

LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO EN COLOMBIA

Antonio García

I. *Un programa de desarrollo agrícola*

Todo programa de fomento para la América Latina dependerá siempre de un punto clave: la posibilidad de transformar las condiciones de vida y los tipos de productividad de su economía campesina. Si el campo latinoamericano mantiene su *status* colonial o prehistórico, fracasarán necesariamente todos los intentos de industrialización, limitados a transformar el pequeño marco de las ciudades. El caso colombiano es, en este sentido, perfectamente ejemplar: una población campesina que representa cerca de las tres cuartas partes de la población nacional, apenas recibe el 30 % de los ingresos totales.¹ Esta injusta y desproporcionada participación en los ingresos nacionales no podrá modificarse mientras no se elimine el régimen de desperdicio de las tierras, los hombres y los factores productivos, mediante un programa de “industrialización del campo”, entendido como un adecuado equipamiento de capital y técnica por trabajador campesino. De ahí el que tenga plena validez para los países latinoamericanos, excepto aquellos que han dado una orientación capitalista a su agricultura, como Argentina,² la premisa sentada por la Misión Currie en su programa de fomento para Colombia: “El éxito en la tarea de elevar el nivel general de vida dependerá, en gran parte, de la posibilidad de mejorar a tal punto la productividad agrícola, que baste una proporción mucho menor de la población para cultivar los productos alimenticios, las fibras y las cosechas de exportación que el país requiere.”³

Partimos, pues, de esta irreprochable premisa: sin la transformación de las bases de trabajo y de vida del campo latinoamericano —para mejorar, simultáneamente, sus coeficientes de productividad y de satisfacción de las necesidades humanas— todo proyecto aislado de industrialización se convierte en una tentativa de *industrialización artificial*. No debemos olvidar que la *teoría del desarrollo económico* es aquella que nos enseña cómo emplear eficientemente los factores productivos de que está equipado un país —en sus ciudades y en sus campos— canalizando el ahorro y las inversiones de modo que puedan mejorar cons-

¹ Informe del Consejo Nacional de Planificación (Bogotá, Imp. Nacional, 1953), p. 43.

² CEPAL, *Estudio económico de América Latina 1949* (Naciones Unidas, 1951), pp. 122 ss.

³ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Bases de un programa de fomento para Colombia* (Informe de la Misión Currie), Washington, 1950, p. 31.

tantemente *la productividad general* y el bienestar de todas las clases *integradas por un destino nacional*.

La CEPAL —que tan seriamente ha acometido el estudio de los problemas económicos latinoamericanos— ha trazado un “programa inicial” de desenvolvimiento agrícola, que bien puede considerarse como una de las mejores bases de discusión para determinar cuáles deben ser las primeras etapas que debe recorrer un programa de “desarrollo agrario”. Los elementos básicos de ese programa son los siguientes:⁴

a) Medidas para lograr aumentos de productividad en plazo relativamente breve, por el mejoramiento simple de los procedimientos de cultivo y el empleo de implementos más apropiados.

b) Mejor uso de la tierra y el agua disponibles. La Misión Currie —en su programa de fomento para Colombia— sólo aconseja mecanismos impositivos (que aún no han sido aplicados) destinados a *presionar* a los propietarios que empleen ineficazmente la tierra. Nada podemos decir sobre la importancia práctica de este método correctivo, ya que ni se ha intentado crear ese sistema, ni siquiera aplicar los gravámenes existentes basados en los avalúos catastrales. La influencia política de los grandes propietarios de tierras puede explicarnos el hecho de que los avalúos catastrales de algunos Departamentos se hayan congelado desde antes de la guerra, pasando por encima de ellos la inflación.

c) Expansión inmediata de la superficie cultivable para resolver situaciones apremiantes.

d) Participación de la agricultura en la sustitución de importaciones. Al problema del uso alternativo del capital y del potencial humano que se presenta en la energía, los transportes y la industria, se agrega el del uso de la tierra. Si hay escasez de tierra disponible y es necesario hacer fuertes inversiones para extender la superficie cultivable y poder lograr producciones substitutivas, será necesario saber si el capital empleado en ello trae consigo mayor incremento de producción que si se emplea en la industria, para poder decidirse en favor de la primera, sin perjuicio de las consideraciones de otro orden que pueda gravitar en esta determinación. En nuestro país, resulta de gran utilidad práctica el análisis de la experiencia azucarera, en cuanto no sólo se logra la substitución de una corriente de importación, sino que se crea la posibilidad de reducir el área cultivada mediante la industrialización de todo el proceso. En razón de que este proceso de industrialización se realiza por medio de grandes plantas, el mercado del azúcar queda automáticamente sometido a condiciones monopólicas, dentro o fuera de la Distribuidora de Azúcares.

e) Posibilidad de aumentar la producción para la exportación. Esta

⁴ CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, p. 86.

política reviste singular importancia en todos los países latinoamericanos, cuya economía de exportación descansa sobre uno, dos o tres productos agrícolas.

f) Posibilidad de aumentar la producción de ciertos artículos críticos para el mercado interno, además de los implicados en la discusión de las importaciones.

g) Mecanización en la medida en que la misma agricultura y otras ramas de la economía puedan absorber la mano de obra desplazada, o cuando así lo aconsejen la explotación económica de nuevas tierras, la escasez de mano de obra en ciertas zonas o la índole especial de los cultivos. En Colombia, la mecanización agrícola no se ha planteado seriamente —ni aun en regiones de tierras planas y caras como las de la sabana de Bogotá— por las características de la inversión en finca raíz, especialmente en las áreas sometidas a un proceso de más activa valorización. Las tierras no las compran los grandes inversionistas *para cultivar*, sino para disponer de una alcancía que acumula, automáticamente, la valorización producida por las obras públicas y el trabajo asociado de toda la comunidad. No son tierras de cultivo, sino bienes de especulación. Desde luego —como lo han examinado la Misión Currie y nuestros propios maestros, como el ingeniero Alejandro López en *Problemas colombianos*— este régimen antieconómico de propiedad agraria (tan clásicamente español y colonialista) está mantenido y estimulado por un sistema de impuestos territoriales hecho sobre el molde ideológico de los grandes propietarios. Para corroborar estos puntos de vista, bastaría analizar el actual estado de los catastros y las críticas formuladas por la Sociedad Colombiana de Agricultores a las tesis de la Misión Currie sobre “el problema de la tierra” y sobre los métodos correctivos de su empleo antieconómico.

h) Inversiones para facilitar el almacenamiento y transporte de los productos agrícolas. En esta línea de almacenamiento y ensilaje —tan importante en la regulación de la oferta agrícola— es fundamental la experiencia del Comité Mexicano de Regulación del Mercado de las Subsistencias (ahora la de la CEIMSA, Cía. Exportadora e Importadora Mexicana, S. A.) y del Instituto Nacional de Abastecimientos en Colombia. La política de almacenamientos —aun cuando practicada aleatoriamente en la América Latina— tiene una tradición secular que arranca de los pósitos y alhóndigas. Por el carácter enteramente local y cerrado de las economías hispanoamericanas de la época colonial, aquellas instituciones nunca lograron desempeñar una función económica de importancia en la regulación de los mercados alimenticios. Ni siquiera pudieron contrarrestar el efecto de las grandes crisis originadas en la subproducción o en la pérdida de cosechas.

II. Regulación de los mercados agrícolas

En el curso de este análisis, daré por supuestas algunas tesis que considero piezas maestras en la teoría del desarrollo de los países insuficientemente desarrollados. La primera, la de que los países débiles, situados en la periferia, sólo podrán subsistir y desarrollarse en la medida en que planeen, rigurosamente, el empleo de sus recursos disponibles: la práctica librecambista, el respeto supersticioso por la iniciativa privada, la fe en la capacidad individual de resolver todos los problemas de la economía pública, podrán conducir a la desintegración y a la anarquía, al desperdicio y la degradación de los factores humanos que sirven de punto de partida y de llegada, de cimiento y de techo, a la nación. La segunda, la de que en los países subdesarrollados —en donde una extensa y dispersa población campesina trabaja con una exigua productividad y donde es manifiesta la escasez de capitales— es más vital y necesario emplear los factores escasos en forma que se logre el mayor desarrollo económico y el mayor incremento posible del ingreso nacional: esta tesis nos lleva a aceptar una cierta socialización de la dirección económica, tal como lo ha admitido teóricamente el propio Keynes, en el sentido de que las inversiones deben tener una regulación pública y no privada. La tercera tesis es la de que el desarrollo económico de los países atrasados sólo puede ser, en esencia, obra de ellos mismos: la cooperación internacional no puede suplir la incapacidad financiera y técnica de esos países que no han resuelto los problemas elementales de su desarrollo. La cuarta tesis es la de que, en los países subdesarrollados, la iniciativa privada no está en capacidad de resolver ninguno de los problemas vitales de la defensa económica, ni de la regulación interna o internacional de los mercados. El Estado es la única persona que “puede”, teóricamente, crear esas defensas o establecer esos métodos de articulación de la vida económica: la incapacidad actual del Estado no es un argumento en contra del *intervencionismo proteccionista* que debe orientar el desarrollo de los países débiles, sino exclusivamente contra la estructura administrativa y política del Estado. La tarea de nuestra generación consiste en modernizar la estructura del Estado y en modificar substancialmente su contenido político: casi toda la América Latina está viviendo el proceso que va del Estado de facción al Estado nacional; del Estado como aparato informe y negativamente burocrático, al Estado como suma orgánica de estructuras de servicio y regulación de la vida social.

La quinta tesis es la de que los países atrasados sólo pueden desarrollarse —en las actuales condiciones del mundo y en las actuales condiciones económicas de sus pueblos— por medio de “programas”. La sexta tesis es la de que esos programas de desarrollo tienen como punto

de partida la transformación fundamental y planeada de la economía agraria (régimen de propiedad y tenencia de las tierras, uso de aguas, mecanización, empleo de mano de obra, dotación de capital por hombre y por hectárea, mejora en la técnica de cultivo, transformación industrial de los productos agrícolas, participación asociada de los campesinos en el mercado de productos agrícolas y mayor participación de la agricultura en el ingreso nacional). Según se ha visto en el “programa tipo” enunciado por la CEPAL, todo ese conjunto de medidas se refiere a las prácticas de cultivo, a las condiciones técnicas del trabajo, a las inversiones de capital en la tierra o a los sistemas de almacenamientos. Son todas medidas que *condicionan la oferta* de productos agrícolas y que conllevan, en consecuencia, un principio de regulación del mercado correspondiente. Como el *desarrollo económico* supone el manejo articulado de diversos factores —en busca del mayor ingreso conjunto y de su más equitativa distribución por actividades y por clases económicas— es obvio que todo programa de desarrollo tiene que *descansar* en —y no sólo aceptar— la regulación del mercado de productos agrícolas.

III. *La agricultura y el ingreso nacional en Colombia*

No basta decir que Colombia es un país agrícola y pastoril: es menester fijar los alcances de semejante tesis. ¿En qué medida lo es? ¿Cuál es la gravitación de esta actividad campesina en la economía nacional, vista desde el punto de vista de sus ingresos totales? ¿Cuál es la distancia cultural e histórica entre la ciudad y el campo, apreciada en términos de economía industrializada —alta productividad, mercado concentrado y niveles más altos de trabajo y de vida— y de economía campesina a trechos natural, a trechos semi-capitalista y sólo en pequeños tramos débilmente mecanizada? ¿En qué medida el comercio internacional (a través del café, del banano, del tabaco o de las quinas) ha transformado la actividad agrícola, el empleo de la tierra, la especialización del trabajo, la extensión de las formas puras del salario? ¿O en qué medida los mercados internos —de alimentos o de materias primas— han modificado el empleo de los dos factores agrarios más abundantes, la mano de obra y la tierra? ¿Cuál es la movilidad de los factores productivos provocada por las corrientes de inversión o por la acción económico-fiscal de la autoridad pública? Éste es el verdadero cuestionario económico que hoy importa responder, ya que las características generales —aquellas que se determinan en el primer contacto con el problema— fueron descritas desde hace un siglo por José M. y Miguel Samper, Camacho Roldán, Aníbal Galindo, Murillo Toro, Manuel M. Madieto o hace apenas unos años por Alejandro López en su magistral *Problemas colombianos*.

Si aceptamos los cálculos del ingreso nacional para 1950 (nada más que para tener alguna referencia cuantitativa)⁵ tendríamos que éste fué de \$ 5,488.6 millones, de los cuales el ingreso rural se estima que representa \$ 1,662.7 millones. El ingreso *per capita* en pesos (de muy poco valor práctico, tomados en bloque los valores demográficos *campo-ciudad*) es el siguiente: ingreso urbano, \$ 677 millones; ingreso rural, \$ 200.

Estos cálculos nos indican, *grosso modo*, que el 74 % de la población colombiana —caracterizada como rural— participa sólo en un 30 % del ingreso total de la nación. Es la explicación numérica de su atraso, del desempleo de la tierra, del mantenimiento de las viejas doctrinas agrícolas, de la baja productividad y los niveles subhumanos de vida. En cuanto la ciudad es el refugio de la economía capitalista —y el recinto donde se aclimata su cultura— contrasta desproporcionadamente su participación en el ingreso nacional con la participación de la economía campesina. Tres grandes ciudades colombianas —Bogotá, 23 %; Medellín, 11 %; Barranquilla, 7 %— controlan el 41 % del ingreso nacional, lo que supone una capacidad de absorción de ese ingreso superior a la que tiene la totalidad del campo colombiano. Las estadísticas agropecuarias registran un ingreso medio de los campesinos (arrendatarios, trabajadores agrícolas y sus familias) que puede clasificarse en cuatro grupos:

- 1) de \$ 100-200 *per capita* en las regiones de “economía tradicional” de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cauca, Magdalena, Nariño, Norte de Santander y Santander;
- 2) de \$ 200-300 *per capita* en las regiones cafeteras y parcialmente mecanizadas de Cundinamarca y Tolima: en esta elevación del nivel de ingresos han desempeñado un papel fundamental el empleo de planicies tropicales y la extensión de tres cultivos de tipo comercial (caña de azúcar, arroz, algodón);
- 3) de \$ 300-400 *per capita* en las regiones cafeteras de Caldas en las que predomina la pequeña finca y el empleo intensivo del suelo;
- 4) de \$ 400 *per capita* en el Valle del Cauca, por la presencia de una economía de grandes ingenios azucareros que concentran los procesos agrícola-manufacturero y comercial. Este sector campesino puede señalarse como el más *intensamente penetrado* por una economía capitalista basada en la industrialización.

En tesis general, tres han sido las formas preferentes de penetración del capitalismo en el campo: a) en forma de franca industrialización —elevación de la productividad general y mayor empleo de ca-

⁵ Informe del Consejo Nacional de Planificación, p. 51.

pital por hombre y por unidad territorial— en las áreas de agricultura azucarera y en menor escala el algodón y el arroz; *b*) en forma de vinculaciones comerciales en las áreas de economía cafetera (exceptuando las grandes fincas, que concentran los procesos de cultivo, beneficio primario, trilla, empaque y exportación), y *c*) en forma de simple inversión en finca raíz, inflando sus precios y estimulando el desempleo (ya que su importancia no radica en su capacidad productiva, sino en su condición de alcancía de atesoramiento mecánico de valorización), y una *economía de manos muertas*.

Los grandes desniveles *de vida, de trabajo y de seguridad*, entre la ciudad y el campo, han llevado a la aplicación del principio físico del sifón, sustrayéndole al campo sus elementos de expansión demográfica. No es extraño que algunas investigaciones —como la hecha en la comunidad rural de Tabio por T. Lynn Smith— hayan comprobado que el crecimiento de la población en los últimos cuarenta años ha permanecido *casi estacionario*. En un estudio de la CEPAL se insiste en el fenómeno de que la migración del campo a la ciudad —que en los últimos años ha sido más activa y enérgica por obra de la violencia política que por efecto de la expansión capitalista de las ciudades— está absorbiendo el crecimiento demográfico del campo.⁶ Este hecho no tendría mayor importancia si esa tendencia demográfica *fuese contrarrestada* por el aumento de productividad de la población y por una mayor corriente de inversiones productivas (mejoras de las condiciones del suelo, canales de riego o desecación, etc.), pero es una *demografía estacionaria* que está acompañada por una *economía estacionaria* (exceptuando las áreas agrícolas de reciente *industrialización o comercialización*).

La transferencia de la población campesina a las ciudades, no siendo efecto de una elevación de los niveles de productividad general de la agricultura, puede ocasionar un doble fenómeno de empobrecimiento de los mercados de productos agrícolas y de excesiva acumulación demográfica urbana. El desarrollo de las ciudades, al fin y al cabo, no puede aislarse de las condiciones de desarrollo de la producción primaria: cuando está por encima de ellas, todo desarrollo es *ineconómico y artificial* y no podrá ser sostenido por mucho tiempo. Aún está por estudiarse la interdependencia entre agricultura e industria —a través de elementos de enlace como las materias primas y los alimentos o como los mercados de bienes duraderos y de consumo— en los países subdesarrollados, en los que campo y ciudad están viviendo en épocas económica y culturalmente distantes.

Este deforme acondicionamiento demográfico y esta exigua participación del campo colombiano en el ingreso nacional es efecto indi-

⁶ CEPAL, *Hechos y tendencias recientes de la economía colombiana*, Doc. E/CN.12/217/Add. 4 (mimeografiado), 1951, p. 19.

recto de la inactividad y la irresponsabilidad económicas del Estado, en estas esferas:

- a) la del mercado de productos agrícolas, en busca de su *racionalización* (de los precios, relaciones de oferta y demanda, tipos, calidades, pesos y medidas, empaques, publicidad) y de la eliminación de su carácter *estrictamente local* en algunas regiones colombianas;
- b) la de la política de fomento, en cuanto no ha podido operar —conjunta y enérgicamente— como régimen de pleno empleo de los factores productivos en el campo;
- c) la de la política fiscal, en cuanto el sistema impositivo territorial ha estimulado el desempleo —absoluto o relativo— de los suelos agrícolas, y en cuanto no hay un sistema de gastos e inversiones en el presupuesto público con capacidad de irrigar y transformar la economía agraria;
- d) la de la organización administrativa municipal, que ha concentrado la prestación de servicios en las grandes ciudades o en ciertas cabeceras urbanas;
- e) la de la política crediticia, en cuanto el sistema bancario continúa teniendo una orientación eminentemente comercial, regulado por los principios de la liquidez de cartera, de la garantía real suficiente y del reembolso a corto plazo. Este “sistema bancario” no ha sido roto a pesar de la actividad de instituciones especializadas como la Caja de Crédito Agrario, con una gran dotación de capital, de privilegios legales y de agencias.

A la *inactividad* del Estado, a la mala o nula orientación económica de su presupuesto, a la falta de presupuestos de inversión agraria, a la inoperancia de los organismos impositivos como factores de redistribución de la riqueza (entre las grandes áreas de la nación o entre sus clases económicas), debemos atribuir esta *creciente desproporción* entre las condiciones de la ciudad y del campo, de la economía rural y de la urbana.

IV. El problema de la baja productividad agrícola

La baja productividad agrícola de Colombia se expresa en varios hechos: la exigua participación del campo en el ingreso nacional; el exceso de población localizada en el campo y empleada ineficientemente; los muy bajos niveles de bienestar de la población campesina. Ninguno de estos problemas podrá tener un tratamiento adecuado si se le aísla de los otros y si no se resuelve el *problema clave* que es el de la *productivi-*

dad general. Éste era, justamente, el punto teórico de partida de la Misión Currie en sus bases de un programa de fomento para Colombia. La *conexidad económica* de estos factores —alto porcentaje de la población nacional localizada en la producción primaria, baja participación campesina en el ingreso nacional y muy bajos niveles de bienestar para los trabajadores campesinos— nos explica el fracaso de toda política que ha pretendido *resolverlos por aparte*. El problema del bienestar de las clases trabajadoras se ha planteado, por ejemplo, como un exclusivo problema de elevación mecánica de los salarios y de aplicación del Derecho Social al amplio circuito de la economía campesina: pero lo cierto es que el Derecho Social colombiano tiene una mínima aplicación en el campo y que los salarios rurales siguen moviéndose por su propia y lenta dinámica. Ni la ley, ni la acción coercitiva del Estado, podrán lograr que se ajusten los sistemas de salarios de la ciudad y del campo, ni que tengan dinámica semejantes: simplemente porque responden a economías de muy diversos niveles de productividad. Todo intento de aplicar a la agricultura las leyes sociales que rigen en las ciudades capitalistas, sin modificar sus condiciones y tasas de productividad, será un *intento artificial* que no podrá tener eficacia: ni elevará el bienestar de los trabajadores, ni forzará a las empresas agrícolas a transformar sus sistemas de vida. Es ésta la verdadera razón de que en un país campesino como el nuestro —no sólo en el sentido de que la producción primaria es el centro de gravedad de la vida económica, sino en el de que las tres cuartas partes de su población residen o están ligadas económicamente al campo— los seguros sociales no tienen vigencia para la población campesina.

El punto de partida de cualquier programa de *desarrollo nacional*, tiene que ser el aumento de productividad agrícola. Éste es un punto casi axiomático. Pero no obstante la naturaleza de ese punto de vista, lo cierto es que ni el Estado ni las empresas lo toman en cuenta. El Estado permite los movimientos de población y las constantes transferencias de trabajadores campesinos a las industrias de transformación —inclusive las estimula involuntariamente por medio de los programas de obras públicas— y las empresas realizan sus prospectos de industrialización sin consideración a los problemas de fondo de la producción primaria. Para la mentalidad de los empresarios, el campo no existe sino como depósito adicional de mano de obra y como fuente de abastecimiento de materias primas. Todos sus programas de industrialización no contemplan sino estos factores: cómo abastecerse de materias primas, de mano de obra y de capitales. El problema del desarrollo agrícola —como premisa y condición previa de toda tendencia firme de industrialización— está fuera de sus preocupaciones y de sus planteamientos. Aún no han aprendido la gran lección de que con *baja productividad*

campesina y con *bajos ingresos de la población campesina*, la industrialización resulta un montaje de estructuras de hierro sobre un piso de arena. La subestimación del problema agrícola ha llevado a los empresarios industriales a limitar precozmente la dimensión de sus plantas y a consolidar su posición por medio de “gabelas de Estado” (aranceles proteccionistas, cupos en el control de cambios internacionales, prohibiciones de importar) o de intentos de exportación cuando nuestros mercados internos están mal abastecidos. Cuando en el mercado se habla de “inversiones en finca raíz”, por regla general esto no indica una tendencia de las corrientes inversionistas hacia la conquista de más altos niveles de productividad para el campo, sino exclusivamente adquisición de tierras para mantenerlas como reserva inactiva.

Con gran justeza la Misión Currie fijó sus puntos de vista acerca de la *dependencia* del problema del bienestar campesino respecto al problema de la productividad general, en *Bases de un Programa de Fomento para Colombia* (*op. cit.*, p. 31, El problema): “El éxito en la tarea de elevar el nivel de vida dependerá, en gran parte, de la posibilidad de mejorar a tal punto la productividad agrícola, que baste una proporción mucho menor de la población para cultivar los productos alimenticios, las fibras y las cosechas de exportación que el país requiere.” Este planteamiento se refiere también a las posibilidades de un *nuevo reparto* de la población colombiana. Hoy por hoy, la distribución de la población en ciudad y campo, en producción primaria y en actividades industriales, de comercio y transportes, forma parte de nuestro sistema primitivo de división del trabajo y expresa la *extrema debilidad* de nuestro desarrollo económico. “En Estados Unidos —dice sobre el particular el *Estudio Económico de América Latina 1949* (Naciones Unidas, Nueva York, 1951, El sobrante de población en la producción primaria y las exportaciones, p. 13)— la gente ocupada en la producción primaria constituía hace un siglo alrededor del 67 % de la población activa, en tanto que actualmente dicha proporción es apenas del 27 %. En la Argentina, a pesar de seguir siendo la producción primaria la fuente de la mayor parte de las exportaciones, la proporción apuntada ha descendido al 36 %. En cambio, otros países, donde la agricultura se encuentra casi por entero en la etapa precapitalista, la proporción pasa generalmente del 50 y en algunos casos se acerca al 70 %. La forma en que se distribuye la población ocupada no es arbitraria. En cada tiempo y país, depende principalmente del estado de la técnica productiva y de la cantidad y calidad de los recursos de todo género que permitan aprovechar aquélla. En un estado primitivo de la técnica, es lógico que dada la escasa productividad se absorba una buena parte de la población activa en la obtención de alimentos y materias primas y en su elaboración rudimentaria.” En un país subdesarrollado, este ritmo

de transformación sería demasiado lento (por obra de las fuerzas internas de inercia y de las presiones externas originadas en una división internacional del trabajo que mantiene a los países subdesarrollados en una precaria condición de productores de materias primas y alimentos), si el Estado no tomase en sus manos estas tres palancas: 1) *la de la política de fomento*, a través de programas de inversión, pública y privada; 2) *la de la política de prescripción del mejor empleo* que deba darse a los factores productivos (trabajo, tierras, energía, capitales); 3) *la de la política de regulación* (por métodos directos o funcionales) de los mercados de productos agrícolas. El problema de nuestro desarrollo económico no consiste en resolverlo tal como se vaya presentando, a un ritmo determinado por las condiciones internacionales e internas: esto supondría un proceso de siglos. Y ya no se trata de repetir el largo y tortuoso proceso de transformación de las grandes potencias, sino de acelerar el proceso de desarrollo de acuerdo con nuestro *potencial* de recursos y con las *necesidades de bienestar y seguridad* de la nación colombiana. Ésta es la cuestión que puede resolver *la teoría del desarrollo económico de los países atrasados, por medio de la técnica del planeamiento*. No podemos ni debemos esperar 100 años a que nuestros campesinos conquisten el derecho a obtener altos rendimientos y altos ingresos de su trabajo —base de un nuevo sistema de vida— y a participar de los bienes fundamentales de la cultura humana.

V. *Baja productividad agrícola y empleo de los factores productivos*

La baja productividad del campo colombiano está determinada por el mal empleo de los factores productivos disponibles —especialmente del trabajo y la tierra— y por la bajísima dotación de capital por hombre y por hectárea. Desde el punto de vista de la *dotación de capital*, podríamos clasificar nuestro campo en tres grandes áreas económicas: 1) la de plantaciones de tipo capitalista (bien sea que se haya efectuado o no una adecuada mecanización); 2) la de haciendas, parcelas o comunidades indígenas que mantienen las viejas prácticas hispano-coloniales de trabajo, la primitiva orientación comercial y las condiciones de una economía precapitalista; 3) la de grupos indígenas que — pese a los contactos accidentales con el mercado— están aprisionados en formas de *economía natural*. No será sin un enorme esfuerzo como lograremos transformar las condiciones de trabajo y de vida de las áreas precapitalistas o prehistóricas (economía natural, recolectora, premonetaria) del campo colombiano.

El empleo de factores productivos no se refiere exclusivamente al trabajo y la tierra, sino también al capital, no obstante la pobre dotación financiera del campo colombiano. En el caso de la inversión territorial

que no determina empleo económico del suelo, el fenómeno es de simple desperdicio de tierra y de capital. En el caso de obtención de préstamos bancarios —en condiciones comerciales y que no sirven para mejorar la productividad de la tierra y del trabajo— el fenómeno es de empleo ineficaz del crédito. En cuanto al empleo de máquinas, es evidente el menor rendimiento de ellas en relación con las regiones del mundo que han sufrido una profunda transformación industrial de su agricultura: lo que demuestra que la industrialización no consiste exclusivamente en la mecanización, sino en la adopción de un conjunto de factores que pueden *racionalizar* el proceso productivo (habilidad de la mano de obra, obras de mejora del suelo, seleccionamiento de semillas, etcétera). En las investigaciones realizadas por John A. Hopkins, consejero agrícola de la Embajada de los Estados Unidos y antiguo profesor de Economía en la Universidad de Iowa, se han anotado las diferencias en el uso de tractores en los Estados Unidos y Colombia. “Aun cuando use tractor, un agricultor en el Huila produce solamente la mitad del maíz por hora que puede producir un agricultor en el sur de los Estados Unidos, y sólo una séptima parte del que produce un agricultor del Medio Oeste. Se calcula que para la producción de algodón en el Departamento del Tolima se necesita un promedio de 600 horas de trabajo por hectárea. Sin embargo, cuando se usa un tractor, tanto para la preparación del campo como para el cultivo, en el vecino Huila sólo se necesitan 315 horas; esta última cifra es algo más alta que las 300 horas que se necesitan como promedio (usando caballos y mulas) en los Estados sureños del Atlántico.”⁷

El mantenimiento de bajos niveles de salarios en las regiones de más débil penetración capitalista ha mantenido estacionaria la técnica del cultivo: los hombres y los animales de labor continuarán pareciendo al hacendado mucho más baratos que las máquinas. En cuanto a los problemas de *rendimiento*, es una cuestión que está fuera de la mentalidad de este tipo de viejo empresario agrícola. El encarecimiento de la tierra tampoco ha operado regularmente como incentivo de la mecanización agrícola: mientras en algunas regiones de fácil mecanización como el valle del Cauca y los Llanos del Tolima, las máquinas se emplean como sustituto de la mano de obra y de los animales de trabajo, en la sabana de Bogotá el encarecimiento no ha tenido ese efecto, porque la tierra no se obtiene como “un bien agrícola” sino como “un bien de especulación”.

La ausencia de un sistema de tributación directa y progresiva —para prevenir el desempleo y estimular el uso eficiente de la tierra— ha sido

⁷ John A. Hopkins, *Relaciones entre los salarios y los precios agrícolas en Colombia* (Departamento Nacional de Agricultura, Ministerio de Economía Nacional, Bogotá), p. 8.

otro de los factores que explican el ritmo perezoso de la mecanización agrícola en los altiplanos, los valles y las tierras planas del litoral.

Otro *factor de retardo* ha sido el tamaño de las pequeñas fincas. “En las regiones densamente pobladas —dice Hopkins— tales como los Departamentos de Boyacá y Nariño, y en las regiones que producen café intensivamente, muchas de las fincas tienen solamente de 1½ a 2 hectáreas de tierra arable.”⁸ Aun cuando el régimen de propiedad y tenencia de las tierras no ha sido estudiado sistemáticamente, se admite, aun por la Comisión Económica para la América Latina,⁹ que, en promedio, las fincas tienen 2 hectáreas de tierra cultivada. En algunos valles que han sido cultivados por comunidades indígenas, como el de Atrís (Pasto), al producirse la ruptura de la comunidad (en vez de haber sido transformada en cooperativa agrícola) las parcelas no han pasado de media hectárea. Obviamente, este tamaño de las fincas —aun en las regiones cafeteras de Caldas— lleva a buscar los aumentos de rendimiento por la mayor aplicación de trabajo familiar. El empleo intensivo de esta mano de obra familiar —que nunca aparece en los costos de producción de la pequeña finca— es el secreto de tres factores: la *resistencia* de nuestra economía cafetera a las fluctuaciones del mercado internacional; el mayor rendimiento por cafeto en las regiones minifundistas de Caldas, Valle y Tolima y las prácticas agrícolas altamente selectivas. La “suavidad” del grano no es sino el producto de una técnica de trabajo familiar como la que se emplea en la horticultura: para la familia, convertida en “unidad de trabajo selectivo”, el cafetal es un huerto.

Por último, debe señalarse el factor geográfico: las grandes pendientes o la composición rocosa de los suelos hacen imposible el uso de maquinaria agrícola arrastrada por animales de tiro. Y como estas tierras de vertiente son, por regla general, las que están en manos de pequeños propietarios (ya que las mejores tierras agrícolas, por ser las más caras, están fuera del alcance de su capacidad adquisitiva), tienen que cultivarse sin ninguna clase de fuerza mecánica o animal o donde se usa la tracción, ésta es suministrada por bueyes más que por caballos o tractores. El trabajo intensivo de estos suelos de vertiente —en regiones totalmente desforestadas por la acción arrasadora de las “colonizaciones espontáneas”, como la del Quindío— precipita la rápida erosión y la consiguiente pérdida de la tierra agrícola.

Obtenemos así el siguiente balance: las mejores tierras arables del país (valles, altiplanos, tierras planas del litoral) sólo se han mecanizado parcialmente, en cuanto han hecho vínculos con los cultivos de azúcar, arroz y algodón; las restantes se dedican a una ganadería de bajo rendimiento, a cultivos accidentales o se desperdician totalmente desde

⁸ *Ibid.*, p. 7.

⁹ CEPAL, *Hechos y tendencias recientes de la economía colombiana*, p. 20.

el punto de vista productivo, al incorporarse al mercado de bienes de especulación (por cuanto el progreso técnico en los transportes presiona al incremento de la renta del suelo, “quedando así en manos de los propietarios parte del fruto de ese progreso técnico”¹⁰); las tierras de vertiente son trabajadas intensivamente *a mano* por una masa de pequeños propietarios, aparceros y comunidades indígenas, con la sola ayuda de herramientas simples (machetes, azadones y palas).

Con la actual incorporación de grandes regiones colombianas a la actividad agrícola (los Llanos Orientales, algunos sectores básicos del Tolima, Cundinamarca y Boyacá) es bien posible que habrá de acentuarse el ritmo de mecanización. Aun en condiciones tan desfavorables como las existentes en el campo colombiano durante los últimos años, las importaciones de maquinaria agrícola adquirieron un cierto volumen (si bien no podemos medirlo en unidades mecánicas, sino en valor en pesos colombianos, y si bien todavía la estadística de comercio exterior emplea expresiones como la de “maquinaria agrícola no clasificada”). (Véase el cuadro 1.)

CUADRO 1

Colombia: Importaciones de maquinaria agrícola

	(valores cif en miles de pesos)		
	1948	1949	1950
Maquinaria agrícola no clasificada ..	1,682.8	2,659.8	4,922.4
Maquinaria para beneficio de la caña de azúcar	1,526.9	1,709.7	1,299.3
Maquinaria no clasificada para cultivo de la tierra	416.3	489.3	1,491.7
Segadoras y accesorios	118.0	245.2	217.2
Sembradoras y accesorios	30.1	323.9	438.9
Tractores y accesorios	6,059.1	10,437.9	9,159.0
Trapiches y accesorios	724.8	1,053.4	180.9

FUENTE: Dirección General de Estadística, Bogotá.

Nuestra producción agrícola más frecuente es la que combina trabajo, animales de labor y tierra. “Para la producción de papas —dice Hopkins— un cultivador representativo de la sabana de Bogotá, que usa bueyes como fuerza motriz, estima que necesita 600 horas por hectárea, comparado con 190 horas en los Estados del Medio de la costa Atlán-

¹⁰ CEPAL, *Estudio económico de América Latina 1949*, p. 55.

tica. En la producción de tabaco de Santander —la región tabacalera más importante de Colombia— se estima que se requieren cerca de 2,900 horas por hectárea en el cultivo, cosecha y cura del tabaco de esa región, lo cual puede compararse con 1,000 horas en los Estados sureños del Atlántico.”¹¹

Sin embargo, la simple mejora en las condiciones de los cultivos (especialmente en lo que hace relación a los fertilizantes y a la defensa sanitaria de las plantaciones) ha efectuado cambios apreciables en los rendimientos de las cosechas. En sus observaciones sobre la papa en los Departamentos de Boyacá y Cundinamarca, el ingeniero G. Palacio del Valle anota que cuando no se había iniciado la tecnificación del cultivo —por medio de la aplicación de abonos y desinfectantes— el rendimiento promedio era de 8 cargas por l; la mejora técnica ha elevado el rendimiento a 12.25 y 30 cargas, lo que supone una triplicación en los niveles de productividad, sin haber apelado a la mecanización de las labores preparatorias de la tierra.¹² En los cálculos hechos por la Federación de Cafeteros, para 1946, se obtuvo el rendimiento por árbol en distintas regiones que indica el cuadro 2.

CUADRO 2

Colombia: Rendimiento por cafeto

(Kgs. de café pergamino)	
Valle	0.730
Caldas	0.539
Tolima	0.448
Boyacá	0.452
Cauca	0.440
Huila	0.414
Nariño	0.381

FUENTE: Federación de Cafeteros, Bogotá.

Aun cuando no tenemos datos estadísticos sobre el rendimiento por hectárea —para comparar el rendimiento por hectárea y por árbol— puede afirmarse que el mayor rendimiento corresponde a *la zona de colonización de tipo quindiano* (vertientes de la cordillera central en el Tolima y en el Valle del Cauca), cultivadas por migraciones caldenses que llevan consigo el régimen familiar de trabajo.

¹¹ Hopkins, op. cit., p. 8.

¹² G. Palacio del Valle, “La situación de la papa en los Departamentos de Boyacá y Cundinamarca”, *El mercado agrícola*, núm. 48, agosto de 1953, p. 12.

En cuanto a las formas de *combinación de factores* (trabajo, máquinas, animales de labor, tierras) y de sustitución de unos por otros (trabajo y animales de tiro por máquinas, etc.), todo depende del desarrollo general de la técnica productiva y de la transformación que se opere en el régimen de propiedad y uso de la tierra. Con esta limitación puede aceptarse la tesis de Pei-Kang Chang acerca de que “la elasticidad de sustitución está determinada por las condiciones técnicas de la producción”.¹³

¿Hasta dónde podrá la iniciativa privada llegar, espontáneamente, a un nuevo régimen de mejor seleccionamiento de los factores productivos? ¿Cómo podrá operarse esa sustitución, en el grado necesario para que se transforme la naturaleza de la economía agraria, su capacidad productiva y los niveles de trabajo y bienestar de las clases campesinas? La historia económica de nuestro país demuestra que la iniciativa privada —especialmente en la órbita de la economía campesina— no puede resolver ninguno de los problemas que plantea la demanda natural de materias primas y alimentos o la demanda internacional. Al Estado corresponde, independientemente de sus propósitos y sus deseos, suplir la incapacidad de los pequeños propietarios y aparceros, la limitación de su horizonte comercial y técnico, y la inercia de los grandes hacendados. He ahí los objetivos de una forzosa *economía dirigida*. ¿Cómo realizar esa dirección económica? Esos son los problemas que debe resolver la política económica, como arte de movilización de unos instrumentos del Estado con el fin de cubrir un cierto dispositivo. Lo que debe quedar en claro es que las economías agrarias de los países débiles y subdesarrollados *sólo* podrán transformarse *en la medida en que el Estado sea capaz de dirigir* semejante transformación.

VI. *El bajo poder adquisitivo de los salarios agrícolas*

Es obvio que el régimen de bajos salarios agrícolas es sólo una consecuencia de un régimen de baja productividad y de creciente desperdicio del trabajo campesino. Lo cierto es que la mayoría de la población activa del campo trabaja en condiciones técnicas semejantes a las que conoció en la colonia española: han cambiado algunos de sus consumos, pero su instrumental, sus conocimientos del suelo, su tratamiento de las cosechas continúa sometiéndose a las viejas rutinas. El fenómeno del *estacionarismo* es muy fácil de explicar, si recordamos que no existen fuerzas enérgicas de transformación: ni en el mercado de productos agrícolas, ni en el sistema de vida del trabajador campesino. Ni aun economías tan comercializadas como la del café, han podido imponer

¹³ Pei-Kang Chang, *Agricultura e industrialización* (México, Fondo de Cultura Económica, 1951), p. 161.

un sistema racional de pesas y medidas, no obstante que todas las operaciones en mercado abierto se hacen en kilos; es corriente en algunas regiones cafeteras de Caldas —el Departamento más profundamente transformado por la economía del café— el empleo de viejos métodos de medida. De otra parte, esta resistencia al empleo de nuevos métodos y nuevas herramientas por parte de los pequeños cultivadores —propietarios y aparceros— no se debe exclusivamente a su *irracionalismo*, sino a la desproporción entre sus ingresos y los precios de adquisición de los nuevos factores. Además, nadie ha formado al campesino como a un *ser racional*, con capacidad de utilizar sus propias experiencias y de ampliar sistemáticamente el circuito de sus conocimientos. Sólo con trabajadores racionales (que comprendan técnicamente el proceso del que forman parte) podrá *racionalizarse* la producción campesina (tratamiento de suelos, empleo de fertilizantes, cambios de cultivos, seleccionamiento de semillas y especies, conocimiento de sistemas de medida, empaque, ensilaje, etc.). Para nuestros trabajadores campesinos no cuenta su propio adagio de que “nadie experimenta en cabeza ajena”, porque lo cierto es tan poco experimentado en cabeza propia, tal como se vive en el campo colombiano.

Carlos A. D'Ascoli ha hecho hincapié en el “mantenimiento de relaciones de trabajo pertenecientes a etapas económicas ya superadas e íntimamente ligadas al latifundio, como las prestaciones en especie o en trabajo como forma de pago del arrendamiento de la tierra”,¹⁴ como factores que frenan implacablemente el desarrollo agrario. A baja productividad —originada en la conservación de viejos sistemas hispano-colonial de empleo del trabajo y de la tierra— sólo puede seguir un régimen de bajos ingresos: para los asalariados del campo, para los aparceros, para los pequeños propietarios y aun para los hacendados de viejo estilo. El latifundista de algunas regiones, como el Cauca, tendrá que buscar en otras actividades —no agrícolas— un ingreso complementario y eso que las rentas territoriales le son pagadas en trabajo y especie. Este régimen agrario de bajos ingresos ha tenido una doble consecuencia: en la esfera de la vida social ha impuesto y estratificado un nivel de subsistencia puramente vegetativa, descartando toda posibilidad de adquirir los medios culturales para romper semejante régimen; en la esfera de la vida económica, ha frenado la mecanización o la racionalización de las operaciones agrícolas, y ha retrasado la formación de un mercado interior con suficiente capacidad para servir de apoyo a la industrialización interna y al óptimo intercambio internacional. Esos bajos niveles de vida no sólo se expresan en hechos como la insuficiente ración alimenticia y las malas condiciones sanitarias, personales y de

¹⁴ Carlos A. D'Ascoli, “Reforma agraria y extensión de las explotaciones agrícolas”, *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. XIX, núm. 3, julio-septiembre de 1952, p. 412.

vivienda, sino en la incapacidad de adquisición de servicios elementales para la conservación de la vida humana (hospitales, escuelas, acueductos, energía eléctrica). Según el Censo de Habitaciones de 1938 (el único cuyos resultados totales se conocen), de 433,645 edificios construidos en las cabeceras municipales, un 46 % carecía de agua, de alcantarillado y de luz eléctrica. Y esto en lo que se refiere al área privilegiada de los municipios. De 1.125,616 edificios existentes en los caseríos, el 97 % estaba totalmente desprovisto de servicios: lo que supone una conservación como los poblados del siglo XVIII.

Si el ingreso medio de los campesinos, arrendatarios y trabajadores agrícolas y sus familias no pasa de \$ 100-200 *per capita* en la mayoría de nuestras regiones agrícolas (Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cauca, Magdalena, Nariño y Santander),¹⁵ su capacidad adquisitiva de telas, drogas, herramientas, etc., es extremadamente baja. Muy baja la capacidad adquisitiva de bienes de producción nacional, pero mucho más baja medida en términos de mercancías importadas. Esta *capacidad adquisitiva* de la población campesina es la que resulta de estimar, simplemente, las cifras absolutas de unos ingresos. Pero es evidente que ningún poder de compra puede evaluarse así: en el caso de los ingresos campesinos, tenemos que partir de dos puntos obligados de referencia: a) el desnivel de precios agrícolas e industriales, y b) el desnivel de precios de bienes importados y de bienes de producción interna.

Según los cálculos de Hopkins,¹⁶ con los salarios obtenidos en un mes de trabajo en la sabana de Bogotá, sólo podían comprarse 81 kilos de trigo en 1939 y 97 kilos en 1945; en tanto que el salario agrícola mensual de los trabajadores de la región norteña del Centro Este de los Estados Unidos, era igual al precio de 1,390 kilos de trigo, tanto en 1939 como en 1945. Lo que supone, económicamente, el que mientras en Illinois un agricultor puede emplear trabajadores cuando la producción marginal de trigo es de 1,390 kilos, en las haciendas de la sabana podría hacerlo con una producción marginal por trabajador de 97 kilos. Con el monto de los salarios mensuales, los trabajadores colombianos sólo podrían comprar de 8 a 12 % del maíz, el arroz y las papas que compran los salarios en los Estados Unidos. En la investigación del poder adquisitivo de los salarios agrícolas (en relación con los norteamericanos) se obtuvo el resultado que muestra el cuadro 3 (1945) en precios al menudeo.

El problema del poder de compra de los salarios agrícolas tiene, además, otro aspecto grave, y es el que se relaciona con la *tendencia al estacionamiento* de los salarios. Sólo muy lenta y difícilmente los cambios de precios en el mercado interno —aun en épocas tan francamente in-

¹⁵ Consejo Nacional de Planificación, op. cit., p. 48.

¹⁶ Hopkins, op. cit., p. 18.

CUADRO 3

Colombia: Poder adquisitivo del salario agrícola, comparado con el de Estados Unidos, en función de productos alimenticios (Kgs.)

Productos	Colombia	E. E. U. U.
Harina	60	707
Arroz	63	351
Papas	79	767
Frijoles	47	397
Azúcar	99	676
Café	31	149
Manteca de cerdo	23	241

FUENTE: J. H. Hopkins, op. cit.

flacionistas como las de guerra y postguerra— repercute en los niveles de salarios agrícolas: son siempre los niveles que operan más retardada e inelásticamente dentro del mercado nacional. Este mismo fenómeno fué estudiado —desde luego con mayor claridad, porque los mercados urbanos no ejercían casi ninguna influencia sobre la economía campesina— por algunos hacendistas del siglo XIX como Miguel Samper, quien examina la relación salarios-precios de primera necesidad, llegando a la conclusión de que mientras un quintal de arroz podía comprarse en 1848 con 13 jornales, en 1892 necesitaba 32 jornales (\$ 3.20 y \$ 8.00, estimados los precios en centavos oro); mientras un quintal de azúcar podía comprarse en 1848 con 18 jornales, en 1892 requería 48.¹⁷ Lo que suponía, no sólo una *elevación creciente de los precios agrícolas* sino una *pérdida creciente del poder adquisitivo de los salarios* en términos de bienes fundamentales para el consumo. Esta misma relación cuantitativa se estableció para otros alimentos básicos: cacao, 51 y 87 jornales; carne de res, 15 y 30; harina, 18 y 27; maíz, 4 y 7; miel, 4 y 13, y papas, 4 y 7.

Esta situación de los salarios agrícolas (en cuanto a sus tendencias retardadas y en cuanto a su bajísimo poder adquisitivo de alimentos en primer término, de bienes industriales de manufactura nacional en segundo y de bienes importados en tercero) nos explica cómo no podrá mejorarse el nivel de bienestar y de seguridad social de los trabajadores campesinos, mientras esa situación económica se mantenga. Con ese régimen de salarios no podrá mejorarse la dieta alimenticia ni las posibilidades de superación cultural, ni las condiciones de la vivienda, pero

¹⁷ Miguel Samper, *Escritos político-económicos* (Bogotá, 1925), tomo II, p. 422.

tampoco podrá establecerse, seriamente, un sistema de *seguridad social campesina*. Y así tendremos que la población más sujeta a riesgos —en el marco de la comunidad colombiana— será la que precisamente dispone de una menor capacidad para responder de ellos y cubrirlos.

VII. *El empleo ineconómico de la tierra*

“A pesar de que las tierras planas y fértiles —dice el Programa de Fomento para Colombia— en las regiones pobladas son estrictamente limitadas, están dedicadas en su mayor parte a la ganadería que se desarrolla extensa e ineficientemente, mientras que la mayoría de los cultivos alimenticios se cosechan en pequeñas fincas, generalmente situadas en las faldas de las montañas y en suelos pobres. El resultado es una doble pérdida para la economía nacional —la ocasionada por la subutilización de la buena tierra, que debería estar dedicada a producir más eficientemente, y la atribuible a la destrucción que causa la erosión de las montañas, demasiado inclinadas para poder cultivarlas sin originar grandes daños.”¹⁸ Desde el punto de vista del empleo de las tierras, podría aceptarse este cuadro de grandes categorías:

- 1) la de las tierras total o relativamente desempleadas situadas —paradójicamente— en las áreas vitales del país (sus valles internos o sus altiplanicies) o en las áreas marginadas: en las áreas vitales como la sabana de Bogotá, porque la tierra ha dejado de ser un *factor de cultivo* para convertirse en un *bien privilegiado de inversión*, que no requiere para valorizarse ni para producir renta ninguna actividad agrícola; en las áreas marginadas, porque aún no se han incorporado a las corrientes económicas de la nación;
- 2) la de las tierras ineficazmente empleadas, como las pertenecientes a las haciendas de viejo estilo, o a las pequeñas fincas emplazadas en las vertientes de las cordilleras;
- 3) la de las tierras pertenecientes a parceleros y comunidades indígenas, trabajadas intensivamente en pequeños lotes, con una elevada productividad por hectárea pero con una baja productividad por hombre empleado; y
- 4) la de las haciendas capitalistas —singularmente las de caña de azúcar— que trabajan no sólo con máquinas sino con una técnica racional que ha logrado los más altos niveles de productividad de la tierra.

Como factores determinantes de este desempleo total o relativo de la tierra, se podrían señalar los siguientes:

¹⁸ BIRF, *op. cit.*, p. 33.

- a) la permanencia de los métodos hispano-coloniales de trabajo y aparcería;
- b) el bajísimo nivel cultural de la población campesina que la sitúa al margen de cualquier tendencia de *racionalización de los cultivos*;
- c) los precios inflados de la tierra, que la han hecho inaccesible a los cultivadores y que han dificultado los arrendamientos por las altas rentas;
- d) la decadencia del sistema de arrendamientos y aparcería, como efecto de la Ley 200 de 1936, ya que el “reconocimiento de mejoras” supone una mentalidad capitalista que no tienen los antiguos hacendados o una actividad que no desarrollan los inversionistas en finca raíz (para el inversionista, la *valorización importante* no es la que produce la explotación agrícola sino la construcción de vías de acceso u otro tipo de obras públicas);
- e) la tendencia a convertirse la tierra mejor y más cara en un *bien de especulación*, por su condición fiscal y económica privilegiada; no paga impuestos de valorización, son casi nulos los gravámenes catastrales y está *atesorando* constantemente y sin desarrollar ninguna actividad la valorización que producen las obras públicas y la limitación drástica de las tierras agrícolas. La propia actividad pasiva de los inversionistas en tierras rurales, es un *incentivo de nueva valorización*: en la medida en que la población campesina aumenta, disminuyendo las tierras disponibles para el cultivo, se inflan los precios de las mejores tierras y la población de agricultores pobres se ve obligada a buscar las tierras marginales en las regiones más inaccesibles, más lejanas y de suelos más pobres. Así resultan trabajando la pobreza del campo colombiano y la actividad del Estado (por medio de sus programas de obras públicas) para los *inversionistas* de manos muertas (que ni trabajan ni tienen ninguna relación directa con el campo) por medio de la continua e innecesaria valorización de sus tierras.

Según estos enunciados económicos, se explica objetivamente por qué la tierra se ha convertido en Colombia en una *inversión privilegiada*, y por qué está cada día más lejos de “las manos que la trabajan y la hacen producir”, empleando una expresión de Rafael Núñez en la circular que acompañó a la Desamortización de Bienes de Manos Muertas en 1862. Este punto de vista puede sintetizarse en estos factores:

- a) *presión de la demanda de tierras* por parte de una población

- campesina insatisfecha, ya que hasta ahora se han frustrado todos los intentos de reforma agraria (1850, 1862, 1936);
- b) presión de las sociedades financieras que orientan sus inversiones hacia la finca raíz y las acciones (con el régimen privilegiado de semi-excepción o de exención de impuestos): la cartera de las compañías de seguros que operan en Colombia montaba a \$ 134.84 millones el 31 de diciembre de 1951 y tenía la siguiente composición: inversiones en finca raíz, 21.5%; préstamos (con garantía hipotecaria), 22.0 %; acciones, 20.1 %; bonos, 36.4 %. Lo que supone, en definitiva, una inversión en finca raíz del 43.5 % de su cartera.
- c) valorización por los programas de obras públicas desarrollados preferentemente en las *áreas vitales* del país: mientras los territorios nacionales o algunas regiones pobres del interior carecen total o parcialmente de vías de comunicación en esas áreas vitales (el mercado de inversión) hallamos la más alta densidad de vías y de tráfico;
- d) ausencia de métodos correctivos de carácter fiscal, como los impuestos progresivos de acuerdo con el empleo económico de la tierra, o los impuestos de valorización;
- e) bajos o casi nulos impuestos catastrales, por la presión política de los grandes propietarios. Aunque teóricamente el impuesto predial es el más firme de los ingresos, la mala elaboración de los catastros explica su modesta posición en los presupuestos municipales de rentas (véase el cuadro 4).

CUADRO 4

Colombia: Participación del impuesto predial en las rentas municipales, por departamentos
(en porcientos)

Antioquia	0.29	Cundinamarca	10.85
Atlántico	8.45	Huila	6.46
Bolívar	8.07	Magdalena	9.76
Boyacá	Nariño	7.87
Caldas	3.95	Tolima	7.19
Cauca	9.86	Valle	7.35

FUENTE: Antonio García, *Planificación municipal y presupuesto de inversiones*, Bogotá, 1949, p. 171.

La formación de un verdadero mercado de tierras agrícolas en Colombia requerirá el empleo enérgico de una serie de medidas económicas y fiscales: el revalúo catastral, por medio de instrumentos tan

eficaces y bien equipados como el Instituto Geográfico Militar y Catastral; los impuestos progresivos sobre el suelo, para gravar fuertemente el desempleo total o relativo de tierras; el impuesto de valorización, como mecanismo que tienda a resolver a la comunidad parte del mayor valor ganado por las tierras como efecto de las obras públicas o del trabajo nacional; la colonización de las áreas vitales y la organización definitiva de la banca hacia el fomento económico (agrícola e industrial).

Como métodos correctivos del mal empleo de las tierras agrícolas, la CEPAL señala el mejoramiento de la técnica productiva, la inversión de capitales “en el sentido de realización de obras de mejora de la productividad de la tierra”, el sistema impositivo y la modificación en el régimen de tenencia. “Hay numerosos casos [en la América Latina] en que la forma de tenencia es uno de los obstáculos que habrá que remover antes que esas medidas puedan fructificar”.¹⁹

Acercas de los efectos económicos del *empleo eficiente de la tierra*, podría transcribirse la “tabla de rendimiento” por unidad de superficie, que incluye en su estudio sobre la mecanización de la agricultura Pei-Kang Chang (véase el cuadro 5).

CUADRO 5

Rendimientos por superficie de trigo (Inglaterra) y arroz (Japón)

Años	Bushels de trigo por acre	Años	Quintales de arroz por hectárea
1771	24.0	1878-1887	13.4
1812	22.0	1888-1897	15.1
1885-1894	29.4	1898-1907	16.8
1899-1908	31.4	1908-1914	18.8
1916-1922	30.7	1925-1929	21.6
1924-1932	31.4	1930-1934	21.9
1933-1936	34.3	1936-1938	24.0

FUENTE: P. K. Chang, *Agricultura e Industrialización*, p. 167.

Por 1936 se iniciaba el nuevo ciclo de la producción algodonera en Colombia y, en consecuencia, era más visible la desproporción en el *rendimiento de la tierra* por unidad de superficie en pequeñas y grandes fincas: en kilogramos, el promedio de producción por hectárea en la Costa Atlántica era de 187; en Caldas (Portobelo), de 313; en Obregón (Costa Atlántica), de 1,000, y en Durán C. (Valle Cauca), de 2,500.²⁰

¹⁹ CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, p. 20.

²⁰ Antonio García, *Geografía económica de Caldas* (Bogotá, 1937), p. 506.

En cultivos tradicionales como el maíz, puede observarse una cuantiosa diferencia en los niveles de rendimiento por unidad de superficie, no sólo entre regiones de situación totalmente distinta frente al mercado (regiones donde es cultivo de autoabastecimiento y donde es cultivo comercial), sino en unas mismas regiones agrícolas. En las regiones más intensamente cafeteras de Caldas, el maíz, como base de la dieta alimenticia, es uno de los “cultivos complementarios” del café: complementario no sólo en el sentido de que se intercala en las plantaciones cafeteras, sino en el de que constituye el soporte alimenticio de la familia. En el Quindío, la producción por plaza (empleando las unidades regionales de superficie y medidas) varía entre 15 hanegas (una hanega = 12 almudes de 27 libras cada uno) y 8.²¹

VIII. La colonización de tierras marginadas

El régimen agrario descrito ha llevado lógicamente al desempleo de las tierras mejores y a la orientación de las corrientes de *colonización espontánea* hacia las tierras marginadas, desde el punto de vista no sólo económico sino geográfico. Descartamos, en este caso, las colonizaciones que han tenido no sólo una intervención del Estado, sino una buena dirección en cuanto a la localización territorial: podría citarse —como ejemplo casi singular— el de la colonización del Carare, iniciada como una obra de colonización espontánea.

Algunas regiones del interior se colonizaron espontáneamente, en cuanto se trataba de tierras inexploradas e inexploradas, pero geográficamente situadas en las áreas vitales del país. El Quindío, el Carare, Sumapaz, Sibundoy, fueron *tierras marginadas* desde el punto de vista de la economía y el sistema vial del siglo xix o de principios del xx, pero no tierras marginadas geográficamente, ya que estaban emplazadas en los puntos neurálgicos del desarrollo nacional. El Quindío es una región de suaves ondulaciones, emplazada en la propia ruta de comunicación del oriente y el occidente; el Carare es la zona de expansión agrícola de Santander —región tan intensamente empobrecida por la erosión— localizada sobre la línea de contacto con el río Magdalena y Antioquia; Sumapaz forma parte de las corrientes agrarias de las estribaciones occidentales de la cordillera Oriental, reunidas por un anfiteatro geográfico de la más alta densidad demográfica y económica; el Sibundoy es la reserva agrícola de Nariño y la puerta de entrada al Putumayo.

La colonización de la hoya del Cauca y del Quindío es, sin lugar a duda, no sólo el más extraordinario caso de colonización espontánea y masiva que se haya realizado en el país (y posiblemente en la América

²¹ Ibid., p. 524.

Latina), sino la *única revolución agraria*. La colonización caldense ha tenido tal magnitud económica y social, que de ella arranca la aparición de un nuevo régimen de tierras en Colombia (basado inicialmente en el trabajo y no en el título inscrito), de un nuevo régimen de comercio internacional y de un nuevo régimen de vida municipal y de construcción de poblados. Económicamente esa colonización resolvió, *entonces*, sus propios problemas montando el cultivo comercial (café) sobre una plataforma de cultivos de autoabastecimiento (maíz, frijol, plátano). Pero la tala de bosques en las vertientes de las cordilleras; la transformación negativa del régimen de aguas; la subdivisión continua de las unidades territoriales de la familia, por efecto de la presión demográfica; los bajos ingresos de los pequeños cultivadores, que deben emplear en el cultivo toda la mano de obra familiar y que están interceptados por los intermediarios rurales (fonderos), son los *nuevos problemas económicos* de la colonización que ya sólo puede estudiar y resolver el Estado.

Pero éste no es el problema de la colonización de las tierras marginadas, económica y geográficamente. La colonización de regiones insalubres como la de Bahía Solano y la Hoya Amazónica plantea un *problema de saneamiento* que actualmente no está en capacidad de resolver el Estado, por razones técnicas y financieras. Esas colonizaciones en zonas inaccesibles tienen todas las desventajas de las zonas centrales pobres (mal acondicionamiento técnico, falta de capital difícil o nulo acceso al crédito, etc.) sin ninguna de sus ventajas (relativa proximidad a las vías de comunicación y a los grandes mercados de consumo). Su producción entra a formar parte de un mercado *sui generis*, como es el mercado *seminatural* de las zonas marginadas. De otra parte, estas colonizaciones no las hace la población campesina típica (que es sedentaria o que emigra a las ciudades a engrosar sus capas de peones), sino muchos trabajadores desocupados o desadaptados profesionalmente. Este tipo de colonización *no es una empresa económica sino una aventura*. Desde luego, de estos planteamientos debe descartarse la *colonización estratégica*, dirigida por el Estado con el objeto de crear el mejor sistema de linderos externos: el de la *frontera viva*, hecha con la civilización de la tierra. La distribución actual de la tierra en Colombia lleva a plantear el problema de que cualquier mejora de las condiciones de salud del pueblo acelerará el ritmo de crecimiento vegetativo: y un ritmo más acelerado de crecimiento de la población planteará, inevitablemente, un dilema económico: la colonización racional de las tierras inferiores, por medios que aseguren no simplemente el empleo sino la máxima productividad, o la colonización de tierras marginales, cada vez más pobres, de más baja productividad y de más bajas rentas diferenciales (difícil acceso a los mercados, alto costo de saneamiento, etc.). Has-

ta hoy, la colonización de tierras marginadas y el empleo de tierras marginales pobres, es la *contrapartida obligada* del desempleo o empleo ineficaz de las tierras mejores —en el sentido geográfico, comercial y cualitativo— en manos de grandes hacendados de viejo estilo, o de grandes inversionistas cuyo negocio consiste en esperar, sin riesgo, la marea de los altos precios. Pero en modo alguno puede considerarse esta colonización como un sustituto del desempleo de las “tierras vitales”, ya que ni puede aminorar la crisis de alimentos o de materias primas, por una localización inadecuada, ni menos resolver el problema de la baja productividad de nuestra economía campesina. El verdadero problema consiste en reconquistar la tierra mejor acondicionada, rompiendo la “economía de manos muertas”. Pero es obvio que este tipo de tierras —las más caras de nuestro país— sólo podrán ser explotadas eficazmente por medio de grandes unidades productivas, llámense haciendas del Estado, cooperativas agrícolas o empresas capitalistas privadas. La cooperativa agrícola podría ser el medio de asociación de campesinos pobres, no sólo para trabajar económicamente tierras ricas, sino para introducirse en la forma de organización económica que corresponde a las *grandes unidades*.

Este problema de la desproporción entre las *tierras disponibles* (dado el régimen actual de propiedad y tenencia) y el crecimiento demográfico (no obstante la elevada mortalidad y los bajos coeficientes de vida media útil), está planteado en *Bases de un Programa de Fomento para Colombia*: “para que se continúe el crecimiento de la población a los ritmos actuales o a un ritmo más acelerado que pudiera resultar de la mejora en las condiciones de salud, sería necesario recurrir a tierras más pobres y de menor productividad, una vez que se hayan explotado ciertas limitadas áreas fértiles adicionales, aún disponibles. Es cierto que cada boca adicional representa un par de manos más. Desafortunadamente, sin embargo, cuando los recursos son limitados, las manos adicionales pueden no producir tanto como las anteriores”.²²

Sin la modificación de la estructura de la propiedad de la tierra y de los niveles de productividad campesina, el crecimiento demográfico conducirá, fatalmente, a un mayor desperdicio del trabajo rural y a *una menor productividad relativa de la economía agrícola*. No se necesita un análisis profundo para descubrir esta *tendencia regresiva* del campo colombiano, que no alcanza a ser neutralizada por el incremento de “cultivos de nuevo tipo”.

²² BIRF, op. cit., p. 16.

IX. *Economía agrícola y estructura comercial del crédito*

A la pobreza en capitales del campo colombiano, se agrega el fenómeno de la estructura comercial del sistema crediticio. Toda esa estructura —en las esferas de los préstamos a corto plazo o en los mercados de cédulas hipotecarias— está dominada por los conceptos de la alta rentabilidad comercial, de la seguridad en las garantías reales o de la liquidez de cartera. Este régimen conlleva dos cosas: la primera, la tendencia de la banca comercial hacia los préstamos puramente comerciales, los más fácilmente reembolsables, los menos sometidos a riesgos y los de más alta rentabilidad; la segunda, la de formación de los organismos estatales de crédito, en cuanto no pueden desarrollar, aisladamente, programas de fomento agrícola.

La banca comercial colombiana carece del sentido de la productividad y del seleccionamiento del crédito. La única que tradicionalmente ha empleado es la que asegura la máxima liquidez de cartera y la mínima actividad operativa en el proceso económico. Así podremos explicar el hecho de que en un país cuyo problema fundamental es el de transformar sus niveles de productividad, la banca emplea el 54 % o más de sus disponibilidades en “préstamos al comercio”. No entramos a discutir la legitimidad de semejante política desde el punto de vista de los banqueros, sino los efectos de tal estructura sobre las condiciones de existencia y desarrollo de la economía nacional en conjunto o de la economía agrícola en particular. Para el banquero, control selectivo del crédito no es el que consiste en orientarle hacia los fines más importantes del desarrollo económico nacional, sino el que versa sobre la liquidez de las operaciones que realizan los bancos. A la banca le conviene prestar a los comerciantes en cuanto equivale a fácil reembolso, tasas elevadas de ganancia, en relación con la ausencia de riesgos, etc.; pero una economía nacional contrahecha, con grandes déficit de producción y un piso demasiado débil para alimentar a un pueblo de 12 millones, no le conviene. Lo que nos demuestra que la “calificación del crédito” debe hacerse desde el punto de vista de la necesidad pública. Algo más: se trata de dos nociones antitéticas del crédito selectivo.²³

La política de regulación crediticia —ejercida a través de algunos mecanismos como el redescuento, los encajes y los tipos de interés por el Banco de la República— se ha estrellado contra la inflexibilidad de la estructura comercial de los bancos privados: lo que demuestra que estos “controles funcionales” son insuficientes para hacer variar el curso de las corrientes de crédito. Teóricamente, es claro que si el banco central utiliza los cupos y tipos de redescuento con el sentido de estimular los “préstamos de fomento”, la banca privada ha de orientarse a tales obje-

²³ Véase Antonio García, “La reforma bancaria y el control del crédito selectivo en Colombia”, *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. XVIII, núm. 3, julio-septiembre de 1951.

tivos, presionada por los incentivos de las bajas tasas de redescuento. Pero en la práctica ocurre otra cosa, ya que la banca comercial *sólo excepcionalmente* necesita de los redescuentos, habiendo concentrado en sus manos la casi totalidad de los depósitos del público. En el término de veinte años, los depósitos a la vista y a término en los bancos comerciales han ido de 56.4 millones en 1932 a 808.5 millones en 1952. Con semejante disponibilidad, ¿a qué recurrir al banco central en busca de redescuentos? Este factor explica el enorme potencial de los bancos privados, de una parte, y de otra la inocuidad de los “controles funcionales” de que actualmente dispone el Banco de la República. No sobra

CUADRO 6

Colombia: Cartera descontable y no descontable de los bancos
(en porcentos del total)

Junio de:	Descontable y descontada	No descontable
1946.....	84 %	16 %
1947.....	82	18
1948.....	80	20
1949.....	76	24
1950.....	70	30
1951.....	59	41
1952.....	49	51

FUENTE: XXIX Informe Anual... del Banco de la República, 1951-52, Bogotá, p. 85.

agregar que a esa masa de depósitos —realizables o no por medio de cheques— se suman dos importantes factores, desde el punto de vista de la determinación de las “disponibilidades bancarias”: los depósitos de ahorro y la masa de cédulas hipotecarias en circulación. Los depósitos de ahorro han rebasado en 1952 el nivel de los 158 millones, lo que ha significado elevación del nivel del mercado de cédulas hipotecarias, del mercado de bonos y de otras inversiones que nada tienen que ver ni con la productividad ni con los servicios necesarios a las clases que ahorran. En cuanto a las cédulas hipotecarias en circulación, en 1952 ascendían a \$ 123.8 millones. Los balances de los bancos hipotecarios no nos permiten determinar cuál es el aporte cuantitativo de este mercado en el mantenimiento o desarrollo de la economía agrícola, pero los hábitos y preferencias del Banco Central Hipotecario nos inducen a creer que ese aporte es muy bajo, ya que las condiciones crediticias del banco no pueden ser toleradas por una agricultura de bajos e inseguros rendimientos. El crédito hipotecario opera, esencialmente, sobre las ciudades y los sectores comercializados de la agricultura, no obstante el carácter para-

estatal de los bancos hipotecarios. Lo que demuestra que si los bancos hipotecarios en Colombia no pueden orientarse por el concepto de la máxima liquidez de cartera —por la misma naturaleza de las operaciones que realizan— se orientan por el criterio de cubrirse con una fuerte garantía patrimonial y un alto *costo real* —no legal— de las operaciones.

La inocuidad de los redescuentos —como mecanismos de regulación de las corrientes privadas de crédito— puede demostrarse con un examen de la cartera de los bancos comerciales (véase el cuadro 6)

Nada tiene de extraño, entonces, el que los “préstamos nuevos” de los bancos comerciales apenas efectúen un débil aporte a la conservación de empresas agrícolas (véase el cuadro 7).

CUADRO 7

Colombia: Créditos nuevos de la banca comercial

(miles de pesos)

Junio de:	Café	Otros cultivos	Valor total
1951.....	2.3	4.1	89.0
1952.....	3.4	3.5	102.0
1953.....	2.7	2.7	113.0

FUENTE: Boletín de la Superintendencia Bancaria, N° 157, 1953, p. 36.

Este fenómeno de la incapacidad del crédito privado para convertirse en crédito de fomento ha sido expuesto por la Misión Currie, por expertos monetarios como Alter, Grove y Triffin y finalmente comprobado por el Consejo Nacional de Planificación en su primer Informe. Sin embargo, ante la alternativa de mantener las cosas como están (política preconizada naturalmente por los banqueros) o la de adoptar una nueva estructura y una política de “dirección del crédito hacia el fomento”, el Consejo se repliega a la que podríamos llamar la *zona de nadie*, que ni contradiga las necesidades de la reforma bancaria, ni provoque la reacción de los banqueros: “Si el Consejo tiene el mayor interés en este campo, no es porque crea que una política de dirección del crédito pueda reemplazar el juicio de los banqueros, cuya función es siempre esencial, sino porque desea alentar el flujo del crédito hacia determinadas direcciones y desalentarlo hacia otras a través de medidas de orden general que dejan a los bancos comerciales en la mayor libertad de escoger entre varias solicitudes de crédito.”²⁴

²⁴ Consejo Nacional de Planificación, op. cit., p. 18.