

BP  
T  
331.31  
A32

ES. 4

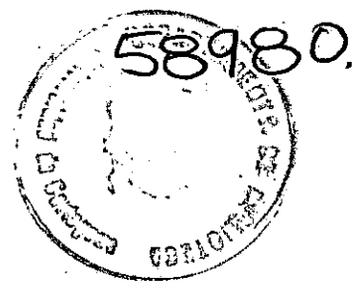
LAS POLITICAS AGRARIAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO



FREDY ARELLANO TIJERA  
//  
LUIS MONTENEGRO SERNA

Trabajo de Grado presentado como re  
quisito parcial para optar al titulo  
de Economistas.

Presidente : JAMES LLANOS P.  
Asesor : PABLO SERPA ALVAREZ.



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA  
CARTAGENA, 1984



Universidad de Cartagena  
CARTAGENA - COLOMBIA  
(Sur América)

Cartagena, Julio 30 de 1984.

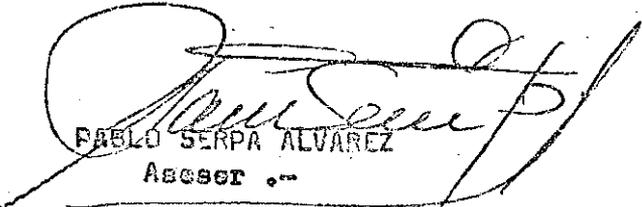
Señores  
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena.

Respetuosamente me permito comunicarles que en calidad de Asesor he hecho un seguimiento al trabajo de grado titulado "Las Políticas en los Planes de Desarrollo" realizado por los egresados Freddy Arellano y Luis Montenegro.

Quiero dar fé de la claridad conceptual mostrada en el contexto del presente estudio situación que lo habilita desde el punto de vista de contenido de su enfoque metodológico para optar el título de economista.

Felicito sinceramente a los egresados Arellano y Montenegro por tan meritorio trabajo investigativo.

Cordialmente,

  
PABLO SERPA ALVAREZ  
Asesor .--



Universidad de Cartagena  
CARTAGENA COLOMBIA  
(SUR AMERICA)

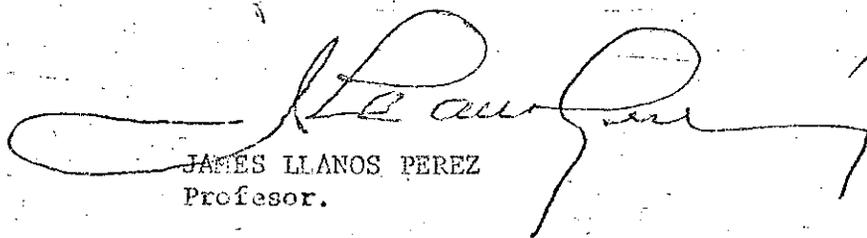
Cartagena, 30 de julio de 1984.-

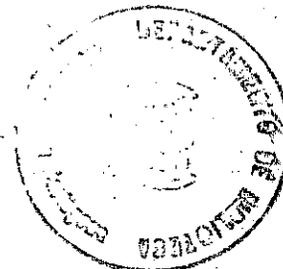
Señores  
COMITE DE GRADUACION,  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena,  
E. S. D.

Distinguidos profesores:

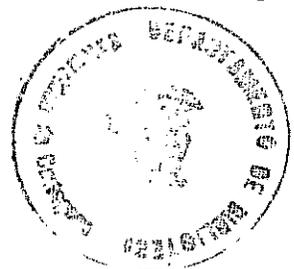
La presente con el fin de informarles que he aceptado la designación como Presidente de Tesis de la memoria de grado elaborada por los egresados señores Fredy Arellano y Luis Montenegro y que se titula "LAS POLITICAS AGRARIAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO".

Atentamente,

  
JAMES LLANOS PEREZ  
Profesor.



Cartagena, 27 de Agosto de 1.984



Señores  
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
E. S. D.

Distinguidos profesores:

La presente con el fin de rendir concepto, como Presidente de Tesis, de la Memoria de Grado "LAS POLITICAS AGRARIAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO", elaborada por los señores egresados Freddy Arellano Tijera y Luis Montenegro Serna, para optar al título de Economistas.

En ella se hace un análisis objetivo y crítico de las políticas agrarias que las distintas administraciones, tanto liberales como conservadoras, han llevado a cabo con el propósito —en la teoría— de producir cambios en el régimen de propiedad y posesión de la tierra, problema fundamental y secular del campo colombiano, que ha impedido e impide no sólo el desarrollo y avance económico, social y tecnológico del sector agrícola y de la Economía Colombiana, sino también de una distribución más equitativa del ingreso agrícola y un rompimiento de las relaciones de poder en el agro.

Abordan, igualmente, el estudio de los principales problemas del desarrollo rural y agrícola y sus implicaciones y aspectos más relevantes en el marco de la economía colombiana.

En rápida ojeada a los distintos planes nacionales de desarrollo económico y social, los egresados Arellano y Montenegro, nos demuestran que los planteamientos con respecto al sector agrícola otorgan un gran énfasis al aumento de la productividad, aunque reconocen tímidamente la importancia de la redistribución del ingreso y de la igualdad de oportunidades para todos los campesinos.

No se encuentra en los Planes de Desarrollo Económico y Social un análisis profundo y detenido de los aspectos institucionales del sector agrícola, lo mismo que de la incidencia de la redistribución de tierras en la producción total y en la productividad por hectárea. No hay pues una preocupación por otros aspectos o ángulos del problema, que tienen que ver con la posibilidad de ofrecer mejores oportunidades a los agricultores, no sólo en su participación económica, sino social y política, y el énfasis se ha puesto en el aspecto economista que ha sentado sus raíces en nuestro medio y ha condicionado

el éxito de cualquier análisis sistemático y profundo de nuestra realidad agraria.

Conceptúo, en consecuencia, que los señores Arellano y Montenegro, realizaron un magnífico y excelente trabajo que bien merece la calificación de MERITORIA.

Felicito a los graduandos y les deseo muchos, muchísimos triunfos en el ejercicio profesional.



JAMES LLANOS PERIZ  
Presidente de Tesis.

27  
6

Cartagena, 23 de Agosto de 1984

Señores  
COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
E. S. D.

Apreciados señores:

Me complace dirigirme a ustedes con el fin de conceptuar sobre el trabajo presentado por los egresados Freddy Arellano Tijera y Luis Montenegro Serna, titulado "LAS POLITICAS AGRARIAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO".

Después de un detenido estudio he llegado a la conclusión de que se trata de un serio trabajo sobre las medidas económicas del Gobierno Colombiano y su impacto en el desarrollo del sector agrícola y general de Colombia. Su metodología es excelente y su contenido magnífico. Por lo expresado anteriormente, no vacilo en recomendar dicho trabajo para ser considerado MERITORIO.

Atentamente,



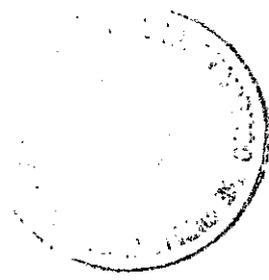
ALBERTO RUIZ VELEZ  
Profesor.



Universidad de Cartagena  
CARTAGENA-COLOMBIA  
(Sur América)

Cartagena, 4 de Septiembre de 1964.

Señores  
COMITE DE GRADUACION  
Facultad Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena.  
E. S. D.



Apreciados Doctores:

De la manera más atenta, me dirijo a Ud. por el propósito de recibir el concepto sobre estudio intitulado "Las Políticas Agrarias en los Planes de desarrollo" presentado por los egresados FREDY ARELLANO VIDERA, y LUIS MONTENEGRO SERRA, para optar su título de Economista.

Comparte la forma concreta y analítica, que los egresados hacen de los problemas que aquejan el Sector Agrario, características fundamentales, que son similares a casi todos los países de América Latina, y que las soluciones solo se pueden permitir a largo plazo, con políticas integrales de los demás sectores de la Economía, ya que el problema solo quieren verlo desde una sola cara, de la oferta y la Demanda de la producción y no de la otra fundamental y estructural, como es la tenencia de la tierra.

Las conclusiones y recomendaciones son válidas dentro de estas estructuras tradicionales de tipo Feudal.

Doy mi nota positiva, para que los egresados puedan optarla para graduarse y mi calificación de aprobada para la misma.  
Deseándole éxito a los nuevos colegas en su vida profesional.

De Ud. Atentamente,

RAMIRO ESCOBAR GARCÍA  
Jurado

Rector : Dr. LUIS H. ARRAUT E.

Secretario General : Dr. CARLOS MENDIVIL C.

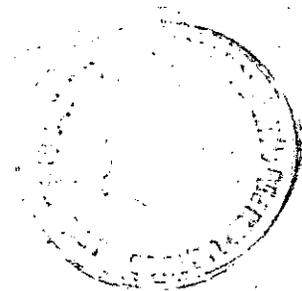
Vice-Rector Académico : Dr. OSCAR GUARDO N.

Vice-Rector Administrativo : Dr. ROQUE ESPAÑA F.

Decano : Dr. ALFONSO OSORIO R.

Vice-Decano : Dr. EUSTORGIO GONZALEZ V.

Secretario Académico : Dra. MARTHA FERNÁNDEZ G.





Nota de Aceptación.

*[Handwritten signature]*  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Presidente del Jurado

\_\_\_\_\_  
Jurado

\_\_\_\_\_  
Jurado

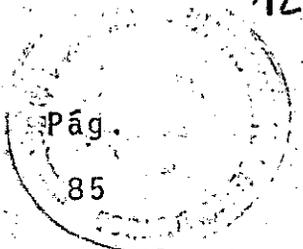
Caragena, Junio 26 de 1.984



TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	1
0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	3
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA.	3
0.2.1 Formal.	3
0.2.1.1 En el Tiempo.	3
0.2.1.2 En el Espacio.	3
0.2.2 Material.	4
0.2.2.1 Variable Dependiente.	4
0.2.2.2 Variables Independientes.	4
0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.	4
0.3.1 Objetivo General.	4
0.3.2 Objetivos Específicos.	5
0.4 IMPORTANCIA.	6
0.5 FORMULACION DE HIPOTESIS.	6
0.5.1 Hipótesis General.	6
0.5.2 Hipótesis de Trabajo.	7
0.6 OPERACIONALIZACION DE HIPOTESIS.	7
0.6.1 Definiciones Conceptuales.	10
0.6.2 Definiciones Operativas.	10

	Pág.
0.7 MARCO TEORICO.	12
0.8 METODOLOGIA.	17
1. ASPECTOS GENERALES DE LA AGRICULTURA EN COLOMBIA	19
1.1 PROCESO EVOLUTIVO DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN COLOMBIA.	19
1.2 ANTECEDENTES DE LAS POLITICAS AGRARIAS EN COLOMBIA.	24
1.3 PRODUCCION Y FUERZAS PRODUCTIVAS EN EL AGRO.	29
1.4 FORMAS DE PRODUCCION EN EL CAMPO COLOMBIANO.	45
2. LA REFORMA SOCIAL AGRARIA	56
2.1 LA TENENCIA DE LA TIERRA EN COLOMBIA.	56
2.1.1 El Origen de la Propiedad Rural en Colombia.	56
2.1.2 La Concentración de la Tierra en Colombia.	58
2.2 ORIGEN DE LA REFORMA.	63
2.3 OBJETIVOS DE LA REFORMA SOCIAL AGRARIA.	68
2.4 CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA AGRARIA.	72
2.4.1 Políticas.	72
2.4.2 Socio-económicas.	74
2.5 FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA.	77
3. LOS PLANES DE DESARROLLO Y SUS POLITICAS AGRARIAS	81
3.1 ORIGEN DE LOS PLANES DE DESARROLLO.	81
3.1.1 Aspectos Generales del Plan Decenal de Desarrollo.	84



- 3.1.2 El Sector Agrario en el Plan Decenal. 85
- 3.1.3 Políticas Agrarias del Plan Decenal de Desarrollo. 87
- 3.1.4 Financiación de las Políticas del Plan Decenal. 89
  - 3.1.4.1 Financiación Interna. 89
  - 3.1.4.2 Financiación Externa. 89
  - 3.1.4.3 Política Crediticia. 91
- 3.2 LAS CUATRO ESTRATEGIAS, Y SUS POLITICAS AGRARIAS. 92
  - 3.2.1 Aspectos Generales del Plan. 92
  - 3.2.2 Políticas Agrarias del Plan. 95
    - 3.2.2.1 Política de Aumento de la Productividad Agrícola. 95
    - 3.2.2.2 Política de Redistribución de la Tierra. 96
    - 3.2.2.3 Políticas de Especialización. 99
  - 3.2.3 Fuentes de Financiación del Plan de las Cuatro Estrategias. 100
    - 3.2.3.1 Internas. 101
    - 3.2.3.2 Externo. 101
- 3.3 PLAN PARA CERRAR LA BRECHA. 102
  - 3.3.1 Generalidades del Plan. 102
  - 3.3.2 Objetivos del Plan. 103
  - 3.3.3 Políticas Agrarias. 105
    - 3.3.3.1 Políticas Agrarias de Impulso al Sector Tradicional. 106

	Pág.
3.3.3.2 Políticas Agrarias para el Sector Moder no.	108
3.3.3.3 Programa de Desarrollo Rural Integrado ( DRI ).	109
3.3.3.4 Plan Nacional de Alimentación y Nutri ción ( PAN ).	113
3.3.4 Financiación del Plan.	118
3.3.5 Comportamiento del Plan en cuanto a la De manda y a la Oferta.	119
3.4 EL PLAN DE INTEGRACION NACIONAL ( PIN ).	121
3.4.1 Generalidades del Plan.	121
3.4.2 Objetivos del Plan.	124
3.4.3 Políticas Agrarias.	129
3.4.4 Fuentes de Financiación, del Sector Agrí cola.	139
3.4.5 Fuentes de Financiación del Plan.	140
3.4.5.1 Recursos Internos.	140
3.4.5.2 Recursos Externos.	141
3.5 CAMBIO CON EQUIDAD Y SUS PLANTEAMIENTOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO.	142
3.5.1 Aspectos Generales del Plan.	142
3.5.2 Objetivos Generales del Plan.	145
3.5.3 Políticas Agrarias.	148
3.5.3.1 Investigación y Transferencia de Tecno logía.	149





	Pág.
3.5.3.2 Adecuación de Tierras.	150
3.5.3.3 Política de Insumos.	152
3.5.3.4 Utilización de la Tierra Agropecuaria.	153
3.5.3.5 Comercialización de Productos.	153
3.5.3.6 Agroindustria.	154
3.5.3.7 Financiamiento del Campo.	155
3.5.3.8 Comercio Exterior.	156
3.5.3.9 Política de Precios.	158
3.5.3.10 Programa DRI - PAN.	159
3.5.4 Financiación del Plan.	161
4. LAS POLITICAS AGRARIAS, SU INCIDENCIA-EN LA ECONOMIA COLOMBIANA Y SU EVALUACION	164
4.1 INCIDENCIAS.	164
4.1.1 Incidencias Económicas.	164
4.1.2 Incidencias Sociales.	169
4.1.3 Incidencias en el Sector Externo.	171
4.2 EVALUACION DE LOS PLANES Y SUS POLITICAS AGRARIAS.	177
4.2.1 Plan Decenal.	177
4.2.2 Plan de las Cuatro Estrategias.	179
4.2.3 Evaluación de las Políticas Agrarias.	182
4.2.4 Evaluación del Plan para Cerrar la Brecha.	188
4.2.5 Evaluación del Plan de Integración Nacional.	191

	Pág.
4.2.6 Evaluación del Plan Cambio con Equidad.	193
5. SALIDAS AL PROBLEMA AGRARIO	198
5.1 SALIDAS A CORTO PLAZO.	199
5.2 SALIDAS A LARGO PLAZO.	201

CONCLUSIONES  
BIBLIOGRAFIA





TABLA DE CUADROS

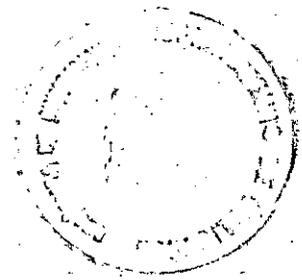
	Pág.
CUADRO # 1. - NUMERO TOTAL DE PREDIOS.SEGUN SU TAMAÑO EN LOS DEPARTAMENTOS EN 1961.	59
CUADRO # 2. - TAMAÑO DE EXPLOTACIONES EN COLOM BIA DE ACUERDO AL NUMERO DE HEC TAREAS EN 1961.	60
CUADRO # 3. - CAMBIO CON RECURSOS ASIGNADOS PA RA EL SECTOR AGROPECUARIO EN EL PERIODO 1983 - 1986.	80
CUADRO # 4. - CIFRAS - EXITO DE LAS PDLITICAS TRIBUTARIAS Y DEL GASTO.	163
CUADRO # 5. - SECTOR AGROPECUARIO.	166
-CUADRO # 6. - VALOR DE LAS EXPORTACIONES AGRO PECUARIAS 1960 - 1981.	167

TABLA DE GRAFICA

	Pág.
GRAFICA # 1. - PLAN NACIONAL DE ALIMENTACION Y NUTRICION.	116

T A B L A S

	Pág.
TABLA # 1 - EXPORTACIONES AGRICOLAS. TASA DE CRECIMIENTO - PROMEDIO ANUAL.	174
TABLA # 2 - PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS EN EL TO TAL DE EXPORTACIONES.	174
TABLA # 3 - TIERRAS ADQUIRIDAS Y ENTREGADAS POR INCORA HASTA SEPTIEMBRE DE 1975.	184





I N T R O D U C C I O N

El tema de esta Tesis, trata de las políticas Agrarias en los Planes de Desarrollo. Es una investigación documental que presenta como un todo organizado, la filosofía, objetivos y bases de dichas políticas e influencias en el desarrollo económico y social del país. Además conjugadas con las anteriores concepciones, presentamos nuestro punto de vista y posibles alternativas al problema.

Para una mejor distribución del tema lo hemos dividido en cinco partes o capítulos. En el primero, estudiamos a la luz de los hechos, los aspectos históricos de la agricultura, su evolución y desarrollo. En el segundo capítulo describimos y analizamos lo que fué la Reforma Social Agraria, sus objetivos, logros y fracasos. ¿ Se trató de una reforma de tipo estructural que en verdad cumplió su misión o fué un reformismo hecho para tratar de controlar las situaciones coyunturales de la época ?. En el tercer capítulo señalamos las políticas agrarias de cada Plan de Desarrollo, su enfoque, y fundamentos. En la cuarta parte se hace una



evaluación de cada una de las políticas agrarias y su incidencia en el desarrollo socioeconómico del país. En el quinto capítulo exponemos nuestros criterios en torno a lo que pueden ser las posibles salidas al problema agrario a corto y largo plazo. Este capítulo es incertado para fundamentar con bases más sólidas nuestra investigación.

Para el desarrollo de esta investigación documental requerimos como fuente de información una serie de textos, revistas y documentos de diferentes autores entre los cuales citamos La Cuestión Agraria de Carlos Lleras Restrepo, La Cuestión Agraria de Antonio García y El Problema Agrario de Santiago Perry.

Por otra parte los diferentes Planes de Desarrollo Económico son un marco de referencia que tienen su operatividad en esta tesis.

Dada la importancia del presente estudio, por sus repercusiones y aportes, invitamos a los lectores de ésta, a expresar sus puntos de vista y críticas constructivas, aportando así claridad política, intelectual y científica al trabajo que nos ocupa.

Es una modesta contribución a un problema que ha inquietado a los colombianos desde hace mucho tiempo y con el cual nos sentimos hondamente comprometidos.

0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

En qué medida las políticas agrarias trazadas por los gobiernos colombianos han sido coherentes y han contribuido con el desarrollo socioeconómico del país ?

0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA.

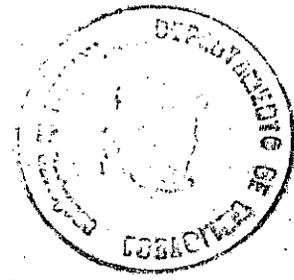
0.2.1 Formal.

0.2.1.1 En el Tiempo.

El presente trabajo comprende el período de 1960 a 1983.

0.2.1.2 En el Espacio.

El área geográfica que cubrirá la presente investigación evaluativa, comprende el territorio de la República de Colombia.



## 0.2.2 Material.



### 0.2.2.1 Variable Dependiente.

Mejoramiento del nivel de vida de la población colombiana.

### 0.2.2.2 Variables Independientes.

Reforma Social Agraria ( INCORA )

DRI

PAN

Diversificación Agrícola

Agroindustria.

## 0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.

### 0.3.1 Objetivo General.

Por ser nuestro país eminentemente agrícola deben trazarse políticas que induzcan al crecimiento y desarrollo de este sector, para que sirvan como motor de incremento de l sector agrícola y a los demás sectores de la economía. Por tal razón queremos comprobar con el presente trabajo si las po

líticas agrarias trazadas en nuestro país, han contribuido al desarrollo del sector agrícola, qué incidencias han tenido éstas en el desarrollo de nuestra economía y qué secuencias han existido en la aplicación de estas políticas, en los diferentes planes de desarrollo.

#### 0.3.1 Objetivos Específicos.

- Determinar en qué medidas las políticas agrarias han incidido en el PIB y en el PIB agrario.
- Comprobar si las políticas agrarias descritas en los planes de desarrollo han sido ejecutadas.
- Examinar en qué medida las políticas agrarias, han repercutido en el modus vivendi de las personas del campo.
- Analizar si las políticas agrarias han permitido un uso eficiente de la tecnología para la explotación del agro.
- Establecer hasta qué punto los planes de desarrollo, en sus políticas agrarias, han permitido una competitividad de la producción agrícola nacional, con la extranjera.
- Evaluar la incidencia de las políticas agrarias en el mejoramiento del ingreso, educación, salud, vivienda, migraciones y en general el nivel de vida de las personas.
- Establecer algunas posibles salidas concretas a la recesión del sector agrario.

#### 0.4 IMPORTANCIA.

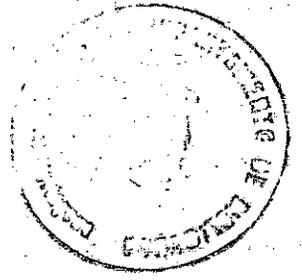
Dadas las características de nuestra economía dependiente en un alto porcentaje del sector agrícola y teniendo en cuenta que todo plan de desarrollo debe contener esta característica básica, para la fijación de las políticas agrarias que den impulso y estabilidad a este sector, consideramos de gran envergadura la realización de este análisis evaluativo sobre las implicaciones de las políticas agrarias en la economía colombiana.

El tema que nos ocupa ha sido de grandes controversias entre los estudiosos de él, y hasta el momento no se ha podido establecer una identidad entre las diferentes opiniones al respecto. Conscientes de esto hemos creído conveniente poner sobre el tapete la discusión sobre dicho tema. Esperamos también contribuir con algunos aportes científicos que ayuden a dar salidas a este problema y que sirvan de base a la discusión planteada.

#### 0.5 FORMULACION DE HIPOTESIS.

##### 0.5.1 Hipótesis General.

Las políticas agrarias planteadas en los diferentes planes de desarrollo han contribuido al incremento socio-económico del país.



0.5.2 Hipótesis de Trabajo.

Las políticas agrarias tales como : La Reforma Social Agraria ( INCORA ), DRI, PAN, Diversificación de la producción y la Agroindustria, han incidido en el mejoramiento del nivel de vida de la población colombiana y en el incremento de la productividad del sector agrícola.

0.6 OPERACIONALIZACION DE HIPOTESIS.

0.6.1 Definiciones Conceptuales.

- Políticas Agrarias.

Medio a través del cual el gobierno intenta alcanzar los objetivos agrarios contenidos en los planes de desarrollo.

- Planes de Desarrollo.

Materialización escrita que indica que las acciones sistemáticas, coordinadas y consistentes, se pueden implemen

tar alternativamente con el propósito de realizar una serie de metas y objetivos en un tiempo dado y a un costo mínimo, encaminados al desarrollo de un país.

- Incremento de la Productividad.  
Aumento de aquellas actividades que facilitan el logro de la satisfacción de las necesidades humanas.
- Productividad.  
Producto de una unidad, de un factor de producción en un período determinado.
- Nivel de Vida.  
Estado de vida considerado como apropiado para una ocupación particular, o una clase social. En economía se refiere generalmente a la cantidad de bienes y servicios que consume normalmente una persona con una renta.
- Reforma Social Agraria.  
Son las medidas aplicadas por el Estado para transformar las relaciones agrarias y las formas de propiedad de la tierra.
- Plan Nacional de Alimentación y Nutrición ( PAN ).

Estrategia para mejorar la situación alimenticia y nutricional de la población colombiana, particularmente la de los grupos de escasos recursos económicos, mediante un conjunto de acciones ejecutadas, integradas y coordinadas por más de 18 entidades del Estado con la vinculación del sector de la producción privada y la participación amplia y decidida de las comunidades beneficiarias.

- Desarrollo Rural Integrado ( DRI ).

Es una política de desarrollo rural cuyo soporte principal es el fomento de la producción agropecuaria en el sector de pequeños productores ; enfatizando las acciones de desarrollo de la producción con el crédito, la capacitación y la asistencia técnica para producir impacto en la economía del país, por la vía de ofrecer una mayor oferta de alimentos y garantizar una mayor demanda de bienes y servicios de los sectores campesinos, que han elevado su ingreso y por tanto su capacidad de consumo.

- Agroindustria.

Procesamiento industrial de productos agrícolas llevado a cabo en la zona de cultivo por los mismos campesinos con el propósito de generar empleo y reducir los costos de los productos.



- Diversificación Agrícola.

Cultivo intensivo de una variedad de productos en pequeña escala.

- Desarrollo Socio-Económico.

Proceso a través del cual se aumenta el PNB per capita de un país o el ingreso, así como también el mejoramiento de las condiciones sociales de la población con incrementos continuos.

0.6.2 Definiciones Operativas.

Variable	Indicador.
Reforma Social Agraria ( INCORA )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporción de tierra expropiada con indemnización y sin indemnización.</li> <li>- Formas de distribución de las tierras individual, colectiva.</li> <li>- Facilidades crediticias. PIB Nacional.</li> <li>- Aumento de la productividad del sector agrícola.</li> <li>- Cantidad de tierras distribuidas.</li> </ul>

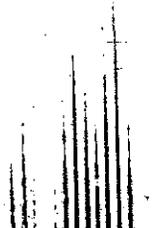


Actividades desarrolladas.

Diversificación Agrícola

- Rentabilidad de la inversión.
- Características de la explotación ( minifundio, latifundio ).
- PIB Agrícola Nacional. Producción, oferta, consumo, demanda, productividad.
- Aumento en la oferta de alimentos.
- Incremento de la demanda de bienes y servicios en el sector agrario.
- Mayores ingresos para el campesino.
- Fomento de la producción.
- Cantidad de crédito otorgado.
- Aumento de la capacitación campesina.
- Mayor uso de la tecnología.
- PIB agrícola nacional. Oferta de bienes.
- Mejoramiento del nivel de vida de la población.
- Oferta de alimentos.

D R I



- Actividades desarrolladas.
- Participación de la comunidad en el programa.
- Acciones ejecutadas por las entidades encargadas del programa.

Agroindustria.

- Aumento de las industrias familiares y ocupación.
- Nivel de migración.
- Disminución de costos de producción.
- Oferta de productos agrícolas.

0.7 MARCO TEORICO.

La historia del problema agrario en Colombia es tan larga como la misma historia de nuestro país. Fenómenos como la gran propiedad han incomodado a los gobernantes siempre.

Durante la colonización española se trató de limitar este problema, valiéndose de las encomiendas, mitas y resguardos. Las primeras instituciones regulaban la utilización de las fuerzas de trabajo indígena, de manera radical dentro del marco de las relaciones que se daban en la colonia. Por otra

parte los encomenderos y hacendados en su gran mayoría antiguos conquistadores, eran favorecidos con esta reglamentación ; además la corona lograba un relativo control sobre ellos y siempre persistió en una política de debilitamiento de su poder local.

Los padres jesuitas establecieron enormes fincas ganaderas en los Llanos de Casanare y en la Sabana de Bogotá. Más tarde las haciendas ganaderas cambiaron su actividad peculiar por actividades agrícolas a fin de dar alimento a la población ; aunque a través de pequeños segmentos a título de aparcerías o arrendamientos, algunos hacendados dedicaron zonas más extensas a cultivos de caña de azúcar. Con el surgimiento de cultivos de tabaco, añil, algodón, se ocuparon importantes partes de los latifundios. Junto a las grandes haciendas creció la variante de la pequeña propiedad, la del colono libre, esta variable fue una ventaja para la gran hacienda ya que se servía de los cultivos de víveres para las necesidades del suministro de alimentos y tenía a su disposición una eventual fuerza de trabajo. En lo que va corrido del siglo XX la situación descrita tampoco ha variado, el café y el ganado, el latifundio y el minifundio siguen existiendo. La actual centuria ha implicado ciertamente un progreso en materia agrícola

ante todo en cuanto se refiere al café, lo mismo en otros renglones que se han desarrollado por la presión de la demanda efectiva aunque hasta ahora no han llegado a coparla, siendo esto grave para el progreso económico del país ya que impide el adelanto tecnológico.

Para la Misión Currie, la utilización de la tierra en Colombia era irracional. " En la región más densamente poblada del país, la tierra se usa en forma singular. Por lo general las extensiones planas situadas en fértiles valles se dedican a la ganadería, mientras que para la agricultura se utilizan las faldas de las montañas y tierras infértiles ".

La reciente agudización de la crisis por la que atraviesa la producción agrícola ha puesto sobre el tapete el tema del problema agrario en Colombia y sus diversas interpretaciones. No se puede negar la tremenda recesión de nuestra agricultura ni siquiera quienes desde distintas posiciones políticas han sostenido que en el agro se ha dado un rápido desarrollo, ocultando su agobiante realidad. Por otra parte autores como Salomón Kalmanovitz sostienen que en el agro ha tenido lugar un gran auge del capitalismo. Una tercera posición es la que mira el problema desde el punto de vista

de la ingerencia de los Estados Unidos en nuestra economía ; los impulsores de esta teoría sostienen que las causas profundas de este fenómeno están en el desconocimiento de los fatales efectos que sobre el campo tendría la producción de capitales y mercaderías norteamericanas, ignoraron la nueva división del trabajo que estaba imponiendo la nueva hegemonía, confundieron el desarrollo del capitalismo nacional con la expansión en nuestro país de los monopolios extranjeros.

El problema agrario en nuestro país ha sido analizado por tratadistas como Carlos Lleras Restrepo, Antonio García, Orlando Fals Borda y la CEPAL, que con distintas posiciones políticas abordan el problema.

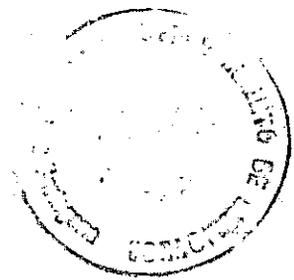
Los planes de desarrollo económico tienen su iniciación en la década del sesenta con la creación de la Alianza para el Progreso, que recomendó la elaboración de planes de desarrollo en los países de América Latina como acceso al crédito blando de las entidades financieras internacionales. Colombia fue uno de los primeros países en presentar su plan conocido como el PLAN DECENAL DE DESARROLLO, que tiene como estrategia agraria la Reforma Agraria para el incremento de la producción. En 1974 con el decreto 627 se reestructu

ra el COMPES y el DNP fijándose en detalle los objetivos y funciones de cada uno de ellos. En este período se habían presentado el informe de la Misión de la OIT, hacia el Plan Empleo. El Plan Económico y Social 1970 - 1973 que representa un período de transición en el cual se avanza en la precisión del diagnóstico y en el detalle de la programación sectorial, ambos aspectos aparecen claramente definidos en el Plan de LAS CUATRO ESTRATEGIAS, publicado en 1971. En materia de política agrícola se propone como meta la redistribución de la tierra, aumento de la productividad y la especialización. Posteriormente se publica el plan/CE <sup>para</sup> RRAR LA BRECHA que según sus diseñadores hace poco énfasis en los modelos macroeconómicos formales y plantea exclusivamente un conjunto bastante completo de políticas cuyo principal objetivo es lograr que todas las entidades estatales sigan políticas congruentes. En materia agrícola este plan señala como políticas el DRI y la generación de un mayor empleo para la zona rural. En 1979 aparece el PLAN DE INTEGRACION NACIONAL basado en cuatro estrategias : La descentralización administrativa y la autonomía regional, El mejoramiento de la infraestructura de transporte y comunicaciones, la política social y El Fomento de los sectores energético y minero. El énfasis de este plan está en las <sup>políticas</sup> más que en los modelos macroeconómicos implícitos. <sup>Plan de</sup> Este plan continúa con las políticas agrarias del anterior,

*Integración Nacional*

a través del DRI y pAN con énfasis en la producción de alimentos. En 1983 se publica el último plan CAMBIO CON EQUIDAD que despierta reacciones encontradas por la generalidad de propósitos y vaguedad en cuanto al aspecto de la financiación. En materia agrícola da impulso a la política agroindustrial.

Por ser este un problema que presenta diferentes fases y modalidades con relación al cual es importante adoptar políticas definidas que sigan con perseverancia y cuidado que surjan del conocimiento directo de las distintas circunstancias de cada región, de ahí nuestro interés en el análisis de este tema.



0.8 METODOLOGIA.

En esta investigación utilizamos el método científico de análisis; el estudio es descriptivo-comparativo y relaciona diferentes variables.

El diseño de la investigación se basa en la observación documental permitiéndonos conocer aspectos históricos y actuales de las diferentes entidades que tienen relación con el tema que nos ocupa, de igual manera los libros, folletos y

revistas que, a nivel o regional, publican entidades, tales como Caja Agraria, Incora, Ica, Ministerio de Agricultura.

Para una mejor claridad estadística emplearemos gráficas y tablas, facilitando la cuantificación de la información obtenida en el transcurso de la investigación.



## 1. ASPECTOS GENERALES DE LA AGRICULTURA EN COLOMBIA

### 1.1 PROCESO EVOLUTIVO DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN COLOMBIA.

El problema de la tierra se remonta hasta el período inmediato, posterior a la conquista, cuando se planteó la cuestión del trato que iba a dárseles a los indios, cuestión en la que se definía en última, el régimen agrario del futuro. Si se llegaba a un sistema de esclavitud total y generalizado que ponía en peligro de destrucción la mano de obra autóctona, se crearía una forma de explotación de tipos de plantaciones tropicales para exportar a la metrópoli; si por el contrario se introducían normas para proteger la mano de obra indígena de civilizaciones agrarias y explotarlas en forma de servidumbre, se produciría una civilización de altiplanos, dedicados en buena parte al abastecimiento con una organización de tipo feudal. En realidad estas formas se dieron pero la segunda tuvo más predominio. El problema de tierra quedó desde entonces como el intento de impedir

39

que la propiedad se opusiera al trabajo y de hacer que la clase campesina tuviera acceso a la tierra. A través de las diferentes instituciones y modalidades históricas de cada época se ha tratado de resolver las contradicciones fundamentales de este problema. Veámos más en detalle institucional la conquista y la colonia en lo que se refiere a la tenencia de la tierra.

- a) 1.492 - 1.591. Período de las Capitulaciones y Mercedes. Consistían en que la corona por carencia de recursos para financiar las expediciones de conquista, firmaba contrato con los conquistadores para que las llevaran a cabo y otorgaba a cambio derechos y beneficios en la tierra conquistada, estos beneficios consistían en un número de aldeas, vasallos y tierras, además los facultaba a recaudar impuestos a su favor.
- b) 1.591 - 1.680. Este segundo período se inicia con la cédula firmada en EL PARDO en noviembre de 1.591. Se reconoce la ocupación de hecho de las mejores tierras y se admite que el ocupante adquiera su título de propiedad mediante el pago de una suma a la corona. Se autoriza la venta de tierras a bajos precios por parte del Estado con la finalidad de recolectar fondos y atraer nuevos colonos, así mismo se autorizó otorgar tierras a los indios



en forma de Resguardos.

- c) 1.680 - 1.754 - Comprende este período El Código de Indias y la prescripción de tierras, según estas disposiciones, se trató de enmendar la extensión concedida en las Capitulaciones, se reconoció toda posesión de títulos legítimos, la posibilidad de composición o pago de toda extensión que no tuviera título legal y también se autorizó rematar las tierras que no tuvieran título de propiedad.
- d) 1.754 - 1.821. Este período se caracteriza por la Cédula de San Lorenzo que sentó las normas para la revisión de títulos, confirmaciones, rentas, composiciones y exceso de ocupación de tierras sin título alguno.

Todo el período Colonial no es comprensible sino se tiene en cuenta la Encomienda, la Mita y el Resguardo como instituciones que formaron la base para el desarrollo de la producción agropecuaria. Es importante recordar que todo pueblo conquistador está determinado por las exigencias que impone su propia estructura, así la sociedad industrializada o en proceso de industrialización, coloniza con el fin de extraer materias primas baratas para su industria, de abrir mercado a su producción y emplear el excedente de mano de obra que el Capitalismo arroja en sus comienzos, por el contrario en una sociedad feudal son otras las exigencias.

La corona española a lo largo del siglo XVI respetó el derecho del aborígen, pero debido al hecho de que la conquista fué una empresa privada y no estatal, se vió forzada a permitir en una forma indirecta la explotación del indio. De acuerdo con el derecho español y las bulas papales, la tierra perteneció a la corona española y ésta comenzó a otorgar tierras a los conquistadores sin discriminación de jerarquía, cualquier español que viniera a América podía aspirar a la adjudicación de tierras en las cercanías de las fundaciones, ciudades o villas cuya extensión al común de los conquistadores fué de dos, tres y cuatro caballerías ( medio de extensión de aproximadamente 423 hectárea ) adjudicaciones que en primera instancia las conferían los mismos conquistadores al fundar las ciudades o villas en las capitulaciones que acompañaban al ritual de la fundación. Desde aquella época existieron aldaños al latifundio, la mediana propiedad y los minifundios como soporte de la sociedad colonial.

La Encomienda. Consistía en el derecho concedido por merced real, a los beneficiarios de Indias, para recibir y cobrar para sí, los tributos de los indios que se encomendaban por su vida y la de sus herederos, con cargo de cuidar del bien de los indios en lo espiritual y temporal y de defender las provincias donde fueran encomendados.

Mitas. Es una institución colonial de origen indígena que implicaba para un grupo de indios, clan o tribu, el deber de trabajar obligatoriamente en un lapso determinado, mediante remuneración en dinero, en ciertas labores económicas importantes, especialmente en explotación de minas.

Los Resguardos. Consistían en la cesión de un globo de tierra a un grupo de indios. La tierra de los resguardos perteneció a la comunidad, fué inalienable y tuvo su administración y gobierno propio. Allí el cabildo indígena fué la máxima autoridad y distribuyó la tierra de acuerdo con las necesidades de las familias, tenía derecho a usufructo pero no a propiedad.

La Encomienda, Mita o Resguardo obedecieron al afán y deseo de la corona por el asentamiento de las poblaciones y en especial de los conquistadores. Estas instituciones cumplieron con la función de aprovisionar al latifundio de mano de obra sin mayor costo.

Así nace el latifundio en Colombia, en su primera etapa, por una merced real y más tarde se extiende a costa de la tierra del indio, bien sea de Encomienda o de Resguardo.

1.2 ANTECEDENTES DE LAS POLITICAS AGRARIAS EN COLOMBIA.

Se caracterizaron las dos primeras décadas de este siglo por un lento desarrollo agrícola y por la imperceptibilidad del sector. Unos pocos productos agrícolas lograron incrementarse gracias a la política proteccionista de principios de siglo y a los altos fletes brindados a la producción del interior del país.

No hubo en este período, políticas especiales de los gobiernos tendientes a producir cambios en la estructura agraria consolidada durante el siglo XIX. La titulación de baldíos, el avance de la colonización especialmente la antioqueña, la consolidación de los latifundios y de las haciendas cafeteras y la reproducción de relaciones de trabajo precapitalista en el campo, constituyeron los elementos sobresalientes de la evolución agraria antes de la década de 1.920.

a) Política de Ajudicación de Baldíos. Cristalizada a partir de la ley 61 de 1.874 condujo a una apropiación de la propiedad territorial fuertemente concentrada, constituyéndose un poder latifundista que se manifiesta claramente en la estructura del Estado. Esta ley no produjo

cambios en la existencia de la tierra.

- b) La ley 35 de 1.920 limitó las adjudicaciones a extensiones de 2.500 hectáreas y no más de 1.000 si se dedicaban a la agricultura. La gran propiedad siguió avanzando. La ley 71 de 1.911 había establecido un programa de formación de pequeños agricultores con extensión no mayor de 20 hectáreas, esto fué un fracaso. El Estado terrateniente optó por una política de colonización para incorporar tierra a la gran propiedad.
- c) La ley 114 de 1.922, Ley 100 de 1.923 y Ley 74 de 1.926. Obedecieron al propósito de garantizar a los terratenientes la propiedad sobre tierras planas y tierras de buena calidad situadas sobre centros de consumo.
- d) La ley 74 de 1.926 trataba de fomentar la producción a través de la colonización, dejando a un lado el problema básico de la subutilización de los grandes latifundios ya colonizados y que la burguesía veía como forma más inmediata para movilizar la oferta de productos agrícolas.
- e) El decreto 952 de 1.927 expedido en cumplimiento de la ley 3 de 1.926 rebajó los aranceles para importar alimentos abriéndose así la importación de alimentos para frenar el alza interna de precios, esta medida se conoció como la ley de emergencia.

- f) La Crisis Mundial de 1.928 rompió con la tendencia que el modelo primario exportador le había impuesto al desarrollo económico colombiano, de producir materia prima agropecuaria para la exportación, relegando un poco el crecimiento industrial con el ascenso al poder del partido liberal después de 25 años de hegemonía conservadora, produciéndose una mayor intervención estatal en el manejo económico e implantación de un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones con una fuerte barrera proteccionista para la actividad productiva, orientada a salvaguardar en primer término los intereses de los terratenientes cafeteros como gremio sostenedor del modelo. En segundo lugar se dirigió a agricultores e industriales que eran los otros impulsores de este esquema, con la derogatoria de ley de emergencia en 1.931, el levantamiento de la barrera proteccionista, la creación de la Caja Agraria como entidad de crédito institucional para los agricultores, el control de cambios, el subsidio a las exportaciones de café en 1.932, fueron políticas que en el período de crisis sostuvieron a los agricultores como clase y le dieron a la federación de cafeteros instrumentos para consolidar su poder.
- g) La ley 200. El gobierno de López Pumarejo dió énfasis en sus políticas agrarias a unos límites impuestos por

la alianza entre los sectores exportadores e industriales, en la cual participaban los terratenientes, pero los problemas de tenencia de tierra hicieron crisis y los gobiernos liberales debieron darle la atención debida para encausar el desarrollo agrícola sin conflictos de clases. La ley 200 de 1.936 clarificó los títulos de propiedad territorial, implantó el concepto de que la propiedad es una función social, presumió que no eran baldíos, si no de propiedad privada, las tierras que se estuvieran explotando económicamente, mediante una posesión. Estableció en favor de la Nación la extensión del derecho de dominio o propiedad sobre los predios en los cuales se dejara de ejercer posesión. Con la ley 200 se trató de presionar la conversión de los terratenientes en empresarios agrícolas para poner a producir la tierra ociosa o subutilizada, pero además se pretendió resolver y calmar las luchas agrarias y aclarar la incertidumbre sobre los títulos y la propiedad.

- h) La ley 100 de 1.944 declaró que los contratos de Aparce ría eran de conveniencia pública y amplió en cinco años más, el plazo de los diez años establecidos en la ley 200 de 1.936 para la reversión al Estado de las propiedades que no estuvieran utilizadas. Esta ley, en el fondo era una reiteración de la política iniciada en la dé

cada anterior, que orientaba el desarrollo de la agricultura principalmente por la vía Prusiana.

La Misión Currie - 1.949 - 1.950 -, dió origen sin embargo a una serie de inquietudes que trataron de ser liberadas o manejadas por los gobiernos de la década de 1.950 y despertó inquietud en transmitir cambios en las políticas que se venían implantando.

Una nueva misión la del BIRF de 1.955 llegó a las mismas conclusiones de la anterior y sus reconocimientos y recomendaciones influyeron en los programas que la Junta Militar de 1.957 adoptó para darle salida más dinámica al desarrollo agrícola.

El decreto Número 290 expedido por la Junta Militar, se consideró como un paso fundamental para correr el uso de la tierra del país, fué un paso de avanzada en materia de política agraria y una antesala a las políticas en la siguiente década. La década de 1.950 fué un período de ensayos en materia de política agraria, esta característica tiene su explicación básica por la circunstancia de la desorganización producida en el seno de las clases dominantes como consecuencia del auge del desarrollo capitalista.



1.3 PRODUCCION Y FUERZAS PRODUCTIVAS EN EL AGRO.

Para hacer un estudio de la producción y de las fuerzas productivas en el campo, es necesario tener en cuenta, cuál ha sido la evolución del campo colombiano, cuáles sus principales tendencias, las formas en que se están utilizando los distintos factores o fuerzas que determinan la capacidad productiva del país, comparar su nivel técnico con el de otras naciones. Estudiaremos hasta donde sea posible y esté a nuestro alcance, la utilización que se ha hecho de cada una de las fuerzas productivas del campo colombiano (tierra, instrumentos de producción y la fuerza de trabajo) así como la situación de los distintos grupos de cultivo de la agricultura nacional.

a) Utilización de la Tierra. En un país con una economía agrícola se refleja aún más que en los países industrializados su grado de desarrollo, de acuerdo con el grado de utilización y la forma en que la tierra se use, en particular se percibe el desarrollo de su sector agropecuario; Una utilización intensiva y técnica de la tierra puede permitir al país la producción de los alimentos necesarios para la población, gran cantidad de materias primas para el desenvolvimiento industrial e incluso de

excedentes exportables para la consecución de divisas, al mismo tiempo que crea un mercado para la ampliación y diversificación de su producción industrial, tanto en el renglón de consumo como en el de maquinaria e insumos. Por otra parte, su avance productivo facilita la expansión de la frontera agrícola a regiones antes inhóspitas o despobladas, la conversión de tierras cenagosas, quebradas e incluso desérticas, en campos fértiles y mecanizables.

Colombia posee 133 millones de hectáreas de superficie terrestre, de las cuales sólo se encuentran en utilización 28.5 millones que corresponden al 25.2% del total de las tierras del país, sin embargo, este porcentaje incluye las llamadas " Tierras en otros Usos ", que no corresponden realmente a uso agropecuario; si tenemos en cuenta únicamente las tierras usadas en agricultura y ganadería, éstas penosamente llegan a los 23.1 millones de hectáreas que representan sólo el 20.4% del total nacional.\*

---

\* SANTIAGO PERRY. La Crisis Agraria en Colombia. - 1.950  
1.980. Pág. 12

En 1.973 el 56.1% de las tierras utilizadas se encuentran ocupadas en ganadería, sólo el 14.2% ( ver pie de página ) en la agricultura, existiendo una tendencia cada día menor en aumentar la desproporción de tierra utilizada en la ganadería y la agricultura.

La ineficiencia en el aprovechamiento de las tierras en Colombia es más notoria si se compara con su uso en países capitalistas desarrollados como Estados Unidos, Francia o Inglaterra, cuyo porcentaje en agricultura cuadruplica al de nuestro país.

Gran parte de las restantes tierras en dichos países están dedicadas al uso forestal, mientras que en Colombia casi las cuatro quintas partes de la tierra están improductivas. Las tierras tanto agrícolas como ganaderas, presentan en estos países uso intensivo con gran mecanización, mientras en nuestro país la ganadería es extensiva y atrasada. El bajo índice de mecanización, no responde a la falta de aptitud de las tierras del país, ya que sólo el 9.6% de las tierras mecanizables están mecanizadas, catalogando como mecanizables las que no requieren mayor inversión de capital para poder mecanizarlas; vale la pena señalar que la técnica moderna aumenta impresionantemente la cantidad de

Departamento Nacional de Planeación. Revista de Planeación y Desarrollo. La Economía Colombiana. 1950-1975. Vol. IX. No. 3  
1977. Pag. 158

dichas tierras, como sucede en Holanda donde se roba tierra al mar para sembrar remolacha o en Israel donde han convertido en fértiles, desiertos estériles, o en la República Popular China donde tierras quebradas y de baja calidad se convierten en mecanizables y fértiles por el sistema de terrazas. En Colombia, en el grado actual de atraso tecnológico, estos logros de la ciencia parecen inalcanzables.\*.

47663

A la ineficiencia del uso de la tierra se agrega la irracionalidad en su aprovechamiento, ya que la mayoría de las mejores tierras del país se encuentran en la ganadería extensiva, mientras que la agricultura se realiza en tierras de baja calidad y deficiente mecanización; en efecto, de las mejores tierras del país tipo I y II, la mayor parte de las pertenecientes a los de llanura, de la Costa Atlántica, el Magdalena Medio y al Valle del Patía, permanecen explotadas por ganadería extensiva. Solamente en el Valle del Cauca y parte de la Sabana de Bogotá se puede aseverar que la agricultura mecanizada o que la ganadería semi-intensiva hayan desplazado a la ganadería extensiva.

---

\* SANTIAGO PERRY. La Crisis Agraria en Colombia. 1.950 - 1.980. Pág. 14

b) Evolución de la Producción y la Productividad Agrícola.

No se puede negar la aparición y creciente importancia de un sector moderno en la agricultura colombiana que ha mostrado cierto dinamismo en algunos períodos, especialmente en sus inicios, en las décadas del 40 y del 50. Sin embargo, lo que no parece tan claro, es si este dinamismo se ha mantenido a lo largo del tiempo, cuáles han sido sus causas impulsoras, si responde o no a las necesidades autónomas del desarrollo nacional y si se ha convertido o no en el factor predominante en el conjunto del agro colombiano. Nuestra intención es ir dilucidando estos interrogantes.

Durante la segunda guerra mundial y los primeros años de la postguerra, la economía nacional pudo desarrollarse más autonomamente y con menos entramientos dado el debilitamiento sufrido por el control externo sobre ella, por la participación Norteamericana en la guerra y en la reconstrucción y reorganización de Europa y sus zonas de influencia. La industria colombiana hubo de diversificarse, naciendo nuevas ramas productivas que eran imprescindibles como materia prima de otras ramas industriales, como la industria de hilazas, la



industria existente amplió la producción, mejorando la utilización de su equipo instalado y las reservas obtenidas durante la guerra, sirvieron para dar un mayor impulso a la misma, todo lo cual conforma uno de los períodos de mayor auge relativo de nuestro desarrollo industrial.

La recuperación de Europa en la década del 50, particularmente en su segunda mitad y el consiguiente crecimiento de las importaciones agrícolas colombianas desde 1.955, pero especialmente a partir de 1.965, la caída de los precios agrícolas que se inició en 1.955 y el proceso de desnacionalización y entrabamiento de la diversificación y ensanche industrial, fueron el dinamismo de la agricultura y marcaron el inicio de un proceso de quiebra de diversos renglones de la producción agraria nacional.

Cada uno de los cultivos comerciales, estará en crecimiento si así lo requiere la monopolizada industria del país, controlado por capital Estadinense, o son demasiados necesarios para el abastecimiento directo de la metrópoli, y solamente mientras sirvan a esos fines, tal ha sido el caso del algodón, el sorgo y la soya, mate

rias primas de la industria textil, del aceite y de alimentos concentrados para animales, mayoritariamente de capital norteamericano, o de la caña de azúcar que debería ayudar a suplir las necesidades gringas, a partir de 1.960 tras el embargo a Cuba.

Por otra parte los cultivos tradicionales y mixtos com puestos fundamentalmente por los alimentos básicos de la dieta colombiana, se encuentran abocados en general a un estancamiento, cuando no a la quiebra y progresiva desaparición, efecto de las masivas importaciones de excedentes estadinenses, como ha sucedido con los cereales.

Un análisis del comportamiento de la producción y la productividad a nivel de cultivos o grupos de cultivos permitirá aún más reafirmar las anteriores aseveraciones.

#### Cultivos Comerciales.

Este grupo lo componen cultivos que forman fundamentalmente el sector moderno de la agricultura colombiana cuyo destino principal es servir como materia prima a la gran industria. Para 1.973 representaban el 19,2% del área total

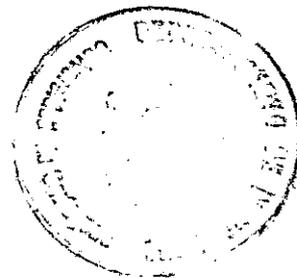
bajo cultivo.\*. Su gran crecimiento se dió hasta 1.964, año a partir del cual el crecimiento del área ocupada por ellos fué menor, y en 1.973 no alcanzaba a ser una quinta parte de la superficie total bajo cultivo.

De los siete cultivos más importantes, dentro de los cultivos comerciales del país, sólo tres, algodón, arroz, y sorgo mantenían tasas ascendentes de crecimiento en los quinquenios 65-69 y 70-74. La cebada mostró altas tasas de crecimiento hasta 1.964, año en el cual comienza a disminuir su producción, para tener una leve recuperación en la década de los 70, pero sin alcanzar los niveles de principios del 60. El estancamiento y declinación de la producción de cebada, al igual que otros cereales, tuvo su origen en la importancia de la importación de excedentes norteamericanos, promovidos y financiados por la ley pública 480 de Estados Unidos.

Habiendo estudiado someramente la evolución reciente de los cultivos comerciales, que son el sector más dinámico de la agricultura, pasaremos a estudiar los otros grupos

-----

\* DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Ob.Cit, Pág. 158.



de cultivos en una forma rápida ya que la evolución de éstos y su incidencia en las políticas agrarias sería estudiadas posteriormente en forma más detallada.

#### Cultivos de Plantación.

El área ocupada por estos cultivos es insignificante, escasamente llegan al 3% del área bajo cultivo en el país, su destino es la exportación, principalmente a Estados Unidos, en el caso del café, o servir de materia prima industrial, para el banano y el cacao que en su conjunto son los principales cultivos de plantación del país. De este tipo de cultivos el de mayor antigüedad en Colombia es el banano, la producción desde su nacimiento, a principios de siglo, ha estado supeditada a los dictámenes de los monopolios norteamericanos, y su historia, es la historia de la tragedia y atropellos de las familias y regiones vinculadas a su producción, causadas por dichos monopolios. El cacao muestra también bajas tasas de crecimiento la cual se encuentra por debajo del crecimiento poblacional. Para 1.981, Colombia alcanzó su autoabastecimiento en cacao e incluso hizo su incursión en el mercado mundial. Es tal la sobreproducción, que los países cacaoteros están vendiendo el grano por debajo de sus costos de producción. El más re

ciente de los cultivos es la palma africana, que inicia su desarrollo en los albores de la década del 60. Su desarrollo ha sido relativamente lento y para fines de la década del 70, tan sólo llegaba a 22.600 hectáreas sembradas (OPSA, cifras del sector Agropecuario-1.979, Bogotá, Pág.27); la palma africana ha venido a convertirse en la principal materia prima para la elaboración de aceites vegetales.

#### Cultivos Mixtos.

Son aquellos en que se combinan las formas rudimentarias de producción con las relativamente modernas y cuyo destino es parcialmente el de servir como materia prima industrial. Los principales cultivos mixtos son el maíz, trigo, papa y tabaco. El área sembrada representa más de la quinta parte del área total bajo cultivo. El género del peso de la crisis de esta clase de cultivos, es la más clara expresión del nocivo efecto de las importaciones de excedentes norteamericanos que constituyen los cereales, especialmente el trigo. La productividad de estos cultivos, se mantuvo estancada y muy lejos de los niveles alcanzados en la agricultura moderna; el trigo pasó de 0.755 toneladas por hectárea en 1.950 - 1.954 a 1.22 en 1.973 - 1.975,

( Ministerio de Agricultura, La Productividad Agraria en Colombia. 1.978. Tomo I. Pág. 44D.), cuando en Alemania Occidental su rendimiento es casi cuatro veces superior, 4.56 toneladas por hectárea.

#### Cultivos Tradicionales.

Estos cultivos mantienen un nivel técnico rudimentario y una producción estática, forman la dieta básica alimenticia del pueblo colombiano, coadyuados por los mixtos. Los principales cultivos de este grupo son la caña panelera, el frijol y la caraota, el plátano y la yuca. Estos cultivos muestran bajas tasas de crecimiento tanto en la producción y productividad como en el área sembrada.\*. La atrofia productiva del sector creciera más, como tendencia, que el resto de tipos de cultivos. \*\*, La escasez de la agricultura tradicional y en menor medida la de cultivos mixtos, cuyo crecimiento esté por debajo del crecimiento poblacional es la causa de la inflación de los precios de los alimentos.

---

\*. KAL MONOVITZ, La Agricultura ..... pág. 119

\*\* , KAL MONOVITZ, La Agricultura ..... pág. 120.

La Modernización del Agro Colombiano. Es importante para la modernización del agro colombiano incrementar el uso de maquinarias, plaguicidas, semillas mejoradas y una eficiente fuerza de trabajo que en conjunto conllevan a incrementar la producción y la productividad en el agro colombiano. El uso de maquinaria es importante en la agricultura de un país, ya que ésta, aumenta el rendimiento de cada hectárea sembrada y libera una gran cantidad de fuerza de trabajo que puede servir para expandir la producción agrícola a nuevas zonas o ensanchar la producción industrial y para usarla en sectores más productivos. En Colombia las importaciones de maquinaria e implementos para la agricultura se inician en pequeña escala, a partir de 1.930, pero es sólo cuando termina la segunda guerra mundial que se intensifican estas importaciones, con las divisas acumuladas en el país durante la guerra y dadas las condiciones por ella creada en la agricultura.

Si bien es cierto que de 1.960 en adelante ha crecido la producción de maquinarias e implementos agrícolas en el país, todavía los importados representan el 50% de la oferta total y las maquinas complejas todavía no se producen. El crecimiento promedio anual del parque de tractores ha venido disminuyendo cada vez más pasando de un incremento de 1.001 unidades en promedio anual entre 1.950 y 1.954 a 50



entre 1.970 y 1.975.\*.

Haciendo una comparación que refleje el atraso de Colombia en el uso de tractores para la agricultura con respecto a otros países tenemos que Francia posee más de 100 veces, tractores por hectárea en explotación que Colombia ; las comparaciones con Estados Unidos e Inglaterra son igualmente desfavorables. Tan bajos índices de mecanización del agro colombiano permiten comprender que ésta, no se ha generalizado y que tan solo algunos cultivos y unas cuantas explotaciones agrícolas la utilizan ; en efecto el DANE calculaba para 1.968, que sólo el 3.6% de las explotaciones usaban alguna clase de maquinaria, sólo se encontró mecanizada el 25.7% de la tierra total bajo cultivo.

Al lado de la mecanización para la modernización de la agricultura está el uso de insumos que buscan aumentar la fertilidad del suelo, controlar las diversas plagas que atacan los cultivos, mejorar la calidad de las semillas, etc. Para el control de plagas, la ciencia ha ido desarrollando dos métodos : la aplicación de complejos químicos o plaguicidas

-----  
\*. Fuente : Ibid. Pág. 31.

y la utilización de organismos vivos existentes en la naturaleza, este segundo método tiene la ventaja sobre el primero en no causar contaminación ni efectos nocivos sobre los seres humanos y los animales domésticos. Este método de control de las plagas ( biológico ) es desconocido en Colombia. El control químico, por el contrario, comenzó a aplicarse desde mediados de la década de los 50, pero su uso no ha llegado a generalizarse, su consumo crece cada vez más con mayor lentitud y los plaguicidas utilizados no son los más recomendables.

A los problemas de calidad, precio y estrechez del espectro de los plaguicidas vendidos en Colombia, se suma el hecho de que gran cantidad de estos productos, prohibidos en Estados Unidos y Europa, por sus probados efectos nocivos sobre las personas y los animales, son ampliamente usados en nuestro agro, tal es el caso de los insecticidas clorados ( Aldrin, Dieldrin, Clordano, DDT ) que en 1.974 representaban la tercera parte del consumo total del consumo en el país. Otro de los grandes avances de la agricultura moderna que permite elevar considerablemente el rendimiento por hectárea, es el estudio de la composición química del suelo y la aplicación de nutrientes fertilizantes.



En Colombia el uso de fertilizantes se inició en cantidades apreciables desde 1.948. Su consumo no ha alcanzado niveles altos por lo restringido del área en que se utilizan y las cantidades insuficientes aplicadas en los terrenos. El consumo nacional es de 42 kilogramos por hectárea, considerando como de bajo nivel ; en 1.974 sólo se fertilizaba el 13% del área total bajo cultivo. La investigación y experimentación agrícola han permitido descubrir una serie de híbridos y variedades mejoradas más resistentes a las plagas y que incrementen la productividad.

En Colombia el uso de semillas mejoradas comienza en la década del 50. Los incrementos en el área sembrada con semillas mejoradas han venido descendiendo desde 1.965, pasando de ser el 67,05% entre 1.960 y 1.965, al 29.30% entre 1.970 y 1.975. A partir de 1.974 a 1.977 ya no hubo incrementos, si no que se produjo una ligera disminución en su utilización. Su uso está lejos de generalizarse en distintos cultivos. \*

Más de la tercera parte de la población colombiana se encuen

---

\*. SANTIAGO PERRY. La crisis Agraria en Colombia 1.950-1.980.

tra en el sector rural y casi la tercera parte de nuestra fuerza de trabajo se ocupa de faenas agrícolas. Tan elevada proporción de nuestra fuerza laboral vinculada a las labores agropecuarias y específicamente a su sector atrasado, muestran el irracional uso que se da a esta fuerza productiva.

El campo colombiano ha vivido en los últimos años un proceso de frecuentes migraciones y despoblación progresiva. A las grandes ciudades y ciudades intermedias llegan diariamente centenares de familias campesinas, desalojadas de sus lares, que vienen en busca de una ocupación estable, pero sin lograr en su gran mayoría estos objetivos, agravándose aún más, al conformar los grandes cinturones tuguriales de las ciudades.

La población económicamente activa en la agricultura, ha venido disminuyendo, pero en el conjunto de la economía, pasando de ser el 55,9% de la población económicamente activa total en 1.951 al 39,7% en 1.973, sin embargo, de estos migrantes, la industria sólo absorbe una ínfima parte, ya que la población económicamente activa en ésta, ha pasado de ser el 12,7% del total en 1.951 al 14,7% en 1.973 incluyendo la artesania. \*

\*. Fuente : Ibid, Pág. 29

Esto refleja que gran parte de los campesinos que salen a las ciudades en busca de una mejor solvencia económica, vean sus deseos frustrados, teniendo que engrosar así la fila de desempleados urbanos.

#### 1.4 FORMAS DE PRODUCCION EN EL CAMPO COLOMBIANO.

Después de haber estudiado los rasgos característicos de la reciente evolución agropecuaria y las fuerzas productivas que la componen en Colombia, pasaremos a estudiar las diferentes formas en que se producen en el agro, en forma resumida. Para este efecto estudiaremos las principales tendencias que se dieron entre 1.960 y 1.970 - 1.971, años de los dos Censos Nacionales Agropecuarios recientes.

Para iniciar, estudiaremos el problema de la distribución de la tierra en el país.

Mientras 860.000 familias de campesinos pobres, con menos de 10 hectáreas cada una, trabajan en conjunto 8.600.000 hectáreas, 8.394 grandes terratenientes con más de 500 hectáreas cada uno, poseían en conjunto 4.197.000 hectáreas, o sea que mientras el 73.1% de las explotaciones cubrían únicamente el 7.2% de la superficie total ; el 40.9% de ésta,

era cubierta por sólo el 0.7% de las mismas \*. ; esta abismal descomposición en la distribución de la tierra es una de las principales causas de los problemas del agro nacional y ha venido acentuándose con el transcurso del tiempo y aun con la Reforma Agraria.

Señaladas a grandes rasgos la tendencia existente a una mayor concentración de la tierra, y con la evidencia del proceso de quiebra por una parte, del campesinado pobre y por otra de la absorción mayoritaria de sus tierras y de los recién vinculados a la explotación por latifundios ganaderos u ociosos, iniciaremos el estudio de las diferentes formas de producción en el agro colombiano, estas son : La Economía Campesina, El Régimen Terrateniente, El Capitalismo Nacional y El Capitalismo Monopolista.

a) La Economía Campesina.

Esta forma de producción, la componen los campesinos pobres y medios, al igual que los indígenas de los resguardos y demás supervivencias primitivas del agro. Están ubicadas geográficamente en las laderas y zonas de vertientes de las tres cordilleras y serranías del país, debien

---

\*. Fuente : Ibid.

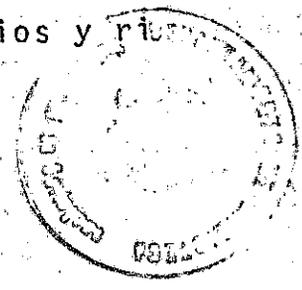




do trabajar las tierras de peor calidad, en donde es difícil la mecanización y la tecnificación y el acceso a los mercados. Recae sobre ellos el peso fundamental de la producción de alimentos para toda la población nacional. Las características de esta forma de producción son : La explotación de la pequeña parcela, la producción para el consumo y parcialmente para el mercado, la mano de obra básicamente familiar y condiciones paupérrimas de vida. Su expresión más atrasada se encuentra en el llamado minifundio, predominante en Nariño, Boyacá y el Cauca, pero abarca también a la mayor parte de productores de la extensa zona cafetera centro-occidental. Los implementos utilizados son los más rudimentarios, entre los más comunes tenemos el azadón ; en algunos lugares del país unas yuntas de bueyes halan de un arado primitivo ( chuzo ) como operación inicial antes de sembrar con instrumentos manuales que preparan adecuadamente la tierra. La propiedad de estos campesinos, que son trabajadores directos, sobre sus medios de producción, rasgo típico del capitalismo y en posibilidad de acumulación, debido a que no obtienen excedentes sobre las necesidades de la familias, hecho que les obliga a repetir el proceso productivo sobre la misma base técnica en la misma escala técnica anterior, nos permite catalogar esta forma de producción como precapitalista, de esencia feudal.

do trabajar las tierras de peor calidad, en donde es difícil la mecanización y la tecnificación y el acceso a los mercados. Recae sobre ellos el peso fundamental de la producción de alimentos para toda la población nacional. Las características de esta forma de producción son : La explotación de la pequeña parcela, la producción para el consumo y parcialmente para el mercado, la mano de obra básicamente familiar y condiciones paupérrimas de vida. Su expresión más atrasada se encuentra en el llamado minifundio, predominante en Nariño, Boyacá y el Cauca, pero abarca también a la mayor parte de productores de la extensa zona cafetera centro-occidental. Los implementos utilizados son los más rudimentarios, entre los más comunes tenemos el azadón ; en algunos lugares del país unas yuntas de bueyes halan de un arado primitivo ( chuzo ) como operación inicial antes de sembrar con instrumentos manuales que preparan adecuadamente la tierra. La propiedad de estos campesinos, que son trabajadores directos, sobre sus medios de producción, rasgo típico del capitalismo y en posibilidad de acumulación, debido a que no obtienen excedentes sobre las necesidades de la familias, hecho que les obliga a repetir el proceso productivo sobre la misma base técnica en la misma escala técnica anterior, nos permite catalogar esta forma de producción como precapitalista, de esencia feudal.

Estudiaremos más detalladamente los rasgos distintivos de la producción de los campesinos pobres, medios y ricos.



El Campesino Pobre.

Los campesinos pobres son aquellos a los que a parcela que trabajan no les alcanza para el mantenimiento de la familia, teniendo que buscar recursos económicos fuera de ella.

Señalar, para el conjunto del agro nacional, un tope máximo de hectáreas en el cual se clasifiquen los campesinos pobres implica dificultades ya que ésta depende de la calidad y de la utilización de las tierras.

En Colombia existen 860.000 familias de campesinos pobres que trabajan en conjunto 2.234.000 hectáreas, según los datos del censo de 1.970, dando un promedio de 2.6 hectáreas por cada explotación. El 70% de ellos son propietarios de la tierra que trabajan, con título o sin él, el restante 30% trabajan tierras ajenas y tienen que pagar un tributo o renta al propietario del predio, tributo que reviste los más variados caracteres. Es necesario recalcar que la forma de producción del

campesino pobre, es precapitalista, es decir, conserva el corazón o la esencia del agónico sistema de producción heredado del feudalismo. Los campesinos pobres dedican sus tierras principalmente a la agricultura, específicamente a la producción de alimentos y en menor proporción a la ganadería. Estos cultivan el 26% de los sembrados en cultivos temporales, en tanto que sólo tienen el 3.6% de las tierras dedicadas a la ganadería.

El Campesino Medio.

Los campesinos medios son aquellos a los que la parcela que trabajan escasamente le alcanza para el sostenimiento de la familia, sin permitirles mejorar sus instrumentos de trabajo, ni elevar su bajo nivel técnico tradicional. Al igual que para el campesino pobre, señalar un número de hectáreas en donde se agrupe el campesino medio, ofrece complicaciones, sin embargo teniendo en cuenta las salvedades anotadas en el caso anterior y usando los mismos estimativos del CIDA y del INCORA, clasificaremos como campesino medio a aquellos cuya parcela oscila entre las 10 y las 50 hectáreas en promedio nacional.

En Colombia hay 218.000 familias de campesinos medios que laboran en conjunto 4.653.000 hectáreas. El 75% de

Los campesinos medios son propietarios de las parcelas que trabajan, con títulos o sin él, el restante 25% labora en tierras ajenas y tiene que pagar alguna de las formas de renta precapitalista analizadas anteriormente. \*. La forma de producción tanto de los propietarios como de los no propietarios es precapitalista, por las características de propiedad sobre los instrumentos de trabajo, ausencia de acumulación y producción para el consumo.

Entre 1.960 y 1.970 el número de campesinos medios aumentó, creció su participación porcentual en el total de explotación del 16.6% al 18.5%, pero su participación en el total de tierra explotada disminuyó del 15.4% al 15%.\*\*.

Los campesinos medios dedican casi igual cantidad de sus tierras a la agricultura y a la ganadería ; cultivan principalmente alimentos.

---

\*. SANTIAGO PERRY, La Crisis Agraria en Colombia. 1950-1980. Pág. 85.

\*\* . Fuente : Ibid.





Los campesinos medios no contratan mano de obra asalariada en forma permanente, algunos de ellos lo hacen en cantidades apreciables en las épocas de recolección o de siembra, sin embargo el grueso de su producto depende de su trabajo y de el de su familia.

#### El Campesino Rico.

Los campesinos ricos son aquellos a los que la tierra que trabajan no sólo les alcanza para el mantenimiento de su familia, sino que pueden obtener un remanente. Participan directamente en las labores de producción de su parcela, pero el grueso de su producto proviene de la explotación del trabajo ajeno en forma permanente ya sea bajo formas asalariadas o bajo formas precapitalistas. Son desde el punto de vista del campesinado el polo burgués del campo y no representan la forma de producción descritas como economía campesina, sin embargo, el hecho de participar directamente en las faenas agrícolas, sus deficientes conocimientos técnicos, su escasa capacidad en la organización y planeación de la producción y la elevación técnica de la misma y los miles de lazos económicos y culturales que los une con el resto de los campesinos, sitúan a los campesinos ricos en un plano muy desigual con res

pecto al empresario agrícola, frente al cual presenta características diferentes.

Los campesinos ricos dedican sus tierras fundamentalmente a la producción de alimentos, en los renglones de la llamada agricultura tradicional y mixta.

b) El Régimen Terrateniente.

Esta forma de producción la componen las grandes extensiones sin cultivadas o deficientemente cultivadas en manos de unos pocos grandes propietarios, la mayor parte de ellos se dedican a la explotación del campesinado bajo alguna de las formas precapitalistas.

De las fincas mayores de 500 hectáreas, aproximadamente el 71% se encuentra dedicado a la ganadería, mientras que de las fincas mayores de 500 hectáreas, niquiera el 5% está dedicado a la agricultura.\*. Estas grandes fincas dedicadas en su totalidad a la agricultura no la consideran parte del régimen terrateniente sino de tipo capitalista.

-----  
\*. Fuente : Calculos de Perry basados en el DANE.

c) El Capitalismo Nacional.

Esta es una de las dos formas de producción que componen el sector moderno de la agricultura colombiana. Está compuesta por la producción tecnificada de pequeños y medianos empresarios del campo. Los rasgos distintivos de la producción de estos empresarios agrícolas no monopolistas, lo constituyen el trabajo asalariado, la relativa utilización de maquinaria e insumos, el cultivo de materias primas para la gran industria o de productos agrícolas de exportación y la participación del dueño del capital en labores indirectas de la producción ( organización, planificación y distribución ).

Una gran parte de la producción de banano, arroz, algodón, sorgo, soya y resto de cereales, así como la gran mayoría de la industria agrícola nacional está a cargo de estos burgueses medios o burgueses nacionales del campo. Estos capitalistas nacionales no tienen nexos directos con el capital financiero internacional, sus pocas ganancias son reinvertidas para mejorar la producción en el país.

d) El Capitalista Monopolistas.

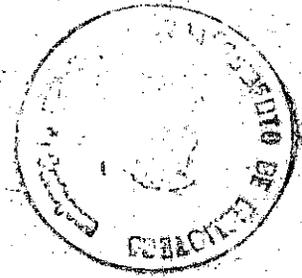
El capitalismo monopolista privado, está constituido por las grandes empresas agrícolas del capital extranjero o

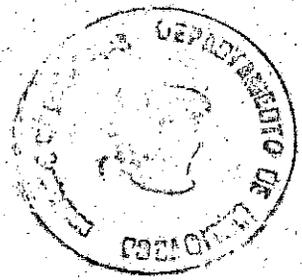
de capital colombiano con nexos del capital financiero internacional. Esta forma de producción está formada por los grandes ingenios azucareros, los subsidiarios de los monopolios bananeros internacionales, parte considerable de los productores de palma africana y en alguna medida grandes productores de banano, flores y los distintos cultivos de la agricultura comercial. Estas empresas, poseen una alta concentración de capital, utilizan técnicas comparativamente superior en el conjunto agropecuario nacional, emplean parte considerable del proletariado agrícola y producen materias primas para la gran industria o artículos de exportación.

El capitalismo monopolista estatal, más que un tipo de producción agrícola propiamente dicho, exceptuando las empresas mixtas del agro, consiste en el conjunto de acciones del Estado que inciden en la producción agropecuaria, como la inversión pública en distritos de riego, obras de adecuación de tierras y de infraestructuras productivas en el campo, así como el control de factores que son vitales para esta producción, tales como el crédito, la política de precios, el mercado interno y externo, la investigación y la asistencia técnica, los gravámenes impositivos, al igual que el conjunto de leyes y decretos relativos al régimen de la propiedad te

territorial y a los distintos factores de la producción, planificación y distribución agropecuaria.

El resumido estudio que hemos realizado de las distintas formas de producción que se presentan en el campo colombiano; nos permite tener una mejor versión global de la situación del mismo.





## 2. LA REFORMA SOCIAL AGRARIA

### 2.1 LA TENENCIA DE LA TIERRA EN COLOMBIA.

#### 2.1.1 El Origen de la Propiedad Rural en Colombia.

El origen de la propiedad territorial en Colombia, tiene sus antecedentes históricos los cuales resumiremos en la siguiente forma. En primer lugar hubo una política improvidente o inspirada en un espíritu de privilegio por parte del Estado, desde la corona española hasta hace poco, en materia de distribución de tierras, en la forma como se permitió la apropiación por los particulares, de las tierras públicas. Hay un principio general que rige en casi todos los países, de que la tierra que no se ha adquirido con un título legal es de propiedad del Estado, el dominio del Estado se traduce también en que éste puede disponer de esas tierras y decidir a qué las dedica. En virtud de eso el Estado declara reserva nacional, por ejemplo, determinada extensión de tierra y declara que ella no puede ser objeto de apropiación por los particulares, por el contrario está en

77

capacidad de disponer que las tierras baldías sean objeto de apropiación por personas naturales o jurídicas y se explotan.

Ahora bien, cuando se resuelve que las tierras públicas puedan ser apropiadas por los particulares. Se puede escoger entre dos sistemas, o bien se exige un previo acto del Estado que adjudique una porción de tierra a los particulares para que la puedan trabajar, o se reconoce por ley el hecho de que el particular desmonte una tierra y la siembre, le da un derecho a que la respectiva extensión le sea adjudicada.

Entre nosotros, han coexistido dos sistemas : la corona española, concedía mediante cédulas reales extensiones inmensas, otras veces se pactaban cláusulas de concesiones.

Paralelamente se estableció un sistema de apropiación fundado en el hecho de haber trabajado la tierra, muy distinto del sistema que se sigue en otras partes donde el gobierno señala un área de colonización y el individuo que quiera entrar a trabajar en ella tiene que pagar un permiso previo que fije el sitio y la extensión de que puede apropiarse mediante su explotación.

A través de todas estas normas y prácticas se fueron formando con títulos legítimos o fraudulentos, propiedades privadas sobre inmensas extensiones de tierra que probablemente en un principio tenían poco valor, pero esto fué su biendo a medida que creció la población y se construyeron vías de comunicación.

2.1.2 La Concentración de la Tierra en Colombia.

Carlos Lleras Restrepo, y hay que personificar porque al hablar de " Reforma Agraria " es forzosa la referencia a quien ha sido su artífice y guía o, en la ponencia que presentó ante el Senado de la República, consignó claramente cual era el pensamiento que guiaba a la clase dominante colombiana para proponer este tipo de " Reforma Agraria ".

Ante todo reconoció que en Colombia la tierra estaba acaparada por unos pocos, que había cientos de miles de campesinos sin tierras y que el minifundio con sus problemas estaba arrinconado por el latifundio en las peores tierras



CUADRO No. 1

NUMERO TOTAL DE PREDIOS. SEGUN SU TAMANO EN LOS DEPARTAMENTOS EN 1.961.

Superficies :	Número	%		
De menos de 1 hectárea.	324.347	18.51		
De 1 a 5 hectáreas.	513.826	29.33		
Hasta 5 hectáreas.	838.173	47.84	838.173	47.84
Más de 5 a 10 hectáreas.	417.176	23.81		
Más de 10 a 20 hectáreas.	299.950	17.12		
Más de 5 a 20 hectáreas.	717.126	40.93	717.126	40.93
Hasta 20 hectáreas			1.555.299	88.37
Más de 20 hasta 50	116.401	6.64		
Más de 50 a 100	50.007	2.85		
Más de 20 a 100	166.408	9.49	166.408	9.49
Hasta 100 hectáreas			1.721.707	97.86
Más de 100 a 500	25.010	1.43	25.010	1.43
Más de 500 a 1.000	3.380	0.20		
Más de 1.000 a 2.500	1.450	0.10		
Más de 2.500 a 5.000	444	0.06		
Más de 5.000	75	0.03		



Más de 500	5.349	0.39	5.349	0.39
<b>T o t a l</b>	<b>1.752.066</b>	<b>100.00</b>	<b>1.752.066</b>	<b>100.00</b>

Fuente : Lleras Restrepo Carlos. La Cuestión Agraria en Colombia. 1.963 - 1.971. Pág. 107.

LEY SOBRE " REFORMA SOCIAL AGRARIA "

Pequeña .....	1.555.299	88.37%
Mediana .....	166.408	9.49%
Grande .....	25.010	1.43%
Muy Grande .....	5.349	0.39%

CUADRO No. 2

TAMAÑO DE EXPLOTACIONES EN COLOMBIA DE ACUERDO AL NUMERO DE HECTAREAS EN 1.961.

Tamaño Explotaciones	Número	%	Superficie miles hectáreas.	%
Menos de 5 hectáreas.	459.380	55.97	950.9	4.18
Más de 5 a 20 hectáreas.	430.550	28.09	2.434.4	10.73
Más de 20 a 100	101.384	12.35	4.746.1	20.92
Más de 100 a 500	25.072	3.05	7.521.6	33.15
Más de 500	4.456	0.54	7.035.5	31.02
<b>T o t a l e s</b>	<b>820.842</b>	<b>100.00</b>	<b>22.688.5</b>	<b>100.00</b>

Fuente : Lleras Restrepo C. Ibid. Pág. 108.

Según este cuadro, la pequeña propiedad hasta de 20 hectá

reas abarcaría el 84.06 de los propietarios y dispondría sólo del 15.01% de la superficie total. La mediana, de 20 a 100 hectáreas, el 12.35% de los propietarios con el 20.92 de la superficie. La grande, de más de 100 a 500, el 3.05 de los propietarios con el 33.15 de la superficie. La muy grande, de más de 500 hectáreas, el 0.54 de los propietarios con el 31.02 de la superficie. Entre la grande y la muy grande, o sea todo lo superior a 100 hectáreas, un 3.59% de propietarios dispondría del 64.17% de la superficie total. Mientras 689.930 propietarios dispondrían sólo de 3.385.300 hectáreas, con promedio aritmético de menos de 5 hectáreas ; 29.528 abarcarían 14.557.100 hectáreas, con un promedio aritmético de cerca de 500, es decir, 100 veces mayor que el de la escala pequeña.

" Según los Cuadros Nos. 1 y 2 , la pequeña propiedad hasta de 20 hectáreas abarcarían 48% de propietarios y dispondría solo del 15.01% de la superficie total ; la mediana de 20 a 100 hectáreas, el 12.35% de los propietarios con 20.92% de superficie ; la grande de más de 100 y hasta 500 hectáreas, el 3.5% de los propietarios con el 33.15% de la superficie. La mayor con más de 500 hectáreas, el 0.54% de los propietarios con el 31.02% de la superficie. Entre la grande y la mayor, o sea las superiores a 100 hectáreas un 3.59% de los propietarios dispondrían de un 64.17% de la superfi

cie total mientras 689.936 propietarios dispondrían solo de 3 millones 385 mil 300 hectáreas con promedio aritmético de menos de 5 hectáreas, 29.528 abarcarían 14.557.100 hectáreas con un promedio aritmético de cerca de 500 hectáreas, es decir, 100 veces mayor que la escala pequeña ".

" Pero en realidad la concentración de la propiedad territorial es mucho mayor, porque varios predios pertenecen a una sola persona.

Cualesquiera que sean las imperfecciones de estas estadísticas, la mala distribución de la propiedad de la tierra con sus más graves extremos, el minifundio y el latifundio, salta a la vista, por lo demás es un fenómeno que cualquier observador del país puede apreciar directamente ".

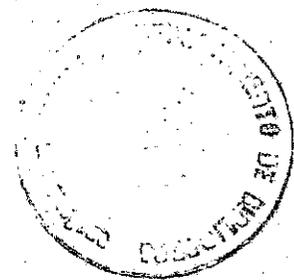
La Ley 135 de 1.961 sobre reforma agraria, acogió la idea de conformar propiedades de tipo familiar pero no descartó la existencia de grandes unidades empresariales. El desarrollo Via Yunker se fortaleció pues la amenaza de expropiación hecha a los terratenientes era una manera de lanzarlos a que se convirtieran más rápidamente en empresarios. Se trataba en el fondo de presionar al proceso de conversión de terratenientes en capitalistas agrarios, proceso lento que las

circunstancias previstas de desarrollo, hacía imperativo acelerar.

De otra manera se estableció el señuelo de la redistribución de la tierra en aquellas zonas más conflictivas y donde el problema social y político estaba conduciendo a un estilo casi revolucionario.

Las realizaciones de la política reformativa muestran claramente un aceleramiento del desarrollo capitalista en el campo y un proceso de inversión pública en infraestructura agraria no realizada en la década pasada, un aumento en la productividad muy importante en el período 1.965 - 1.974, una aceleración de los flujos migratorios, ciudad - campo, un aumento en la producción y en la frontera agrícola, un proceso lento de aumento de los productos agrícolas en el período 1.960 - 1.970, una racionalización en el uso de las herramientas de programación y de las estructuras institucionales y una escasa redistribución de la propiedad con el consiguiente fortalecimiento de la gran propiedad y el mejor uso de ella.

2.2 ORIGEN DE LA REFORMA.



Pretender aislar los componentes políticos, sociales y económicos al interior de una política reformista, sería seguramente una tarea infructuosa. Si hay algo que caracterice el reformismo es precisamente la integración de esos aspectos tanto a nivel de la filosofía general que le subyace como en lo que respecta a los objetivos que se pretenden alcanzar. No obstante, si se plantea el problema en términos concretos, es siempre posible distinguir diferencias de énfasis en una política reformista determinada. Desde este punto de vista, centrada la discusión sobre los tipos de motivaciones que los impulsan, pueden identificarse dos fases en la trayectoria del reformismo agrario bajo el frente nacional. En la primera de ellas que se prolongó desde los acuerdos de 1.957 hasta el ascenso de Carlos Lleras Restrepo a la presidencia de 1.966.

El énfasis se colocaba muy claramente sobre los imperativos políticos y la iniciación del proceso de Reforma Agraria que era visto como un elemento clave en la reconstrucción del poder de la clase terrateniente, después de la violencia.

La segunda fase, que se extendió durante la administración de Carlos Lleras Restrepo, el énfasis se desplazó a los as

pectos sociales y económicos y hubo un intento de profundizar la reforma agraria como parte del sistema existente de acumulación capitalista.

Para comprender el predominio de las motivaciones de tipo político durante la primera fase del reformismo agrario, es necesario tener en cuenta las consecuencias de la prolongada guerra civil en el campo, entre las cuales las que más preocupaban a los gestores del frente nacional eran la reacción del poder de los partidos tradicionales y el caos clasista que habían tomado las luchas campesinas en algunas regiones, hacia el final de la violencia. El temor de una posible expansión de los bastiones de autodefensa campesina dirigida por los comunistas y la necesidad de reconstruir el ascendiente político sobre las masas, asentaban la urgencia de efectuar concesiones al campesinado.

El compromiso de adelantar una reforma agraria, era por lo tanto, un componente central dentro de un conjunto de propuestas programáticas que apuntaban a restablecer la armonía de las clases sociales, bajo la hegemonía de los mismos sectores dominantes que habían sido responsables por la guerra nacional.

X

A estos factores internos se sumaban una buena dosis de presión externa proveniente de la nueva política hemisférica de los Estados Unidos.

Después de la Revolución Cubana, el gobierno norteamericano no pasó a presionar a las clases dominantes latinoamericanas hacia la adopción de reformas que impidieron la prolongación revolucionaria, dentro de un esquema similar al de las reformas agrarias que se erigieron como muro de contención a la Revolución Rusa en la Europa Oriental y en los Balcanes.\*. De esta manera las consideraciones políticas desplazaron en gran medida los ingredientes sociales y económicos del reformismo.

Por otro lado, la cuestión del mejoramiento de la productividad agrícola jugaba un papel secundario entre las justificaciones de la reforma, debido a que la expansión de la agricultura comercial venían respondiendo a las necesidades del desarrollo industrial y gozaba del pleno apoyo del Estado, que a pesar de proclamar la redistribución de la tierra, había de continuar favoreciendo al capitalismo

-----

\*. Tobón A. " La tierra y la Reforma Agraria en Colombia ".

Bogotá. Ediciones Canencia. S.F.P.96.

crediticia, fiscal y de desarrollo tecnológico.



La aprobación de la Ley 135 de 1.961 llamada " Reforma Social Agraria ", mostró el concurso general que habían alcanzado los diferentes sectores de la burguesía en torno a los imperativos del momento, pues la operación real se redujo a la corriente más doctrinal del partido conservador. Se presentó un largo proceso de regateo por parte de los representantes del interés de la gran propiedad, trajo la moderación de los términos de expropiación y la determinación de formas de pago e indemnización relativamente aceptable para los terratenientes, además de la redistribución de las tierras del latifundio, la Ley de Reforma planteaba como objetivos importantes la reconstrucción parcelaria en las zonas de extremo minifundio, el apoyo a la colonización, el mejoramiento de la productividad por medio de asistencia técnica, el aumento de ingreso a través del cooperativismo y la organización de los mercados, la elevación del nivel de vida de los campesinos, gracias a una adecuada política de prestación de servicios de crédito, salud, seguridad social.

Sin embargo y a pesar del carácter ambicioso de las metas que se señalaban en el papel, el hecho que la Reforma apun

80

taba más a funcionar como paleativo de los conflictos que como factor transformador de la realidad agraria, quedaría claramente demostrado a lo largo de la administración conservadora de Guillermo León Valencia. Durante todo este período las actividades del Incora, se orientaron casi exclusivamente al tratamiento de las secuelas de la violencia, cubriéndose los frentes de trabajo ya fuera en zonas que habían sido más afectadas y donde se manifestaban ahora disputas de tierras o en las áreas de colonización donde el Instituto heredó de la Caja Agraria las funciones de reasentamiento de desplazados por la guerra.\*.

### 2.3 OBJETIVOS DE LA REFORMA SOCIAL AGRARIA.

En Colombia cuando se habla de cuestión agraria, se suele incurrir en el error de confundir la totalidad del problema que es muy complejo y presenta aspectos variados con una sola de sus manifestaciones:

La lucha surgida en los últimos tiempos por la disputa de

-----

\*.Bejarano J.A. " La Economía Colombiana desde 1.950 ". Ensayos de Interpretación de la Economía Colombiana. Bogotá, Ediciones La Carreta, 1.978. Págs. 74-78.

terrenos en distintos lugares de la nación, es solo un brote muy natural por otra parte de la oposición entre propietarios y desheredados que en todas las naciones del orbe ha creado el régimen imperante de dominio, o sea, el de la propiedad privada, pero al lado de este problema que es naturalmente muy grave, están las cuestiones de adecuación rural, del crédito agrícola, de la racionalización de la educación rural, de las organizaciones campesinas, de la elevación del nivel de vida de la clase proletaria del campo.

Una buena política agraria debe abarcar la totalidad de la materia, de lo contrario, se correría el riesgo de que las reformas realizadas en ese sector, vinieran a causar graves perjuicios en otros distintos, o de que por no estar complementados con medidas indispensables, vinieran a resultar ineficaces.\*.

Está demostrado que una de las causas del fracaso de la Reforma Agraria realizada en algunos países, con relación al

-----  
 \*. Lleras Restrepo Carlos. " La Cuestión Agraria ". Bogotá  
 Enero 1.982, Pág. 34.

90

aumento de la producción, fué la falta de una organización eficaz de cooperación y crédito agrario.

Contemplando pues, el problema en su conjunto, podemos señalar como fines de la reforma agraria :

- Obtener un aumento de la producción con un mínimo de esfuerzo.
- Transformación del pueblo y la redistribución del poder económico, político y social.

Este objetivo lo podemos puntualizar en cuatro aspectos :

- a) Aumentar el ingreso de los trabajadores rurales, dando también mucha importancia a las medidas que tienden a igualar progresivamente, el de aquellos empleados en otros sectores de la economía.
- b) Lograr una activa participación de las masas trabajadoras en la implantación y administración de una reforma de manera que esa masa pueda asimilar la técnica nueva y contribuir con el aumento de sus conocimientos, de imaginación creadora, y de su experiencia a la transformación de la producción y de las condiciones en que esta se desarrolla.
- c) Creación de unidades de producción adecuadas, según la naturaleza de los cultivos y de acuerdo también con la técnica que haya que aplicarse.

d) Organización empresarial de las unidades de producción en forma que permitan su administración más eficiente y su constante progreso.

- Creación de las asociaciones de usuarios de servicios rurales y el apoyo a las cooperativas.
- Colonización de tierras vírgenes y adecuación de éstas.

Resumiendo lo expuesto, podemos señalarlas como bases esenciales de la reforma agraria :

- La adopción de una política agraria que abarque el conjunto de la cuestión y se desarrolle armónicamente, con miras a la realización de un fin económico. El mejoramiento de la producción en cantidad y calidad y de un fin de justicia, el de conseguir la justa redistribución del esfuerzo del trabajador agrícola, librándolos de la explotación del patrono y del intermediario.
- La evaluación hacia un nuevo régimen de dominio de tierras que suprima la explotación del hombre por el hombre y organice la producción por trabajadores autónomos unidos por los vínculos de la cooperación.
- La implantación de una legislación sobre trabajo rural que reglamente los contratos de trabajo con un alto criterio de justicia y sin perder de vista la conveniencia de la economía general.



- El levantamiento del nivel de vida del proletariado campesino, como efecto de la legislación del trabajo, de la educación rural, de la democratización del crédito agrícola.

## 2.4 CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA AGRARIA.

### 2.4,1 Políticas.

47663

Al analizar la reforma agraria en su sentido político con viene preguntarse cual fué la posición que frente al problema agrario asumieron los diferentes grupos o sectores políticos que expresaban los intereses de la burguesía y los terratenientes y tratar de explicarse por lo tanto, las contradicciones que parecen haber emergido entre los sectores liberales y conservadores.

La contradicción política más relevante emergida en el seno de las clases dominantes tomó la forma de un enfrentamiento del sector Llerio-Lopista por el lado del liberalismo, con el sector dirigido por Gómez Ospina por el conservadurismo, la cual aparentemente amenazó con quebrantar entre los sectores que representaban los intereses de los grandes terratenientes y de los tradicionales voceros de la burguesía.

sia neocolonial.



Por su parte la fracción Turbayista del partido liberal, se colocó al lado de los intereses del Ospinismo, uno de sus más calificados dirigentes, el senador Hernando Durán Dussan sostuvo en un debate en el Senado, la tesis de que el problema agrario colombiano radicaba no en la escasez de tierras ni en la mala distribución de ella sino en la mala distribución de la población colombiana, la cual se concentra sobre las regiones norte, centro y sur-occidente, cuando al oriente hay enormes extensiones incultas. En este sentido coincidió con la tesis latifundista según la cual la solución al problema agrario radica ante todo en promover la colonización.

Por su parte el Movimiento de Renovación Liberal, especialmente por boca de su máximo jefe, Alfonso López Michelsen, tomó una actitud desarrollista y en cierta medida contradictoria, en que su base electoral estaba en el campo y sus propuestas no conducirían a darles la tierra.

Por razones políticas de oposición y porque el sector oficial le quitó la bandera de la reforma agraria, el grupo Lopista adhirió a la tesis propuesta por Currie en sus pro

gramas denominados " Operación Colombia ", el cual contem-  
plaba un aceleramiento en el traslado de campesinos a la  
ciudad y un crecimiento de la producción en el campo por  
tecnificación y desarrollo del capitalismo.

La posición revolucionaria estuvo encabezada por Carlos  
Lleras Restrepo al lado de otros como Uribe Mesa.

2.4.2 Socio-Económicas.

Dentro de los factores socio-económicos que repercutieron  
en las políticas de la reforma agraria tenemos :

La elevada tasa de migración del campesino hacia la ciu-  
dad. Este flujo ininterrumpido constituyó una grave amena-  
za a corto plazo para la estabilidad del sistema económi-  
co, político y a las divergencias frente a las tácticas  
para responder a ella se convirtieron en factor decisivo  
en el resquebrajamiento del pacto político sobre el cual  
se asienta el Frente Nacional.

Que este fué un problema central dejó entrever perfecta-  
mente el hecho que al definir la política agropecuaria  
del gobierno, se insistiese por parte del Ministerio de

Agricultura entre Julio de 1.961 a Julio de 1.969 que " a corto plazo debe propenderse por no acelerar la tasa de migración del sector rural al urbano, para evitar la intensificación de los problemas en este último "., por el contrario no consideraba específicamente mecanismos de agitación de la reforma agraria y de compra y expropiación de latifundios.

Desde el punto de vista económico, los problemas que ya, desde el gobierno de Lleras aparecen como más preocupantes a esta fracción pueden sintetizarse así :

La estrechez del mercado interior.



Por lo tanto, la baja absorción de empleo tanto de la industria como de la agricultura.

La estrecha dependencia que ofrecía el sistema económico colombiano de las exportaciones de productos primarios para la reposición de una elevada proporción del capital invertido en maquinarias y equipos así como para su ampliación en escala ampliada.

\*. Aspectos de la Política Agropecuaria Actual. Los objetivos de la política agropecuaria. Ministerio de Agricultura. Memorias. Julio de 1.968 a Julio de 1.969.

Todos los anteriores son problemas cardinales de la economía colombiana perfectamente identificados por estos lúcidos portavoces de la burguesía.

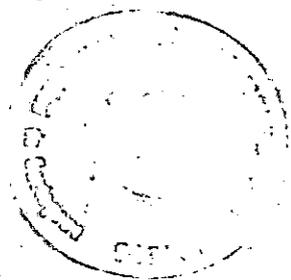
A lo largo del gobierno de Lleras se trató de articular una estrategia económica y social tendiente a responder adecuada y conjuntamente al problema de retener al campesinado en el campo y armonizar su tasa de migración a las ciudades con una progresiva expansión del empleo, de las exportaciones y por lo tanto con una lenta pero segura ampliación del mercado interior. Veamos como planteó aquel gobierno la estrategia global que pretendía responder a toda esta maraña de complejos embotellamientos estructurales :

Diversificación de las exportaciones e incremento de las mismas, con base sobretodo en un incremento de la productividad agrícola.

En cuanto a la ampliación del mercado interior, el aumento en las exportaciones, articulando con la búsqueda de mercados exteriores más amplios, a través del Pacto Andino, con formaba la autonomía de la operación incrementando por medio del mejoramiento de la productividad el ingreso de los agricultores.

Se esperaba que se ampliase la demanda de este sector y que la reforma agraria desempeñase así un papel positivo.

Así pues se suponía que el doble efecto de un incremento en el volúmen y el valor de las exportaciones que suministraron divisas para la reproducción en una escala más amplia de la industria colombiana y la correspondiente ampliación del mercado interior proporcionaría un mayor volúmen de empleo industrial. Por este lado disminuyó la presión social de los migrantes y desempleados.



#### 2.5 FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA.

Las inversiones para la reforma agraria ascendieron a más de tres mil millones de pesos. Una gran parte de la financiación de lIncora, proviene de las agencias imperialistas de préstamo ( AID, BIRF ) los cuales se destinan a distribos de riego, proyectos de colonización y el resto a crédito supervisado.

Estos préstamos por lo general constituyen préstamos atados, los cuales tiene entre otras condiciones el de importar maquinaria y tecnología de los países prestamistas, que por lo regular están a un costo superior que el del merca

do mundial.



En distritos de riego y obras de adecuación, hizo el Inco ra entre 1.962 y 1.968 inversiones del 18.95% de los to tales.\*, a crédito supervisado, otra modalidad de la "Re forma Agraria" en beneficio de los propietarios se desti naron entre 1.962 y 1.968 el 31.31% de las inversiones realizadas, provenientes en gran parte de créditos de la AID, para programas aprobados por este organismo.

Hasta 1.963 este tipo de ayuda en el que se invirtió la tercera parte del presupuesto del Incora, solo había be neficiado a 28.143 familias de medianos productores rura les, nunca al campesino sin tierra.\*\*.

Con respecto al destino de los créditos del INCORA, son ilustrativos las siguientes cifras :

-----  
\*. INCORA. El Fracaso de la Reforma Agraria a Burguesa. Re vista " Publifés ", número 5, Diciembre-Enero 1.969 - 1.978. Pág. 34.

\*\* .INCORA. El Fracaso de la Reforma Agraria Burguesa. Re vista " Publifés " número 5. Pág. 35.

En el proyecto Bolívar número 1,36 " Campesinos " recibie ron en préstamos 6 millones de pesos a razón de \$165. mil por beneficiario y en el proyecto Córdoba número 1, los únicos beneficiarios han sido 9 " Campesinos " quienes recibieron \$2.2 millones a un promedio de \$245 mil cada uno .....El promedio de préstamos en la Caja Agraria es de \$7.000 por usuario y de \$25.000 en Incora.

Mientras la Caja Agraria atiende a 400.000 usuarios, el In cora cubre a 30.000, número que podría triplicarse si el nivel de préstamo fuera semejante al de la Caja Agraria.

En términos generales las inversiones del Incora se encuen tran repartidas en tres programas fundamentales como son : Desarrollo Agrícola, Ingeniería y Jurídica.

Los dos primeros habían copado el 80% del total hasta 1.974. El tercero, dentro del cual se contempla la titulación, compras, asesorías jurídicas y los programas de arrendata rios y aparceros llega el 20% de los gastos totales.

En trece años de labores, el Incora ha gastado la suma de \$10.147.3 millones, de los cuales el 23.3% son gastos de funcionamiento, quedando un 76.7% de gastos de inversión.

El Incora para sus gastos cuenta con los fondos propios, aportes del gobierno nacional además del crédito externo y del crédito de otras entidades nacionales.

El siguiente cuadro nos muestra los créditos externos la entidad y la finalidad del crédito que ha recibido el Incora.

CUADRO No. 3  
CAMBIO CON RECURSOS ASIGNADOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO  
EN EL PERIODO 1.983 - 1.986

Entidad	Cantidad ( Dólares )	Finalidad del Crédito
AID	18.500.000.	Crédito Supervisado.
AID	9.700.000.	Obras de Infraestructura
BID	18.900.000.	Colonización:Arauca, Meta, Caquetá.
BID	9.000.000.	Distrito de riego del Atlántico.

Fuente : INCORA.



### 3. LOS PLANES DE DESARROLLO Y SUS POLITICAS AGRARIAS

#### 3.1 ORIGEN DE LOS PLANES DE DESARROLLO.

El origen de los Planes de Desarrollo en Colombia tiene como base los orígenes de la Planeación los cuales son bastante imprecisos. La mayoría de estudios, sin embargo, los sitúan en la década de los 20 y específicamente, en las leyes dictadas en 1.923 para reglamentar el sector financiero ; a partir de entonces se inicia una primera etapa en la cual el Estado va ganando el terreno en la orientación de la actividad económica hacia el logro de los objetivos sociales nacionales. Sobresalen en ella, como acciones que van configurando la base legal sobre la cual se sostendrán posteriormente la Planeación como tal, la ley 23 de 1.931 mediante la cual se organizó el llamado Consejo Nacional de Economía, La Reforma de 1.936 que dió rango constitucional a la intervención estatal en el manejo económico, y el Acto Constitucional No. 1 de 1.945, que dió al Congreso la facultad de intervenir en la aprobación de los planes y programas del gobierno para el fomento de la actividad productiva nacional.

En 1.949 se inicia una nueva etapa con la llegada de una misión económica del Banco Mundial, dirigida por el doctor Lauchin Currie que realiza el primer estudio global de la economía de un país atrasado y cuyos resultados, publicados bajo el título de " Base de un Programa de Fomento para Colombia ", constituye un verdadero Plan Nacional, por cuanto analiza todos los sectores de la economía y propone políticas coherentes para lograr su desarrollo.

En 1.951 como consecuencia de las recomendaciones del Comité de Desarrollo Económico encargado de la evaluación del Banco Mundial, se creó la Oficina de Planeación de la Presidencia de la República, entidad que se constituye en el antecedente institucional más inmediato del actual Departamento Nacional de Planeación. Este último es creado como Departamento Administrativo, mediante la Ley 19 de 1.958 con la cual se creó también el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Compes.\*.

-----

\*. La Planeación en Colombia. Documento del Departamento de Planeación, No. 381, Oct. 1.969. Desarrollo y Evolución del Sistema de Planeación.

A comienzos de la década del 60 se produce en Latinoamérica la Revolución Cubana que produce un duro golpe a Estados Unidos, pues en medio de su política de guerra y de gendarme internacional, se impone casi en su territorio un régimen revolucionario, Cuba que había sido un país completamente controlado por el capital norteamericano, convertido prácticamente en un balneario.

La influencia de la Revolución Cubana recorrió a América Latina dándole una nueva orientación y un nuevo conflicto a los problemas sociales que venían desarrollándose en los distintos países.

Con este toque de alerta, los Estados Unidos se lanzan a fortalecer su política en Latinoamérica, se acelera el proceso que se había iniciado en 1.955, cuando se nombró una comisión de la Cepal ( Comisión para América Latina ) para que se estudiara la posibilidad de establecer un Mercado Común Latino Americano.

Se empieza el diseño de los planes que desembocarían en la Alianza para el Progreso y se inicia una nueva estrategia en los países latinoamericanos.



Con la asesoría de la Cepal y englobados en la política de Alianza para el Progreso, nuestro país presentó el Plan Decenal de Desarrollo que fué una condición impuesta por los Estados Unidos para que los países latinoamericanos tuvieran acceso al crédito blando de las entidades financieras internacionales, esto garantizó la dominación norteamericana sobre nuestro país.

3.1.1 Aspectos Generales del Plan Decenal de Desarrollo.

El Plan General de Desarrollo, diseñado para el decenio 1.960 - 1.970, fué concebido como un programa de trabajo a largo término y de persistente aplicación en este período, tuvo como objeto contribuir a que los esfuerzos nacionales en lo económico y social, se orientaran hacia la obtención de una tasa de desarrollo equivalente a la óptima compatible con los recursos disponibles y con la indispensable creciente participación de los sectores más necesitados en los beneficios del progreso.

La necesidad de someter la economía a un planeamiento riguroso, expresado en la Ley 19 de 1.958 y disposiciones que la complementan, se deriva de un claro imperativo de avanzar firmemente en el camino de liberar la intervención estatal en

Los asuntos económicos del empirismo, la improvisación y la dispersión de los recursos, para ofrecer a los diversos sectores, en cambio derroteros acordes con el máximo beneficio nacional.

Las discusiones de varias décadas sobre la conveniente intervención estatal en la economía, dieron como resultado la necesidad de cierto grado de intervención; es evidente que ella ha de ofrecer sobretodo en los países atrasados, objetivos técnicamente preestablecidos, congruente entre sí que representen esfuerzos para un período determinado.

El alcance del Plan General se deriva como es obvio de la trascendencia que tiene para Colombia la empresa de su desarrollo económico y social, su éxito significa el deseado mejoramiento en el nivel de vida de la población ; es de anotar que el progreso económico es requisito necesario, aunque no tan exclusivo para la solución de los grandes problemas que afectan al país como la miseria en todas sus formas, el analfabetismo y las deplorables condiciones sanitarias que se revelan en los índices estadísticos.

3.1.2 El Sector Agrario en el Plan Decenal.



Los objetivos que se trazaron para este sector fueron :

Obtener un incremento en la producción de alimentos, suficiente para atender la demanda de la creciente población del país y mejorar correlativamente la calidad y composición de la dieta alimenticia.

Cubrir las necesidades de materias primas agrícolas para el desarrollo de la industria de transformación.

Contribuir al mejoramiento de la balanza de pagos a través de un aumento y diversificación de las exportaciones y de la sustitución de importaciones de materias primas agropecuarias.

Mejorar el nivel de bienestar de la comunidad agropecuaria.

Aumentar la productividad de la explotación agrícola.

Estos objetivos suponían modificaciones en la estructura del sector agropecuario, acompañadas de una adecuada utilización de los recursos cuyo resultado es una elevación de los ingresos por persona.

Lo anterior exigía que el sector agropecuario creciera entre 1.961 y 1.964 más rápidamente que en la década anterior. En particular el valor agregado bruto de la producción agropecuaria debía crecer al 4.1% anual acumulativo a partir

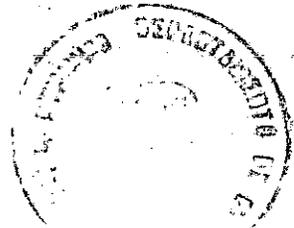
de 1.959, más aún, se aceleraría el crecimiento del sector con relación a la economía en su conjunto. Comparativamente con la que se había estado sucediendo, el programa del sector agropecuario buscó pues corregir parcialmente el atraso sectorial, que ha venido experimentando la economía. Tales objetivos se considerarán en conjunción con el programa de Reforma Agraria.

### 3.1.3 Políticas Agrarias del Plan Decenal de Desarrollo.

Para poder alcanzar las metas propuestas en el Plan Decenal, el Estado diseñó una rigurosa acción que abarcaba varios campos y que tuvo como eje la Reforma Agraria, debiendo ser una política continua que permitiera dirigir los esfuerzos hacia campos definidos, con miras a la solución de los problemas agrarios a corto y largo plazo. En lo económico este programa también se propuso lograr cierto mejoramiento de las condiciones de la explotación agropecuaria a través de cambios en la estructura de la tenencia de la tierra, de subdivisión de latifundios improductivos y de consolidación de parcelas en superficies adaptadas a la explotación familiar aunque su incidencia a corto plazo sobre la producción no fue claramente previsible. El impulso selectivo de aquellos sectores o renglones de producción que requieran un es

fuerzo especial para cumplir con las metas propuestas, se realizó mediante programas específicos de fomento. La acción de estos programas cubrió específicamente, fomento de la ganadería, oleaginosas y el cacao, fomento ovino con miras a la producción lanar y en menor escala, previo cuidadoso estudio de las posibilidades de colocación en los mercados externos. El cultivo del café constituye un caso especial; debía seguirse una política para reducir las áreas marginadas procurando una diversificación de cultivos por medio de plantaciones y además el fomento de industrias pecuarias menores. Esta política debía realizarse en estrecha relación con la Reforma Agraria y de conformidad con los acuerdos cafeteros. Por otro lado, el examen progresivo del desarrollo del programa, indicó aquellos renglones en que fué necesario continuar el impulso de la producción mediante estudios específicos. No obstante lo anterior, fué necesario hacer énfasis en la formulación de una política legislativa protectora y en el desarrollo de una acción adecuada para el estudio y conservación de los recursos naturales renovables.

Como resultado de las metas programadas, el valor agregado bruto de la producción agropecuaria debería llegar a 8.281 millones de pesos en 1.940, o sea un 22% superior a 1.959.



### 3.1.4 Financiación de las Políticas del Plan Decenal.

Para la ejecución de las políticas establecidas en el Plan Decenal fué necesario canalizar los recursos financieros, preferiblemente a aquellos sectores que requerían una acción vigorosa. Se tomo como guía para la orientación de estos recursos el Plan cuatrienal de inversión pública, además del robustecimiento del Ministerio de Agricultura. Por estar enmarcado el Plan Decenal dentro de la política de Alianza para el Progreso, la mayor cantidad de los recursos que se necesitaban para su ejecución vinieron del endeudamiento en las instituciones de financiamiento norteamericano.

#### 3.1.4.1 Financiación Interna.

Se orientó por el ahorro gubernamental, complementado en sus primeros años con el ahorro externo. En los últimos años del Plan, el gobierno dejó de utilizar el ahorro externo, siendo sustituido por el ahorro interno ; además se dictaron nuevas medidas tributarias y de facilidades crediticias del sector bancario a través del Banco de la República.

#### 3.1.4.2 Financiación Externa.

En la segunda etapa comprendida entre Junio de 1.962 a Diciembre de 1.964, los recursos asignados fueron de 1.115.1 millones. Durante los años 1.965 y 1.966 el monto de los recursos obtenidos fué de 56.7 millones y de 116.9 millones de dólares respectivamente. Por otra parte la financiación obtenida en 1.967 fué de 69.1 millones de dólares.\*.

Podemos darnos cuenta el importante papel que jugaron las agencias financieras internacionales en la financiación del Plan Decenal de Desarrollo.

3.1.4.3 Política Crediticia.

Se basaron en un incremento neto en el crédito bancario al sector privado, excluido el Banco de la República; cabe anotar que el gobierno trató de promover tasas preferenciales de redescuento y préstamos del Banco de la República, sin embargo, el crédito a más de cinco años se dirigió a operaciones vinculadas con la industria de la construcción más que a la producción agrícola e industrial. También es un hecho que una parte apreciable del crédito se asignó,

-----  
\*. CEPAL. Informe Especial. 1971.

111

Se fundamentó en el robustecimiento de los diferentes renglones de exportación del país y en un paulatino proceso de sustitución de importaciones por suministro doméstico. Fué necesario el endeudamiento externo con las entidades financieras norteamericanas. Según los cálculos realizados en aquella época el aporte de financiamiento externo para el primer año era de 100 millones de dólares, cifra esta que se reduciría apreciablemente al finalizar el período de 10 años del Plan. Estos recursos provendrían de entidades crediticias internacionales entre ellos el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento ( BIRF ), Agencia Canadiense para el Desarrollo ( AID ), Banco Mundial, etc.

A fines de 1.961 el gobierno solicitó la colaboración del BIRF para que éste hiciera de entidad codeudora de la ayuda externa requerida por el Plan Decenal de Desarrollo. El BIRF aceptó dicha nominación y creó una comisión que después de los estudios pertinentes conceptuó que las metas ya trazadas para el producción y niveles de inversión, contemplados en el programa eran razonables y factibles de alcanzar.

Durante la primera etapa del plan, el país obtuvo financiación externa para proyectos por valor de 193.1 millones de dólares.

a la industria fábril, el comercio y otros sectores se hayan dedicados en los últimos años al financiamiento de depósitos de importación. Las demás fuentes institucionales internas incluyen principalmente préstamos e inversiones de compañías de seguros, capitalización y de fondos de inversión, pero en conjunto son de menor importancia que las mencionadas anteriormente. Por las dificultades que tenían las empresas para ingresar al mercado de capitales, el gobierno debió adoptar medidas para favorecer determinados sectores entre los cuales sobresalen la creación de instituciones especializadas, la política de redes cuento y préstamos del Banco de la República además de las disposiciones sobre inversiones obligatorias por parte de las entidades financieras. De otra parte estipuló el gobierno que del crédito del sector agrario se encargaría la Caja Agraria con un 56% del total de su disponibilidad crediticia.

### 3.2 LAS CUATRO ESTRATEGIAS Y SUS POLITICAS AGRARIAS.

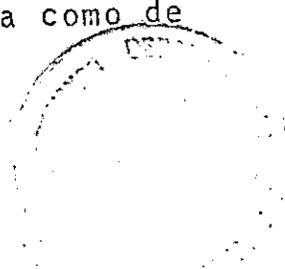
#### 3.2.1 Aspectos Generales del Plan.

El Plan económico de las Cuatro Estrategias a diferencia de los anteriores planes que tienen subase en la elaboración de términos cuantitativos y en lenguaje técnico, hizo refe

rencia en forma especial a conceptos básicos, expone el problema del subdesarrollo y presenta consideraciones sobre sus posibles causas e indica una amplia estrategia para acelerar el proceso de desarrollo.

El plan concibió una estrategia que busca un afán conciliar el crecimiento económico con una mejoría sustancial en el nivel de vida de los pobres ; partió del hecho que hay que aumentar grandemente la producción pero a diferencia de los modelos convencionales tuvo gran cautela sobre qué producir, cómo se produce, dónde se produce, porqué se produce y para quién se produce. Demuestra como se pueden fusionar los objetivos sociales con los económicos ; las perspectivas son de largo plazo y buscó concentrar recursos en los sectores llamados estratégicos, se acepta que hay que aumentar la inversión pero asegurandose de que se dirigirá hacia aquellos sectores que produzcan bienes que van a satisfacer las necesidades sentidas de las grandes masas cuya demanda será posiblemente elevada. Las Cuatro Estrategias que presentó el Plan fueron consistentes con el anterior principio además de ser coherente entre sí.

- En énfasis en el desarrollo urbano concentrando recursos en la industria constructora tanto de vivienda como de

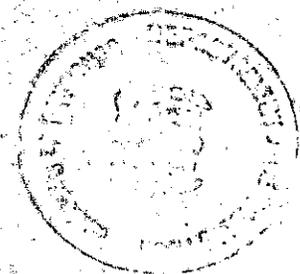


114

servicios complementarios, fué la primera estrategia que conducirá no solo a la producción de gran cantidad de bienes esenciales sino se suponía que generaría gran cantidad de empleos además de contribuir al ensanche del mercado interno elevando el nivel de consumo y facilitando entonces su demanda, incrementos en la producción agrícola e industrial del país sin deterioro de los ingresos reales de los productores.

- La segunda estrategia, el incremento de las exportaciones, era para el caso colombiano condición para poder atender el suministro de las importaciones y los requerimientos de la deuda externa. Así mismo incrementar nuestra participación en los mercados internacionales para productos exportados actualmente y de los que aún no exportamos, contribuyendo así al incremento de la producción agrícola e industrial.
- La tercera estrategia tenía que ver con el aumento de la productividad agraria y una mejor distribución de la propiedad rural.
- La cuarta estrategia se refería a la redistribución del ingreso fundamentada esencialmente en un sistema progresivo de impuesto donde se tributará de acuerdo con la capacidad real de hacerlo y donde se eliminen los medios que obstaculicen su aplicación, complementada con una acerta

da política de orientación del gasto público.



### 3.2.2 Políticas Agrarias del Plan.

Las políticas agrarias del Plan de las cuatro estrategias se enmarcaron dentro de la tercera estrategia propuesta en él y estuvieron relacionada con miras a aumentar los ingresos así mismo se plantea la necesidad de acelerar los programas existentes, lo mismo a lograr una mejor distribución de la tenencia de la tierra, todo lo cual debería contribuir no solo a aumentar los ingresos de los agricultores, si no también a incrementar la producción que se requería para atender las exigencias de la demanda interna creciente y que resulta de nuevos mercados internacionales.

#### 3.2.2.1 Política de Aumento de la Productividad Agrícola.

El Plan de desarrollo para el sector agropecuario buscó mediante el fortalecimiento de todos los instrumentos de política, investigación, mercadeo, capacitación, aumentar la productividad tanto en la agricultura como en la ganadería. Al mismo tiempo este objetivo primordial suponía la distribución de los recursos productivos y del ingreso, el aumento del empleo productivo y de la producción así como el incremento

de las exportaciones.

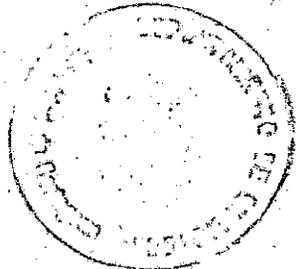
Con el aumento de la productividad se esperaba un incremento considerable de la producción para satisfacer la demanda interna de alimentos y materia prima para industria que era mayor por el aumento de la población y los ingresos, a la vez se controlaba la escasez de divisas por sustitución de importaciones de bienes agropecuarios y por el progreso de las exportaciones.

Los esfuerzos que se hicieron para incrementar la productividad de aquellos cultivos susceptibles de exportación, teniendo en cuenta la demanda externa y el volumen de empleo que generen se encaminaron a lograr que los beneficios de mayor productividad lleguen a todos los campesinos que participan en la producción y a procurar precios competitivos en el mercado externo.

#### 3.2.2.2 Política de Redistribución de la Tierra.

Una serie de factores limitaban el crecimiento rápido de la producción y de la productividad así como la creación de un mayor número de empleos productivos, entre estos desequilibrios sobresalen, la concentración de la tierra, del ingre

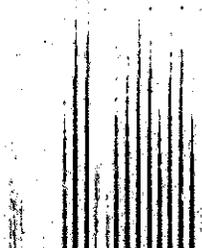
so y de los recursos financieros, un marcado dualismo tecnológico, el limitado uso de insumos modernos y la deficiencia en los canales de mercadeo, el plan propiciaba una reducción de estos desequilibrios.



Concentración de la Propiedad.

a) La concentración de la propiedad constituyó uno de los principales limitantes del desarrollo del sector agropecuario. Otros desequilibrios anotados tienen su origen en el fenómeno de la información parcial disponible sobre la distribución de 1.389.727 predios rurales, los siguientes datos nos permite suministrar una idea sobre la estructura actual de la propiedad. En efecto los predios de tamaño inferior a 5 hectáreas representan un 70% del total y ocupan un área equivalente al 5.6% de la superficie total ( 23.5 millones de hectáreas ) además a lo anterior se suma el hecho de que 32.5% de los predios posee un área menor de una hectárea, y ocupa apenas el 0.7% de la superficie.

Al examinar el lado opuesto de la distribución se observa que unos pocos propietarios tienen el control de la gran mayoría de la superficie de los predios.



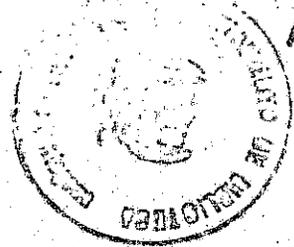
Los predios de tamaño superior a 50 hectáreas representan el 5.9% del total y cubren el 72.3% de la superficie. Esta desigual distribución se hace más patente al comprobar que los predios superiores a 300 hectáreas ( 0.8% del total ) ocupan el 40.7% del área y dentro de éstos los mayores a 1000 hectáreas ( 0.2% del total ) controlan el 22% de la superficie.\*. Esto nos muestra la inequitativa distribución de la propiedad de la tierra la cual se convierte en un cuello de botella que impide el desarrollo del sector agrario.

b) Redistribución de la Tierra.

El plan estipulaba una equitativa redistribución de la tierra y particularmente de aquellas adecuadas para la explotación productiva, considerando éste como el medio más inmediato y eficaz, no solo para incrementar los ingresos de los campesinos pobres sino la demanda efectiva del país, sirviendo como punto de apoyo para el desarrollo de la comunidad rural. Los criterios políticos, económicos y sociales que se tuvieron en cuenta para llevar a cabo tal distribución estaban contenidos y expresados en la ley de Reforma Agraria, y tenían como base la expropiación y parcelación de predios improductivos.

-----

\*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Sep. de 1.970. Cifras de 697 municipios.



### 3.2.2.3 Políticas de Especialización.

El Plan de desarrollo exigía una acción coordinada para lograr el máximo aprovechamiento de los recursos. Para tal efecto se definieron como criterio fundamental la especialización de las entidades responsables del manejo de cada uno de los instrumentos de las diferentes políticas.

Este proceso debía ser paulatino de acuerdo con la naturaleza de los programas para finalmente llegar a la ejecución de proyectos de desarrollo agropecuario en diferentes regiones del país en los cuales cada organismo tiene sus responsabilidades.

Se plantó también una política de coordinación entre las entidades gubernamentales y el sector privado, igualmente se hizo necesario fomentar dentro de este sector una vigorosa mentalidad exportadora. Las entidades a las que se le asignaron funciones fueron :

- a. Ministerio de Agricultura. Formulación, coordinación y evaluación de las políticas agropecuarias. Promoción de organizaciones campesinas y desarrollo rural.
- b. Incora. Redistribución de la tierra.
- c. Ica. Investigación, asistencia técnica y extensión.

- d. Idema. Comercialización de productos.
- e. Caja Agraria. Financiamiento para el pequeño y mediano empresario agropecuario. Provisión de insumos cuando el sector privado no esté en capacidad de efectuarlo.
- f. Banco Ganadero. Financiamiento para el mediano y gran empresario ganadero.
- g. Banco Cafetero. Financiamiento para el pequeño y medio agricultor especialmente en las zonas cafeteras.
- h. Inderena. Desarrollo y conservación de recursos renovables.
- i. Fondo de Desarrollo y Diversificación para la zona Cafetera. Diversificación cafetera.
- j. Himat. Recolección, divulgación y análisis de la información hidrometeorológica, hoy se le ha encomendado también la adecuación de tierras.
- k. Inagro. Producción de vacunas y drogas para uso veterinario. Almacenamiento de productos agropecuarios y financiación a través de bonos.
- l. Cofiagro. Crédito para el fomento de la industrialización de los productos agropecuarios/ Prefinanciación de exportaciones agropecuarias.

3.2.3 Fuentes de Financiación del Plan de las Cuatro Estrategias.

Para su financiación el Plan recurrió a una serie de estrategias internas de captación de ahorro privado con la creación del sistema Upae, a través de las corporaciones de Ahorro y Vivienda. También se expandió el crédito bancario para facilitar a las industrias crédito a nivel externo. Se contrajeron préstamos con entidades de financiamiento internacional.

3.2.3.1 Internas.

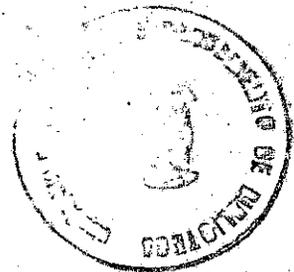
Internamente se recurrió a la captación del ahorro privado a través de las corporaciones de ahorro y vivienda aprobadas por los decretos 677 y 678 de 1.972 que tratan sobre ahorro y vivienda. También se pusieron en marcha medidas tributarias para la captación de impuestos.

3.2.3.2 Externo.

Para el financiamiento externo se recurrió al crédito internacional como una forma de complementar y no suplantar los esfuerzos nacionales. Sin embargo el Plan centra su fuente principal de financiamiento en el endeudamiento externo ya que a través de él se puede conseguir un desarrollo más acelerado de la economía.

Si los programas proyectados de préstamos apropiados para 1.971 a 1.973 tienen lugar, se estima que en 1.974 los gastos anuales del servicio de la deuda llegarán a la suma de 200 millones de dólares.

### 3.3 PLAN PARA CERRAR LA BRECHA.

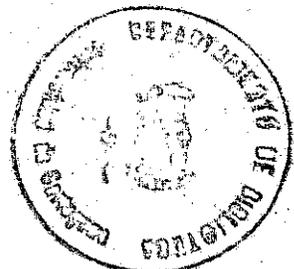


#### 3.3.1 Generalidades del Plan.

El plan de desarrollo económico presentado al Congreso de la República por el Gobierno de Alfonso López Michelsen tenía como orientación cerrar la brecha que el modelo tradicional de desarrollo había creado. Se esperaba reducir la brecha entre el campo y la ciudad, entre el rico y el pobre, entre los que tienen acceso a los servicios de salud y los analfabetos y desnutridos. El programa propuesto al país buscaba cambiar los objetivos políticos intentar la protección de los sectores tradicionales en el campo y la ciudad y destinar la inversión pública primordialmente a obras en las ciudades intermedias y pequeñas y en las zonas rurales, donde se concentra la población más pobre.

Para el logro de estos objetivos se propuso un reordenamiento del gasto público con miras a sanear el fisco nacional,

también se necesitaba un esfuerzo coordinado entre los diferentes estamentos estatales, al mismo tiempo fue necesario hacer modificaciones en la mayoría de las políticas económicas para asegurar que no se discriminara en contra del sector agrícola y de la pequeña empresa industrial o de servicios.



### 3.3.2 Objetivos del Plan.

El Plan buscó lograr un crecimiento de la economía que hiciera posible la creación masiva de empleo productivo y beneficios al 50% de la población más pobre. Se requería para el logro de este propósito una alta tasa de crecimiento de la producción, acompañada además de un cambio en la calidad de este crecimiento para asegurar que éste transformara el estilo de vida de este estrato de la población.

El plan planteo en su primera parte políticas macroeconómicas encaminadas primordialmente a fomentar el crecimiento acelerado de aquellas actividades que utilizaban intensamente el factor trabajo y evitar un proceso inflacionario que golpeará de manera especial a los trabajadores en los sectores más atrasados de la economía. La base de las políticas fiscal, cambiaría y monetaria fue la eliminación de aquellos

subsidios que descriminaban en contra del factor trabajo y se crearon de estímulos especiales para aquellas industrias que produjeron bienes de consumo popular y en los cuales los aumentos en la producción implicaban aumento importante en el empleo.

Planteaba también el Plan, políticas específicas en los campos agrarios, industrial, de fomento a las exportaciones y el desarrollo regional y urbano.

Dentro de las políticas sectoriales se le dió prioridad especial al desarrollo rural, no solo por encontrarse en este sector la mayoría de las familias más pobres, sino porque la inversión en la agricultura es la que más empleo genera. También se apoyó la agricultura comercial debido a la contribución que ésta dá a la producción exportable.

En el plan contemplaba también programas de gasto público, estos estaban encaminados a darle a la población más pobre acceso a los servicios sociales básicos.

Dentro de los programas del gasto público el gobierno le dió particular importancia al Plan de Alimentación y Nutrición ( PAN ) el cual fuera de aumentar la capacidad productiva de las futuras generaciones, implica también una transferencia de recursos hacia la familia de menores in

gresos.

3.3.3 Políticas Agrarias.

El Plan consideraba que por el papel tan importante que jugaba el sector agrario en el contexto económico y social del país era necesario que se definiera una política agraria que asegurara un desarrollo sostenido del sector y de otras actividades económicas relacionadas con la agricultura.

Se consideraba que el sector agropecuario había sido discriminado y que la mayoría de sus recursos habían sido transferidos a otros sectores como el industrial y a actividades de sustitución de importaciones.

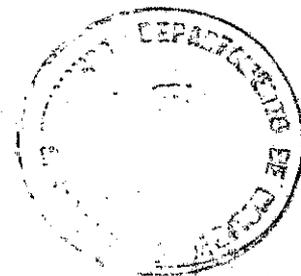
A pesar de la serie de limitaciones que han causado el estancamiento relativo de la agricultura en relación con las actividades industriales y comerciales prácticamente el 30% de nuestro producto interno bruto se origina en el campo y cerca de un 80% del valor agregado exportado proviene de productos agropecuarios y es este mismo sector el que proporciona algo más del 50% de la materia prima utilizada en la industria.

El plan hacía énfasis en un incremento de la productividad agrícola y de la construcción de obras de infraestructura física y social, al mismo tiempo beneficiaría al consumidor de alimentos a través de una mayor oferta de comida barata con elto poder nutricional. Por otra parte se buscaba un desarrollo equilibrado entre el campo y la ciudad.

Veamos en detalles las políticas agrarias del Plan.

### 3.3.3.1 Políticas Agrarias de impulso al sector Tradicional.

Se ha analizado que por las características que presenta la economía campesina se puede concebir como una economía nacional dado el alto nivel de diversificación de cultivos por parcelas y los bajos índices de productividad que presenta; Solo desde hace relativamente poco tiempo se ha empezado a entender la racionalidad intrínseca de este tipo de producción que se manifiesta tanto en las prácticas culturales que utiliza como en su carácter diversificado. En este sentido, puede afirmarse que la producción campesina está orientada por la búsqueda de un ingreso de subsistencia para el productor y su familia.



Gobiernos pasados han destinado algunos recursos para crédito, asistencia técnica, investigación e infraestructura a los productores campesinos, sin embargo los programas adelantados no han logrado mejorar significativamente el nivel de vida de éstos. Los fenómenos arriba descritos, conjuntamente con el hecho de que el sector agrícola tradicional produce más del 50% de los alimentos y que es en el campo donde se concentra un gran porcentaje de población más pobre del país, llevaron al gobierno a proponer una acción que integre los distintos esfuerzos y tuviera como meta elevar los ingresos del productor campesino y aumentar el empleo rural. Específicamente el programa de Desarrollo Rural Integrado DRI y la política de Reforma Agraria constituían una herramienta para el sector tradicional.

La política de Reforma Agraria estaba fundamentada en una mayor activación de la dotación de tierras así como de su titulación para los pequeños agricultores.

Por las características que presentan algunas zonas donde prevalece el minifundio, el gobierno prefirió utilizar el programa DRI ; no obstante, el gobierno no considera este programa como una sustitución de la Reforma Agraria ( INCORA ) sino una estrategia que ante la imposibilidad

Gobiernos pasados han destinado algunos recursos para crédito, asistencia técnica, investigación e infraestructura a los productores campesinos, sin embargo los programas adelantados no han logrado mejorar significativamente el nivel de vida de éstos. Los fenómenos arriba descritos, conjuntamente con el hecho de que el sector agrícola tradicional produce más del 50% de los alimentos y que es en el campo donde se concentra un gran porcentaje de población más pobre del país, llevaron el gobierno a proponer una acción que integre los distintos esfuerzos y tuviera como meta elevar los ingresos del productor campesino y aumentar el empleo rural. Específicamente el programa de Desarrollo Rural Integrado DRI y la política de Reforma Agraria constituyeron una herramienta para el sector tradicional.

La política de Reforma Agraria estaba fundamentada en una mayor activación de la dotación de tierras así como de su titulación para los pequeños agricultores.

Por las características que presentan algunas zonas donde prevalece el minifundio, el gobierno prefirió utilizar el programa DRI ; no obstante, el gobierno no considera este programa como una sustitución de la Reforma Agraria ( INCORA ) sino una estrategia que ante la imposibilidad

129

de modificar el sistema de tenencia de la tierra en algunas zonas altamente pobladas ataca el problema que se presenta por falta de capital y tecnología.

### 3.3.3.2 Políticas Agrarias para el Sector Moderno.

Los objetivos fundamentales de las políticas agrarias en lo que se refería al sector moderno fueron :

- a) Aumentar la producción en particular la de aquellos alimentos prioritarios en el Plan de Alimentación y Nutrición ( PAN ) que se destinará a la producción de alimentos enriquecidos y que no son producidos por el sector tradicional.
- b) Incrementar la producción de bienes exportables con el fin de garantizar un flujo creciente de divisas.
- c) Generar un mayor empleo en el campo.

Se busca en particular lo siguiente :

- Aumentar la producción de cultivos y alimentos de origen animal, en especial de aquellos con alto poder nutritivo para abastecer el mercado interno.
- Fomentar la exportación de productos ganaderos y de aquellos cultivos que tengan posibilidad de competir en el mercado interno.

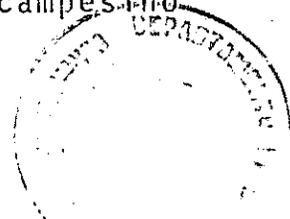
El Programa de Desarrollo Rural Integrado ( DRI ) es, parte fundamental del Plan de Nutrición y se convierte en herramienta para aumentar la productividad, el ingreso real y el empleo en el sector rural.

Para lograr los objetivos que se propuso y propone el DRI es necesario atacar aquellas variables que tienen que ver con la producción ( crédito, tecnología, trabajo ), la comercialización y el desarrollo de la fuerza de trabajo ( educación, salud, etc ), también se busca detener en lo posible la destrucción de los recursos naturales que resulta de los sistemas de explotación de la tierra utilizada en las zonas de economía campesina.

Para asegurar el éxito del programa será necesario racionalizar la acción estatal y en particular el gasto público.

Los instrumentos que sirvieron de base al DRI fueron los siguientes :

- Investigación y difusión tecnológica que condujera al aumento efectivo de la productividad.
- Crédito. Este se orientó tradicionalmente en función de la subsistencia del campesino. El crédito campesino



tambi3n es costoso administrar, lo cual ha desestimulado el suministro del cr3dito bancario a los campesinos. Esta situaci3n conduce necesariamente a un replanteamiento. Se quiere entregar el cr3dito con la difusi3n de las innovaciones y la asistencia t3cnica a fin de que la introducci3n de la nueva tecnolog3a cuente con los recursos suficientes y oportunos, y que el campesino pueda adquirir los insumos necesarios. Esta pol3tica presupone con ceder el cr3dito en funci3n de la capacidad productiva de los agricultores y de su grado de captaci3n de la tecnolog3a y no tanto en funci3n de su patrimonio.

- Mercadeo. Se esper3 que a trav3s de diversos tipos de asociaci3n campesina fuera posible organizar la comercializaci3n del producto hasta la fase de acopio. La forma que adopte la organizaci3n campesina-cooperativas, empresas comunitarias y otras de naturaleza econ3mica, depender3 de las condiciones regionales, en todo caso debe constituirse en canal permanente de informaci3n sobre precios y mercados.

Otro mecanismo clase de la pol3tica de mercadeo, lo constituye la intervenci3n directa del Estado en la adquisici3n de productos a las organizaciones campesinas y eventualmente, a productores individuales cuando la organiza

ción sea incipiente.



- Inversión en Infraestructura Física y Social. Las acciones que recaen sobre los aspectos de producción y comercialización deben acompañarse de otros que se relacionen con la salud, la educación y el manejo de aguas, suelos y bosques.

La ubicación y la construcción de vías debieron obedecer a las necesidades que plantea la comercialización de la producción en las regiones en que operó el programa y se planteó utilizar mano de obra local.

En cuanto la electrificación rural se dijo que tendría un carácter eminentemente económico, es decir, se haría con miras a su utilización productiva y en centros poblados cuyas dimensiones se establecerían a nivel de cada región en particular.

En materia de salud y como complemento de las acciones prioritarias fijadas por el Plan de Nutrición, se llevarían a cabo en las zonas de desarrollo rural integrado programas específicos orientados hacia la provisión de agua potable hacia el mejoramiento de las condiciones habitacionales y hacia el mejoramiento de la salud de los

productores.

Las prioridades en materia de educación se refirieron a la educación básica ( escuela primaria ) y a la extensión educativa orientada hacia la nutrición y la capacitación para la producción.

La educación debía orientarse hacia la mejor utilización del ingreso, a fin de que el consumo que se espera por parte del productor campesino se dirigiera, realmente a mejorar los niveles nutricionales del total de la población rural.

En relación con la agroindustria, el Plan contempló la financiación de plantas agroindustriales.

Las actividades en el campo de los recursos naturales tendrían como objetivo la elaboración de un diagnóstico sobre el uso potencial del suelo y la creación de medidas sobre la conservación y posible explotación de las cuencas de la región.

3.3.3.4 Plan Nacional de Alimentación y Nutrición ( PAN ).

El primer elemento del Plan de Alimentación y Nutrición ( PAN ) consistió en una estrategia de naturaleza agrícola encaminada a aumentar la productividad de la gran masa de campesinos con poca tierra. El sector tradicional es el que origina la mayor parte de los alimentos de consumo directo, su potencial productivo es inmenso y podría desarrollarse a través de la adopción de algunas técnicas modernas de producción. Por otra parte se planteó que un aumento continuo en la oferta de alimentos de alto poder productivo era condición fundamental para poner freno a las alzas que éstas habían sufrido en los últimos años. Al mismo tiempo, se decía que si el aumento de la oferta de alimentos se obtenía por un aumento en la productividad por hectárea y se garantizaban un nivel adecuado de a la demanda por esos alimentos era posible que se incrementara el ingreso neto de los campesinos.

Un segundo elemento que contempló el Plan era la compra por parte del Estado de alimentos que mejorara el nivel nutricional del 10% al 20% más pobre de la población.

Simultáneamente se pretendía poner en ejecución un programa de estímulo a la industrialización de alimentos de alto poder nutricional. Complementariamente se propuso

hacer campañas masivas de educación para desviar el consumo de productos pocos nutritivos hacia aquellos con alto poder nutricional.

Finalmente, se pretendía integrar los programas de nutrición con el programa de Centros de Atención Integral al preescolar, los cuales constituyen el punto ideal de contacto para alcanzar a los niños de las familias más pobres.

El Plan de Alimentación y Nutrición comprende las siguientes políticas. ( Ver gráfica No. 1 ).

- La producción de alimentos. El Plan Nacional de Alimentación y Nutrición propuso centrar la acción en algunos productos seleccionados. Para efectuar su selección fué necesario tener en cuenta en primera instancia la calidad alimenticia y nutricional de los productos ( su aporte en calorías y proteínas fundamentalmente ) teniendo en cuenta la frecuencia en su consumo, la importancia del producto en el gasto familiar y los costos por unidad de nutrientes de cada producto.

Los elementos fundamentales para fomento a la producción de estos alimentos fueron los siguientes :



GRAFICA #1.

PLAN NACIONAL DE ALIMENTACION Y NUTRICION

<p><b>POLITICAS DE PRODUCCION DE ALIMENTOS.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Desarrollo Rural Integrado.</li> <li>- Financiamiento y fomento para la producción de soya y otros cultivos comerciales.</li> <li>- Financiamiento de Agroindustrias.</li> <li>- Fomento Pesquero.</li> <li>- Fomento a la producción industrial y comercialización de alimentos proteínicos.</li> </ul>	<p><b>POLITICAS PARA RACIONALIZAR Y MEJORAR EL SISTEMA DE COMERCIALIZACION DE ALIMENTOS.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimulos a la organización de los productores, incluyendo crédito para ello.</li> <li>- Fomento para estructuras sencillas de almacenamiento a nivel veramental.</li> <li>- Adecuada provisión de vías locales.</li> <li>- Información y racionalización del transporte.</li> <li>- Reorganización institucional del IDEMA.</li> </ul>	<p><b>PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION NUTRICIONAL.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A través de medios masivos de comunicación.</li> <li>- A través de educación no formal.</li> <li>- Educación nutricional formativa.</li> </ul>	<p><b>PROGRAMAS QUE FAVORECEN UN OPTIMO APROVECHAMIENTO BIOLOGICO DE LOS ALIMENTOS INGERIDOS.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisión de agua potable para el Sector Rural y Poblaciones Intermedias.</li> <li>- Prevención de diarreas y enfermedades parasitarias e intestinales.</li> <li>- Programas masivos de vacunación.</li> </ul>	<p><b>PROGRAMAS DE DISTRIBUCION SUBSIDIADA DE ALIMENTOS.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de suplementación y complementación alimentaria.</li> <li>- Sistema de distribución de alimentos mediante la asignación de cupones.</li> </ul>
---	---	---	---	---

- Inversión en investigación y adaptación de nuevas variedades para producción en fincas pequeñas.  
El programa DRI. Como ya se dijo, este programa contempló suministrarle al campesino minifundista, tecnología, asistencia técnica, crédito, vías de comunicación, puestos de salud, electrificación rural y facilidades para el mercado.
- Producción de alimentos en las zonas cafeteras. El área cafetera cultivada ocupó el 22% de una zona cuya extensión total es de 5.2 millones de hectáreas, el resto se utilizaría principalmente en la producción de alimentos ricos en calorías como el plátano, la yuca, la caña de azúcar y también en la ganadería.
- Un programa de expansión del crédito al sector moderno de la agricultura a través del Fondo Financiero Agropecuario ( FFA ) por el equivalente de 80 millones de dólares.
- Financiamiento de la agroindustria con apoyo del financiamiento externo.
- Un proyecto de fomento pesquero ( desarrollo de la acuicultura ) que se desarrollará bajo la coordinación del Inderena y que contará con asistencia financiera de organismos internacionales.

### 3.3.4 Financiación del Plan.

La financiación de l Plan estaba discriminada así :

La financiación interna sería de un 65% a través de las entidades ejecutoras. El 35% restante a través de entida des financieras internacionales.

A continuación se presenta un resumen de la financiación de los principales proyectos contemplados en el Plan.

El PAN contemplaba los siguientes programas :

- El Programa de distribución subsidiaria de alimentos.  
Para este programa se destinará un total de 5.954 millones de pesos equivalente al 46% del costo total del Plan. Este programa se extenderá hasta 1979 y será financiado en un 28% con recursos ordinarios del presupuesto nacional ; un 23% con fondos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ( ICBF ) ; un 14% con recursos provenientes del crédito externo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento ( BIRF ) ; un 21% que será aportado por las agencias CARE, CARITAS, PMA y un 14% por los mismos usuarios.
- El Programa de producción de alimentos procesados.

Este programa tendría un costo de \$1.955 millones financiados así : el 48% con crédito externo del Banco Mundial y de la AID, un 23% con recursos ordinarios del presupuesto nacional y el saldo con aportes del PNUD y financiación privada.

- El Programa Nacional de Educación Nutricional.

Este programa fue diseñado para que se prolongara hasta el año 1980 con un costo aproximado de 1.000 millones de pesos y se financiaría un 75% con recursos ordinarios del presupuesto nacional y el 25% restante con recursos del BIRF.

- El Programa de asistencia al sistema nacional de Salud.

Este tendría un costo de \$2.412 millones financiados en un 54% con recursos ordinarios del presupuesto nacional y el saldo con crédito externo proveniente del Banco Mundial; además contempló programas como el de acueductos y alcantarillado, de desarrollo urbano, el DRI, etc.

3.3.5 Comportamiento del Plan en cuanto a la demanda y a la oferta.

El Plan buscó ampliar sustancialmente el producto por medio de las tres primeras estrategias, pero solo mediante la aplicación de la cuarta, que se refiere a la distribución se po

día difundir las fuentes del desarrollo entre la gran mayoría de la población, lo cual nos da entender la falla del Plan., por su mal enfoque.

Con relación a la demanda, el Plan dió un tratamiento novedoso ya que se preocupaba por identificar los sectores donde se pueda conciliar un aumento drástico en la producción sin afectar los ingresos reales de los productores para evitar caídas en los precios de sus productos, pero dicho crecimiento estaba en gran medida limitado por el crecimiento de la demanda.

No se trataba entonces de convertir necesidades sentidas en demanda efectiva, de un aumento de la demanda monetaria por todos los bienes y servicios. Si consideramos que la demanda efectiva está en función del valor de lo que se produce tenemos que aceptar por consiguiente que dicha demanda era muy baja para la mayoría de nuestra población.

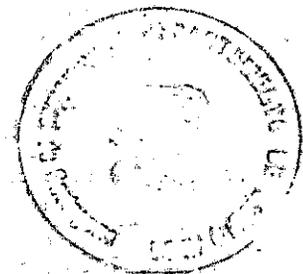
Las anteriores consideraciones nos permiten apreciar cabalmente la importancia estratégica de la construcción ya que este sector se presenta como clave para la generación de empleo que ocupa relativamente gran parte de nuestra fuerza laboral en la producción de bienes necesarios y urgentes

tes para los cuales puede esperarse una demanda grande.

De esta manera se esperaba un ensanche efectivo de nuestro mercado interno al incrementarse la demanda efectiva como consecuencia de la generación de empleo adicional bien remunerado ; entonces así sí podremos pensar que existe el incentivo adecuado para aumentar la inversión en los sectores agrarios e industriales que conduzca al aumento de la producción pero no de cualquier caso de bienes, sino primordialmente bienes de consumo necesarios.

3.4 EL PLAN DE INTEGRACION NACIONAL ( PIN ).

3.4.1 Generalidades del Plan.

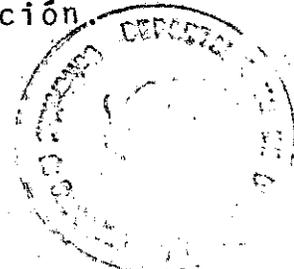


El Plan de Integración Nacional fué un plan más que todo a largo plazo cuyos efectos debían ser mayores después de 5 ó 10 años de ser puesto en marcha el plan.

El Plan partió de ciertas premisas básicas, entre ellas la más importante es la apreciación o el supuesto de que el menor relativo desarrollo, en general incluyendo el caso de Colombia, es mas un problema de política y de diagnósticos que de insuficiencia de recursos. Si bien es cier

to que los recursos son importantes y obviamente necesarios, ellos solos, por abundantes que en un momento puedan parecer, nunca serán suficientes para operar un estado de desarrollo si las políticas sobre asignación de recursos, o si los diagnósticos en que ellos se basan no son los más adecuados. El Plan de Integración Nacional pretendió ser el caso más específico de la descentralización y de la autonomía regional, buscó corregir la centralización y la ineficiente asignación de recursos así como cambiar su circularidad negativa por una dinámica positiva, fortaleciendo políticas de desarrollo regional y municipal que conducirían a la captación del potencial de recursos humanos, financieros e institucionales que están latentes en las distintas regiones y polos de crecimiento en el país. El Plan asigna especial importancia tanto a su compatibilidad con la política económica como con la consistencia interna entre las políticas sectoriales. Este énfasis en el vínculo dinámico del plan con las políticas, es una de sus más importantes características.

Otra de las características del Plan de Integración Nacional fué su énfasis en objetivos de mediano y largo plazo. El Plan partió del supuesto de que los problemas de fondo del país no eran susceptibles de una rápida solución.



El cambio de las premisas y supuestos tradicionales dentro de las cuales se formulan políticas, el desarrollo prioritario del sector energético, minero y de comunicaciones, así como el verdadero avance social, no son logros alcanzables en ese término.

Otras de las características del Plan de Integración Nacional se dirigía al logro de sus objetivos instrumentos tan importantes como el financiamiento externo, la inversión extranjera, la cooperación técnica internacional, el financiamiento de estudios de preinversión, el crédito con nacional doméstico y los estímulos tributarios.

La estrecha vinculación del Plan de Integración con la programación presupuestaria financiera y monetaria del país, era otra de las características fundamentales del Plan.

A través de un diagnóstico de la economía colombiana se puede observar que durante la época de 1970 la economía colombiana evolucionó rápidamente, logrando ciertos avances tanto económicos como sociales y políticos. Muchos obstáculos y cuellos de botella en su economía han sido superados en parte. La década de 1980 plantea al país varios desafíos y preocupantes problemas que hacen imperativo el que exista una nueva respuesta deliverada y explícita

ta del Estado Colombiano para convertir esos desafíos en oportunidades de desarrollo y progreso.

El Plan de Integración Nacional y las políticas que él conlleva fué diseñado para dar respuesta a estos desafíos.

Los objetivos más específicos del Plan fueron :

- La descentralización económica y la autonomía regional.
- El desarrollo del transporte y de los medios de comunicación.
- El desarrollo del sector energético y minero.
- El desarrollo de una nueva estrategia social.

El logro de estos objetivos supone la obtención de otros intermedios y complementarios así como el fortalecimiento de políticas e instrumentos de políticas.

#### 3.4.2 Objetivos del Plan.

El Plan de Integración Nacional definió fundamentalmente cuatro objetivos :

- a - El desarrollo de la infraestructura de transporte y de los medios de comunicación.

- b - El desarrollo del sector energético y minero.
- c - La descentralización económica y regional.
- d - El desarrollo de una política social.
- a - El desarrollo de la infraestructura de transporte y de los medios de comunicación.

El total de inversión del sector público en el período de 1979 - 1982 fue calculado en \$900 millones y la participación del sector vial era de cerca de 70 mil millones de pesos lo que equivale a menos del 8%.

En cuanto a carreteras, el objetivo fundamental era la conservación y luego dar inicio a nuevas vías. En construcción de carreteras se planearon 500 kilómetros en el período 1979 - 1982.

En el campo de los ferrocarriles y puertos la idea central era la de tener un ferrocarril eficiente, especialmente la línea central a lo largo del río Magdalena.

En el campo de las telecomunicaciones plantearon que era necesario que los centros más importantes del país, las capitales, los sitios de interés turísticos contarán con un buen sistema de comunicación.

- b - El desarrollo del sector energético.



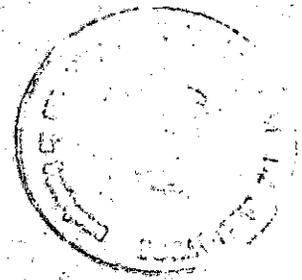
Al sector energético y minero se le dió una gran importancia dentro del Plan de Integración Nacional. La parte energética porque el país cuando se hizo el diagnóstico, estaba pasando por una situación difícil, en el año de 1978. Colombia estaba importando petróleo en un ambiente internacional caracterizado por un aumento acelerado en los precios de este hidrocarburo.

Por otro lado en el campo eléctrico afrontábamos una crisis. También en un momento las investigaciones geológicas mostraban que el país tenía un gran potencial en minerales. En el caso del carbón, Colombia dispone de una dotación suficientemente abundante para abastecer todas nuestras necesidades hasta 200 años por lo menos. Tenemos otros recursos energéticos, por ejemplo, energía geotérmica. El potencial para generar energía eléctrica por medio del agua es enorme, es uno de los potenciales hídricos más grandes del mundo. Las inversiones para el sector eléctrico desafortunadamente eran muy restrictivas en capital, así, del total de \$900 millones del PIN, cerca de \$200 mil millones corresponden al sector eléctrico. Hubo otro tipo de proyectos mineros que fueron importantes como el proyecto de níquel en Cerromatoso que ya venía desde el gobierno anterior además se le dá un impulso a la explotación minera del país.



las políticas sectoriales eran :

- a) Investigación agropecuaria.
- b) Adecuación de tierras.
- c) Crédito.
- d) Modernización de los sistemas de comercialización.
- e) Desarrollo agroindustrial.
- f) Políticas de precios y comercio exterior.
- g) Políticas para pequeños productores.



- a) Investigación y Extensión Agropecuaria.

Para remediar las deficiencias en las investigaciones y en la transferencia de tecnología que incrementen la actividad agropecuaria, se adoptaron en este Plan las siguientes medidas :

- Creación de un Consejo Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología para el sector, adscrito al Ministerio de Agricultura. Ese Consejo sería el encargado de fijar políticas de investigación y extensión para el mediano y largo plazo, así como de evaluar los proyectos presentados. En él tendrían representación los gremios de la producción agropecuaria.
- Establecimiento de un Fondo Nacional de Investigación

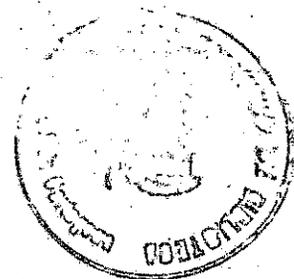
para aumentar la posibilidad de la educación primaria rural. En el campo de la salud el plan fué bastante ambicioso en la construcción de hospitales y puestos de salud especialmente a través del DRI y el PAN, programas que vienen de gobiernos anteriores.

### 3.4.3 Políticas Agrarias.

Para ejecutar la estrategia general plantearon necesario de finir políticas específicas y adelantar programas de inversión que dieran como resultado un cambio en las condiciones, que en el pasado han determinado un insuficiente aprovechamiento de las oportunidades de crecimiento del sector agropecuario y el sistema de alimentos. Algunas de esas condiciones tenían que ver con la provisión de tecnología e infraestructura física y comercial, mediante una secuencia de inversiones públicas en investigación y extensión, vías, adecuación de tierras y almacenamiento, las cuales se complementarían entre sí, se refuerzan mutuamente y debían orientarse primordialmente al aumento de la productividad física en el sector agropecuario, en el procesamiento de alimentos y en su distribución. Otras condiciones estaban relacionadas con la política general de incentivos, créditos, precios y comercio exterior, dentro de las cuales se desarrollaría la iniciativa privada. Los principales componentes de

bién uno de los propósitos de la planeación nacional. Quizás el aspecto de mayor trascendencia en relación con el objetivo de la descentralización económica y de la autonomía regional tiene que ver con la generación de nuevos recursos nacionales, departamentales y municipales. En cuanto a los instrumentos propuestos para alcanzar la descentralización estaban entre otros los siguientes :

- Una eficiente infraestructura de transporte y medios de comunicación.
- El desarrollo energético y minero.
- El Consejo Nacional de Descentralización.
- Las Corporaciones Autónomas Regionales.
- El Fondo Financiero de Desarrollo Urbano.
- La orientación de la Inversión Extranjera.
- El financiamiento Externo.
- El sistema de Contrapartidas Nacionales.



d - Desarrollo de una Política Social.

Cerca del 50% de las inversiones del PIN correspondían al desarrollo social.

En el campo de la educación se ha avanzado en los últimos 20 años, pero la cobertura todavía era y es baja en el sector rural, de ahí el esfuerzo cuantitativo

c - Descentralización económica y social.

La descentralización no era un objetivo en sí sino un medio para alcanzar la autonomía regional.

El PIN buscaba convertir en oportunidad de desarrollo lo que en el pasado fué un impedimento de crecimiento. Esos polos de desarrollo representan un potencial subyacente de crecimiento y son la estructura para formular una estrategia de desarrollo con base en la conversión de esos mercados locales y regionales en uno de alcance nacional con todas las ventajas externas y de escala que surgen de grandes mercados en expansión. Pero para lograr tal integración de mercado y para alcanzar mayor descentralización regional, era necesario contar con una adecuada infraestructura de transporte y de medios de comunicación.

Se apreciaba así el vínculo entre la descentralización y la autonomía regional como objetivos y el desarrollo prioritario de los sectores de transportes y comunicaciones como medios o instrumentos para alcanzar esa meta.

La existencia de una mejor planeación regional fué tam

Agropecuaria y de Recursos Naturales Renovables, como mecanismo financiero que permitiera el flujo y manejo de recursos para el financiamiento de actividades prioritarias señaladas por el Consejo Nacional de Investigaciones y Transferencia de Tecnología. El Fondo podría captar recursos del presupuesto nacional, crédito externo y donaciones o aportes de entidades nacionales o internacionales.

El ICA continuaría siendo el principal ejecutor de las políticas de investigación, transferencia de tecnología y adecuación técnica en el sector agropecuario, procurando mas tarde simplificar y descentralizar su estructura institucional.



b) Adecuación de Tierras.

La adecuación de tierras ambicionó brindar oportunidades para incrementar la productividad del suelo y para el empleo eficiente del trabajo rural. Las inversiones requeridas debía ser hechas por el Estado, así como la organización y la ejecución de estas inversiones. La tarea a realizar fue diseñada para adelantarse por etapas. La primera etapa era el diseño y la ejecución de un programa de inversión destinado a la rehabilitación y complementación de los distritos de irrigación

y drenaje ya existentes en el país. Una segunda etapa consistió en terminar los estudios de factibilidad y diseñar nuevos proyectos que ya cuentan con estudios avanzados para que procediera a identificar los más convenientes y efectuarlos. Por último una tercera etapa fue la de fijar prioridades en cuanto a la localización, infraestructura, cultivos, etc, en los proyectos que actualmente están en nivel de prefactibilidad.

c) Política de Crédito.

El objetivo primordial de la política de crédito agropecuario fue a la creación de condiciones que permitieran lograr un aumento sostenido de los recursos crediticios para el sector en forma compatible con el manejo económico global.

Para facilitar una organización de la política agropecuaria con la política de estabilización y para incrementar los recursos disponibles para el financiamiento del sector se procuró que los fondos que se destinan a la agricultura y ganadería comercial sean obtenidos en su mayor parte en el mercado de capitales.

Además el plan contempló que para los pequeños agricultores se les podría garantizar tasas de interés moderadas aunque sin subsidios excesivos, mediante una mezcla

adecuada de fondos. Para este tipo de agricultura y ganadería los créditos debían ser supervisados y contemplados con asistencia técnica y con acciones en el campo del mercado y la agroindustria.

d) Política de Comercialización.

La estrategia de comercialización buscaba mejorar la eficiencia y competencia del comercio y hacer más operativa la coordinación del sistema de mercadeo, de manera que pudieran reducir sus márgenes y riesgos. Para ello el Estado participaría en asociación con el sector privado en inversiones selectivas de infraestructura comercial y en programas tendientes a mejorar el mecanismo de formación de precios y proveería una adecuada infraestructura vial.

Establecería un programa de centros regionales de acopio para mejorar la eficiencia en el proceso de comercialización de productos agropecuarios, mediante la adecuación de los mismos, la reducción de sus costos de transporte y de transacción y la disminución de las pérdidas físicas.

Apoyar la construcción de Centrales de Abastos con el fin de facilitar un mejor manejo físico de productos y una formación más clara de precios.



Ampliar la red de silos, bodegas, tratamiento de granos de acuerdo con la siguiente prioridad:

Regiones que presenten deficiencias en su capacidad actual.

Regiones en donde se contemplen importantes programas de construcción y recuperación de vías.

Regiones donde se adelanten proyectos de adecuación de tierras con posibilidades de aumento de la producción.

Crear condiciones para el mejoramiento del mecanismo de formación de precios, haciendo uso de instrumentos tales como la Bolsa Agropecuaria, los sistemas de subasta, la información de mercados.

Que gobierno a través del IDEMA, continuara la política de precios de sustentación para reducir los riesgos al productor.

Que gobierno reorientara el uso del cupo de redescuento de bonos de prenda para financiar directamente el almacenamiento por parte de los productores de materias primas agropecuarias.

#### e) Desarrollo Agroindustrial.

La estrategia de desarrollo agroindustrial buscaba impulsar la producción de alimentos de origen agropecuario, aumentar la exportación de productos agroindustriales.

les, la producción de materia prima agropecuaria, des-  
centralizar la generación de empleo y mejorar la efi-  
ciencia y la coordinación del sistema de mercadeo de  
alimentos, para el logro de tales objetivos se adop-  
taron las siguientes medidas :

- Realización de inversión pública y fomento de inver-  
siones probadas en centros de acopio estimulando de  
esa manera la actividad agroindustrial a través de  
un abastecimiento regular de productos de óptima ca-  
lidad.
- Canalización de recursos de cooperación técnica para  
investigación y desarrollo tecnológico, para identi-  
ficación y elaboración de proyectos agroindustriales  
y para formulación de políticas específicas.  
Constitución de un Fondo de Estudios de Prefactibili-  
dad Agroindustrial, para promoción de proyectos agro-  
industriales. El fondo estaría constituido por el Ifi,  
Cofiagro, Fedecafé, Andi, Proexpo, y Ministerio de  
Agricultura y se financiaría con aportes de alguna de  
estas entidades.
- Canalización de recursos de crédito de largo plazo  
con destino al desarrollo agroindustrial.
- Tratamiento preferente en el otorgamiento de licencias  
globales de importación, el suministro de crédito y

la prestación de asistencia técnica a las empresas agroindustriales que se instalarán en ciudades intermedias a las empresas que se dedicarán a la producción de alimentos de alto contenido nutritivo y bajo costo y a aquellas formas asociativas donde se integrarán verticalmente la producción, el procesamiento y la distribución.

- Estimular, dentro del marco del régimen común, para capitales extranjeros del Acuerdo de Cartagena, a las inversiones extranjeras y a las transferencias extranjeras de tecnología en el campo agroindustrial.
- Promoción a través de Proexpo, de exportaciones de productos agroindustriales en especial aquellos productos incluidos en el Plan de Exportaciones Nuevas. (1979 - 1982 ).
- Vigorización de los mecanismos institucionales existentes, para impulsar el desarrollo del sector y especialmente del Consejo Nacional Agroindustrial.

f) Política de Precios y Comercio Exterior.

El objetivo de la política de precios y comercio exterior en el sector agropecuario fue proporcionar incentivo-s suficientes para lograr una oferta creciente de alimentos en el largo plazo en forma compatible con la

defensa de los intereses de los consumidores. Como política general se recomendó que no se establecieran controles de precios para los productos agropecuarios, puesto que la estructura del mercado en el sector es suficientemente competitiva y en condiciones normales permite por sí mismo, que los precios para los productos agropecuarios se establezcan a niveles adecuados, además para remediar y prevenir situaciones de escaso abastecimiento se puede acudir al mercado mundial.

El sector debía contar con una estructura arancelaria y un régimen de importaciones que el mismo tiempo que permitan una utilización eficiente de las posibilidades que brinda el comercio internacional para atender situaciones anormales de escasez, defiendan a los productores domésticos de una eventual competencia desleal del resto del mundo y de las excesivas fluctuaciones, del mercado mundial.

g) Política para Pequeños Productores.

La política para pequeños productores buscaba el incremento de su productividad, el aumento de su ingreso real y el mejoramiento de su nivel de vida. El principal instrumento para el logro de tales objetivos fue

el Programa de Desarrollo Rural ( DRI ).

Adicionalmente, el gobierno a través del DRI y de Incora, contribuiría a la consolidación de las formas asociativas de producción, procesamiento y comercialización del producto en zonas rurales. El Incora daría especial atención a la prestación de servicios a los campesinos que fueron beneficiados por el proceso de Reforma Agraria. Esta atención se concretaría en la provisión de crédito supervisado, asistencia técnica y rehabilitación de distritos de riego en colaboración con el Himat, además el Incora aprovecharía su estructura institucional para realizar una basta labor de transferencia de tecnología apropiada para pequeños productores.

La educación rural debía ser tarea que realizara el Sena que permitiera incrementar en gran parte el nivel de ingreso de los campesinos.



h) Programas DRI y PAN.

Son programas que han venido de los gobiernos anteriores y que pretendieron continuar porque se consideró que eran importantes y que no se trataba simplemente de cambiar lo que había, sino que eran programas buenos y no había por qué desecharlos. La filosofía de

estos programas iban encaminados a favorecer las capas más pobres de las zonas rurales, campesinos con fincas de 20 hectáreas o menos. Esos programas fueron integrados porque comprendían un paquete de educación, electrificación, acueductos rurales, puestos de salud, asistencia técnica, crédito y otras actividades. Se consideró tan importante, que se decidió ampliar los programas DRI-PAN a todo el país a partir de 1982, especialmente a las zonas que no estaban consideradas y que se encuentran localizadas en los departamentos de la Costa Atlántica.

#### 3.4.4 Fuentes de Financiación del Sector Agrícola.

##### Recursos Internos.

El costo total de inversiones para el sector (incluyendo el componente de recursos naturales) durante el período de 1979 - 1982, alcanzaría \$40.927, de este monto, \$17.103 millones provendrían del presupuesto nacional, \$5.465 millones de entidades descentralizadas adscritas al Ministerio de Agricultura y \$8.956 millones de otras fuentes tales como la Caja Agraria, Ifi, Idema. Esto arrojaría un monto total de financiamiento interno de \$31.524

millones de pesos, que representarían el 77% del total del costo de la inversión para este sector en este período.

#### Recursos Externos.

Los recursos externos de financiamiento para este sector en este período ascenderían a un monto de \$9.402 millones que representan aproximadamente el 23% del monto total de la inversión para el sector.

#### 3.4.5 Fuentes de Financiación del Plan.

Para el financiamiento se hizo un esquema global que diera a cada posible fuente de recursos, una participación dosificada que resultara compatible con los objetivos básicos tanto del Plan de Desarrollo como de la Política Económica. Ese esquema global partió de un examen de la evolución reciente de la inversión pública y de las metas que en esta materia se fijó el Plan de Integración.

##### 3.4.5.1 Recursos Internos.

En el área de financiamiento interno, la política seguida tuvo dos propósitos básicos : De una parte fortalecer el mer

cado doméstico de capitales mediante la búsqueda de tasas de interés que tuvieran en cuenta la inflación para así, estimular el ahorro institucional interno. Por otra parte, se buscó que el crédito interno no tuviera como fuente de financiamiento mecanismos directos o indirectos de emisión. La idea era que fueran recursos sanos provenientes de la captación de ahorros, acompañado con una política de tributación y eficiencia en la distribución del gasto público, orientado a financiar aquellas políticas prioritarias para el desarrollo de la economía colombiana.

3.4.5.2 Recursos Externos.

En el área de financiamiento externo la política adoptada tuvo dos importantes objetivos interdependientes, uno hace referencia a lo que se quería evitar, el otro tiene que ver con lo que se quería lograr. En el primer caso se quería evitar que el crédito externo actuara más como un sustituto que como un complemento del esfuerzo fiscal interno y del ahorro privado necesario para financiar los proyectos de inversión. En el segundo caso, se quiso utilizar el financiamiento externo como un instrumento para lograr el fortalecimiento institucional del país y para ampliar su capacidad de absorción de inversión.

En cuanto a la inversión extranjera, el Plan de desarrollo asignó a ésta el papel de contribuir a la diversificación de sus exportaciones ya que mayores exportaciones son además una fuente de financiamiento externo porque aumenta la capacidad de servicio de los créditos externos y contribuye a la estabilidad del peso que es lo ideal para un inversionista y el prestamista extranjero.

### 3.5 CAMBIO CON EQUIDAD Y SUS PLANTEAMIENTOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO.

#### 3.5.1 Aspectos Generales del Plan.

En general el Plan parte de la premisa de que no es posible el progreso del país sino tiene lugar dentro de unos parámetros de creciente participación comunitaria en los beneficios de este progreso. Se requiere de un gran esfuerzo mancomunado para vincular el proceso de desarrollo tanto a la población urbana que no encuentra acceso a los servicios públicos básicos y cuyo ingreso se puede catalogar de subsistencia, como a las regiones apartadas o marginadas que cubren la mayor parte de la extensión del territorio del país.

El Plan tiene como propósito general lograr el cambio dentro de un marco de equidad.

El primero de los objetivos del Plan es el ordenamiento del cambio social para lograr mayor equidad en la distribución de las oportunidades de progreso.

El segundo objetivo es la consolidación del desarrollo económico, de tal manera que se asegure el crecimiento de la economía en niveles que permitan la elevación constante de las condiciones de vida y que faciliten avanzar en la integración y fortalecimiento de los aspectos sociales y culturales de la nacionalidad.

Estos dos objetivos están en cierta manera, precedidos por el objetivo inmediato de la reactivación económica, ante la preocupación coyuntural que vive el país, de recesión con inflación.

En cuanto a diagnóstico se refiere, es necesario resaltar que durante las últimas décadas la economía colombiana experimentó un dinamismo considerable y una gran capacidad para responder a los retos y oportunidades del crecimiento. El Producto Interno Bruto ( PIB ) del país se amplió significativamente con tasas promedio anuales de 5,2% en

tre 1960 y 1970 y de 6.1% entre 1970 - 1980, el capital representado en maquinaria y equipo se cuadruplicó entre 1952 y 1980, la capacidad de generación de energía eléctrica pasó de 290 megavatios en 1950 a 5.000 en 1982 y en general la mayoría de los índices señalaron un desarrollo del país. Sin embargo, en los últimos años el crecimiento de la economía se ha desacelerado notoriamente.

Por lo tanto el gobierno, ha diseñado una estrategia de política económica que abarca muchos frentes y que discrimina entre el corto y largo plazo. Se trata inicialmente de establecer las bases de una política de corto plazo dirigida a reactivar la economía en el marco de una progresiva estabilidad de precios como requisito necesario para el logro de los objetivos sociales y la consolidación del desarrollo económico.

Entre las diferentes políticas y estrategias para lograr los objetivos tenemos : lograr un crecimiento de la economía con estabilidad ; el desmonte de las expectativas inflacionarias para facilitar el aumento del ingreso real ; facilidades de crédito para la producción a través de un reordenamiento del sector financiero que lo facilite ; la construcción de vivienda como sector impulsor de la economía

mía a corto plazo ; la protección del trabajo y la industria nacional ; aumento del ahorro público ; acumulación de divisas para el desarrollo ; creación de incentivos a la capitalización empresarial ; fortalecimiento al sector agropecuario a través de un apoyo en el presupuesto nacional ; buscar nuevos ejes a la expansión industrial ; un mejoramiento de la vida urbana ; promoción del bienestar del campesino ; un desarrollo regional equitativo ; participación de la comunidad en el ordenamiento del cambio social ; una afirmación de la identidad cultural.

3.5.2 Objetivos Generales del Plan.

Entre los objetivos generales del Plan tenemos :

El cambio dentro de un marco de equidad, los dos conceptos se entrelazan para construir un todo coherente y armónico que refleja la filosofía del programa de gobierno.

Reactivación económica con estabilidad de precios, brindar mayores oportunidades de cambio y de superación a las grandes masas colombianas.

Se desmontarán las expectativas inflacionarias y habrá acuerdos especiales de precios con el esquema de la contratación

del desarrollo, en el marco de una política monetaria sin alteraciones bruscas.

Promover una creciente participación de la comunidad en busca de una mayor equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

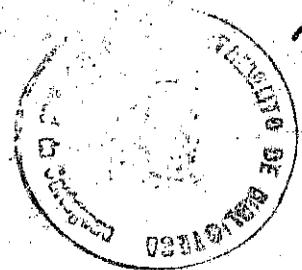
Garantizar que el ahorro nacional se encause efectivamente hacia la creación de una nueva riqueza, para ello reorientará la actividad financiera nacional y estimulará la capitalización de los sectores claves de la economía.

La construcción de vivienda se aplicará como gran instrumento impulsador de la economía a corto plazo, debido a su efecto multiplicador en términos de producción y empleo.

Se otorgará protección al trabajo y a la industria nacional. Las compras oficiales se orientarán hacia los bienes nacionales y por otra parte se combatirán el contrabando y el " Dumping ".

Se recuperará la capacidad de ahorro del sector público con un exigente control al gasto superfluo, con racionalización del gasto en diversos sectores y con un perfeccionamiento

de la programación presupuestal.



Habrán incentivos para la capitalización empresarial. Como complemento a la eliminación de la doble tributación, se fortalecerán los mecanismos de ahorro privado, se fomentará la apertura y la democratización de la sociedad anónima. El Fondo de Capitalización Empresarial ayudará a colocar las emisiones de acciones que hagan las sociedades anónimas.

Proveer recursos suficientes para la investigación agropecuaria, la transferencia tecnológica y la adecuación de tierras. Se buscará la ampliación de la frontera agrícola y ganadera.

Avanzará en la descentralización del sistema nacional de salud y se establecerá un sistema análogo para la educación.

Reorientar la educación para brindar mayores oportunidades de superación humana. La expansión de las oportunidades de educación tanto formal como a distancia, permitirá una mayor nivelación de las condiciones objetivas del progreso social.

Un desarrollo equitativo entre las distintas regiones colombianas para que asuman el liderazgo en la solución de sus propias necesidades. Para el logro de estos objetivos se fortalecerán los fiscos departamentales y municipales y se impulsarán programas de desarrollo en las zonas marginadas y en las fronteras.

3.5.3 Políticas Agrarias.

El sector agropecuario constituye la actividad más importante de la economía colombiana, a pesar de que su participación ha disminuido. De una contribución equivalente a una cuarta parte del Producto Interno Bruto ( PIB ) en 1970 pasó a representar un 22% en 1982. El valor de las exportaciones de origen agropecuario fué el 78% del total del país en 1970, porcentaje que descendió al 67% en 1981. El Café ha aportado más de la mitad del valor de las exportaciones totales, el banano, las flores, el arroz y la ganadería una quinta parte.

En 1982 la producción agrícola aportó el 53% de lPIB sectorial, la pecuaria el 39% y otras producciones el 8%.

El sector agropecuario cumple un papel fundamental en el

logro de los objetivos generales del Plan. EN este sentido la política agropecuaria busca incrementar la capacidad de producción de los alimentos que demanda la población colombiana, generar las divisas necesarias por concepto de exportación para contribuir al desarrollo general del país y elevar el nivel de vida del campesino y trabajadores del agro. Para tales fines, es indispensable reactivar el sector hasta alcanzar una tasa anual promedio de crecimiento del 4% durante el período 1983 - 1986. A corto plazo lograr aumentar la producción y la productividad mediante la reducción de costos de insumos, la transferencia de tecnología y la ampliación de créditos de fomento.

En el largo plazo la reducción de costos y aumento de la producción requiere la aplicación de instrumentos de políticas destinadas a incrementar la productividad agrícola, a expandir el área de explotación sin deterioro de los recursos naturales, a mejorar la eficiencia en la comercialización y agroindustria, a promover el bienestar campesino y a lograr una acción de apoyo más eficaz por parte de las entidades del Estado.

3.5.3.1 Investigación y Transferencia de Tecnología.

En el actual período el gobierno se propone recuperar como mínimo el nivel de inversión en investigación que realizó el país en 1970, que fué superior al 0.5% del PIB agropecuario y que descendió al 0.2% en 1981. Para tales efectos, la inversión debe crecer a una tasa real del 15% anual si se supone que el PIB agropecuario crece en un promedio del 4%.

Simultáneamente con el fortalecimiento financiero, es imprescindible reformar la estructura institucional del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA - para hacerlo más ágil y operativo, poner en operación el Consejo Nacional de Investigaciones y Desarrollo Tecnológico Agrario como organismo adscrito al Ministerio de Agricultura, así como el Fondo Nacional de Investigaciones y Desarrollo Tecnológico Agrario.

### 3.5.3.2 Adecuación de Tierras.

Se dará prelación a la rehabilitación y complementación de los distritos de riego y de drenaje existentes que administra el Himat, cuyas obras se encuentran inconclusas o en estado de deterioro, para lo cual se ha establecido dos fases sucesivas. En la fase 1, que cuenta con financiación

171

del Banco Mundial, se pondrán en plena producción 73,400 hectáreas adicionales con un costo de 84 millones de dólares.

Así mismo, es prioritario acelerar la terminación de los estudios de factibilidad para la programación de la fase 2 de rehabilitación y complementación, que beneficiará 115.000 hectáreas y cuya ejecución se espera iniciar en 1985.

Existen con estudios de factibilidad terminados, cinco nuevos proyectos de adecuación, cuyas obras tienen un costo de \$14.000 millones y que permitirá adecuar aproximadamente 99.000 hectáreas. Además hay once proyectos que tienen estudios de prefactibilidad y con los cuales se adecuarían 141.600 hectáreas.

En forma similar, se continuará con los estímulos de inversión al sector privado en minidistritos de adecuación de tierras por medio de la asignación de recursos de fomento del Fondo Financiero Agropecuario y de Proexpo, el ofrecimiento de estímulos fiscales y la asesoría técnica del Himat; Este Instituto y el Programa DRI promoverán también la construcción de obras comunitarias de pequeños desarro

llos de riego y drenaje para uso del sector campesino en zonas de alto potencial para producción de alimentos.

La rehabilitación y la construcción de nuevos distritos requiere de la participación directa de los usuarios a través del pago de cuotas de valorización las cuales podrán ser financiadas con créditos del FFAP o aplicando mecanismos de reforma agraria cuando el interés general así lo recomiende.

### 3.5.3.3 Política de Insumos.

La estrategia de reactivar la oferta del sector agropecuario y aumentar su productividad a corto y mediano plazo tiene como componente fundamental la instrumentación de políticas para proporcionar insumos de bajo costo y adecuada calidad, en especial fertilizantes, semillas mejoradas, maquinaria, agroquímicos y biológicos. Se trata de incrementar y racionalizar su uso y permitir así el aprovechamiento de las inversiones en investigaciones, transferencia, adecuación y crédito.

La reducción de gravámenes y la mayor eficiencia en la distribución, alcanzará su objetivo final en la medida que los insumos lleguen a los productores con precios razonables y alta calidad. El gobierno mantendrá el control de precios

de los insumos importantes. Se revisarán los criterios para su fijación por medio de una metodología general de ajuste de precios elaborada por el gobierno y los gremios, que evite distorsiones y dificultades de abastecimientos.

#### 3.5.3.4 Utilización de la Tierra Agropecuaria.

La ampliación del área bajo explotación se logrará con la ampliación de una política de tierras que busque inducir la utilización de tierras ociosas o subexplotadas en la actual frontera y la consolidación del proceso de colonización en zonas de alto potencial agrícola y ganadero.

Los proyectos integrales para incorporar a la actividad agropecuaria tierras ociosas o subexplotadas comprenden acciones de fomento agropecuario infraestructura, servicios, y adecuación predial en zonas donde prevalecen grandes explotaciones extensivas, próximas a mercados, terminales, así como áreas de rehabilitación o de indígenas.

#### 3.5.3.5 Comercialización de Productos.

La estrategia para mejorar la eficiencia comercial y lograr un abastecimiento más racional de alimentos, comprende.

acciones cuyos efectos son de corto plazo, tales como la creación del Fondo Financiero de Mercadeo y el fortalecimiento del Idema y programas que tendrán un impacto a mas largo plazo, relacionado con la infraestructura vial y comercial y el desarrollo institucional y tecnológico.

Para apoyar el financiamiento al Idema, el Gobierno asumirá sus deudas externas vencidas, ampliará los periodos y cuantías del crédito prendario de fomento para compra de cosechas y definirá ex-ante el tipo de subsidio, su cuantía y la proporción de ésta que deberá ser financiada con presupuesto nacional de funcionamiento.

Se promoverá la creación de un centro superior de capacitación en mercadeo agropecuario bajo la responsabilidad del UN - ICA, IDEMA y la Bolsa Agropecuaria, con el apoyo del Ministerio de Agricultura y de la Cooperación Técnica Internacional.

#### 3.5.3.6 Agroindustria.

La agroindustria contemplada en este aparte, se refiere a la actividad de procesamiento de bienes agropecuarios cuyo producto final es un alimento o una materia prima, partici

pa con el 3% del PIB total, genera el 24% de la producción y el 15% del empleo del sector manufacturero y más del 60% de sus materias primas son de origen nacional, razón por la cual constituye pieza esencial para la reactivación del sector agropecuario.

Para lograr una agroindustria sólida y competitiva, es imprescindible el establecimiento de empresas de alta productividad y nivel tecnológico. La promoción de la agroindustria de mayor escala se enmarcará dentro de " Contratos de Desarrollo " que incluyan la fijación de precios en función del costo de la materia prima, el aporte a los recursos para investigación, el manejo de las importaciones, el crédito de fomento y el establecimiento de otras obligaciones e incentivos de las partes contratantes.

Las pequeñas empresas agroindustriales que intensivamente utilizan el trabajo familiar y que normalmente se ubica en zonas rurales, serán aprobadas y apoyadas con asistencia técnica del Sena y crédito e inversión directa por parte de la Corporación Financiera Popular, la Caja Agraria, el DRI-PAN y el Fondo Nacional del Café a través de Prodesarrollo.

3.5.3.7 Financiamiento del Campo.

Se establece la meta de aumentar los volúmenes de crédito de fomento entre 1983 y 1986 a una tasa promedio superior al crecimiento de la producción agropecuaria.

Se ampliarán los recursos de crédito a los campesinos tanto los beneficiarios del programa DRI como aquellos localizados en otras regiones.

Para lograr una mayor equidad en la distribución de los subsidios a través de las tasas de interés del crédito de fomento, se fijarán tasas similares para todos aquellos créditos dirigidos a los pequeños productores. Se reducirán entonces, los altos intereses efectivos de los recursos ordinarios de la Caja Agraria en el marco de una rigurosa racionalización de los costos administrativos y operacionales y con la ampliación de su actividad financiera hacia áreas de mayor productividad y rentabilidad como comercio, exportaciones y subsector comercial agropecuario.

3.5.3.8 Comercio Exterior.

Para reactivar el sector es necesario establecer un Cat ( este fué reemplazado más tarde por los CERT ) flexible a la manera de un fondo de sustentación para las exportacio

nes, incrementos al crédito de Proexpo e intensificar sus actividades en materia de evaluación de mercados externos y capacitación empresarial. Esta política será apoyada con mecanismos compensatorios que permitirán aprovechar las oportunidades del mercado mundial y contrarrestar los subsidios de otros países, para productos en los cuales Colombia tiene ventajas comparativas.

En el caso del café debe destacarse la importancia de la renegociación de los convenios internacionales y el apoyo del Gobierno con el objeto de asegurar una franja razonable de estabilidad de precios, expansión de los niveles de consumo, corregir la superproducción y asegurar una cuota equitativa para Colombia.

Las importaciones de alimentos y materias primas agropecuarias como norma general, deberán mantenerse en licencia previa debido a las condiciones actuales del mercado y en la medida que los precios internos resulten superiores a los internacionales.

En la negociación para terceros, los importadores pagaron al Idema la totalidad de la diferencia entre el costo de importación y el precio de sustentación, excepto cuando se

trate de productos de amplio consumo popular, o se establezcan acuerdos sobre precios al consumidor, o los gremios aporten recursos de entidades sectoriales para fomento agropecuario.

3.5.3.9 Política de Precios.

Para complementar las estrategias orientadas a lograr la reactivación de la actividad productiva a corto plazo, la política de precios tendrá en cuenta la estructura del mercado interno, los niveles de precios internacionales, la competencia por factores de producción y sustitución en el consumo industrial y el nivel de remuneración a los productores.

En primer lugar los productos exportables con baja participación en el consumo interno, se mantendrá en libertad de precios, fomentando su competitividad a través de incentivos crediticios y fiscales.

En segundo lugar, se efectuará un control flexible sobre los productos exportables con alta participación en el consumo interno que permitirán proteger el mercado doméstico de las oscilaciones del mercado mundial y que sea congruente con el manejo de las exportaciones.

En tercer lugar, en los productos cuya producción es insuficiente para abastecer el mercado nacional se aplicará una política de precios libres complementado con precios de sustentación. Los alimentos para consumo interno que tienen escasa relación con el mercado mundial pero que emplean insumos importados, tendrán precios libres dentro del marco de una política dirigida a abaratar sus insumos.

En los productos con producción y distribución competitivos se buscarán las condiciones para llegar a una formación transparente de precios con información suficiente, oportuna y bien distribuida, evitando acudir, a controles directos.

3.5.3.10 Programa DRI-PAN.

El programa constituye uno de los instrumentos del gobierno para alcanzar los objetivos de la política agropecuaria, principalmente los que hacen referencia al incremento de la producción de alimentos y al mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos y trabajadores del agro.

La estrategia formulada para alcanzar los objetivos del programa, está constituida por un conjunto de servicios de apoyo a la producción y obras de infraestructura de carácter multisectorial que serán desarrollados por 22 entidades ofi



ciales especializadas en las actividades contempladas en el programa bajo su responsabilidad.

El programa se mantendrá en los departamentos donde se ejecuta la fase I ( Nariño, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Santander, Antioquia, Córdoba y Sucre ) debido a que allí se concentró una alta proporción de la población objetivo del área rural. De otra parte ampliará su cobertura a los departamentos de Atlántico, Bolívar, Magdalena, Santander del Norte, Huila, Tolima, Meta y Caldas.

Las acciones multisectoriales comprenden subprogramas de producción de alimentos y su comercio, dotación de infraestructura básica y desarrollo social y comunitario. Las acciones previstas en el subprograma de producción busca aumentar la productividad, la oferta de alimentos y asegurar la vinculación del pequeño productor en forma más eficaz al mercado nacional, mediante el suministro de crédito de fomento con garantía personal, la generación de tecnología apropiada a las condiciones técnicas y socio-económicas de los sistemas de producción de la región y la prestación de asistencia técnica estatal, individual, que garantice la adecuada aplicación del crédito y el incremento de los ingresos del campesino.

El éxito de los subprogramas de producción, comercialización, infraestructura y desarrollo social, se garantizará en la medida en que sean complementados con acciones que contribuyan a elevar la capacidad de autogestión de la comunidad. La nueva orientación del programa dará énfasis al rediseño de los comités de beneficiarios, al fortalecimiento de las organizaciones de mercadeo, o la integración de formas organizativas por subprogramas y a la capacitación social y técnica de beneficiarios de las entidades participantes.

#### 3.5.4 Financiación del Plan.

Para la financiación de este Plan, el gobierno recurrirá a instrumentos internos y externos de financiación. Para el financiamiento interno se tienen : políticas tributarias que se propondrán recuperar la capacidad de ahorro del sector público para financiar los programas prioritarios del Plan, dentro de los límites impuestos por las perspectivas monetarias del país, políticas del gasto público con una racionalización de éste, dirigida a elevar la eficiencia en la asignación de los escasos recursos disponibles se promoverá la especialización funcional a través del manejo del presupuesto nacional, evitando la proliferación de superestructuras

administrativas o la ampliación de las responsabilidades de gastos cuando la entidad ejecutora no está preparada para asumirlas.

El crédito público externo, instrumento que tiene el país para cumplir con sus metas de desarrollo, razón por la cual una política de contracción de estos créditos debe ser cuidadosa ; Las tarifas de servicios públicos que constituyen un medio para la canalización de recursos regionales y locales hacia la financiación de obras de infraestructura de interés prioritario.

El éxito de las políticas tributarias y de gastos, garantizará un incremento en términos reales de la inversión pública nacional cerca del 7% anual durante el período de vigencia del Plan, así como la disminución de la participación del crédito externo en su financiación.

El éxito de estas políticas aseguran las siguientes cifras:

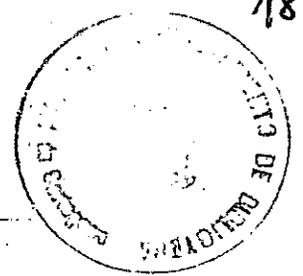
CUADRO No. 4

	Valor en miles de millones de pesos,	Participación Porcentual.
Inversión Nal.	1.589	100.0
Ahorro Nacional.	430	27.1
Ahorro Sector Descentralizado.	173	10.9
Crédito Externo.	564	35.5
Crédito Interno.	422	26.5

Fuente : Plan " Cambio con Equidad ".

La inversión nacional se refiere al total consolidado del nivel nacional del sector público ( Nación mas sector descentralizado ). Excluye entidades de la seguridad social y financieras, pero incluye empresas públicas de Medellín y empresas de energía eléctrica de Bogotá.





#### 4. LAS POLITICAS AGRARIAS, SU INCIDENCIA EN LA ECONOMIA COLOMBIANA Y SU EVALUACION

##### 4.1 INCIDENCIAS.

##### 4.1.1 Incidencias Económicas.

La participación del sector agropecuario colombiano continúa siendo un alto porcentaje ( 23% ) de la generación del Producto Interno Bruto del país, en participación ha venido descendiendo rápidamente pues en los comienzos de la década de los sesenta, a este sector se le atribuía el 30% del PIB total. Este fenómeno si bien es natural a medida que el país avanza a etapas superiores de desarrollo, puede ser acelerado por las perspectivas políticas y económicas.

El crecimiento experimentado por el sector ha sido desacelerado en los últimos años, obedeciendo a varias razones tanto de índole exterior como interior. Mientras que en el período 1960 a 1975 su crecimiento promedio fué alrededor del 4,7% y entre 1975 y 1980 creció al 4,1%, su tasa de incre

185

mento descendió al 3.2% en 1981 y a 0.8% en 1982. ( Ver Cuadro No. 5 ). El crecimiento del producto agropecuario entre 1967 y 1975 fué sostenido particularmente por la favorable evolución de las exportaciones menores, resultado del crecimiento dinámico del comercio mundial y de un ambiente propicio en materia de política económica. Entre 1974 y 1979 una gran proporción del incremento se explica por el avance del café y por el incremento de los precios internacionales de algunos productos como el azúcar por ejemplo, algunos analistas calculan que si se excluye el café, la tasa de crecimiento del sector durante los últimos años se reduciría a la mitad-(1). A partir de 1980 el descenso de los precios y en la cantidad de las exportaciones ocasionadas por la recesión mundial, pasó a constituirse en un determinante importante del retroceso en la producción.

De otra parte, el sector agropecuario continúa siendo el principal generador de divisas en la economía colombiana. Las exportaciones del sector representaron en promedio durante la pasada década cerca del 70% de las exportaciones

-----  
(1). World Bank Colombian Agricultura Selected issue an some Directions for Shateyi. Act., 82.

CUADRO No. 5

SECTOR AGROPECUARIO

TASA DE CRECIMIENTO Y PARTICIPACION EN EL PIB TOTAL 1960 - 1983

Años	Tasa de Crecimiento PIB. Total. %	Tasa de Crecimiento PIB. Total Agrop. %	Participación Sector Agrp. en PIB. %
1960 - 1964	5.1	3.3	30.0
1964 - 1967	4.2	2.8	27.4
1967 - 1975	6.4	4.7	24.9
1975 - 1980	5.3	4.1	23.1
1980 - 1981	2.5	3.2	22.9
1981 - 1982	1.3	0.8	21.6
1982 - 1983	1.5	2.6	21.6

Fuente : Banco República - Cuentas Nacionales.

totales. Entre 1970 y 1975 las exportaciones agropecuarias diferentes del café fueron particularmente dinámicas ya que aumentaron a una tasa promedio de 7.2% en términos reales, sin embargo, entre 1975 y 1979 fueron las exportaciones de café las que aumentaron rápidamente en un 9.5% anual en términos reales, mientras que las otras exportaciones prácticamente no aumentaron.

A partir de 1979 el total de las exportaciones agropecuarias descendieron a una tasa del 6% en términos reales.(\*).

CUADRO No. 6

VALOR DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS - 1960 - 1981.

MILLONES DE PESOS 1975.

Años.	Café.	Diferentes a Café.	Totales.
1970	18.153	7.546	25.699
1971	18.651	6.847	25.498
1972	18.835	7.334	26.169
1973	19.253	6.333	21.517
1974	19.931	7.191	27.122
1975	23.622	10.692	34.314
1976	21.431	9.126	29.577
1977	15.291	8.405	24.326
1978	24.473	11.083	38.556
1979	33.991	10.324	44.315
1980	34.753	11.972	46.725
1981	28.284	10.910	39.199

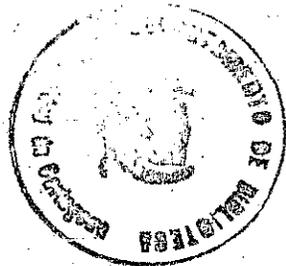
Fuente : DANE. Cuentas Nacionales. Citadas en A. Garcia. Aspects of Agriculture Development in Colombia. 1970 - 1981.

( \* ) Calculos basados en el Cuadro No. 6.

De otro lado el área dedicada a la producción agropecuaria creció a una tasa promedio anual del 2% al pasar de cerca de 20.9 millones de hectáreas en 1970 a 24.7 millones en 1982. Los mayores incrementos en el área se dieron hasta 1978 donde esta magnitud se estancan relativamente y pasan a predominar los incrementos en rendimientos.

Especialmente importantes son los incrementos en la productividad que se dan en café, arroz y banano de exportación como consecuencia de las innovaciones tecnológicas adoptadas.

En síntesis podemos analizar que la mayor parte de los diagnósticos que se han hecho del sector agropecuario insisten en la pérdida de rentabilidad relativa del sector durante los últimos años. A dicha pérdida de rentabilidad se atribuye entonces el flujo de recursos desde la agricultura hacia otros sectores y por ende el desaceleramiento de la tasa de crecimiento. A nivel global la pérdida de rentabilidad se expresa en el descenso de los precios relativos de los productos agropecuarios con referencia al resto de la economía y en el incremento de los costos de producción reflejado en el precio de los insumos entre los cuales deben destacarse los fertilizantes y maquinaria.



4.1.2 Incidencias Sociales.

La insatisfacción frente a los resultados sociales del crecimiento económico, su lentitud para revertir beneficios sobre los grupos más pobres de la población, así como el reconocimiento de las dificultades técnicas y políticas para lograr sociedades más igualitarias, ha llevado a los estudiosos de los problemas de los países atrasados a interesarse vivamente por la situación social de estos países.

El estilo de desarrollo escogido por la mayoría de los países latinoamericanos no es original en la historia del mundo, pero en la actualidad hace a sus economías extremadamente vulnerables. Así el proceso de industrialización ha inducido en la tinoamérica ha un migratorio movimiento del campo a la ciudad, agudizando un problema ya grave debido a que las tasas de mortalidad han disminuido con más rapidez que las altas tasas de natalidad. Los migrantes rurales establecidos en centros urbanos deben adquirir alimentos y otros bienes de consumo a través de canales comerciales, mientras que antes producían su propia comida en explotaciones de subsistencia, aunque su productividad era baja al retirarse de la agricultura, influyen negativamente en la producción alimenticia. Así la producción y distribución de alimentos deben crecer,

a fin de satisfacer las necesidades de la población urbana en aumento, a menos que se dediquen considerables esfuerzos para elevar la oferta agrícola y mejorar los sistemas de distribución.

Según datos del Departamento Nacional de Estadística ( DANE ) la migración del campo colombiano a las ciudades ha sido muy grave y acelerada, años anteriores la población rural alcanzaba el 60% y hoy se calcula que no sobrepasa el 35% del total. En tanto que la urbana a pasado en pocos años del 40% al 65% aproximadamente.

Las políticas agrarias impuestas en nuestro país no han logrado reducir este proceso migratorio del campesino que se ve obligado por las pocas opciones que ofrece el campo y por la carencia de los más elementales servicios públicos y adecuadas tierras para cumplir sus labores. Generalmente este grupo de emigrantes se ubican en asentamientos precarios, carentes de escuelas, calles, hospitales, agua potable, electricidad; Las gentes que antes vivían o trabajaban en el campo ( en explotaciones agrícolas de subsistencia ) se han convertido en parte de la fuerza de trabajo urbana. El sector moderno de la economía no puede absorber esta mano de obra en forma completa y termina entonces como subempleada en los sectores informales y de servicios o en el de

semples abierto, de aquí proviene una presión sobre los fondos públicos ya que los gobiernos tratan de mantener ingresos reales, de estos grupos mediante subsidios a los precios de los bienes esenciales de consumo. Esto tiende a menudo a deformar la asignación de recursos debido a que se desestimula el precio de artículos sujetos al control de precios, lo que contribuye a la miseria y plantea un dilema a la política pública.

#### 4.1.3 Incidencias en el Sector Externo.

El aumento progresivo del endeudamiento externo, la creciente dependencia para la producción y el consumo de costosos artículos importados, las cada vez mayores remesas de utilidades de los consorcios extranjeros, establecidos en el país de una parte, y la permanente reducción de los precios de los artículos de exportación, especialmente de café que se encuentra en un ciclo de bajos precios en el mercado internacional por otra, llevaron a Colombia en la década del 60, a enfrentar una aguda crisis de escasez de divisas, crisis de tal magnitud que imposibilitaba el cumplimiento oportuno por parte del país de sus " obligaciones " con los prestamistas y proveedores internacionales.

La administración Valencia recurrió a los sucesivos créditos del Fondo Monetario Internacional y otros organismos financieros, préstamos que en vez de resolver el problema, lo agravaron al adicionar nuevas cargas y obligaciones a nuestra desequilibrada balanza de pago. Los acreedores externos protestaron por los incumplimientos y requirieron medidas que impulsaran y diversificaran las exportaciones, para aumentar la capacidad de pago del país y hacer que estos no dependieran de los precios del café. Más el Plan Vallejo y las políticas implantadas durante el mencionado gobierno, no fueron suficientes para superar la crisis, la cual se agudizó en los primeros meses de la nueva administración.\*.

Encontrándose Carlos Lleras Restrepo negociando nuevos préstamos con la AID y solicitando otros al FMI los rectores del crédito internacional decretaron un bloqueo al país hasta tanto no se tomaran medidas radicales para el impulso y diversificación de las exportaciones. La administración Lleras Restrepo firmó un acuerdo con estos organismos en el cual aceptó las condiciones exigidas por los organismos in-

\*. Carta de Intención del Gobierno Colombiano al Director del Fondo Monetario Internacional. Noviembre 1965.

ternacionales, de él nació el decreto 444 de 1967 y la instauración de la devaluación permanente del peso colombiano. Este decreto creó el Fondo de Promociones de Exportación ( Proexpo ) que maneja divisas, líneas de crédito y establece un seguro de crédito a las exportaciones, implanta subsidios más ventajosos para estas a través de los CAT ( Certificados de Abono Tributario ) hoy reemplazado por CERT y otros mecanismos fiscales ; quita todas las trabas a las importaciones destinadas a empresas exportadoras y establece la libertad de exportaciones.

Por otra parte la devaluación permanente que en solo 10 años hizo que el peso perdiera valor en más del 250% respecto al dólar, elevando el tipo de cambio de 13.50 en Marzo de 1967 a 36.50 en Marzo de 1977, " se ha convertido en un elemento dinámico de apoyo a las exportaciones " \* ya que cada dólar conseguido va a cambiarse cada día por una mayor cantidad de pesos, haciendo que la producción para la exportación sea negocio más lucrativo que la producción para el consumo interno.

Este ha sido el mayor impulso dado en Colombia a los expor

---

\* Ministerio de Agricultura. La Productividad, Tomo 2, Pág. 219.

tadores, dirigiendo las fuerzas del trabajo nacional a producir para exportar y garantizar el flujo oportuno de nuevas divisas hacia las arcas de los países imperialistas y no a producir para resolver los problemas internos.

T A B L A # 1

EXPORTACIONES AGRICOLAS. TASA DE CRECIMIENTO - PROMEDIO ANUAL.

	1950-61	1958-69	1966-73	Promedio 50-75
Total Export.	-0.9	2.2	12.2	3.4
Café	-1.6	-0.1	5.3	3.1
Export. menores	3.6	15.8	23.4	13.1
Export.agric. menores	7.7	14.5	17.3	12.7

Fuente : Departamento Nacional de Planeación Análisis de las ventajas de las exportaciones agrícolas menores. Documento al CONPES.

T A B L A # 2

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS EN EL TOTAL DE EXPORTACIONES.

	Café	Export.menores	Export.Agrícolas menores.
1950 - 53	78.3	7.3	3.1
1954 - 57	79.0	8.8	4.6
1958 - 61	74.0	10.3	6.1
1962 - 65	68.7	16.2	9.4
1966 - 69	61.7	28.0	15.0

1970 - 73	54.4	40.8	17.9
1972 - 75	47.3	51.4	20.4

Fuente : Ibid.

En las Tablas Nos. 1 y 2 se puede observar, cómo el total de las exportaciones colombianas se encontraba decreciendo en la década de los 50, produciendo la crisis mencionada ; en la década de los 60 se inicia una leve recuperación de exportaciones, pero no es sino a partir de 1967 que estas alcanzan elevadas tasas de crecimiento ( 12.2% anual ) siendo las mayores la de las exportaciones menores. La diversificación se logró en considerable medida ya que las exportaciones menores pasaron de representar el 7.2% del total durante los años 50-53 al 51.4 en 1972-75 ; las exportaciones agrícolas menores pasaron del 3.1% al 20.4% en los mismos años. En el período 1972 - 1980 la participación de las exportaciones e importación de bienes y servicios en conformación de la oferta y la demanda agregada respectivamente, han fluctuado entre el 10% y el 17.3%.

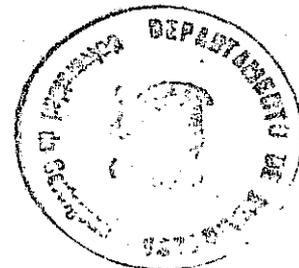
No debe perderse de vista que la producción agropecuaria nacional no presenta un crecimiento que guarde relación con el de las exportaciones, lo que profundiza la escasez de productos agrícolas y generaliza la hambruna en el país.



Las citadas medidas no constituyen estímulo a la producción, sino que se incentiva su destino externo, en detrimento del consumo interno.

La creciente diversificación lograda y el relativo quebrantamiento de nuestra condición monoexportadora no es un fenómeno que desvirtua la teoría imperialista de la división internacional del trabajo, sino que permite comprender que se adapta a las cambiantes necesidades de aquel. Estados Unidos nos impuso nuestro papel de monoexportadores de café durante la primera mitad de este siglo, lo cual nos sirvió para consolidarnos como neocolonial suya y pagamos un precio cada vez más favorable por nuestro producto, mas el permanente crecimiento del saqueo de nuestra riqueza y trabajo y los bajos precios de nuestro monocultivo impidieron que nuestras divisas fluyeran oportunamente y en volúmen cada vez mayor, en correspondencia con el desangre y explotación, obligándonos a imponer la diversificación en alguna medida de nuestra producción y exportaciones. Reservándose la producción de los principales cultivos - cereales y oleaginosas - permitirá que en nuestros campos se siembre no solo el café sino varios productos de secundaria importación y cuyos mercados controlaban el cacao y el banano, hoy tenemos el tabaco y la caña de azúcar.

#### 4.2 EVALUACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y SUS POLITICAS AGRARIAS.



##### 4.2.1 Plan Decenal.

El Plan Decenal contemplaba como era común en ese entonces, el problema de las relaciones entre las metas sociales y la tasa de crecimiento del producto. Su ejecución por otra parte y como es bien sabido no fué exitosa. Se han dado varias explicaciones para justificar este fracaso, algunas de orden técnico como fué la sobre estimación de la tasa de ahorro, otras de carácter político como fué el escaso apoyo dado al Plan por el siguiente gobierno y la falta de proyectos específicos con estudios de factibilidad, sin embargo, si se considera el fin primordial, los planes de desarrollo en Latinoamérica, o sea, la obtención de préstamos externos, vemos que el Plan Decenal fué útil en este sentido. Los planes de desarrollo se convirtieron en el centro de atracción de las agencias internacionales de financiamiento.

Las evaluaciones de los planes se sucedían unas a otras, bien por el Banco Mundial, el Banco Interamericano, la propia Agencia Internacional de Desarrollo ( ya que los planes eran la respuesta a la alianza ).

La influencia de las metas de la Alianza para el Progreso y las políticas de las agencias prestamistas internacionales, sin embargo, han hecho que los planes en Latinoamérica sean elaborados con miras a satisfacer esas políticas. John Friedmann anota a este respecto : " Estos planes reflejan estrechamente lo que cada país cree que será en un momento dado, el programa más persuasivo para obtener fondos de la alianza. Estos planes no están necesariamente relacionados con las necesidades prioritarias locales ".

En muchos países de Latinoamérica hoy, la planeación nacional es esencialmente un medio de obtener asistencia internacional y no de aumentar los recursos dentro del país.

El Plan Decenal se fundamentó en las teorías y técnicas de la programación de la Cepal, fijó una meta de crecimiento del PIB, en este caso del 5.6% anual; calculadas las relaciones producto - capital de la economía, determinaba los requerimientos del ahorro y la inversión para alcanzar tal crecimiento, y dados los coeficientes de esta inversión, se determinaba los requerimientos de importaciones, que junto a las proyecciones de exportación conducían a una cifra final sobre requerimientos financieros externos, ahora bien, con una tasa creciente de la demanda por productos agropecuarios superior a la tasa de crecimiento de los ingresos globales y con cam

bios relativos muy pequeños en la cantidad demandada ante cambios sustanciales en los precios ( elasticidad, ingresos ).

Todo intento de acelerar la productividad del sector agropecuario aumentando simultáneamente el número de trabajadores empleados en el mismo, y que aún sin reducir dicho número, se convertirá meramente en un exceso de oferta sobre demanda que disminuirá los precios y reducirá aún más el ingreso percapita del sector rural, durante un lapso breve o prolongado, dependiendo de la rapidez con que este desnivel adicional actúe como factor de expulsión de la fuerza de trabajo. Por esta razón el objetivo de acelerar la productividad agropecuaria y elevar sustancialmente el ingreso percapita del sector rural sin ocasionar mayores desempleos urbanos, de aquí surge la necesidad de cuestionar los supuestos implícitos del Plan Decenal y del modelo de la Cepal, pues partiendo del principio de las relaciones producto - capital y componentes importantes de la economía, son datos no manipulables por la política económica, la creación de estos empleos urbanos sería imposible dada la nueva corriente de acumulación de capital e ingreso de moneda extranjera.

#### 4.2.2 Plan de las Cuatro Estrategias.

Este Plan analizó inicialmente la naturaleza de desarrollo



y propuso como meta el bienestar de la sociedad. El bienestar es un concepto en el que los juicios de valor ocupan una posición central y por ello se ha buscado identificar algunos elementos del bienestar sobre los cuales se puede actuar para mostrar a la sociedad que se está logrando un avance positivo. Entre estos elementos están, una mayor abundancia y mayor distribución.

El diagnóstico del subdesarrollo expuesto en el Plan, indica que el mal uso y uso de los recursos, especialmente los humanos, son causa fundamental del estado de subdesarrollo, es necesario por lo tanto lograr un mejor uso de la fuerza laboral buscando ocupación para el desempleado y mejor empleo para los subempleados.

Fueron muchas las controversias que este plan suscitó y quizás ningún otro ha dado lugar a tal riqueza de exposiciones y debates. La más importante de todas fué la del profesor Gustav Ramis, por intentar atacar directamente el fundamento esencial del diagnóstico del Plan a saber: que la limitación a una tasa más alta de crecimiento del sector agropecuario no se fundamentaba en restricciones de demanda sino de oferta. Las evidencias posteriores demostraron no obstante que en este punto la crítica del profesor Ramis era equivocada. Acerca de por qué incenti

var la construcción urbana más que la rural, el punto anterior también suministraba la respuesta, porque bajo tales condiciones es la demanda urbana y no la rural la que crece más rápidamente. De otro lado, la selección de la pequeña y mediana industria intensiva en mano de obra como sector líder para estructurar una economía del tipo de Taiwan o Corea del Sur, no solo supone la disposición de una demanda externa, sino el acceso a ésta, además de requerir un proceso de largo plazo, no se reduce a un problema de simple mercado. Para ello es necesario estructurar la economía sobre la base del capital transnacional con los consiguientes obstáculos e implicaciones políticas. La misma estrategia sobre la base existente del capital nacional presupone la ampliación del mercado externo y era esto lo que se proponía el Plan. Estos dos últimos puntos también fueron levantados por el profesor Ramis.

Otra evaluación que se hace de este Plan es desde el punto de vista de que podía trascender a algunas estructuras socio-económicas vigentes, pero desde este punto de vista, el Plan no contenía elementos exclusivos más considerables, que los de todos los demás planes de desarrollo implantados en Colombia. Tal evaluación fué una crítica general a dicha estructura y no una crítica específica al Plan. Por último el Plan sostenía incluso como objetivo indispensable una distribución mas equitativa de la tierra agrícola,

objetivo que el autor de Operación Colombia en esta obra no considera antagónica con el aumento de la productividad agropecuaria aunque con razón tampoco la considera como alternativa para resolver el problema de la población excedente, esta última interpretación del informe de la OIT y de los planes tradicionales. Operación Colombia y Reforma Agraria son objetivos plenamente compatibles, excepto si la Reforma Agraria se considera como un medio de retener la población rural excedente perpetuando la baja productividad, esta modalidad de la Reforma Agraria en los años 50 había sido expuesta y criticado acertadamente en una obra clásica sobre el subdesarrollo que nadie se atrevió a calificar de retrograda. La economía política del crecimiento del profesor Paul Baroni, no obstante la situación política del momento condujo al gobierno a un manejo del programa de Reforma Agraria que venía del decenio anterior, que arroneamente fué interpretado de la lógica interna del Plan, lo cual lo desfiguraba completamente en este respecto y lo hizo sujeto de críticas desenfocadas.

#### 4.2.3 Evaluación de las Políticas Agrarias.

Al hacer un análisis evaluativo de la Reforma Agraria, podemos establecer las siguientes consideraciones :

El grado de concentración de la propiedad aumentó entre



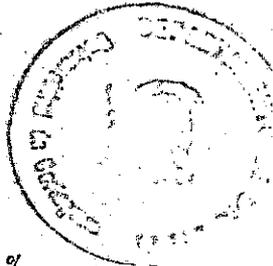
1960 y 1970, a pesar de la Ley 135 de 1961, que fué una reforma legal sin aplicación real. Las explotaciones menores de 10 hectáreas disminuyeron en número y superficie, las unidades medias se mantuvieron perdiendo importancia. En total, mientras que el estrato medio alto ( 20-50 ) hectáreas y el alto ( mayores de 50 hectáreas ) aumentó en número y superficie, siendo más notorio el aumento de este último.

El desarrollo vía gran propiedad, seguía imponiéndose y las relaciones precapitalistas alcanzaban una pequeña significación en el programa agrario.

Entre 1962 - 1975 la Tabla No. 3 nos muestra como el Inco ra, Instituto encargado de ejecutar la reforma agraria ha bía adquirido sólo 822.478 hectáreas, de las cuales el 2,8% las obtuvo por proceso de expropiación, 52,6% por compra a terratenientes y 44.6% por cesión de tierras; de las 311.800 hectáreas entregadas por el Inco ra el 57,6 se han hecho activas de adjudicaciones. También podemos observar como el Inco ra mantiene en su poder unas 10.678 hectáreas o sea un 62% lo cual lo convierte en el terrateniente más grande del país. Allí se refleja la verdadera dimensión de la reforma agraria en lo referente a la afección de la gran propiedad.

T A B L A # 3.

TIERRAS ADQUIRIDAS Y ENTREGADAS POR INCORA HASTA SEPTIEMBRE DE 1975.



TIERRAS ADQUIRIDAS POR INCORA.

Concepto	# de fincas	Hectáreas	%
Compras	3.205	432.110	52.6
Expropiaciones	95	23.409	2.8
Cesión a Incora	126	366.959	44.6
TOTAL	3.426	822.478	100.

TIERRAS ENTREGADAS POR INCORA.

Concepto	# de fincas	Hectáreas	%
Contratos de Asignación	9.111	179.708	57.6
Adjudicaciones	6.882	132.092	42.4
TOTAL	15.993	311.800	100.

Fuente : INCORA Principales realizaciones hasta 1975 Oficina Jurídica. Multilith. Bogotá, 1975.

Cifras ridículas, si se comparan con la disponibilidad de tierras en el país, y que no justificaron el alarido de la clase terrateniente.

El proceso de la reforma agraria tuvo una etapa de acción acelerada. Entre 1966 y 1970, durante el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo y del desmonte 1972/75, mas o menos 3/4 par

tes de las tierras ingresaron al Incora en el período 1968-1972 y en este mismo se asignó el 83% de las tierras a los usuarios. La titulación de baldíos también se aceleró entre 1965-1970 y alcanzó en el decenio 1962-1972 a 131.551 propiedades con 4.088.955 hectáreas, siendo esto una de las labores importantes en el proceso reformista que no afectó la estructura de la propiedad.

Se puede decir que las actividades desarrolladas por el Incora en los distritos de riego y adecuación de tierras, fué lo más importante en cuanto a la utilización de recursos del Estado, y promovió el desarrollo de una infraestructura básica para el aumento de la productividad.

El enfrentamiento del Incora con los terratenientes en los distritos de riego, fué notorio en todo el período. Hasta 1976 se habían adecuado 135.380 hectáreas 109.440 en riego y 428.940 en drenaje, en los mismos distritos no fué notorio el proceso de redistribución de la propiedad pues los dueños de tierra se ingeniaron mecanismos para burlar las disposiciones legales en una evaluación realizada por el Departamento Nacional de Planeación en 1977.

Se demostró que solo el 24% del área de los distritos fue parcelada y se habían conformado en ellas una clase media

que usaba mas o menos el 50% del área en extensión, entre 10.400 hectáreas, además el Estado estaba subsidiando en un 60% a los beneficiarios en los cobros de tarifas.

Hasta 1969, mas del 90% de la superficie adjudicada por el Incora se hizo por medio de unidades familiares, algunas de ellas asociadas en cooperativas marginales de servicios. Pero a partir de 1970 y a raíz de las modificaciones introducidas a la Ley 135 de 1968 ( Ley 1a. ) se promovieron las empresas comunitarias y cooperativas de comercialización en los proyectos de reforma agraria, creándose Cecora, Central de Cooperativas de la Reforma Agraria. Las unidades familiares no eran una garantía suficiente de ingresos y los campesinos continuaron migrando a la ciudad, pero el nuevo esquema de empresas comunitarias reglamentado en la Ley 4 de 1973, tampoco era la salvación para el campesinado, pues se le impuso un esquema económico y social para el cual no estaba preparado y capacitado, siendo estas empresas en su mayoría un fracaso, pues finalmente los campesinos se han dado cuenta que trabajaban para el Incora, que no se les entregaba título individual que es lo ambicionado por ellos. En 1978 habían 1.339 empresas comunitarias y grupos comunitarios con 12.724 familias, en 286.121 hectáreas con personería jurídica; solo habían 242 con 2.918 familias en 75 mil 974 hectáreas.



En materia de política de colonizaciones, las acciones del Incora no fueron tampoco afortunadas, la situación del colono siguió siendo la misma y no hubo una política encaminada a racionalizar el proceso de urbanización de la población carente de tierras, los recursos naturales siguieron destruyéndose ante el imperativo deseo de subsistir de los colonos.

Entre las limitaciones y decaimiento de la reforma agraria tenemos :

La reforma agraria tenía grandes limitantes que eran muy claros al iniciarse la década de 1970. La concentración del poder económico y social y sus efectos sobre el ejercicio del poder político, la falta de una organización de la masa capesina y del fuerte vínculo de estos por el proletariado industrial, los obstáculos de tipo legal y reglamentario y la interpretación que se hizo del estatuto agrario, unidos con los errores cometidos por los funcionarios del Incora, fueron los elementos fundamentales del desmonte a partir de 1970 y cuyo manifiesto más claro fué el Pacto de Chicoral donde se renegoció la Ley 135 para ponerle término al proceso reformista.

La Ley 4a. de 1973 reflejó el acuerdo de Chicoral y estableció la renta presuntiva en el agro como una alternati

va para modificar el uso de la propiedad inadecuadamente explotada y además creó los niveles mínimo de productividad como mecanismo para afectar las propiedades explotadas, mecanismo que no llegó a practicarse.

A la Ley 4a. siguió la Ley 5a. y 6a. sobre crédito y aparcería que fueron un complemento de la Ley 4a. y elementos equilibrantes, en el período de transición del reformismo al desarrollismo, 1971-1974 cuando el programa de las Cuatro Estrategias dejó por fuera todo intento reformista, impulsado en el desarrollo capitalista en el campo siguiendo las fuerzas del mercado.

A partir de 1970 comenzó a implantarse este modelo con énfasis en el sector exportador, diversificando y promoviendo un programa de exportaciones industriales y agrícolas donde las fuerzas del mercado libres de toda atadura deben concluir con la eficacia y uso de los recursos. En este modelo no había un reformismo sino un desarrollismo agrario.

#### 4.2.4 Evaluación del Plan para Cerrar la Brecha.

Al evaluar el Plan de Desarrollo de López Michelsen, ( Para Cerrar la Brecha ) se debe tener en cuenta su teoría

económica, su procedencia, sus políticas sociales, la consistencia entre los objetivos planteados teóricamente y los resultados reales obtenidos.

Este modelo de desarrollo se basa en una política de liberalismo económico que tiene sus raíces en la Escuela de Chicago cuyos mayores exponentes son los esposos Friedman; Este modelo de desarrollo que tiene una gran influencia externa, no está fundamentado sobre un diagnóstico nacional serio que refleje las necesidades del país.

Un libre mercado para Colombia es abrirle las puertas a todos los excedentes tanto de bienes como de capital a los países con un grado de industrialización superior, especialmente a las superpotencias.

En este período se pudo percibir un gran índice inflacionario, dadas las mismas características de las políticas económicas de un neoliberalismo, cuya política fundamental es la monetarista. En consecuencia, dentro de esta filosofía económica, cualquier situación de crecimiento económico insuficiente, de desempleo, o de inflación, se debe precisamente al hecho de que la economía no se ajusta a la política de libre mercado; Además, este modelo de desarrollo no tuvo una consistencia entre los objetivos planteados teóricamente y los resultados obtenidos, la bre

cha entre el campo y la ciudad no se cerró, los ricos se hicieron más ricos y los pobres más pobres, las condiciones sociales ( salud, vivienda, servicios públicos, educación, etc ) no mejoraron tanto para la población rural como para la población urbana, la crisis internacional de tuvo en seco la expansión de las exportaciones menores, la industria entró en recesión experimentando la más baja tasa de crecimiento en los últimos años. El PIB de la construcción disminuyó en más del 4%, después del alto incremento de los años anteriores.\*. La tasa de crecimiento de la economía cayó a su más bajo nivel en comparación con los ritmos registrados en los años anteriores de la década.

La expansión de los medios de pago se aceleró y el sector financiero creció a una tasa cerca de cuatro veces superior a la correspondiente al PIB total, la tasa de crecimiento del PIB total, la tasa de crecimiento del PIB agropecuario descendió de 4.7% a 4.1%, así como también descendió la participación del PIB agropecuario en el PIB total de 24.9% a 23.1%.

---

\*. Revista Solidaridad No. 52. Marzo 1984.



#### 4.2.5 Evaluación del Plan de Integración Nacional.

El Plan de Integración Nacional, por las mismas características de sus objetivos encaminados principalmente a la construcción de obras de infraestructura, es un plan inflacionario ya que la construcción de obras de infraestructura requiere de una gran demanda de bienes de los cuales el mercado de oferta de los mismos no está capacitado para atenderla, presentándose por ende un incremento en los costos. Además la inversión de este tipo no garantiza una disminución del desempleo a muy largo plazo, sino que apenas logra captar una parte de la mano de obra cesante, en su gran parte no calificada, por períodos relativamente cortos. Si se analiza la ejecución de esta obra se puede observar que 500 kilómetros de construcción de carreteras nuevas es una cantidad muy reducida si se tiene en cuenta las necesidades del país. Así mismo es muy reducida 2,000 kilómetros de Caminos Vecinales que no corresponden a las necesidades de ciertos lugares.

Los objetivos trazados en este Plan dista mucho con los objetivos alcanzados realmente ya que el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los medios de comunicación fué casi nulo. El desarrollo del sector energético fué ínfimo, así como el desarrollo de una política so

cial que no se ha dejado ver, sino que por el contrario, en el campo cada día se agudiza más la miseria, el hambre, la falta de servicios públicos, escuelas ( y las existentes en forma inadecuada ) la falta de hospitales, la distribución del ingreso cada día es más injusta, las facilidades para la producción tanto rural como urbana para los pequeños y medianos productores no se vieron ni se ven mejoradas. Aunque la mayoría de los objetivos planteados en el PIN son a mediano y largo plazo, no se prevee que estos se cumplan. La tasa de crecimiento del PIB total pasó de 5.3% en 1980 a 1.3% en 1982.

Las políticas agrarias en su gran mayoría fueron encargadas al DRI que es financiado con crédito externo atado, no permitieron un verdadero desarrollo rural integrado del país, sino que persigue mas bien, objetivos para los países de estos organismos financieros ya que los intereses privados chocan con los objetivos sociales planteados por el DRI.

La tasa de crecimiento del PIB pasó a 4.1% en 1980 - 0.8% en 1982, la tasa de participación del PIB agropecuario en el PIB total del país pasó de 23.1% en 1980 a 22.9% en 1981, como se vé los principales indicadores reflejan una disminución de las actividades económicas, en contra de la economía nacional.

#### 4.2.6 Evaluación del Plan Cambio con Equidad.

Al evaluar el Plan Cambio con Equidad tenemos en cuenta únicamente la filosofía del Plan, su teoría económica, ya que sería una osadía tratar de evaluar sus logros, debido a que este Plan apenas está empezando su ejecución, y sería arriesgado juzgar los resultados hasta el momento de nuestro estudio, pero se considera que se podía evaluar la parte filosófica del Plan. Este Plan de desarrollo del doctor Belisario Betancur es muy semejante a los anteriores, dada la orientación de sus inversiones públicas, a la infraestructura, desestimando la inversión reproductiva; este plan se diferencia a un poco de los anteriores en la utilización para la reactivación económica a la construcción de vivienda popular.

La utilización de la vivienda como elemento reactivador a corto plazo no es muy saludable ya que esto provocaría un incremento en la demanda de los materiales para la construcción de las viviendas cuya oferta no está capacitada para atenderla, y ésta no puede ampliar su capacidad instalada, dado que esta demanda es a corto plazo, o sea, la reactivación con vivienda es inflacionaria y no garantiza un ciclo largo de reactivación, ya que cuando cese la construcción, se retornaría al mismo estado de recesión ( en el caso de que se lograra la reactivación con la vivienda)

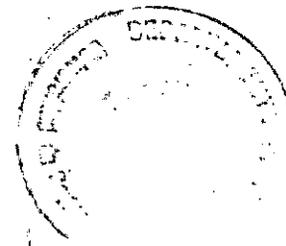
porque en el largo plazo no hay una propuesta coherente de conjunto sobre cuál debe ser el sector estratégico en nuestro desarrollo.

A través de la consulta y discusión de algunas asociaciones capitalistas y ciertos círculos académicos, este plan es concebido pero nunca se llevó a la comunidad, propiamente dicha, para que hiciera parte de su discusión como es el caso del movimiento sindical, las universidades y las asociaciones barriales, no obstante que allí están los sujetos principales del plan.

Brevemente se puede decir que este Plan tiene como objetivo prioritario la reactivación y como objetivo secundario una modernización capitalista, acentuando la dependencia externa ( se abren más todas las actividades a la inversión extranjera, incluido el sector financiero ) pero financiándolas con un gigantesco déficit gubernamental que fácilmente se mantendrá del 5% del PIB.\*.

Una de las causas del estancamiento industrial es el alto nivel de centralización del capital en manos de los grupos

-----  
\*. Revista Economía Colombiana. Nos. 148-149. Agosto-Septiembre. Pág. 40.



financieros que ha producido el empobrecimiento o la quiebra de miles de pequeños y medianos accionistas y fabricantes, al tiempo que la presencia de las transnacionales es uno de los factores que mantienen en el atraso y la desintegración a nuestra industria. Si bien el gobierno ha planteado la " democratización " de las grandes empresas - lo que no implica afectar la posición monopólica que muchas tienen - hay la duda de que funcione la desconcentración, ya que el manejo de las Asambleas de accionistas sigue siendo acomodaticio y el reparto del excedente bruto de explotación es manejado por los grupos que detentan el control, haciendo negativa la rentabilidad de las acciones; por tanto sino se modifican estas condiciones, la industria no podrá ser el elemento de desarrollo que prevee el plan, para lo cual se requiere que el Estado tome en sus manos los renglones fundamentales para asegurar volúmenes y precios estables.

En cuanto al sector agropecuario el plan plantea la elevación de la productividad y el mejoramiento por irrigación y drenaje, a lo cual sólo tiene acceso la producción capitalista, y la colonización que implica un alto costo social. El plan no plantea una reforma agraria democrática, sino que en sustitución de ésta se mantienen programas de planes anteriores como el DRI y el PAN encargados de las políticas agrarias, pero como ya vimos anteriormente estos

programas no son ni han sido la solución a las necesidades de las grandes masas campesinas sin tierras que no pueden brindar un abastecimiento adecuado, en volúmen y precios de alimentos y materias primas. Se habla de elevar la capacidad de autogestión de la comunidad, pero no se proyecta en concreto el fortalecimiento y expansión de las cooperativas campesinas y artesanales.

A lo largo del plan se repite el loable propósito de lograr el crecimiento económico con estabilidad en los precios, pero al revisar el capítulo sobre financiamiento, se observa que el Gobierno conserva la política de financiar parte sustancial de su programa de obras con empréstitos, adicionado ahora la peligrosa creación de inflacionarios cupos de crédito en el Banco de la República.

La parte del plan que se orienta en la llamada política social, en realidad es un largo catálogo de propuestas de mejoramiento en las condiciones de vida que nunca han faltado en los planes de desarrollo, este plan afirma que " la población es el mayor recurso de un Estado, el bienestar que se logre al aplicar sus facultades productivas y su talento creativo, es el principio y fin de cada política ", cuando todos sabemos que modelos económicos puestos en práctica por el bipartidismo han llevado a que se reduzca la participación de los trabajadores en la riqueza

( participación de los salarios en la riqueza nacional ).

El plan plantea una equidad pero nosotros sabemos que no puede haber equidad en la sociedad colombiana, sino se corrige la redistribución negativa del ingreso nacional que se produjo en el decenio anterior, elevando el salario real de los trabajadores y convirtiéndolo en la base fundamental de la expansión del mercado interno, dado el desarrollo del país, no solo con la principal fuerza productiva sino el componente básico en el fondo de consumo.



## 5. SALIDAS AL PROBLEMA AGRARIO

Después de haber estudiado y evaluado lo que han sido las políticas agrarias en los diferentes planes de desarrollo implementados en nuestro país, lo mismo que sus repercusiones en el sector agrario y la economía en general, podemos darnos cuenta que es difícil presentar unas salidas a corto plazo que garanticen la solución definitiva o la reactivación del sector y de la economía en su conjunto, dadas las características dualísticas y rasgos feudoloides que aun presenta la agricultura, además los diferentes enfoques que cada gobernante ha dado a estos problemas y la diversidad de planes y programas inconclusos que aún existen. A pesar de darse esta situación tan difícil, presentamos algunas alternativas que pueden mejorar en el corto plazo estas dificultades y que requerirán de una acción coordinada y planificada del Estado con los sectores vinculados al agro. A largo plazo presentamos las que consideramos salidas indispensables para lograr un desarrollo del sector agropecuario y por ende de la economía nacional. Estos puntos de vista recogen la opinión nuestra y

la de con notados estudiosos de estos temas por eso con sideramos que reflejan importantes aportes para nuestros gobernantes, de aquellas personas que estamos convencidos que nuestra economía saldrá de este estancamiento, si se pone énfasis en su sector primario y si se dota de verda deras políticas coherentes y coordinadas que logren sacar lo adelante.

5.1 SALIDAS A CORTO PLAZO.

Dadas las características que presenta el sector agrope cuario, y después de realizar un análisis de estas situa ciones creemos que nuestra economía atraviesa por un pro blema tanto de oferta como de demanda que se refleja en todos los sectores de manera especial en el agropecuario por ser la base de nuestra economía. Por el lado de la oferta el problema radica en la difícil situación por la que pasan los productores debido a las limitaciones fi nancieras, altas tasas de interés, atraso tecnológico, etc., que no permiten incrementar la producción para tra tar de superar las necesidades de la comunidad. Por el lado de la demanda el problema lo enmarcamos en la con centración del ingreso cada día mayor, que priva a la gran mayoría de las masas de las posibilidades de adqui rir los bienes indispensables para las satisfacción de sus necesidades.

Planteando este problema bajo estos parámetros, se requiere que el gobierno adelante cuanto antes una serie de medidas y políticas de acción coordinadas que logren sacar del cuello de botella en que se encuentra el sector. Estas acciones se deben enfocar en primera instancia en una intensificación de cultivos en aquellas tierras que se encuentran ociosas o subexplotadas, buscando incrementar la tasa de crecimiento de los bienes de consumo como cereales, y la ganadería. Estas mayores tasas de producción reflejarán un aumento en la oferta de bienes que a su vez generan nuevos ingresos a los campesinos que intervienen en el proceso productivo. También debemos tener en cuenta que dadas las condiciones sociales que se presentan como el hambre, la pobreza, insalubridad, emigraciones, bajo nivel de educación, tecnología deficiente y en general un subdesarrollo total en el campo, creemos conveniente que el gobierno adelante cuanto antes acciones encaminadas a solucionar o reducir estas situaciones, a través del establecimiento de un vasto programa de microempresas, facilitando a las familias campesinas los medios para poder desarrollar esta actividad, complementando ésta con la intensificación de las agroindustrias pero que son adelantadas por los mismos campesinos, para ello el gobierno debe disponer de los medios necesarios oportunamente: créditos, asistencia técnica, tecnología, etc. Todas estas alternativas requieren que el gobierno intensifique los

programas de infraestructura y garantice el mercado para los bienes que se producirán.

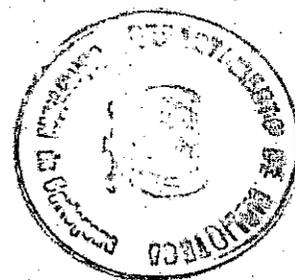
## 5.2 SALIDAS A LARGO PLAZO.

Teniendo en cuenta las características estructurales que presenta el problema agrario en nuestro país, exige que se realicen cambios radicales en la tenencia de la tierra, basado en una revolución campesina que confisque la propiedad de los terratenientes y se reparta entre los labradores que la trabajan. Cumplido este paso, los campesinos podrán poner en pleno juego su iniciativa y capacidad para hacer su aporte decisivo al desarrollo de las fuerzas productivas del agro, floreciendo de esta manera su economía individual. En estas circunstancias el partido que se forme deberá llevarlos paso a paso a la cooperativización de su economía a través de la persuasión y mostrando con el ejemplo la posibilidad que con ella se habrá de tecnificar y mecanizar las formas agrícolas, superando los rudimentarios métodos de laboreo, característicos de su propiedad individual.

Todo este proceso requiere que se ejecute una verdadera Reforma Agraria, coherente y planificada que integre a todos los campesinos a la producción y que acabe con los

residuos feudoloides existentes. Tal transformación pre supone la adopción de un nuevo concepto de estructura agraria en la cual se vinculen todas las fuerzas políticas, sociales y económicas al régimen global de distribución y producción y todos los elementos de la superestructura que lo condiciona.

Con base en lo anterior proponemos como método operacional de la nueva Reforma Agraria una modalidad de la planificación que es la planificación regional del desarrollo, con la base que le permita la promoción del desarrollo agropecuario integral desde abajo y a la vez la creación de los -órganos estatales y de planificación de los instrumentos jurídicos que le darán el carácter de obligatoria tanto para el Estado y sus empresas y entes públicos como para el sector social autogestionario creado mediante las empresas asociativas y para el sector privado y sus empresas cuyo paso específico vendría siendo cada vez menos dentro del contexto general.



## CONCLUSIONES

*Es evidente*

*que*

Luego de haber culminado nuestro estudio sobre las Políticas Agrarias en los planes de desarrollo, después de estudiar y analizar cada una de las mismas, podemos concluir que todos los planes de desarrollo en cuanto a su filosofía, objetivos generales y políticas para el sector agrario se han diseñado en forma idéntica. Similitud que se manifiesta al analizar el enfoque que se ha dado a la solución de los problemas que presenta el sector agrario. Sólo pudimos darnos cuenta que existe una ligera diferencia en los mecanismos utilizados, aun cuando éstos no se han salido de los marcos tradicionales.

A través del estudio, también se demostró que en Colombia no existe coherencia entre las metas propuestas y lo ejecutado en cada plan ; nos damos cuenta como ha existido una desarticulación total entre los diferentes objetivos de los planes y no se ha visto por ningún lado la integración que debe existir entre los diferentes sectores de la economía. Está justificado, en gran parte, por lo

ambicioso de los planes, los cuales están diseñados sin un serio diagnóstico de las necesidades del país, sino más bien sirven para salir del paso al gobernante de turno.

Otro aspecto que es importante mencionar es la no continuidad en los planes, lo cual entorpece el desarrollo del país, ya que son muchos los planes y obras de infraestructura que quedan inconclusos perjudicando en esta forma a la comunidad.

*Conclusion*

En términos generales se demuestra como las políticas agrarias que se han implantado a lo largo de éstos 24 años no han contribuido sustancialmente al desarrollo del sector agropecuario. Prueba de esto es el decrecimiento que ha experimentado la participación de este sector en el PIB. Además, cada día son mayores los problemas que se presentan en el agro, lo que ha provocado un continuo éxodo del campesino a la ciudad, lo cual conlleva a agravar los problemas sociales en los centros urbanos.

Consideramos que el poco efecto de las políticas, en el desarrollo del sector agropecuario se debe a que la naturaleza de ellas no se han encaminado a romper con los problemas estructurales de tenencia de tierra, sino más bien

se han limitado a dar soluciones parciales a los problemas coyunturales dejando a un lado los verdaderos problemas de fondo.

## BIBLIOGRAFIA

- ASOCIACION NACIONAL DE USUARIOS CAMPESINOS. ANUC. " La tierra es para el que la trabaja ". Editorial La Pulga. Medellín, Agosto 1974.
- AUTORES VARIOS. " Modelos de desarrollo económico ". Editorial la Oveja Negra. Colombia, 1960 - 1982.
- BEJARANO S.A. La Economía colombiana desde 1950, ensayos de interpretación de la economía colombiana. Ed. La Carreta. Bogotá, 1978.
- CEPAL. " El desarrollo económico de Colombia ". 1957.
- CONTROVERSIA. Revista #118, Mayo 1984.
- CEGA. COYUNTURA AGROPECUARIA. I Sem/83. Bogotá, Agosto 1983.
- CURRIE, Lauchlin. " Bases de un programa de fomento para Colombia ". Segunda Edición. Banco de la República. Bogotá, 1951.
- CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y PLANEACION. Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. " Las Cuatro Estrategias ". Bogotá.D.E., 1972.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. " Para Cerrar la Brecha ". Plan de Desarrollo Social, económico y regional. 1975 - 1978.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. " Plan de Integración Nacional ". Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. " Cambio con Equidad ". Bogotá.

D. CKIMMEL. " Alimentación y Agricultura. Dilema Mundial ". 1a. Edición. Washinton. Diciembre, 1980.

DESARROLLO INDOAMERICANO. Revista #76, Abril 1983.

ECONOMIA COLOMBIANA. Revista #156. Abril 1984.

ECONOMIA COLOMBIANA. Revista #148-149, Agosto-Septiembre 1983.

FALS BORDA, Orlando. " El hombre y la tierra en Boyacá ". Ediciones Documentos colombianos. Bogotá, 1957.

INCORA. " La realidad rural y la reforma agraria como factor de cambio ". Bogotá, Noviembre 1970.

KALMAVOVITZ, Salomón. " El desarrollo de la agricultura en Colombia ". Segunda edición. Carlos Valencia editores. Bogotá, 1982.

LENIN V.I. " A los pobres del Campo ". Editorial Progreso. 1978.

LENIN V.I. " El capitalismo en la agricultura ", Ed.Obras Completas. Buenos Aires, Cartago, 1951.

LLERAS RESTREPO, Carlos. Discursos.

LLERAS RESTREPO, Carlos. " La cuestión Agraria en Colombia". 1963 - 1971. Editorial Ospley Impresores, Bogotá, 1982.

MACHADO, Absalón. " Plan de desarrollo, avances y limitaciones ". Revista Economía Colombiana. No.148-149, Agosto - Septiembre, 1983.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. OPSA. " Evaluación Agrícola ". 1976 - 1979.



- PERRY, Santiago. " La cuestión Agraria en Colombia ".  
1950 - 1980. El Ancora. Editores. Bogotá, 1983.
- PEREZ, ZAPATA Hernán. " La verdad sobre el DRI - PAN ". 1a.  
Edición. Editorial Lealon. Medellín, Febrero, 1984.
- PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL. Bogotá, Di  
ciembre 20-1981.
- POSADA, Francisco. Violencia y Subdesarrollo. Bogotá, 1968.
- REVISTA SOLIDARIDAD. No. 44. Mayo 1983. No. 53. Abril 1984.
- REVISTA SOLIDARIDAD. No. 52. Marzo 1984.
- S.A.C. Revista Nacional de Agricultura. No. 864. Agosto,  
1983.
- TIRADO MEJIA, Alvaro. " Introducción a la Historia Económi  
ca de Colombia ". Editorial La Carreta Inéditos Ltda.  
Medellín, Septiembre, 1977.
- TOBON A. " La tierra y la reforma Agraria en Colombia ". Edi  
ciones Canencia. Bogotá.
- ZAMOCs, León. " Los Usuarios Campesinos y las luchas por la  
tierra en los años 70 ". Coedición Cinep.
- ZULETA, Estanislao. " La tierra en Colombia ". 2a. Ed. Edito  
rial La Oveja Negra. Medellín, 1976.