

Configuración y transformación del agro en Colombia. Antecedentes del paro agrario

Daniel Sebastián Ospina Morales*

En 1758, François Quesnay, con su publicación de la tan afamada *Tableau Économique*, le dio más fuerza a la teoría de aquellos quienes por primera vez se autoproclamaron como “economistas”. Los fisiócratas fueron quienes defendieron a la agricultura como el único renglón productivo y generador de excedentes en la economía, lo que sería abordado después por Smith y Ricardo demostrando que otros agregados económicos diferentes al agro también podrían generar excedente alguno (Cuevas, 2007: 50).

En los medios de comunicación se ha dicho insistentemente que una parte fundamental de la economía colombiana es la agricultura, y por esta razón es tan importante no dejarla en el olvido. Además, debería ser un tema

central que prevalezca en el gobierno nacional, ya que del campo depende el desarrollo del país y de las condiciones que le pueda ofrecer el Estado —créditos, infraestructura, entre otros—; aquí es donde más fuerza institucional se demanda para brindar óptimas condiciones de vida a sus habitantes.

Este artículo es un análisis de la agricultura colombiana desde sus nociones pre-independentistas hasta hoy, juzgando la tenencia de la tierra junto con sus niveles de productividad y competitividad. Además, incluye una breve síntesis de las reformas agrarias aplicadas durante este periodo, destacando sus correspondientes aciertos y fallas institucionales. Este recorrido histórico se centra puntualmente en cómo algunas partes del desarrollo institucional a través de la historia han incidido en el agro y, a partir de esto, entender desde una perspectiva histórica, la importancia del desarrollo institucional para el agro.

* Estudiante de segundo semestre de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia. Correo-e: [daniel.ospina02@est.uexternado.edu.co].

El antes y el después de 1810

Para el caso de la historia económica colombiana no fue nada fácil realizar un análisis cuantitativo de la producción agrícola y su respectiva tributación en el periodo pre-independiente, pues no se contaba con las herramientas estadísticas y la fuerza institucional para ejercer un debido control fiscal. Sin embargo, algunos de estos elementos se pudieron evaluar mediante la sectorización de la producción agrícola colonial de acuerdo con las condiciones geográficas en las que cada sector se encontraba. Jaramillo (2007: 71) lo afirma así:

Hubo desde sus orígenes prehispánicos una agricultura de tierras cálidas, de tierras bajas interandinas y de costas marítimas; otra de tierras de vertiente, en la franja media de las tres cordilleras que cruzan el territorio nacional, y, finalmente, una agricultura de tierras frías andinas.

Varios años después de la independencia la lógica agrícola cambió, desde las formas de tenencia de la tierra y las dinámicas laborales a causa de la abolición de la esclavitud, hasta la introducción de nuevas tecnologías en el proceso productivo.

La política agraria de la Corona no fue lo más justa posible: la repartición de tierras estaba ceñida a los intereses de los grandes terratenien-

tes que habitaban el Virreinato de la Nueva Granada, tornando así gran parte de las tierras asignadas como improductivas, muchas de las cuales no se labraron en su totalidad.

“La unidad básica de la agricultura neogranadina del siglo XVIII fue la hacienda” (Jaramillo, 2007: 76). Aunque la hacienda sobresalió como la estructura fundamental del agro, realmente no lo fue para el grueso de la economía colombiana, pero sí fue la institución más palpable durante la época, en la que se fundaron costumbres y valores colectivos que fueron el sustento del poder político, económico y social de aquellos terratenientes que se hicieron llamar hacendados.

La independencia, al convertirse en una guerra civil, luego en una guerra nacional contra la Reconquista y, finalmente, en una guerra de liberación, arruinó vidas y bienes de importantes empresarios y sectores de la economía colonial durante los años que siguieron a 1810 (Tovar, 2007: 104).

Luego de esto fue necesario replantear la economía nacional. Parte del objetivo de la independencia era reformar las dinámicas de producción, las relaciones de trabajo y las nuevas visiones del mercado, a favor de las expectativas de desarrollo planteadas durante este periodo. Sin embargo, esto no se pudo llevar a cabo en su totalidad, pues las políticas públicas ge-

neradas durante esta etapa no fueron factibles para asentar dichos cambios.

Por otro lado, una consecuencia de gran importancia observada a lo largo de esta etapa fue la destrucción de la institución más importante de la época: la hacienda. Aquellos que labraban y servían en estas grandes extensiones de tierra –indios, esclavos, negros y algunos mestizos–, hicieron parte de la campaña independentista, despojando de la mano de obra directa al sector agrícola. Además, estos labradores se volcaron contra la hacienda, saqueándola, usándola como suministro de alimentos, reclutas y semovientes, e incluso llegaron a secuestrar a los hacendados. Kalmanovitz y López (2012b: 80) afirman que:

El efecto más inmediato de las guerras de independencia y de las posteriores guerras civiles que se sucedieron durante los inicios de la República fue el despoblamiento relativo de las regiones agrícolas.

Luego añaden que:

La producción agrícola se vio disminuida en el periodo posterior a las guerras de independencia (1830-1835), si se lo compara con un periodo previo al inicio del conflicto (1801-1805) (ídem: 80).

Tabla 1
Índice de producción agrícola
(Base 100 = 1801-1805)

Periodo	Índice*
1761-1765	48,3
1781	45,9
1790-1794	65,4
1801-1805	100
1830-1835	84,3
1836-1840	59,3
1841-1843	35,1
1846-1850	69,2

* Fuente: Kalmanovitz y López (2012b: 80).

Ahora bien, para la mitad de siglo y por medio de las reformas liberales se pretendía impulsar al agro postindependentista a través de la reducción de aranceles para favorecer el comercio internacional de los bienes producidos por este sector. Aun más, existieron estímulos para la inversión extranjera por medio de la asignación de tierras a inmigrantes europeos; sin embargo, esta idea no fue del todo atractiva para los inversionistas potenciales, ya que la inestabilidad política del país alejó considerablemente a los inmigrantes europeos del territorio colombiano, que en su gran mayoría optaron por dirigirse a países como Uruguay, Chile, Argentina y el sur de Brasil.

La expansión de la frontera agraria se dio gracias a la saturación demográfica en algunas regiones del país, pues conseguir una tierra en zonas ya pobladas era casi imposible. Por esta razón, fue necesaria una vasta migración de los habitantes a lo largo del territorio nacional. De igual manera, los empresarios rurales y urbanos hicieron parte del proceso, cuyo propósito principal era convertir las tierras asignadas en haciendas ganaderas e incluso en productoras de bienes de exportación.

Según Melo (2007), para la mitad del siglo XIX la porción de tierra privada en el territorio nacional era mínima: el Estado poseía el 80% de la extensión territorial del país. Poco tiempo después se emitieron bonos que podrían ser redimidos por baldíos y otros documentos de deuda pública; los primeros fueron acumulados en su gran mayoría por unos cuantos especuladores de la tierra.

La economía agraria del siglo XX

A finales de la década de los cuarenta del siglo XX, el país se enfocó hacia la modernización y la reforma estructural del sector agrícola, a causa de la crisis que toleraba el agro colombiano, pues la productividad era deficiente y persistía el uso inadecuado del suelo.

Siguiendo a Ocampo, Gómez, Bernal, y Errázuriz (2007), de acuerdo con Lau-

chlin Currie, el mejoramiento del nivel de vida de la población colombiana dependerá del aumento de la productividad del sector agrícola, porque si bien aumenta la oferta de los productos agrícolas también quedaría mano de obra disponible para los otros sectores de la economía.

Partiendo de estos supuestos, la política agraria se centró en la ampliación de créditos para la tecnificación de cultivos y la comercialización expansiva de los productos obtenidos. Más vale agregar la creación del Instituto Nacional de Abastecimientos –INA–, que posteriormente se transformó en el Idema para el año de 1967. Ocampo, Gómez, Bernal, & Errázuriz (2007: 310) lo aseveran así:

La Caja Agraria constituyó por largo tiempo el canal más importante de crédito al sector agropecuario. La reforma financiera de 1951 incluyó al sector agropecuario como uno de los ejes de la política de crédito de fomento. La Ley 26 de 1959 obligó a los bancos comerciales a destinar el 15% de sus depósitos al fomento de la agricultura, la ganadería y la pesca, fijando montos de acuerdo con el tipo de actividad y creando al mismo tiempo facilidades para el redescuento de la cartera de fomento en el Banco de la República a tasas preferenciales.

Rápidamente estos incentivos financieros presentados al sector agropecuario para mejorar su productividad

y de paso aportar para el crecimiento y desarrollo económico del país, se vieron perfeccionados en 1966 debido a la creación del Fondo Financiero Agrario. Pero, ¿por qué es tan importante?

Desde su apertura, el Fondo Financiero Agrario solo brindaba recursos a los cultivos transitorios, mientras que la ganadería, la adecuación de tierras y la adquisición de nueva maquinaria, dependían de los dictámenes correspondientes a la Ley 26 de 1959; a raíz de esta separación fue necesaria la creación de un nuevo Fondo Financiero Agrario, reglamentado bajo la Ley 5 de 1973 que unificó ambos conceptos crediticios.

Pronto se observó una evolución grata para el sector agrícola en Colombia, por tanto se dieron rendimientos crecientes debido al financiamiento otorgado por las instituciones mencionadas. La tecnificación de los cultivos comerciales trajo consigo un mayor nivel de ingresos percibidos para los propietarios beneficiados, junto con el mejoramiento continuo de la calidad de los productos agrícolas, además de la implementación de semillas de mejores propiedades y el manejo adecuado del cultivo durante el proceso productivo.

Como otros países colonizados por España, Colombia se caracterizó por una distribución inicial de las tierras y otros recursos económicos realiza-

da de acuerdo con criterios de casta, en una sociedad segmentada entre blancos, mestizos, indígenas y negros esclavos (Kalmanovitz y López, 2012a: 218).

Debemos tener en cuenta el papel de los gobiernos liberales de comienzo del siglo xx, pues estimularon al agro a partir de la intervención económica por parte del Estado, regulación de conflictos, el constante cuestionamiento de los derechos de propiedad ineficientes, la asignación de tierras a través de un marco jurídico estable y la defensa permanente del principio de propiedad privada.

Luego de transcurrido el periodo de “La Violencia” de los años cincuenta, se realizó una política agraria durante el Frente Nacional, pero ésta no duró más de una década debido a la aparición de un movimiento campesino radical durante 1970 y 1972. No obstante, en materia de políticas públicas éstos fueron algunos de los ítems afectados:

- Intervencionismo y proteccionismo, derivados de una visión paternalista de la misión misma del gobierno sobre sus ciudadanos, y monopolios promovidos por el Estado, como parte de la matriz institucional heredada en España. Sin embargo, se trató de un Estado pequeño que escasamente recurrió a la tributación hasta el final del siglo xx, cuando ésta aumentó significativamente.

– Otorgamiento de beneficios a grupos de presión y gremios poderosos, como la Federación de Cafeteros, la Sociedad de Agricultores de Colombia –SAC– y el gremio de industriales –ANDI–. Después de las reformas liberales de los años treinta, se incluyó a las centrales sindicales en las negociaciones, dando un lugar a un sistema político basado más en el corporativismo que en el sufragio nacional y en una estricta separación de poderes. Hubo también acomodación de la ley a tales intereses. El corporativismo se debilitó con la proliferación de grupos de presión, que fue dando lugar a una mayor demanda por la igualdad de los agentes frente a la ley, y también por el fraccionamiento del sindicalismo.

– Inestabilidad de las reglas de juego, debilidad económica del Estado y ruptura del Estado de derecho, que se hace manifiesta durante “La Violencia” –cierre del Congreso de 1949 a 1958, golpe militar en 1953, estado de emergencia cuasi permanente, incluido el periodo del Frente Nacional–, con el posterior abuso de la figura del estado de sitio, con el paramilitarismo después de los años ochenta y con los cambios constitucionales sobre reelección en beneficio de un presidente en ejercicio (Kalmanovitz y López, 2012a: 219-220).

A consecuencia de este cúmulo de políticas públicas, los agricultores incrementaron sus precios internos debido a las garantías brindadas por el régimen proteccionista del momento; además,

las tasas de interés asumidas por los agricultores en sus respectivos créditos eran mínimas, y algunas llegaron incluso a ser negativas.

Si el agro colombiano no hubiera estado tan protegido durante este periodo, y si hubiese existido una efectiva política de distribución de tierras en defensa de la igualdad y justicia, anexo a una tributación mayor y un nivel menor de precios, la apertura económica no habría afectado negativamente a este sector de la economía, pues con anterioridad existiría un esquema de producción agrícola competitivo a nivel internacional. El gran problema de la productividad del agro colombiano es que se generó una dinámica de crecimiento solo al interior, mas no se establecieron condiciones sostenibles de desarrollo sin necesidad de verse estancado por sus pares en el exterior.

Kalmanovitz y López (2012a: 231), afirman que:

Se intentaron dos reformas agrarias, que fracasaron ostensiblemente, y el campo colombiano hoy presenta unos índices de concentración mucho más elevados que en el pasado, o sea que se dio una profunda contrarreforma agraria, al mismo tiempo que la tierra se encuentra mal utilizada, en contra de su vocación. Esto, a su vez hizo menos competitiva a la sociedad colombiana, tanto en la esfera política como en el plano económico, retardando el crecimiento del país.



Ilustración: “El Sembrador – Vincent Van Gogh”¹

Reforma agraria

La reforma agraria implica por tanto un cambio y una reestructuración del régimen de tenencia de la tierra, en un intento por hacerla compatible con las necesidades generales del desarrollo económico con base en el fortalecimiento del mercado interno (Jiménez, 2012: 107).

En primer lugar, la reforma agraria pretende generar una serie de cambios en el ámbito social del campesinado y su reestructuración a través de la abolición de las formas de exclusión y las relaciones provocadas por el capitalismo dependiente de la opresión aplicada a los agregados económicos menos favorecidos.

1 Fuente: [http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/8b/The_Sower_-_painting_by_Van_Gogh.jpg]

Luego, la reforma agraria se encaminaría a impulsar el desarrollo de este sector atravesando por lo que se llamaría un grupo empresarial agrícola, en el cual se aprovechan la fuerza laboral, la tecnología y los recursos financieros que se obtengan.

Finalmente, también es objetivo de esta reforma conformar un sistema comercial nacional e internacional, en el que se incorpore un esquema de equilibrio al momento de realizar cualquier tipo de intercambio, financiación de la producción agrícola junto con una distribución equitativa del ingreso para el campesinado.

Dice Jiménez (2012: 186):

La plataforma Global de Donantes y el Banco Mundial plantean de un modo muy similar que los países menos desarrollados pueden implementar a un costo moderado un conjunto de cuatro principales estrategias para elevar la productividad campesina y promover su progreso:

1. Estimular la producción de alimentos de la canasta básica.
2. Diversificar la producción hacia otros cultivos tradicionales y de ganadería.
3. Ampliar la producción de productos tradicionales de exportación.
4. Diversificar la producción de alimentos de valor agregado.

De las propuestas generales planteadas por la Plataforma Global de Donantes y el Banco Mundial se puede hacer una lista de objetivos específicos para impulsar el desarrollo agropecuario en Colombia organizado en diferentes plazos.

– Para el corto plazo se deberán regular y estabilizar el precio de los productos alimenticios de primera necesidad junto con la reducción del costo de las materias primas necesarias para su producción.

– En el mediano plazo se deberá generar una serie de políticas públicas que protejan los subsectores agrícolas que se ven en desventaja al momento de competir en un mercado internacional.

– A largo plazo será necesario estimular la producción y mejorar los índices de competitividad; además, se deberá disminuir progresivamente la dependencia alimenticia exterior y generar una política de seguridad alimentaria.

Consideraciones finales

Se puede concluir que los esfuerzos dedicados a la transformación de la propiedad rural han sido insuficientes y en su mayoría ineficaces; además, es evidente el progresivo aumento en el nivel de empobrecimiento del campesinado en Colombia. Ahora, hay que cambiar el modo de ver la reforma agraria, que no solo debe estar orientada hacia la

reasignación de tierras, sino que también debe brindar otro tipo de garantías, como vías de acceso para disminuir costos incidentales, acceso a créditos preferenciales, alternativas de capacitación para la tecnificación del cultivo y la inclusión desde el más pequeño campesino hasta el gran terrateniente. Esto es lo que reclaman los campesinos del siglo XXI, y el país en su totalidad debe reconocer estos múltiples fallos y omisiones, además de amparar a este sector de futuras injusticias.

Referencias bibliográficas

Cuevas, H. (2007). *Teorías Económicas del Mercado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Jaramillo, J. (2007). “La economía del Virreinato (1740-1810)”, en J. Ocampo, *Historia Económica de Colombia* (pp. 61-100). Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.

Jiménez, A. (2012). *Política agraria y postración del campesinado en Colombia*. Bogotá D.C.: Ecoe Ediciones.

Kalmanovitz, S. y López, E. (2012a). “La agricultura”, en S. Kalmanovitz, *Nueva Historia Económica de Colombia* (pp. 215-231). Bogotá: Distribuidora y Editora Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.

Kalmanovitz, S. y López, E. (2012b). “La independencia y la economía en el siglo XIX”, en S. Kalmanovitz, *Nueva Historia Económica de Colombia* (pp. 65-85). Bogotá: Distribuidora y Editora Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.

Melo, J. (2007). “Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899) ”, en J. Ocampo, *Historia Económica de Colombia* (pp. 135-194). Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.

Ocampo, J.; Gómez, M.; Bernal, J. y Errázuriz, M. (2007). “La industrialización y el intervencionismo estatal”, en J. Ocampo, *His-*

toria Económica de Colombia (pp. 271-339). Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.

Tovar, H. (2007). “La lenta ruptura con el pasado colonial (1810-1850) ”, en J. Ocampo, *Historia Económica de Colombia* (pp. 101-133). Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.