

CUADERNOS COLOMBIANOS

evolución de la
estructura agraria colombiana
SALOMON KALMANOVITZ

currie:
diagnóstico y estrategia
JESUS ANTONIO BEJARANO

el sector externo en los
ciclos de la economía
colombiana

LUIS BERNARDO FLOREZ E.

rivalidades por colombia
a comienzos del siglo xx
ALVARO TIRADO MEJIA

CUADERNOS COLOMBIANOS

3

Año I, tercer trimestre de 1974

Licencia Míngobierno Res. 0987 de agosto/73

Director: Mario Arrubla
Redactor: Jesús Antonio Bejarano
Editor: Moisés Melo
Administrador: César Hurtado
Diagramador: Alberto Sierra

INDICE

SALOMON KALMANOVITZ. Evolución de la estructura agraria colombiana	353
JESUS ANTONIO BEJARANO. Currie: Diagnóstico y estrategia	405
LUIS BERNARDO FLOREZ E. El sector externo en los ciclos de la economía colombiana	435
ALVARO TIRADO MEJIA. Rivalidades por Colombia a comienzos del siglo XX	483

* * *

Redacción: Apartado Aéreo 9026 - Bogotá, D.E.

Administración y Ventas: Bogotá, Calle 43 N° 8-88
Apartado Aéreo 16261. Teléfono: 322214

Medellín, carrera 50 N° 52-08 Of. 307
Apartado Aéreo 51968. Teléfono: 313979

Prohibida la reproducción total o parcial, sin previa autorización expresa de la revista.

CUADERNOS COLOMBIANOS

SALOMON KALMANOVITZ
evolución de la estructura
agraria colombiana

Los elementos de la estructura agraria que consideramos en el presente trabajo desde un punto de vista histórico constituyen una parte muy reducida de lo que podría considerarse como el universo agrario del país y de su evolución histórica. El análisis de estos elementos pretende dilucidar los aspectos más importantes de los profundos cambios que ha vivido el campo colombiano en los últimos cincuenta años, con particular referencia a las formas de trabajo, la tenencia de la tierra, los factores demográficos, los cambios jurídicos e institucionales principales y aquellas transformaciones importantes que fueran impulsadas por el desarrollo espontáneo de la economía nacional. La parte final se dedica a los elementos de la estructura agraria actual en base a un somero análisis de la reforma agraria, la enumeración estadística contenida en los censos agropecuarios de 1960 y 1970 y la información disponible sobre la estructura de la economía cafetera.

I. EVOLUCION HISTORICA

A. Formas de trabajo

En la década del 20 encontramos una variedad muy grande de instituciones en la explotación del trabajo rural que tienen en común la sujeción del campesino a la tierra y la obligación extra-económica de abonar rentas bien sea en servicios, bien sea en producto o dinero. En las grandes haciendas de Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Huila, Valle y Cauca la producción era llevada a cabo básicamente por arrendatarios (concertados y agregados), que pagaban rentas por sus lotes de pan coger en forma de producto o dinero y además trabajando en las labores de la hacienda por un salario que era generalmente un 30% inferior al que se pagaba a los "forasteros", o fuerza de trabajo ocasional no residente en las haciendas⁽¹⁾. En Nariño, en Cauca y en la Costa eran corrientes los "terrajés", equivalentes al pago en especie por el derecho de comunidades indígenas o campesinas a usufructar tierras tituladas a otros⁽²⁾. Aún en otras

1. Luis B. Ortiz, *Ensayo sobre las condiciones de la vida rural en el Municipio de Moniquirá, Boyacá*. Anales de economía y estadística I 1938 Pág. 27 y 55 Ortiz informa que de 64 personas encuestadas sólo 12 reciben salarios; de estos 5 reciben alimentos, producidos en la misma finca. Los otros son arrendatarios y pagan también renta en producto.

2. Juan Friede, *La lucha del Indio por la tierra*, Bogotá, 1973

regiones como el Sur de Antioquia y Caldas existían grandes explotaciones cafeteras repartidas en aparcerías; a la inversión conjunta de propietario y campesino se daba una repartición de utilidades que variaba ampliamente de tercios a medianías del producto obtenido⁽³⁾.

Fuera de esta economía de hacienda podríamos considerar una economía campesina de pequeños propietarios concentrados primordialmente en las tierras más pendientes y desvalorizadas del país y que incluía desde café en las regiones de Antioquia y Caldas hasta maíz, papa y yuca en el resto del territorio nacional. Dentro de esta economía figuraban también algunos campesinos medios en tierras mejores, que producían para abastecer los crecientes centros urbanos del país. En la medida que se incrementaban las comunicaciones entre el campo y las ciudades, la pequeña propiedad parcelaria abastecía la mayor parte de las necesidades urbanas, mientras que la economía de la hacienda se concentraba en la ganadería, los cereales, el azúcar refinada⁽⁴⁾ y el arroz.

La economía cafetera, que en esta etapa vivía un vertiginoso crecimiento⁽⁵⁾, compartía todos los tipos de explotación que hemos descrito: desde grandes haciendas con aparceros o con arrendatarios sujetos a la tierra y obligados a pagar rentas en trabajo, hasta pequeños y medios propietarios. El censo cafetero de 1932 refleja esta situación en forma aproximada:

3. James Parson, *La Colonización Antioqueña* Banco de la República 1951.

4. El ingenio Manuelita importó un trapiche a vapor en 1903 y el ingenio Río Paila entró a producir a escala a partir de 1929. Ver Phanor Eder, *Santiago Eder el fundador*, Bogotá 1961.

5. La producción cafetera en 1913 se puede estimar en 64.800 Tons. mientras que en 1932 era de 207.000 Tons. William Paul Mg Greevey, *An Economic History of Colombia*, Cambridge 1971, p. 198.

CUADRO A
CLASIFICACION PORCENTUAL DE LAS PROPIEDADES
CAFETERAS 1932

Clasificación de propiedades	Nº de fincas	% fincas	% cafetos
Menores de 5.000 árboles	129.556	86.8	48.8
De 5.001 a 20.000 árboles	16.921	11.3	24.7
Más de 20.000 árboles	2.871	1.9	26.5
TOTAL	149.348	100.0	100.0

FUENTE: Censo Cafetero de 1932, en Boletín General de Estadística, 1933.

Como puede deducirse del cuadro A, la concentración de la propiedad cafetera fue alta desde un principio: 13.2% de las fincas alcanzaban a concentrar el 51.2% del número de cafetos existentes, mientras que el resto de fincas (casi el 90%) no alcanzaban a explotar la mitad de los cafetos del país. Sin embargo, podemos asumir, según los informes de productividad que nos brinda el mismo Censo, que las regiones de pequeña propiedad (Caldas y Antioquia) eran más productivas que las de gran propiedad (los Santanderes, Cundinamarca y Sur del Tolima). Esto nos permite establecer un nuevo estimado, ya en base a la superficie y a la producción de café, como sigue:

CUADRO B
ESTIMADOS DE LA CONCENTRACION DE LA PRODUCCION
CAFETERA*

Clasificación de propiedades	% explotaciones	% producción
Menores de 3 has.	86.8	49.0
Entre 3 y 12 has.	11.3	29.7
Más de 12 has.	1.9	21.3
	100.0	100.0

* Metodología: Se supuso una productividad base de las unidades pequeñas de 100, las propiedades medias de 120 y las propiedades grandes de 80, reflejando el hecho de que las explotaciones más grandes eran las más atrasadas, basadas en arrendatarios que abonaban rentas en servicios, mientras que las propiedades medianas debían tener tierras de mejor calidad que las pequeñas propiedades y mayores economías de escala. Por otra parte, se asumió cada 1.666.6 cafetos estaban sembrados en 1 ha. que es el dato aproximado que trae el mencionado Censo.

El crecimiento anual de la superficie cafetera observable entre 1920 y 1929 fue de cerca de un 10%⁽⁶⁾, lo cual considerado conjuntamente con las necesidades estacionales de mano de obra para las cosechas cafeteras, especialmente en relación a las explotaciones grandes y medianas (aunque aún las pequeñas requerían y demandaban trabajo asalariado), constituyó la primera gran demanda que se ejerció sobre un mercado de trabajo rural prácticamente inexistente hasta ese entonces. La inmovilidad de la fuerza de trabajo sujeta a la hacienda se contraponía a estas necesidades de liberar la fuerza de trabajo de la tierra, a las cuales se añadieron en el tiempo nuevas demandas por trabajo asalariado. La situación se volvió más tensa con el gran desarrollo económico que vivió el país con particular agudeza de 1925 a 1929: se hizo necesaria la construcción de una infra-estructura de comunicaciones, vías y puertos, para conectar el interior con el mercado mundial, lo cual fue inducido por el auge en las exportaciones cafeteras y por la profusión de créditos externos que obtuvo el gobierno de esa época. La industrialización había sentado algunas bases aún antes de la primera guerra mundial y esta nueva etapa próspera sirvió para consolidar la incipiente industria de los inicios de siglo⁽⁷⁾; la fiebre de las exportaciones y los créditos de 1925 en adelante añadieron demanda efectiva a la industria y esta acometió importantes ampliaciones, obteniendo avances cualitativos y fomentando así la urbanización y el desarrollo de un mercado interior. Esto creó a su vez condiciones para la migración hacia las ciudades y contribuyó a resquebrajar las férreas instituciones rurales que fijaban los campesinos arrendatarios a las haciendas.

Los grandes requerimientos de trabajo asalariado que implicaba la construcción de obras públicas parecen haber sido el elemento que terminó por agotar la fuerza de trabajo móvil disponible, presionando sobre los trabajadores sujetos de las haciendas. La situación se vio agravada porque el desarrollo urbano e industrial aumentó sus demandas sobre la agricultura y, ante la incapacidad de ésta de responder, los precios de las necesidades ascendieron con gran fuerza.

Según un cálculo de Alejandro López, las obras públi-

6. Mc Greevey, obra citada, p. 201.

7. Daniel Pecaut, *Política y Sindicalismo*, Bogotá, 1973

cas requerían cerca de 40.000 trabajadores en 1928⁽⁸⁾, lo cual representaba cerca del 8% de la fuerza de trabajo móvil del campo en ese entonces⁽⁹⁾. Esta sustracción de trabajadores relativamente importante hizo que muchas de las haciendas del país entraran en crisis y se vieran forzadas a pagar salarios para mantener a sus arrendatarios en sus propiedades. En efecto, los salarios rurales tuvieron un incremento notable por primera vez en muchos años, incremento que alcanzó a ser de más del 30% entre 1924 y 1927⁽¹⁰⁾. La situación de un mercado de trabajo en conformación y todavía con una oferta de brazos limitada se puede colegir mejor si consideramos varios eventos que tomaron lugar en ese entonces:

—La Asamblea de Boyacá pasó una resolución mediante la cual los campesinos debían portar salvoconductos emitidos por las autoridades locales para poder salir del Departamento a trabajar a otras partes⁽¹¹⁾.

—La Federación Nacional de Cafeteros solicitó del gobierno que los trabajadores de obras públicas fueran puestos a disposición de los hacendados para la recolección de las cosechas cafeteras⁽¹²⁾.

—La SAC solicitó del gobierno que se abrieran las compuertas de la inmigración para frenar el alza de salarios, mientras que por otra parte solicitaba la imposición de medidas de ahorro forzoso para neutralizar las alzas salariales⁽¹³⁾.

8. Alejandro López, *Idearium Liberal*, París 1931, Pág. 42

9. Hemos estimado que en 1938 los trabajadores asalariados rurales eran 502.1 miles, a los cuales se podían añadir parte de los trabajadores independientes y ayudantes familiares (estimados en 948.2 miles), pero solo como trabajadores ocasionales. No es exagerado suponer que 10 años antes la fuerza de trabajo rural efectivamente libre no alcanzaba más de 500.000 personas, por las rigideces institucionales evidenciadas. Esto nos daría el estimado del 8% citado.

10. Miguel Urrutia, Mario Arrubla, *Compendio de Estadísticas Históricas de Colombia*. Según los autores el salario pasó de \$ 0.70 en 1924 a 1.01 en 1927.

11. Alejandro López, *Idearium Liberal*, pág. 39

12. *Ibid*, pág. 42 y 43.

13. *El Tiempo*, Febrero 26, 1926, recopilado por Jorge Villegas, DANE, 1972

La situación de escasez relativa de trabajadores sentó condiciones en amplias regiones de Cundinamarca y Tolima para que estallaran conflictos entre arrendatarios y propietarios. Los campesinos reclamaban el fin de los servicios gratuitos en las haciendas, el pago de salarios iguales a los de las obras públicas y el derecho a sembrar cultivos de mercado en sus lotes de pan coger⁽¹⁴⁾. Otras regiones del país también fueron afectadas en mayor o menor grado por conflictos de este tipo, que contribuyeron a disolver las formas atrasadas en la explotación del trabajo. La legislación agraria de 1936, como lo veremos más adelante, afrontó este tipo de problemas en la movilidad de la fuerza de trabajo campesina.

Después de este período de escasez de brazos no se volvió a repetir nada semejante, con excepción de algunos desequilibrios regionales (por ejemplo, para las cosechas de algodón en la costa a partir de 1960) y durante etapas de especial activación económica. Lo que vino a tomar lugar fue una sobre-oferta permanente de brazos: por una parte, los campesinos sujetos a las haciendas fueron liberados en gran medida y por otra, la pequeña propiedad parcelaria arrojó excedentes demográficos que aumentaron en la medida en que confrontaban la competencia creciente, tanto al mismo interior de la economía campesina, como aquella proveniente de las nuevas explotaciones empresariales. Si bien la migración a las ciudades hizo decaer la oferta de brazos en el campo, la demanda por fuerza de trabajo no aumentó en forma proporcional al crecimiento vegetativo de la misma, pues el desarrollo agrícola fue lento por lo menos hasta 1945 y su aceleramiento de allí en adelante fue acompañado de trascendentales cambios tecnológicos que hicieron desarrollar relaciones mucho más productivas que necesitaron relativamente menos mano de obra. En esta forma descendieron los requerimientos de hombre-producto y aún de hombre-hectárea. Fuera de esto, la demanda generada por la ampliación de los nuevos cultivos vino a ser altamente estacional e irregular, lo cual dio lugar a demandas por trabajo sólo durante unos cuantos meses del año, con el consecuente desequilibrio regional en los mercados de trabajo.

La carestía y alza de los precios agrícolas fueron alarmantes señales en 1927 y 1928 de que la deficiencia de la

14. E Tiempo. Diciembre 14, 1928, y Miguel Urrutia, *Historia del Sindicalismo en Colombia*, Uniandes, 1969, pág.

oferta agrícola frente a las demandas del desarrollo capitalista del país constituirían un poderoso freno para éste. Se señalaba que la tierra era explotada bajo formas extremadamente atrasadas de producción, con su correlativa baja productividad de trabajo y escasa producción. La ley de emergencia, pasada en 1928, permitió la libre importación de alimentos, presionando los precios y las rentas hacia abajo⁽¹⁵⁾.

La ley despertó la indignación de los gremios afectados que pedían una protección igual a la de la incipiente industria. La competencia extranjera castigaba, sin embargo, no sólo a los propietarios sino a los posibles empresarios arrendatistas, pues estos tenían que producir con un bajo nivel de precios fijados por regiones en otros países más avanzados, explotadas con relaciones de mayor productividad y con menores niveles de rentas del suelo. El desarrollo capitalista que ya se observaba nítidamente en la Sabana de Bogotá, en el Valle del Cauca y las regiones adyacentes a los emergentes centros urbanos del país podía ser demorado si la competencia extranjera se venía en forma demasiado fuerte. La crisis de 1929 y la consiguiente y crónica escasez de divisas que caracterizaría a la economía nacional de allí en adelante hicieron difícil imponer esta política, que se siguió practicando sólo para las importaciones de algunas materias primas para la industria (algodón en forma de hilazas, cebada y menos frecuentemente azúcar) y en casos de extrema carestía de alimentos, dándose de hecho el contorno de una política de protección para la producción agrícola, que se consolidó para la mayor parte de los productos a partir de 1948 con la ley 90 de ese año.

Uno de los aspectos más importantes de la legislación agraria de 1936 trataba el problema de la escasa movilidad de la fuerza de trabajo e intentaba sentar condiciones para la generalización del trabajo asalariado en la agricultura.

15. Según un editorialista de El Tiempo que escribía en octubre 24 de 1928, "el déficit de la producción agrícola divide a los estadistas criollos en dos escuelas. Una quiere la protección aduanera de la agricultura nacional, aunque un grano de maíz cueste como un grano de oro y las clases medias y las clases laboriosas no alcancen a comprarlo. Otra, prefiere que baje el arancel para llenar con frutos extranjeros el vacío de los propios". La cuestión era entonces que la producción nacional agrícola tenía un nivel de precios que encarecía notablemente la tasa salarial, constituyéndose en impedimento para la acumulación de capital.

Según Gutiérrez Anzola, "al expedirse la ley 200 de tierras, del año de 1936, tanto el arrendamiento como la aparcería habrían de constituir perturbaciones y problemas para los propietarios, que veían así la amenazante posibilidad de perder por la posesión de determinado período de años, las parcelas arrendadas o contratadas. Así fue como se creó el fenómeno de la gente sin tierra... el proletariado campesino tiene así una explicación y un antecedente"⁽¹⁶⁾.

Podríamos replicar que la sola legislación de 1936 no tuvo tanta importancia como para cambiar radicalmente las relaciones en el campo, como parece asumir Gutiérrez Anzola; más bien, parece haberse tratado de la confirmación de un proceso que ya llevaba la mayor parte de su trayecto transcurrido por la sola evolución espontánea de la economía; la crisis que se presentó en el mercado de trabajo, la expansión de las demandas urbanas e industriales sobre la agricultura; la legislación venía a contribuir a la transformación, pero no la determinaba. De hecho, los efectos de la legislación son todavía hoy objeto de discusión y no se sabe a ciencia cierta si hubo el tal éxodo rural de 1937 en adelante⁽¹⁷⁾. La impresión general que se obtiene es que la ley tuvo efectos en la estructura agraria, pero que estos fueron relativamente débiles y no alcanzaron a transformarla profundamente: la estructura agraria a nivel local fue más afectada por el movimiento espontáneo de la economía que por las medidas institucionales.

Partimos entonces de una situación en que la inmovilidad de la fuerza de trabajo se empezó a resquebrajar con el desarrollo tanto de la agricultura de exportación (café) como de la agricultura que producía para el mercado interno, donde el desarrollo industrial y urbano fueron los impulsores principales. La crisis en el mercado de trabajo, los conflictos sobre relaciones de trabajo y tenencia fueron catalizadores que impulsaron tal disolución, mientras que la legislación confirmó un proceso que ya llevaba bastante tiempo en marcha, contribuyendo a acelerar la llegada de

16. Jorge Enrique Gutiérrez Anzola, *Violencia y Justicia*. Ediciones Tercer Mundo, 1962.

17. Ver la discusión al respecto que hace Alberto Hirschman, en sus *Estudios sobre Política Económica en América Latina*, Aguilar, 1964, Pág. 128 y 55; Hirschman concluye que la expulsión de campesinos de las haciendas se debió dar, pero no fue un fenómeno suficientemente generalizado como para que quedara registrado en las crónicas de prensa.

una situación donde el trabajo asalariado y las relaciones más productivas se generalizan y toman nuevas áreas de la agricultura nacional.

B. Formas de tenencia de la tierra

Dentro del espacio económico efectivamente conquistado en el país durante la década de 1920, la gran propiedad territorial ocupaba las tierras más salubres, cercanas a los centros urbanos, de mayor fertilidad, y los valles y tierras planas. La ocupación de la tierra a escala extensiva fue un recurso durante el siglo XIX para sujetar la mano de obra campesina; según McGreevey, una frontera abierta significaba que el excedente económico de los campesinos no podía ser apropiado por los propietarios⁽¹⁸⁾, y esto contribuyó a que, fuera de la tierra efectivamente ocupada, la mayor parte del territorio nacional se encontrara titulado en el siglo XX. Por otra parte, los excedentes demográficos del campesinado que no encontraron lugar en las haciendas pudieron ocupar los espacios más pendientes e inhóspitos del país, donde fuera de la producción cafetera no hubo posibilidad para desatar una acumulación de capital suficiente y producir una economía empresarial de vertiente con visos mínimos de prosperidad general.

Es así como sobre el espacio económico efectivamente ocupado por medio de formas super-extensivas de explotación (ganadería, tierra en bosques, barbechos muy largos, cotos de caza etc.), los baldíos nacionales habían pasado a ser también propiedad de un escaso número de individuos que hacían difícil, si no imposible, la colonización campesina de nuevas áreas del país⁽¹⁹⁾. La carestía agrícola que confrontaba el país en ese entonces no se compadecía con el monopolio inmobiliario, que imponía onerosas condiciones rentísticas a la nueva producción tan urgentemente requerida por el país. La imposibilidad de expandir la frontera

18. William Paul Mc Greevey, *Obra citada*, Pág. 225. Según éste, tierra libre para colonizar significaba ausencia de rentas para los propietarios.

19. Las dificultades para expandir la producción agrícola a nuevas tierras se condensan bien en la siguiente observación de Alejandro López: "Sobran tierras y esta es la hora en que el Ministro de Industria tiene demorados mil expedientes de cultivadores de tierras de Santa Marta... sobran tierras y nuestro Ministerio de Industrias no encontraría una legua cuadrada que perteneciese de firme al Estado donde acomodar cien familias campesinas que quisieran derribar monte para alzar su tienda". *Idearium Liberal*, Pág. 106.

agrícola podía significar un poderoso freno al desarrollo y aquella urgencia se hizo sentir hasta en los tribunales: había que legalizar la colonización campesina y abolir las trabas que la hacían tan difícil. Este es precisamente el sentido económico que tiene la conjunción de la propiedad y la producción, o como se llamaría durante la primera administración del presidente López, "la función social de la propiedad".

Los fallos judiciales empezaron a desfavorecer sistemáticamente a los presuntos propietarios de enormes extensiones incultas o bajo la explotación de colonos que arriesgaban sus vidas para abrir el monte⁽²⁰⁾; en esta forma, el Congreso pasó la ley 74 de 1926 que exigía la responsabilidad de la prueba judicial de los títulos a los propietarios, los cuales tildaron la legislación de "prueba diabólica"⁽²¹⁾; la ley fijaba también procedimientos de avalúo de las mejoras de los campesinos que pudieran ser efectivamente lanzados por los propietarios.

Los cambios legislativos que toman lugar de 1920 en adelante culminaron con la ley 200 de 1936 que fue el compendio de todas las decisiones jurídicas tomadas anteriormente y la síntesis de las medidas que enfrentaban los mayores obstáculos para el desarrollo capitalista en el campo:

- a) grandes propiedades territoriales que obstaculizaban la movilidad de la tierra, la apertura de la frontera agrícola y el alza en la productividad de la tierra, y
- b) formas atrasadas en la explotación del trabajo que inmovilizaban parte apreciable de la mano de obra campesina.

En el período que va de 1920 a 1936 se puede encontrar una difusa línea divisoria entre dos etapas en las formas de tenencia de la tierra en el país, así: antes del cúmulo de legislación agraria eran legales las propiedades sobre 50.000 y 100.000 has. de extensión, que en algunos casos alcanza-

20. Por ejemplo, el fallo contra la Sociedad Barrera y Neira y Cía. en 1926 que demandaba derechos de propiedad sobre 1,5 millones de has., en Boyacá y Casanare; el de la sucesión Caicedo sobre 200.000 has., en los alrededores de Puerto Berrío; o la Hacienda Tolima en el mismo Departamento que pretendía derechos sobre 25.000 has. *El Tiempo*, febrero 11, 1927, Recopilación Jorge Villegas; y Jorge Eliécer Gaitán, *Sus Mejores Discursos*, Bogotá 1964, Pág. 160 y 161.

21. Albert Hirschman, obra citada, pág. 123.

ban pretensiones sobre más de un millón de has., lo cual, lógicamente, sustraía la tierra de la producción e impedía su explotación directa, en arriendo empresarial o, finalmente, en forma de colonato; después de este período la legislación permite todavía grandes propiedades pero éstas se quedan en la titulación entre 2.000 y 10.000 has., lo cual marca una diferencia cualitativa importante en relación con la etapa anterior y significa una adecuación sustancial de la propiedad territorial a las nuevas condiciones para el desarrollo capitalista en la agricultura. Por otra parte, cambia el carácter de difuso dominio sobre regiones enteras por los propietarios y éstos tienen que especificar con mayor exactitud los límites de su propiedad, lo cual es factor clave para permitir la compra-venta y negociación en general de la tierra. La agrimensura se difunde y pasa a ser requisito para la titulación. Se agiliza así el mercado nacional de tierras. Este resultado se puede atribuir en parte a la amenaza legal, pero nuevamente resulta necesario insistir en que la nueva legalidad no reviste características drásticas sobre el medio que trata de afectar. En la misma forma como no se logró la abolición radical de las formas atrasadas en la organización del trabajo, la legislación tampoco dio lugar a una redistribución masiva de la tierra o a explotaciones de tamaño óptimo que impulsaran un acelerado desarrollo de la producción agrícola. Lo que hizo la amenaza legal fue prestar una mayor flexibilidad a un muy imperfecto mercado de tierras, impulsando la delimitación exacta de la propiedad, una mayor oferta y la subdivisión de grandes predios entre los familiares de los propietarios. Según Hernán Jaramillo Ocampo, "La ley de tierras produjo en el país una baja de los precios de la propiedad rural"⁽²²⁾, lo cual es expresión de que mucha tierra salió a la venta o al arriendo empresarial al mismo tiempo, porque la seguridad de los propietarios en relación a su situación legal estaba en entredicho.

Si bien las medidas legislativas promovieron cambios en las formas de la gran propiedad territorial, el grado de movilidad de la tierra alcanzado no fue aún suficiente para desencadenar otros efectos que aceleraran el desarrollo capitalista del campo. Las medidas redistributivas en relación a aparceros y arrendatarios tuvieron efectos limitados y solo tocaron las zonas más afectadas anteriormente por graves conflictos sociales. No hubo, entonces, la conformación de

22. *Exégesis de Nuestra Economía Agraria*. Tesis U. Nacional, 1940.

una amplia capa media campesina que, al producir grandes excedentes agrícolas, permitiera obtener un bajo nivel de precios para las subsistencias (salarios) y las materias primas de la industria, dando así lugar a un alto nivel de exportaciones agrícolas diferentes al café y constituyéndose, recíprocamente, en un dinámico mercado campesino para los productos de la industria. La "pausa" en las reformas de la República liberal pactada a partir de 1937, cuando la oposición de los gremios afectados y otros estamentos sociales se acrecentó, hizo que el alcance de las medidas legislativas se debilitara y que aún la cuestión del derecho a colonizar baldíos quedara sin definirse. Dentro de la misma ley, el período de prueba para explotación adecuada pasó a ser de 10 años y en 1944 la ley 100 dio un plazo de cinco años más. Cuando se suponía que la reversión de baldíos debía empezar en 1951, no hubo ninguna confirmación legislativa que concretara las medidas de 1936. Si la ley 135 de 1961 se mira desde una perspectiva histórica, se puede comprender perfectamente que no es más que la realización de la legislación de este período, pues nuevamente se legisla sobre:

- a) derechos de colonización y reversión de baldíos sin explotar al Estado.
- b) extensión de relaciones de aparcería y pequeño arriendo y
- c) utilización adecuada de la tierra, o sea relación más estrecha entre propiedad y producción.

De este modo, se puede comprender mejor cómo la cuestión de la colonización fue un asunto político complejo y cómo fueron necesarias varias vueltas de la historia para que finalmente la colonización de tierras tituladas pero sin explotar tuviera una verdadera base legal.

La crisis de 1929 afectó a toda la economía y esto hizo reducir la álgida presión urbana e industrial sobre la producción agrícola. Si bien hubo deflación general de precios, la agricultura sufrió menos en términos de precios que la incipiente industria y ya en 1934 se nota su recuperación⁽²³⁾. La producción, que se había mantenido estancada hasta 1934, se recupera relativamente y obtiene tasas estimadas de crecimiento del 2.1% anual entre 1935 y 1940⁽²⁴⁾. La amplia-

23. La información de precios relativos está contenida en Albert Berry, *The Development of Colombian Agriculture*, mimeógrafo Yale, 1970.

24. Cepal, *El Desarrollo Económico de Colombia*.

ción de la producción pudo tener varias fuentes: tecnificación y ampliación de la producción en las haciendas de la Sabana, Valle del Cauca y regiones agrícolas adyacentes a los centros urbanos; expansión de la frontera agrícola y nueva producción o producción que ya existía pero que sólo pudo ser intercambiada en la medida que aumentó la red de transportes del país; por último, surgieron dentro de las clases medias urbanas y en menor medida del campesinado medio empresarios que arrendaron tierras y las explotaron en forma moderna, e. g. en base a trabajo asalariado.

Tenemos algunas estadísticas dispersas sobre algunos aspectos de la estructura tenencial en los cultivos del algodón, arroz y trigo, que fueron recogidas por la Contraloría General de la República en 1937. En términos de concentración tenemos que para el algodón menos de una décima parte de las explotaciones obtienen más del 54% de la producción, con unidades que exceden las 20 has.; en arroz menos del 5% de los productores genera el 46% de la producción y en el trigo menos del 2% de las explotaciones dan lugar al 34.6% de la producción. En términos de productividad, el algodón de las grandes explotaciones no tiene mayor diferencia en relación con las explotaciones medianas y pequeñas, lo cual pone en duda su carácter de explotación capitalista. En términos de manejo, la superficie algodонера se reparte por igual entre propietarios y arrendatarios, aunque no se sabe con exactitud si se trata de arriendos de tipo moderno o atrasado. En arroz, la productividad es mucho mayor en las grandes explotaciones que en las pequeñas y aún en las medianas, lo cual nos indica que el proceso de desarrollo capitalista en este cultivo está bastante adelantado. A diferencia del algodón, que no goza de demanda por las textileras que no están en capacidad todavía de procesar el algodón en bruto (importan la hilaza), el arroz sí dispone de los crecientes mercados urbanos que existen en el país. En su manejo, la superficie se reparte en casi un 53% para propietarios y 47% para arrendatarios de todos los tipos. La productividad de las grandes explotaciones trigueras es también mucho mayor que las pequeñas y medianas unidades, mientras que el 82% de la superficie está explotado directamente por propietarios, señal de que se trata de formas modernas de explotar la tierra y el trabajo. El cultivo del trigo se verá limitado en medida creciente por la competencia extranjera, pero los efectos perjudiciales de ésta no se verán realizados plenamente hasta la década del 1960.

Este corte transversal en la estructura tenencial de tres productos nos informa que el proceso de desarrollo capitalista, desatado en esta etapa fundamentalmente por la industrialización, ha avanzado en alguna medida, pero que todavía subsisten trabas para que la oferta agrícola sea adecuada, como lo demuestra el hecho de precios relativos agrícolas en alza. Con todo, las bases mismas de las formas atrasadas de explotación del trabajo y de tenencia de la tierra habían sido socavadas tanto por el desarrollo espontáneo de la economía como por los cambios legislativos que tomaron lugar. En la medida en que aumentó la circulación de mercancías, la producción se modernizó y tanto la tierra como el trabajo adquirieron una mayor movilidad. Los transportes invadieron en forma creciente el campo con sus peculiares flotas y camiones escaleras, agilizando la circulación de mercancías y de hombres y contribuyendo a debilitar las relaciones de sujeción que anteriormente hacían difícil desatar un amplio proceso de acumulación en el campo. Finalmente, los conflictos sociales sobre tierras y relaciones de trabajo y la nueva legislación sembraron gérmenes adicionales de disolución sobre una economía rural cuya base fundamental había sido hasta entonces la sujeción del campesino a la tierra y el pago de pequeñas rentas a los propietarios. La pequeña producción característica de esta etapa de desarrollo dio lugar en medida creciente a la gran producción mecanizada que se amplió desde sus incipientes focos de desarrollo.

C. El desarrollo espontáneo y nuevos cambios en la estructura agraria.

La segunda guerra mundial tuvo diversos efectos sobre la economía nacional, entre los cuales se pueden resaltar los siguientes:

—Hubo inflación y dificultades en reemplazar y expandir la capacidad industrial por el congelamiento de las exportaciones y la inexistencia de oferta de equipos en el mercado mundial ⁽²⁵⁾.

—Las escasas divisas disponibles fueron utilizadas para abrir nuevas ramas de la producción que eran imprescindibles como materias primas de otras ramas industriales, entre las cuales se puede contar la industria de hilazas. Se creó

25. Gabriel Poveda Ramos, "Historia de la Industria en Colombia", Revista Andi N° 11.

el Instituto de Fomento Industrial en 1942 y se intentó implementar el primer plan de desarrollo. En su aspecto agrícola, el plan pretendía aumentar las garantías a los productores, aumentar el crédito agrícola disponible a tasas subsidiadas de interés, promover gastos crecientes en infra-estructura dirigidos a zonas y cultivos específicos; asimismo, dio los primeros pasos en relación al establecimiento de un sistema nacional de distribución agrícola (Instituto Nacional de Abastecimientos, INA, que fue fundado finalmente en 1945) ⁽²⁶⁾.

—La industria amplió su producción basándose en una mejor utilización del equipo instalado; por lo tanto, aumentó también su consumo de materias primas agrícolas.

La oposición a las reformas de la primera República liberal se consolidó en esta etapa de la vida nacional. La atmósfera creada por la guerra y dificultades de todo orden en la economía impulsaron medidas que pretendían neutralizar los efectos dislocadores de la legislación y la política anteriores. En esta forma, la ley 100 de 1944 reglamentaba el contrato de aparcería —forma de explotación que había sido uno de los principales blancos de la legislación anterior—, prohibía la siembra de cultivos permanentes por parte de los arrendatarios, establecía las condiciones para el lanzamiento de los mismos y fijaba pautas para el avalúo de las mejoras de los campesinos. Aún en otro aspecto, la ley 100 prorrogaba por cinco años más la prueba de explotación adecuada sobre predios incultos o baldíos, aplazando así el plazo de reversión de tierras al Estado. La política agraria del Estado se basaba ahora en permitir altos precios agrícolas, promover una amplia y barata financiación, impulsar la construcción de infra-estructura básica y la mecanización, elementos que se consideraban suficientes para provocar la lenta conversión espontánea de los propietarios en empresarios o para que empresarios de las clases medias urbanas o rurales tomaran en arriendo tierras y produjeran para los crecientes mercados de productos agrícolas del país.

Los altos precios agrícolas se dieron efectivamente. La situación favorable de la balanza cambiaria después de la guerra permitió un incremento notable en el ritmo de in-

26. El Tiempo, recopilador citado, enero 5 de 1944.

versión agrícola, y la importación de tractores más que cuadruplicó su ritmo en relación al quinquenio 1940-1944⁽²⁷⁾.

El crédito pasó de financiar el 2.1% del valor de la producción agrícola en 1940 a financiar el 6.4% en 1950⁽²⁸⁾. La inversión pública en la agricultura aumentó vertiginosamente en comparación con la década de 1930, pues pasó de un promedio de \$ 9 millones (pesos de 1950) anuales a \$ 70 millones en 1940-45, bajando ligeramente su promedio a \$ 40 millones entre 1945 y 1950⁽²⁹⁾.

Los altos precios agrícolas, las amplias perspectivas para la inversión agrícola existentes en aquel momento y los bajos costos relativos han debido tener un efecto también alcista en el valor de la tierra. Solo contamos con información para un municipio arrocero del Huila, Campoalegre, donde se señala una renta de \$ 40/ha. anuales en 1948 y de \$ 70 anuales en 1951, alza que equivale a un 75% en 3 años⁽³⁰⁾.

El conflicto político a nivel nacional que empezó a desatarse en forma crítica a partir de 1948 creó condiciones de creciente inseguridad rural, que se presentaron con especial fuerza en las regiones cafeteras del país. La estructura tenencial sufrió profundos cambios, los cuales sería difícil determinar con exactitud. Aunque obviamente no tomó lugar una democratización de la propiedad, sí debió darse un cambio importante en los detentadores de la propiedad, especialmente en relación a propietarios ausentistas, que prefirieron vender a tener propiedades en zonas assoladas por la inseguridad. En el mismo municipio de Campoalegre, la renta de la tierra quedó estabilizada en \$ 70 entre 1951 y 1955, lo cual puede reflejar la traumática situación en el mercado de tierras del país inducida por la violencia. Indudablemente, la baja en los valores territoriales debe ser considerada como un elemento que contribuyó al desarrollo empre-

27. Se pasó de una importación anual de 195 unidades entre 1940-1945 a 850 unidades entre 1945-1950, o sea un ritmo 4.4 veces superior. CEPAL, obra citada.

28. Albert Berry, obra citada. Esta política continuó después hasta el punto que en 1970-72 el crédito cubría un 30% aproximadamente del valor de la producción.

29. CEPAL, obra citada.

30. Memoria del Ministro de Agricultura al Congreso, 1961, pp. 27-44.

sarial de la agricultura, pues arriendos bajos significan para el empresario altas utilidades⁽³¹⁾, más aún si el nivel de precios de sus productos se mantiene también a altos niveles como sucedió hasta 1954 por lo menos.

Podemos situar entonces en perspectiva histórica que el verdadero despegue de la agricultura capitalista del país tomó lugar a partir de 1945 y que fue inducido por toda una serie de elementos que conjugados conforman un auge agrícola suficientemente sostenido. Entre estos elementos cabe destacar los siguientes:

—El auge industrial y de las exportaciones incrementan notablemente las demandas por bienes agrícolas, induciendo una sostenida alza de precios favorable a los agricultores.

—La violencia misma tuvo efectos diversos, como el anotado de rebajar los valores de la propiedad y aumentar su movilidad; por otra parte contribuyó a erradicar definitivamente de muchos lugares las relaciones atrasadas, eliminando las antiguas jerarquías de sujeción y paternalismo que servían de base a las relaciones entre campesinos y propietarios y substituyéndolas por relaciones impersonales entre patronos y obreros.

—La fuerza de trabajo desarraigada que quedó en el campo contribuyó a abaratar los salarios rurales. Las nuevas explotaciones empresariales del Valle, Tolima y Cundinamarca, se surtieron de esta mano de obra barata. Según las estadísticas existentes sobre salarios rurales hubo una baja real de un 15% entre 1948 y 1958. El aumento de la migración y el abandono de los cultivos por muchos campesinos introdujeron nuevas personas al circuito de los mercados y ampliaron la separación entre campo y ciudad. Si bien es cierto que la migración campesina hacia las ciudades había sido una constante aún antes de la violencia, este último fenómeno constituyó un elemento que indudablemente aceleró ese flujo, por lo menos por un tiempo.

—La introducción de nuevos métodos y maquinaria en la producción agrícola condujo a una notable alza de la pro-

31. Hirschman, obra citada. Este autor señala que la violencia hizo que se perdieran "algunos arrestos (a) la tradicional propensión a invertir los ahorros en la compra de tierras" y compara los efectos de la violencia con los producidos por los cercados de tierras comunales (*enclosures*) en la Inglaterra del Siglo XVI.

ductividad del trabajo, a la par que el salario tendía a disminuir, produciéndose así un gran aumento del ingreso neto de los empresarios del campo y una ampliación de sus fuentes de acumulación.

A partir de 1950 las nuevas condiciones, tanto estructurales como de prosperidad general en la actividad económica, condujeron a un desarrollo de la agricultura que asombra a muchos observadores extranjeros. Si una de las principales aseveraciones del Informe del Banco Mundial de 1950 era que, curiosamente, los valles fértiles estaban dedicados a la ganadería extensiva, mientras que las apiñadas vertientes producían la mayor parte de los alimentos requeridos, a partir de este momento las tierras fértiles del país empezaron a ser invadidas en forma creciente por la agricultura de tipo comercial. Lauchlin Currie, director de la misión del Banco Mundial de 1950, afirmaba en 1960:

“En un período relativamente corto de diez años, un cultivo tras otro dejó las colinas por las tierras planas, no solo en las zonas más antiguas de la Sabana de Bogotá, el Tolima y el Valle del Cauca, sino también en las zonas más nuevas cercanas a Montería, Villavicencio, Codazzi y el Magdalena Medio”⁽³²⁾.

Esta apreciación de Currie, de que un cultivo tras otro hayan bajado de las laderas a las tierras planas, debe ser una expresión figurativa. De hecho, muchos de los cultivos comerciales eran antes prácticamente inexistentes o se cultivaban en áreas reducidas de las planicies. Estos son los casos de la caña de azúcar, el arroz, el algodón y la cebada; otros, como la soya, el sorgo, el ajonjolí y la palma africana no empezaron a ser cultivados en escala en el país sino de 1950 en adelante.

La distinción es importante porque el desarrollo de los cultivos comerciales en las planicies y tierras fértiles del país fue un proceso complejo en el tiempo que tiene antecedentes, como ya lo hemos visto, en los focos originarios de la Sabana de Bogotá, el Valle del Cauca y alrededor de los centros urbanos del país. La economía campesina fue bastante ajena a este proceso, quizá con la excepción del arroz que, durante un tiempo, fue producido en buena parte por campesinos parcelarios. La economía campesina sufrió la

32. Lauchlin Currie, *Desarrollo Económico Acelerado*. F. C. E. México, 1968, Pág. 187.

competencia capitalista cuando en las planicies se empezaron a producir algunos de sus propios cultivos.

Los cultivos que sí bajaron de las pendientes, y sólo en parte, fueron el maíz, la papa y el tabaco, produciéndose entonces el conocido fenómeno de la acérrima competencia entre las unidades parcelarias y empresariales de la ladera contra la tierra fértil y plana. En todo caso, sí fue un hecho protuberante que las tierras más fértiles del país empezaron a ser disputadas por la agricultura comercial y que la ganadería tuvo que replegarse a tierras menos fértiles⁽³³⁾. Los índices de producción y crecimiento de este tipo de agricultura manifiestan un desarrollo extraordinariamente acelerado que, en un lapso relativamente corto de tiempo, surtió adecuadamente las necesidades del mercado interior con precios estables y pasó a generar excedentes crecientes que fueron colocados en los mercados internacionales. Como se puede deducir del hecho de que los precios agrícolas se mantienen altos hasta 1955, el desarrollo de la agricultura fue lento y solo empezó a ser adecuado de esa fecha en adelante, es decir con un rezago de cerca de 30 años en relación con la consolidación del proceso de industrialización. La lenta y espontánea transformación de la gran hacienda que pasó a ser explotada bajo formas empresariales, en muchos casos, quizá la mayor parte de ellos, por individuos de las clases medias que se tornaron en grandes arrendatistas de ellas, pasó a ser entonces la base fundamental del desarrollo de la agricultura capitalista en Colombia. La economía campesina figuró muy poco en tal proceso y solo en algunos cultivos se dio una diferenciación dentro de los propietarios donde algunos pasaron a ser empresarios y otros trabajadores de los primeros⁽³⁴⁾. En la mayor parte del resto de los cultivos se dio una apreciable diferenciación, pero esta no fue suficiente como para dar lugar a un proceso en el cual surgiera una sostenida acumulación de capital dentro de la economía parcelaria campesina. Si bien esta economía entró a ser debilitada por la competencia de la agricultura empresarial en alguno de los cultivos, contará también con importantes elementos que le permitirán defenderse. Por ahora debemos entrar a ver algunos elementos demográficos

33. S. Kalmanovitz, *El Desarrollo de la Ganadería en Colombia*, Dane 1972. Boletín 253-254.

34. Es quizá el proceso vivido en el cultivo de la papa, el arroz en parte, de hortalizas y algunos frutales.

que ayudan a obtener una visión global sobre el desarrollo agrícola colombiano.

D. La estructura demográfica del campo en varios momentos.

Los Censos de Población de 1938, 1951 y 1964 permiten comparaciones interesantes en relación con la evolución del desarrollo agrícola, especialmente sobre composición de la población, ocupación y locomoción.

En primer término cabe resaltar el gran aumento en el despoblamiento relativo del campo que es observable en la comparación de la población rural y la urbana dentro de los tres censos en cuestión. Mientras que en 1938 la población rural era el 70.9% del total, en 1951 baja a un 61.1% y ya en 1964 es menos de la mitad con un 47.2%, o sea que en el segundo período intercensal el campo perdió más población relativa (un 35%) que en el período que corrió entre 1938 y 1951.

Un obstáculo que existe para las comparaciones intercensales es el de que el Censo de Población de 1938 está diseñado con una metodología diferente a la de los censos que fueron hechos subsiguientemente y por lo tanto son pocas las categorías estrictamente comparables. La única información verdaderamente comparable es la referente a empleados: Estos pasan a representar, del 0.5% de la PEA (población económicamente activa) deducida para 1938, el 1.4% en 1951 y el 2.0% en 1964, lo cual es expresión de una acentuada evolución en la organización general del trabajo en el sector rural. Podríamos suponer que los 9.571 empleados del censo de 1938 corresponden en su mayor parte a mayordomos de haciendas, los que Alejandro López tildara en alguna ocasión de "peones habilitados de gerentes"⁽³⁵⁾. En cambio, entre los 29.000 empleados de 1951 y los 48.000 de 1964 ya hay mayor número de administradores, contadores y personal técnico involucrados en la organización de la producción, aunque obviamente persistirán en muchas regiones elementos de la vieja organización de la explotación agrícola.

El solo hecho de que en el censo de 1938 figure una categoría para arrendatarios, agregados y colonos, la cual por sí sola alcanza a un 17% de la PEA estimada por nosotros

35. *Problemas Colombianos*, París, 1933.

para 1938 (más de 300.000 personas), manifiesta la importancia relativa de las formas atrasadas de trabajo en el campo en esta etapa. Hemos estimado que los pequeños propietarios, también explotando la tierra en formas atrasadas basadas en el trabajo familiar y no en el trabajo asalariado, alcanzan un número ligeramente superior al de los arrendatarios (338.8 miles de personas) y las dos categorías juntas, que equivaldrían a la definición censal de trabajadores independientes, alcanzarían casi el 34% de la PEA calculada por nosotros para 1938. Otra categoría utilizada en el Censo de 1938 y que no vuelve a aparecer en los siguientes es la de sirvientes, que alcanza casi 127.000 personas y recalca la existencia frecuente de relaciones salariales "impuras".

El Censo de 1951 (Cuadro C) trae 488.0 miles de personas como trabajadores independientes, que representan el 24.1% de la PEA, contra 609.5 miles —33.7% de la PEA— estimados por nosotros en 1938, lo que pone de presente una sub-enumeración muy grande en el Censo de 1951. Es probable, en todo caso, que tuviera lugar una disminución de campesinos parcelarios entre 1938 y 1951, incluyendo muertes y migración causados por la violencia. El Censo de 1964 contabiliza 706 miles de trabajadores independientes, o sea el 29.3% de la PEA. Si bien hay indicios de que la sub-enumeración rural del Censo de 1951 fue muy grande por la situación de orden público que vivía el campo en esta etapa, es evidente también que aumentó el número y quizá también la proporción de campesinos parcelarios en el total de la PEA, y esto a pesar de la alta tasa de migración campo-ciudad⁽³⁶⁾.

La tasa de aumento de los trabajadores independientes durante el período intercensal alcanza a un 3.0% anual, que es indudablemente un dato exagerado, pero que nos informa de todos modos de dos hechos: expansión de la frontera agrícola donde la violencia prestó elementos de causalidad, y fragmentación de la pequeña propiedad parcelaria dentro del estrecho espacio con que ha contado tradicionalmente. Ninguno de los censos puede registrar qué parte de esta población parcelaria jornalea estacionalmente, percibiendo por este medio ingresos que deben ser una parte importante

36. Mientras la PEA urbana pasa de 1.73 millones en 1951 a 2.7 millones en 1964, la PEA rural crece sólo de 2.02 millones en 1951 a 2.43 millones en 1964; es decir, la primera aumenta 1 millón de personas activas y la segunda solo 400.000.

GRAFICO 1

POBLACION RURAL SEGUN CATEGORIA PARTICIPACION DE LA POBLACION RURAL SEGUN OCUPACIONAL EN 1938, 1951 y 1964

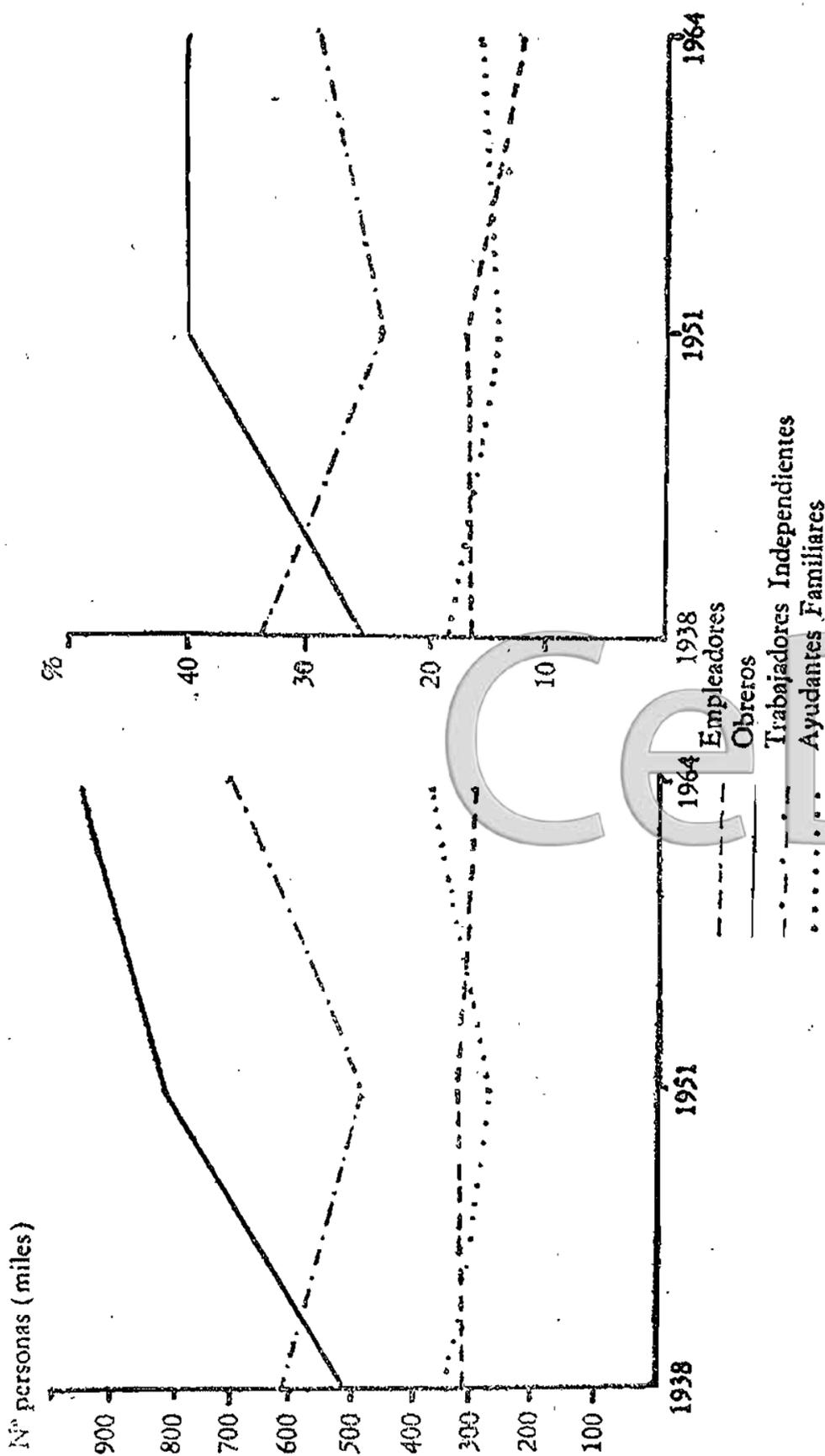
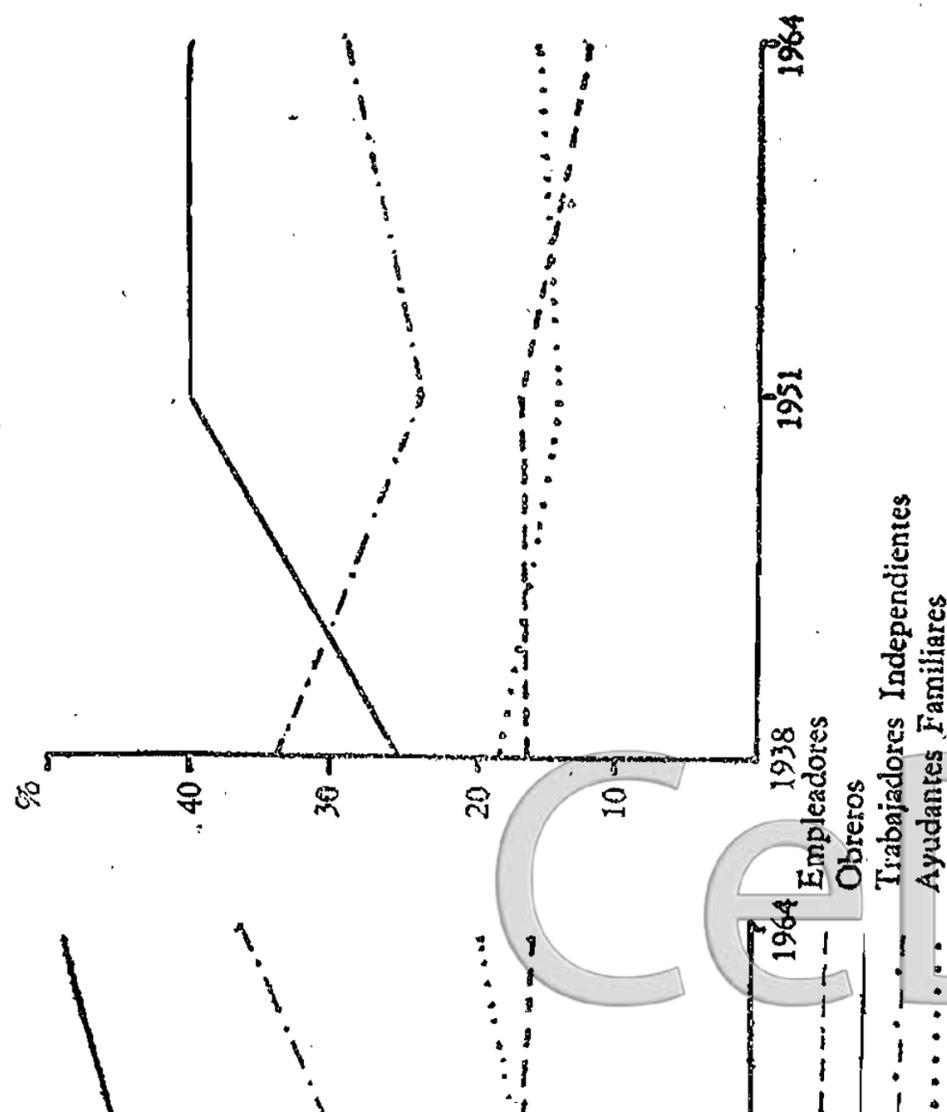


GRAFICO 2

PARTICIPACION DE LA POBLACION RURAL SEGUN CATEGORIA OCUPACIONAL EN 1938, 1951 y 1964



de su ingreso total⁽³⁷⁾. Lo que resalta en este aspecto de la población campesina es que, mientras su producción tiende a perder asiento en el mercado, restringiéndose a los productos menos dinámicos en cuanto a su demanda o siendo desplazada en parte por la agricultura comercial (como se evidencia en forma especial en cultivos denominados como mixtos), su volumen demográfico aumenta mucho más que sus respectivos ingresos, lo cual presiona su descomposición

CUADRO C

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA RURAL
1938, 1951 y 1964 (Miles)

Categoría	1938		1951		1964	
	Nº	Porcent.	Nº	Porcent.	Nº	Porcent.
Total	1.808.9	100.00	2.023.2	100.00	2.405.2	100.00
1. Empleadores	307.4	17.00	335.1	16.56	307.7	12.79
2. Empleados	9.6	0.53	28.8	1.42	48.1	2.00
3. Obreros	502.1	27.75	818.2	40.44	967.8	40.24
4. Trabajadores independientes	609.5	33.70	488.0	24.12	706.6	29.38
5. Ayudantes familiares	338.7	18.72	278.1	13.75	367.8	15.29
6. No definida	41.6	2.30	75.0	3.71	7.2	0.30

Metodología para los ajustes de la PEA para 1938: Se estimó primero la PEA total abstrayendo oficios domésticos y sirvientes. Seguidamente se estimaron los ayudantes familiares así: Se asumió que habían sido incluidos como obreros y de allí se estableció qué porcentaje de la PEA debían ser con un número más alto de trabajadores independientes que en 1951 y 1964. Dentro de trabajadores independientes se incluyeron agregados, aparceros y colonos, y además parte de los definidos como dueños. Estos fueron reducidos a la mitad y se ajustó para que su proporción en la PEA rural fuera similar a la del censo de 1951. La razón entre trabajadores independientes y ayudantes familiares de los censos de 1951 y 1964 sirvieron para hacer el ajuste lineal entre estas dos categorías para 1938.

FUENTE: Censos Nacionales de Población, 1938-1951 y 1964.

37. Berry calcula que por lo menos una tercera parte de los trabajadores independientes jornalean y que los ingresos así derivados son muy importantes; obra citada.

en varias formas: ingreso en el mercado de trabajo, bien en el mismo ámbito rural o en las ciudades, retirada paulatina del mercado de cultivos, mayor dependencia de los cultivos de pan coger, etc.

La categoría de asistentes familiares, que está relacionada con la definición censal de trabajadores independientes, aumenta en la siguiente forma: en 1938 hemos estimado que alcanzaban a ser 338.7 miles o casi el 19% de la PEA; bajan a 278.1 miles en 1951 con 13.7% de la PEA y se elevan nuevamente para 1964 con 367.8 miles y el 15.2% de la PEA, observándose nuevamente que esta categoría censal está también sub-enumerada en el Censo de 1951. El crecimiento de esta categoría entre 1951 y 1964 es de solo 90.000 personas, ritmo que es menor al crecimiento de los operadores independientes, lo que puede interpretarse como resultante de la corriente migratoria de la juventud campesina hacia las ciudades o centros intermedios ⁽³⁸⁾.

Las definiciones de fuerza de trabajo asalariada varían también entre los tres censos de población analizados. En 1938 la categoría incluye peones que pueden ser personas residentes en las haciendas y que, a pesar de recibir salario por las faenas llevadas a cabo para el propietario, pueden tener un lote de pan coger y estar obligados a trabajar por estar ancestralmente endeudados con el mismo. Berry ha observado que posiblemente la definición incluye también ayudantes familiares, pues el formulario censal no especificaba si se trataba de trabajo remunerado o no. Si tal es el caso, podríamos suponer de acuerdo a la participación de este segmento de la población en la PEA total de los demás Censos y de la relación que existe entre la categoría de trabajadores independientes y la de ayudantes familiares, que los obreros del campo abarcan unas 500.000 personas y no las 831.7 miles que figuran en el Censo de 1938, los cuales representarían un 27.7% de la PEA definida por nosotros. Aún así, y como ya lo hemos anotado, parte importante de este segmento no opera bajo relaciones salariales puras, sino que vienen a mezclarse relaciones de renta y de pago de intereses entre trabajador y propietario.

En comparación a los 500.000 obreros que estimamos en

38. Marco F. Fierro, *Algunos Problemas Relacionados con la Migración Interna en Colombia*, Documento CEDE, Bogotá 1973. Fierro anota que la migración campesina se dirige primero a las cabeceras municipales y de allí pasa, si es el caso, a los grandes centros urbanos del país; p. 37.

1938 el censo de 1951 da 818.2 miles, que representan el 40.4% de PEA, y el de 1964 contabiliza 967.8 miles, que son un 40.2% de la PEA. La comparación de la proporción obrera de la PEA rural entre 1951 y 1964 parecería demostrar que aparentemente no hubo ningún cambio en las proporciones de la población asalariada rural, después del cambio tan sustancial entre 1938 y 1951, pues hay incluso una pequeña variación negativa intercensal del 0.2% entre 1951 y 1964. Sin embargo, si tenemos en cuenta que los censos de población no pueden captar el trabajo estacional, los trabajadores trashumantes y los semi-proletarios (pequeños propietarios que jornalean), podremos deducir que por lo menos la situación no permaneció invariable. Los otros indicadores sobre demandas de trabajo con que contamos permiten apreciar un gran aumento de la demanda estacional de trabajo, especialmente en relación a cultivos nuevos como el algodón, que por sí solo demandaba 261.000 recolectores para la cosecha de la Costa de 1970. El solo hecho de presentarse un flujo inverso ciudad-campo de trabajadores en las épocas de cosecha ya evidencia un profundo cambio estructural en las demandas de mano de obra que, si bien existían hasta cierto punto para los años de la década de 1950, especialmente gobernadas por la cosecha cafetera, a ellas se añade ahora las generadas por la expansión de la agricultura comercial, la del mismo café y la del resto de los cultivos.

La categoría censal de empleadores sólo existe para los censos de 1951 y 1964. El ajuste que hemos hecho para el censo de 1938 nos permite fijar un número de 307.4 miles de personas en esta categoría, que representan un 17.0% de la PEA rural, contra 335.1 miles en 1951 que son un 16.7% de la PEA. Ya en 1964 este número disminuye tanto en términos absolutos como relativos pues alcanza a 307.7 miles de personas y representa solo el 12.7% de la PEA rural. Este cambio puede ser reflejo de un proceso de concentración, no tanto de la propiedad, sino de la producción, pues si aumentó el arriendo de tierras en el mismo período gran parte de los empleadores de mano de obra fueron grandes arrendatarios. Como lo veremos más adelante, el grado de concentración de la propiedad también aumentó ostensiblemente.

Podemos compendiar la información censal analizada, así: la población del campo sufrió profundas modificaciones en su composición, en sus números y en su movilidad. Mientras que hubo una notoria disminución de las formas atrasadas de la explotación del trabajo —no se puede hablar de

su extinción pues incluso hemos visto el crecimiento del número de campesinos parcelarios—, se incrementó la utilización de la fuerza de trabajo asalariada. La migración campocidad condujo a un acelerado proceso de despoblación rural relativa, y las tasas de mortalidad rurales, más altas que las urbanas, dieron lugar a un crecimiento muy lento de la PEA, que entre 1951 y 1964 alcanza sólo el 1.0% anual. Al mismo tiempo, se dio un proceso de concentración de la producción al disminuir el número de empleadores, especialmente a partir de 1951. En total, los cambios que tuvieron lugar en la población rural del país indican un proceso de profundización del desarrollo capitalista, que aunque no es muy acelerado, sí alcanza a perturbar todas las relaciones demográficas que aparecen en el período de 26 años que comprenden los tres censos analizados.

II. ELEMENTOS DE LA ESTRUCTURA AGRARIA ACTUAL

A. Efectos económicos de la reforma agraria

El cambio institucional que más descolla entre 1950 y 1970 es obviamente la ley 135 de Reforma Agraria pasada por legislatura de 1961. En ella se expresan nuevamente muchos problemas no resueltos por los cambios legislativos anteriores y, además, nuevos problemas de propiedad que son un legado de la violencia política. En este aspecto hay que tener en cuenta que la violencia afectó la propiedad territorial en extensas zonas del país y fue necesario aminorar los efectos dislocadores de estos cambios creando una nueva situación de estabilidad legal que conciliara la nueva estructura con las demandas de los desplazados. Si bien antes de la reforma de 1961 hubo una entidad que atendía los reclamos de tierra y tenía capacidad para poner en cuestión las bases legales de las propiedades adquiridas a menos precio durante la violencia (la Caja de Crédito Agrario), fue el Incora el que, como institución, se encargó del establecimiento de personas que quisieran volver a sus antiguas propiedades, de sanear la titulación en las zonas más afectadas y trasladar personas o grupos que fueran fuentes de disturbios⁽¹⁾. Si nos situamos en una perspectiva histórica, pode-

mos considerar la nueva legislación como un eslabón más de la cadena legislativa que empieza a desarrollarse durante la década del 20, con los juicios contra las grandes pretensiones particulares sobre los baldíos nacionales y las estrictas pruebas sobre titulación prolongándose con la ley 200 de 1936 que reglamenta la extinción de dominio y ataca las formas atrasadas de pequeño arriendo. Sabemos que esa cadena legislativa, que sentaba nuevas bases jurídicas para agilizar la movilidad de la fuerza de trabajo y de la tierra en el agro, fue aplazada por la ley 100 de 1944 y que el problema no fue abordado nuevamente hasta fines de la década del 50. Sólo hasta 1957 y 1959 se insinuaron nuevas medidas en el sentido de introducir una renta presuntiva que castigara tributariamente las explotaciones deficientemente explotadas; sin embargo, las medidas propuestas obtuvieron muy limitada o nula concreción⁽²⁾. La ley 135 de 1961 retomó los dos aspectos esenciales de ley 200 de 1936: extinción de dominio (legalización de la apertura de la frontera agrícola por colonos) y nuevos ataques a las relaciones atrasadas de trabajo, como arriendos en trabajo, especie y aparcerías, que arreciaron con la ley primera de 1968.

El efecto económico más grande que parece haber tenido la reforma agraria fue precisamente consolidar el derecho de propiedad de los colonos. Entre 1962 y 1970 los procesos iniciados sobre extinción de dominio cubren 3.200.000 has. y los baldíos adjudicados (titulados) alcanzan a 2.842.805 has; a los colonos no se le pueden extraer rentas o terrajes por lo menos en la nueva legalidad, como había sido lo más común antes de la etapa legislativa que consolida la ley 135. El efecto es protuberante si consideramos que cubre más del 10% de la superficie agropecuaria contabilizada en el Censo Agropecuario de 1970-71. En relación a las formas atrasadas de la explotación del trabajo (arrendatarios y aparceros), el Incora inscribió 545.683 has. explotadas bajo tales formas, pero solo adquirió 17.223 hasta enero de 1970; es posible que la presión institucional y el efecto demostración hayan conducido al lanzamiento de muchos arrendatarios en todo el país.

han reintegrado al ritmo normal de sus existencias. Esta reforma nos va a servir para acelerar, para intensificar, para completar esa labor que ya está iniciada en algunos sectores". Intervención de Otto Morales Benítez ante el Senado, tomado de *Reforma Agraria-Colombia Campesina*, Imprenta Nacional, 1962. Pág. XCVII.

2. Albert Hirschman, obra citada, p. 143 y 55.

1. "La presión de muchos grupos sociales, en los cuales la violencia hizo su impacto y su estrago, se ha podido modificar... gracias a la política de parcelaciones y de colonizaciones que ha adelantado el gobierno. Así se

Los otros efectos de la reforma son principalmente demostrativos. La adquisición por expropiaciones (procesos iniciados) alcanza sólo 72.724 has. entre 1962 y 1970 y la adquisición por compra 165.930 has. en el mismo período, de las cuales la mayor parte no habían sido tituladas hasta 1969⁽³⁾. Es decir, no se alcanza a afectar ni un 1% de la superficie agropecuaria del país. Las tierras adquiridas para distritos de riego alcanzan 27.994 has, registrando el mayor renglón individual de gastos presupuestales del Incora, con el 30% de las inversiones.

Así tenemos que la Reforma Agraria centra sus esfuerzos en la legalización de la apertura de la frontera agrícola y dentro de ese esfuerzo se puede incluir la adecuación de riego y drenaje para parte de ella, sin tocar en gran medida el espacio territorial ya firmemente integrado al mercado nacional. Lo que amenaza la Reforma es la explotación atrasada del trabajo y la posesión de cantidades exageradas de tierras.⁽⁴⁾

Esto nos trae al tercer efecto serio que tiene el Incora en la estructura agraria del país: el mercado de tierras.

La incertidumbre legal sobre la posesión de tierra pobremente explotada introducida por la reforma ha debido tener efectos sobre: a) la explotación de las tierras existentes y b) los valores en el mercado de tierras. Según Lauchlin Currie, lo primero que sucedió con la promulgación de la ley de Reforma Agraria fue una expansión de los cultivos y pastizales, en especial en la zona del Valle del Río Magdalena medio, lo cual dio lugar a una sobre-producción agrícola, que fue seguida de una contracción de la producción y la venta de las tierras recién adecuadas a precios más bajos que el costo involucrado en sus mejoras.⁽⁵⁾ Es posible que algunas zonas del país hayan sido afectadas de esta manera. Sin embargo, las evidencias con que contamos para estimar la producción y los indicadores de precios nos señalan que 1962-64 es un período de relativa contracción de la

3. Incora, *La Reforma Agraria en Cifras*, Bogotá, 1970. Las cifras presentadas anteriormente son de la misma publicación.

4. Para poder negociar las tierras y los préstamos bancarios en base a ellas es necesario obtener un paz y salvo del Incora, lo cual da una idea de que el efecto de la Reforma se ha debido sentir fuertemente en el mercado de tierras.

5. *Desarrollo Económico Acelerado*. F.C.E. 1968, pág. 197.

producción agrícola (alza muy protuberante de precios), mientras que los cultivos comerciales mantienen una tendencia de expansión de la producción que es característica de todo el período (1950-1972)⁽⁶⁾, expansión que ha podido ser favorecida si los arriendos bajaron. En cuanto a la ganadería encontramos que el degüello de hembras como proporción del degüello total aumenta a partir de 1960 (36.2%) para ser muy alto en 1964 (40.4%), o sea que el mismo ciclo ganadero en su etapa de bajos precios explica el hecho de que la cría no se expandió y esto no fue contrarrestado por el efecto reforma agraria, por lo menos a nivel nacional. Si se hubiera presentado el fenómeno de roturación de nuevos pastizales a gran escala, habría tenido que disminuir el ganado hembra degollado, alternativamente convertido en capital ganadero⁽⁷⁾. La hipótesis de Currie no parece entonces contar con un asidero empírico que la confirme.

Entonces lo que se puede deducir es que mientras existió amenaza legal por parte de la reforma (lo cual sólo es cierto en las etapas iniciales de la reforma y a partir de 1968), muchos propietarios estuvieron dispuestos a vender barato o a alquilar con bajos cánones sus propiedades, lo que prestó condiciones favorables para que los grandes arrendatarios en los cultivos de arroz, algodón, oleaginosas, etc., expandieran sus operaciones⁽⁸⁾. Sin embargo, no tenemos forma de establecer exactamente estos efectos, pues no contamos con estadísticas sobre el mercado de tierras del país, con excepción de 1967 en adelante. Según Agrocrédito, la renta pagada en el Valle del Cauca por cosecha para cultivos como frijol, soya y maíz osciló entre 650 y 750 pesos entre 1966 y 1970, lo cual no representa un cambio mayor del 6.2% en cinco años; en cambio, para 1971 el alza fue de \$ 100 en relación a 1970 por cosecha de soya, lo que equivale a un 14.3% en un solo año⁽⁹⁾.

Podríamos suponer que los períodos de bajos cánones

6. Es decir que la tendencia se viene presentando en la misma forma aún antes del efecto Reforma Agraria.

7. Ver Kalmanovitz, obra citada.

8. En la forma de constitución de sociedades limitadas, pues los contratos de arriendo podían ser cuestionados por el Incora. Soledad Ruiz, *La Fuerza de trabajo en la Producción de Arroz y Algodón*, Mecanografiado, DANE, 1973.

9. Ver informes de Agrocrédito, Banco de la República, varios años.

favorecieron a los arrendatarios y que los de altos arriendos a los propietarios; así, mientras subsistieron amenazas de tipo legal contra los propietarios se incrementó o el arriendo o la compra de propiedades por parte de los empresarios del campo. La reforma siempre especificó en este aspecto que las propiedades explotadas intensivamente no eran su objetivo, dando garantías expresas de que las regiones de agricultura comercial del país no sufrirían molestias de ningún tipo; y, en efecto, no podremos registrar en nuestras estadísticas de producción de los cultivos comerciales un retardo explicable por razones de tipo institucional⁽¹⁰⁾.

Por el contrario, para este tipo de cultivos hubo alicientes importantes, como abundancia de crédito (ley 26 de 1959, Fondo Financiero Agrario), asistencia técnica a través del ICA y suministros de insumos de alta productividad como semillas mejoradas; procesamiento, almacenamiento y distribución por medio del IDEMA; promoción de exportaciones y el subsidio del CAT a partir de 1967 y, finalmente, precios sustentados a través del IDEMA o de la autofinanciación de las Federaciones gremiales de productores.

La aceleración de la reforma a partir de 1968 no alcanzó a modificar en grado significativo la estructura de la propiedad, aunque sí ha debido contribuir a acelerar la disolución de las aparcerías y pequeños arriendos⁽¹¹⁾, que como ya hemos visto obedece también a una tendencia espontánea del desarrollo capitalista del campo colombiano; ha debido además ejercer presión sobre el mercado de tierra de tal forma que los valores territoriales bajaron más aceleradamente que en los años inmediatamente anteriores cuando la reforma, después de su adopción legal y de las primeras actuaciones del Incora, dio lugar a la estabilidad, neutralizando las expectativas de expropiación de los propietarios.

De lo que sigue en legislación agraria se puede colegir una nueva etapa de pausa en la larga cadena legislativa aquí expuesta, pues las nuevas modificaciones a la legislación restringen las funciones del Incora a la extinción de dominio, comprometiendo al instituto a terminar las obras de

10. La tasa de crecimiento de los cultivos comerciales fue de 8.2% entre 1950 y 1972 y de cerca del 14% entre 1960 y 1972.

11. Como lo demuestra la comparación que hacemos más adelante entre los Censos Agropecuarios de 1960 y 1970-71.

riego ya comenzadas, acelerar las formas de pago en caso de que haya expropiaciones, e.g. las hacen más costosas, introducen la renta presuntiva como penalización tributaria por el mal uso de la tierra, mientras se disminuyen los riesgos de expropiación y, finalmente, se crean instrumentos adicionales de financiamiento como el Fondo Financiero Agropecuario que introduce plazos más largos de amortización de los préstamos a bajas tasas de interés. En todo caso, podemos concluir, se consolida un tipo específico de desarrollo basado en la gran propiedad que ha sido la característica fundamental del desarrollo espontáneo de la agricultura colombiana.

B. La estructura de la economía cafetera.

La economía cafetera, al igual que el resto de la agricultura nacional, sufrió profundas transformaciones en su estructura tenencial, en las formas de trabajo, así como en el grado de concentración de la producción.

Ya hemos visto cómo la economía cafetera en 1932 era relativamente concentrada pues las explotaciones menores de 3 has. representaban el 86.8% de todas las explotaciones pero no alcanzaban a generar la mitad de la producción nacional.

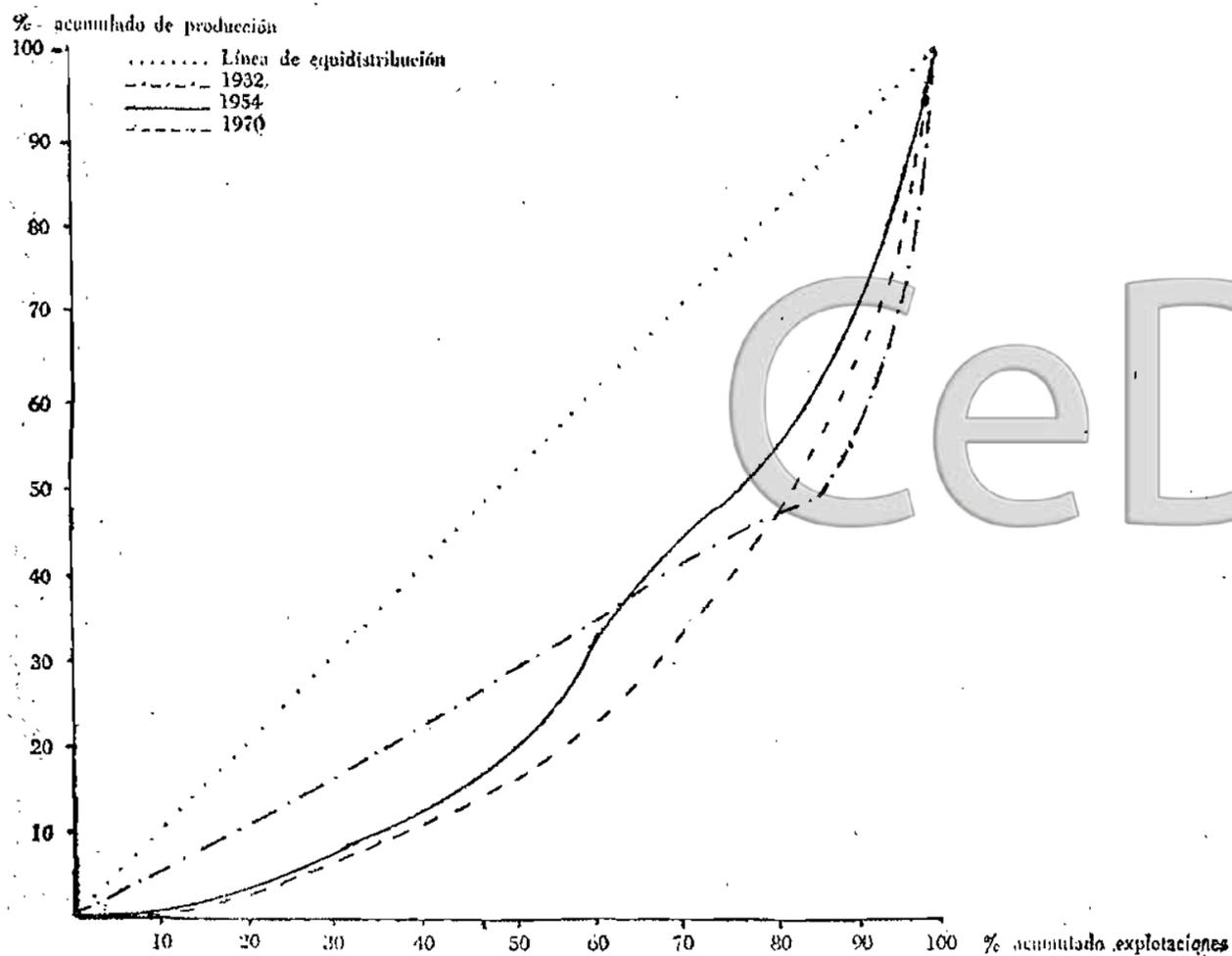
Una comparación aproximada de la distribución de la producción en 1932 con la que se deriva de la Muestra Agropecuaria de 1954 y, finalmente, con la que refleja el Censo Cafetero de 1970, por medio de curvas Lorenz (gráfico 3), permite apreciar a grandes rasgos los cambios más importantes que tuvieron lugar durante el período que se extiende de 1932 hasta el presente.

Un estrato muy pequeño que concentraba la mitad de la producción en 1932 se desconcentró relativamente para 1954 y volvió a concentrarse para 1970. En este proceso es claro que las grandes haciendas que funcionaban en base a relaciones atrasadas del trabajo (en la región del Tequendama en Cundinamarca, Sur del Tolima, Sur de Antioquia y Santanderes) entraron en crisis a partir de la escasez de mano de obra que se produjo en 1928 y de los movimientos de los arrendatarios, y muchas de ellas o dejaron de existir o fueron subdivididas y se modernizaron. A partir de 1954, las estadísticas nos informan de un proceso nuevo de concentración en el rango de 10 a 100 has. (ver cuadro D), que implica una absorción de 97.457 has. entre 1954 y 1970 para este estrato que pierden las explotaciones menores de 10 has.

(20.695 has.) y las muy grandes, mayores de 100 has. (36.739 has.); el faltante se debe a la expansión de la nueva área sembrada, que en su mayor parte fue ocupada por este estrato intermedio de explotaciones empresariales.⁽¹²⁾ En términos de producción, las fincas mayores de 10 has., que

GRAFICO 3

DISTRIBUCION SUPERFICIE CAFETERA 1932, 1954 y 1970
CURVA DE LORENZ



12. La muestra Agropecuaria de 1954 posiblemente exagera el área sembrada en café que es sólo un poco menor que el área contabilizada para 1970. Según nuestros estimados de área en producción la superficie en 1970 era de 873 mil has. contra 1.056 miles de has. que da el Censo Cafetero de 1970, que incluye, sin embargo, cafetales fuera de producción.

CUADRO D
NUMERO DE EXPLOTACIONES Y AREA CULTIVADA DE CAFE SEGUN TAMAÑO
DE LA EXPLOTACION 1954 y 1970

	Frecuencia de Clase		Superficie Cafetera Total	
	Número 1954	Número 1970	Hectáreas 1954	Hectáreas 1970
Totales	282.951	301.818	1.032.000	1.067.067
Hasta 1 hectárea	36.932	38.159	18.894	16.962
De 1 a 5 hectáreas	101.795	133.401	173.734	198.497
De 6 a 10 hectáreas	46.982	38.310	164.808	116.329
De 11 a 20 hectáreas	36.662	41.804	163.548	192.476
De 21 a 50 hectáreas	34.841	32.618	200.480	247.936
De 51 a 100 hectáreas	12.179	10.956	115.800	136.869
Sobre 100 hectáreas	13.560	6.570	194.736	157.997
			%	%
	100.00	100.00	100.00	100.00
	13.05	12.64	1.83	1.59
	35.98	44.20	16.83	18.60
	16.60	12.69	15.97	10.90
	12.96	13.85	15.85	18.04
	12.31	10.81	19.43	23.23
	4.30	3.63	11.22	12.83
	4.80	2.18	18.87	14.81

Fuente: Muestra Agropecuaria 1954, DANE y Censo Cafetero Nacional 1970, Federación Nacional de Cafeteros.

se basan fundamentalmente en una organización salarial del trabajo, generaban el 70.5% de la producción cafetera nacional según el Censo Cafetero de 1970. Este mismo estrato daba lugar al 65.4% de la producción en 1954, lo cual permite determinar el rango de concentración que tuvo lugar: este estrato aumentó su participación en la producción total en un 5.1% entre 1954 y 1970.

La tenencia de las explotaciones cafeteras, según Cepal-Fao⁽¹³⁾, estaba repartida así: el 56% de la superficie administrada por propietarios, el 23% por administradores y el 20% por aparceros. Aunque estos datos no son estrictamente comparables con el Censo Cafetero de 1970⁽¹⁴⁾, los cambios son tan manifiestos que vale la pena anotarlos: en 1970 (apéndice, cuadro 2) el 75.1% de la superficie era administrada por propietarios, el 24.3% correspondía a administradores (mixtas con predominio del propietario, arrendamiento y mixtas con predominio del arrendatario) y las aparcerías se habían reducido a sólo el 0.5% de la superficie cultivada. Fuera de esto, el Censo Cafetero de 1970 nos informa que la superficie bajo administración familiar alcanzaba a 452.000 has., o sea el 42.8% de la superficie total, contra 603.000 has. bajo administración no familiar que representan el 57.2% de la superficie cafetera nacional, presumiblemente explotaciones estrictamente empresariales. Esto no impide considerar que gran parte de la superficie que se considera explotada por familias, especialmente aquellas mayores de 5 has., dependa en medida creciente de trabajo asalariado y más aún en épocas de cosecha. Ello nos permite concluir que es poca y decreciente la participación de la economía campesina en el cultivo del café en Colombia, pues las explotaciones basadas estrictamente en el trabajo de la familia (explotaciones menores de 5 has.) no alcanzaban a generar un 20% de la producción nacional del grano, mientras que ya hemos visto como el estrato dominante entra a ser aquel comprendido entre 10 y 100 has. El proceso de concentración que hemos visto desatarse a partir de 1950

13. Cepal-Fao, *El Café en la América Latina. Colombia y El Salvador*. pág. 33

14. La muestra de Cepal-Fao no estuvo, al parecer, bien regionalizada, dando resultados muy dispares en relación con la Muestra Agropecuaria de 1954 —que sí es comparable con el Censo de 1970—, especialmente en lo que se refiere a explotaciones menores de 1 ha. Por otra parte, las categorías tenenciales son un tanto diversas y no están tan refinadas como las del Censo Cafetero de 1970.

tiene por un lado, y como ya lo hemos visto, antecedentes en la situación de orden público que trajo la violencia, que probablemente aumentó el grado de concentración en las zonas afectadas. Relaciones como aparcerías y pequeños arriendos posiblemente se redujeron por el mismo efecto, lo cual nos indicaría que el 20% de la superficie encontrado en 1954 ha debido ser mucho mayor antes de la crisis política que asoló al país a partir de 1948. Por otra parte, la crisis del mercado internacional del café a partir de 1955, que se prolongó hasta 1970, año en que los precios se recuperaron, ha debido lanzar a la quiebra a muchas explotaciones y es posible que su efecto final haya sido el de propiciar la concentración en favor de las unidades que producían con menores costos unitarios, es decir, que aumentaron su participación las mejor organizadas y de tamaño óptimo. Los mismos mecanismos de mercado y crédito harían que las explotaciones mejor organizadas y financiadas aumentaran su participación en la producción. Si los pequeños productores tienen acceso restringido al crédito, a los mercados de café excelso (mejor pago que el café de consumo interno, pero que a su vez requiere de un procesamiento más tecnificado, por fuera del acceso del pequeño capital) y a la nueva tecnología cafetera, es comprensible el hecho de que vayan perdiendo importancia dentro de la producción cafetera nacional. Aunque las nuevas variedades de café al sol (café caturra) fueran accesibles al pequeño capital, no se habían expandido aún en demasía en 1970, pues según el Censo Cafetero había sembradas 10.240 has.⁽¹⁵⁾; su peso en la producción nacional ha debido ascender a cerca del 6% del total⁽¹⁶⁾, y esto puede explicar en parte el aumento de la concentración que hemos observado para el estrato de explotaciones entre 10 y 100 has.

C. La estructura agraria nacional en dos momentos: 1960 y 1971.

a. Las grandes explotaciones.

Antes de entrar en el análisis comparativo de la estructura agraria en 1960 y 1971 es interesante observar lo que

15. Los departamentos que más superficie tenían en café al sol eran Antioquia con 2.045.3 has., Risaralda con 2.011.9 has. y Caldas con 1.760.1 has.

16. Si asumimos que el rendimiento por hectárea es 6 veces superior al de las variedades arábicas a la sombra.

sucede en los predios mayores de 2.000 hectáreas, información que recopiló el Incora en 1964. Según el Censo Agropecuario de 1960 las explotaciones mayores de 2.000 hectáreas cubrían cerca del 25%⁽¹⁷⁾ de la superficie agropecuaria del país, mientras que los tabulados del Incora dan 6 millones de has., que representan un 22% de la superficie de 1960; es decir, las informaciones del Incora se encuentran ligeramente subvaluadas, mas constituyen una excelente información.

Dentro del total declarado (apéndice, cuadro 3) hay cerca de 3 millones de has. explotadas, mientras que la superficie sin explotar y sin información cubre 3.4 millones de hectáreas. Las causas de no explotación son principalmente áreas en bosques (1.45 millones de has.) y tierras inundables (773.4 miles de has.). La superficie explotada se dedica en su mayor parte a los pastos, donde las sabanas naturales son lo mayoría (1.9 millones de hectáreas), fundamentalmente en el departamento de Boyacá y más que todo en los Llanos del Casanare (1.6 millones de has.). El resto del territorio, quizá con excepción del departamento del Magdalena, está dominado por pastos artificiales. De otra parte, la superficie cultivada es muy pequeña, no llegando a sumar sino 166.000 hectáreas, o sea el 2.5% del área monopolizada y el 5.3% del área explotada, lo cual implica la posibilidad de barbechos largos, una rotación de 20 años entre un uso y el siguiente de un mismo lote, resultando así innecesaria la fertilización y la adecuación del terreno, pues este se regenera naturalmente⁽¹⁸⁾.

De estas grandes haciendas, por lo general alejadas y que ocupan efectivamente sólo parte muy pequeña de sus tierras tituladas, hay 192 de un total de 810 (el 23%) que son explotadas en base a arrendatarios, los cuales alcanzan a ser 2.625, número muy exiguo si recordamos que tan sólo en 1930 la gran mayoría de las grandes explotaciones del país utilizaban este tipo de contratación, y que ha debido reducirse aún más en los últimos tiempos por la sola presión

17. El Censo Agropecuario de 1960 tiene catalogadas explotaciones de 1.000 a 2.500 hectáreas y de más de 2.500, que sumadas alcanzan a ser el 30.6% de la superficie agropecuaria del país. En 1970-71 los dos estratos cubren el 30.3% del total.

18. Ver de Ester Boserup un interesante y sugestivo análisis de la intensidad del trabajo agrícola en *Las Condiciones para el Desarrollo de la Agricultura*. Editorial Tecnos, Madrid, 1968.

legal ejercida por el Incora. De otra parte, 222 de estas explotaciones (el 27% del total) tenían dentro de sus límites 34.274 colonos que explotaban 641.8 miles de hectáreas que pueden considerarse como casi una quinta parte del total explotado que registra el cuadro 3. De estas tierras es posible que el Incora haya titulado muchas después del proceso de extinción de dominio, pero en todo caso resulta clara su situación de abandono y la gran presión que existe sobre la tierra en Colombia.

b. Distribución y tenencia

Lo que más descolla en la comparación de la distribución de la propiedad en 1960 con la distribución en 1970-71 es un aumento del grado de concentración (gráfico 1.4, Cuadro E). En la curva de distribución se nota claramente un traslado hacia atrás, o sea que las explotaciones de tamaño menor pierden terreno mientras lo ganan las mayores. En efecto, las propiedades menores de 10 hectáreas pierden en términos tanto de número (menos 65.000 explotaciones en el período intercensal) como de superficie (menos 169.4 miles de hectáreas entre 1960 y 1970-71) y de participación en el total (que baja del 8.8% en 1960 al 7.2% en 1970-71). Esto es, la pequeña producción parcelaria se comprime en términos absolutos y relativos dentro del universo de la propiedad territorial.

El estrato medio, entre 10 y 20 hectáreas, permanece igual durante el período intercensal tanto en relación al número de explotaciones como a la superficie bajo su control, pero no participa en la expansión de la frontera agrícola del decenio —que alcanza cerca de 3.7 millones de hectáreas al pasar de 27.3 millones a 31.0 millones de hectáreas durante el período intercensal— y por tanto disminuye su participación en el total del 5.7% en 1960 al 5.2% en 1970-71.

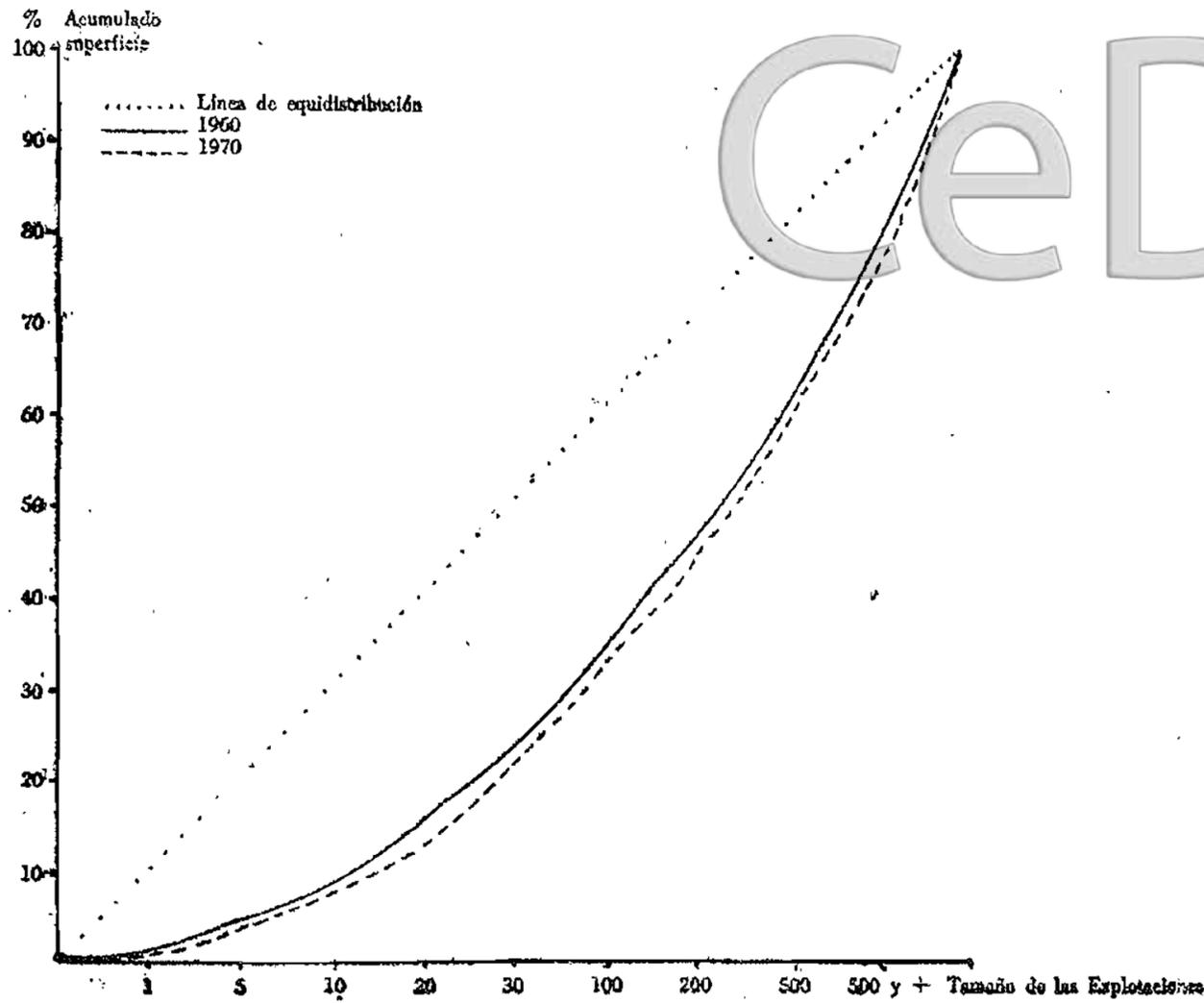
El estrato medio-alto, explotaciones entre 20 y 50 hectáreas, aumentó tanto en número (13.300 explotaciones) como en superficie (416.000 hectáreas), beneficiándose también de la nueva expansión territorial pues su participación pasó del 9.7% en 1960 al 9.9% en 1970-71. En este estrato se empiezan a manifestar las economías de escala de la producción capitalista y no es de extrañar entonces su relativa expansión frente a la contracción de las pequeñas explotaciones y al estancamiento de las medianas.

El estrato alto, explotaciones mayores de 50 hectáreas, que analizaremos más detenidamente en seguida, incremen-

tó su número (en cerca de 16.000 explotaciones) en mayor medida que el estrato anterior (13.300 explotaciones) y obtuvo una expansión territorial considerable de 3.4 millones de hectáreas, que equivale al 92.5% de la ampliación de la frontera agrícola observada. Por otra parte, según los resultados del Censo Agropecuario de 1970-71 sobre utilización de la tierra, las praderas aumentaron en casi 2.9 millones de hectáreas, o sea que la mayor ampliación de estas explotaciones fue en apertura de pastizales. Que este estrato absorbió la mayor parte de las nuevas tierras y un poco más lo demuestra su aumento en la participación en el área agropecuaria que va de un 75.8% en 1960 a un 77.7% en 1970-71.

GRAFICO 4

CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD RURAL



DISTRIBUCION DE LA TIERRA: NUMERO DE EXPLOTACIONES Y SUPERFICIE SEGUN TAMAÑOS

CUADRO E

Tamaño de las Explotaciones (Has)	1960		1970		1960		1970	
	Número	%	Número	%	Has. (Miles)	%	Has. (Miles)	%
Totales	1.209.672	100.0	1.176.811	100.0	27.337.8	100.0	30.993.2	100.0
Menores de 10	925.750	76.5	859.884	73.1	2.403.7	8.8	2.234.3	7.2
Entre 10 y 20	114.231	9.4	117.863	10.0	1.572.1	5.7	1.598.6	5.2
Entre 20 y 50	86.789	7.2	100.010	8.5	2.638.7	9.7	3.054.5	9.9
De más de 50	82.902	6.9	99.054	8.4	20.723.4	75.8	24.105.8	77.7

Cerrando el universo de las explotaciones mayores de 50 hectáreas (apéndice, cuadro 6) podemos observar que la participación en términos de número de explotaciones permanece invariable, mas la participación en la superficie aumenta para todos los estratos, con excepción del mayor de 2.000 hectáreas, que muestra una disminución relativa de 1.6%. La expansión absoluta más fuerte corresponde a las explotaciones entre 200 y 500 hectáreas (que es posiblemente el tamaño óptimo para una explotación de tipo empresarial), con 706.7 miles de hectáreas en el período intercensal. Siguen a las anteriores las explotaciones entre 1.000 y 2.000 hectáreas, lo más probable en ganadería extensiva, con una expansión de 586.300 hectáreas. En tercer lugar tenemos la expansión de las explotaciones entre 100 y 200 hectáreas con 556.000 hectáreas, y el cuarto lugar lo comparten las explotaciones de 50 a 100 hectáreas y las de más de 2.000 hectáreas con 517.000 hectáreas cada estrato.

En términos generales se concentran en especial las explotaciones de tamaño apropiado para una organización empresarial de la producción, aunque también aumentan considerablemente las explotaciones de tamaño excesivo que explotan la tierra en forma extensiva.

En relación a la forma de la tenencia de la tierra (apéndice, cuadro 7) se observan aumentos en la participación de las tierras en propiedad y en otras formas (que pueden ser titulaciones condicionales del Incora) y disminución del arrendamiento (1.5% como pérdida en la participación en la superficie total), la aparcería (pérdida de 0.9% en su participación territorial) y el colonato (pérdida del 3.7% en su participación), que debe ser efecto de la titulación hecha por el Incora a los colonos que figuran en el Censo Agropecuario de 1960.

La pérdida relativa en las aparcerías es de explicarse por el avance de las formas modernas de explotación en el campo; mas la disminución de los arriendos es difícil de explicar dada la expansión de la agricultura comercial y del tipo de arriendos que la acompañan. Es posible que, al igual de lo que ocurre con las declaraciones de los censados en cuanto a sus existencias de ganado, en relación a la declaración de renta hayan existido temores en relación con la legislación de 1961 y en especial con la de 1968, que indujeron a los propietarios a sub-declarar los arriendos. Sin embargo, se observa una tendencia muy clara al aumento del tamaño de los arriendos, según el presente cuadro:

CUADRO F
ARRIENDOS Y APARCERIAS MAYORES
Y MENORES DE 20 HECTAREAS

	1960		1970-71		1960		1970-71	
	Nº(miles)	%	Superf.	%	Nº	%	Superf.	%
Menores de 20 has.	268.1	94.9	802.0	39.9	152.5	91.6	612.0	30.2
Mayores de 20 has.	14.2	5.1	1.207.2	60.1	14.0	8.4	1.413.5	69.8
Total	282.3	100.0	2.009.2	100.0	166.5	100.0	2.025.5	100.0

FUENTE: Censos Agropecuarios 1960 y 1970-71 Dane.

Nótese que hay 115.8 miles de explotaciones que dejaron de arrendar, pero éstas se concentran casi totalmente en los arriendos menores de 20 hectáreas. Al mismo tiempo, los arriendos mayores de 20 hectáreas disminuyen en sólo 200 explotaciones, pero ganan un área de 206.3 miles de hectáreas, frente a una disminución de los arriendos pequeños de 190.000 hectáreas. Asimismo, la participación de los arriendos pequeños en el área total arrendada pasa del 39.9% en 1960 al 30.2% en 1970-71, mientras que los grandes arriendos aumentan su participación en 1970-71 a casi el 70% del área total bajo arriendo en el país.

Los arriendos (incluyendo aparcerías) bajan su participación en la superficie agropecuaria total de un 8.9% en 1960 a un 6.7% en 1970-71. Se ha sostenido generalmente que los arriendos hacen una parte muy pequeña del área total del país y ésto es evidentemente cierto. Sin embargo, podríamos suponer que la mayor parte de los arriendos se hacen para superficie agrícola y que no está tan difundido el arriendo de praderas. Si esto es cierto, la importancia económica del arriendo es mucho mayor que la imputada. Con nuestro supuesto podríamos derivar que para 1960 con 2 millones de hectáreas bajo arriendo y una superficie agrícola de 5.15 millones de hectáreas (cultivos permanentes,

temporales y tierras en descanso) tenemos una proporción del 39% (sin tierras en descanso, que obviamente no están bajo arriendo, el porcentaje sube a un 57% del total) y para 1970-71 la proporción sería del 26.4% (sin tierras en descanso sería un 45.5% del total). Obviamente que estamos sobre-valorando la extensión del arriendo, especialmente si consideramos que ha debido aumentar el arriendo de praderas en los últimos tiempos, mas no es posible una medida de ajuste mientras no contemos con información precisa sobre el arriendo de pastos. En todo caso existe amplia evidencia de que más de la mitad de las tierras en algodón en la costa estaban bajo arriendo en 1963⁽¹⁹⁾ y de que el arriendo de tierras por parte de los ingenios de azúcar del Valle del Cauca se encuentra ampliamente generalizado⁽²⁰⁾. Por tal razón se esperaría que modalidades similares se expandieran en la medida en que se ha expandido la agricultura de tipo comercial. En parte esta tendencia resulta confirmada por el análisis del tamaño de los arriendos que hemos hecho atrás. La línea divisoria que trazamos entre arriendos mayores y menores de 20 hectáreas establece la diferencia que hay entre explotaciones que pueden ser atendidas por la fuerza de trabajo familiar o por esta última combinada con trabajo de fuera de la familia y explotaciones donde domina la organización empresarial que recurren a trabajo asalariado, o sea que en el segundo de los casos se trata mayormente de arriendos de tipo moderno, muy diferentes a los arreglos entre campesinos y propietarios.

Los arriendos de tipo pre-capitalista corresponderían entonces al área de pequeña producción y ya hemos visto cómo su importancia decrece en términos absolutos y relativos. En el censo agropecuario de 1960 aparece renta pagada en servicios, pero sólo cubre 23.221 explotaciones, que es el 1.9% del total de explotaciones, y ya en 1970 no se contabilizan. Este sería el único indicio de "feudalismo" en el campo colombiano, pero es demasiado tenue si se considera que los arriendos mayores de 20 hectáreas (principalmente, unidades de mediana producción) alcanzaban el 37.6% de la superficie arrendada en esta forma en 1960.

Las aparcerías mayores de 20 hectáreas en 1970-71 al-

19. Lauchlin Currie, *El Algodón en Colombia*.

20. Curiosamente, los contratos de arriendo de los ingenios se pagan en azúcar, lo cual permite ajustes automáticos y por lo tanto permite también firmar contratos a largo plazo.

canzaban a 593.624 hectáreas, o sea el 73% de la superficie explotada bajo este arreglo, cuando en 1960 el mismo rubro era un 46.3% del total, lo cual significa que más que la tradicional medianería entre campesinos y patrón lo que se ha extendido son contratos de corte moderno con repartición del producto o ganado en compañía, que organizan la producción con trabajo asalariado. La razón para este tipo de contratos sobre repartición del producto es que permiten hacer ajustes automáticos en la distribución, tanto para efectos de cambios de precios como por cambios en la productividad; por lo tanto, constituyen arreglos estables de largo plazo, como los contratos a 12 años de los ingenios azucareros del Valle del Cauca con los propietarios de tierras.

Vemos en suma entonces que entre 1960 y 1970-71 se profundizaron tendencias características del desarrollo capitalista en el campo, quizá incluso con una aceleración mucho mayor que la que habíamos observado para períodos anteriores. La concentración en la explotación de la tierra avanzó aún más que en el pasado, movimiento que es típico de la acumulación capitalista en la medida en que son los empresarios que obtienen economías de escala los que se expanden con mayor dinamismo. Esta expansión no se circunscribe a la propiedad territorial, aunque también la incluye, sino que comprende la acumulación de la producción en tierras tomadas en arriendo, lo que se demuestra con el cambio experimentado en los tamaños de los arriendos y la pérdida en importancia de los arriendos en pequeña escala.

APENDICE ESTADISTICO

CUADRO 1

PROPORCION DE LA SUPERFICIE CULTIVADA DE ALGODON, ARROZ Y TRIGO, SEGUN SEA CULTIVADA POR EL PROPIETARIO O POR APARCEROS, AGREGADOS Y ARRENDATARIOS - 1937

	ALGODON		ARROZ		TRIGO	
	Número (Has)	Porcentaje	Número (Has)	Porcentaje	Número (Has)	Porcentaje
Propietarios	21.870	50.52	35.404	52.71	163.354	81.83
Aparceros, Agregados, Arrendatarios	21.423	49.48	31.765	47.29	36.273	18.17
	43.293	100.00	67.169	100.00	199.627	100.00

Fuente: Anuario General de Estadística, 1937.

CUADRO 2

DISTRIBUCION DE LAS FINCAS CAPEITALERAS SEGUN EL TIPO DE EXPLOTACION Y TENENCIA DE LA TIERRA - 1970

Tipo de Explotación	FAMILIAR		NO FAMILIAR		TOTAL	
	Nº	Héctareas Porcentaje	Nº	Héctareas Porcentaje	Nº	Héctareas Porcent.
Totales	192.455	451.892.4	110.490	603.370.2	302.945	1.055.262.6
Explotación directa del propietario	176.803	390.933.9	86.51	401.871.5	262.218	792.805.4
Mixta con predominio del propietario	18.526	51.685.5	11.43	189.667.8	36.835	241.303.3
En arriendo	1.603	5.427.7	1.20	7.872.7	2.983	13.300.4
Mixta con predominio del arrendatario	163	605.5	172	1.186.6	335	1.792.1
Aparcerías	254	2.471.2	164	2.375.9	418	4.847.1
Otros	106	818.6	50	395.7	156	1.214.3

Fuente: Boletín de Información Estadística sobre Café, N° 44 - 1970.

CUADRO 3

NUMERO DE FINCAS SEGUN TOTAL DE HECTAREAS EXPLOTADAS Y NO EXPLOTADAS EN FINCAS
MAYORES DE 2.000 HECTAREAS DE SUPERFICIE POR DEPARTAMENTO

Departamentos	Nº de Fincas	Total de Hectáreas	Hectáreas explotadas	Hectáreas sin explotar	Hectáreas sin información	Nº de fincas
Antioquia	97	508.540	134.894	373.616	103.851	2
Atlántico	2	2.459	1.649	810	—	—
Bolívar	52	570.793	118.428	452.365	5.800	1
Boyacá	257	2.172.309	1.759.755	412.554	704.122	16
Caldas	8	38.050	12.335	25.715	—	—
Cauca	21	210.336	26.468	183.868	114.982	3
Córdoba	51	154.151	118.159	35.992	2.618	1
Cundinamarca	42	172.646	59.859	112.787	55.198	5
Chocó	4	213.745	4.287	209.458	28.821	1
Huila	27	87.183	42.464	44.719	17.890	2
Magdalena	126	881.708	420.000	461.708	104.303	7
Nariño	13	294.895	11.881	283.014	109.900	4
Santander Norte	20	89.669	29.761	59.908	6.500	3
Santander	40	278.426	111.196	167.280	23.000	3
Tolima	88	195.010	111.921	83.089	41.062	8
Valle del Cauca	12	151.209	23.296	128.003	25.000	1
Total	810	6.021.219	2.986.353	3.034.866	1.428.047	57

Fuente: INCORA.

CUADRO 4

NUMERO DE FINCAS MAYORES DE 2.000 HECTAREAS
CON ARRENDATARIOS Y NUMERO DE ARRENDATARIOS
POR DEPARTAMENTOS

Departamentos	Número de fincas con Arrendatarios	Número de Arrendatarios
Antioquia	21	259
Atlántico	1	3
Bolívar	11	347
Boyacá	33	344
Caldas	2	13
Cauca	4	61
Córdoba	9	131
Cundinamarca	15	171
Chocó	1	1
Huila	16	106
Magdalena	31	265
Nariño	5	103
Santander Norte	12	140
Santander	21	409
Tolima	8	268
Valle del Cauca	2	4
TOTAL	192	2.625

Fuente: INCORA.

CUADRO 5

UPERFICIE GANADA O PERDIDA EN EL PERIODO
INTERCENSAL

Total	+	3.655.3
Menores de 10 hectáreas	-	169.4
Entre 10 y 20	+	26.5
Entre 20 y 50	+	415.8
Más de 50	+	3.382.4

CUADRO 7

FORMAS DE TENENCIA SEGUN PARTICIPACION
EN LA SUPERFICIE AGROPECUARIA

	1960		1970-71	
	Area	Participación	Area	Participación
Total	27.337.8	100.0	30.993.2	100.0
Propiedad	20.525.4	75.1	24.195.3	78.1
Arrendamiento	1.336.4	4.9	1.053.4	3.4
Colonato	3.762.4	13.8	3.119.4	10.1
Aparcería	1.104.3	4.0	972.0	3.1
Otras formas	609.2	2.2	1.652.8	5.3

CUADRO 6

EVOLUCION DE EXPLOTACIONES MAYORES DE 50 HECTAREAS

	Número de Explotaciones		Superficie Total Miles Hectáreas	
	1960	%	1960	%
Total	82.902	100.0	20.723.4	100.0
De 50 a menos de 100	39.990	48.2	2.680.5	12.9
De 100 a menos de 200	22.317	26.9	2.996.1	14.4
De 200 a menos de 500	13.693	16.5	3.994.3	19.3
De 500 a menos de 1.000	4.141	5.0	2.730.8	13.2
De 1.000 a menos de 2.000	1.975	2.4	2.808.2	13.6
De 2.000 y más	786	1.0	5.513.4	26.6
			1970-71	%
Total	99.054	100.0	24.105.8	100.0
De 50 a menos de 100	47.763	48.2	3.197.7	13.3
De 100 a menos de 200	26.553	26.8	3.552.0	14.7
De 200 a menos de 500	16.344	16.5	4.701.0	19.5
De 500 a menos de 1.000	4.927	5.0	3.229.5	13.4
De 1.000 a menos de 2.000	2.363	2.4	3.394.7	14.1
De 2.000 y más	1.104	1.1	6.030.9	25.0

FORMAS DE TENENCIA SEGUN TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES

Tamaño de las Explotaciones (Has)	Propiedad		Arrendamiento		Colonato							
	1960	%	1970	%	1960	%	1970	%				
Totales	20.525.425	100.0	24.195.294	100.0	1.336.393	100.0	3.762.458	100.0	3.119.452	100.0		
Menores de 10	1.598.243	7.8	1.607.523	6.6	281.936	21.1	154.683	14.7	74.204	2.0	81.616	2.6
Entre 10 y 20	1.154.490	5.6	1.204.294	5.0	103.087	7.7	78.930	7.5	85.734	2.3	79.712	2.6
Entre 20 y 50	1.996.170	9.7	2.357.924	9.8	145.926	10.9	129.175	12.3	242.391	6.4	219.379	7.0
De más de 50	15.776.522	76.9	19.025.553	78.6	805.444	60.3	690.665	65.5	3.360.129	89.3	2.738.745	87.8

Tamaño de las Explotaciones (Has)	Aparcería		En otras formas					
	1960	%	1970	%				
Totales	1.104.358	100.0	972.037	100.0	609.193	100.0	1.652.864	100.0
Menos de 10	400.476	36.3	238.444	24.6	48.866	8.0	151.927	9.2
Entre 10 y 20	196.494	17.8	139.969	14.4	32.271	5.3	95.763	5.8
Entre 20 y 50	199.199	18.0	189.002	19.4	55.015	9.0	159.008	9.6
De más de 50	308.189	27.9	404.622	41.6	473.041	77.7	1.246.166	75.4

CUADERNOS COLOMBIANOS

JESUS ANTONIO BEJARANO

currie:
diagnóstico y estrategia

Desde la presentación de la "Operación Colombia", las ideas de Lauchlin Currie han estado asociadas a los debates sobre la economía nacional. Más recientemente, el plan nacional de desarrollo, "Las Cuatro Estrategias"⁽¹⁾, inspirado en Currie, ha suscitado en la izquierda colombiana una discusión no siempre planteada sobre el terreno en que podría ser eficaz. Con todo, es mucho lo que una lectura atenta de Currie puede enseñarnos sobre la economía colombiana. Su diagnóstico, si se entiende bien, puede obligarnos a repensar no poco de lo que hemos creído resuelto.

Las notas que siguen no pretenden ser una exposición crítica del pensamiento de Currie. Una tarea semejante sería seguramente más difícil que lo que un ánimo apasionadamente apresurado haría suponer. Nos preocupa más, por ahora, dar una visión de este pensamiento, cuya coherencia no es siempre fácil de percibir. Remitirnos a ciertas críticas hechas a Currie desde posiciones de izquierda ha sido inevitable. Pese a que compartimos en el orden político las mismas preocupaciones, entendemos las cosas de otra manera. Así, creemos que bien se puede compartir o no en el terreno del diagnóstico algunos puntos de vista de Currie, pero cualquier juicio a este respecto debe partir de una interpretación correcta de lo que realmente piensa. En pocas palabras, se trata de evitar que una prevención apasionada, una postura a priori contra un diagnóstico lúcido, nos impidan ver, tanto en el plano económico como político, sus verdaderas implicaciones.

Currie no sólo hace una caracterización morfológica del subdesarrollo. Más allá de la enumeración de fenómenos que la evidencia constata (desempleo, "dualismo", lento crecimiento del producto, etc.) y más allá del reconocimiento puramente empírico de lo que un capitalismo como el nuestro produce en el orden económico y social, su diagnóstico intenta la localización de un orden causal al nivel del funcionamiento interno de la economía. La "restricción clave u

1. *Las Cuatro Estrategias*, Departamento Nacional de Planeación. Editorial Andes, Bogotá, 1972.

operante" —aquella de la cual dependen en mayor o menor grado los demás factores limitantes al desarrollo— ha de encontrarse en una deficiencia de la demanda efectiva y no tanto en los factores que determinan la oferta. Las "Cuatro Estrategias" señalan en efecto que ni la escasez de capital o de divisas, ni la baja productividad agrícola, son factores que obstaculicen el desarrollo. Más concretamente sostienen que los niveles de acumulación de capital alcanzados por la economía son más que suficientes para atender el nivel actual de la demanda efectiva, con adecuados niveles de rentabilidad. La escasez de divisas no es tampoco una restricción fundamental para la reproducción ampliada del capital, o si aparece como una limitante no se debe a una cantidad insuficiente de las mismas sino a su utilización inadecuada en términos del patrón de producción-consumo prevaleciente en el país. El desempleo y sub-empleo de la fuerza de trabajo —convencionalmente atribuidos a la escasez de capital, es decir, a una restricción de oferta— derivan de una defectuosa movilidad o de una inadecuada utilización del capital. Como se dice en "Las Cuatro Estrategias", "el empleo tiene que ver con la movilidad y con la demanda y no con el monto de capital por trabajador; con la movilidad defectuosa y con la mala asignación de capital". En suma, no es el monto del capital lo que se constituye en una limitación al crecimiento del producto, sino más bien una localización defectuosa del capital —desde la perspectiva de su impacto sobre el empleo y el producto— determinada por la estructura de la demanda global⁽²⁾. Si bien volveremos

2. No nos detendremos sobre estos argumentos, suficientemente explícitos en las *Cuatro Estrategias* (págs. 72 a 96). Sin embargo, se incurre aún en interpretaciones erróneas: "Tanto la estrategia misma, como el análisis teórico que la sustenta, localizan la barrera fundamental a la expansión de la industria de la construcción de vivienda y en general de todo el sector productivo, en las llamadas 'restricciones por el lado de la oferta' ya que consideran 'existe una demanda potencial elevada' para sus productos, limitada sólo por los factores 'institucionales, legales o culturales', no definidos por ser indefinibles' (Emilio Pradilla Cobos, "La política urbana del estado colombiano". En revista *Ideología y Sociedad* N° 9, pág. 33). Por una parte, el plan no afirma que existan restricciones en la oferta, y por otra, está lejos de in-

repetidamente sobre el punto, adviértase desde ahora que esto no es objeto de preocupación para los propietarios del capital. Al capitalista, en efecto, le preocupa bien poco a qué demanda atiende. Asignará el capital allí donde asegure la máxima tasa de rentabilidad que sea posible obtener. Desde la perspectiva del capital individual, el punto es ciertamente irrelevante; pero desde la perspectiva del capitalismo nacional en su conjunto, de la forma que éste asuma, resulta ciertamente crucial. No pocos de los problemas más visibles que afronta la economía nacional derivan de la conformación del mercado, que es aquí la otra cara de la conformación de la producción, como se hará notar más adelante.

Ahora bien, en qué sentido se afirma que la restricción clave es la demanda efectiva? Este es sin duda uno de los puntos más difíciles de comprender en el diagnóstico de Currie. Pues bien, éste afirma que "existe una deficiencia en la demanda que no es keynesiana en el sentido de que podría curarse simplemente creando más medios de pago o por medio de un déficit fiscal. Es una deficiencia resultante de una asignación inadecuada o de una baja movilidad"⁽³⁾; o como se afirma en otra parte, se habla de una deficiencia en la demanda en el sentido de Say y no en el sentido keynesiano. Qué es lo que se quiere establecer con esta diferencia que a un lector desprevenido podría antojársele sutil e

currir en la ambigüedad de una limitación de la demanda por factores "legales o institucionales". La discusión, desde luego, sería menos importante si se tratara sólo de poner en evidencia una interpretación errónea. Como se indicará más adelante, colocar la demanda como la restricción clave puede cambiar en mucho la perspectiva con que usualmente examinamos la economía nacional. Por ejemplo, no es lo mismo afirmar que la agricultura no se desarrolla por limitaciones en su aparato productivo —inequitativa distribución de la tierra, ausencia de técnicas de producción eficientes, etc.— que afirmar que su atraso deriva de una estructura industrial cuya demanda por productos agrícolas —alimentos y materias primas— no impulsa suficientemente el desarrollo del sector agrícola. Incluso, saber si el capitalismo colombiano tiene o no alternativas depende en realidad de una definición de sus verdaderas limitaciones, de lo que el capitalismo nacional puede efectivamente hacer. Me temo que en este sentido tenemos urgencia de entender mejor.

3. *Las Cuatro Estrategias* pág. 88.

incluso ociosa? Expliquémosnos: la ley de Say afirma que "toda oferta crea su propia demanda". En el nivel individual, oferta y demanda son independientes, la demanda para un producto depende de los ingresos por otros productos. Pero en el nivel agregado, oferta y demanda son interdependientes. Si es cierto que los productos se cambian por productos, el valor de la oferta del producto social genera los ingresos que se constituyen en demanda para ese producto. Nótese que el límite máximo de participación en la demanda global es equivalente al valor de la oferta. Es obvio entonces que para que la producción en términos físicos genere una demanda, debe tener valor. A lo que se alude al hablar de una baja demanda en el sentido de Say es a que "el valor del trabajo de un gran sector de la fuerza laboral es tan bajo que ofrece muy poca demanda para la producción de los otros sectores" (4). En otras palabras, hay deficiencias de demanda en el sentido de que, o bien una gran parte de la población está desempleada, no produce y en consecuencia no participa en la demanda, o bien está subempleada (lo que produce tiene poco valor o genera bajos ingresos; esto es particularmente válido para el caso de la agricultura) y en consecuencia participa muy poco en la demanda. Pero entiéndase que no se afirma que se esté en un mundo económico en que opere realmente la ley de Say. Más aún, no se está afirmando siquiera su validez teórica. Se trata, si se quiere, de una figura que permite esclarecer el punto esencial o sea "la significación y el relieve... del bajo valor del producto de la gran masa de gente y, como consecuencia, del bajo poder de compra, de los pequeños mercados, de las bajas economías de escala y de los bajos

4. Lauchlin Currie, "El papel de la demanda en la teoría del desarrollo", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, vol. IV, N° 3 julio-diciembre de 1972, pág. 65. Este punto ha sido objeto de interpretaciones erróneas y de una aguda controversia. Entender mal aquí, lleva a confundir gran parte del diagnóstico. Véase, p.ej., la interpretación y las inferencias que de ello obtiene Gustav Ranis en "Algunos comentarios sobre el plan de desarrollo colombiano" y la réplica de Currie: "Comentarios sobre las críticas del profesor Ranis al plan de desarrollo de Colombia", en *Controversia sobre el plan de desarrollo*, CORP, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1972. Caps. 2 y 3.

incentivos para invertir —el primer círculo vicioso del subdesarrollo en el lado de la demanda que advierte Nurkse" (5). Dicho más claramente, citando de nuevo a Currie, "el hecho de que la producción corriente de bienes equivalga a la demanda no significa, por el momento, que ésta no pueda ser tremendamente deficiente, no sólo en lo que respecta a satisfacer las necesidades sino también en relación con las potencialidades productivas e inexploradas de los factores de producción subutilizados y pobremente utilizados y además mal combinados. Este es el sentido en que nosotros hablamos de deficiencia de la demanda en general. El hecho de que la demanda sea generalmente (aunque no siempre) suficiente para equilibrar el mercado no quiere decir que no sea inadecuada en otros sentidos. Olvidarse de esto es olvidarse del punto clave del plan colombiano" (6).

Lo que preocupa en realidad a Currie es la presencia de un capitalismo que opera "irracionalmente" en la utilización de los recursos, que deja por fuera del sistema directo de explotación capitalista a grandes masas de la población. Este marginamiento del sistema directo de explotación impide la integración al mercado, vale decir, estrangula la producción masiva, porque, de hecho, no puede existir producción en masa sino bajo la condición de un mercado de masas. La presencia de altos niveles de desempleo y de subempleo (entiéndase aquí: una producción física de poco valor en términos de ingreso) aparece entonces como la causa de la estrechez del mercado interno (7). La utilización de los re-

5. Currie, "Comentarios", pág. 73.

6. Ibid. pág. 74 (Los subrayados son nuestros).

7. Bernardo García concluye exactamente lo contrario: "Hay desempleo por que 'el mercado es estrecho'. De este modo, la industria y la agricultura no pueden crecer rápido y generar más empleo por lo cual el mercado sigue siendo más estrecho" ("*Anticurrie-Crítica de las Teorías de Desarrollo Capitalista en Colombia*", Editorial La Carreta, Bogotá, 1973. Pág. 124). Prescindiendo por ahora de la obsesión por los círculos viciosos, que abordaremos más adelante, la comprensión del orden causal que propone Currie es crucial para entender la estrategia. Según Currie, como veremos enseguida, el desempleo no depende de la estrechez del mercado sino de una defectuosa

cursos productivos ha de orientarse entonces, no hacia la satisfacción de un mercado de masas inexistente, sino hacia la satisfacción de una demanda restringida, y en ello va implícito que los recursos estén “mal combinados”. Esto no implica, desde luego, que el capitalismo nacional no pueda funcionar. Sólo que podría hacerlo mejor si eliminara su “irracionalidad” integrando a las vastas masas de población de manera directa al mercado capitalista. La cuestión, naturalmente, es cómo hacerlo, cómo superar los obstáculos que impiden un mejor empleo de la fuerza de trabajo. Dejemos por ahora este problema para hacer una digresión a propósito de una anotación de Emilio Pradilla. Hemos aceptado movimientos sobre el terreno de la oferta y la demanda, aunque precisando su sentido. Pero se podría argüir con Pradilla que:

“...mantenernos en este terreno de discusión sería hacer el juego a la ideología burguesa que localiza el problema a nivel de la oferta y la demanda, es decir, en la órbita de la circulación, y esquivar su verdadero terreno, el de las relaciones de producción que determinan aquellas de la circulación de los objetos producidos. Concretamente, tanto las restricciones de la ‘oferta’ como aquellas de la ‘demanda’ encuentran su explicación en las condiciones vigentes en la producción industrial y de vivienda”⁽⁸⁾.

El argumento no es nuevo, ciertamente. Lo hemos oído no pocas veces en ciertas discusiones sobre la dependencia, particularmente sobre el papel del comercio exterior; en las críticas que a marxistas notables, presuntamente “cepalinianos”, han hecho otros marxistas en nombre de la ortodoxia.

movilidad. Su estrategia consiste en romper los factores que estrangulan el empleo para ampliar la capacidad de compra de las masas o integrarlas al mercado. El planteamiento contrario conduce, como veremos, a un inevitable círculo no susceptible de rompimiento por parte alguna, con la implicación, por demás obvia, de que el capitalismo nacional carece de alternativas.

8. Emilio Pradilla, *o. cit.*, pág. 34. (Los subrayados son nuestros).

Prescindiendo de la aplicación que hace Pradilla de un concepto eficaz en niveles de mayor abstracción, pero inaplicable de manera inmediata a situaciones sectoriales, diremos primero que los términos oferta y demanda en el nivel agregado —y en el sentido aquí empleado— remiten precisamente a las condiciones de la producción —por supuesto diferentes a las relaciones de producción— y no a la órbita de la circulación. Pero aún aceptando, en gracia de discusión, que se utilizan correctamente los conceptos, lo que nos preguntaríamos es hasta qué punto la órbita de la producción es separable de la órbita de la circulación. Si bien es cierto que Marx, por ejemplo, indica que el precio es una forma de expresión del valor, que puede coincidir o no en orden de magnitud con éste (diríase que el valor corresponde a la producción y el precio a la circulación), no indica en parte alguna que la expresión de algo, su “apariencia”, sea un fantasma insubstancial. La circulación —el intercambio, más exactamente— no es independiente de la producción misma. Las “relaciones de producción” definen ciertamente la *naturaleza* específica de una sociedad; pero supongo que no es necesaria demasiada sabiduría para concluir que la sociedad colombiana es capitalista, que existen proletarios y burgueses, que el productor ha sido separado desde hace rato de los medios de producción, etc. Una vez sabido esto, nuestro problema es otro: precisar cuál es la naturaleza concreta, la forma específica de funcionamiento del capitalismo colombiano, y en este orden la “órbita de la circulación” resulta decisiva. En una polémica entre Bettelheim y Emmanuel a propósito del mismo problema, éste señalaba que, una vez que se sabe que una sociedad es capitalista, la circulación “es un momento esencial de esta producción (capitalista). Supuesta la propiedad privada, no es el valor el que conduce al intercambio, sino el intercambio el que debe llevar al valor”⁽⁹⁾. Más concretamente, no es suficientemente sabido que el capitalismo produce para el mercado? No se sabe acaso que son las condiciones de realización las que

9. Arghiri Emmanuel: *El Intercambio Desigual*, Ed. Siglo XXI, México, 1972. Pág. 365.

determinan cuánto se debe producir? Se dirá que lo que interesa al capitalista es la extracción de plusvalía. Ciertamente, pero supuesta su realización, y lo que estamos discutiendo es esto último precisamente. Cuando en un sector dado de la economía no existen condiciones para realizar la plusvalía, es decir, no existe mercado, no habrá tal extracción porque no habrá producción. La economía, en lo que toca a su funcionamiento —no a la naturaleza del modo de producción, que en sus características más generales se da por conocida— se encuentra determinada por las condiciones de circulación. Ahora bien, qué es lo que nos interesa conocer de la economía colombiana? Las “relaciones de producción” entre el constructor y su operario? Presumo que no, que lo que realmente debiéramos saber —al menos eso sería lo eficaz— es cómo funciona nuestro capitalismo, cómo se conforman y relacionan entre sí los diferentes sectores, cuál es en suma su morfología. Lo otro nos llevaría a una discusión en que se oponen conceptos contra conceptos y en la que, como en una pelea de almohadas, no resultan sino plumas. La digresión es pertinente, no sólo porque un apresurado traslado del debate al terreno de los conceptos más generales hace ineficaz cualquier análisis —y el argumento de las “relaciones de producción” ha sido repetido impunemente durante largo tiempo—, sino porque este estéril cambio de terreno se hace a título de una ortodoxia mal entendida.

Ahora bien, retomando el problema que dejamos pendiente, en qué sentido es preocupante el problema del desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo? Ello tiene que ver con la falta de movilidad o con una baja productividad en términos de valor. Definamos los conceptos previamente. “Por movilidad se entiende la posibilidad de trasladar a las personas de ocupaciones de baja remuneración a ocupaciones mejor remuneradas. El dualismo implica una alta inmovilidad”⁽¹⁰⁾. La movilidad, como lo ha hecho notar Maurice Dobb⁽¹¹⁾, es uno de los conceptos claves de la economía clásica,

10. *Las Cuatro Estrategias*, pág. 66.

11. Cfr. *Economía Política y Capitalismo*, F. C. E., México, Cap. II.

sica, quizás el único requisito para el funcionamiento —macroeconómico— de la competencia perfecta. De hecho, la movilidad permite explicar la perecuación de la tasa de ganancia y la igualación de los salarios, lo mismo que la distribución de los factores productivos en las ramas de producción en que sean más eficientes en términos económicos. Este concepto no es, pues, una travesura sintáctica empleada desenfadadamente por Currie. En el sentido en que él lo emplea y en referencia particularmente a los trabajadores subempleados en el sector agrícola, significa la imposibilidad de trasladarlos a empleos urbanos de mayor productividad en términos de valor y no, por supuesto, la imposibilidad de migrar o de “moverse” del subempleo rural al desempleo urbano. Se comprenderá mejor en el contexto de la relación movilidad-productividad⁽¹²⁾. En “Las Cuatro Estrategias” se dice: “Una transferencia de trabajadores de ocupaciones de menor remuneración a otras de mayor remuneración aumenta la productividad de su trabajo y el producto nacional”. Por lo tanto, es posible entender la afinidad de

12. Estas dos cosas han sido a menudo confundidas. Bernardo García, por ejemplo, anota: “que no se le ocurra al doctor Currie señalar en alguna de sus giras, ante un público venezolano, que la viscosidad y falta de movilidad de la mano de obra son graves problemas que debe superar Colombia... Cuando en alguna región o sector se presenta alguna ligera escasez de mano de obra, el capital clama al cielo y el Estado pone a su disposición ferrocarriles, buses y camiones del ejército para movilizar muchedumbres, como sucedió en la cosecha de algodón hace dos o tres años y que se prestó a tan maravillosos relatos periodísticos”. (“Anticurrie”, págs. 158-159). Jorge García Mújica, por su parte, niega la inmovilidad al constatar una gran migración rural-urbana (argumento que retoma B. García) Cfr. “Controversia...”, págs. 187 a 190. No negamos las dificultades teóricas de percibir la importancia del concepto. Pero las propuestas de traslados masivos de campesinos a las ciudades hechas en “Operación Colombia” partían de las implicaciones prácticas de este concepto. La estrategia de “productividad agrícola” del plan se fundamenta de igual modo en una mayor movilidad. Así pues, entender bien este concepto es decisivo para la interpretación correcta del conjunto.

* Tal podría ser el caso de un aumento de la productividad física en la agricultura que —sin aumentos en la demanda— haría descender los ingresos enviando más gente a la agricultura de subsistencia o agravando el subempleo. Sería un caso de “movilidad perversa” o de movilidad negativa.

productividad y movilidad. Un aumento en la productividad física de un grupo puede o no mejorar su ingreso monetario, según fuere el efecto del aumento en el producto sobre los precios en relación a los costos. Es muy posible que pueda causar una disminución no sólo en los ingresos de dicho grupo sino en el ingreso total o en el producto nacional. Dentro de esta relación entre los conceptos básicos, un total de desempleo podría definirse como un estado de ninguna productividad, movilidad o ingreso del trabajo. Una transferencia de la mano de obra desempleada al sector empleador aumenta el ingreso nacional en la suma del valor del producto adicional. De ahí que una transferencia de ocupaciones de baja remuneración a empleos más altamente remunerados tiene exactamente el mismo resultado" (13).

Una mayor movilidad va unida pues a una mayor productividad. Pero nótese que la preocupación se centra en la productividad en términos de valor y no en términos físicos. Más claramente, la preocupación consiste en que se reciba un mayor valor en términos reales por las cosas que se producen, sin que el incremento de la productividad se anule por el deterioro de los precios relativos (14).

13. *Las Cuatro Estrategias*, pág. 66.

14. Como dicen los economistas, que el valor del producto marginal del factor sea mayor, lo que en general depende de la elasticidad precio de la demanda. Una breve incursión por la "aritmética avanzada" puede ser útil.

$$\text{Si se tiene: Pma Físico} = \frac{dq}{dL} \quad Y_{ma} = \frac{dy}{dq}$$

$$\text{Valor Pma F} = p \frac{dq}{dL} \quad \text{Pma en valor} = \frac{dy}{dL}$$

donde: q = producto
L = trabajo
y = ingreso
p = precio,

se podría deducir el producto marginal en valor como función de la productividad física, el precio y la elasticidad:

Se comprenderá ahora cuál era la preocupación de la "Operación Colombia". Se sugería allí la posibilidad de que la agricultura ocupara muchas menos personas y se trasladara el excedente de fuerza de trabajo subempleada hacia sectores urbanos donde su productividad en valor fuese mayor, con el subsiguiente incremento del ingreso total de la economía. Aquella fuerza de trabajo se integraría así al mercado con una mayor capacidad de demanda. Era una propuesta de "racionalización" del capitalismo en cuanto al uso del recurso más abundante: la fuerza de trabajo. La factibilidad de la Operación Colombia, sin embargo, dependía de que se comprendiera la gravedad del desempleo, que hacia 1962 no era tan evidente, de que existiera un sólido mercado de capitales financieros que sirviera de fundamento al programa, de que se dieran determinadas condiciones políticas. La "Operación Colombia" fue pues una propuesta prematura. Pero el enfoque actual del problema de la agricultura —que constituía el centro de la preocupación de la "Operación Colombia"— es esencialmente el mismo: la agricultura se enfrenta a la estrechez del mercado interno. Los elementos del "problema agrario", definidos en términos de productividad física baja, ineficiencia y poca utilización de la técnica, etc., no son obstáculos que puedan resolverse en

$$\begin{aligned} P_{maV} &= \frac{dy}{dL} = \frac{d(p \cdot q)}{dL} = p \frac{dq}{dL} + q \frac{dp}{dq} \cdot \frac{dq}{dL} = \\ &= \frac{dq}{dL} \left(p + q \frac{dp}{dq} \right) = \frac{dq}{dL} \cdot p \left(1 + \frac{q}{p} \frac{dp}{dq} \right) = \frac{dq}{dL} \cdot p \left(1 - \frac{1}{E_d} \right). \end{aligned}$$

Nótese que sólo si la elasticidad es infinita, el valor del producto marginal será igual al producto marginal en términos de valor. Por supuesto, Currie no plantea exactamente así el asunto, pero ello nos sirve para sugerir dos cosas: 1) que la preocupación por la movilidad radica no en un mayor producto ni en un mayor valor de ese producto logrado a través de un aumento en el precio, sino en un mayor ingreso generado por el trabajo, y 2) que para que ello ocurra, para que la movilidad tenga efectos positivos en el ingreso total, su dirección debe ser desde sectores de menor a sectores de mayor elasticidad.

el interior de la agricultura, sino que deben ser resueltos desde afuera. El problema, de nuevo, es de demanda. En otros términos, de la "irracionalidad" que el sistema económico en su conjunto impone a la agricultura:

"La producción es demasiado elevada en términos de la demanda efectiva, los ingresos agrícolas son demasiado bajos; hay competencia entre el agricultor mecanizado y eficiente, por una parte, y el agricultor marginal que cultiva tierras marginales en predios de tamaño anti-económico, por la otra. Los precios de garantía y hasta el "dumping" resultan necesarios. En suma, hay demasiada tierra bajo cultivo y demasiada gente dedicada a la agricultura cuyo ingreso medio no crece" (15).

Si los ingresos agrícolas son demasiado bajos, ello se debe a que la oferta agrícola se expande a una tasa mayor que lo que lo hace el mercado. Cuando, como en el caso de los productos agrícolas, el productor se enfrenta a una demanda inelástica con respecto al ingreso y al precio (16), un au-

15. Lauchlin Currie: *Desarrollo Económico Acelerado*, F. C. E., México. Pág. 47.

16. El concepto de elasticidad —familiar a los economistas— desempeña un papel importante en la teoría de Currie. Para los lectores no informados, el coeficiente de elasticidad mide la sensibilidad de la demanda ante cambios en el precio o el ingreso. Es la relación entre la variación relativa de la cantidad demandada y la variación relativa del precio o del ingreso. Las fórmulas son:

$$E = \frac{D}{p} \cdot \frac{dq}{dp} \cdot \frac{p}{q}; \text{ nótese que } \Delta y = p \left(1 - \frac{D}{E_p}\right) \text{ donde } \Delta y \text{ es el ingreso adicional percibido por el productor ante una variación en el precio.}$$

Si $E_p < 1$, (demanda inelástica) el aumento en la demanda no sería suficiente para compensar el descenso del precio, entonces $\Delta y < 0$ y el ingreso total descenderá.

$$E_y = \frac{D}{dy} \cdot \frac{dq}{q}; \text{ la característica para los bienes agrícolas es la de que esta elasticidad es menor que la unidad y decreciente a largo plazo. Ello sig-}$$

nifica que a medida que el ingreso aumenta, se gasta proporcionalmente menos en bienes agrícolas. En el curso del desarrollo capitalista, esta va decreciendo. Currie concede gran importancia a este coeficiente, porque en realidad está midiendo el curso del consumo en la economía, la especificidad de los valores de uso que se producen.

mento de la producción, ante una demanda que se amplía menos rápido, implica que los ingresos del productor disminuyen. El resultado "sólo puede ser la pobreza generalizada e intensificada; o más gente retrocederá a la agricultura de subsistencia o se producirá una migración masiva a las ciudades. En ausencia de un programa para crear empleos, tal migración solo cambiará de lugar a los desocupados" (17).

El resultado de un aumento de la producción física, sin aumentos en los niveles de la demanda, viene a ser pues la ineficiencia económica de los productores y una mayor desintegración del mercado capitalista. La cuestión no es, tal como la ve Currie, de baja productividad o de una distribución inequitativa de la propiedad que estrangula el desarrollo agrícola, sino de falta de mercado. Por supuesto, los bajos ingresos campesinos se convierten a su vez en un obstáculo para el desarrollo industrial, en cuanto el mercado de manufacturas se va estrechando ante los descensos del ingreso. Pero no hay aquí círculos viciosos, como pudiera creerse. Insistiremos de nuevo sobre este punto a propósito de la imposibilidad de abrir el mercado a partir del sector agrario.

Si entre la agricultura y el resto de la economía la contradicción es producción-falta de mercado, en el interior de la agricultura la contradicción que percibe Currie no es la usual de latifundio-minifundio sino la de agricultura "comercial" o moderna y agricultura tradicional. No es la inequitativa distribución lo que retarda la tecnificación del campo, sino la presencia de la agricultura tradicional:

"Parece claro que las fuerzas que retardan la mecanización no son la ignorancia o la inercia como parecen

17. Currie, *op. cit.*, pág. 48.

creerlo tantas misiones extranjeras, y ni siquiera la falta de divisas, puesto que generalmente la agricultura tiene alta prioridad, sino la competencia insalvable que presenta a las máquinas el hombre con una azada. La competencia es doblemente perjudicial: por una parte, retarda la tecnificación y, por la otra, empeora las condiciones del agricultor tradicional que constituye la gran mayoría... En realidad, parece existir una tendencia perniciosa, puesto que la mayoría de las medidas se dirigen a aumentar la producción agrícola pero no a crear empleos para el trabajo agrícola excedente” (18).

Los dos tipos de agricultura compiten por un mercado que no se amplía. Ello significa, por una parte, la inevitable ruina de los pequeños campesinos. Los costos en que incurren son demasiado elevados para los precios prevalecientes en el mercado, que tienden al descenso por la imposición misma de la competencia. Pero por lo mismo que se arruinan, no pueden compensar el descenso de precios con un descenso en los costos a través de la tecnificación. De hecho, en presencia de una estructura de salarios bajos —por lo mismo que existen pequeños propietarios que desempeñan en el mercado de trabajo el mismo papel del proletario que nada tiene, por los altos niveles de desempleo y subempleo, por el bajo precio de los bienes salariales, etc.— y precios en el mercado que son igualmente bajos frente a los costos crecientes de la tecnificación, resulta ciertamente más ventajoso no utilizar técnicas. Con todo, los aumentos de producción se dan. Es el hecho mismo de la competencia que impone producir más si se quiere tener el mismo nivel de ingreso. Se prefiere entonces la vía de un aumento en la extensión de la superficie a un aumento en los rendimientos. Un estímulo a la producción agrícola que no vaya precedido de una ampliación del mercado y que quiera retener la fuerza de trabajo subempleada en el campo (como la reforma agraria de tipo llerista) significa de hecho un bloqueo a la descomposición de los productores ineficientes, un entraba-

18. Currie, *op. cit.*, pág. 59.

miento al desarrollo de la “revolución agrícola” o, como se dice ahora, un freno al desarrollo de las fuerzas productivas en el campo” (19).

Como ya hicimos notar, un aumento de la producción, paradójicamente, contribuye a estrechar aún más el mercado interno. De nuevo, ante unas elasticidades precio e ingreso bajas, los estímulos a la producción agrícola conducen a un descenso de los ingresos, a una reducción de la capacidad adquisitiva de los campesinos y a un empeoramiento de los precios de intercambio entre la agricultura y la industria. Como razonablemente anota Currie:

“La política agrícola parece haber sido elaborada por pobladores urbanos para otros pobladores urbanos. Se ha puesto todo el énfasis en el aumento de la productividad y de la producción agrícola. Se ha estudiado poco el mantenimiento del ingreso agrícola o la provisión de empleo alternativo... se espera que los agricultores compitan en precio con productos que generalmente tienen una demanda inelástica, es decir, que no aumenta mucho cuando el precio baja. El gobierno impone la competencia en una forma que ni soñaría hacerlo en la industria manufacturera” (20).

En suma, la consecuencia será un nivel de vida más bajo para las masas campesinas, una menor participación de los agricultores en el mercado capitalista:

“Lo que se conformará será un equilibrio del atraso y

19. Prescindimos aquí, por razones de brevedad, de los planteos alternativos sobre la reforma agraria y sus implicaciones económicas. Este punto, y una exposición más amplia de lo que venimos tratando, puede verse en la excelente y precisa interpretación que del pensamiento de Currie hacen Alberto Corchuelo y Gabriel Misas en “El plan y la agricultura”, Cap. IV de *El plan de desarrollo colombiano en marcha*. (Departamento Nacional de Planeación. Ediciones Tercer Mundo, 1974). Una lectura atenta de este trabajo podría resolver no pocas de las mistificaciones que suelen hacerse sobre la bondad de la pequeña propiedad.

20. Currie, *op. cit.*, pág. 82.

una ineficiente utilización de los recursos, como tan eufemísticamente dicen los economistas" (21).

Se estrechará el mercado de manufacturas y habrá, en consecuencia, una menor demanda de fuerza de trabajo en los sectores manufactureros potencialmente más productivos. Es por lo demás obvio que, en ausencia de empleos urbanos, el retroceso a la agricultura de subsistencia o la migración a las ciudades sin posibilidades de empleo resultarán inevitables. Se profundizará la irracionalidad de un sistema incapaz de integrar a la gran masa de la población a aquello que lo caracteriza: la explotación.

Como se comprende, la posición de Currie con respecto a la agricultura tiene más que ver con una comprensión racional del conjunto de la economía, con la pretensión de hacer del capitalismo nacional un sistema económicamente más eficiente, que con una presunta perversión pro-terrate-niente.

Ahora bien, la utilización más racional de los subempleados del campo, de los productores ineficientes, presupone la creación de empleos en los sectores no agrícolas, la creación de condiciones de mayor movilidad hacia empleos mejor remunerados, con una mayor productividad en valor y que signifiquen consiguientemente una ampliación de la demanda global. Sin embargo, parece que nos encontramos frente a un inexpugnable círculo vicioso. Si se recapitula lo que hemos dicho hasta aquí, parece que hay una deficiente demanda efectiva porque hay desempleo o subempleo. Ello a su vez ocurre porque la movilidad es deficiente y nos vemos, en apariencia, obligados a reconocer que la movilidad es defectuosa por la ausencia de incentivos a invertir o porque se retiene la fuerza de trabajo agrícola, en virtud esto último de que la oferta aumenta más de lo que lo hace la demanda o por razones de política económica (los "obstáculos institucionales" a que alude el plan). La agricultura, por otra parte, no se desarrolla porque la industria no aumen-

ta su demanda y ésta no lo hace por el cierre del mercado para productos manufacturados debido al descenso de los ingresos agrícolas. La demanda global se orienta hacia el consumo suntuario y no hacia el consumo masivo porque hay desempleo, bajos salarios, y esto ocurre justamente a causa de una composición técnica de capital inadecuada, como quiera que la producción se orienta a satisfacer la demanda suntuaria. Sin embargo, la causalidad propuesta por Currie es de orden distinto al de un círculo vicioso: existe baja demanda porque hay desempleo y subempleo; este hecho estructura la demanda global de tal suerte que la oferta responde asignando los factores en función de la demanda existente. Aún cuando esta asignación sea adecuada para la composición actual de la demanda, se desaprovechan las potencialidades de la economía. En suma, lo inadecuado es la estructura de la demanda, determinada por el desempleo y subempleo. Lo que se requiere entonces es cambiar la composición de la demanda, integrando a los desempleados y subempleados al mercado a través de una mayor movilidad: "lo que realmente se necesita es un gran incremento en la demanda efectiva, la conversión de la demanda potencial en demanda efectiva" (22).

En la práctica, sin embargo, el asunto no es sencillo. La creación de nuevos y mejores empleos no puede darse indiferentemente en cualquier sector de la economía. Debe apelarse a sectores que cuenten con una gran demanda latente, que por la naturaleza técnica de la producción empleen gran cantidad de mano de obra y que tengan significativos "impactos hacia otras" en el encadenamiento de la economía.

En primer término, el impulso no puede partir de la agricultura que produce para el mercado interno (23).

"Una vez que se han dominado los elementos de la tecnificación agrícola y que no hay precios de garantía ni

21. A. Corchuelo y G. Misas, *op. cit.*, pág. 82.

22. Currie, *op. cit.*, pág. 62.

23. Prescindimos por ahora de la agricultura de exportación, que se relaciona con la economía interna de manera distinta.

“dumping”, el crecimiento de la producción agrícola depende, dentro de límites más bien estrechos, del crecimiento de la demanda efectiva, independientemente de los recursos que se destinen a la agricultura” (24).

Por otra parte, el decrecimiento relativo de la participación del producto agrícola dentro del producto total es un fenómeno inevitable. Corresponde al comportamiento del orden del consumo dentro de la sociedad capitalista. De hecho, la inelasticidad ingreso de los productos agrícolas implica que, a medida que el ingreso total crece, se gasta una proporción cada vez menor de los incrementos en productos agrícolas. Si se trata de alimentos de consumo directo, o de materias primas para producir alimentos —que es lo que básicamente produce la agricultura—, la capacidad de consumo tiene un límite más bien estrecho. Ello quiere decir que el mercado de productos agrícolas crece a un ritmo mucho menos rápido que el mercado para el resto de los productos de la economía. La producción se ampliará sólo cuando nuevas personas ingresen al aparato productivo generando demandas para estos bienes. En este sentido, sólo a medida que crece la producción en otros sectores puede crecer la demanda de productos agrícolas y la agricultura misma. Resulta claro entonces que la agricultura, puesto que crece menos rápidamente que otros sectores, participará en una proporción cada vez menor en el producto total de la economía.

Pero por otra parte el mercado capitalista no es sólo un mercado de productos sino un mercado de factores. A medida que la agricultura decrece en términos relativos, decrece la proporción de fuerza de trabajo empleada en ella. Hay pues una “reasignación” de la fuerza de trabajo hacia otros sectores de la economía que crecen a un ritmo más alto que la agricultura. La descomposición campesina y su expresión, la migración rural-urbana, son pues fenómenos inevitables en el desarrollo del capitalismo. Lo que Currie percibe no es sólo este hecho, por demás evidente, sino la necesidad de

que esta reasignación sea aprovechada por el sistema. Se trata —y este era realmente el espíritu de la “Operación Colombia”— de superponer a un fenómeno inevitable una opción que nuestro capitalismo, abandonado a la acción de su mecánica más inmediata, no puede ofrecer: la creación de la contrapartida “racional” de la migración, es decir, el empleo urbano.

El “plan de rompimiento”, como lo denomina Currie, debe empezar por los sectores no agrícolas. Sin embargo, la escogencia entre tales sectores no es en modo alguno arbitraria. Se parte de lo que Currie, al parecer muy recientemente, ha denominado la “teoría de los sectores impulsores”. Se puede plantear el problema en estos términos: de hecho, todos los sectores se relacionan entre sí. Cada uno depende en cierto modo, para su crecimiento, del crecimiento de los demás. El factor limitante al crecimiento de un sector es el crecimiento de los otros sectores que generan demandas para él. Usando de nuevo la “figura” de la ley de Say, diríamos que los sectores se corresponden como los productores de Say. El crecimiento de un sector no crea demandas para sus propios productos sino para los productos de otros sectores. Existe pues, en la economía, un juego de demandas inducidas —“derivadas”; en el lenguaje de los economistas— que se determinan recíprocamente, al punto que lo que de inmediato se percibe es que nos movemos en otro “círculo vicioso”: para que unos sectores crezcan es necesario que otros produzcan y demanden más, lo cual supone que aquellos crezcan. Sin embargo, los sectores no crecen todos a la misma velocidad. Las tasas de crecimiento de los sectores son distintas en la medida en que la expansión del mercado afecta de manera distinta a cada sector. Dicho de otro modo, las elasticidades-ingreso para los diferentes productos son distintas. Aquellos sectores que enfrentan un mercado con elasticidades ingreso altas, es decir, hacia cuyos productos se destina una parte mayor de los incrementos del ingreso, crecerán más rápidamente que aquellos que enfrentan elasticidades bajas. Los sectores que atienden demandas más expansivas inducirán demandas en los sectores

24. Currie, *op. cit.*, pág. 52.

cuya demanda crece a un ritmo menor, “impulsarán” a los demás sectores de la economía.⁽²⁵⁾ Nótese que estos sectores impulsores tienen un cierto grado de autonomía relativa en su crecimiento, o más exactamente son de crecimiento “exógeno” porque no dependen del crecimiento de la economía —tal el caso de las exportaciones— o no dependen tan estrechamente del crecimiento de otros sectores —tal el caso de la vivienda— pero que por gozar de una elevada elasticidad tienen impactos “hacia otras” o demandas derivadas de mucha mayor magnitud que otros sectores⁽²⁶⁾. “Las Cuatro Estrategias” localizan los sectores impulsores en la construcción de vivienda y en las exportaciones. En cuanto a la primera, el mismo proceso de urbanización conlleva un gran volumen de demanda potencial. En cuanto a las segundas, no se depende por el lado de la demanda del crecimiento de la economía interna sino del mercado mundial. Sin embargo, no basta, como es obvio, reconocer que existe una gran demanda potencial de vivienda y que ésta se favorece de una elevada elasticidad ingreso. De nuevo, el problema es cómo convertir esta demanda potencial de vivienda en demanda real. El sistema económico, abandonado a las fuerzas “mecánicas” del mercado, es incapaz de operar esa conversión. Las leyes del mercado sólo producen lo que hay. Es necesario romper los “círculos viciosos” desde fuera del funcionamiento propio del mercado. Se reconoce pues que la acción del Estado en este terreno resulta decisiva. Se ape- la a una estrategia en la que el estado juega un papel fundamental y se la denomina “economía de guerra”.

25. Para el economista podría ser sugestivo abordar la teoría de los sectores impulsores como un nuevo concepto de “multiplicador de demanda sectorial”, opuesto al multiplicador de inversión de la teoría keynesiana. Este parte de la demanda inducida por la inversión, aquél de la inversión —y producción— inducida por la demanda. Lo relevante aquí serían las diferencias de elasticidades-ingreso y la importancia que se concede a las diferencias de magnitud de las demandas derivadas.

26. La teoría de los sectores impulsores está realmente implícita en *Las Cuatro Estrategias*. Una versión explícita sólo aparece en el artículo de Luis Eduardo Rosas “El Plan en Resumen”, Cap. I de *El Plan de Desarrollo en Marcha*.

“En términos de la intervención estatal que mencioná- bamos anteriormente, la dirección económica propuesta se acerca más a la “Economía de Guerra” —utilizada por las naciones en emergencias bélicas o de recons- trucción—, orientando recursos hacia sectores estraté- gicos de alta demanda y modificando sustancialmente el patrón de producción-consumo”⁽²⁷⁾.

La “economía de guerra” no es, como parece haberse creído, un concepto militar. Se trata de una figura propues- ta por la economía keynesiana para denominar la actitud del estado que interviene con algún rigor en la economía. Se evidenciaba con este concepto la necesidad de que el estado asumiera el control de actividades estratégicas —económi- camente—, de suerte que por ese control se eliminaran las fricciones que el mismo desarrollo del capitalismo producía. Se aludía en particular a que, como el consumo decrecía en relación con el ingreso, lo que implicaba de suyo un aumen- to del ahorro, el capital de inversión se acrecentaba pero no los incentivos a invertir, dado que el consumo decrecía en términos relativos. Se trataba entonces de que el estado es- timulara la inversión a través de actividades que se consi- deraban estratégicas⁽²⁸⁾. En nuestro caso, se advierte clara- mente que ante la presencia de frenos ostensibles al desa- rrollo económico la actitud económica del Estado adquiere una relevancia particular. No basta considerar al Estado co-

27. L. E. Rosas, *op. cit.*, pág. 23.

28. Insistimos en el punto porque un error aquí lo cofunde todo. B. García cree ver en la “economía de guerra” un sinónimo de la “militarización del régimen político” (*op. cit.*, pág. 11). En la contraportada de su libro, los editores anotan: “García demuestra que el Plan de Desarrollo se basa no tanto en sus pretendidas cuatro estrategias para acelerar el ‘bienestar’, sino en una quinta y fundamental estrategia: la economía de guerra contra los explo- tados”. Aclarar esto es importante. De hecho, muchas de nuestras presuncio- nes en el orden político se fundan en interpretaciones equívocas. Nos centra- mos usualmente en lo más evidente: el papel político represivo del estado, y nos olvidamos de su capacidad para influir en la economía. Dejamos de percibir el papel creciente que está asumiendo el estado colombiano frente al aparato económico y de esta manera damos por obvia la imposibilidad del desarrollo capitalista.

mo un simple "reflejo" de lo económico, en la misma relación en que se encuentran el ventrílocuo y su muñeco. Nuestro Estado es, ciertamente un Estado burgués por su propia naturaleza. Pero la burguesía no es, frente al Estado, un conglomerado homogéneo. La lucha de la burguesía por el control del aparato estatal no constituye propiamente una farsa para distraer incautos. De hecho, la actitud del Estado frente a la economía depende de la definición de la lucha entre los diferentes grupos de la burguesía por el control del aparato estatal. Por ejemplo, orientar desde el Estado recursos hacia alguna parte implica sacrificar recursos en otra. Proteger un sector implica desproteger —desestimular en términos de rentabilidad— a otro. Así pues, la orientación de la "economía de guerra" no sólo supone un Estado fuerte en el sentido de su capacidad económica y política para encauzar la economía, sino además una dilucidación de las tensiones en el interior de la misma burguesía. De cualquier modo, independientemente de la vía que escoja el Estado, lo que el diagnóstico revela es la imposibilidad de que la mecánica económica sea capaz de superar por sí misma los obstáculos. Pero deja también en claro que no ha de inferirse de allí la imposibilidad de superarlos, a menos que se prescindiera del Estado. En suma, las perspectivas de profundizar el desarrollo capitalista nacional dependen de la orientación de la economía por parte del Estado⁽²⁹⁾.

29. Anotemos de pasada, porque esta es otra mistificación que podría resultar cara, que el plan de desarrollo colombiano no tiene mayores similitudes con el "modelo brasileño". (véase sobre esta asimilación B. García, *op. cit.*, pág. 164). Por el contrario, es un plan de *desarrollo hacia adentro* en un intento de amortiguar las tensiones sociales propias del capitalismo dependiente, y no por amor al pueblo sino por temor. Como lo percibe claramente Currie, "las clases acomodadas no tienen alternativas; los colombianos no se conformarán indefinidamente con el grado intolerable de desigualdad en el bienestar general que existe actualmente en Colombia. Se proponen y seguirán proponiéndose y adoptándose soluciones equivocadas y cada día más radicales. Para que el sistema de la libre empresa funcione en forma eficiente, se requiere un amplio grado de confianza en su continuidad. Pero cuando esta confianza se ve sacudida por diversas medidas y promesas, el sistema pierde algo de su eficiencia y así se originan otras propuestas más radicales (cit. por B. García, *op. cit.*, pág. 101). Rosas, por su parte, afirma: "Esta

"Las Cuatro Estrategias" corresponden al orden de la problemática planteada por el diagnóstico. Como se anotó ya, las dos primeras estrategias: construcción de vivienda y exportaciones, operan como impulsadoras:

"En el plan se identifican como sectores impulsadores el de desarrollo urbano y construcción y el de las exportaciones; la similitud de la construcción y de las exportaciones, a primera vista tan distintas, se basa en que existe una gran demanda latente por ambas; estos sectores pueden crecer en forma independiente del desarrollo global de la economía; los dos pueden ser estimulados en forma exógena si el gobierno actúa con decisión para remover obstáculos y barreras. El crecimiento de estos sectores, a su vez, da un gran impulso a la economía en su conjunto. En resumen, la construcción y las exportaciones son dos motores muy importantes, o como se las denomina en el plan, son sectores "impulsadores" o "estratégicos", para usar una expresión de la economía de guerra que, como decíamos anteriormente, busca un cambio sustancial y acelerado en las tendencias anteriores"⁽³⁰⁾.

situación se va convirtiendo en caldo de cultivo para aumentar el resentimiento y la lucha de clases ante un crecimiento injusto en donde las desigualdades en lugar de reducirse se aumentan y en donde el consumo suntuario de unos pocos despierta cierto rencor hacia ellos por parte del resto de la población" (Rosas, *op. cit.*, pág. 43). Tanto el plan como el "modelo brasileño" son ciertamente burgueses. Pero ganamos poco con identificarlos desde esta perspectiva. Las formas aquí son importantes. No es lo mismo desarrollarse hacia afuera en lo económico y arreglar las cosas adentro por medio de la represión ilimitada, que desarrollarse *hacia adentro* en lo económico, lo que tiene implicaciones políticas diferentes. De hecho, lo que propone el modelo brasileño (como ha hecho notar Marini en un artículo reciente de "Monthly Review") es estimular el consumo de las capas medias y altas. Lo que propone el plan colombiano es estimular el consumo de grandes masas a través de lo que el plan denomina la reorientación de la demanda hacia el consumo masivo. Insistimos en el punto porque no se ignora que los diagnósticos "sombrios" sobre la suerte de la economía, las "imposibilidades" de su desarrollo, hacen concebir, en el campo de las corrientes políticas más radicalmente renovadoras, felices perspectivas. El "pesimismo económico" conduce así al "optimismo político" y con ello a la impaciencia, la premura, la improvisación.

30. L. E. Rosas, *op. cit.*, pág. 28.

Adviértase que los objetivos que se persiguen con las dos primeras estrategias no son ni la vivienda en sí misma ni los ingresos de las exportaciones en cuanto tales. Lo que se busca realmente es causar impactos internos de magnitud en el conjunto de la economía, particularmente sobre el nivel de empleo. De lo que se trata es de buscar un mercado más amplio para la economía como un todo, a partir de mayores y más altamente remunerados empleos. En este sentido, es indiferente “para quién” se construye la vivienda. El que sea para clases “pobres” o clases acomodadas es indiferente desde el punto de vista de sus efectos sobre el empleo. El plan, hay que entenderlo, no es un plan social de vivienda sino de rompimiento de la estrechez del mercado⁽³¹⁾.

Respecto de las exportaciones, ahora sí interesa qué es lo que se exporta. No se trata de buscar un aumento en la capacidad de importación —se anotó que la escasez de divisas no constituye por sí misma una restricción— ni una mayor capacidad de financiación de la deuda externa (como

31. A propósito de este punto, Pradilla encuentra una “inconsistencia teórica”: “no pueden ignorar tampoco una evidencia, por lo demás reconocida por ellos mismos de que esa masa de necesitados está fuera del mercado de vivienda, que no se constituye en demanda real para el mercado, pues el 60% de ellos carece de ingresos suficientes para acceder a la compra de las ‘unidades mínimas de vivienda’ —especie de infraestructura para un tugurio futuro— construídas por el I. C. T., barrera bastante más concreta que las nebulosas citadas en el plan. Estas evidencias, constatables empíricamente, con base en la misma información oficial, quitan pues ‘soporte teórico’ al plan” (*op. cit.*, pág. 34). Currie, ciertamente, es demasiado buen economista para caer en una inconsistencia semejante. Lo que se postula no es ni siquiera dotar de vivienda a las masas populares sino utilizar un sector que tiene una baja composición orgánica de capital por la naturaleza técnica de su producción, es decir, que genera más empleo por unidad de inversión que otros sectores, y que está sujeto a una alta elasticidad-ingreso (en particular para los estratos medios y altos) para impulsar otros sectores, aprovechando los “impactos hacia otras” derivados de su baja composición orgánica. Como se comprende, no se trata de modificar la composición orgánica de algunos sectores, sino de impulsar aquellos que de suyo la tienen baja —según la naturaleza técnica de su producción—, lo cual hace descender la composición media del conjunto de la economía.

dice Pradilla, *op. cit.*, pág. 30). Ni siquiera se trata de realizar en el exterior los productos que no encuentran mercado interno (la tesis de Alvaro Gómez). La estrategia de las exportaciones atiende a su papel de sector impulsador. No se trata de desarrollarse hacia afuera por imposibilidad de desarrollarse hacia adentro, sino de desarrollarse hacia afuera para favorecer el desarrollo hacia adentro. En suma, importan los impactos internos de las exportaciones. Se advierte así, tanto en “Las Cuatro Estrategias” como en documentos posteriores, que las exportaciones deben tener —en el lenguaje de los economistas— un alto componente de “valor agregado”, es decir, productos que impliquen, para su producción, la utilización de más mano de obra que de capital. De nuevo, el énfasis sobre el empleo se sobrepone al simple hecho de la explotación. La tercera estrategia: aumento de la producción y la productividad agrícolas, constituye en realidad un complemento de las dos primeras estrategias. Se trata de responder a los incrementos de la demanda interna resultantes de la expansión del empleo en los dos sectores impulsores, evitando presiones sobre el nivel de salarios. Debe advertirse de nuevo que, dentro de la lógica del plan, la tercera estrategia debe ir precedida de las dos primeras. Tendrá sentido sólo si las dos primeras tienen éxito.

Finalmente, la cuarta estrategia: distribución del ingreso, es en realidad el resultado a que deben conducir las estrategias anteriores. Sobre esta estrategia se requieren algunas precisiones. Por la letra del plan, esta estrategia parece hacer referencia a una redistribución del ingreso a través de los mecanismos convencionales de la política fiscal⁽³²⁾. Sin embargo, del contexto puede inferirse que los autores no son tan ilusos y que entienden el término “distribución” de otra manera. La distribución se plantea en realidad en un doble sentido: en primer lugar, no como una redistribución después de que el ingreso ha sido percibido, sino como la creación de condiciones para que los trabajadores reciban un ingreso mayor en términos absolutos —que

32. Véase *Las Cuatro Estrategias*, págs. 40 y 55.

no en términos relativos. Para decirlo de otro modo, se concibe que los obreros obtengan la misma proporción de un pastel mayor (lo que significa un volumen absoluto mayor) y no una proporción mayor de un pastel del mismo tamaño. Ello se infiere del tratamiento mismo que se le da a la movilidad. En un segundo sentido —que parece ser en realidad el fundamental—, se alude a una redistribución del consumo, a un cambio en la composición de la demanda global. Así dice Rosas: “considera el plan que más importante que la distribución del ingreso es la distribución del consumo. Crea éste, por una parte, mayor resentimiento y, por otra, determina un patrón de producción-consumo inadecuado en el sentido de aprovechar economías de escala y mayor producción” (33).

Si se mira desde esta perspectiva, resulta que la cuarta estrategia es en realidad el resultado que se desea buscar, encubierta con un nombre inadecuado y demagógico. Distribución del consumo significa, de hecho, cambiar la composición de la demanda global orientándola hacia los bienes de consumo masivo, lo cual es posible a través de un mayor nivel de empleo. Resulta entonces que la cuarta estrategia consiste en integrar a los desempleados y subempleados al sistema directo de explotación, de aprovecharlos “racionalmente” (desde la perspectiva capitalista) y simultáneamente de integrarlos a un mercado capitalista más “racional”, es decir, a un mercado de masas que haga posible la producción en masa (34).

33. Rosas, *op. cit.*, pág. 25.

34. El lector podrá juzgar ahora con facilidad si es cierto, como dice Bernardo García, que “podemos sustituir arbitrariamente los personajes y producir efectos similares: 1) Si en lugar de ‘construcción masiva’ introducimos ‘desarrollo acelerado de la industria metalmecánica y de la electrónica’ con la lógica del informe Feld. 2) Si en lugar de ‘elevación de la productividad en el campo’ colocamos modernización intensiva de la pesca marítima y fluvial. 3) Si reemplazamos ‘expansión de las exportaciones’ por ‘aceleración del pacto Andino’ (acorde con las dos estrategias anteriores). 4) Si cambiamos ‘distribución del ingreso’ por campaña nacional para erradicar el analfabetismo y, en fin, 5) Si sacamos al escenario la quinta estrategia del plan

Nos hemos centrado hasta aquí en el examen del pensamiento de Currie en un plano puramente económico, prescindiendo de sus implicaciones políticas. Nos interesaba hacer comprender al lector —independientemente del juicio que pudiésemos tener sobre el asunto— los aspectos centrales de un diagnóstico que no solo resulta intelectualmente estimulante, como quiera que permite repensar mucho de lo que hasta ahora se ha creído resuelto, sino que de hecho nos permite entender no pocos de los fenómenos más importantes de la economía nacional. Nos interesaba también mostrar la coherencia de una estrategia, su viabilidad teórica —su viabilidad práctica se define, como se anotó, en el plano de lo político—, mucho más que los aspectos operativos del plan. (los Upacs, p. ej., y sus efectos inflacionarios). Los dos propósitos se relacionan. El diagnóstico de Currie puede parecernos también un diagnóstico sombrío. A partir de él, podríamos pensar que el capitalismo nacional carece de alternativas. Sin embargo, si nos hemos esforzado en hacer comprender la viabilidad del plan, es decir, la posibilidad de una profundización del desarrollo capitalista nacional con base en este programa de política económica, es porque queremos combatir la ilusión que consiste en pensar que nuestro capitalismo carece de opciones, que sólo tiene una: la represión abierta. Pues bien, el intento de un rompimiento *desde adentro* es una posibilidad económica y política de supervivencia. Si esto se entiende bien, pre-

‘economía de guerra’ (sin sustituirla por una hermana gemela, cual es la ‘militarización del régimen político’) y planteamos una vigorosa movilización de las masas populares... (y con estos cambios) las dificultades para formular críticas son del mismo tenor. Basta que se acepten las premisas o que estas se omitan, para que las conclusiones de política económica se vuelvan contundentes” (*Op. cit.*, pág. 11). Para ser justos, debemos presumir que lo que García quiere indicar es que estrategias alternativas pueden resultar coherentes. Sin embargo, lo que debe preocuparnos no es sólo si las estrategias son coherentes sino si abordan los problemas cardinales de la economía nacional y son o no capaces de solucionarlos. Determinar esto depende de la relación que establezcamos entre el diagnóstico y las estrategias. Si se miran las cosas así, resulta claro que no toda estrategia alternativa —por coherente que sea— produce los mismos resultados.

sumo que el lector podría replantearse sus propias opciones políticas.

Es preciso decir que se ha leído mal a Currie. Se le ha hecho decir lo que no piensa, con el poco inocente propósito de poner en evidencia sus errores. Se parte de una presunción falsa: la de que el pensamiento burgués es incapaz de ser objetivo. De que la objetividad es privativa de la actitud revolucionaria. De acuerdo con esto, sólo los revolucionarios pueden enunciar verdaderas razones. Por ejemplo, la lectura que Bernardo García hace de Currie parte en realidad del propósito de demostrar: 1º que Currie es un burgués, 2º que su diagnóstico, al olvidar el papel del imperia- lismo, es en consecuencia incapaz de revelarnos algo cierto sobre la realidad nacional, 3º que su estrategia se funda en intereses de clase. Independientemente del resultado que se obtenga, el propósito de García es estéril. Nadie ignora que Currie es un burgués. Insistir en ello de nada nos sirve. La pregunta que hemos de hacernos es la de si Currie tiene o no razón en su diagnóstico —y esto no lo decide tan fácilmente su posición de clase— y si su estrategia es o no capaz de resolver los problemas del capitalismo nacional. Es la respuesta cuidadosa a esta pregunta la que puede ser útil para formular nuestras propias opciones políticas.

CUADERNOS COLOMBIANOS

LUIS BERNARDO FLOREZ E.

**el sector externo en los
ciclos de la economía
colombiana**

El análisis de los ciclos económicos tiene una importancia básica en el estudio de una formación social determinada. Aproximarse a la comprensión de las leyes que determinan la consecutiva aparición de períodos de auge o de crisis, de desequilibrios o de estabilidad, permitirá, además de ubicar los procesos económicos en una perspectiva analítica más amplia, dar cuenta de las posibilidades del sistema económico y de sus límites reales.

El presente trabajo es un primer paso en el estudio de este problema para el caso colombiano. Una primera consideración que debe hacerse el estudio de estos temas se refiere a la ubicación de la economía colombiana dentro del contexto de desarrollo del capitalismo mundial. Las denominadas economías subdesarrolladas o dependientes han ocupado históricamente posiciones definidas en dicho desarrollo, posiciones determinadas por las necesidades del polo dominante o desarrollado. La relación que se establece entonces entre los dos tipos de economías no tendrá el carácter de accesoria sino que se constituirá en elemento básico para el estudio de una particularidad económica. Es por ello que el análisis de los ciclos en Colombia comienza con las determinaciones del llamado "sector externo", que no es más que la expresión de la articulación concreta dentro de las relaciones internacionales capitalistas. En este nivel de análisis otros factores de importancia pasan a ocupar un lugar secundario, para ser integrados sólo posteriormente. Los límites de esta primera aproximación "sector externo"—aparato productivo, sólo serán superados a medida que la investigación vincule otro tipo de determinantes para conformar una interpretación global de los ciclos económicos colombianos. Dentro de estas restricciones se ha definido la estructura del análisis que aquí se realiza.

Es conveniente, por último, agregar dos observaciones aclaratorias: en primer lugar, este trabajo constituye una versión modificada de un documento de discusión elaborado en 1972 y al cual se le han incorporado algunas anotaciones entonces hechas; en segundo lugar, aspira a formar parte de un plan investigativo más amplio sobre el cual se está avanzando*.

* Desearía agradecer a quienes han colaborado con sus comentarios en una u otra etapa de desarrollo de este trabajo. Especialmente, debo hacer mención de las provechosas discusiones sostenidas con Alberto Corchuelo sobre estos temas y las sugerencias de Salomón Kalmanovitz, Héctor Melo, Francisco Azuero y César González. Por supuesto, todos ellos quedan exentos de cualquier responsabilidad por los análisis que se efectúan.

I. *El marco de análisis: aspectos metodológicos y carácter de la estructura económica*

El desenvolvimiento de la economía colombiana durante las dos últimas décadas ha estado signado por una sucesión de fases críticas y fases de alta acumulación; se alternan coyunturas restrictivas y períodos de fuerte expansión; desemboca el proceso por rutas inflacionarias o se generan mecanismos que aparentan detener o cuando más atenuar los desequilibrios. Y en tanto que se opera este avance en forma cíclica, se producen igualmente importantes transformaciones en su aparato productivo interno, hasta definirse con claridad los rasgos específicos que asume el modo de producción capitalista en una economía dependiente ⁽¹⁾.

Es dentro de este marco cambiante que se busca detectar en qué tipo de elementos centrales están fundamentadas las fluctuaciones de la economía y cuáles son las características que asumen los movimientos cíclicos que allí se presentan. Hacia tal objetivo apunta el presente trabajo, mediante el análisis de uno de los elementos determinantes de los ciclos de la economía colombiana. Ella implica enfrentarse a problemas simultáneos tales como: a) el nivel de análisis y su forma

1. Dicha caracterización, que escapa de los límites impuestos en este trabajo y a la cual sólo nos referiremos tangencialmente con posterioridad, ha sido tratada en una muy abundante bibliografía a nivel de lo que pueden ser los caracteres históricos centrales de la génesis y desarrollo de las "economías dependientes". Se encuentran, empero, posiciones divergentes respecto a la propia forma de caracterizar la incorporación de los países dependientes —en el caso latinoamericano— a las relaciones capitalistas de producción y a los límites que señala dicho proceso. Véase, por ejemplo, el ensayo de Cardoso y Faletto [3] * para una propuesta de análisis partiendo de situaciones concretas "de existencia y funcionamiento del sistema económico y del sistema político, mostrando las vinculaciones entre ambos, tanto en lo que se refiere al plano interno de los países como al externo" (p. 24). El proceso histórico de los países de América Latina se delinea claramente en el riguroso trabajo de Mauro Marini [18] y en los correspondientes de Dos Santos para su forma actual [especialmente en 9]. De otro lado, M. Tavares ha insistido en su manifestación a través de la sustitución de importaciones [Cfr. 26]. La relación con el capital y la inversión extranjeras, por ejemplo, se señala en Dos Santos [9] y Caputo y Pizarro [2]. En fin, para Colombia el estudio pionero es el de Arrubla [1]; un paso adelante en el replanteamiento de las características centrales se encuentra en Kalmanovitz-González [15]; las modalidades específicas adquiridas por la inversión extranjera se indican en Melo [19a], y Misas [20] efectúa una interesante descripción de las formas monopolistas y concentradoras vigentes en la estructura industrial colombiana.

* Los números entre corchetes remiten a la bibliografía al final.

concreta de desarrollarse; b) los límites de dicha escogencia: qué relaciones se ponderan mayormente, de cuáles se hace abstracción y qué implicaciones se encuentran detrás de dicho procedimiento; c) supuesto el nivel de análisis, cuáles categorías estadísticas se van a utilizar directamente y a qué restricciones conduce dicha selección.

Dentro del contexto anterior, dado pues el objeto de análisis, se ha acudido a la diferenciación de dos grupos de factores:

1) Factores propios de la estructura de la economía, esto es, de su modo de funcionamiento y que surgen de las características del desarrollo histórico de la formación social colombiana, con las insuficiencias y distorsiones inherentes a su articulación dentro del complejo de relaciones capitalistas mundiales. Este tipo de factores, a la vez que delimitan los rangos de variación de las actividades productivas y les señalan su forma de expansión, también irradian rasgos específicos para el funcionamiento de corto plazo. Ello podría constituir concretamente el marco general de análisis, en tanto que objeto previo, y que resulta de evidenciar los patrones estructurales de la economía.

2) El segundo tipo de factores corresponde a los propiamente coyunturales, los cuales con una relativa autonomía actúan directamente como determinantes de las fluctuaciones y de las fases crítica o expansiva que se registran en la economía. Esto implica extraer dentro del conjunto de interrelaciones económicas, aquellas que con más alta ponderación son causales explicativas centrales del comportamiento de corto plazo.

Por medio de la división así efectuada para propósitos analíticos se intenta, pues, estudiar los movimientos de corto plazo en base a la identificación propia de las variables económicas que los influyen, dentro del límite que les impone el carácter de la estructura. Ello conduce explícitamente a discernir dos tipos de causalidades de las fluctuaciones de la economía: por una parte, una causalidad de tipo estructural, la cual se encarga de definir la presencia misma de la estructura en las fluctuaciones; de otra parte, una causalidad de tipo coyuntural que presenta a los indicadores económicos en su fluctuación autónoma relativa. Adoptado este esquema, el análisis realizado en el presente trabajo se ha centrado concretamente sobre las determinaciones del sector externo en el funcionamiento del aparato productivo, a través de sus efectos sobre las variaciones en los niveles de producción-globales y sectoriales. Para ello se ha acudido a la diferenciación por fases, de dichos movimientos, relievando las situaciones particulares de cada una de ellas.

La relación sector externo-aparato productivo se efectúa mediante una separación analítica en dichos dos subconjuntos. Este camino que en un primer momento permite destacar los flujos de determinación del uno sobre el otro (partiendo en lo básico de las relaciones

comerciales externas), apenas debe constituir una primera aproximación en la cual se hace abstracción o se disminuye el poder explicativo de otros elementos participantes en el conjunto (así, por ejemplo, los movimientos financieros internos y sus efectos, las formas de intervención estatal, etc.). Considérese, por tanto, que tras aclarar cómo se conforman las relaciones establecidas en este primer momento, un estudio siguiente debería brindar una visión más global de los ciclos de la economía colombiana, posibilitando la integración del objeto del presente trabajo dentro de dicho objetivo más amplio.

Para los propósitos planteados, el marco de referencia de las causalidades estructurales puede explicitarse a nivel muy general así: la industria, convertida en el eje de acumulación de la economía tras el primer cuarto de siglo, ha presentado una desigual evolución condicionada en alto grado por las posibilidades de apropiación del excedente del sector agro-exportador, en la medida que ha requerido de las divisas suministradas por aquel para la constitución y renovación de sus medios de producción proporcionados desde el exterior, para los fines del funcionamiento y de la ampliación del espectro de la producción industrial. Este obstáculo de la denominada "capacidad de importación" se ha tornado así en uno de los determinantes principales de los ciclos de acumulación industrial y, a través de esto, del conjunto de la economía [1] [15]. Es claro que estas condiciones se modifican al paso que la industria genere las divisas necesarias para su funcionamiento; pero entonces, en una situación así, los mercados externos entrarían a contar como factores importantes para la realización de la producción.

El tipo de desarrollo industrial operado ha tomado la forma de un proceso de sustitución de importaciones, comunmente caracterizado por la internalización gradual de productos anteriormente importados y a través de etapas en las cuales los procesos productivos son sucesivamente más complejos; se integran entonces nuevos "eslabones" a la cadena productiva interna, modificando y ampliando la oferta local y se produce, por supuesto, una redirección de la demanda [26]. Este proceso, empero, debe tomarse como una manifestación de las transformaciones registradas en la estructura productiva colombiana y en las condiciones (técnicas, económicas, financieras) de la acumulación; esto es, la base real de su explicación se encuentra en los propios determinantes internos de la consolidación y ampliación del mercado interior. (2).

2. En efecto, remitir el avance y afianzamiento del proceso de desarrollo industrial a los solos efectos provocados por sus relaciones con el sector importador, denotadas a través de los movimientos en coeficientes globales y sectoriales de importaciones, despreciando o subvaluando la dinámica interna,

De todas formas, el resultado ha sido que el sector externo entra a operar como dotador de recursos para el mantenimiento y ensanche de la base productiva en la industria, así como también en la agricultura mecanizada en tanto que se intensifica la inserción capitalista en el campo tal como se ha vivido en las últimas dos décadas. Al presentarse una dependencia de estos sectores de la importación de bienes intermedios y materias primas para la conservación de su nivel de actividad en el corto plazo —en grados desiguales, claro está— las divisas suministradas por el sector exportador (más las aportadas por los créditos e inversiones del exterior) asumen para aquellos un papel básico en sus procesos productivos. Esto permite afirmar la presencia de las características estructurales del sector externo en las fluctuaciones coyunturales de los principales sectores de la economía.

Evidentemente, fundamentando estas relaciones se encuentra la concreta articulación de la formación social colombiana al sistema capitalista internacional y las limitaciones que le impone el propio desarrollo de los centros imperialistas, dentro de cuyas exigencias de acumulación se moldea la ruta histórica de desarrollo de las economías dependientes; de allí que el proceso se define por dos rasgos primordiales: a) la particular intervención del capital monopólico internacional en la economía dependiente, sus variaciones históricas y, a partir de allí, los nexos que se establecen entre las burguesías (referidas dentro de estados nacionales) (Cfr. [14], p. 52 y ss); b) las características que toma la acumulación al interior de la economía dependiente en consonancia con las transformaciones en las relaciones internacionales (3).

El segundo tipo de causalidades —objeto directo— se explora a partir de dos hechos: 1) La variable fundamental de corto plazo que incide sobre la utilización de la capacidad productiva de la economía es la disponibilidad de cambio externo. En la medida que las variaciones de los precios internacionales del café crean bonanzas o depresiones de tipo coyuntural, provocan a su vez fluctuaciones en la actividad interna; 2) Esta determinada situación en los precios del

conduce a infundadas visiones (estáticas?) de una paralización "espontánea" del sistema. Algunos de estos aspectos son estudiados por A. Corchuelo en "El Proceso de Industrialización Colombiana: Concepciones Teóricas y Evidencia Empírica". Preliminar. Mimeo, 1973.

3. Cfr., por ejemplo, [18], [14], [3] y en el caso de Colombia [15]. Los fines específicos de nuestro análisis nos relevan de profundizar en estas transformaciones. Para el caso concreto de la forma de expansión industrial y las características de su estructura, se remite al lector al trabajo de Misas ya citado [20].

café —junto con la disponibilidad de inversión y créditos externos— genera una situación de amplitud o estrechez de oferta de divisas destinadas a la importación de materias primas, afectando con mayor intensidad las ramas industriales más fuertemente dependientes de ellas; en su otra faceta, condiciona también la toma de ciertas decisiones de política económica de corto plazo, dirigidas a contrarrestar o ampliar sus efectos. Así pues, interesa destacar adicionalmente cuáles son los nexos que guarda el marco de acción y los objetivos de las políticas agenciadas desde el estado con los movimientos cambiarios y de comercio exterior; para dicho efecto, antes de abordar el análisis de las fases, se ha efectuado una descripción rápida de tales aspectos.

Fuera de los efectos hasta ahora mencionados que acarrea la disponibilidad de divisas, las relaciones del sector exportador-importador con el funcionamiento económico se manifiestan en otros campos. En primer lugar, actúan como factor impulsador de la demanda efectiva global en la medida que un incremento en el valor de las exportaciones puede comportar efectos multiplicativos sobre los ingresos internos; en segundo lugar, afectan aquella proporción de los recursos sociales que se vinculan más directamente con las actividades de comercio exterior, en términos de sus opciones remunerativas y de los requerimientos financieros de estos sectores; en tercer lugar, inciden sobre los niveles internos de precios, pudiendo convertirse en factor detonante de la espiral inflacionaria, sobre cuyos resultados entrarán a actuar los diferentes grupos económicos de poder para aprovechar los “dividendos” que reporta sobre las ganancias un ascenso acumulativo de precios. Sobre estos aspectos se ha hecho alguna mención en el texto.

Los grandes grupos de factores antes mencionados, sobre cuya base se ha conducido el análisis, se concretarán a medida que se avance en el mismo. Las relaciones estadísticas que se establecen sólo adquieren sentido, entonces, en tanto que se subordinen a la comprensión real de los fenómenos económicos y a las leyes que los determinan. Aunque esto es evidente, algunos análisis llamados “modernos” pretenden explicar e interpretar una realidad dada a partir del diseño de un “sistema de ecuaciones para la economía”. Cómo operan para ello?

Se establece primero una serie de variables —las dependientes, las que quieren “explicarse”— que mediante procedimientos econométricos variados se interrelacionan con las variables “independientes” —las que determinarán el proceso. Con ello se conforman series de ecuaciones que— si es el caso de explicar, por ejemplo, el conjunto de las características del funcionamiento económico— a la postre resultan en la conversión de la actividad económica en el modelo de ecuaciones de que se hablaba. Luego de ello el proceso que sigue es bastante sencillo: aquellas ecuaciones que exhiban los más altos

coeficientes de correlación y que cumplan más tests y condiciones econométricas serán entonces las que nos establecen cómo funciona la economía y posiblemente cómo seguirá funcionando.

El asunto no para allí, puesto que fácilmente el proceso de desenvolvimiento económico, en cuanto proceso histórico, queda “incluido” dentro de la serie escogida para las ecuaciones. Además, si es el caso, algunos cambios estructurales pueden considerarse como variables “dummy”; otros de dichos factores estructurales pueden recibir la denominación de “parámetros” que luego se modificarán exógenamente para “determinar” sus efectos sobre la economía. En definitiva, el coeficiente de correlación desplaza y reemplaza al propio análisis y los tests sustituyen la confrontación con la realidad concreta a la cual se quiere hacer referencia; con ello, al final, lo que el modelo resulta explicando es solamente el propio modelo, pues la realidad se ha perdido en las entretelas de las ecuaciones. Tal como afirma Varsavsky dentro de esta tónica: “. . . los modelos econométricos (para ciencias sociales) son típico ejemplo de aplicación ortodoxa de la matemática: el esfuerzo se concentra en obtener buenos valores de los parámetros, pero aceptando relaciones lineales u otras también muy sencillas y sacrificando variables. Se rechaza, en cambio, un modelo que contenga razonables hipótesis causales si no hay datos que lo validen” (4).

II. Acerca de la política estatal en el funcionamiento económico

1. Los Elementos Centrales

En la medida que los desequilibrios y los períodos críticos de la actividad económica han tenido uno de sus asideros básicos en las

4. O. Varsavsky *La Matemática en las Ciencias Sociales*; reproducciones del Departamento de Economía, Universidad Nacional, 1972. O, al decir de H. Johnson, en la econometría “el test de hipótesis frecuentemente es un mero eufemismo para obtener series plausibles que provean el adecuado ceremonial para una teoría escogida y defendida con razones a priori”. Este tipo de modelos ha sido muy usado en Colombia; a guisa de ejemplo, véase el juego econométrico de Delaplaine [13] o las explicaciones de Musalem, a partir de las cuales se ha intentado hacer toda una “teoría” de la inflación, en donde las ecuaciones asignan el “peso” de cada una de las variables que originan el fenómeno (claramente, las relaciones sociales entre clases no aparecen por ningún lado, pues ello les derrumbaría todo el aparataje teórico). CIE [4, p. 140 y ss] ha efectuado una interesante crítica a la aplicación de ciertas funciones de producción y sus implicaciones de política en el caso colombiano.

condiciones adversas registradas por el sector externo, la política económica ha debido centrar su objetivo en el corto plazo en la corrección o, al menos, la atenuación de estos desajustes. Aún más, dado que en general dichas fases fluctuantes en el aparato productivo se manifiestan como oscilaciones de corta duración, la política económica también se mueve al ritmo de tales fluctuaciones convirtiéndose ella misma, por tanto, en cíclica y con resultados de corto alcance.

De lo anterior se infiere una segunda característica básica: uno de los propósitos guía de dicha política, ha sido la búsqueda de la "estabilización" mediante la combinación de manipulaciones sobre las variables e instrumentos monetarios y/o de periódicas restricciones sobre el sector importador. Que los diferentes intereses económicos, que se mueven detrás de la ejecución de las políticas, sobre-determinen los alcances de las mismas, evidencia también que los controles con miras a limitar los efectos de situaciones críticas (puesto que, en general operan sobre esta visión) se subordinan a un marco de operación dentro del cual no se afecten fundamentalmente las posiciones materiales de los grupos dominantes en el poder. Las contenciones que se implementan son apenas las necesarias para garantizar que el sistema no se desborde de su cauce. Por ello puede a veces aparecer contradictorio el manejo de ciertos instrumentos de política estatal, apariencia que se aclara dentro de la perspectiva de análisis de los diferentes intereses en juego. Se ha llegado a afirmar por algunos que la política económica de corto plazo es simplemente un "sinónimo de política monetaria" y los instrumentos de política un "sinónimo de instrumentos monetarios" [Cfr. Taylor, 27]. Esta definición, a pesar de su evidente simpleza, puede servir para mostrar que en su pretendida regulación de las fluctuaciones económicas, el estado apela al expediente de repartir las cargas de los desequilibrios entre los diferentes sectores económicos (tal es el fin de los controles monetarios selectivos) pero dentro de situaciones que apenas alivian temporalmente los impactos de desajustes fundamentales dentro de la economía. Es así como se ve que el manejo de política económica ha adoptado una variabilidad de fórmulas que incluyen desde controles estrictos hasta prácticas liberalizadoras de corta o larga duración, pasando por toda una gama intermedia de "expansión controlada" o "restricciones atenuadas", según como se le quiera llamar.

En el período que abarca los últimos veinte años hasta 1970, por ejemplo, la política de restricción-liberación de importaciones ha figurado a la orden del día como favorita: ante la caída en ingresos de cambio exterior la primera respuesta es contraer las importaciones (ya sea mediante sistemas de depósitos previos, listas de prohibida importación, elevación de aranceles, etc.); ante desahogos en el fondo de divisas: liberarlas. Ello contiene la implicación que el manejo estatal, en relación a los puntos concretos tratados, sólo trata de aco-

modar sus instrumentos a la coyuntura específica por la que atraviesa el sector externo sin reparar con mayor amplitud en las fases siguientes. (1). Concomitante con dicha utilización, se encuentra la elevación en el precio de la divisa cuando la presión de demanda por importaciones se intensifica frente a una oferta restringida o en extremo inestable; en general, sin embargo, dicha devaluación "formal" (o sea, su institucionalización gubernamental) sucede a la que de hecho ya se ha realizado en el mercado. Sólo a partir de 1967 se instaura con mayor continuidad una política de encarecimiento progresivo en el tiempo del precio de la divisa —reajustes graduales— frente al sistema anterior de tasas fijas y devaluaciones discontinuas. Además en este último período se acude a la simplificación de los mercados cambiarios, y por tanto de las tasas diferentes vigentes en ellos, dentro de un sistema de normas que ha internacionalizado el Fondo Monetario Internacional y que han aplicado en mayor o menor grado los diferentes países latinoamericanos.

Dentro de los aspectos que aquí se describen, dos elementos más participan en este cuadro del manejo económico de corto plazo: el primero, muy relacionado con el tema que nos ocupa, se refiere al variado papel que ha pasado a jugar el financiamiento externo como instrumento esencial dentro de la política estatal, tanto para dotar de liquidez al aparato productivo (incluidas las inversiones gubernamentales) como para financiar los propios déficits del fisco y para la cancelación de créditos internos (2). Esto, que algunos han dado en denominar el "espíritu de prestatario" del gobierno, es una expresión más de la forma como se vincula la economía a las relaciones tejidas por el sistema financiero internacional.

1. Claramente, debemos cuidarnos de extender esta caracterización a todos los campos de la política burguesa; la acentuación de algunos de los rasgos de esta política se hace aquí con el evidente propósito de resaltarlos para el análisis. La "improvisación monetaria", por ejemplo, tiene toda una explicación "racional" dentro del funcionamiento del sistema; así también, a partir del Decreto 444/67 se intenta asegurar un control más ordenado al ingreso y uso de las divisas.

2. Este multifacético papel sigue figurando en primer lugar, tal como lo atestiguan las declaraciones de Minhacienda en abril del 72 al recibir un préstamo por US\$ 140 millones: "no habrá paralización en el plan de inversiones del gobierno, (habrá) un nivel adecuado de importaciones, crédito suficiente para las importaciones que necesiten las industrias de exportación, préstamos amplios de capital de trabajo a las empresas públicas, refinanciación de la deuda a corto plazo del sector privado del país y saneamiento del déficit de tesorería". Ello también señala la ligazón y el apoyo del crédito público externo al capital privado; Cfr. [2].

El segundo elemento, que atañe a la propia actividad desplegada por el estado, tiene fuertes incidencias sobre los niveles de expansión monetaria, en la medida que otra de las fuentes importantes de financiación pública ha sido la emisión monetaria, dado el desajuste tendencial entre los ingresos y los gastos fiscales y ante la intervención cada vez mayor del estado dentro del conjunto productivo. Al apoyarse progresivamente en estos mecanismos crediticios, aquel se constituye en factor de presión inflacionaria, elemento este de ponderada importancia dentro de las coyunturas que ha atravesado la economía colombiana.

Se pueden encontrar otros campos en los cuales las relaciones cambiarias influyen directa o indirectamente el manejo de los instrumentos monetarios y fiscales. En efecto, el estado ha actuado como proveedor de recursos a la Federación Nacional de Cafeteros (Fondo del Café), financiándole sus operaciones mediante créditos concedidos por el banco emisor. Ello implica que la primera reacción visible —en este nivel de variables componentes de medios de pago— se manifiesta en el crecimiento acelerado de la oferta monetaria; este particular factor ha comprobado tener un fuerte peso dentro de los componentes de la base monetaria, como expresión de una expansión ligada a los requerimientos de ciertos grupos económicos importantes⁽³⁾. Por otra parte, también se podrían señalar factores cambiarios ligados a las variaciones monetarias así como es el caso de las reservas internacionales, los depósitos de importación, los fondos de contrapartida de créditos externos, la cuenta especial de cambios, etc. Así pues, significativas porciones de los elementos que determinan el aumento o contracción del medio circulante y que pueden ser objeto de la política monetaria, tienen que ver de una manera estrecha con las operaciones cambiarias.

En el sector de la política fiscal y de la propia dinámica que en un momento dado exhiba la actividad —productiva o crediticia— del Estado se pueden señalar interrelaciones semejantes. Dado que los ingresos gubernamentales han provenido en importantes montos de los impuestos relacionados con el comercio exterior, situaciones restrictivas en éste inmediatamente afectan aquéllos; posteriormente, y ante la alternativa de usar elevados recursos de crédito externo, también los movimientos que se presentaran en aquellos indudablemente transmitirían sus efectos al interior del sistema económico. Ello, entonces, está implicando que unos y otros tipos de factores —a este nivel pu-

3. Expansión ésta que no se circunscribe al sector exportador cafetero, sino que forma parte de toda una estrategia estatal crediticia de otorgar dinero fácil y barato a los grandes grupos de capital, que el Dr. Currie ingeniosamente denomina los "deseos populares!".

ramente de variables y componentes— también restringen y limitan el campo de acción de los instrumentos monetarios y de la actividad del sector público. Así como se anotaba en el Plan de Desarrollo de 1960, mientras el problema central de la política fiscal ha sido "lograr un equilibrio... entre la estabilidad económica y el fomento (?)... en un medio profundamente alterado por oscilaciones fundamentales en el comercio exterior" [7, p. 411], también debe tenerse en cuenta que "la principal fuerza motora (o desaceleradora LBF) de la dinámica fiscal desde la postguerra ha sido el comercio exterior y la política cambiaria" [7, loc. cit.]. De hecho, la estructura de financiamiento estatal estaba conformada de tal manera que sus ingresos dependían en más de un 30% de los impuestos de comercio exterior⁽⁴⁾; en consecuencia, cualquier reducción de las importaciones y/o exportaciones, *ceteris paribus*, deterioraba los ingresos gubernamentales, viéndose obligado el gobierno a operar con déficit o a reducir sus gastos. Lo primero fue la norma.

Sobre esta base, pueden resumirse los efectos de los desajustes del comercio exterior: al presentarse un auge del comercio externo a causa de un notable aumento de los precios del café, el nivel de actividad interna recibía un fuerte impulso apoyado en las facilidades de importación y en el incremento de las inversiones gubernamentales, que luego se reflejaría en las inversiones globales de la economía. Al iniciarse el ciclo depresivo en el sector externo, se reducían exportaciones e importaciones, estas últimas a un ritmo más lento, contracción que se manifestaba en desajustes de la balanza de pagos. En el largo período 1950-65, en el cual imperó por lo regular la tasa fija de cambio, la solución a la mano fue el encarecimiento del precio de la divisa, elemento que —aunado a los desequilibrios externos— contraería el ritmo de acumulación e intensificaría las presiones inflacionarias [15] [24]. A su lado, se conformaban fuertes desequilibrios fiscales e inmoderadas expansiones monetarias, con lo cual se cerraba un círculo de desajustes. La respuesta de los diferentes sectores del capital no se haría esperar: buscando preservar sus ritmos de ganancias entablarían procesos de reajustes acumulativos de precios, intentando obtener cada uno la mejor tajada del desbarajuste inflacionario; si la acción de los sectores asalariados no es equivalente, sus poderes de compra se deprimen y, de hecho, parte del fondo de salarios se convierte en un fondo de acumulación. El mayor beneficio de esta concentración de ingresos se localizará en aquellos grupos con más alto poder monopólico y/o con mayor control sobre los instru-

4. Cfr. *El Desarrollo Económico de Colombia, Anexo Estadístico Onu-Cepal*, 1950; cuadro 5.9. Para 1963, los impuestos originados en el comercio exterior eran cercanos al 80% del total de impuestos *indirectos*. Cfr. *Coyuntura Económica* 1969, Cie-Dane, Tabla N° 41.

mentos y las decisiones de política estatal⁽⁵⁾. Estos elementos estuvieron presentes con alta intensidad, entre los factores que englobaron la fase crítica de 1962 y años siguientes; con respecto a la participación estatal, por ejemplo, los propios informes oficiales anotan para la coyuntura de estos años: "Las emisiones monetarias que por este concepto (cubrir el déficit fiscal) se hicieron, implicaban lógicamente un incremento automático del volumen de los medios de pago en forma apreciable. Este hecho, de por sí, conllevaba un aumento de liquidez monetaria superior a las necesidades económicas del país (?). . . Pero por encima de todo esto, el problema de la expansión repentina del circulante en tan breve tiempo, acentuaba los caracteres de gravedad de la creación de cantidades adicionales de dinero"⁽⁶⁾.

Las secciones siguientes, apoyadas en la reseña realizada, efectuarán una descripción de la evolución de la política cambiaria y de comercio exterior y sus orientaciones, primero para el período que corre entre 1950 y 1965 y luego para el período 1966-71. Con ello, se aspira a enmarcar el estudio de fases del siguiente capítulo.

2. Aspectos cambiarios 1950-65

En el manejo cambiario se han combinado las más variables formas de adaptabilidad de la tasa de cambio y de las regulaciones comerciales exteriores, que a su vez, en ocasiones, han contribuido a aumentar las "presiones explosivas" originadas en la restricción de la masa disponible de divisas para las importaciones. Igualmente, al nivel más amplio de la política arancelaria, los cambios que se han pro-

5. S. Kalmanovitz y C. González [15, p. 48 y ss] hacen una interesante relación entre el ciclo de la actividad económica y la forma como actúa la inflación. En la parte alta del ciclo, la inflación se correspondería con la expansión productiva y crediticia, aumentando la masa de ganancias y optando más remunerativamente las condiciones de acumulación (como parece ser lo esencial de la coyuntura inflacionaria de 1971 y años posteriores). El marco general de este proceso, sobre el cual las limitaciones de tiempo y espacio nos han impedido avanzar en el presente trabajo, debería ubicarse así: "En determinadas condiciones económicas y políticas, ciertos grupos orientan su poder al logro de una redistribución del producto social y de la plusvalía. Las presiones generadas por esos comportamientos se resuelven mediante elevaciones de precios, iniciándose así el proceso"; estos "comportamientos sociales... se apoyan sobre poderes emanados de cierto contexto económico y social". Cfr. [14], p. 213.

6. *Informe anual del Gerente a la Junta Directiva*. B. República 1962. Parte I, p. 73.

ducido en las tarifas arancelarias han tenido como objetivo adecuar la protección para mantener mercados cautivos en las industrias competitivas con importaciones; política ésta, empero, que se relaciona estrechamente con las condiciones tecnológicas y monopolísticas en que se efectúa la producción. De todas formas, como lo han mostrado varios autores, el resultado ha sido una elevada dispersión de la estructura tarifaria (22, p. 199 y ss.)

La política cambiaria, en efecto, ha seguido los más variados experimentos y reformas en el régimen cambiario: tasas múltiples de cambio, mercados diferenciales, sinnúmero de controles a las importaciones, impuestos diferentes, etc.⁽⁷⁾. Con relación a lo que han sido las guías de orientación para la devaluación y las políticas correspondientes internas, es necesario mencionar que su pauta de acción ha estado dirigida y controlada por las opciones recomendadas por el Fondo Monetario Internacional; ello es así, en la medida que la consecución de los créditos compensatorios para financiar los déficits de balanza de pagos está condicionada a la adopción de una política —la de la propia devaluación— y a los compromisos estatales subsiguientes en cuanto se refiere al manejo monetario y fiscal. Esto evidencia, simplemente, uno de los lazos entre las políticas estatales ejecutadas en las economías dependientes y las orientaciones emanadas de las agencias internacionales de los centros capitalistas de dominio.

Cuatro son las principales metas de acción "recomendadas" por el FMI [19, p. 25]: a) presiones para la eliminación o reducción de los controles a importaciones y exportaciones; b) sugerencias para el establecimiento de tasas libres de cambios y para evitar la adopción de tasas múltiples o estimular su progresiva simplificación; c) búsqueda de plena convertibilidad monetaria, evitando "a los gobiernos el control sobre los flujos de divisas hacia adentro y fuera de sus países" (ibid); d) políticas internas de "estabilización" que en la práctica significan mecanismos de control sobre la actividad interna. Que estos aspectos no han estado ausentes en la política colombiana, se puede mostrar mediante una revisión de las "cartas de intención" firmadas entre el estado colombiano y el FMI, compromisos que se han escondido con posterioridad bajo el título de "memorandos" del gobierno "sobre aspectos de su política económica". También lo demuestran las políticas adoptadas en los períodos en que se han celebrado acuerdos crediticios con ese organismo: así, a la devaluación del 57-58 siguió un período de liberación de importaciones y de reforma del régimen cambiario (Ley 1, 1959); la devaluación del 65 se acompañó de reforma y simplificación del manejo de la tasa de cam-

7. Véase una cronología de esta sucesión de experimentos en Díaz-Alejandro, Anexo B [8, IBI-IB7].

bio y una progresiva y muy amplia liberación de importaciones que se prolongaría casi hasta finalizar 1966. Por último —para evitar considerar estos aspectos como simples “casualidades” y poder inscribirlos propiamente en el marco político que los condiciona— nótese que la economía ha podido utilizar repetidamente financiación del FMI, desde su primer crédito en 1955 (US\$ 25 millones), casi anual de 1959 en adelante y 4 veces (acuerdos de stand-by) entre 1965 y 1969 (Cfr. 19, p. 26). Situación que prosigue en los años siguientes, hasta la fecha actual: poder cumplir adecuadamente las orientaciones impartidas por el Fondo.

Además, según reconocen los voceros oficiales respecto a la devaluación de 1962: “(dichas recomendaciones) fueron además ratificadas por los conceptos emitidos por técnicos del FMI... y que aconsejaron indispensable para la efectividad de un convenio de stand-by la modificación del tipo de cambio que juzgaban irreal...”⁽⁸⁾; o, como más explícitamente se establece mucho después en la carta de intención de los propósitos del gobierno para un crédito de un año a partir de abril de 1970: “Durante el período de este crédito stand-by nosotros evitaremos cualquier demora en los pagos por importaciones... Haremos todos los esfuerzos para acabar con el registro de capitales extranjeros... El gobierno tratará de evitar aumentos excesivos en los salarios tanto del sector público como del privado (!)... El gobierno acordará la reducción de acuerdos bilaterales de comercio, aún con países miembros del FMI...”⁽⁹⁾.

En la descripción de la evolución específica de la política cambiaria, podemos diferenciar seis momentos signados por otras tantas modificaciones acaecidas en los instrumentos de regulación del sector:

1. En 1951 se modifica el régimen cambiario colombiano, al establecerse la libre exportación e importación de mercancías y fijarse una tasa de 10% de depósitos previos sobre importaciones. Se acuerda igualmente una tasa de cambio de \$ 2.50 por dólar para la compra de divisas de exportaciones distintas al café y se centraliza el movimiento de cambio externo en el Banco de la República. Posteriormente

8. *Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva*, Banco de la República, op. cit., p. 60 (El subrayado es mío).

9. Publicado en *El Tiempo*, abril 24 de 1970 y citado por Melo-Yost [19, p. 27] (subrayado por estos autores). En un informe reciente del Dane se establece sutilmente esta conexión entre la política estatal y los “compromisos” con el FMI consignados en un nuevo memorando. Cfr. “Economía Colombiana en 1973: Tres primeros trimestres” en *Boletín Mensual de Estadística DANE*, N° 267; octubre 1973, p. 19.

mente, en el mismo año, se autoriza la libre importación de capitales con derechos de reexportación y de remesas de utilidades (puertas abiertas a la inversión extranjera). Después de algunos controles restrictivos de importaciones implantados en 1952, se acude en lugar del régimen de prohibida importación a establecer en 1954 un impuesto de timbre de 40% sobre la tasa de cambio vigente. En noviembre del 54 nuevamente se hacen estrictos los controles, al elevarse los impuestos de timbre al 80% y aumentarse al 100% la cuantía de depósitos previos de importación. Son, en suma, cuatro años de control tras liberación tras control, al ritmo que les señala la fluctuación del fondo de divisas.

2. En Febrero del 55 se adoptan nuevas medidas cambiarias, dividiéndose las mercancías importables en cinco grupos: desde el preferencial, en el cual se incluyen las materias primas esenciales, hasta el cuarto grupo en el cual quedan incluidos los artículos de consumo; en cada grupo existirán impuestos de timbre diferenciales que varían desde el 3% al 100% y cuyo producto se destina parcialmente al mantenimiento de un precio mínimo del café, que desde entonces empieza a entrar en barrena. En esta reforma, además, se suspende el tipo de cambio diferencial para las divisas de exportaciones de café y se mantiene el precio oficial de la divisa en \$ 2.50. En el corto plazo de tres meses, se reestructura de nuevo el régimen cambiario al permitir la libre negociación de divisas provenientes de capitales importados, sin obligación de registro (así lo recomendaba el FMI). Y con ello se establece nuevamente el mercado libre para los importables de los grupos previamente clasificados, con excepción del preferencial.

3. Después de nuevas restricciones en importaciones, a finales del 56 se reemplaza el mercado libre por uno fluctuante, cuyas cotizaciones se distancian continuamente de las vigentes para el mercado oficial, el cual sigue aún en \$ 2.50 (a finales del 56 la tasa de cambio “fluctuante” ascendía a \$ 6.86) [Cfr. 22, p. 200]. Un programa de estabilización se inicia a mediados del 67, que incluye la devaluación a \$ 4.86 en junio y a \$ 6.40 en octubre del 58 [Cfr. 24, Tabla 4]. Se introducirá adicionalmente un nuevo mercado de certificados de cambio, al cual se traspasarán las exportaciones menores y se fija un impuesto del 15% sobre todas las exportaciones —que permanecería hasta 1961— como parte de un programa tendiente a la financiación de los pagos de la deuda externa atrasada.

4. En 1959, con la Ley 1, se expide un nuevo régimen de cambios internacionales y comercio exterior: se establecen prioridades para la concesión de licencias de importación y se autoriza la libre importación de mercancías no reembolsables (es decir, que no afectan las reservas internacionales); se mantiene el sistema de depósitos previos y se trasladan las exportaciones menores al mercado libre. La

expedición de certificados de cambio para el pago de importaciones queda supeditada a los ingresos de divisas de exportaciones. Con relación a las entradas de capitales, se acuerda que no deben registrarse y se señala que los reembolsos y las transferencias de utilidades e intereses se efectuarán mediante divisas adquiridas en el mercado libre.

Este período presenta un proceso de liberación de importaciones y de modificación del precio de la divisa; la tasa de compra que se situaba en \$ 6.10 desde 1958 pasará a \$ 6.50 en el segundo trimestre del 60; la tasa de venta, a su vez, se elevará de \$ 6.40 a \$ 6.70; mientras una y otra permanecen constantes hasta noviembre de 1962, la tasa de cambio del mercado libre se elevará continuamente (recuérdese que por ella se pagan las exportaciones menores): en el último trimestre del 62 su precio es superior a \$ 11 [Cfr. 22, pp. 200-201].

Se darán otros dos aspectos importantes de variación en el régimen cambiario: en primer lugar, por medio de la Ley 146 del 61 se suprime el impuesto que tenían las exportaciones y se autoriza al Banco de la República para cubrir el faltante con emisión; en segundo lugar, se introducen incentivos a las exportaciones, al acordarse el otorgamiento de exenciones al impuesto de renta, equivalente al 40% del valor de las exportaciones.

5. En noviembre del 62, después de prolongadas discusiones, se acuerda elevar el precio de la divisa a \$ 9. Esta medida sucede a un período de retención en importaciones y de expectativas en los diferentes grupos económicos, en donde todos buscan asegurarse por anticipado o beneficiarse de los efectos de la devaluación.

En la Ley 83 del 62 se consignarán una vez más reformas en la política de cambios. Se autoriza, por ejemplo, al Banco de la República a realizar préstamos destinados al pago de importaciones de bienes de capital con recursos provenientes de exportaciones menores.

Dentro de las condiciones de desequilibrio por las que atraviesa la economía, el dólar entra a jugar como papel altamente especulativo y de elevados rendimientos: son las ganancias de "hot money". En efecto, la tasa de cambio del mercado libre se duplica en el breve término de dos años: fijada a principios del 63 en \$ 10 por dólar, se dejará fluctuar de nuevo desde el último trimestre de 1964 y en el primer semestre de 1965 ya habrá llegado a cerca de \$ 20: más de dos veces la oficial. La presión sobre el fondo de divisas se hará sentir con alguna fuerza y, ya para fines del 64, volverán a intensificarse los controles a las importaciones.

6. Los signos de inestabilidad monetaria y cambiaria se intensifican, hasta que en septiembre de 1965 otras regulaciones cambiarias pasarán a ser el centro de la política estatal; fundamentalmente, se crean dos mercados diferentes de divisas: el preferencial, en el cual

se transarán las divisas por ingresos de exportaciones de café y por exportaciones cuyo contenido de materia prima importada sea superior al 50%. Estas divisas se destinarán al pago de mercancías importadas contenidas en una lista que se establece para tales efectos; la tasa de cambio de este mercado se fija en \$ 9 por dólar; el otro mercado creado será el intermedio, para las divisas de exportaciones diferentes, las inversiones extranjeras registradas y algunos créditos externos. El fondo de divisas correspondiente, a más de cubrir el pago de algunas importaciones, se dirigirá a la cancelación de nuevas deudas, fletes y servicios de capital y de deudas anteriores al 57.

Con este nuevo sistema, entonces, las exportaciones menores cuyas divisas se transaban en el mercado libre (el cual como se dijo, se aproximaba a \$ 20), quedarán dentro del mercado intermedio de \$ 13.50. Con el nuevo régimen adoptado, se iniciaría otro programa de liberación de importaciones, hasta el año siguiente cuando las condiciones críticas de cambios y comercio exterior obligarían a revertir a estrictos controles y manifestarían todo su impacto desequilibrador sobre la economía⁽¹⁰⁾.

La sucinta descripción cronológica anterior comprueba lo variado de los experimentos efectuados en el manejo cambiario que, aunque originales en muchos casos, no por ello resultan menos improvisados, fluctuantes y de efectos cortoplacistas. Tal como se resume en Nelson et al [22, p. 207]: "En el corto plazo, el exceso de demanda por divisas ha sido controlado por... una variedad de instrumentos de política. En períodos de presiones sustanciales sobre las reservas, se ha limitado el exceso de demanda desplazando mercancías a listas prohibidas o de licencia previa, disminuyendo la tasa de aprobación de licencias de importación, incrementando los requerimientos de depósitos... con controles directos sobre exportaciones de capital⁽¹¹⁾, restringiendo la creación de créditos del sistema bancario... incrementando la tasa o tasas nominales de cambio. Lo que no es claro, sin embargo, es si ha existido una consciente política cambiaria de largo plazo" (Traducido con leves modificaciones-LBF). Cabría agregar que tampoco es muy claro que los vaivenes de las regulaciones implementadas permitan evidenciar que en el corto plazo la política cambiaria es más coordinada.

10. Tres han sido las fuentes básicas utilizadas para la descripción de la evolución de la política cambiaria: a) A. Kalnins *Análisis de la Moneda y de la Política Monetaria en Colombia* [16]; b) Los diversos informes anuales (entre 1950 y 1965) del Gerente a la Junta Directiva, Banco de la República; c) A. Musalem *Las Exportaciones Colombianas 1956-1969* [21].

11. Debería anotarse que este ha sido de los controles menos utilizados.

Estos mismos autores señalan que la aplicación de los instrumentos cambiarios ha introducido tres distorsiones especiales dentro de la economía [22, pp. 210-212]: a) Fuerte sesgo a favor de la sustitución de importaciones y en contra de la promoción de exportaciones, dada la brecha entre un tipo y otro de tasa de cambio; b) restricciones cuantitativas que han conducido a la consolidación de posiciones monopólicas, sustentadas entonces en el limitado acceso al fondo de divisas y c) crónica sobrevaluación del tipo de cambio que ha estimulado la importación y el uso intensivo de capital. Si es cierto que, en su conjunto, la utilización de los instrumentos cambiarios ha derivado en estos efectos "distorsionadores", solo restaría afirmar que con ello apenas se ha contribuido a reforzar las propias características básicas de funcionamiento del aparato productivo colombiano cuyas determinaciones se encuentran más allá de los simples límites cobijados por la acción de ciertas políticas estatales.

3. La política económica de los últimos años

A partir del gobierno Lleras Restrepo se intentó lograr una mayor estabilidad en el funcionamiento económico, dentro del cual las ganancias se acrecentaran en condiciones más seguras y con menores sobresaltos (estabilidad que, por supuesto, no se limitó a medidas de carácter económico). Para ello se buscó operar en dos campos fundamentales:

a) La consecución de elevados niveles de reservas internacionales y de apreciables montos de financiamiento externo. Unas y otros permitirían atenuar los efectos derivados de las fluctuaciones del comercio exterior.

b) Mayor participación estatal en la actividad económica, en especial mediante la reasignación de objetivos y la creación de instituciones financieras desarrollistas, cuya financiación se efectuaría mediante abundantes recursos externos y a través de cuyos especiales de crédito concedidos por el banco emisor.

Los objetivos en materia de comercio exterior —del cual dependería el éxito de la política— se perseguirían acudiendo a varios instrumentos: 1) sistema de cambios programado con devaluaciones sucesivas y de baja cuantía, de tal manera que no se afectaran bruscamente los precios internos y que al mismo tiempo se pudieran incentivar las exportaciones distintas al café al mantener constante, por lo menos, el tipo de cambio real; ello bajo el presupuesto de la elasticidad de ciertas exportaciones respecto al precio de la divisa [21].

2) Política de fomento de exportaciones menores mediante préstamos y créditos para pagos anticipados (a través de PROEXPO), exenciones tributarias representadas en el Certificado de Abono Tri-

butario (CAT) por un 15% del valor de las exportaciones, y continuación de los sistemas especiales de importación-exportación con exenciones aduaneras para importaciones de materias primas y productos intermedios con destino a la producción de exportables ("Plan Vallejo").

3) Políticas que buscaran atraer un mayor flujo de capitales extranjeros, tanto en la forma de inversiones directas como de préstamos. Se argumentaba que los créditos externos eran simplemente un avance sobre el ahorro futuro nacional y un factor que "suplía" las deficiencias cuantitativas de divisas proporcionadas por las exportaciones.

Así pues, el primer paso: el logro de la estabilidad cambiaria, habría de fundamentarse en el control del mercado de divisas, una alta irrigación de capitales externos y la adopción de una tasa de cambio flexible. Estos elementos, por su parte, darían pie para la consecución de la estabilidad monetaria al atenuar una fuente de desequilibrio, cual era el mercado cambiario. Todos estos aspectos se involucrarían en el nuevo régimen cambiario y de comercio exterior, más conocido como Decreto 444, que desde entonces (1967) sirve de fundamento al manejo de los aspectos de cambios.

Empero, y en su otra faceta, el abundante ingreso de capitales externos que en un primer momento contribuirían a ensanchar el fondo de divisas, tendría los efectos siguientes de restringirlo, o por lo menos de impedir su utilización total para fines de importación, ante los pagos que por concepto de amortizaciones y servicios de la deuda deberían realizarse contra aquél. Según datos tabulados en el CESO (Universidad de Chile) de información del FMI⁽¹²⁾, el porcentaje de renta de capital extranjero (utilidades de inversiones e intereses de préstamos) sobre las fuentes corrientes de divisas fue en Colombia de 15% para 1967, al paso que los usos de divisas por concepto de amortización y depreciación del capital extranjero como porcentaje de tales fuentes corrientes —para el mismo año— eran superiores al 45%. Ello implica, pues, acudiendo a una ilustración poco ortodoxa a fin de exponer la magnitud del hecho, que mucho más de la mitad de las divisas proporcionadas por las exportaciones de bienes y servicios debía destinarse a pagos por el uso del capital extranjero en una u otra forma; o, que "el capital extranjero viene a cubrir el desequilibrio provocado por los movimientos de servicios —especialmente los servicios del capital— y, por tanto, se recurre... (a aquél) para pagar los servicios de capital extranjero que representan el costo por el uso de éste, ingresado anteriormente" [2, p. 28]. Este traslado

12. Véase: *Materiales Estadísticos de Trabajo sobre Inversión Extranjera en Colombia* de Héctor Melo. Universidad Nacional - CID.

permanente y creciente fundamenta una característica central del lazo de dependencia de la formación social colombiana [15, p. 27], al lado de los mecanismos de traslación ante el intercambio desigual, Cfr [1], [15]. El manejo estatal comprendido en este período, con relación a la política de "abundante financiamiento externo", se encargaría de reforzar y profundizar el carácter del modo de funcionamiento de la economía.

Con los recursos externos así obtenidos, el Estado financiaría su propia actividad productiva y reduciría fuertemente los créditos otorgados por el banco emisor, cuyos dineros se canalizarían ahora en mayor proporción (vía los mecanismos de redescuento) hacia los fondos financieros creados. Por otra parte, al tratar de incrementar el estado la participación de su inversión en el conjunto económico se necesitaría realizar toda una política de presupuestos elevados en la cual se le diera mayor empuje a los gastos de inversión que a los de funcionamiento. En suma, el crédito externo a más de financiar los déficits de cuenta de capital del gobierno ("brecha pública") se dedicaría también a la cancelación de compromisos de deuda interna y de pasivos con el Tesoro Nacional.

En el monto acumulado del período 1967-71, por ejemplo, el total de brecha pública ascendió a cerca de 4.750 millones de pesos, mientras el crédito externo neto incorporado al presupuesto sumó en igual lapso 5.390 millones de peso; con ello, el crédito interno neto con particulares se restringió en más de quinientos millones y el otorgado por el banco emisor apenas superó los \$ 55 millones, cifra influida definitivamente por la acelerada expansión acaecida en 1971, pues en los cuatro años anteriores había resultado de signo negativo (véase Tabla correspondiente sobre Brecha pública y sus principales partidas de financiamiento).

Dos indicadores relacionados con este funcionamiento estatal dentro de la economía se pueden introducir para ilustrar los resultados de la política planteada: en primer lugar, la participación del ahorro gubernamental dentro de la formación bruta interna de capital, que hasta 1966 se encuentra por debajo del 23%, se elevará a porcentajes superiores al 27% para los cuatro años posteriores. En segundo lugar, los saldos de la deuda pública externa que en 1965 suman 937 millones de dólares, para 1967 ya han subido a US\$ 1.126 millones y para el año 69 sobrepasan el nivel de mil cuatrocientos millones de dólares; esto es, tomando como año base 1965 (= 100), el índice en cuatro años se trepa a 152.

BRECHA PÚBLICA Y SU FINANCIAMIENTO

(Millones de \$)

	(I)	(II)	(III)	Financiamiento Brecha Pública		
				(IV)	(V)	(VI)
	Ahorro Público	Inversión Pública	Brecha Pública (I)-(II)	Crédito Externo Neto	Crédito Inter. parti- culares (Neto)	Crédito B. Repú- blica (Neto)
1964	968.3	1.562.4	— 594.1	—149.9	303.7	440.4
1965	937.8	1.329.8	— 392.0	— 85.6	6.8	468.3
1966	1.906.5	1.852.3	54.2	79.8	155.2	—278.7
1967	2.394.9	2.625.6	— 230.6	369.1	—131.8	— 6.6
1968	3.073.5	3.646.4	— 572.9	1.061.0	— 92.6	—396.6
1969	3.052.4	3.987.3	— 934.9	1.269.7	— 17.6	—165.8
1970	4.092.6	5.233.2	—1.140.6	1.462.4	71.9	— 90.9
1971	4.032.1	5.902.7	—1.870.6	1.226.8	—331.1	717.1

(III). Es el mismo superávit o déficit en la cuenta de capital del gobierno.
(IV) a (VI) principales partidas de financiamiento.

Fuente: Elaborado en base a Revista Banco República, N° 526, Agosto 1971, p. 1402.

La política cambiaria implementada y el nuevo régimen de cambios expedido, unidos al mayor fondo de divisas del período ante el crecimiento en exportaciones menores, la mejora relativa en precios del café, el flujo de capitales compensatorios de corto plazo y el consiguiente crecimiento progresivo de las importaciones, coadyuvarían a la relativa estabilidad del sector externo en la segunda mitad de este período⁽¹³⁾. A partir de allí, se daría impulso y estabilidad a la actividad interna no afectada entonces por los bruscos desequilibrios de balanza de pagos.

Dos elementos resaltarían del manejo de la política económica para este período, tal como ha quedado descrito: en primer lugar, resultó visible la mayor amplitud en las condiciones de acumulación

13. Desde 1972 en adelante, la coyuntura de auge que cobija el comercio exterior ha permitido el amplio fortalecimiento de la capacidad de importación otorgando opciones muy favorables a la realización de la producción. Esto, más el proceso inflacionario en que se ha envuelto la economía, ha repercutido en el logro de elevados niveles de ganancias para los capitalistas.

ante el empuje recibido por el sistema productivo; las tasas de crecimiento de la industria, por ejemplo, se superan progresivamente en el tiempo. En segunda instancia, el manejo propiamente monetario fue más que todo un resultado de las condiciones derivadas de la atenuación de los desajustes externos: como reflejo de la prioridad dada al sector externo se ajustaría el comportamiento en el campo monetario; la estabilidad cambiaria, en efecto, permitió una mejor programación en el aspecto monetario.

III. El "sector externo" y las fluctuaciones económicas: sus interrelaciones en el período 1950-1970

1. Los factores subyacentes

Tal como quedó señalado anteriormente⁽¹⁾, no debe perderse de vista que aislar —presentar como conjunto separado— lo que se denomina "sector externo" para buscar establecer sus efectos sobre la actividad productiva de la economía, puede conducir a una sobrevaluación del papel causal del sector externo y a una esquematización de las interrelaciones que se conforman entre este y el conjunto del aparato productivo.

Esto es así, en la medida que la identificación del impacto cualitativo y/o cuantitativo de las restricciones o ampliaciones del sector determinante previamente establecido —el externo— se efectúa mediante su sustracción del conjunto global al que naturalmente pertenece: la propia estructura productiva. Ello implica partir en dos subconjuntos⁽²⁾, aquello que en su funcionamiento real constituye un conjunto específico: **la economía de tipo dependiente**.

Así pues, esta clase de análisis, aunque explora ciertos flujos y determinaciones que se dan entre los sub-conjuntos, puede disminuir —y en cierto sentido ocultar— el poder explicativo del propio conjunto arriba mencionado en sus relaciones y condicionamientos de cambio internacionales, dentro del marco del sistema capitalista mundial; esta limitación es específica en los estudios sobre la "estructura económica" de un país o sus "tendencias de largo plazo"⁽³⁾.

1. Cfr. Capítulo I.

2. Subconjuntos divididos analíticamente así: uno, el que "explicaría"; otro, el que resultaría explicado. Con esto, pues, queremos dejar claras las limitaciones que encuentra el presente análisis.

3. Por ejemplo: los muy abundantes elaborados por CEPAL. Para Colombia: "Trends and Phases in the Colombian Economy and its foreign trade

El análisis estadístico que aquí se realiza sobre las fluctuaciones en el **corto plazo** encuentra también, en cierto sentido, sus márgenes limitantes en los aspectos señalados anteriormente, en cuanto se propone establecer una correlación entre los movimientos que se dan en el "sector externo" y el nivel de actividad productiva de corto plazo. Ello se efectúa a través de las determinaciones de los primeros sobre el segundo y en vista de las propias características de la economía.

Este análisis toma, pues, en cuenta una **manifestación** de ese modo de funcionamiento, mediante la diferenciación de uno de los causales primarios que se encuentran a la base de las fluctuaciones coyunturales de la economía; en otras palabras, se discernen los elementos determinantes principales que actúan y transmiten sus efectos sobre el nivel y ritmos de la producción y, en base a ello, se establecen los diversos períodos o fases características.

2. El marco de análisis

Así como quedó reseñado previamente, la propia modalidad de desarrollo que han acabado por adoptar la mayoría de los países latinoamericanos⁽⁴⁾, valida la importancia del "sector externo" en la expresión de sus efectos sobre el ritmo de crecimiento y acumulación de la economía; estos efectos, con fines de análisis estadístico, se pueden apreciar a través de su manifestación sobre las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)⁽⁵⁾.

La incidencia de las fluctuaciones del sector externo depende de su participación relativa dentro del conjunto de la economía y sus efectos multiplicativos, de la respuesta de factores internos (tanto de tipo real como monetario) y de la propia dinámica del sistema, es decir de su comportamiento estructural.

Muy someramente se podrían presentar algunos hechos que con-

and payments 1950-70" de C. Díaz Alejandro [8, passim]; también hay algo de ello en "Contribución al Estudio del Desempleo en Colombia" de CIE-U. Antioquia [4, passim].

4. Esto es, las características y condicionantes históricos del desarrollo de la estructura económica, a nivel de la configuración y la transformación de su aparato productivo interno y al influjo de las relaciones económicas internacionales; véase al respecto el riguroso ensayo de Mauro Marini [18].

5. Para este análisis se ha tomado el Producto Interno Bruto (PIB) y sus variaciones en el corto plazo como la categoría estadística representativa a nivel global de los movimientos y fluctuaciones económicas; saltan a la vista las limitaciones de esta escogencia.

firman la influencia del sector externo en los irregulares niveles de crecimiento, algunos de ellos ya señalados en el primer capítulo: 1. En la medida que se ha producido el desarrollo y la diversificación del sector industrial, se han elevado también en ciertas secciones productivas los requerimientos de bienes intermedios y de capital importados, condicionando el funcionamiento productivo industrial a las posibilidades de abastecimiento vía sector importador. Estos requerimientos, para el caso, se han sentido con intensidad en aquellas ramas "líderes" de la acumulación industrial, tales como las ubicadas en la producción de bienes intermedios para la última época [cfr. 20].

2. Las amplias fluctuaciones registradas en la tasa de crecimiento de las exportaciones han tornado inestable el fondo de divisas que satisface las necesidades de importación impuestas por la misma dinámica del funcionamiento del sistema económico; en otras palabras, no guarda correspondencia el monto disponible de divisas con las necesidades cuantitativas de su utilización⁽⁶⁾; a este hecho se une el efecto negativo de la relación de intercambio ante el desmejoramiento de los precios de exportación con respecto a los de importación⁽⁷⁾.

3. Esta declinación en el poder de compra de las exportaciones y sus efectos sobre el fondo de divisas han buscado contrarrestarse mediante la mayor afluencia de capitales y créditos externos, pero las salidas por cuenta de intereses, utilidades y amortizaciones se ha tornado en carga mayor y en aumento de giros contra dicho fondo. Así, señala Gunder Frank citando información de Cepal [11, p. 105], la salida de capital por los anteriores conceptos ha pasado a representar de un 18.4% del total de ingresos por exportaciones de América Latina en el período 1950-54, un 25% en 1955-59 y un 36.1% en 1965-66⁽⁸⁾.

6. De lo cual se infiere una constante presión de la demanda sobre una oferta de divisas más inelástica y cuyas restricciones intensificadas en fases críticas —por ejemplo, ante la caída de ingresos proporcionados por las exportaciones— desequilibran los ritmos productivos internos.

7. Para dar una ligera magnitud de cuantificación a dicho fenómeno, según cifras de CEPAL [5b], la pérdida de poder de compra de los países latinoamericanos desde mediados de la década del 50 (hasta 1966) había llegado a igualar el financiamiento neto externo de la región.

8. Porcentaje que, según el mismo Frank [11, p. 106], puede subir hasta el 50% en países como Brasil, Chile, Colombia y México, si se le suman las salidas por concepto de cuentas diversas de balanza de pagos, tales como transferencias, errores y omisiones en flujos de capital, etc. Sobre estos puntos se remite al lector al buen ensayo de Caputo-Pizarro [2]. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que estas cifras no dan cuenta de los efectos repro-

Las influencias cualitativas y cuantitativas del sector externo se manifiestan asimismo a través de sus condicionamientos sobre la inversión interna y sobre la acumulación de capital, ante el ritmo que impone a éstos la capacidad de importación [15, passim] [14]; esas influencias se manifiestan también en la liquidez crediticia proporcionable a las unidades productivas y en las propias posibilidades de expansión y diversificación de la base productiva⁽⁹⁾.

Cepal [5^a] ha investigado para el período 1948-59 la sincronización de las fluctuaciones en el corto plazo entre el sector externo y el producto para los países de América Latina; sin embargo, al tomar el poder de compra de las exportaciones⁽¹⁰⁾ como representativo, en principio, de las incidencias del sector externo, deja de lado los efectos de los créditos externos netos y de las inversiones extranjeras; es decir, no considera realmente el conjunto de cambio exterior existente en un momento dado para las economías que constituye su fondo de divisas para fines de importación (capacidad para importar).

Afirma así que "... la relación entre las variaciones de corto plazo del producto y el poder de compra de las exportaciones no es muy estrecha con respecto a la magnitud ni tampoco en lo que toca a la sincronización de las fluctuaciones" [5^a, p. 180]. Pero más aún, con su argumentación lo que hace es sacrificar la evidencia histórica del desarrollo de estas economías, no sólo en el plano estadístico sino en la interpretación de la realidad latinoamericana y sus condicionantes.

El marco específico que sirve de referencia al estudio, se puede caracterizar así: la economía colombiana en su desenvolvimiento económico ha seguido un determinado patrón de expansión condicionado por factores históricos (su inserción en las relaciones capitalistas internacionales) y configurado por las características y relaciones que se establecen entre los elementos integrantes de la estructura econó-

ductivos y de elevación de la acumulación de estos capitales externos al incorporarse al sistema productivo; que, en fin de cuentas, la extracción de plusvalía y su acumulación son esenciales a la "racionalidad" del capital. Debo agradecer a este respecto las observaciones formuladas por S. Kalmanovitz.

9. En cuanto estas posibilidades de ampliación y/o diversificación encuentran su freno en el fondo de divisas; otros limitantes obedecen al propio tipo de estructura industrial predominante. Véase para Colombia el estudio de Gabriel Misas [20, especialmente p. 125 y ss.].

10. El poder de compra de las exportaciones se define como el valor de las exportaciones en términos reales (deflactadas por los precios de importación); es decir, tomados en cuenta los movimientos en los términos de intercambio.

mica —los componentes de su aparato productivo— y entre ésta y las formaciones sociales dominantes [Cfr. 23]. La demanda está caracterizada por una dinámica al interior mismo de la estructura de la distribución de ingresos —la cual determina el patrón existente de consumo— y se condiciona mutuamente con la oferta, dando por resultado el patrón de desarrollo en el cual el dinamismo tecnológico impuesto desde el exterior se constituye en elemento de especial importancia para el avance del sistema en su conjunto. Al acceder a nuevos escalones de desarrollo tecnológico se modificarán también las condiciones de acumulación y las características de los procesos productivos, avances estos interrelacionados con las posibilidades ofrecidas por el mercado interior para la realización de la producción. Dentro de esta modalidad se inscribe el análisis coyuntural que pretende explicar las fluctuaciones del crecimiento de la economía alrededor de esa tendencia histórica.

Para llevar a cabo dicho análisis se supone una distribución dada del ingreso, una capacidad productiva determinada cuyas variaciones se refieren más a sus niveles de utilización que a sus pautas de ampliación, un sistema dado de tenencia de la tierra, un desarrollo tecnológico dado y realizado al exterior mismo de la economía; en fin, aquellos factores concomitantes a la propia estructura de la economía, factores que, como ha quedado aclarado, establecen los límites a los rangos de variación de la producción, el empleo, etc., y a su vez le imprimen rasgos específicos a dichas fluctuaciones de corto plazo.

Dentro de esta perspectiva, y a nivel general, las variables económicas por tener en cuenta son fundamentalmente: nivel de importaciones, nivel de exportaciones, nivel de reservas internacionales, oferta monetaria, créditos otorgados a los diferentes sectores, financiación externa, demanda de dinero y su composición, nivel de gasto público.

Lo anterior implica distinguir factores de oferta y de demanda. Entre los primeros se contarían, pues, el nivel de importaciones y la liquidez crediticia de los sectores productivos. Con relación a la oferta, además, es necesario distinguir entre la oferta que depende en alto grado de los medios de producción suministrados por el exterior y aquella con una relativa autonomía. Las fluctuaciones en la primera se originarían por restricciones en el fondo de divisas y sus efectos se dejarían sentir en incrementos en la capacidad ociosa, reducciones en los niveles de empleo y producción, acumulación de crecimiento en precios y, así, ciclos depresivos en la actividad económica. Estas presiones de tipo inflacionario estarían originadas propiamente entonces en una insuficiente disponibilidad de divisas: es decir, un exceso de demanda en relación a la capacidad de importación del país en un momento determinado.

Evidentemente, cuando el consumo, ya sea privado o productivo, se dirija hacia aquellos bienes con elevado componente importado y

simultáneamente se agudicen las restricciones en el fondo de divisas, ya sea por caídas en los precios del café o por contracción en el financiamiento externo, la economía se verá enfrentada a continuas y fuertes fluctuaciones en sus niveles de producción y precios. Ello ha sido elemento básico en las recurrentes crisis del sistema⁽¹¹⁾ y en sus fases de bonanza coyuntural al presentarse condiciones expansivas en el sector externo.

Existen también ciertas ramas productivas que se encuentran menos condicionadas a las variaciones en el sector externo. Los cambios y fluctuaciones en la utilización de la capacidad productiva de estas ramas estarían determinados por factores tales como la escasa disponibilidad de crédito, las restricciones en oferta monetaria, el bajo nivel de gasto público, etc.⁽¹²⁾. De esta forma, la producción de estas ramas puede atenuar las fluctuaciones derivadas del sector externo; tal es el caso, por ejemplo, de la construcción, la producción agrícola de tipo tradicional, algunos bienes de consumo básicos. Otros elementos, tales como las variaciones en inventarios, en situaciones de restricción y contando como factores de tipo especulativo, contribuirían por su lado a atenuar o profundizar las fluctuaciones del sector externo.

Estos planteamientos relieván la necesidad de efectuar una distinción entre los factores de tipo estructural y los de coyuntura, de manera de no confundir las fluctuaciones de estos con los problemas de aquellos. Al plantear, pues, que la oferta productiva es insuficiente y fluctuante en el corto plazo, por limitaciones en la capacidad de importación, sus variaciones coyunturales estarían ariginadas en problemas del sector externo. Las variaciones en los niveles de precios, de producción, tendrían en el sector externo su principal determinante. La siguiente parte explora para Colombia en el período 1950-70 la dependencia de las fluctuaciones del PIB con respecto a las correspondientes del sector externo en el corto plazo.

11. Véase la caracterización de las fases expansiva y depresiva en la actividad económica, su relación con la capacidad de importación y sus efectos sobre las condiciones de acumulación en *Consideraciones Metodológicas para el Estudio de la Economía Colombiana* [15, pp. 48-59].

12. A este nivel analítico de "variables" habría que considerar, sin embargo, que factores como éstos se encuentran muy ligados al comportamiento del sector externo: por ejemplo, las reservas internacionales y los préstamos al café (los cuales varían ante las condiciones externas en precios del grano) son componentes importantes de la base monetaria. Igualmente, la deuda externa y los ingresos fiscales por concepto de impuestos al sector externo pesan en el nivel de actividad del sector público.

3. El análisis por períodos

La interrelación por medio de una correlación estadística a lo largo de una serie de las fluctuaciones del sector externo (ya sea en exportaciones, importaciones o capacidad de importar) y las fluctuaciones del PIB, puede no resultar muy representativa en cuanto la dirección de las fluctuaciones no es la misma año a año en toda la serie y en cuanto se presentan diferencias en la amplitud de unas y otras, sesgando ambos factores el resultado obtenible en un coeficiente de correlación. Así pues, las interrelaciones deben efectuarse a partir de períodos característicos en lo referente a expansión o contracción, señalando los factores que se encuentran a la base de tales fases diferentes.

Los períodos de auge o restricción en el sector externo, incluidos el respectivo manejo de las políticas cambiaria y de comercio exterior y su respuesta en la actividad productiva interna, señalan la pauta para establecer cinco principales fases durante la serie 1950-70: 1950-54, como fase de expansión; 1955-58 como fase de contracción y crisis, y en la cual se adoptan algunas medidas de estabilización que repercuten en la recuperación durante la fase siguiente 1959-62, ante la progresiva liberación en importaciones. A dicha fase seguirá una de cortas fluctuaciones, altos crecimientos de precios y variable manejo cambiario que desemboca en la crisis del 66, sirviendo ésta de coyuntura "favorable" para un nuevo régimen cambiario y una nueva fase de estabilización y crecimiento, 1967-70⁽¹³⁾.

A partir de este último año, a la par con condiciones crecientes de acumulación sustentadas en una fase ascendente del producto industrial y apoyada en situaciones de bonanza de los mercados externos —descontando el quiebre particular de 1971— comenzarán a desbordarse de nuevo los síntomas inflacionarios que sacuden la economía desde entonces. Estos últimos años no han sido incluidos en el presente estudio.

a) La fase de bonanza 1950-54

La primera fase representa la continuación de una evidente tendencia de recuperación vigente desde los primeros años de la post-guerra, y para la cual contarían dos elementos básicos:

13. Esta caracterización por períodos también se encuentra con algunas diferencias en: Sheahan [24] para lo referente a situaciones provocadas por limitaciones en la inversión; Díaz-Alejandro [8], quien divide dos períodos básicos, el primero de ellos prolongado hasta 1956; CEPAL [5c] en su estudio sobre la política económica de Colombia y, CIE-U. de Antioquia [4, pp. 90-112], en relación específica con el proceso de industrialización.

a) una abundante demanda mundial de café con relación a una menor oferta de exportaciones del grano, que conduciría a un vertiginoso crecimiento en su precio internacional⁽¹⁴⁾ y consecuentemente en los ingresos de divisas por dicho concepto [1, pp. 177-178].

b) La acumulación de divisas, durante los años de guerra, utilizables posteriormente para la importación con destino al fortalecimiento de la base industrial y especialmente para su ampliación en cuanto intensificación del proceso de sustitución de importaciones; en este período inmediato, el ensanchamiento en el fondo de divisas también estaría coadyuvado por el incremento en capital extranjero por medio de sus inversiones [4, pp. 90-93].

Los hechos anteriores, se pueden cuantificar así:

INDICES PERIODO EXPANSION (1947=100)

	(I) Precios Exter- nos Café	(II) V/r. Expor- taciones - Café -	(III) V/r. Impor- taciones
			Mercancías
1948	110	123	100
1950	187	156	121
1952	205	193	176
1954	260	280	285

Fuente: (I) y (II) en base a Mario Arrubla [1], Cuadro 12, de datos de Federacafé; (III) Índice 1948=100, Anuario Comercio Exterior 1965, DANE, p. 2.

Ello, pues, se manifestaría en los diversos niveles de la actividad económica: en primer lugar, y como quedó mencionado, en amplias posibilidades para la industria, la cual experimentaría un crecimiento promedio anual de 7.2% en su valor agregado bruto para el período 1951-54, aún no igualado en las fases siguientes de la serie. Esta etapa dentro del proceso industrial estaría enmarcada no sólo por la mayor producción en las industrias ya existentes sino, y especialmente, por el impulso a nuevas industrias que permitirían el ensan-

14. Alcanzando su cresta en marzo del 54 con un precio de 91.40 centavos de dólar la libra para el café colombiano. La restricción en oferta se "ayudaría" por las pérdidas en la cosecha brasilera, entre 80% y 90%, ante las heladas registradas en julio del 53. Cfr. Federación Nacional de Cafeteros *Boletín de Información Estadística sobre Café*, N° 43, Bogotá, 1969 pp. 20-21.

che del aparato productivo industrial. Así, afirma Poveda Ramos [citado en 4, pp 93-94]: "... fue entonces cuando se iniciaron en el país rubros tan importantes como es el de cartón, y el de los álcalis sódicos, que fueron las primeras bases de las industrias de papel y química básica... además, la creación de nuevas empresas y la construcción de nuevas fábricas permitieron avances importantes en líneas como las manufactureras de artículos plásticos, el rayón y numerosas manufacturas metálicas livianas" (16). Con este proceso, que adquiere la forma de sustitución de importaciones, se conformará a su vez una de las manifestaciones angulares del contradictorio tipo de desarrollo industrial bajo condiciones de dependencia (16). Las importaciones de bienes de capital para la industria, que junto con las de materias primas ya representaban entonces más de un 60% del total de importaciones, crecieron en casi 25% anual (promedio) en la primera fase aquí analizada.

En segundo lugar, la propia actividad fiscal se expandiría rápidamente al influjo de la financiación proveniente de ingresos del comercio exterior; así entonces, el incremento de las exportaciones cafeteras obró también como elemento expansivo de los ingresos estatales. La inversión del gobierno en términos reales creció a un promedio anual de 21.6% para 1951-54, casi el doble de la tasa de crecimiento anual registrada en los veinte años. Tal como se señala en el Plan de Desarrollo de 1960 [7, p. 412 y ss], en el corto plazo es manifiesta la vulnerabilidad del estado a las variaciones en el sector externo ante la propia inflexibilidad en la estructura tributaria y su alta dependencia de los ingresos que aquél le provee. Ante un determinado nivel de gastos de consumo e inversión públicos, una reducción en

15. En qué forma operó esta ampliación industrial? Misas lo especifica así [20, pp. 129-30]: "Las firmas que se fundaron antes de 1950 y lograron altos grados de concentración aprovecharon su poder oligopólico para diversificar actividades y convertirse en centro de grupos industriales. La misma tendencia se observa en la década de los cincuenta especialmente entre las extranjeras; las firmas surgidas a partir de 1960, en su casi totalidad dedicadas a la producción de bienes intermedios, se caracterizan por haber surgido como firmas grandes y ser resultado de combinación de capitales de grandes firmas nacionales y extranjeras muchas de ellas ya operando en el país".

16. "...Pero la nueva producción así surgida va a aumentar las necesidades de bienes de capital extranjero que padece el conjunto de la economía y va a ser afectada por las mismas dificultades de importación que pretendía remediar" [1], p. 157. Por otra parte, la tecnología incorporada será "producida" en el exterior. A través de uno y otro aspecto: proporcionando la tecnología y suministrando divisas, se articulará la inversión extranjera a la economía y se establecerán las relaciones orgánicas de alianza entre clases.

precios del café, al reducir los ingresos fiscales, llevarían a que, *ceteris paribus*, se debiera operar con déficit; alternatively, se acudiría a las planchas de impresión del banco emisor, con el manido sistema de "monetización" del déficit. Así entonces, la política fiscal tuvo su oportunidad de ampliación durante la fase de bonanza prolongada hasta el 54; posteriormente, y con el inicio de la fase descendente, se haría "...ostensible el hecho de que la política cambiaria internacional y la de gastos públicos habrían resultado excesivamente desordenadas, creando profundas causas de desequilibrio en el régimen monetario interno y en balanza de pagos" [7, p. 411].

A nivel global, la economía seguiría con cierto rezago anual las fluctuaciones del sector externo, de tal manera que los crecimientos en importaciones y exportaciones del año 51 (20.3% y 16.4% respectivamente) se reflejarían en el crecimiento de 6.3% en el PIB de 1952 y coadyuvarían al sostenimiento de sus altos niveles en 1953. Igualmente, el incremento de 32.4% en importaciones en este año incidiría en el alto crecimiento del producto en 1954. En su conjunto, la economía alcanzaría un crecimiento promedio de 5.6%, al cual contribuiría mayormente la rápida expansión del producto industrial ante el auge del comercio exterior, anteriormente analizado. En contraposición, sería muy lenta la tasa de aumento en el valor agregado generado por el sector agropecuario en vista de la violenta confrontación política y la destrucción y abandono de cosechas [13, pp. 13-17 y p. 54 y ss] [4, p. 38].

La excesiva demanda por importaciones de 1952 obligaría a controlarlas, por lo cual se observa una contracción en las mismas para dicho año; dicho control se soltaría luego, hasta darse una amplia liberación en la primera mitad del 54 y se haría de nuevo intenso en las postrimerías del año ante los problemas de balanza de pagos.

La política con referencia al sector externo se dirigiría a consolidar la posición y desarrollo de la industria-de su burguesía; ello se expresa en la reforma arancelaria de 1951 con su adecuación en los niveles proteccionistas mediante el establecimiento de gravámenes advalorem y la clasificación de las mercancías de importación de acuerdo a su grado de "utilidad" de tal forma que, como afirma Sheahan [24, Sección I], los inversionistas contaban con mercados altamente protegidos (casi cautivos) para sus productos y, además, disponían de fácil acceso a las requeridas importaciones de medios de producción.

Las condiciones y características de esta fase generarían las propias causales de la recesión registrada en la siguiente y a partir de la cual, en general, no se alcanzarían los altos niveles conjuntos de crecimiento experimentados en esta primera.

INDICADORES PRIMERA FASE: VARIACION
PORCENTUAL

	(I) Importaciones	(II) Exportaciones	(III) PIB	(IV) V/r. Agregado Bruto Industria	(V) Inversión Bruta Fija	(VI) Inversión Gobierno
1951	20.3	16.4	3.1	3.1	— 0.7	38.6
1952	—0.4	3.2	6.3	7.1	7.7	—6.1
1953	32.4	27.3	6.1	9.1	35.3	30.5
1954	17.2	7.2	6.9	9.3	16.4	23.3
Promedio Anual	17.4	13.5	5.6	7.2	14.6	21.6

Fuente: (I) y (II) datos de Balanza de Pagos, Informe del Gerente Banco de la República, II parte, 1956; (III) a (IV) según datos de Cuentas Nacionales, Banco de la República. Valores en términos reales.

b) **Contracción, crisis y medidas de estabilización: Fase 1955-58**

Los aumentos en precios externos del café y especialmente los muy elevados de la fase anterior se tradujeron en incentivos para el incremento en la producción cafetera interna. Estos precios sin embargo no se mantendrían para esta fase, ni la demanda internacional seguiría creciendo rápidamente [1, p. 189]; así pues, cuando la oferta se hiciera efectiva con años de rezago, las condiciones de mercado serían desfavorables, a lo cual se sumaría en ese momento el exceso de producción que presionaría aún más hacia la baja el precio mundial del grano. Así entonces, el sector externo, ahora en el ciclo contrario, contaría como factor restrictivo con sus efectos sobre la actividad económica. Los precios del café cayeron en más del 9% en promedio durante los años de este período, con excepción del 56, año en el cual condiciones particulares en el mercado⁽¹⁷⁾ permitieron una mejora en los mismos. Esta tendencia decreciente en precios del café sería la característica que persistiría desde 1955 y hasta 1967; con dos excepciones: los años 1956 y 1964.

17. Las amenazas por la huelga de estibadores y las lluvias registradas en zonas cafeteras de Brasil que hacían prever una escasez de corto plazo. Cfr. *Boletín de Información Estadística sobre el Café*, op. cit. p. 20.

Los menores ingresos por exportación se manifiestan en la reducción en la capacidad de importación; las importaciones para la industria logran mantener algún crecimiento para la primera mitad de esta fase, permitiendo aún el sostenimiento de un relativamente alto crecimiento en el valor agregado industrial para esos dos años. Este nivel de importaciones es mantenido sin embargo mediante el uso intenso de divisas de la fase anterior y mediante la acumulación de deudas comerciales de corto plazo que conducirán al punto crítico de 1957⁽¹⁸⁾.

Las condiciones de principios del 57 son descritas por Díaz Alejandro [8, p. 15] como de "...caos y bancarrota. Las malas nuevas incluían crecientes atrasos de pagos, salidas de capital, restricciones acentuadas en importaciones, uso creciente de crédito bancario para financiar déficits públicos, política crediticia expansiva, presiones inflacionarias crecientes, aumento del valor del dólar negro, estancamiento en el producto real..."⁽¹⁹⁾. Estos hechos además se encontraban enmarcados por la particular coyuntura política y la tensión social producto del cambio formal de poder —de un militar presidente a cinco presidentes militares— tejido por los intereses de la burguesía.

Las medidas restrictivas habían comenzado a operar desde 1955 con la división de las mercancías de importación en cinco grupos que iban desde las materias primas esenciales para la industria, grupo preferencial, hasta los artículos de consumo; cada uno de dichos grupos con impuestos de timbre —financiadores de la actividad estatal— que variaban entre 3% y 100%. La nueva política de estabilización propuesta y ejecutada comprendería el establecimiento de un mercado de certificados y uno libre, el aumento en la tasa de cambio del peso por el dólar y el incremento en los controles a las importaciones mediante los aumentos en los porcentajes de las licencias previas y la congelación de los depósitos de importación [7, Sección I. F.]. (Véase Capítulo anterior).

Podemos diferenciar los efectos multiplicativos restrictivos del ciclo depresivo en el sector externo sobre el aparato productivo: en primer lugar, un muy reducido incremento en el producto interno bruto, con sus niveles más bajos de 2.2% y 2.5% en los años 1957 y

18. Según cifras de CEPAL [5c, p. 213n]: "En 1957, la deuda atrasada había llegado a 497 millones de dólares; las reservas de oro y divisas del Banco de la República habían bajado de 269 millones de dólares en 1954 a 144 millones de dólares en 1956", lo cual representaba una disminución cercana al 50% en el breve lapso de dos años.

19. Traducción de LBF, con ligeras modificaciones.

1958 respectivamente y una tasa promedio de 3.2% para esta fase, más de un tercio por debajo de la correspondiente de la fase anterior. De nuevo, pues, la economía fluctúa al ritmo que le impone la contracción en el fondo de divisas; ello también se refleja en la disminución en el crecimiento de la industria y en la contracción en inversión gubernamental.

El segundo efecto visible tiene que ver con la vertical caída en la inversión industrial: el índice de inversión en maquinaria y equipo, que de 160.8 en 1953 había aumentado hasta 186.5 en 1955, cae hasta 113.9 en 1957 y aún en 1959 seguirá su marcha descendente hasta 86.3: apenas algo más del 50% del respectivo de 1953 [4, Cuadro IV-6]. En efecto, la inversión bruta fija que para 1955 era de \$ 4.936 millones (precios del 58), para 1958 sólo llegaba a \$ 3.339 millones.

El tercer efecto fue el alto crecimiento en precios, consecuencia de las restricciones cambiarias y de los factores internos que a ellas se les sumaron: los precios crecieron en 24.3% para 1957 y 17.3% para 1958. Así entonces, el proceso inflacionario se intensificó a partir de los desequilibrios cambiarios y de comercio exterior⁽²⁰⁾.

INDICADORES SEGUNDA FASE: VARIACION
PORCENTUAL

	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)
	Importaciones	Precios Café	Nivel de Precios	PIB	Inversión Bruta Fija V/.	Agre- gado Bruto Indust.
1955	1.6	-19.5	0.8	3.9	5.7	6.7
1956	-3.8	14.9	8.4	4.1	5.1	7.3
1957	-20.7	-13.6	24.3	2.2	-25.0	4.6
1958	-14.2	-18.1	17.3	2.5	-4.9	4.4
Promedio Anual	-9.3	-9.1	12.7	3.2	-4.8	5.8

Fuente: (I) datos de Balanza de Pagos, Informe del Gerente Banco de la República, II Parte, 1960; (II) y (III) Informe Gerente, Segunda Parte, 1968 y 1969; (IV) a (VI) Cuentas Nacionales, Banco de la República, términos reales.

20. En este contexto, la inflación se desencadenaría "como resultado de un desequilibrio... entre la acumulación de capital y la capacidad para im-

En suma, estas características parecen corresponder con las que dentro del ciclo de la actividad económica se presentan en su parte baja de acumulación de capital, tal como se establecen en Kalmanovitz González [15, p. 54 y ss]: la acumulación de capital debe reducir su nivel al ritmo impuesto por la capacidad de importación.

c) La Fase de recuperación 1959-62

A la política de estabilización de los dos últimos años de la fase anterior, en la cual se cancelarían o refinanciarían las deudas atrasadas [8, p. 19] siguió a partir de 1959 un aflojamiento en los controles y restricciones a las importaciones que le permitieron al sistema productivo retomar niveles superiores de crecimiento así como a la inversión [24, Sección I]. El PIB triplicó su tasa de crecimiento de 1958 a 1959, mientras la industria casi dobla la suya para los mismos períodos; el incremento en inversión industrial fue sustancial como lo indica el crecimiento de más de 66% en las importaciones de bienes de capital para la industria, entre 1959 y 1960; las importaciones totales, a su vez, se incrementaron en un alto 24% en el año 1960.

El proceso de liberación de importaciones estuvo fundamentado en la expedición de un nuevo régimen cambiario (Ley 1 de 1959), que en suma establecía las condiciones de exportación e importación y regulaba el mercado de cambios, y en la expedición de un nuevo arancel en mayo del 59 en el cual se incrementaban los gravámenes nominales ad-valorem para la importación de bienes de consumo.

No puede decirse que los mayores niveles de importación hayan estado financiados por una ampliación en el fondo de divisas debida a mayores ingresos de exportación: Las exportaciones continuaron disminuyendo y en ningún año de esta fase alcanzaron el nivel más bajo de alguno de los años de la fase anterior; los precios del café igualmente siguieron su camino descendente aunque a tasas menores de decrecimiento.

Así pues, la sustentación de la mayor amplitud en el fondo de divisas se encuentra para este período inmediato en el aumento de ingresos provenientes de capitales y créditos externos; dichos ingresos estarían alimentados además por los nuevos programas de la Alianza para el Progreso, de los cuales el país será un "afortunado" receptor. Ya para 1961, se incrementaría considerablemente el endeudamiento

portar que tiende a encarecer las importaciones de bienes intermedios, de reposición y de ampliación del capital fijo de la industria y (en menor medida) de la agricultura" [15, p. 59].

externo para poder respaldar los giros no cubiertos por los descendentes ingresos ⁽²¹⁾.

El desequilibrio entre la demanda por importaciones y los ingresos de divisas proporcionados por exportaciones y créditos externos, manifestado en presiones sobre balanza de pagos, obligó a revertir la liberación de importaciones [8, pp. 23-24]; a ello seguiría una devaluación discutida durante meses y realizada por fin en noviembre que contribuiría a empeorar la situación y ayudaría a confluír en la acumulación del proceso inflacionario que, con fluctuaciones, sería característica central de la fase siguiente.

En suma, este período en su primera parte marca la continuidad del programa de relativa estabilización cambiaria y financiera iniciado desde mediados del 57 y complementado con el proceso de liberación de importaciones a partir del 59; los anteriores factores junto con la abundante financiación externa fundamentarían una corta fase de recuperación en la economía con considerable desaceleración en la tasa de crecimiento de los precios. Las adversas condiciones en el mercado internacional del café y lo transitorio que resultaba la ampliación en la capacidad de importación mediante los flujos de capi-

INDICADORES FASE 1959-62: VARIACION
PORCENTUAL

	(I) Importaciones	(II) Exportaciones	(III) PIB	(IV) V/r. Agregado Bruto Industria	(V) Inversión Bruta Fija	(VI) Nivel de Precios
1959	3.6	— 0.8	7.2	8.3	7.5	9.6
1960	23.8	— 3.3	4.3	6.2	17.8	4.2
1961	5.7	— 1.9	5.1	6.0	8.5	6.6
1962	— 2.2	0.5	5.4	6.9	0.4	2.6
Promedio	7.7	— 1.4	5.5	6.9	8.6	5.8

Fuente: (I) y (II) de bienes y servicios, datos Balanza de Pagos e Informe Gerente, Banco República, II Parte 1968-69; (III) a (V) Cuentas Nacionales, Banco República; (VI) Informe Gerente op. cit.

21. Los desequilibrios que empezaban a presionar la actividad económica obligaron a usos de línea de crédito por US\$ 105 millones: US\$ 65 millones por stand-by y US\$ 40 millones por líneas de crédito de bancos americanos. Cfr. Informe Gerente, Banco de la República. Julio 60. Dic. 61, p. 69.

tal arriba mencionados se combinarían como condiciones generadoras de los hechos básicos de la subsiguiente fase: agudo proceso inflacionario y cortas fluctuaciones en la actividad productiva sin ninguna clara tendencia ascendente.

Aquí de nuevo, y como se ha observado en las fases anteriores, el producto global y el correspondiente de la industria seguirían su crecimiento —mayor o menor— de acuerdo al ritmo que le impusiera el sector externo; tal como se anota en CEPAL [5c, p. 210], después de 1950 "... el proceso de desarrollo se tornó en extremo fluctuante y sus movimientos generalmente siguieron a veces con algún retraso, los vaivenes del comercio exterior. De esto deriva una suerte de contradicción entre la dinámica del sistema productivo nacional y el comportamiento del sector externo, ya que la primera se vio entabada periódicamente por los vaivenes del segundo". Cabría agregar que, más que una "suerte de contradicción", este hecho es una manifestación del propio tipo de expansión de un país dependiente, de por sí contradictoria.

d) La fase 1963-66: Fluctuaciones e Inflación

La nueva fase revelaría aún más intensamente el importante papel del sector externo en la determinación de las fluctuaciones económicas de corto plazo y el variado y variable manejo cambiario que trataría de acomodar sus experimentos a las condiciones del sector; además, no sólo en esta fase sino durante toda la serie se observaría que, dentro de las políticas estatales favoritas, aquella que se relaciona con la restricción-liberación en importaciones ha ocupado un lugar prominente.

En efecto, en la segunda mitad del 62 se decretó el traslado de la casi totalidad de mercancías importables a la lista de licencia previa y luego, en las postrimerías del año y durante un tiempo, a la lista de prohibida importación mientras se discutía la modificación en el régimen cambiario y la elevación en el precio de la divisa. Los primeros meses, sin embargo, habían visto la concesión de apreciables registros de importación que, con los menores ingresos corrientes, llevaron a un déficit de 100 millones de dólares financiado con créditos de corto y mediano plazo y mediante el uso de reservas ⁽²²⁾.

La nueva fase abrió, pues, con restricciones en importaciones y desajustes cambiarios y monetarios unidos a elevadas presiones inflacionarias que transmitirían de inmediato sus efectos al aparato pro-

22. Cfr. Informe del Gerente a la Junta Directiva, Banco de la República, Bogotá, 1962 p. 54. Las entradas brutas por concepto de financiamiento sumaron 113.5 millones de dólares, incluidos préstamos compensatorios; cfr. ibid., p. 65.

ductivo: la industria disminuyó su tasa de crecimiento a 4.7% para 1963, al paso que la inversión bruta interna se reducía en 8% y en conjunto el PIB se expandía a un reducido 3.3%. Dos factores más entrarían con importancia en el proceso desequilibrador: de un lado, la intensificación de las restricciones en producción agrícola [24, Sección IV] y de otro los persistentes déficits fiscales financiados con moneda de alto poder: la emitida por el banco central.

A esta contracción la sucedería en el año siguiente una aparente recuperación ante la mayor disponibilidad de ingresos externos, debida ésta a la mejora en precios del café: 23.4% después de un ininterrumpido decrecimiento desde 1957, permitiendo un alto incremento en exportaciones e importaciones de 26.9% y 24.8% respectivamente. Esta muy corta bonanza coyuntural de nuevo expande sus efectos sobre la economía pero se quiebra en 1965, de tal modo que ahora "la cadena de hechos se desenvuelve en dirección contraria" [5c, p. 218], con una simetría paralela: menores precios de café, reducción en importaciones y exportaciones, caída en las tasas de crecimiento del producto industrial y del total de la economía, decrecimiento en la inversión bruta interna (23).

Este cuadro de factores se complementaría con un nuevo régimen cambiario en el cual se establecieron mercados diferenciales (en cuanto a precio de la divisa) preferencial e intermedio, que en la práctica significarían una nueva devaluación, esta vez denominada como "revaluadora". La fórmula cambiaria así acordada permitiría —otra vez más— el comienzo de una progresiva liberación en importaciones que llegó a su máximo en agosto del 66, creando las condiciones para la reactivación del aparato productivo.

Este continuo "tira y afloje", como descriptivamente podría caracterizarse la política estatal con respecto al sector importador en todos estos años, indudablemente llevaría a que los importadores buscaran acumular inventarios, ya con fines productivos o con fines especulativos, caso éste que los mismos voceros oficiales reconocen pero sin explorar sus causas: "... no debe desconocerse que algunos la usaron (la libertad de importaciones L. B. F.) con criterio especulativo mediante excesiva acumulación de inventarios con la consecuente presión sobre los pagos internacionales" (24). Sea como fuere, las im-

23. Como parcialmente queda indicado por la disminución en más de 10% de las importaciones de bienes de capital en este año, después del fuerte incremento del año anterior.

24. *Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva*, Banco de la República. Bogotá, 1966 p. 43.

portaciones de mercancías sumaron este año (1966) la muy elevada suma de 674 millones de dólares, monto incluso superior al registrado en los años de bonanza de la primera fase e inferior sólo al que luego se daría en 1969.

En noviembre del 66 cesaría completamente esta liberación y a las agudas presiones inflacionarias se le sumarían las deudas externas vencidas (en especial las importantes de la Federación de Cafeteros), la continua caída en los precios del café y la imposibilidad de vender toda la cuota asignada a Colombia, así como la negativa posición de las reservas internacionales; en fin, factores todos ellos que unidos al gran crecimiento en importaciones, coadyuvado por las expectativas de los importadores ante las restricciones del año anterior, impedirían cualquier mejora en los recursos de cambio exterior, casi agotados (25).

Nótese que dentro de la propia lógica de funcionamiento del sistema este nuevo y estricto (en principio) control en importaciones daría la razón a los importadores de importar por encima de sus necesidades inmediatas, a pesar de que en las notas editoriales de la Revista del Banco de la República de marzo del 66 (7 meses atrás) se afirmaba: "A partir de la reforma cambiaria adoptada en septiembre del año anterior se ha venido eliminando el control administrativo so-

INDICADORES FASE 1963-66: VARIACION PORCENTUAL

	(I) Importaciones total	(II) Importaciones Bie- nes capital	(III) Precios Externos Café	(IV) Nivel de Precios	(V) PIB	(VI) V/r. Ágre- gado Bruto Industria
1963	0.2	—22.6	— 3.0	26.3	3.3	4.7
1964	24.8	31.6	23.4	17.5	6.2	5.9
1965	—20.3	—10.3	— 0.6	8.3	3.6	4.7
1966	32.8	6.6	— 2.2	17.4	5.4	6.6
Promedio	9.4	1.3	4.4	17.4	4.6	5.5

Fuente: (I) De bs. y ss, datos balanza pagos, (II) para la industria y (III) y (IV) de: Informe Anual del Gerente, Banco de la República II Parte 1968-69; (V) y (VI) Cuentas Nacionales, Banco República.

25. Cfr. Abdón Espinosa, *Memoria de Hacienda 1966-1970* [10], pp. 7-12. Consúltense allí las medidas inmediatas tomadas y su descripción del "confrontamiento" con el F. M. I.

bre más del 50% del valor de las importaciones... El sector importador, que en Colombia generalmente actúa bajo la inminencia de futuras prohibiciones y trata por eso muchas veces de redoblar sus pedidos, **debe tener la seguridad de que la actual política de liberación se mantendrá de manera inquebrantable**" (26).

El crecimiento obtenido en el 66, con todo y crisis cambiaria, sería el que contribuiría a elevar el promedio de esta fluctuante fase —aún reducido sin embargo— como se observa en el anterior cuadro.

Si resta por añadir algo, es la experimentación cambiaria efectuada y la combinación de medidas que, a la postre, no prolongarían ninguno de sus efectos. La última, después de la fallida liberación, sería la puesta en marcha de apresurados controles —en noviembre del 66— que se refinarían en el primer trimestre del 67 bajo la fuerza del Decreto-Ley 444 o Estatuto de Cambios Internacionales y Comercio Exterior; dicho elemento se encontraría como prioritario y central para los nuevos programas de estabilización y como marco de referencia para la recuperación en la economía y la atenuación de los crecimientos en precios.

e) La última Fase 1967-70

Esta fase empezó con altas restricciones en importaciones y un primer programa de reconstrucción de divisas mediante el control a los mercados cambiarios y el establecimiento de prioridades en los giros contra el fondo de divisas. En el manejo de la tasa de cambio, se acordó la devaluación sucesiva y en pequeña proporción, buscando evitar las expectativas desestabilizadoras ante devaluaciones bruscas. Además debe notarse que en principio existiría restricción en la utilización de créditos externos, que en tan buenas proporciones habían contribuido a alimentar programas cambiarios previos; dichas compuertas del financiamiento externo se abrieron sin embargo desde el año siguiente y, desde entonces, han constituido un elemento decisivo en la programación y ejecución de la política gubernamental de corto plazo.

Las restricciones establecidas en el 67 contraerían la tasa de crecimiento del producto industrial a los más bajos niveles de lo corrido de la serie cronológica analizada. En contraposición, se reforzaría la actividad del sector público aumentando el grado de importancia de la inversión gubernamental en el conjunto de la actividad económica. Esta nueva política, aunque más coordinada en sus diferentes niveles

26. Notas Editoriales incluídas en el *Informe Anual del Gerente*, Banco de la República, 1966; op. cit., p. 159. Sobre este punto, sobran más comentarios (El subrayado es mío).

INDICADORES, VARIACION PORCENTUAL: PROMEDIO ANUAL POR FASES

Fases	(I) Impor- tacio- nes	(II) Expor- tacio- nes	(III) Capaci- dad de Importar	(IV) PIB	(V) VAB Indus- tria	(VI) VAB Agrope- cuario	(VIII) Inver- sión Bruta Fija
1951-54	17.4	13.5	18.8	5.6	7.2	2.7	14.6
1955-58	-9.3	-2.7	-9.0	3.2	5.8	3.7	-4.8
1959-62	7.7	-1.4	4.6	5.5	6.9	3.1	8.6
1963-66	9.4	4.2	15.2	4.6	5.5	2.4	1.7
1967-70	7.7	10.2	6.9**	5.9	6.3	4.8	9.3
Promedio serie	6.6	4.8	7.3	5.0	6.3	3.3	5.9

Fases	(VIII) Inversión Gobierno	(IX) Nivel de Precios	(X) Precios Exter- nos café	(XI) Oferta Mone- taria	(XII) Importaciones indus- Mat. Pri- mas Bienes Capital
1951-54	21.6	4.9	11.5	17.7	9.3* 23.5*
1955-58	2.9	12.7	-9.1	16.0	1.8 -10.1
1959-62	5.1	5.8	-5.9	16.9	-3.5 20.1
1963-66	8.6	17.4	4.4	15.7	17.6 1.3
1967-70	18.4	6.9	5.4	18.4	-0.6** 6.5**
Promedio serie	11.3	9.5	1.3	16.9	5.0 7.5

VAB = Valor Agregado Bruto; *período 1952-54; **período 1967-69.

Fuente: (I) y (II) de Bienes y Servicios, Balanza de Pagos, Informe Gerente, Banco República, varios años. (III) Tal como aparece deducida en Bole-
tín Mensual DANE, N° 244, 1971, p. 17; (IV) a (VIII) Cuentas Naciona-
les, Banco República; en términos reales. (IX) a (XII) Informe Gerente,
Banco República II Parte, 1968 y 1969.

de intervención, aún estaría dirigida en gran medida a las manifesta-
ciones coyunturales del funcionamiento de corto plazo de la econo-
mía: para la corrección de los desequilibrios en balanza de pagos, se

presta en principio más importancia a la financiación compensatoria que a la estructura productiva que se encuentra detrás de aquella ⁽²⁷⁾.

A partir del 68 progresivamente disminuirían los controles sobre las importaciones y comenzaría un ciclo ascendente en precios del café que, al lado de incrementos en exportaciones menores y del elevado uso de créditos externos-ampliaría la capacidad de importación y dinamizaría la actividad económica: en 1970 el producto industrial creció a una tasa de 8.3%, igual a 1959 y apenas por debajo de la obtenida en el ciclo de auge en precios del café; un comportamiento similar se observa en el PIB y en la inversión interna. Ello, enmarcado por un crecimiento en los precios de menos de 7% para el promedio de esta fase.

INDICADORES FASE 1967-70: VARIACION PORCENTUAL

	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)
	Capaci- dad Im- portar	Precios Externos Café	Exporta- ciones	PIB	Inversión V r. Agre- sion Go- gado Bruto bierno Industria	
1967	-14.9	-11.6	7.4	4.2	32.2	3.6
1968	21.4	1.6	10.7	6.1	14.1	6.2
1969	14.1	5.5	10.4	6.5	11.9	7.3
1970	*	26.1	12.3**	6.7	15.2	8.3
Promedio	6.9	5.4	10.2	5.9	18.4	6.3

* No disponible. ** Estimado.

Fuente: (I) Boletín DANE, N° 244, Cuadro II; (II) Informe Gerente, Banco República 1968 y 1969 y Revista enero 71; (III) Según balanza de pagos, ibíd.; (IV) a (VI) Cuentas Nacionales, Banco República; en términos reales.

IV. Notas finales: Recapitulación

El sector externo, a través de las importaciones y de la capacidad de importación —en cuya base se encuentran las divisas suminis-

27. Además, los desequilibrios en balanza de pagos y la concepción de esta misma apenas son reflejos normativos de las relaciones del aparato económico con el exterior; allí es donde reside el verdadero desequilibrio estructural, una de cuyas manifestaciones es aquel déficit "crónico" en balanza.

tradas por el sector exportador— ha obrado como factor fundamental en la determinación de las fluctuaciones del producto en el corto plazo.

En períodos de fuerte restricción en importaciones o caída en las exportaciones se restringe la tasa de crecimiento del producto (v. gr.: 1957, 1965, 1967); en años de liberación en importaciones o fortalecimiento en el crecimiento del sector externo, la economía reasume un mayor nivel de actividad logrando re-expandir su tasa de crecimiento (v. gr.: 1953, 1959, 1966).

En la industria se manifiesta más intensamente este tipo de determinación en cuanto el mantenimiento o aumento de sus niveles de producción se encuentra condicionado por el abastecimiento de materias primas y productos intermedios suministrados por el sector importador. Además, propiamente puede afirmarse que la inversión dirigida a la ampliación o diversificación de la actividad productiva está supeditada a la posibilidad de participar de la utilización del fondo de divisas. Tal como correctamente lo afirma María da Conceicao Tavares para el caso de los países latinoamericanos, "el sector externo no ha dejado de desempeñar un papel destacado en nuestros países; sólo hubo una modificación significativa de sus funciones... su contribución pasó a ser decisiva en la diversificación de la estructura productiva mediante las importaciones de equipo y materias intermedias" [26, p. 154].

Igualmente, y para el caso específico de Colombia, Sheahan [24], en su estudio sobre los factores determinantes de la inversión, analiza las razones por las cuales las importaciones constituyen el factor determinante de su crecimiento, en la medida en que la modificación en la composición de la estructura industrial de productos simples en favor de maquinaria compleja "...está obstaculizada a cada paso por las restricciones en la importación de equipos que serían necesarios para dicha nueva producción" [24, p. 11]. El propio Sheahan sin embargo, y como se anotó en un capítulo previo, no puede desenvolver su análisis en términos de los movimientos fluctuantes del corto plazo, al desechar en su trabajo la importancia de las fuertes variaciones en las divisas provenientes de exportaciones del café como determinantes primarias del comportamiento observable en el fondo de divisas [24, especialmente p. 15 y ss.].

Así pues, el sector exportador a través de las divisas que proporciona se convierte, según la gráfica expresión de Mamalakis [17], en un "cuasi-sector de bienes de capital": la inversión encuentra sus barreras o impulsos en la capacidad de importación. En la fase actual del proceso de industrialización según el patrón de sustitución de importaciones, los requerimientos de importación aumentan en cuanto las industrias productoras de bienes intermedios y de capital nece-

sitan importar una mayor proporción de su capital fijo y de sus materias primas, adquiriendo mayor peso el componente importado dentro del proceso productivo.

A esta altura del análisis es conveniente relieves que en el tipo de interrelaciones bajo el cual se han efectuado el análisis y discernido las correspondientes fases, se ha hecho abstracción de componentes propios de la dinámica interna que, dadas las peculiaridades específicas de la economía, han prestado su contribución en el proceso de expansión del sistema; aún más, esos componentes pueden haber contribuido a atenuar las fluctuaciones derivadas del sector externo. Esto es así en cuanto, dentro de las complejas interrelaciones que se establecen en la estructura económica, las restricciones del sector externo son relativas y mantienen relaciones de interdependencia con la específica configuración del aparato productivo interno: no es un proceso que marche en una sola dirección.

En suma, aunque en un primer momento del análisis es válida la abstracción que se efectúa y consecuentemente la alta ponderación que se otorga al "sector externo" como categoría determinante, lo que significa —en otras palabras— resaltar la importancia de un componente del conjunto que se estudia, el análisis hasta ese momento apenas está ofreciendo una visión parcial. El segundo momento del análisis no se debe hacer esperar: integrada ahora tal categoría al conjunto se hace necesario explorar todos los factores condicionantes e inter-dependientes. Ello constituye la prolongación lógica de la investigación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS *

- [1] ARRUBLA, Mario **Estudios sobre el Subdesarrollo Colombiano**. Quinta Edición; Ediciones El Tigre de Papel: Bogotá, 1971.
- [2] CAPUTO, Orlando y Roberto PIZARRO **Desarrollismo y Capital Extranjero**. Ediciones de la Universidad Técnica del Estado: Chile, 1970.
- [3] CARDOSO, Fernando y Enzo FALETTO **Dependencia y Desarrollo en América Latina**. Siglo XXI Editores: México, 1971.
- [4] CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS (U. Antioquia) **Contribución al Estudio del Desempleo en Colombia**. Ediciones DANE: Bogotá, 1971.

* La numeración de las referencias bibliográficas se hace de acuerdo a las respectivas referencias efectuadas en el texto.

- [5a] C.E.P.A.L. **Estudio Económico de América Latina 1960**. Capítulo I, mimeo. Naciones Unidas, Nueva York.
- [5b] **Estudio Económico de América Latina 1966**. Naciones Unidas, Nueva York, 1967.
- [5c] "La Política Económica de Colombia en el período 1950-66", en **Boletín Económico de América Latina**, Vol. XII N° 2, octubre 1967.
- [6] DELAPLAINE, John **The Structure of Growth in Colombia and Argentina**. Economic Development Report N° 39; Italia, junio 1966.
- [7] DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION **Colombia: Plan General de Desarrollo Económico y Social**. Parte I, Capítulos 1 y 6. Bogotá, 1962.
- [8] DIAZ ALEJANDRO, Carlos **Trends and Phases in the Colombian Economy and its Foreign Trade and Payments 1950-70**. Economic Growth Center, Yale University; Center Discussion Paper 139, Mayo 1972.
- [9] DOS SANTOS, Theotonio "El Nuevo Carácter de la Dependencia", en **Lucha de Clases y Dependencia en América Latina**. Editorial La Oveja Negra: Medellín.
- [10] ESPINOSA, Abdón **Memoria de Hacienda 1966-70**. Bogotá.
- [11] FRANK, André Gunder **Lumpenburguesía: Lumpendesarrollo. Dependencia, Clase y Política en Latinoamérica**. Editorial La Oveja Negra: Medellín, 1970.
- [12] FRENCH-DAVIS, Ricardo y K. B. Griffin **Comercio Internacional y Políticas de Desarrollo Económico**. F.C.E.: México, 1967.
- [13] GILHODES, Pierre **Las luchas agrarias en Colombia**. Ediciones El Tigre de Papel: Bogotá (sin fecha).
- [14] INSTITUTO DE ECONOMIA (U. de la República) **El Proceso Económico del Uruguay**. Ediciones La Chispa (sin fecha).
- [15] KALMANOVITZ, Salomón y Camilo GONZALEZ **Consideraciones Metodológicas para el Estudio de la Economía Colombiana**. DANE, mimeo. junio de 1972.
- [16] KALNINS, Arvid **Análisis de la Moneda y de la Política Monetaria en Colombia**. Ediciones Tercer Mundo: Bogotá, 1963.
- [17] MAMALAKIS, Markos "El Sector Exportador, etapas de desarrollo económico y el proceso Ahorro-Inversión en América La-

- tina" en *El Trimestre Económico* N° 134; México, Abril-junio 1967.
- [18] MARINI, Ruy Mauro *Dialéctica de la Dependencia*. Publicaciones Especiales del CID N° 5, U. Nacional. Bogotá, junio de 1972.
- [19] MELO, Héctor e Israel YOST "El Financiamiento del Imperio: La Estrategia Multinacional" en *Revista Universidad Nacional*, N° 9; Bogotá, Septiembre de 1971.
- [19a] MELO, Héctor *Capital Extranjero, Burguesía Asociada y Neocolonialismo*. (Preliminar), CID, U. Nacional; Bogotá, Octubre 1972.
- [20] MISAS, Gabriel *Contribución al Estudio del Grado de Concentración en la Industria Colombiana* (preliminar), DANE, mimeo; Bogotá, junio 1972.
- [21] MUSALEM, Alberto *Las Exportaciones Colombianas 1956-69*. Mimeo, mayo 1970.
- [22] NELSON, Richard et al. *Structural Change in a Developing Economy: Colombia's Problems and Prospects*. Capítulos VI y VIII. Princeton University Press: New Jersey, 1971.
- [23] QUIJANO, Aníbal "Integración y Dependencia" en *Economía*, Revista del Instituto de Investigaciones Económicas. U. Central del Ecuador, N° 5, Enero 1973.
- [24] SHEAHAN, John *Imports, Investment and Growth: Colombian experience since 1950*. Research Memo. N° 4, Williams College; Septiembre 1966.
- [25] SUNKEL, Oswaldo "La Inflación Chilena: un enfoque heterodoxo" en *Inflación y Estructura Económica*, varios autores. Editorial Paidós: Buenos Aires, 1967.
- [26] TAVARES, Maria Da Conceicao "El Proceso de Sustitución de Importaciones como Modelo de Desarrollo Reciente en América Latina" en *Ensayos de Interpretación Económica*. Editorial Universitaria: Santiago, 1969.
- [27] TAYLOR, Lester D. "Macroeconomic and Fiscal Policy in an Import Constrained Underdevelop Country" en *Revista de Planeación y Desarrollo*. Vol I, N° 1, Enero 1969.

CUADERNOS COLOMBIANOS

ALVARO TIRADO MEJIA

rivalidades por colombia
a comienzos del siglo xx

En vísperas de la primera guerra mundial, la lucha entre las potencias imperialistas había alcanzado su clímax. En Europa, Alemania, vencedora de Francia en la guerra de 1870-1871, era la potencia continental indiscutida pero estaba mal colocada en el reparto del botín colonial y su expansión la ponía en pugna con los intereses de los otros estados imperialistas: con Inglaterra, que sin inmiscuirse en los asuntos del continente pretendía la hegemonía mundial, y con Francia, que además de mercados y campos de inversión buscaba recobrar las provincias de Alsacia y Lorena perdidas con la derrota de 1871. Por el momento, los Estados Unidos se reservaban la América Latina en espera de la coyuntura que les permitiera entrar a disputar la hegemonía mundial. En 1913 los imperialismos inglés y francés se sentían desplazados de la América Latina por los Estados Unidos y la mejor defensa que concebían contra este último país era la de unirse para frenarlo, a la vez que necesitaban la colaboración americana en su lucha contra el enemigo alemán. En esa política, los pueblos latinoamericanos contaban sólo como fichas del ajedrez mundial movidas desde el exterior, con la aquiescencia expresa o tácita de sus gobiernos.

CeDiInci

La Misión Pearson

El día 17 de marzo de 1913, el representante diplomático francés en Bogotá escribió al Ministro "Des Affaires Etrangères" (en adelante traduciremos por Ministro de Relaciones Exteriores) de Francia, lo siguiente:

"Tengo el honor de señalar a Vuestra Excelencia, en mi informe N° 18, la presencia en Bogotá de Lord Murray of Elibank, uno de los directores de la Casa Pearson, de Londres. La actividad desplegada por este representante de una de las más grandes sociedades inglesas ha despertado naturalmente mi atención. He podido apreciar rápidamente la gran inteligencia y el tacto diplomático con el cual este gran señor escocés procedía con el Gobierno colombiano y los diversos partidos de este país.

"Como consecuencia de algunas conversaciones que he tenido con él, me dí cuenta del cuidado con el cual se esforzaba siempre por manifestar sentimientos de estima y simpatía respecto a Francia. En varias oportunidades hemos sido convidados juntos y como aquí no hay cena sin discursos, pude constatar que Lord Murray of Elibank no dejaba escapar ninguna ocasión para hablar delante de los colombianos en los términos más aduladores de nuestro país, de alabar sus hombres de Estado, su ad-

ministración, sus finanzas, etc. y últimamente, en un banquete político, dió libre curso a toda la admiración que él, inglés, profesaba por nuestra colonización en Argelia, por los resultados que hemos obtenido allí, por los medios de comunicación que hemos construido. En efecto, Lord Murray ha viajado a Argelia en diferentes oportunidades y ha guardado el mejor recuerdo de la acogida que ha recibido de Monsieur Lutaud.

"La Casa Pearson ha enviado este amigo personal de Lord Grey a Colombia con el fin de estudiar la cuestión del petróleo de acá que le interesa especialmente y, después de un examen profundo, su director estaría dispuesto a negociar con el gobierno colombiano lo referente a la obtención de un contrato que le dé la explotación de petróleo, pero admirado del campo de acción que permanece abierto a los extranjeros en este vasto país donde todo está por hacer y conmovido por ver a Alemania operar sola y sin rival con una gran actividad que ni Francia ni Inglaterra contrarían, aunque la importancia geográfica de la región y su porvenir económico ya hayan llamado su atención, Lord Murray, digo yo, con una clarividencia que lo honra, ha comprendido enseguida la importancia que tendría para los gobiernos de la 'entente cordial' (*) el marchar de acuerdo en la conquista económica de una región que él se sentiría culpable de abandonar sin defensa a la explotación de nuestros rivales. En presencia de los peligros que los amenazan, los colombianos vuelven sus miradas hacia Alemania, la única que se ocupa de ellos y los estimula, así como lo indico en otra relación; por el contrario, no se ven sostenidos por Francia y por Inglaterra. No se podría pues hacerles un reproche de germanofilia de ocasión, que por otra parte no corresponde a sus reales simpatías de la-

* La Entente Cordial fue un acuerdo firmado entre Francia e Inglaterra el 8 de abril de 1904. Con él rompía Inglaterra su tradicional posición de aislamiento diplomático para ligarse a las querellas del continente europeo, y fue motivado por el temor conjunto al crecimiento económico y militar de Alemania. El acuerdo, que versaba sobre asuntos coloniales, era importante porque al arreglarlos se suprimían los motivos de fricción que en los años anteriores habían opuesto al imperialismo inglés y al francés por disputas coloniales en Africa. Por el pacto, los signatarios se dividían a Siam en zonas de influencia lo mismo que las Nuevas Hébridas; se rectificaba la frontera Tchad-Niger, se cambiaba un derecho de pesca francés al oeste de Terranova, por las Islas Los y sobre todo, se negociaba a Egipto por Marruecos pues a partir del acuerdo Francia reconocería el "derecho inglés" sobre el primero e Inglaterra el "derecho francés" sobre el segundo. Véase: Milza (Pierre). *Les relations internationales de 1871 a 1914*. París, Armand Colin, 1968. pp. 180-184.

tinios pero que, por nuestra culpa, se ha convertido para ellos en necesidad.

"El país es lo bastante grande para que todas las influencias europeas se desarrollen a sus anchas y encuentren ocupación. Pero, lo repito, es necesario no abandonarlos a la explotación exclusiva de uno solo.

"Lord Murray of Elibank estudia pues en este momento el proyecto de construcción de una gran red de ferrocarriles que atraviese toda Colombia del Atlántico al Pacífico; alumno de Cecil Rhodes, condena las pequeñas líneas que, en los países nuevos, no responden a las necesidades reales. Estima que los financistas franceses podrían aprovechar esta ocasión de colaborar con la finanza inglesa en esta gigantesca empresa destinada a abrir el país y a permitir la explotación de las riquezas inestimables que encierran las minas de Colombia y su suelo, de una fertilidad extraordinaria cuando se le sabe cultivar.

"En presencia de la reserva que he podido constatar entre nuestros compatriotas respecto a Colombia y en razón de la importancia política que nos dicta acá una actitud más enérgica, estimo que la entrada de Francia de acuerdo con Inglaterra sería una preciosa utilización de la "entente cordial" en desarrollo ulterior de la política europea frente a los dos continentes americanos. Pronto será importante ocuparse de esta cuestión mundial con más atención, si no con temor, cuando los acontecimientos de oriente dejen a Europa el tiempo de considerar el nuevo daño que nace al oeste y que, en un futuro no lejano, la amenazará de una manera aún más temible, como lo presagian las fuerzas que, entonces, se dirigirán contra el viejo continente" (1).

Como se ve, Colombia era "tierra de nadie" y solo contaba en el cálculo de las potencias como presa a repartir. Despojados de toda política independiente, ni siquiera un poco nacionalista, los gobernantes colombianos sólo pensaban en poner el país en manos del mejor postor, aspirando apenas a que la pugna en la subasta hiciera subir el precio.

"El temor a los Estados Unidos, del que he hablado en el informe anterior, ha contribuido al éxito. Yo sé que el Presi-

1. Le Ministre de France a Bogotá, a Son Excellence Monsieur Le Ministre des Affaires Etrangères a Paris. Bogotá, le 17 mars 1913. En: Archivos del *Ministère des Affaires Etrangères* (MAE) de Francie Colombie, nouvelle série, Vol. 12: Agriculture, industrie, travaux publics, mines, 1894-1901; 1908-1917. pp. 155-158. (El subrayado es nuestro).

dente de la República comprende la utilidad de atraer hacia Colombia a todas las grandes potencias de Europa y, puesto que otra diferente a Alemania se presenta con buenas condiciones, él ha creído que no se debe descartar. Los mejores informes le han llegado ya de Chile sobre la Casa Pearson que construye allá el puerto de Valparaíso" (2).

El pasado político de Lord Murray, así como sus conexiones económicas y sociales, hacían de él no una persona cualquiera sino un gentleman de categoría, apto para impresionar a políticos provinciales y a gobernantes dispuestos a recibir la lisonja (3).

"Lord Murray of Elibank era hace poco tiempo aún, bajo el nombre de The Master of Elibank, el 'first Whip' jefe de la organización interna del partido liberal; es un táctico parlamentario muy avisado, que conoce admirablemente la Gran Bretaña desde el punto de vista electoral y ha prestado a su partido y al Ministerio Asquith los más grandes servicios, por lo que se le ha recompensado nombrándolo par. Al dejar la Cámara de los Comunes y la política activa, Lord Murray no ha disimulado que su mediocre situación de fortuna lo obliga a entrar en los negocios. Las mismas razones le habían obligado a participar con Lloyd George en especulaciones organizadas por su colega de Ministerio inglés, Sir Rufus Isaacs, sobre las acciones de la Compañía Americana Marconi. Hoy día, Lord Murray of Elibank no es más que un hombre de negocios de espíritu penetrante que dispone de excelentes relaciones en Inglaterra" (4).

Así lo describía el embajador francés en Londres al dar respuesta a las indagaciones que sobre Lord Murray hiciera el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia. En la descripción transcrita de su conducta se dice que Lord Murray tenía un pequeño pecado de negocios como especulador, y en un borrador que se encuentra en el mismo archi-

2. Le Ministre de France a Bogotá a Monsieur Le Ministre des Affaires Etrangères a Paris. Bogotá, le 29 avril 1913. *Ibid.*, p. 158.

3. "...el esfuerzo de Lord Murray parece impresionar mucho a los medios políticos colombianos que se sienten halagados por la atención que pone en el estudio de su país este gran señor". Le Ministre de France a Bogotá a Monsieur Le Ministre des Affaires Etrangères a Paris. Bogotá, le 9 juillet 1913. *Ibid.*, p. 171.

4. L'Ambassadeur de France a Angleterre a Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères a Paris. Londres, le 1er. mai 1913. *Ibid.*, pp. 159-160.

vo la mención de este asunto se hace más explícita, en estos términos:

"...durante el transcurso de su mandato, él ya había participado al mismo tiempo que Monsieur Lloyd George en especulaciones organizadas por el Postmaster General Sir Rufus Isaacs y cuya divulgación ha sido objeto de recientes debates judiciales" (5).

Digna de tal representante era la Casa Pearson que pretendía invertir en varios países latinoamericanos en el campo de los petróleos, en los ferrocarriles, en puertos, etc. En México, "en donde ya gozaba de grandes privilegios y concesiones, apoyaba al dictador Victoriano Huertas" (6). En Ecuador, adonde enseguida viajó Lord Murray, gestionaba un contrato similar al de Colombia, y en Costa Rica hacía lo mismo. Ya se hizo mención de que en Chile construía el muelle para el puerto de Valparaíso.

Los términos del contrato

Con tales modales, con tales conexiones y con tal apoyo financiero, este gran señor escocés no tardó en firmar con el gobierno colombiano (el día 24 de abril de 1913) un contrato que debía ser ratificado por el parlamento y cuyas cláusulas principales contenían los siguientes acuerdos:

"Los infrascritos, a saber, Simón Araújo, Ministro de Obras Públicas, a nombre de la Nación, por una parte, que se denominará en adelante el Gobierno; y el muy honorable Alexander William Charles Aliphan, Baron Murray of Elibank, uno de los directores de la Sociedad denominada S. Pearson..." suscriben un contrato "con el objeto de determinar la existencia de fuentes y depósitos de petróleo y de hidrocarburos en general..."

Las principales obligaciones de la Casa Pearson eran éstas:

1º) a) "Invertir en el curso de cinco años contados desde la fecha en que se publique en el Diario Oficial la Ley que aprueba el contrato, una suma no menor de \$ 100.000 oro, en estudios y exploraciones en el territorio colombiano con el objeto de determinar la existencia de fuentes y depósitos de petróleo y de hidrocarburos en general y si son explotables.

5. L'Ambassadeur de France a Angleterre a Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères a Paris. 26 mai 1913. *Ibid.*, pp. 164-165.

6. Rippey (Fred J.). *El capital norteamericano y la penetración imperialista en Colombia*. Medellín, Oveja Negra, 1970; p. 125.

b) Depositar en la Tesorería General de la República en Bogotá, o en el Consulado General de Londres, en 60 días, 2.000 libras esterlinas, valor nominal, en bonos de la deuda exterior colombiana, los cuales perdería la Compañía en caso de incumplimiento de la cláusula anterior.

c) Principiar la exploración en 6 meses contados a partir de la publicación de la ley aprobatoria del contrato en el Diario Oficial.

d) Emplear ingenieros colombianos siempre que sea posible".

Por su parte el Gobierno se obligaba en esta forma:

2º) "El Gobierno otorga permiso a los contratistas para establecer tuberías que sirvan para la conducción de petróleo y de cualquiera otras sustancias hidrocarburadas, para construir muelles para el uso de la empresa o de las empresas de explotación de todas esas sustancias, como también para traficar por tierra y por agua, sometiéndose a las leyes, decretos y reglamentos sobre policía del tráfico; para establecer y explotar refinerías y para ejecutar todas las obras que exija la explotación del petróleo y demás sustancias, tales como depósitos de almacenamiento, acueductos, canales, muelles, almacenes, teléfonos, telégrafos, ferrocarriles, tranvías, plantas de energía eléctrica y líneas de transmisión, todo destinado al servicio de la empresa o de las empresas, sin perjuicio de derecho de terceros y tomando las precauciones que exijan la seguridad y la salubridad públicas y el tráfico por las calles y caminos.

3º) "La empresa o las empresas de explotación de petróleo y de hidrocarburo que se establezcan serán consideradas como de utilidad pública. En consecuencia, el Gobierno hará promover por las autoridades competentes los juicios de expropiación de las zonas de terreno que requieran las necesidades de tales empresas de explotación de petróleo y de hidrocarburos en general; pero las indemnizaciones que por estas expropiaciones hayan de hacerse, serán de cargo de los contratistas.

8º) "Cuando los contratistas se decidan a explorar una o varias regiones cuya superficie total, sumadas todas, no exceda de diez mil kilómetros cuadrados, deberá notificar su determinación al Gobierno, el cual al recibir la notificación suspenderá inmediatamente por seis meses la primera vez y por tres meses las demás, por medio de resolución, la disposición de fuen-

tes y depósitos de petróleo dentro de las regiones descritas, de extensión total de diez mil kilómetros cuadrados.

13º) "El término del contrato será de 40 años" (7).

Los Capitales Franceses

Asesoría militar y mercados

Lord Murray sabía que en el oeste se levantaba un gran competidor para el imperialismo inglés, comoquiera que los Estados Unidos no ocultaban su interpretación de la Doctrina Monroe: América para los Norteamericanos. Decenas de intervenciones en el continente: México, Centroamérica, Colombia, Cuba, Puerto Rico, Santo Domingo, etc., mostraban el deseo de los gobernantes norteamericanos de preservar la libertad de acción para su armada y sus capitales. Sabía también Monroy que los trusts norteamericanos del petróleo no serían indiferentes a la intervención de los capitales europeos en su "zona de influencia". Por eso, con el desprendimiento propio de un gran señor, quería asociar los capitales franceses a la empresa a fin de utilizar la "entente cordial" como un medio de presión contra el avance americano. Sobre tal propósito informaba al Ministerio de Relaciones Exteriores en Francia su representante diplomático en Bogotá en comunicación del 13 de septiembre de 1913:

"Lord Murray of Elibank, en el curso de su viaje de regreso de Quito a Bogotá, que hizo por tierra, ha ido a visitar a Buenaventura sobre el Pacífico. Al llegar a Bogotá firmó con el Gobierno colombiano un contrato que le da los estudios para la construcción de un puerto de acceso a esta ciudad cuya importancia va a aumentar a partir de la apertura del Canal de Panamá y cuando la línea del ferrocarril del Pacífico en construcción, que une a Buenaventura-Cali-Bogotá, sea terminada. El prevé que la inversión podría elevarse a 10 millones de francos.

"Lord Murray me ha informado enseguida de este nuevo negocio declarándome que si estaba contento de obtener esta empresa para su país y la Casa Pearson no lo estaría menos de ver al Gobierno colombiano otorgar a la industria francesa los tra-

7. Archivos del *Ministère des Affaires Etrangères (MAE)* de France. Colombie, nouvelle série, Vol. 12: Agriculture, industrie, travaux publics, mines. 1894-1901; 1908-1917. pp. 173-175.

bajos de fortificación que habrá que levantar alrededor de este nuevo puerto con el fin de defenderlo en el caso eventual de guerra entre Colombia y otra potencia marítima. El Gobierno colombiano habría ya reconocido la necesidad de fortificar a Buenaventura.

“Me apresuro a transmitir estas indicaciones a Vuestra Excelencia, quien juzgará sin duda útil llevarlas al conocimiento de nuestras casas francesas tales como Le Cruset y Saint Chomond, que se ocupan de la construcción de trabajos de defensa en el extranjero.

“Es probable, en efecto, que por su parte los oficiales de la Misión Chilena actúen para hacerla adjudicar de preferencia a casas alemanas; habrá pues interés en que las ofertas francesas lleguen a Bogotá, en primer lugar” (8).

Cuando la propuesta de Lord Murray llegó a Francia, los altos mandos militares franceses ya estaban informados del asunto y como muestra de especial cooperación con la industria de guerra de su país habían dado a ésta la información sobre la posibilidad de este negocio militar. A este respecto el Ministro de Guerra francés escribió el 25 de noviembre de 1913 al Ministro de Relaciones Exteriores de Francia lo siguiente:

“Por vuestra comunicación N° 12 del 25 de octubre de 1913, os habéis dignado informarme que el Gobierno colombiano se apresuraba a hacer construir en Buenaventura, sobre el Pacífico, un puerto fortificado; asimismo llamáis mi atención sobre la ventaja que habría en informar de este hecho a aquellos de nuestros grandes establecimientos metalúrgicos susceptibles de interesarse en esta empresa.

.....

“Creo deber agregar que de las informaciones obtenidas oficialmente por mi Departamento resulta que estas dos sociedades (Le Cruset y Saint Chomond) ya han tenido conocimiento de los trabajos proyectados y que ya han concluido un acuerdo en los términos del cual sólo la primera haría ofrecimientos para la ejecución” (9).

La cooperación entre el ejército francés y la industria de guerra se explica más claramente en este caso por la si-

tuación del ejército colombiano en ese momento y por la coyuntura mundial. El conflicto con Alemania aparecía como inevitable e inmediato y para nadie era un secreto la influencia directa e indirecta de los alemanes sobre el ejército colombiano. Los prusianos habían entrenado al ejército de Chile y a su vez oficiales de este país habían venido a entrenar a los cuadros del ejército colombiano. Después de la guerra franco-prusiana el ejército alemán era un espejo que atraía las miradas de todos los ejércitos del mundo, y el hecho de que las tropas chilenas hubieran obtenido resonantes victorias sobre sus vecinos del Pacífico era un incentivo para que los ejércitos latinoamericanos, entre ellos el de Colombia, buscaran la misma asesoría. Gracias a ella, en efecto, el ejército chileno aparecía no sólo como un modelo de eficacia militar sino también de profesionalismo y de neutralidad política.

Diplomacia, negocios y milicia se complementan. Por la misma época, la firma francesa Louis Dreyfus y Cie, esperaba establecer un gran banco central en Colombia y el agente del proyectado banco informaba lo siguiente:

“Louis Dreyfus et Cie.
París, 22 janvier 1914.

Monsieur Gout, Directeur du Ministère des
Affaires Etrangères. Paris.

Monsieur le Directeur:

“Nos permitimos comunicaros la copia de una carta que acabamos de recibir de nuestro representante en Bogotá en la cual se ocupa del asunto de la creación de un Banco Estatal.

“La naturaleza de este documento puede interesar al Departamento y por este motivo os lo comunicamos a título puramente confidencial.

“Dignaos recibir, Señor Director, nuestros sentimientos de aprecio,

Louis Dreyfus”.

Copia: “Bogotá, 20 de diciembre 1913

Señor LOUIS DREYFUS y Cie., París

Misión Militar en Colombia

“A título de información le comunicamos que la Misión Militar Chilena encargada hasta acá de la instrucción del ejército colombiano ha renunciado como consecuencia de un conflicto

8. *Ibid.*, pp. 178-179. (El subrayado es nuestro).

9. *Ibid.*, p. 203.

con el Estado Mayor. El Ministro de Guerra acaba de contratar para reemplazarla a una misión alemana, por intermedio del Cónsul General de Hamburgo.

"De acuerdo con el Señor de Fontenay, hemos llamado la atención de los Ministros de Finanzas y del Tesoro sobre las consecuencias que esta determinación podría tener sobre las relaciones comerciales Franco-Colombianas y sobre las relaciones entre los dos países..." (10).

Para nadie es un secreto que la asesoría militar no es gratuita y que sus móviles no son propiamente filantrópicos. Detrás de la asesoría militar vienen la subordinación ideológica y la venta de armamentos. Esto lo sabía muy bien el representante diplomático francés en Bogotá, quien además conocía la eficacia de las "atenciones" que se hacen a los funcionarios. Por eso, el diplomático alertaba a sus superiores para que entraran en conversaciones con un alto funcionario colombiano que iba en el mismo buque en el que por correo se anunciaba su llegada, con el objeto de no perder el mercado de armas de guerra.

"Bogotá, 20 de julio de 1914.

El Ministro de Francia en Bogotá a
Su Excelencia, el Señor Ministro de
Relaciones Exteriores, París.

"El Señor Restrepo Plata, Ministro de Hacienda (Finanzas) acaba de presentar su renuncia para pasar a ocupar las funciones de Cónsul General de Colombia en Londres y sobre todo de Agente Fiscal en Europa. El Señor Restrepo Plata fue el principal negociador del contrato con el Banco Louis Dreyfus de París para la creación de un banco en Colombia; igualmente, ha concertado el acuerdo con la Esmerald Cy. Es sobre todo con el fin de terminar el acuerdo con esta compañía inglesa que el antiguo Ministro de Finanzas se dirige a Londres donde reemplazará al Sr. Jorge Roa, quien quiere volver a Colombia.

.....
"No he ocultado al Sr. Restrepo Plata que la intención de su colega en el Ministerio de Guerra de llevar una misión militar alemana a Colombia, en caso de realizarse, no facilitaría su

10. Archivos del *Ministere des Affaires Etrangères (MAE)* de France. Colombie, Nouvelle série, Vol. 11: Finances. 1908-1918. pp. 227-229. (El subrayado es nuestro).

tarea en París, si es que desea interesar el ahorro francés en Colombia. El Sr. Restrepo Plata se ha mostrado muy conmovido con este pronóstico y me ha confiado que haría todo lo posible para impedir el menor desacuerdo en las relaciones entre Francia y Colombia, que él ignoraba por otra parte lo referente al asunto de la Misión Alemana, únicamente tratado entre el Presidente de la República y el Sr. Arango, Ministro de Guerra, y que él no dudaba de la importancia que tal hecho podía tener sobre las relaciones entre los dos países.

"El Sr. Restrepo Plata se dirige a Francia en el paquebote que lleva este correo y si se le habla en ese mismo sentido desde su llegada a París no hay duda de que usará la influencia que tiene aún sobre sus colegas de gabinete para combatir los planes del Dr. Arango, **si aún es tiempo de evitar la pérdida del mercado de Colombia para los productos de nuestra industria nacional de armas de guerra.**

Firma" (11).

El Banco Dreyfus

Por la misma época, la Casa Dreyfus de París pretendía financiar la creación de un banco del Estado en Colombia. De las gestiones de esta firma dio cuenta el representante diplomático de Francia en Colombia en una comunicación en la que se destacaban el importante papel que el sistema bancario juega en la expansión comercial y las inversiones, y la necesidad de una acción conjunta entre capitales franceses e ingleses como medio de presión frente al poder norteamericano:

"Bogotá, 27 de mayo de 1913

El Ministro de Francia en Bogotá a
Su Excelencia el Señor Ministro de
Relaciones Exteriores.

"El Gobierno colombiano, según parece, está a punto de firmar un contrato con el Banco Louis Dreyfus de París para la creación de un banco del Estado.

.....
"Es cierto que la creación de un Banco del Estado en Colombia, con la ayuda de capitales franceses, nos devolverá este

11. *Ibid.*, pp. 225-226. (El subrayado es nuestro).

país del cual comenzamos a ser desplazados económica y moralmente por nuestros concurrentes. Era pues tiempo de modificar nuestra actitud y de no persistir en comprometer enteramente nuestra influencia por nuestra política de abstención, en una región cuyo porvenir es innegable.

"Por mucho tiempo hemos permanecido, en lo que concierne al país, exclusivamente bajo la impresión de las reclamaciones de los particulares que han sufrido pérdidas durante las revoluciones; ha llegado el momento de erguirse y de contemplar la política a seguir en estas repúblicas bajo otro punto de vista y de no dejar el campo libre, sobre todo a nuestros rivales, sin tratar de defendernos; esto equivale, ya lo he escrito, a asumir una pesada responsabilidad frente a la Francia del mañana.

"Pienso que el Banco Louis Dreyfus es bastante potente para encargarse solo de la creación de un Banco de Estado y de un Banco Hipotecario en Colombia; sin embargo, si este banco considera que debe solicitar el concurso de financistas extranjeros, mi opinión sería la de aconsejarle que se dirigiera preferentemente a los ingleses, que no a los americanos, especialmente. Por otra parte, he expuesto a Vuestra Excelencia el interés que tendríamos de utilizar en Colombia la 'entente cordial' y penetrar allí de acuerdo con los financistas ingleses que se disponen a aportar capitales considerables a este país. Que Vuestra Excelencia se digne recordar mis despachos a propósito de la Casa Pearson de Londres. La colaboración de bancos americanos tendría por consecuencia enajenarnos, desde el comienzo, la simpatía de los colombianos y arrojarlos aún más al lado de los alemanes, con gran detrimento de nuestra industria que perdería así, para el futuro, un mercado seguro. Perderíamos la confianza de los colombianos que se dirigen a nosotros precisamente para escapar al peligro americano y además correríamos el peligro de ser arrastrados por los Estados Unidos a una política frente a Colombia que no correspondería a los intereses de Francia" (12).

Los capitales europeos piden permiso al gobierno norteamericano

Hasta ahora todo era proyectos y "entente cordial" entre los capitales ingleses y franceses. Sólo faltaba una pequeña cosa: solicitar al gobierno de los Estados Unidos el permiso para invertir en Colombia, pues dentro del reparto del mundo en "zonas de influencia" América era para los

12. *Ibid.*, pp. 151-152.

norteamericanos. Muy comedidamente el embajador francés en Washington sondeó al Secretario de Estado norteamericano y de su gestión dio cuenta en estos términos:

"28 de mayo de 1913, Washington.

El Embajador de la República Francesa en los Estados Unidos a Su Excelencia

M. Esteban Pichon, Ministro de Relaciones Exteriores.

"Por comunicación del 7 de este mes, Vuestra Excelencia ha querido informarme sobre un proyecto de creación, bajo los auspicios de la Casa Louis Dreyfus y Cie., de un banco de emisión en Colombia y solicitarme mis opiniones al respecto después de haber hablado de la cuestión al Secretario de Estado, si yo lo juzgaba conveniente.

"Desde el punto de vista financiero, el principal elemento de apreciación relativo al porvenir del proyecto consiste, naturalmente, en las informaciones que podemos poseer sobre el estado del país y sobre las oportunidades de mejoramiento que pueda ofrecer este Estado, notablemente malo en lo que concierne a sus finanzas, como lo muestra la correspondencia de nuestro Representante en Bogotá.

"Según esos informes poco alentadores, parecería que el proyecto en cuestión se parece a muchos otros que comienzan por funcionar de una manera conveniente en países como éste y que después se ven detenidos en su impulso, a consecuencia de circunstancias locales, perturbaciones o revoluciones.

"Desde el punto de vista de nuestras relaciones con los Estados Unidos no hay duda del derecho de nuestros nacionales. Ellos se limitan a prestar una cooperación que se les solicita para asegurar la creación y facilitar el funcionamiento de un banco que, por ser 'Banco del Estado', será naturalmente, yo lo supongo, de nacionalidad colombiana.

"Sin embargo, con el fin de asegurarme en la medida de lo posible de no causar malentendidos perjudiciales que pudieran perjudicar nuestros intereses, he mencionado este proyecto al Secretario de Estado en el curso de una entrevista que había discurrido sobre otros temas. Como para Méjico, su primera pregunta ha sido: es para vuestros compatriotas una empresa privada o vuestro gobierno lleva allí una parte? Yo he respondido que el gobierno de la República no tenía nada que ver; que el banco a fundarse tendría naturalmente en el país lazos estrechos con el Gobierno puesto que se trataba de un banco de emisión; pero que sería un contrato como los que puede concluir todo gobierno con particulares.

“Estas seguridades parece que han satisfecho a M. Bryan, que por lo demás no me ha ocultado que jamás él había oído hablar de este proyecto, precisando que las relaciones de los Estados Unidos con Colombia eran de lo más confusas en el presente. Un nuevo Ministro irá pronto a reemplazar al Sr. Du Bois a Bogotá y procurará poner las cosas en claro y llegar a un acuerdo. En el estado actual, el Secretario de Estado no sabría decir si una participación americana, a la que yo había hecho alusión como una posibilidad, sería naturalmente posible”⁽¹³⁾.

Así pues, el Secretario de Estado norteamericano no había oído hablar del proyecto de inversiones y no parecían existir hasta el momento mayores obstáculos para su realización. Sólo contaba la oposición del sector bancario colombiano que quería defender sus intereses —los cuales por lo demás no eran los mismos que los de sus deudores colombianos— contra la concurrencia del capital extranjero. De esa oposición informó el representante diplomático de Francia en Bogotá:

“Bogotá, 18 de septiembre de 1913.

El Ministro de Francia en Bogotá a
Su Excelencia M. Stephen Pichon,
Ministro de Relaciones Exteriores.

“El representante del Banco Louis Dreyfus de París ha firmado con el Gobierno colombiano dos contratos para la creación de un banco de emisión y de un banco hipotecario.

“Estos documentos han sido publicados y van a ser sometidos próximamente al Senado colombiano y después a la Cámara de Diputados.

“Los bancos locales adelantan una campaña vigorosa contra estos dos proyectos que desde su punto de vista presentan sobre todo el grave inconveniente de bajar la tasa de interés a 8% en Colombia, mientras que es actualmente de 15 a 20%. Estos ataques son demasiado interesados para constituir un verdadero peligro. Las disposiciones en el Senado parecen favorables; los senadores se dan cuenta de las ventajas que presenta para el país la instalación en Colombia de un gran banco de París; en la Cámara de Diputados los intereses particulares pueden jugar un papel más grande. Se necesitan mentalidades muy exclusivistas para querer que el extranjero que hace un aporte no obtenga ningún beneficio.

13. *Ibid.*, pp. 153-154.

“Los contratos han sido acogidos favorablemente en provincia en donde la necesidad de dinero se hace sentir especialmente y donde los préstamos a la tasa usuraria de los bancos de Bogotá paralizan todos los progresos de la agricultura”⁽¹⁴⁾.

Las casas Pearson y Dreyfus fracasan en Colombia

El 13 de noviembre de 1913, el representante de Francia en Bogotá escribió al Ministro de Relaciones Exteriores de su país:

“El señor Robert Koch, representante del Banco Louis Dreyfus de París, ha venido a informarme sobre su intención de hacer retirar del orden del día el contrato que este establecimiento financiero ha firmado con el Gobierno colombiano con miras a la creación de un Banco de Emisión en Colombia y que será sometido a la discusión del Senado”⁽¹⁵⁾.

El día 24 de noviembre del mismo año, el mismo funcionario volvió a escribir en términos en los que a espacio explica la causa del fracaso de los capitales europeos en Colombia:

“El Ministro de Francia en Bogotá, a
Su Excelencia el Señor Ministro de
Relaciones Exteriores, en París.

“Lord Murray acaba de retirar el contrato firmado entre el Gobierno colombiano y la Casa Pearson de Londres, que era sometido a la aprobación de la Cámara de Diputados. El ha constatado en efecto que no tenía ninguna posibilidad de éxito antes de la terminación de las sesiones del Congreso que será dentro de pocos días.

“El Delegado de la Casa Pearson, sin embargo, ha trabajado durante 10 diez meses con una admirable persistencia, no dejándose desanimar por ningún obstáculo y haciendo todas las concesiones posibles al amor propio nacional colombiano. Ha sido vencido por un conjunto de circunstancias que han sido más fuertes que él.

“Puede decirse que este fracaso tuvo pequeñas y grandes causas. Entre las pequeñas citaré un tipo de xenofobia de la que

14. *Ibid.*, p. 160.

15. *Ibid.*, pp. 181-182.

están animados aún ciertos medios ultra-clericales de Bogotá, que temen la llegada de extranjeros al país, sobre todo de no católicos, y los cuales profesan, desde el punto de vista religioso, ideas que permiten comparar a Colombia con el Tibet; hay entre ellos algunos que quisieran elevar alrededor de su país una suerte de muralla china destinada a aislarlo de todo contacto con el extranjero.

“Viene luego el hecho de que el contrato había sido aprobado y firmado por el Gobierno; ahora bien, éste se encuentra en abierta hostilidad con la mayoría en las dos Cámaras. Estas, a su turno, parecen únicamente preocupadas en ser desagradables al Presidente de la República y a sus Ministros.

“A decir verdad, las pequeñas causas presentaban sin duda dificultades, pero no un obstáculo infranqueable. Lord Murray habría podido ‘en rigor’ lograr su objetivo. El había adquirido personalmente en Bogotá, en todos los sectores, una influencia personal considerable, pero hubo contra él dos grandes causas: la intervención de los Estados Unidos y la acción de su propio Gobierno.

“En lo que concierne al Gobierno Inglés, de un momento a otro cometió el error, que es señalado a Vuestra Excelencia en mi relación N° 124 del 12 de agosto, de promover con aspereza la discusión sobre el asunto de Puerto Wilches en el momento en que una firma inglesa trabajaba para obtener un contrato en Colombia. En efecto, por una parte, el Ministro de Inglaterra en Bogotá sostenía lo mejor posible a su compatriota y secundaba todas sus gestiones con el fin de facilitar la tarea de Lord Murray. Al mismo tiempo, el Señor Windham recibía del Foreign Office las instrucciones más firmes para intervenir ante el Gobierno colombiano en favor de los promotores del negocio de Puerto Wilches. Esta acción fue una de las principales causas del fracaso de la Casa Pearson. En efecto, la opinión pública se conmovió vivamente en presencia de esta intervención diplomática en favor de una causa tan poco simpática en Colombia y se dijo que, al abrir las puertas a una nueva empresa inglesa, el país podía exponerse en el futuro a una serie de humillaciones y sinsabores del mismo género. En presencia de tal situación el juego de los americanos resultó fácil. Fue entonces cuando llegó la noticia enviada por el Ministro de Colombia en los Estados Unidos de la cual he dado cuenta por mi despacho N° 212. Ella hacía comprender al Gobierno colombiano que en Washington se vería mal la firma de un contrato con la Casa Pearson y que sería preferible renunciar a él si se quería llegar rápidamente a un acuerdo sobre la cuestión de Panamá. La opinión pública se indignó por esta presión que produjo un efecto

tanto más considerable sobre el gabinete de Bogotá cuanto que coincidía con el viaje triunfal del Sr. Roosevelt por la América del Sur y que acá se recibía el eco de los homenajes rendidos por América Latina a aquél, que ante los colombianos personifica la política de la fuerza bruta. El Gobierno parece haberse intimidado ante este abandono y este aislamiento. En una sesión secreta de la Cámara de Diputados, el Ministro de Relaciones Exteriores reconoció que si no había habido presión directa del Gobierno de Estados Unidos, al menos se había tenido conocimiento de sus deseos.

“El Gobierno dejó a la Cámara toda la libertad de pronunciarse en el asunto del contrato Pearson y declaró que se desentendía de ello.

“En estas condiciones no quedaba a Lord Murray más que retirar su contrato.

“De todas maneras es interesante constatar la influencia ejercida aquí, como en Quito, como en Costa Rica, por los Estados Unidos, los cuales por todas partes se constituyen en obstáculo a los esfuerzos que hace la sociedad inglesa en cuestión por establecerse en estos países. No hay duda de que los americanos, tal como lo he señalado ya, pretenden apartar toda influencia europea de las regiones vecinas al Istmo de Panamá. Por otra parte, parece que sus proposiciones para arreglar el diferendo de Panamá y la oferta de 20 millones de dólares hayan sobre todo tenido por objeto distraer la atención de los contactos con la Casa Pearson de Londres y el Banco Louis Dreyfus de París y hacer fracasar, a todo precio, estas tentativas europeas”⁽¹⁶⁾.

El imperialismo inglés y el ferrocarril de Puerto Wilches

La historia de los ferrocarriles en Colombia es una historia de tropelías, incumplimientos y estafas por parte de firmas inglesas y norteamericanas. Casos hubo, como el del ferrocarril de Girardot, en que en tres ocasiones diferentes se pagó el costo de la obra, o como el del ferrocarril de Antioquia que fue terminado con dineros departamentales después de que en una firma extranjera, en forma dolosa, incumplió con su obligación apenas iniciados los trabajos. Ilustrativo de la situación es el documento en el cual el representante diplomático de Francia en Bogotá daba sus opinio-

16. Archivos del *Ministere des Affaires Etrangères (MAE)* de France. Colombie, Nouvelle série, Vol. 12: Agriculture, industrie, travaux publics, mines. 1893-1901; 1908-1917. pp. 201-203. (El subrayado es nuestro).

nes y relataba la conversación que tuvo en el año de 1894 con el Sr. Miguel Antonio Caro, quien estaba encargado de la Presidencia. En ese momento (1894), una firma francesa hacía proposiciones para construir un ferrocarril que uniría a Bogotá con el río Meta, y el diplomático francés, que conocía la situación, se refería a los competidores en estos términos:

“Bogotá, 14 de mayo de 1894

El Cónsul de Francia en Bogotá al
Presidente del Consejo del Ministerio de
Relaciones Exteriores.

“... a este propósito, he tenido una importante comunicación con el Vicepresidente de la República, de la cual debo informaros a grandes líneas porque ella revela por parte del Primer Magistrado del país actitudes de las cuales la industria francesa podría sacar beneficio.

“Hasta acá, Ud. lo sabe, la concesión de líneas de ferrocarril en Colombia ha estado reservada casi exclusivamente a sociedades inglesas y norteamericanas. Desgraciadamente, estas sociedades no han respondido a la confianza que se les ha testimoniado. Poco deseosas de hacer obra útil y benéfica y, por el contrario, preocupadas únicamente en asegurarse en poco tiempo y por todos los medios los más grandes beneficios posibles, su explotación no ha sido más que una larga sucesión de escándalos, entre los cuales el último, sobrevenido hace algunos meses a propósito del Ferrocarril de Antioquia y en el que se encuentran comprometidos un cierto número de personalidades políticas, arroja una opinión poco edificante sobre las costumbres de los hombres que se han sucedido en el poder durante los últimos años.

“En el curso de una visita que hice el otro día al Vicepresidente de la República, al caer la conversación sobre estos hechos, el Sr. Caro —de quien me apresuro a decir que su honestidad y honorabilidad están por encima de toda sospecha—, no me ha ocultado su repugnancia ante los negociados a los que habían dado lugar las cuestiones de concesión y explotación de las vías férreas en Colombia. Me permití entonces observar a mi interlocutor, con la libertad que autorizaba el tono familiar de una charla que no tenía nada de oficial, que me parecía muy fácil remediar en el futuro tales hechos, pues sólo había que proceder con más prudencia... Ustedes hasta acá sólo han tenido negocios en materia de ferrocarriles con los ingleses y los americanos; véase el resultado obtenido: después de haber gastado

más dinero del que habría sido necesario para dotar al país de un sistema completo de vías férreas, apenas poseen 200 kilómetros divididos en una decena de pequeños pedazos sin conexión” (17).

Como era de estilo, en la ejecución del ferrocarril de Puerto Wilches se presentaron problemas con la firma inglesa encargada de efectuarla. Según las normas del derecho internacional y según una cláusula expresa del contrato con dicha firma, los diferendos que se presentaran debían ser fallados por los tribunales colombianos, pero en contra de todo derecho y en contra de la estipulación expresa el Gobierno inglés empleó la presión diplomática y la amenaza de sus cañones para imponer a Colombia el punto de vista de sus capitalistas.

“Bogotá, 2 de octubre de 1913.

El Ministro de Francia en Bogotá al
Ministro de Relaciones Exteriores.

“... Por otra parte, el asunto de Puerto Wilches ha dado lugar a un problema interesante. En el contrato con esta compañía se dice que los firmantes renuncian a la intervención diplomática en caso de desacuerdo; sin embargo, inmediatamente se acudió al Gobierno inglés y éste dió a su Ministro en Bogotá instrucciones para que interviniera en una forma cuya firmeza ha sido objeto de reclamaciones en el Parlamento colombiano.

“Es el recurso inmediato a la reclamación diplomática, me decía el Dr. Urrutia (Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia) lo que asusta a los colombianos y los hace desconfiar de todo contrato con los extranjeros; tanto más cuanto que la cláusula de renuncia a la intervención diplomática, inscrita en los contratos no parece tener valor y permanece letra muerta. Por qué no dirigirse a nuestros tribunales como lo haría una sociedad colombiana que tuviera dificultades en Inglaterra?

“Según lo que me decía mi colega inglés, el Sr. Wyndham, el Gobierno británico no reconocería la validez de la cláusula de renuncia incluida en los contratos” (18).

17. *Ibid.*, pp. 7-13.

18. *Ibid.*, pp. 185-186.

No obstante, Lord Murray quería hacer una gran concesión: que una empresa que iba a funcionar en Colombia se rigiera por la legislación colombiana, tal como lo informó el Diplomático francés en Bogotá:

“Bogotá, 23 de octubre de 1913.

El Ministro de Francia en Bogotá al
Ministro de Relaciones Exteriores de Francia.

“En mi informe N° 177, he hablado de la importancia que podría presentar en el futuro la interpretación de la cláusula inscrita en los contratos hechos por extranjeros con el Gobierno colombiano y según la cual los primeros declaran que en caso de conflicto renuncian a toda intervención diplomática.

“Esto lo ha comprendido Lord Murray of Elibank, el delegado de la Casa Pearson de Londres. El acaba de escribir al Ministro de la Instrucción Pública una carta en la cual declara que la empresa inglesa que espera establecer en Colombia será una verdadera asociación entre el Gobierno colombiano y la Casa Pearson. Tiene pues la intención de formar una compañía según la legislación colombiana y sometida a las leyes colombianas; ella no podrá pues, en ningún caso, recurrir a la intervención de agentes diplomáticos extranjeros.

“Esta declaración, claro está, ha producido el mejor efecto y la prensa de Bogotá la comenta muy favorablemente”⁽¹⁹⁾.

Fuera de buena o mala fe, la propuesta de Lord Murray chocó con la concepción que su gobierno tenía de la “relación entre naciones”. Para el imperialismo inglés no había más que su propia ley, y por encima de la legislación de los “pueblos bárbaros” estaba la obra civilizadora de sus cañones. El representante francés dio cuenta de lo que ocurría en estos términos:

“Bogotá, 2 de diciembre de 1913.

El Ministro de Francia en Bogotá al
Ministro de Relaciones Exteriores.

“En mis informes Nos. 177 y 203 tuve el honor de señalar a Vuestra Excelencia la renuncia formal que había hecho Lord Murray of Elibank a toda intervención diplomática de su gobierno por las diferencias eventuales que pudieran nacer entre el Gobierno colombiano y la Casa Pearson si se acordaba a ésta la concesión que solicitaba para explorar pozos de petróleo.

19. *Ibid.*, p. 190.

“La opinión pública enseguida se mostró satisfecha, pero los incidentes del asunto de Puerto Wilches de nuevo la volvieron desconfiada. Sus dudas fueron mantenidas por los tempestuosos debates en el Parlamento sobre la reclamación inglesa. Se hizo notar que los firmantes de este contrato también habían renunciado a la intervención diplomática en el contrato de 1906 y que no obstante en ese momento hacían intervenir al Ministro de la Gran Bretaña.

“Algunos miembros de la Cámara de Diputados solicitaron al Ministro de Relaciones Exteriores que se asegurara con el Ministro de Inglaterra del valor de esta renuncia; aquél telegrafió entonces a Londres de donde le respondieron que el **Gobierno de Su Majestad Británica no podía restringir la protección que debía a todos los súbditos de Su Majestad; sin embargo, y con el fin de dar una muestra de confianza al Gobierno Colombiano, consentiría en que en lo concerniente al asunto Pearson no intervendría sino en casos extremos.**

“Leída esta respuesta por el Ministro de Relaciones Exteriores a la Cámara, en sesión secreta, se produjo un efecto desastroso; se concluyó que la renuncia de Lord Murray no era más que aparente y que después de las complicaciones del Ferrocarril de Puerto Wilches, Colombia podría tener algún día las suscitadas por la Casa Pearson pues, se preguntaban los diputados, en donde comenzaba el caso extremo?”⁽²⁰⁾.

La intervención norteamericana

La otra “gran causa” del fracaso de las inversiones europeas fue la intervención de Norteamérica. En el momento mismo en que Lord Murray hacía las propuestas de inversión aparecen los petroleros norteamericanos, íntimamente ligados a su gobierno, para impedir la entrada de los competidores europeos. Los manejos de las compañías yankis fueron relatados en esta forma por el diplomático francés en Bogotá:

“Bogotá, 17 de julio de 1913.

El Ministro de Francia en Bogotá al
Ministro de Relaciones Exteriores de Francia.

“Me apresuro a responder el despacho de Vuestra Excelen-

20. *Ibid.*, pp. 206-207. (El subrayado es nuestro).

cia del 2 de junio último, concerniente a la misión del Sr. Doyle en Colombia.

“El Sr. Doyle se encuentra desde hace algún tiempo en Bogotá donde ha sido presentado por el Encargado de Negocios americano al Presidente de la República y al Ministro de Relaciones Exteriores, como agente de la ‘Carebbean Petroleum Cy’. Bajo este nombre la ‘General Pespphalt Cy.’, trust del petróleo, trabaja en Venezuela desde que tuvo dificultades con el Presidente Castro a propósito de las concesiones de los pozos petroleros de Bermúdez. La compañía se llamaba entonces **New York and Bermúdez Cy.**

“El Sr. Doyle tendría el deseo de celebrar con el Gobierno colombiano un contrato parecido al de la Casa Pearson para la búsqueda de petróleo. Al efecto, él ha propuesto al Gobierno colombiano hacer venir los 30 grupos de geólogos que la ‘Carebbean’ tiene en este momento en Venezuela, con el fin de buscar pozos de petróleo en Colombia, y reclama el derecho exclusivo de exportaciones. Sin embargo, en presencia de lo sucedido entre la compañía americana y el Gobierno venezolano, el Gobierno colombiano no ha aceptado estas ofertas. El Sr. Doyle ha creído que él mismo debía venir a Bogotá y en este momento está sobre todo empeñado en hacer fracasar el arreglo proyectado con la Casa inglesa Pearson. Me parece difícil, por otra parte, que este americano llegue a algún resultado práctico en tanto que el conflicto político entre Colombia y los Estados Unidos no haya sido arreglado; pero en espera de un acuerdo se prepara para beneficiarse del cambio que en Colombia podría producirse en favor de los americanos”⁽²¹⁾.

La parte final del documento transcrito señala el punto álgido de la relación entre los Estados Unidos y Colombia en ese momento. A partir de 1903 y como consecuencia del “asunto de Panamá”, las relaciones entre el gobierno colombiano y el de los Estados Unidos se deterioraron. No obstante, los gobernantes colombianos, denotando la más baja valoración de la tan pregonada “soberanía nacional”, pronto trataron de entrar en arreglos con los gobernantes norteamericanos a fin de normalizar las relaciones. Si no lo hicieron antes, no fue por falta de deseos sino porque los yanquis tomaron despectivamente el asunto y sólo actuaron en un

21. Archivos del *Ministere des Affaires Etrangères (MAE)* de France. Colombie, Nouvelle série, Vol. 13; Affaires commerciales. 1900; 1906-1918. p. 115.

sentido de acercamiento cuando los intereses petroleros entraron en escena.

En 1909, el dictador Rafael Reyes intentó arreglar el asunto por un acuerdo mediante el cual, a cambio de U.S. \$ 2.500.000 y de algunos privilegios de tránsito por el canal, Colombia reconocía los “hechos cumplidos”. Tan pronto se supo el contenido del convenio Cortés-Root, en el que se plasmaba este acuerdo, el pueblo de Bogotá se levantó y el dictador tuvo que abandonar el poder.

En el año de 1913, fue el Presidente Taft quien hizo un ofrecimiento que agregaba a la afrenta la burla: a cambio de U.S. \$ 10.000.000, de algunos privilegios de navegación por el canal y del pago de perjuicios por la obra del canal y por la pérdida del ferrocarril de Panamá que pertenecía a Colombia, los cuales serían tasados por un tribunal de arbitramento, Colombia debía en contraprestación conceder a los norteamericanos la opción para otro canal en el río Atrato, otorgar bases de aprovisionamiento de carbón para la marina de Estados Unidos en las islas de San Andrés y Providencia y reconocer sin ninguna objeción la independencia de Panamá. Esta venta de territorio nacional no prosperó, pero en la mente de los gobernantes colombianos siguió gravitando la idea de un arreglo por indemnización pecuniaria.

Por fin, el 6 de abril de 1914 se firmó el Tratado Urrutia-Thompson por el cual Colombia recibiría 25 millones de dólares como indemnización total y los Estados Unidos expresarían su “sincero pesar” por el asunto de Panamá.

El Senado colombiano ratificó el tratado el día 8 de junio del mismo año, pero no aconteció lo mismo en los Estados Unidos. En el Senado de aquel país hubo toda clase de obstrucciones y casi un año después, en marzo de 1917, el estudio del tratado apenas salía del Comité de Relaciones Exteriores. Las autoridades colombianas estaban presurosas por recibir el dinero, pero los norteamericanos, antes de entregarlo, querían nuevas concesiones, sobre todo en el campo de los petróleos. El tiempo transcurría, el tratado no era aprobado y, conociendo los deseos de los gobernantes colombianos por recibir los 25 millones de dólares, los inversionistas norteamericanos por intermedio de su gobierno hacían saber que si no se accedía a sus demandas la indemnización no vendría. Era tan claro este propósito que el Embajador de Colombia en Washington escribió a su gobierno lo siguiente:

"Washington, abril 20 de 1918.

Presidente Concha:

"...Mendigando su aprobación (la del tratado), buscándola por todos los medios reñidos aún con la seriedad, haciendo entender que el país no puede cumplir sus destinos sino mediante este pacto, no ha conseguido ni conseguirá otra cosa que llevarles a todos la convicción, probablemente sin exceptuar al Presidente Wilson, de que hay tal afán de recibir aquellos 25.000.000, que por ellos empeñarían algunos hasta la sábana santa..."

"Lecolombia" - Carlos Adolfo Urueta" (22).

Sólo cuando los petroleros obtuvieron todas las ventajas que querían, el tratado fue ratificado por los Estados Unidos (20 de abril de 1921).

Las condiciones eran entonces excelentes para que los norteamericanos pudieran manipular con el objeto de hacer fracasar las ofertas de sus competidores europeos. Además, dentro del reparto del mundo, se entendía que la "zona de influencia" para los Estados Unidos era Latinoamérica, y el Canal de Panamá daba a estos pretexto para alejar de las regiones vecinas a las otras potencias, en aras de la "seguridad nacional". Sobre esto una vez más escribe el diplomático francés en Bogotá:

"Bogotá, 26 de septiembre de 1913.

El Ministro de Francia en Bogotá al
Ministro de Relaciones Exteriores en Francia

"Tres ingenieros ingleses de la Casa Pearson han llegado a Buenaventura con el fin de estudiar la construcción de un puerto. Por otra parte Lord Murray ha firmado contratos análogos para los puertos de Tumaco sobre el Pacífico, cerca de la frontera ecuatoriana, y de Cartagena, sobre el Atlántico. Igualmente está en conversaciones para el de Barranquilla.

22. Diario "El Espectador", julio 31 de 1928; en: Jorge Villegas. *Petróleo, Oligarquía e Imperio*. Bogotá, Ediciones E.S.E., 1969. p. 162. En esta obra, excelentemente documentada, se demuestran las tropelías cometidas por las compañías petroleras norteamericanas en Colombia y su papel respecto a la "indemnización de Panamá". Por lo demás, allí mismo se señala cómo la actitud posterior del mismo Embajador Urueta se debió a que fue sobornado por la Standard Oil Company.

"La actividad desplegada por Lord Murray no me parece que sea del gusto de los norteamericanos que, es inútil repetirlo, parecen considerar esta región de América del Sur como un campo de acción que les debe ser reservado con el fin de permanecer como dueños exclusivos de las comunicaciones entre los dos océanos. Ellos están pues descontentos de ver operar a europeos sobre un terreno en el que pretenden conservar el monopolio para los Estados Unidos.

"Lord Murray había presentado al Gobierno del Ecuador un proyecto de contrato para la búsqueda de petróleo, el cual había sido bien acogido por el Presidente; el contrato fue desaprobado por el Senado bajo la influencia de una potente sociedad americana rival, que hizo otra propuesta. A su turno, el representante de la Casa Pearson la tiene al borde del fracaso por el ofrecimiento de condiciones mejores" (23).

Recordemos que las propuestas de inversión de Lord Murray no eran las únicas europeas. También los capitalistas franceses tenían sus intereses y, en ejercicio de la "entente cordial", capitales ingleses y franceses trataban de actuar de consuno para contrarrestar en América Latina las presiones norteamericanas. No es extraño entonces que el capital francés encontrara el mismo tipo de oposición que su homólogo británico. Veámoslo:

"Bogotá, 9 de diciembre de 1913.

El Ministro de Francia en Bogotá, a
Su Excelencia el Ministro de Relaciones
Exteriores de Francia.

"Lo mismo que el contrato presentado por Lord Murray, el ofrecido por el Banco Louis Dreyfus de París para establecer un Banco de Emisión y un Banco Hipotecario no ha sido enteramente estudiado y votado por el Congreso que acaba de terminar.

"Las causas son casi las mismas que han conducido al retiro del contrato de la Casa Pearson de Londres.

.....

"Es cierto también que los Estados Unidos no han visto con

23. Archivos del *Ministere des Affaires Etrangères (MAE)* de France. *Colombie, Nouvelle série*, Vol. 12: Agriculture, industrie, travaux publics, mines. 1893-1901; 1908-1917. pp. 183-184.

placer estas negociaciones financieras de Colombia con un banco europeo de semejante importancia y, si no han adelantado contra él una campaña tan vigorosa como contra la casa Pearson, al menos han dejado entender su desaprobación. **No les podía gustar que este país encontrara capitales cuya importancia debía depreciar la indemnización de 100 millones de Francos que ofrecían a Colombia por curar la herida moral infligida por la separación de Panamá**" (24).

Si los Estados Unidos no habían adelantado en Colombia una campaña tan vigorosa contra la inversión francesa, era porque los asuntos colombianos no se decidían en Colombia sino en Washington, de acuerdo a los arreglos del reparto imperialista. Ya vimos que el embajador francés en Washington había solicitado ante el Secretario de Estado norteamericano el permiso —diplomáticamente denominado acuerdo— para la inversión de capital europeo en esta zona considerada como de Estados Unidos, y que el funcionario americano no se había opuesto en ese momento y había declarado no estar enterado. Pero una vez conocidos los hechos por él y dado que se trataba de un asunto de gran magnitud puesto que envolvía intereses petroleros, financieros, de ferrocarriles, puertos, venta de armas, etc., los gobernantes norteamericanos simple y llanamente negaron a los capitalistas europeos el derecho a intervenir. Según comunicación que envió el Ministro de Finanzas francés al Presidente del Consejo y Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, los Estados Unidos se oponían a las inversiones europeas en Colombia y así se lo habían hecho saber al embajador de Colombia en Washington:

"París, 20 de diciembre de 1913.

El Ministro de Finanzas al Presidente
del Consejo, Ministro de Relaciones Exteriores.

(Relaciones políticas y comerciales. América).

"Con fecha de 28 de octubre último, al informar a mi Despacho que el representante de la Casa Louis Dreyfus y Cie. acababa de firmar dos contratos con el Gobierno colombiano para la creación de un banco de emisión y un banco hipotecario, vuestro predecesor ha renovado las reservas que anteriormente había formulado, desde el punto de vista diplomático, sobre cual-

24. Archivos del *Ministere des Affaires Etrangères* (MAE) de France. *Colombie, Nouvelle série*, Vol. 11: Finances. 1908-1918. pp. 206-207. (El subrayado es nuestro).

quier patrocinio eventual acordado por Francia a nuevos establecimientos (*).

"En los términos del contrato, la Casa Louis Dreyfus y Cie. tendrá por otra parte un término de tres meses antes de contraer un compromiso frente al Gobierno colombiano. El banco me ha dado la seguridad de que se beneficiará del término que se le acuerda para dar cuenta a nuestro Gobierno de todos los detalles de la operación y recibir su opinión, agregando que no dejará de inspirarse en ella, particularmente en lo referente a la delicada cuestión de la participación de los Estados Unidos.

"Esta consulta parece imponerse, tanto más cuanto que, por las informaciones que me suministraron los interesados, el proyecto encuentra una viva oposición de parte del Gobierno americano. El agente de la Casa Louis Dreyfus ha transmitido a ésta, certificándolo con copia del original, un cable dirigido por el representante de Colombia en Washington a su Gobierno, cuyo texto he aquí a título confidencial:

" 'Cable del Ministro de Colombia en Washington. —Secretario de Estado comunicóme que su Gobierno vería con placer que el Gobierno colombiano no contrate con financistas europeos el establecimiento de un banco ni la explotación de minas de petróleo con la Casa Pearson'.

"Los interesados, igualmente, me han hecho saber que según las informaciones recogidas por su agente, pero cuya autenticidad no parece estar probada, el Ministro de Inglaterra en Colombia habría teleografiado al Foreign Office para protestar contra la actitud del Gobierno americano y solicitado al Gobierno británico intervenir" (25) (**).

Con el fin de obtener su propósito, los intereses norteamericanos no se limitaban a la presión diplomática. En efecto, ya desde esa época ponían en práctica formas diferentes de acción, como la de propalar falsas noticias sobre el país en cuestión con el objeto de alejar competidores o como ac-

* Las reservas de tipo diplomático se referían a posibles complicaciones por interferencia con los intereses norteamericanos.

25. *Ibid.*, pp. 213. (El subrayado es nuestro).

** "Debido en gran parte, a los intereses de Pearson, Méjico y Colombia —y probablemente también Costa Rica y Ecuador— formaron un conjunto en nuestras gestiones diplomáticas con Inglaterra en los últimos meses del año 1913", según dice el historiador norteamericano Fred J. Rippy, *Op. cit.*, p. 126.

to previo al derrocamiento de gobiernos legítimos y a intervenciones descaradas. Los monopolios, en busca de ganancias, no se detienen ante ningún medio: si más tarde en Guatemala la United Fruit Company propaló noticias falsas como acto preparatorio a una intervención, o si en Chile la I.T.T., de acuerdo con la CIA y sin la desaprobación del Nobel de la Paz, Sr. Kissinger, actuó para crearle el caos económico y social a un gobierno legítimo y popular, por qué corporaciones petroleras de acuerdo con su Gobierno no podían difundir falsas noticias sobre la situación colombiana con el propósito de alejar a otros capitalistas concurrentes? Veámoslo:

“Bogotá, 7 de diciembre de 1913.

El Ministro de Francia en Bogotá al
Ministro de Relaciones Exteriores de Francia.

“El Ministro de Relaciones Exteriores ha protestado ante Londres contra los rumores de que Lord Murray habría retirado su contrato por temor a los desórdenes que podrían estallar en Colombia. Esta información es por otra parte absolutamente falsa y el retiro de Lord Murray no tiene más causas que aquellas que he indicado en mi informe N° 234.

“Aquí se sospecha que los Estados Unidos han propagado estos rumores desfavorables a Colombia con el fin de debilitar el interés que sobre ella se tiene en Europa”. (26).

Para lograr su objetivo en esta pugna imperialista, los capitales americanos utilizaron en Colombia los medios que hemos visto: prohibición de actuar a los capitales europeos en atención a las zonas de influencia, terrorismo psicológico para alejar competidores y presiones sobre los gobernantes colombianos en base a la “indemnización” por Panamá. El desenlace fue claro: una vez desplazados los competidores, el capital norteamericano entró con las mismas propuestas. Todo ello está muy bien sintetizado en el documento en que el representante francés, con amarga resignación, da un último informe sobre lo que pasó y sobre lo que venía:

“Bogotá, 6 de mayo de 1914.

El Encargado de Negocios de la
República Francesa en Colombia a
Su Excelencia Señor Doumerque, Presidente del
Consejo, Ministro de Relaciones Exteriores de Francia.

“En diferentes ocasiones el Sr. de Fontenay ha mantenido a Vuestra Excelencia al corriente de las gestiones de la Casa inglesa Pearson ante el Gobierno colombiano. Por sus comunicaciones de 24 de noviembre último, N° 234, y de 7 de diciembre, N° 247, principalmente, el Sr. de Fontenay señaló a Vuestra Excelencia que Lord Murray no había podido llegar a un acuerdo con Colombia. Vuestra Excelencia no ignoraba que en Washington se vería mal la firma de un contrato con la Casa Pearson y que para Colombia sería preferible renunciar a él si quería llegar a un acuerdo sobre Panamá. Esta presión diplomática de parte de los Estados Unidos tuvo como resultado la ruptura de negociaciones entre la Casa Pearson y el Gobierno colombiano. Es evidente que la intervención americana en este asunto ha tenido un objetivo práctico. Hé aquí que en estos últimos días el diario ‘La Crónica’ acaba de descubrir las intenciones de los Estados Unidos: Mr. Limley, antiguo instructor del ejército colombiano, llegó a Bogotá en el mes de marzo último con plenos poderes para hacer un contrato con el Gobierno colombiano, más o menos semejante al que había sido presentado por la Casa Pearson de Londres. Mr. Limley representa, en efecto, los intereses de la Standard Oil Cy. de New York. El cree que podrá obtener más fácilmente las concesiones de petróleos llegando a Bogotá en el momento de la firma del tratado americano-colombiano; además, al dar el tratado en cuestión entera satisfacción a Colombia, tanto desde el punto de vista moral como desde el punto de vista material, Mr. Limley espera realizar sus proyectos. Pero hé aquí que su plan acaba de ser denunciado en público y parece que no es muy oportuno. ‘La Crónica’ ha puesto el grito en el cielo y ha denunciado la política americana. Esta política acaparadora ha provocado la más viva inquietud en toda Colombia.

“Creo mi deber informar sobre estos hechos a Vuestra Excelencia” (27).

Los resultados obtenidos por las compañías petroleras norteamericanas en Colombia son conocidos. Recordarlos va más allá del tema del presente trabajo.

26. Archivos del *Ministere des Affaires Etrangères (MAE)* de France. *Colombie*, Nouvelle série, Vol. 12: Agriculture, industrie, travaux publics, mines. 1894-1901; 1908-1917. pp. 208-209. (El subrayado es nuestro).

27. *Ibid.*, p. 222.

Amg

LETRAS LIBRERIA

Le brindamos a usted libros de las más importantes editoriales a los precios más bajos del mercado.

CALI, Calle 8 N° 4-66. Tel: 894 986. Apdo. Aéreo 8327

POPAYAN, Calle 5 N° 4-87

Próximamente abrirá su nueva librería en Barranquilla.

LIBRERIA MUNDO ANDINO

Calle 43 N° 8-88, 2º piso. Tel: 322 214

Apartado Aéreo 16261 - Bogotá-Colombia

Somos la mejor librería universitaria especializada en ciencias sociales

Próximamente nos trasladaremos a la nueva dirección:

CALLE 44 N° 14-60

IDEOLOGIA Y SOCIEDAD

Revista Trimestral

Director: Emilio Pradilla Cobos

INDICE N° 10

Edgar Vásquez, Jaime Galarza, Ricardo Sánchez. **Programas Políticos del Proletariado.**

Salomón Kalmanovitz. **A Propósito de Arrubla.**

Enrique Lima. **El Fetiche del Sector I: Crítica a la cuestión del Mercado Interno.**

Distribuye: LA CARRETA



EDITORIAL LA OVEJA NEGRA

SE COMPLACE EN ANUNCIAR LA SALIDA
DE LOS SIGUIENTES TITULOS:

Industria y protección en Colombia, Luis Ospina Vásquez	\$ 160.00
El desarrollo del capitalismo en Rusia, V.I. Lenin	\$ 150.00
Formaciones económicas precapitalistas, C. Marx	\$ 12.00
Introducción general a la crítica de la economía política - 1857, Carlos Marx	\$ 15.00
Revista UNO en DOS, N° 3, autores varios	\$ 20.00

REIMPRESIONES

América Latina: Feudalismo o capitalismo? Autores Varios (Cuaderno N° 4, 2ª edición)	\$ 30.00
Ideología y aparatos ideológicos de Estado, Louis Althusser (Cuaderno N° 3, 2ª edición)	
Los bienes terrenales del hombre, Leo Huberman, 2ª edición	\$ 60.00

Dirección: Carrera 50 (Palacé) N° 52-08 Of. 201

Teléfono: 45 16 48 - Apartado Aéreo 5102 MEDELLIN

REVISTA TRIMESTRAL

Número 2/3 (nueva serie)

RP

PASADO Y PRESENTE

Pasado y Presente
José Nun
John W. Cooke
Antonio Carlo
Pasado y Presente

De Cámpora a Perón
Control obrero y organización
El reformismo en la Argentina
El partido revolucionario en Lenin
Las luchas obreras actuales

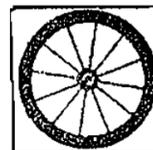
Redacción: Casilla de Correo 80, Córdoba (Rep. Argentina)
Distribución: Siglo XXI Argentina S.A., Córdoba 2064 Buenos Aires (Argentina)

LIBRERIA ABY LERNER

Queremos ofrecerle la más completa y actualizada selección de títulos, especialmente sobre ciencias humanas, literatura y temas colombianos.

En el CENTRO COMERCIAL VERACRUZ
Carrera 51 N° 51-47, local 105. Tel: 31 48 48

MEDELLIN



LA CARRETA
Distribuidora de Libros

Daniel Pecaut. Política y sindicalismo en Colombia
Juan Friede. Los chibchas bajo la dominación española
Oscar Rodríguez. Efectos de la gran depresión sobre la industria colombiana.
Mario Arrubla. Estudios sobre el subdesarrollo colombiano. (7ª edición)
Pierre Gilhodés. Las luchas agrarias en Colombia.
Jorge Villegas. Petróleo colombiano, ganancia gringa (3ª edición)
Antonio García. Gaitán y el problema de la revolución colombiana.

ADMINISTRACION Y VENTAS

Bogotá: Calle 43 No. 8-88 Apdo. Aéreo 16261 Tel: 322214
Medellín: Cra. 50 N° 52-08 Of. 307 A.A. 51968 Tel: 313979

CUADERNOS COLOMBIANOS

Tarifa para Suscripciones

Colombia, Correo Nacional	\$ 120.00
Exterior, Correo Aéreo	US\$ 8.00

Oferta válida hasta diciembre de 1974

Los cheques o giros deben enviarse a nombre de:
Distribuidora de Libros La Carreta
Apartado Aéreo 51968
Medellín (Colombia)



Libros de la Carreta

Pierre Gilhodés

LAS LUCHAS AGRARIAS EN COLOMBIA

(2ª edición)

En este perceptivo esquema de las luchas campesinas en Colombia, Pierre Gilhodés ha conseguido plasmar la dinámica que impulsa al campesino en su lucha por la tierra y paralelamente ha analizado los factores históricos que han contribuido a frenar la marcha revolucionaria en el campo colombiano. Quedan esclarecidos así los elementos principales que rodean la explotación del campesinado: una clase terrateniente coaligada con una burguesía que con su propiedad sobre la tierra y el capital se constituyen en los opresores comunes del hombre colombiano.