecuencia, uno de los objetivos propuestos a través de la legislación de Reforma Agraria (Ley 135 de 1961) consistía en propiciar la retención de fuerza de trabajo en el campo, la cual era claramente expresado por Lleras en los siguientes términos:

“...lo que tienda a vincular a la tierra a la población campesina puede considerarse como social y económicamente útil, aún en el caso de que en algunos sectores rurales tuviera que prolongarse una economía de simple subsistencia”.

Así, pues, en la base de la política agraria formulada —aunque no del todo instrumentada consecuentemente— durante el decenio del sesenta se incorporan con particular claridad objetivos de empleo rural y redistribución de ingresos/8/ que repercutirían, además, sobre la política tecnológica para el agro.

---

7. Bejarano, Jesús A. Op. cit. Pág. 226.

8. Además las agencias internacionales de financiamiento de programas de desarrollo exigían la implementación de tales políticas, como requisito para el otorgamiento de recursos.

Sin embargo, aunque en lo político-jurídico la política agraria se materializaba en las aparentes "pretensiones reformistas" de la Ley 135 de 1961, como culminación del enfrentamiento burgués-terrateniente, en lo económico culminaría con el fortalecimiento y definitiva consolidación del impulso al desarrollo agrícola sobre la base de la gran propiedad territorial. El nivel alcanzado por las acciones de "reforma"/9/ ni siquiera permite compensar el proceso de concentración de la propiedad que seguía desarrollándose. Las únicas acciones efectivas de reforma agraria fueron realizadas en virtud de la iniciativa de movimiento campesino que se desarrollaron a partir de "invasiones" a latifundios y "toma" efectiva de posesión. Entre tanto, como lo señala Vallejo:

"Más allá de las declaraciones, de los discursos y de las leyes pomposamente llamadas de Reforma Agraria..., la verdadera política del Estado colombiano ha rebasado los problemas de tierras para centrar su atención en problemas de financiamiento, de investigación tecnológica, de relaciones laborales, etc., ... Tal política, no por menos vistosa, ha dejado de ser eficaz"/10/.

Así, durante la década del sesenta, mientras se enunciaba la legislación agraria, a nivel de la política económica efectivamente implementada se impulsan medidas de defensa del latifundio con base en el fomento de su explotación: se incrementa sustancialmente el crédito institucional subvencionado (Ley 26 de 1959 y creación del Fondo Financiero Agrario del Banco de la República en 1966) que se dirigió fundamentalmente a la financiación de cultivos comerciales (del sector moderno), como el algodón, arroz, caña de azúcar, sorgo, etc., todos ellos típicos de la gran explotación agrícola capitalista. Por su parte, tanto los pequeños productores agrícolas, como los cultivos a ellos asociados (panela, frijol, yuca, maíz, etc.) sólo participaban en un mínimo porcentaje en la asignación del crédito institucional para el sector agropecuario.

En efecto, los cultivos del sector "tradicional" y "mixto"/11/ que durante la década del sesenta representaban más del 70% de la superficie cultivada y alrededor del 60% del valor de la producción agrícola, sin contar café, sólo recibieron entre 1967 y 1973 el 12.1% del crédito

- 
9. Entre 1962 y 1970 no se alcanza a afectar el 1.0% de la superficie cuya estructura de propiedad constituiría objeto de Reforma Agraria.
  10. Vallejo, M., Jorge. Problemas del Método en el Estudio de la cuestión Agraria. En: El Agro en el Desarrollo Histórico Colombiano. Punta de Lanza. pág. 95.
  11. En los que se presenta algún grado de desarrollo empresarial moderno en "convivencia" o competencia con agricultores tradicionales de tipo parcelario.

suministrado por el Fondo Financiero Agrario al sector agrícola. Entre tanto, los cultivos del sector moderno recibieron el 87.9%.

Tan elocuentes como las anteriores cifras son las correspondientes a la relación entre superficie financiada por FFA y la superficie total cultivada, por sector: en los cultivos “tradicionales” el FFA sólo financió entre el 0.1 y el 1.0% de la superficie cultivada; entre el 6.1 y el 11.3%, en los “mixtos”; y entre el 34.1 y el 59.0% en los “modernos”. Sin embargo, entre estos últimos, cultivos como el algodón, el sorgo y la soya recibieron financiación del FFA en más del 90.0% de la superficie.

A partir de los primeros años de la década del setenta el estado colombiano abandona definitivamente los “proyectos” reformistas consagrados en la legislación agraria de la década del sesenta, y promulga las Leyes 4a. y 5a. de 1973, mediante las cuales se liquidan (Ley 4a.) las pocas posibilidades legales que aún existían para adelantar acciones de expropiación de predios rurales, y se fortalecen los instrumentos de captación de recursos financieros (Ley 5a.: Fondo Financiero Agropecuario FFAP) para orientarlos hacia la capitalización del sector agropecuario (agricultura capitalista y ganadería).

El Fondo Financiero Agropecuario parece haberse constituido en uno de los instrumentos de mayor incidencia en el proceso de modernización tecnológica de la gran explotación agrícola, por el hecho de haber establecido requisitos sustanciales de incorporación de tecnología y absorción de servicios técnicos como condiciones indispensables para el otorgamiento del crédito. En efecto, la Ley 5a. establece como requisitos la obligatoriedad de la contratación de asistencia técnica con profesionales debidamente acreditados ante el ICA, organismo que ejerce la supervisión del servicio; además, el ICA determina las variedades de semillas admisibles en cada cultivo.

#### **4. Período 1974-1980**

A partir de 1975 el énfasis de la política sufre una importante modificación. Las condiciones que originaron este viraje tienen que ver con el desenvolvimiento general de la economía después de 1974. En efecto, a partir de los últimos meses de 1974 hasta bien entrado el año 1976, la economía, y principalmente el sector industrial, se sumerge en una aguda recesión que toca fondo en 1975.

Entre los factores que desempeñaron un papel determinante en esta recesión interesa destacar los relacionados con la crisis de realización y las presiones inflacionarias originadas en los precios de los alimentos producidos por el sector “tradicional” de la agricultura.

A nivel de la economía mundial, el recalentamiento del auge de la acumulación de capital en los países capitalistas más maduros/12/ y la crisis del petróleo originada en el boicot de los países petroleros árabes contra los países europeos como "represalia" por el apoyo que éstos ofrecieron al expansionismo sionista, precipitaron a todo el sistema capitalista mundial en dirección a la crisis que dejó sentir sus primeros síntomas a finales de 1974.

"El comercio internacional se vio restringido, por un lado, por la baja en la actividad económica y por el otro, por el recargo petrolero que consumió de un modo voraz parte apreciable de los recursos de importación de los países relativamente más débiles (Italia, Inglaterra y Suecia), mientras que los países más poderosos absorbían el impacto con mayor o menor dificultad"/13/.

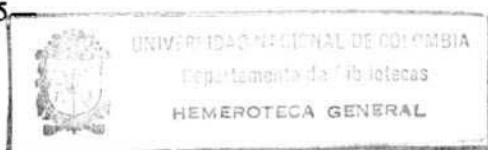
En consecuencia:

"La situación recesiva mundial golpeó la economía colombiana frenando de manera radical la acumulación. Las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas fueron las más afectadas y sólo la situación descrita para productos agrícolas/14/ y las circunstancias especiales que recayeron sobre el café, permitieron que los ingresos por exportaciones se mantuvieran en términos nominales al mismo nivel de 1974, aunque en términos reales hubo una reducción de la capacidad para importar cercana a un 10% (Idem.).

Por su parte, a nivel del mercado interior, la política agresiva contra los salarios desatada durante 1970-1974 debió conducir a un reforzamiento de las tendencias al estancamiento de la demanda interna que limitó las posibilidades de contar con una estrategia de "reabsorción" con base en el mercado interior, aprovechando la acelerada absorción de empleo registrada durante los años del auge (1970-1974).

Ahora bien, si a nivel de la economía las cosas se presentaban desfavorables para la aceleración de la acumulación de capital, a nivel de las

- 
12. Con sus consecuencias derivadas del mantenimiento prolongado de situaciones cercanas al pleno empleo: alzas en salarios y precios de las materias primas.
  13. Kalmanovitz. Auge y receso. pág. 134.
  14. Las bajas no fueron tan protuberantes en los renglones agrícolas, por una parte, porque la situación anterior había sido de equilibrio tan profundo que no se alcanzó a llegar a una situación clara de abundancia de oferta agrícola y, por otra parte, los países socialistas mantuvieron altos niveles de compras de éstos productos. (Idem. pág. 135).



condiciones sociales la situación no era mejor. En efecto, la crisis se encargaría de magnificar los efectos de la ya aguda contracción de los salarios dando lugar a la generalización de los conflictos sociales expresados en las huelgas, en las fábricas y empresas estatales; lo mismo que en numerosos pares cívicos de alcances locales. Esta activación de las luchas sociales que amenazaban seriamente la estabilidad política del régimen, limitaba las posibilidades de continuar reduciendo costos de producción con base en la contracción del nivel salarial. Esta reducción, en el futuro, debía apoyarse principalmente en aumentos en la productividad y producción de aquellos sectores que producen los bienes de subsistencia de los trabajadores.

Por otra parte, la capacidad de absorción de empleo de la economía en su conjunto había vuelto a mostrar síntomas de decaimiento que, junto con la aceleración del proceso de “expulsión” de excedentes demográficos, principalmente del sector de economía campesina, acumulaban factores socialmente “explosivos” en las áreas urbanas.

Finalmente, los cultivos de alimentos de consumo directo, tradicionalmente producidos en la economía campesina, pese a la espectacular alza en sus precios de mercado, no lograron atraer la inversión capitalista hacia ellos. Aquí, la disminución de la producción de alimentos por la agudización del proceso de ruina de los productores campesinos durante los últimos años de la década del sesenta no fue contrarrestada por el desarrollo de formas modernas de explotación y producción en los mismos. Por el contrario, a medida que las explotaciones campesinas entraban en ruina, o sus tierras pasaban a manos de empresarios rurales, éstas, antes especializadas en la producción de bienes de consumo directo (maíz, frijol, yuca, papa, panela, etc.) son incorporados por sus nuevos dueños a la producción de materias primas para la industria o para la exportación (algodón, sorgo, caña de azúcar, palma africana, etc.). Y son incorporadas a estos cultivos y no a la explotación moderna de productos de consumo directo en razón de que las condiciones de producción y circulación en éstos no favorecen procesos de acumulación de capital y, mucho menos, ofrecen atractivos de rentabilidad para su explotación capitalista: generalmente son productos perecederos que no disponen de una adecuada estructura e infraestructura de comercialización. Por otro lado, la disponibilidad efectiva de tecnología de producción en ellos no permite rendimientos competitivos —si no es que su rentabilidad no alcanza a cubrir los costos dada la elevada renta de la tierra— con los de los cultivos típicos del sector moderno, explicándose así, su paulatino desplazamiento por éstos.

Es por esto que durante el decenio 1968-1977 se registra una disminución en la producción y en la superficie dedicada a estos cultivos



“tradicionales”, lo que provoca la espectacular alza de sus precios en la década del setenta.

El proceso de disminución del área cultivada y de la producción de estos bienes agrícolas de consumo directo induce al gobierno en 1976-1977 a promover la inversión capitalista en estos renglones para aumentar su oferta con miras de detener la loca carrera alcista de sus precios. Se pretendió, entonces, obligar a los capitalistas agrícolas a través de la política crediticia a dedicar un determinado porcentaje de la superficie para la cual solicitaba crédito a cultivos de “pan-coger”. Esta política termina en el más rotundo fracaso ante la negativa de la burguesía rural a invertir capitales en este tipo de cultivos, pese a que sus precios experimentaban un acelerado crecimiento frente a los de los cultivos del sector “moderno”.

Así, tanto las condiciones económicas y sociales desatadas por la crisis de la acumulación como los patrones que adoptaba el proceso de acumulación en base a la estrategia exportadora, prestan las condiciones para que a partir de 1975, con el advenimiento de López Michelsen a la presidencia, se diera un viraje en materia de énfasis en la política agraria. Surge así el programa de Desarrollo Rural Integrado dirigido a promover el desarrollo de la producción y la productividad en el sector “tradicional” de la agricultura, al tiempo que se promulga la Ley 6a. de 1975 que consolida aún más el desarrollo de la agricultura por la vía de la gran propiedad y desplaza definitivamente los problemas de tierras de la atención de la política agraria.

El nuevo énfasis de la política agraria sobre el sector “tradicional” de la agricultura, materializada en los programas y objetivos del DRI, apunta, en primer lugar, a inducir la modernización del sector tradicional de la producción agropecuaria, tal que permita abastecer en cantidades suficientes y a bajos precios los requerimientos de alimentos que plantea el crecimiento de la economía, atenuando las tensiones sociales que se derivan de las presiones sobre el salario. En segundo lugar, a servir como mecanismo de retención de mano de obra en el campo, mediante la generación de empleo que debe resultar del uso más “racional” y eficiente de los recursos disponibles (tierra principalmente) al interior de las llamadas “áreas DRI”.

Tal estrategia de “modernización” del sector tradicional de la agricultura lleva implícitos, como es evidente, en primer lugar, un proceso de diferenciación económica y social al interior de la economía parcelaria, que fortalecería y transformaría en capitalistas agrícolas a las unidades con control sobre una mayor cantidad y mejor calidad de recursos, tales que estén en capacidad de absorber el “paquete tecnológico” que se difundiría a través de los programas específicos. Así pues, crédito y tecnología serían los

elementos disolventes de la actual estructura agraria “tradicional” y las que acelerarían la articulación de este amplio sector al mercado interior: ampliación de la esfera de circulación de las mercancías (insumos y productos) y ampliación de la fuerza de trabajo “libre” de la propiedad sobre medios de producción.