

PONENCIA SOBRE ASPECTOS RELATIVOS AL FOMENTO AGROPECUARIO

Por la importancia y actualidad del tema, se publica a continuación la ponencia presentada por el honorable senador doctor Indalecio Liévano Aguirre, con ocasión del primer debate al proyecto de ley N° 103 de 1971

Honorables Senadores:

Cumplo con el grato deber de rendir a la Comisión Tercera la ponencia reglamentaria para primer debate del proyecto de ley número 103, "por la cual se dictan disposiciones sobre bonos de fomento agropecuario, Fondo Financiero Agropecuario, Fondo de Rehabilitación Agropecuaria, fondos ganaderos, prenda agraria, Banco Ganadero y otras materias", presentado a la consideración del Senado por el doctor Hernán Jaramillo Ocampo, en su condición de Ministro de Agricultura.

El proyecto de ley materia de esta ponencia organiza un mecanismo de captación de ahorros y de recursos de capital en el conjunto de la economía, ahorros cuya transferencia al sector agropecuario permitirá acelerar los procesos de producción agrícola y ganadera y modernizar la vetusta estructura del agro colombiano. El ponente desea destacar la trascendencia de la iniciativa presentada por el señor Ministro de Agricultura, iniciativa que se sale de los caminos trillados de la rutina de los gobiernos o por su acomodamiento conformista a los intereses creados.

El tema del proyecto tiene la ventaja, además, de ofrecerle al país una valiosa oportunidad para examinar el conjunto de las políticas de desarrollo practicadas en las últimas décadas, examen que ya está cumpliéndose, de manera tímida, en las distintas dependencias de la rama ejecutiva del poder público. Como sería extravagante que el Congreso no participara en ese examen, respetuosamente solicito a mis colegas que me permitan no ceñirme en forma estricta, a las ritualidades propias de las ponencias que se relacionan con la legislación habitual del país y trate de analizar con amplitud los grandes interrogantes planteados por la siguiente y lacónica afirmación que hace el señor Ministro de Agricultura en su exposición de motivos: "El campo colombiano está descapitalizado".

Las verdades obvias se desgastan y pierden su capacidad para atraer el interés apasionado de las

gentes. Así ha ocurrido con esta verdad que tanto afecta el destino del agro colombiano y de quienes resignadamente todavía habitan en él. El país se acostumbró a menospreciar las actividades rurales, como lo hizo anteriormente con las mineras, y los problemas agrícolas y campesinos han venido creciendo y acumulándose, sin soluciones, en el trasfondo de la defectuosa estructura de la economía nacional.

Explicablemente no fue el drama rural colombiano la causa que llevó a los dirigentes nacionales, en los últimos años, a asomarse a esa periferia abandonada que los técnicos y planificadores denominan con los fríos vocablos de "sector agropecuario". Fue el bloqueo de los horizontes y de las expectativas optimistas que acompañaron hasta época reciente el crecimiento industrial, el motivo que indujo a nuestros conductores a enfocar su atención sobre un fenómeno que resucitaría el interés por los problemas agrarios: la distribución del ingreso. Tan distante de las implicaciones de este fenómeno se había mantenido la atención pública, que las estadísticas de que se disponía para identificarlo eran bien escasas y ellas habían sido elaboradas, en gran parte, por expertos de misiones extranjeras. Una de las últimas misiones que nos visitó, la de la OIT, se aventuró a describir la situación del ingreso en los siguientes términos: "Cualquiera que sea la estimación que se emplee, el 50% más pobre obtiene solo una sexta parte, aproximadamente, de todo el ingreso, mientras que, conforme a las estimaciones más recientes, las personas incluidas en el 5% de la población que tienen los mayores ingresos, reciben entre la tercera parte y algo más de las dos quintas partes del ingreso total".

Tan alarmante diagnóstico se limitaba, por lo demás, a reflejar los cálculos tentativos anteriores, los cuales habían servido para que economistas, sociólogos, médicos, urbanistas y misiones tributarias dedujeran que la causa cierta de la desigual distribución del ingreso era la concentración de la propiedad. Como este dictamen llegó a convertirse en el gran cliché nacional, conviene inquirir si efectivamente la distribución del ingreso es un resultado de la concentración de la propiedad o si la acción de algunos mecanismos económicos en la sociedad co-

lombiana han generado tan notorias desigualdades en el ingreso, que ellas han provocado, a su vez, la concentración de la propiedad.

Para aproximarnos al tema conviene esclarecer primero el origen de la idea que atribuye a la propiedad agraria, por ejemplo, el carácter de causa esencial de la distribución del ingreso. No se requiere ser un experto para sospechar que esa idea se derivó de las condiciones propias de las comunidades que los sociólogos denominan "sociedades tradicionales". Sociedades que se distinguen porque en ellas la tierra es la fuente casi única de la producción de bienes de consumo y porque el nivel de su tecnología es muy precario. Supuesto el bajo costo unitario de las técnicas disponibles en ellas, las herramientas e instrumentos que utiliza el propietario de mucha tierra son prácticamente iguales a las que emplea el dueño u ocupante de una pequeña parcela y de ello resulta que todos los individuos pertenecientes a este tipo de sociedades pueden obtener la misma cantidad de producto por unidad de superficie. Por eso, la mayor o menor extensión de tierra apropiada por cada individuo es el factor que determina la mayor o menor cantidad de producto e ingreso que respectivamente recibe. En estas sociedades, por lo mismo, es manifiesto el estímulo que induce a acaparar grandes extensiones de tierra, a fin de situar en ellas, por medio de vínculos de sujeción dominical o de tenencias precarias generadoras de renta, al mayor número de trabajadores dependientes, cuya labor productiva, a este bajo nivel de tecnología, se suma para incrementar la producción y la rentabilidad de tales propiedades. En el marco de las "sociedades tradicionales" las variables que modifican parcialmente la uniformidad y rigidez de las escalas de producción por unidad de superficie son la mejor o peor calidad agrícola de los suelos y las características de ciertas plantas de cultivo, que dan un rendimiento muy elevado por unidad de superficie. Pero tales variables en manera alguna destruyen la condición básica de esas sociedades, la cual implica un arraigado equilibrio estático, hijo de su bajo nivel tecnológico, entre la cantidad de tierra, la cantidad de hombres empleados y la cantidad de producción.

Pero estas condiciones limitantes, que forzaron al hombre a depender durante milenios de la tierra y de su extensión, se han modificado profundamente por el impacto acelerado de grandes revoluciones tecnológicas. Esas revoluciones crearon las condiciones, desconocidas en el pasado, que hoy permiten multiplicar la producción de un hombre por unidad de tiempo y el rendimiento de la tierra por unidad

de superficie. La aparición y el empleo de máquinas y de procesos organizativos cambiaron la relación de predominio que en las "sociedades tradicionales" tenía el suelo y trasladaron a la tasa de inversiones y de mecanización el elemento determinante del nivel del producto y del ingreso susceptible de ser repartido entre los factores y las personas que participan en el proceso productivo. En la medida en que se ha difundido el progreso de las técnicas agrícolas, ha dejado de ser cierto el supuesto de que la distribución del ingreso de un país depende de la tenencia y extensión de la tierra. Por eso ha declinado la importancia económica de ella y ha aumentado enormemente el valor de la eficiencia productiva aplicada al suelo y del instrumental técnico que genera esa eficiencia. A esta transformación se refería el doctor Alfonso López Michelsen en los siguientes términos: "Al mencionar la revolución tecnológica en la agricultura, se impone, como un hecho incontrastable, el quebrantamiento de la noción clásica del valor de la tierra, según el cual, los bienes inmuebles constituían lo máspreciado del patrimonio familiar. Los bienes muebles, como puede comprobarse a través de todo el Código Civil, eran considerados, de acuerdo con la tradición romana, cosas viles, "res vilis", de escaso valor. ¿Qué ha ocurrido? Que en nuestro tiempo son más costosos, en muchos casos, los elementos para hacer valer la tierra que el suelo mismo. La calidad de la tierra como factor determinante de su precio, en abstracto, ha dejado de existir frente a las inmensas posibilidades de transformarla, mediante cuantiosas inversiones en abonos, desecación y riego. El valor de un cierto número de hectáreas de tierras, como en el caso del Cesar, es infinitamente menor que el de los tractores, las avionetas y los insumos necesarios para el cultivo del algodón. La idea de repartirlas como en la época en que se explotaban con el arado tirado por bueyes, con la ayuda de azadones y palas, utilizando el estiércol como único fertilizante, es una distorsión del problema, en la cual, por fortuna, el propio INCORA, directamente, no ha incurrido".

Efectos de alcance semejante se derivan de las mejoras de los métodos de cultivo que aumentan los rendimientos por hectárea, sin disminuir el número de trabajadores. La selección de semillas, la obtención de plantas y animales genéticamente superiores, los fertilizantes químicos y el conjunto de las conquistas recientes de la ciencia agrícola, tienen el resultado de incrementar la productividad de la tierra y ellos han merecido, con justicia, el nombre de Revolución Verde. Cuanto se haga en un país de agricultura atrasada por el adelanto de la educación agrícola y de la preparación de expertos en

suelos, en genética, zootecnia, fitotecnia, etc., representa la más productiva de las inversiones y un camino seguro para elevar el nivel de vida de los campesinos.

Pero los grandes cambios de la tecnología no se circunscribieron a la tierra. Ellos demolieron también la estrecha conexión que existía, en las "sociedades tradicionales", entre la producción agrícola y la elaboración de pequeñas manufacturas, a cargo de los mismos campesinos en las épocas intermedias de los ciclos agrícolas o de grupos de artesanos localizados en las aldeas rurales. Lo que se ha denominado la Revolución Industrial implicó la ruptura de ese vínculo apretado entre la producción agrícola y la de manufacturas y condujo a la especialización de las antiguas funciones que los artesanos habían cumplido en un marco de dependencia rural. El empleo de máquinas, de instrumentos complejos y de procesos de organización, elevó verticalmente los rendimientos del trabajador urbano por unidad de tiempo y de esta manera la tasa de mecanización se convirtió en la industria, como ocurriría en la agricultura, en el verdadero determinante del ingreso repartible entre los factores y personas que intervienen en la actividad fabril.

Así ha llegado la humanidad, y en distinto grado cada país, a una situación en la que el nivel del ingreso y su distribución dependen en gran medida de la tecnología y del grado de productividad de las distintas actividades económicas. Ello conducirá, en cercano futuro, a que las luchas sociales se orienten a reivindicar el derecho de los individuos, de los sectores y de las regiones de un país a ser equipados con esas conquistas instrumentales de la técnica que generan automáticamente un aumento de la productividad y con ello de los ingresos. Hoy son pobres los individuos, clases y regiones cuyas técnicas precarias y baja productividad escasamente les permite satisfacer las más elementales exigencias de la subsistencia y disfrutan de prosperidad los individuos, clases y regiones cuya labor productiva está favorecida por los efectos multiplicadores del ingreso que se derivan de una tecnología superior o del apoyo de procesos organizativos que permiten producir una mayor cantidad de bienes con el mismo trabajo o igual cantidad de ellos con menor trabajo.

Esta nueva situación corresponde a lo que Carlos Marx llamaba la evolución de las "fuerzas productivas", o sea del instrumental técnico de que dispone una sociedad, evolución a la que el mismo Marx atribuía, en cada etapa histórica, la formación de nuevos tipos de "relaciones sociales" entre las clases. No ha sido por obra del azar que en los países

en desarrollo se le ha otorgado carta de naturaleza al concepto de **marginados**, el cual ha comenzado a sustituir el vocablo clásico de "proletarios", utilizado por las ideologías progresistas para identificar, en el pasado, a los grupos sociales que eran víctimas de la opresión económica. Conviene, por lo mismo, preguntar: ¿Marginados, de qué? Marginados de los efectos multiplicadores del ingreso que resultan de los progresos técnicos. Los marginados son, por eso, los nuevos oprimidos en las sociedades modernas o en proceso de modernización; las gentes que trabajan, en el campo y las ciudades, dentro de un marco de tecnologías y destrezas arcaicas; las víctimas de un tipo de desarrollo que los ha dejado a la orilla de los beneficios del progreso técnico, monopolizado en un reducido número de enclaves privilegiados de modernidad.

Este análisis nos conduce a encarar el problema que tiene la condición de factor esencial y determinante en el equipamiento tecnológico de las sociedades: las disponibilidades de capital y su distribución. Porque del capital y de su distribución dependen, en última instancia, la posibilidad de que un país tenga el nivel productivo que le permita generar altos ingresos para sus ciudadanos y de la excesiva concentración del mismo en reducidos sectores resulta una intolerable desigualdad del ingreso entre las clases, los sectores y las regiones, como sucede en Colombia.

Causa sorpresa, por lo mismo, verificar cómo en los momentos en que los técnicos al servicio de la economía urbana declaran que la tierra en Colombia es un recurso escaso y debe, por tanto, redistribuirse, a esos técnicos no se les ha ocurrido plantear el mismo problema con respecto al capital, cuya evidente condición de recurso escaso y de factor decisivo para el mejoramiento del equipo productivo, exige la urgente formulación de criterios oficiales que permitan darle una utilización más acorde con el bienestar de las grandes mayorías nacionales. Mayorías cuya pobreza depende de su marginamiento del progreso técnico, hoy concentrado, preferentemente, en un reducido número de centros urbanos.

Esta concentración fue el resultado de una serie de políticas orientadas a utilizar los excedentes económicos de una sociedad agraria y casi tradicional, como era la de Colombia en 1930, para transferirlos a una empresa de acelerada industrialización, a la cual se le creó, en la marcha, un marco de estímulos extraordinarios. Si seguimos el curso de este proceso de desarrollo industrial nos será posible verificar cómo operaron esas políticas; qué efectos tuvieron ellas en la distribución de las disponibilidades de

capital y qué patrones de distribución del ingreso se derivaron de su ejecución. Este recuento no será inútil en momentos en que la inteligencia nacional se preocupa por reformar las "estructuras" de la sociedad y cuando es preciso, por ello, conocer la participación que han tenido los distintos sectores de la actividad económica colombiana en el ahondamiento de las grandes desigualdades nacionales.

Para abordar el tema debemos esforzarnos por recapturar la imagen, ya distante, de la Colombia de 1930. ¿Cómo era esa Colombia? La localización del territorio patrio en la zona tropical, con todas las desventajas que ello implicaba para la vida humana, condujo al asentamiento de la población, desde los tiempos coloniales, en las altiplanicies y vertientes de los grandes ramales de la cordillera andina. A sus mesetas y laderas ascendieron los pobladores en busca de condiciones ambientales menos adversas que las padecidas en las regiones tórridas y el nivel del mar, y así se explica el ralo poblamiento de las llanuras cálidas y de los grandes valles de los ríos navegables. En ellos, la ganadería extensiva tuvo los efectos de una innovación tecnológica, porque el reducido valor nutritivo de las gramas naturales y el escaso número de pobladores solo permitían el desarrollo de actividades económicas que facilitarían la ocupación de grandes espacios con el empleo de los tenues núcleos humanos que allí perduraron y cuyo crecimiento vegetativo fue lento por las tasas elevadas de mortalidad.

Esta forma general de poblamiento del país señaló los linderos de la frontera agrícola, los cuales se confundían con las regiones andinas ocupadas. No se trataba de que esas regiones contaran con los mejores suelos —en realidad ocurría lo contrario— sino de que esa localización en las cimas constituyó la única defensa de que se dispuso en épocas en las que el desamparo del hombre era total frente a los embates amenazadores del trópico. Faltaban las drogas eficientes para protegerlo de la malaria, la fiebre amarilla y demás endemias de las zonas tórridas y el Estado era un mecanismo raquítico y falto de los recursos indispensables para vencer los obstáculos con que habría tropezado una forma de poblamiento distinta y más equilibrada del territorio nacional.

Ya localizada la población en la gran "isla andina", ella debió acomodarse a la abrupta estructura y al alto grado de variedad de sus ambientes ecológicos y micro-climas, que le daban un carácter muy aleatorio a las actividades agrícolas. El poblamiento adquirió el diseño de un archipiélago de pequeñas comunidades, asentadas en los altiplanos de las cordilleras, comunidades que tendían a buscar una mar-

cada autosuficiencia a causa de su mutuo aislamiento. Solo unos cuantos productos, de alto valor unitario con respecto a su peso, circulaban por los caminos labrados sobre las ondulaciones y brechas de las cordilleras, constituyendo la materia del magro intercambio entre los circuitos cerrados de una economía fragmentada por los imperativos adversos de la geografía.

Esa fragmentación redujo el espacio económico que delimitaba los volúmenes de la producción económicamente rentable en esas comunidades aisladas y dificultó, desde temprano, todo esfuerzo persistente en favor de una mejora real de la productividad. Para libertar a la producción del país de márgenes tan estrechos de demanda efectiva, se precisaban enormes inversiones en las vías que debían descender, venciendo elevadas pendientes, desde las mesetas altas hasta los valles cálidos de los ríos navegables. Tales inversiones presuponían, a su vez, una acumulación de capital que la estructura desarticulada y la baja productividad de la economía colombiana solo generaba en cuantías insuficientes y ello explica por qué perduraron tanto los rudimentarios caminos que serpenteaban sobre las crestas y depresiones de las cordilleras, se deslizaban sobre pendientes del 20 al 40% y con facilidad se destruían o enlodaban en los inviernos. Solo los cuantiosos recursos del crédito externo, recibidos en la década anterior a 1930, permitieron acelerar la construcción de las carreteras y ferrocarriles que facilitarían el transporte de los frutos de exportación a los puertos fluviales o marítimos y la conducción de las manufacturas importadas a los centros donde existía una relativa demanda. Pero este mejoramiento de las comunicaciones tropezó pronto con el nuevo y costoso obstáculo que representaba la extremada inestabilidad de los suelos del país, propia de la reciente formación geológica de las cordilleras. Las nuevas vías, tendidas sobre terrenos deleznable, sufrirían los efectos de las lluvias y de la erosión y en cada invierno se perdería buena parte de los dineros invertidos en ellas.

Los factores negativos de este marco geográfico y ecológico contribuyeron a perpetuar en el país muchas de las condiciones propias de una sociedad tradicional. La frontera agrícola se mantuvo estancada en los linderos de la gran "isla andina" y las tentativas que se realizaron para empujarla hacia las tierras bajas y cálidas no lograron modificar, de manera apreciable, el asentamiento inicial de la población. Paradójicamente para quienes suponen que la transformación agrícola del país sólo puede efectuarse en tierras de excelentes suelos, buenos climas

y adecuadas comunicaciones, esa frontera se rompió con la audaz incorporación de zonas geográficas calificadas de inferiores y mediocres en las modernas clasificaciones técnicas de los institutos oficiales: en las tierras situadas en las laderas andinas, cuyos suelos generalmente pobres, de pendientes excesivas y de ambiente malsano no estimularon por mucho tiempo su poblamiento denso y minuciosa apropiación privada. Su carácter de frontera casi baldía facilitó la colonización por millares de pobladores cuando las presiones demográficas y el fracaso de los sucesivos esfuerzos realizados para colocar en los mercados internacionales los productos de otros pisos térmicos, crearon la coyuntura favorable que permitió apreciar las características excepcionales de la planta del café. Como ella se distinguía por su condición natural de generar un alto volumen de producción por unidad de superficie, la difusión de las siembras fue rápida y de las exportaciones del café se derivaron ingresos suficientes para remunerar a la numerosa población ocupada en su cultivo y para mantener una posición competitiva en los mercados internacionales, no obstante los altísimos costos de transporte que debían absorberse en el traslado del grano desde las zonas de producción hasta los puertos de embarque.

Si las ventajas comparativas del café compensaron las deficiencias técnicas de su cultivo, no puede decirse lo mismo del resto de las actividades rurales del país, en las cuales faltaban esas ventajas y se mantenía una relación muy estrecha, a causa del carácter rudimentario de las tecnologías, entre el volumen de la producción y el número de trabajadores ocupados. Así pudo apreciarse en los años finales de la década de los veinte, cuando se sintieron las consecuencias de la considerable extracción de trabajadores efectuada en el sector rural para atender a la demanda de mano de obra requerida por la construcción de los ferrocarriles. Esta extracción de trabajadores del agro condujo, como es sabido, a un descenso de la producción agrícola, que obligó al Congreso a expedir la famosa "Ley de Emergencia", por la cual se autorizó la importación de alimentos, a fin de compensar las visibles deficiencias de la producción nacional. Tan acentuada sensibilidad del sector rural a la reducción de su mano de obra habitual estaba indicando, muy a las claras, el bajo rendimiento de los trabajadores campesinos del país.

En los momentos en que el sector agrario colombiano mostraba tan precarios niveles de eficiencia, recayeron sobre el país las dramáticas consecuencias de la gran depresión mundial de 1929, las cuales precipitaron un gran viraje en su política eco-

nómica. Un viraje que implicaba la pérdida de todo interés por esa agricultura retrasada y la atención prioritaria otorgada a las incipientes industrias fabriles que habían perdurado en algunas regiones del país desde principios del siglo. Colombia, al igual que otros países latinoamericanos, iba a ensayar un modelo de desarrollo industrial que se apartaba de las principales experiencias históricas de las naciones de Occidente, en las cuales la industrialización fue antecedida por una intensa modernización de la agricultura. A diferencia de la ruta recorrida por esas naciones, que capitalizaron primero su sector agrícola para extraer posteriormente de él los recursos y el personal requeridos por la industria, el país va a tomar desprevénidamente el camino inverso: sobre una agricultura atrasada y de bajos rendimientos se recargarán los enormes costos de un proceso desordenado de industrialización, cuyo punto de arranque serán las industrias incipientes que subsistían en algunas zonas del país, competidas ventajosamente por la importación tradicional de manufacturas extranjeras. Para estas industrias la depresión mundial significó una coyuntura favorable, en la medida en que el descenso de los precios de nuestras exportaciones primarias y la interrupción del flujo de empréstitos recibidos en la década anterior, redujeron drásticamente la capacidad de importar del país. Basta saber que en 1932 la capacidad de compra de la nación sólo representaba el 41% de la que dispuso en 1928.

Los efectos desastrosos de la crisis obligaron a adoptar inusitadas medidas de emergencia, las cuales estaban destinadas a tener larga vida, porque ellas coincidieron con las nuevas exigencias del viraje prohibido por esta perturbación excepcional. Entre esas medidas conviene mencionar el abandono del patrón de oro y de la libre convertibilidad de los billetes, con lo cual se aspiraba a defender los escasos recursos de cambio del país; la adopción del régimen de control de cambios, para conseguir una mejor distribución de esos recursos y estabilizar la tasa de cambio; y la reforma de la Ley orgánica del Banco de la República que autorizó a dicha entidad para reducir la cobertura de oro de sus billetes, con la finalidad de ampliar los márgenes de emisión y de restablecer, como se hizo, un equilibrio más favorable entre las necesidades de la producción nacional asfixiada y la cuantía de los medios de pago en poder del público.

Pero la inusitada profundidad de la crisis tuvo otros efectos: ella suscitó una desconfianza generalizada en el diseño tradicional de la economía colombiana, cuyo dinamismo había dependido de las de-

mandas del mercado externo y planteó interrogantes que pronto rebasaron el marco conceptual de las disposiciones de emergencia adoptadas. Entonces recobraron su actualidad las doctrinas que destacaban las ventajas de proteger a las llamadas "industrias infantes" y se renovó el interés por utilizar las fábricas vernáculas como punto de partida de un proceso de desarrollo por sustitución de importaciones fabriles, proceso que permitiría, según se esperaba, trasladar el centro de gravedad de la economía al mercado interno; a las regiones colombianas cuyos ingresos se incrementaron en el pasado con las exportaciones cafeteras y en las cuales se mejoró la integración del espacio económico con la construcción de los ferrocarriles y carreteras. Tal era el caso de la Antioquia grande, con sus zonas cafeteras del sur, sus industrias incipientes y su excelente organización mercantil; como lo era el de Cundinamarca, con sus regiones cafeteras localizadas en las vertientes que descendían sobre el Valle del Magdalena y sus industrias infantes amparadas por las demandas de la considerable población de la capital de la República; y lo era también el de Santander, con su tradición artesanal, sus pequeñas industrias de textiles y tabaco y las más antiguas plantaciones cafeteras del país; y lo mismo puede decirse de los centros de intensa actividad mercantil creados alrededor de los puertos que servían para las exportaciones del café y las importaciones tradicionales, como era el caso del complejo Buenaventura-Cali y el puerto de Barranquilla.

Estos circuitos económicos estaban todavía mal integrados entre sí, pero cada uno de ellos constituía un mercado potencial de importancia, como pudo apreciarse en el momento en que la crisis mundial interrumpió el flujo de las importaciones tradicionales de manufacturas. Contadas fueron, por lo mismo, las resistencias con que tropezó la expedición, por el Congreso, de la Ley 62 de 1931, la cual adoptó una tarifa de aduanas de orientación francamente proteccionista y creó un marco de prerrogativas efectivas para el desarrollo fabril.

Este marco no era novedoso; se había ensayado tímidamente en Colombia en el pasado y se fundaba en las experiencias iniciales de países equipados con tecnologías precarias en el conjunto de sus actividades económicas. Estas experiencias indicaban que la protección aduanera perdía eficacia, como medida de fomento, cuando ella abarcaba el circuito completo de la producción de un determinado artículo, o sea, de su materia prima natural, de la primera elaboración en la forma de productos intermedios, y del producto final, ya listo para el consumo. Para

citar un ejemplo ilustrativo y atinente a la industria textil, podemos decir que en dicha industria, las tres etapas mencionadas se descomponían así: la materia prima correspondía a la producción del algodón o la lana; el producto intermedio estaba representado por la elaboración de las hilazas de algodón o de lana; y el producto final correspondía al tejido de la tela o el paño.

Si a un país de escaso desarrollo económico se le aplicaba una tarifa de gravámenes igualmente proteccionistas para las tres etapas, se obligaba a los fabricantes del producto final a absorber los altos costos y las deficiencias productivas de las etapas anteriores, lo cual reducía sus márgenes de ganancia y los exponía a correr el tipo de riesgos que solo asumen los empresarios audaces y de gran iniciativa. Para reducir la incidencia de estos riesgos y ampliar el efecto proteccionista de la tarifa se practicó en muchos países el sistema que adoptó la Ley 62 de 1931, mediante el cual solo se aplicaba el gravamen proteccionista a la etapa final del proceso, al tiempo que las importaciones de materias primas o de productos intermedios se situaban en los numerales de bajo gravamen de la tarifa. Mediante este mecanismo de gravámenes diferenciales, los insumos de las industrias protegidas ingresarían al país con menores cargas impositivas y al nivel reducido de precios que permitían los progresos de la tecnología en los países desarrollados de origen y así podrían los fabricantes nacionales obtener la cuota de beneficio que se derivaba de la notable diferencia entre el precio de esos insumos importados y el de los bienes finales ofrecidos a los consumidores en el mercado protegido. Comprar insumos baratos y vender productos finales caros, era una empresa económica no muy distante del tipo de actividades tradicionales de los comerciantes y esta fue posiblemente, una de las causas del rápido desplazamiento de personal directivo desde las antiguas actividades mercantiles al núcleo fabril favorecido por la tarifa de 1931, la cual impulsaba un tipo de desarrollo industrial cuyo valor agregado en el país era reducido si se lo comparaba con su alto componente de insumos importados. Estrictamente ceñidas a la realidad resultan por eso, las siguientes observaciones de don Luis Ospina Vásquez: "El quicio —escribía— que había que salvar para establecer industrias de tipo moderno en el país era enorme, entre otras razones —pero muy principalmente— por la escasez de **entrepreneurship** en él; mejor, por la desproporción entre los riesgos y la voluntad de asumirlos y secundariamente, por la falta de técnica. Asegurado, por medio de la diferencia entre los derechos de aduana pagados por una "materia prima" (en rea-

lidad un producto semi-elaborado) y el producto elaborado correspondiente, resultado de unas pocas operaciones sencillas aplicadas a la primera, un margen de ganancia suficiente, quedaba sumamente reducida, casi suprimida, la necesidad de **entrepreneurship**, en el sentido de aptitud para asumir riesgos; no había riesgos”.

No se trataba, pues, de la repentina aparición de una gran clase empresarial, sino de la institucionalización por parte del Estado, de un marco de extraordinarias prerrogativas para la industria, marco que iba a garantizarle a la actividad fabril rentabilidades muy superiores a las habituales en el conjunto de la economía nacional. Así se comprende el desplazamiento masivo de capitales hacia el sector protegido, desplazamiento que no tardó en reflejarse en la Bolsa. Basta saber que el mercado de acciones industriales, cuyo valor fue, en 1932, de solo 4.6 millones de pesos, calculado en pesos de 1950, saltó en 1939 a 20.5 millones de la misma moneda, para llegar en 1941, a 76.5 millones de pesos. Mal puede sorprender, por tanto, el auge que tuvo el montaje de nuevas unidades industriales y por qué el sector fabril se convirtió en el principal receptor de capital del país. Las gentes de las provincias, regiones o ciudades intermedias que antiguamente invertían las utilidades de sus negocios en esos mismos negocios o en actividades económicas que mantenían el ritmo de ocupación en ellas, cedieron a la atracción de mayores rentabilidades y de esta manera se inició la transferencia de ahorros y de capitales al mercado de acciones de las empresas fabriles. Estas transferencias fueron seguidas pronto, como era de esperarse, por la emigración paulatina del personal dirigente, de los profesionales y hasta de los simples trabajadores de las regiones o ciudades afectadas por ese proceso de rápida descapitalización. Escapaban del acelerado descenso de oportunidades de empleo y mejoramiento económico, que el modelo de desarrollo adoptado, tendía a concentrar en los núcleos urbanos que servían de centro de gravedad al nuevo sector protegido.

Tales migraciones de personal y de capitales tuvieron dos limitantes en las etapas iniciales de la industrialización, limitantes que el Estado se encargó desprevénidamente de remover, no sin tropezarse con inesperadas resistencias. Nos referimos a la falta de una legislación social capaz de elevar los niveles de consumo de los trabajadores de la industria y a los bajos niveles de tributación del país, que restringían notablemente la posibilidad de que el Gobierno se hiciera cargo de las costosas obras de infraestructura requeridas para completar la articu-

lación del mercado nacional, de cuya demanda creciente dependía la propia expansión del sector protegido. No se comprende fácilmente, por eso, las tenaces resistencias con que tropezó el gobierno del presidente López cuando solicitó al Congreso la expedición de un estatuto laboral idóneo y de una reforma tributaria que emancipara al Estado de su consuetudinaria mendicidad. Todavía resuenan los ecos de la histórica controversia entre el gran mandatario y los grupos dominantes del país y vale la pena registrar aquí algunos de los conceptos proféticos que sobre la misma consignó el presidente López en su mensaje al Congreso de 1937: “Largos años —decía— llevamos los colombianos de pagar costosamente la protección que el Estado da a las nacientes industrias, en forma de tarifas aduaneras, de concesiones o de privilegios. Y cuando ellas prosperan y se hacen fuertes, es llegada la hora, en mi opinión, de exigirles que retribuyan esos sacrificios comunes, no solo en impuestos equitativos, sino aceptando una nueva intervención sobre las condiciones en que explotan el mercado nacional... Hay compañías que han gastado, para defenderse de las justas exigencias del Estado, mucho más dinero en honorarios de apoderados y consejeros legales, que el que debieran pagar o han pagado por impuestos... Si pasa el tiempo sin que los resortes que dio la reforma constitucional del año pasado se utilicen, aprovechando la circunstancia de que los propios constituyentes serían los autores de las leyes que los pusieran en juego, este esfuerzo será víctima de la reacción y los grandes poderes económicos de mañana, hoy todavía controlables y sencillos, serán poderes ante los cuales perderá su eficacia la representación democrática, como ha sucedido en otros países. Veo esa perspectiva con alarma, porque entiendo que comienza una era nueva en la vida de Colombia y que la política va a dejar de ser ese romántico ejercicio de nuestros antepasados, o la expresión pasional de las virtudes o defectos de la raza, para troncarsen en una lucha de intereses, a los cuales hay que poner valla y dique seguros sin pérdida de tiempo”.

El presidente López solo consiguió parcialmente lo que se proponía. Es verdad que se expidió un estatuto social cuyo efecto inesperado para los intereses que tan bizarramente lo combatieron, fue multiplicar el número de consumidores de los productos de las fábricas nacionales. También es verdad que el Congreso aprobó la reforma tributaria en 1936, la cual modificó los fundamentos tradicionales del régimen fiscal colombiano; pero no es menos cierto que parte esencial de los objetivos de la reforma tributaria se perdió en la medida que las presiones de los nuevos factores de poder de la so-

ciudad colombiana determinaron, con el correr del tiempo, las metas del gasto público. El sentido de tales presiones explica por qué el Estado hizo muy poco para procurar un desarrollo armónico y equilibrado de la economía nacional y participó activamente en el proceso de ahondar, con la orientación de sus inversiones, los desequilibrios y la distribución inequitativa del ingreso que estaban cumpliéndose en el país. Cuando vastísimas zonas del territorio comenzaban a ser despojadas de sus ahorros; cuando la banca privada establecía sucursales en ellas para recolectar sus dineros y trasladarlos a actividades ajenas a los intereses de las regiones de las que esos fondos se retiraban; cuando tal descapitalización hacía descender en ellas el nivel de la actividad económica y determinaba los flujos migratorios de su población más calificada —de los médicos, maestros, empresarios, ingenieros, etc.— el Estado asistía impasible a la consumación de ese proceso y sus gastos en educación, higiene, salubridad, construcción y mantenimiento de vías, seguridad social, telecomunicaciones, electrificación, etc., se destinaban con una regularidad casi inverosímil a las ciudades y regiones que coincidían con la localización del sector fabril y con el interés que él tenía de disponer de esos servicios y de beneficiarse con las valiosas y no contabilizadas economías externas que de ellos se derivaban.

Un tratamiento tan desigual para los problemas nacionales constituía, precisamente, el polo opuesto de la política iniciada por el presidente López. Basta echarle una ojeada al plan de obras públicas de su primera administración, para descubrir su empeño de orientar la construcción de las vías nacionales, no con el propósito exclusivo de resolverles los problemas de mercado a las actividades económicas ya desarrolladas y superprotegidas del país, sino de romper las fronteras que las deficiencias técnicas de nuestro pueblo habían trazado artificialmente dentro del territorio patrio. Vale la pena citar aquí las reflexiones consignadas por el presidente López en su mensaje a la legislatura de 1935, las cuales conservan toda su actualidad y revelan el aprecio profundo que él sentía por el país y sus gentes: “El Gobierno —decía— se ha propuesto actuar en el Ministerio de Obras Públicas con un criterio de desarrollo económico y de unidad nacional. Quiere completar una red de comunicaciones en los tres años siguientes, que le den una armónica conformación al mapa nacional, procurando impedir que se acumulen los medios de transporte en el centro, el oriente o el occidente, mientras se pierde para el pueblo la perspectiva de invadir con sus energías tierras nuevas, feraces, pero incomunicadas... Os

pide ahincadamente el Poder Ejecutivo que no desatendáis su propósito de abrir nuevas rutas hacia las fronteras, no por un interés estratégico, sino porque en aquellas zonas hay fuentes de riqueza que se están perdiendo y porque una república no tiene una estructura normal mientras no domine sus términos y se expanda con armonía dentro de ellos. En el Congreso no hay representantes de tales territorios que lleven su vocería ante los poderes públicos; pero el Gobierno quiere constituirse en el abogado más activo y tenaz de la empresa de conquistar la totalidad del suelo patrio para las generaciones venturas... Hemos puesto especial empeño en vincular al Chocó con el interior, y esperamos lograrlo con las carreteras Bolívar-Quibdó y Apía-Istmina, completando esta obra con la carretera Istmina-Quibdó, primer paso hacia la apertura de una vía directa entre el Pacífico y el Atlántico, con la conexión terrestre entre los ríos Atrato y San Juan. El Gobierno ha dado nuevo impulso a la carretera Bogotá-Villavicencio, que estará terminada dentro de muy pocos meses y sigue con entusiasmo los trabajos de exploración del camino carretable que irá desde la capital de la Intendencia del Meta hasta Puerto Carreño, en el extremo oriental de la república, sobre el Orinoco. El traspaso de la cordillera que nos separa de Villavicencio es una emisión de tierras fértiles, aptas para la ganadería, que allí han progresado sin estímulo, capaces para contener la actual población de Colombia y menos insalubres que las hoyas de nuestros grandes ríos centrales, ya dominados por los colombianos sin ningunos recursos de sanidad.

La vía a Puerto Carreño correrá sobre un banco alto, seco, que no se inunda en las épocas lluviosas y que se extiende por el divorcio de aguas del Meta y el Tomo, en la ribera derecha del primero. En la Colonia había activo tránsito por el que se llamó Camino de Dios, tan providencial era su conformación, y el imperio misionero de los jesuitas hubiera derivado por allí hacia el mar de haber subsistido más tiempo. Esta vía será el tronco del crecimiento económico de los Llanos y por ella se podrán recorrer en automóviles, camiones y carretas, 800 kilómetros de pampa, hoy casi desierta, pero que se poblará con presteza. El Gobierno construirá aeropuertos y establecerá correos con los puntos principales sobre el camino, para facilitar la emigración de agricultores y pastores que quisieran asegurarse un porvenir vinculando su esfuerzo a la región baldía. Extenderá, además, su protección a los pobladores con la ayuda de la administración militar... La conformación del país da al ejército otra misión que no ha venido llenando, no por su voluntad, sino porque

el gobierno civil no le ha orientado hacia ella: la dominación y conquista de los territorios que, estando dentro de las fronteras, no han sido reducidos a la jurisdicción de la autoridad normal, por lejanos y despoblados. Si los grandes imperios se fundaron sobre los esfuerzos de los soldados que plantaron su bandera en colonias ultramarinas; si la mayor parte de las guerras se explican por un deseo de expansión y engrandecimiento, una nación que tiene tres cuartas partes de su territorio sin contacto con su cultura, ofrece al ejército un campo de actividad que no ha sido explotado con el consiguiente beneficio colectivo”.

Estas acertadas consideraciones no bastaron para que el país continuara con tenacidad los esfuerzos iniciados. No pocas de las obras comenzadas para penetrar en tierras nuevas se abandonaron y el gasto público se encargó, en las épocas siguientes, de congelar la frontera del espacio ya utilizado, y de otorgar preferencia al desarrollo de las zonas consideradas, por la presión de los intereses creados, como el centro de localización óptima de la población y de la industria nacional.

Pero esto no fue todo. La nueva orientación que emergió de la crisis no solo se despreocupó de la agricultura y abandonó las regiones todavía no integradas a la vida nacional; ella condujo también a que las importaciones de los insumos requeridos por las fábricas nacionales se efectuara a costo del deterioro constante de los ingresos del sector exportador colombiano. A esta situación se llegó por el uso sistemático de las leyes y de los mecanismos del control de cambios para mantener una tasa oficial de cambio fija y sobrevaluada por largos períodos, la cual ofrecía al sector fabril la ventaja adicional de permitirle adquirir los dólares necesarios para pagar sus insumos importados a precios que no correspondían a las realidades del mercado y representaban un verdadero subsidio a cargo de los cultivadores de café.

Para sostener el cambio a esos niveles de privilegio, se magnificaron las ventajas que la estabilidad del mismo tenía para el funcionamiento ordenado de la economía, pero nada se dijo de la redistribución inequitativa del ingreso que resultaba de mantener estancados los ingresos de un sector, como el cafetero, que se veía obligado, simultáneamente, a adquirir sus productos de consumo manufacturados en el mercado interno de precios en alza que prohijaba la excesiva protección otorgada a las industrias nacionales. No sobra anotar aquí que en el año de 1931 la tasa de cambio era de \$ 1.03 por dólar y que en los 19 años siguientes, o sea hasta 1950, ella

solo ascendió, por escalones muy espaciados, hasta \$ 1.95 por dólar. Entre tanto, todos los precios internos del país se habían elevado constantemente y el valor real de los dólares, entregados al sector industrial, alcanzó niveles muy superiores a los de su cotización oficial. Con sobrada razón decía el Ministro de Hacienda en 1951: “Nuestra economía está montada sobre una mentira... En los últimos años el país ha sometido al más laborioso y eficaz de sus gremios productores, a los cafeteros, a un régimen de discriminación evidente, cuando los ha obligado a vender en el mercado de monedas internacionales el dólar por \$ 1.95, mientras todos los demás colombianos a cuyas manos llegaba un dólar podían ofrecerlo a cotizaciones que oscilaban durante mucho tiempo entre 300% y 350%”.

No ignoramos las críticas, muchas veces fundadas, que se han formulado sobre el manejo de fondos de carácter público por una entidad privada, como la Federación Nacional de Cafeteros, y menos aún los reparos hechos a la inversión de recursos suyos en empresas no siempre vinculadas a la defensa y regularización del mercado del café. Pero la validez de estas críticas o reparos no puede encubrir la sistemática discriminación a que fueron sometidas las actividades cafeteras para favorecer la industrialización nacional. En todas las oportunidades en que resultó imposible, por ejemplo, el manejo de tasas de cambio visiblemente sobrevaluadas y fue preciso efectuar una devaluación, se declaró por anticipado que solo presiones inflacionarias podían desatarse si se dejaba en poder de los cafeteros los mayores ingresos que resultarían del nuevo nivel del cambio y se recurrió al empleo de sistemas que trasladaban al Estado esos ingresos adicionales, ingresos que el Gobierno no se demoraba en transferir, por las vías del gasto público y de la adjudicación de las divisas, a los sectores industriales y urbanos. Al parecer se creía que las presiones inflacionarias tenían su origen en una desmesurada prosperidad de los cafeteros y no, como era el caso, en la reducida oferta de bienes de las industrias superprotegidas y en el rezago y descapitalización del sector agrícola productor de alimentos. A los cultivadores de café se les reservaba el consuelo de recordarles que en las épocas de depresión cíclica del mercado mundial, el Gobierno dedicaba considerables recursos y esfuerzos para evitar el descenso de sus remuneraciones, con lo cual se aspiraba a obtener su conformidad con la elevada cuota de sacrificio que se les exigía para acelerar la industrialización y disminuir, según se decía, el alto grado de dependencia externa del país. Así fueron afianzándose en la estructura de la economía colombiana muchas de

las desigualdades en la distribución del ingreso de que hoy nos sorprendemos y sobre cuyas causas se inventan las más pintorescas explicaciones.

Se incurriría en error, sin embargo, si se pensara que esa orientación de la economía nacional solo afectaba al sector cafetero. Todo lo contrario. Ella tendría incidencias aún más graves en los productos agrícolas susceptibles de ser exportados y que carecían de las ventajas comparativas del café. Tan clara certidumbre se tenía sobre los efectos desalentadores de la política de cambios sobrevaluados por largos períodos, que se optó, a veces, por introducir contadas excepciones en algunos renglones exportables distintos del café, otorgándoles un tratamiento cambiario ligeramente mejor; pero la parvedad de la mejora como la adversa influencia del modelo general de desarrollo adoptado, redujeron el efecto de los magros incentivos reconocidos en estos casos.

Este trasfondo de discriminaciones explica por qué el país fue perdiendo el interés y la voluntad de exportar y de qué manera se echaron las bases de lo que hoy se denomina el "desequilibrio estructural" de nuestra balanza de pagos. Se llegó hasta el extremo de prohibir la exportación de ganado, durante un período que se prolongó por cerca de 18 años, con la exclusiva finalidad de abaratar la carne destinada a los centros de localización urbana del sector protegido y de esta manera se crearon las condiciones propicias para el contrabando de ganado con Venezuela. Recostada confianzadamente la nación sobre las ventajas comparativas del café, se fue aproximando a ciegas a la paradoja de un desarrollo industrial que requería un alto componente de importaciones, pero al que se estimulaba con políticas de fomento que traumatizaban todas las actividades capaces de incrementar las disponibilidades de cambio exterior del país. Un desarrollo industrial condenado a detenerse en el momento en que una coyuntura adversa del mercado mundial redujera los progresos provenientes de las exportaciones cafeteras a límites incompatibles con la demanda creciente de divisas del sector fabril. Entonces tendríamos que recurrir al creciente endeudamiento externo, el cual aumentaría el grado de dependencia del exterior que se quiso atenuar con la industrialización por sustitución de importaciones.

Pero este desenlace no se anticipó en las etapas iniciales del proceso industrial. El optimismo que fue su característica a lo largo de los años, contribuyó a que la preocupación dominante fuera el refinamiento continuo de sus mecanismos de impulso, así tales mecanismos distorsionaran, como distorsionaron, la asignación adecuada de los recursos de

capital. El control de cambios, por ejemplo, se convirtió en un andamiaje de protección muy superior a la misma tarifa de aduanas, porque el otorgamiento de licencias o de cupos de importación no sólo operó en el sentido de favorecer a las industrias protegidas con la adjudicación, a precios de subsidio, de la casi totalidad de las divisas disponibles, sino de impedir también que se importaran bienes competitivos de esas industrias o se otorgaran licencias para el establecimiento de empresas competidoras. Mucho antes de que en Colombia se hablara de planeación ya existía la planeación de hecho, montada en un control de cambios que empuñaba la llave maestra de la adjudicación de los recursos de cambio del país, y que así determinaba la naturaleza de las inversiones, de las rentabilidades y de las regiones y actividades de la nación que merecían los favores y la benévola solicitud del Estado. A lo cual conviene agregar el empeño tenaz de mantener las tasas de interés de los préstamos bancarios a niveles fijos y artificialmente bajos. Como a esta ventaja se sumaba el privilegio adicional que les permitía a las empresas fabriles adquirir las divisas a precios también reducidos artificialmente, el montaje de nuevas fábricas o la renovación innecesaria de equipos se convirtió en el mejor título para acaparar el crédito o para obtener cupos de importación y divisas, así las fábricas proyectadas o sus ensanches no corrigieran, sino todo lo contrario, la tendencia notoria del sector fabril a organizar industrias en las que su componente importado era muy alto y su valor agregado en el país muy bajo.

Esta largueza contrastaba con el tratamiento otorgado a la agricultura, a la cual se regateaban las divisas que ella producía y a cuyas necesidades el Estado prestó la contribución paradójica de hacer extensiva la protección aduanera y cambiaría al montaje de unidades industriales destinadas a producir sus más vitales insumos, como los fertilizantes químicos, los insecticidas, fungicidas y los productos veterinarios. La política oficial se había servido y servía del andamiaje cambiario y de la tarifa de aduanas para abaratar los insumos de la industria y en cambio a la agricultura le prestaba el dudoso servicio de encarecerle sus insumos básicos, porque esta desacertada decisión condujo al establecimiento de empresas nacionales que cotizaban sus productos a precios que sobrepasaban y sobrepasan, por márgenes inusitados, las cotizaciones internacionales de esos mismos productos. ¿Por qué sorprenderse, entonces, de que el ingreso nacional esté tan mal distribuido entre las actividades económicas, las clases y las regiones del país?

Nada distinto podía resultar del abaratamiento artificial de un recurso escaso, como el capital, y de su concentración planeada en uno de los sectores de la economía nacional. Como el capital era y es el medio necesario para adquirir una tecnología superior, en el país comenzó a trazarse una nueva frontera interna, que lo dividía entre los sectores y regiones a los que la protección oficial permitió equiparse con tecnologías modernas y los que carecieron de tales ventajas y se quedaron a la orilla de los beneficios de la modernización. A la antigua "frontera agrícola" interna se sumó la "frontera tecnológica" interior y de esta manera se fueron perfilando las "Dos Colombias" de que hablara el doctor Alfonso López Michelsen. La una provista de los últimos modelos del instrumental productivo originado en las naciones desarrolladas en el siglo XX, y la otra equipada con las herramientas y las destrezas arcaicas de los siglos XVIII y XIX.

La acentuada diferencia de productividades entre los prósperos islotes urbanos y las regiones marginadas del país, sólo podía conducir a una gran desigualdad en las remuneraciones respectivas de los dos polos. Al sector moderno, que contaba con los mayores índices de producción por trabajador, le sería posible mejorar la distribución de los ingresos entre los factores y las personas que de él dependían, en contraste con las magras posibilidades de las regiones y actividades rezagadas de Colombia, cuyo atraso tecnológico escasamente les permitiría proporcionar a sus gentes remuneraciones que no sobrepasaban los niveles de subsistencia.

Porque la notoria concentración de beneficios en la cima del sector protegido suele oscurecer un hecho importantísimo el cual explica, en gran parte, los éxitos iniciales de la industrialización colombiana. Nos referimos a los efectos que la expansión rápida del núcleo fabril tuvo en el ensanche de los grupos humanos a él vinculados, lo cual se tradujo en el paulatino ascenso de una nueva clase media, compuesta de técnicos, profesionales, ejecutivos, ingenieros, diseñadores, empleados, expertos contables, consejeros legales, distribuidores, agentes de publicidad, etc. Este personal, sumado a la burocracia oficial en crecimiento, llegó pronto a superar en número a los mismos trabajadores sindicalizados y como lo anotó la Misión Le Bret en 1955: "Las ciudades más desarrolladas industrial y urbanísticamente registran un número de empleados superior al de los mismos obreros. Tales son los casos de Bogotá, Barranquilla y Medellín.

La formación de esta clase media se debió, en proporción importante, a las elevadas remuneraciones

del sector industrial, las cuales permitieron a los grupos sociales en ascenso ampliar sus gastos y habituarse a consumos conspicuos que tenían escasos antecedentes en la modesta tradición de pobreza de la vida nacional. La propiedad urbana y rural fue objeto de un proceso de redistribución, en el cual los dueños de la riqueza reciente, mediante operaciones de compraventa, sustituyeron poco a poco a los propietarios de antigua data. No existen estadísticas suficientes para seguir con detalle el curso de esta transformación, pero se puede, sin graves riesgos, formular la hipótesis de que solo un porcentaje no muy superior al 30% de los propietarios del año de 1890, por ejemplo, conservaban sus propiedades para el año de 1960. Como en la legislación civil del país no existían modalidades jurídicas destinadas a impedir la movilidad de la propiedad, la concentración del ingreso en los grupos que participaban de las altas rentabilidades del modelo de desarrollo adoptado desde 1930, condujo a su progresiva adquisición de los bienes inmuebles del país, no solo por consideraciones de prestigio, de comodidades y renta, sino también por la garantía que ellos ofrecían contra la inflación. Si hoy la propiedad está mal distribuída en Colombia, mal puede decirse que de esa distribución dependan las desigualdades del ingreso, cuando la verdad es precisamente la contraria: que la concentración del ingreso, originada por las propias leyes de moción del modelo de desarrollo adoptado, ha conducido a una concentración paralela de la propiedad. No fue el antiguo establecimiento dominante, ya en decadencia, el que edificó los lujosos barrios residenciales de Medellín, Bogotá, Cali y Barranquilla; fue la nueva clase vinculada a la industria y a sus extensos servicios mercantiles y profesionales la que desplazó el centro de gravedad de esos núcleos urbanos, hasta entonces recatados y casi provinciales, poblando de mansiones las nuevas áreas residenciales de moda, mientras decaían sus cascos históricos, en otro tiempo prestigiosos. Una nueva clase, dueña de una riqueza joven, le impuso paulatinamente al país sus gustos, sus patrones de consumo y la tendencia a los lucros excesivos y fáciles y no tardó en establecerse un marcado contraste entre el ingreso y los gastos suntuarios de esa clase y las asignaciones del sector público, en el cual perduró, por lapso considerable, la austeridad que nuestra organización republicana heredó del Siglo XIX. Así fue perdiendo el Estado sus funcionarios más calificados y le resultó cada vez más difícil atraer a la órbita del servicio público a las nuevas generaciones, a las cuales la industria privada ofrecía alicientes económicos que rebasaban las limitadas disponibilidades de los presu-

puestos oficiales. Este contraste, como era de preverse, no podía perdurar y una tecnocracia prestada se ha encargado de propagar a las oficinas e institutos descentralizados del Estado los mismos patrones de desperdicio y de gasto conspicuo.

Pero los procesos de distribución no se circunscribieron a los estamentos superiores del núcleo industrial. Los estatutos laborales vigentes, su perfeccionamiento y las presiones del movimiento sindical, determinaron mejoras de importancia parecida en el nivel de salarios y en la protección otorgada a los obreros de las industrias nacionales. Enrique Páez del Río, en estudio publicado en abril de 1965, catalogaba así las prestaciones legales y extralegales de que disfrutaban, para ese año, los trabajadores beneficiados por las leyes sociales, la organización sindical y la contratación colectiva:

Prestaciones legales

Auxilio de cesantía.
Domingos y días feriados.
Vacaciones.
Prima de servicios.
Horas extras.
Trabajo nocturno.
Seguro de vida.
Calzado y overoles.
Subsidio de transporte.
Subsidio familiar y Sena.
Pensión de jubilación.
Pensión de invalidez.
Cláusula de reserva (pre-aviso).
Plazo presuntivo.
Gastos de entierro.
Salario mínimo.
Licencias o permisos obligatorios.
Aportes seguro social.
Accidentes de trabajo.
Enfermedades profesionales.
Enfermedades no profesionales.
Incapacidades permanentes, parciales o totales.
Descansos remunerados parto o aborto o lactancia.
Salas-cunas.
Escuelas primarias.
Escuelas de especialización técnica.
Escuelas de alfabetización.
Secciones de higiene y seguridad.

Prestaciones extralegales

Prima de antigüedad.
Prima de defunción.
Prima de asistencia.
Prima de rendimiento.
Prima da calamidad doméstica.
Prima de matrimonio.
Prima de deshaucio.
Prima semestral (adicional).
Prima da vacaciones.
Prima da maternidad.
Indemnización adicional caso enfermedad.
Uniformes (extras).
Gastos de entierro (extra).
Trabajo en días feriados (adicional).
Seguro de vida (adicional).
Subsidio de transporte (adicional).
Permisos sindicales.
Auxilio sindicato.
Auxilio congresos sindicales.
Auxilio cooperativas.
Casino para trabajadores.
Comisariatos.
Escuelas.
Planes de vivienda.
Anteojos.
Carnets de sanidad.
Servicio médico familiares.
Drogas para familiares.
Rayos X, laboratorio, etc. para familiares.
Becas para hijos trabajadores.
Becas para trabajadores.
Utiles escolares.
Reducción de jornada de trabajo.
Adquisición de buses y otros vehículos.
Escalafón.
Préstamos a los trabajadores.
Campos deportivos.
Trofeos y uniformes deportivos.

Este notable catálogo de garantías sociales se prestó y se presta para la formación de impresiones demasiado optimistas sobre la realidad social del país. Tales impresiones se disipan, sin embargo, cuando se constata que las mencionadas prestaciones

solo cubrían a una minoría bien escasa de la fuerza laboral colombiana y que el costo de las mismas se trasladaba sistemáticamente a los precios pagados por los consumidores. El que ese traslado fuera posible se debió a las limitaciones propias de la improvisada industrialización nacional, las cuales se tradujeron en el predominio, en cada rama fabril, de empresas monopolistas u oligopólicas, que disponía de un poder excesivo para fijar los precios en el mercado. El alza de los precios se convirtió, por lo mismo, en el mecanismo usual de absorción de los mayores costos que podían resultar de nuevos impuestos o de las prestaciones y salarios negociados con los sindicatos y ello explica los constantes esfuerzos realizados en las distintas ramas fabriles para evitar el montaje de empresas competidoras o para adquirir las existentes. Así fueron desapareciendo las unidades fabriles de algunos departamentos y la concentración industrial terminó por configurar un mercado nacional dominado por monopolios de hecho u oligopolios. En ese mercado cautivo y sin competencia, las prestaciones sociales, trasladadas automáticamente a los precios, en nada afectaban a las utilidades de las empresas y ni siquiera las obligaron a preocuparse, seriamente, por la relación que debía existir entre el monto de tales prestaciones y la productividad del trabajo industrial.

Pero la situación de una oferta monopolista consolidada no fue suficiente para garantizar altas rentabilidades a un sector fabril que necesitaba solucionar el perentorio problema del encarecimiento constante de sus costos. Nuevas prestaciones negociadas con los sindicatos, nuevos impuestos y mayores retribuciones para el capital exigían una demanda en expansión de la economía nacional y la salida que se encontró para el impase fue la inflación.

A los cafeteros se les había regateado el pago justo de sus divisas alegando el peligro de presiones inflacionarias sobre la economía, pero ahora el gestor de una política deliberada de inflación era el sector protegido y la solicitud no tropezó con iguales resistencias. Las presiones ejercidas en este sentido por la industria fueron manifiestas desde 1947 y no está por demás recordar que un ministro de hacienda, inclinándose ante esas presiones, se declaró públicamente como el bizarro paladín del "ideal de la vida cara". Con acierto comentaba Hernando Agudelo Villa este significativo aspecto de la política industrial: "La política oficial de la industria frente al problema de la inflación —decía— ha sido muy clara: sus voceros han inventado, contrariando no solo la más elemental técnica económica,

sino los hechos diarios, que no hay tal inflación, que éste es un complejo de los que temen el progreso de un país como el nuestro, lleno de posibilidades y necesidades y de los que se asustan con el dinero. Esta novedosa tesis hizo carrera y se adoptó como política de Estado, gracias a la influencia y prestigio de los voceros industriales".

El súbito abandono de la temperancia empleada, desde principios de siglo, en el manejo de los mecanismos de emisión, condujo al aumento acelerado de los medios de pago, con el fin de adecuar su cuantía a los precios industriales, en alza constante por el encarecimiento, también constante, de los renglones de costos. La inflación desatada desde 1947, aumentó sus efectos multiplicadores cuando terminó por proyectarse sobre los costos de la administración pública, determinando los déficits fiscales que se saldarían periódicamente con simples emisiones de billetes. La correa de transmisión que ligaba el proceso previo de una inflación de costos con el multiplicador de las emisiones destinadas a absorber esos costos y a financiar las necesidades deficitarias del fisco, le daría al flujo monetario en ascenso un dinamismo de propagación difícil de controlar y provocaría, a la postre, el resquebrajamiento de la política practicada para mantener tasas de cambio sobrevaluadas por largos períodos. Las emisiones y el alza espectacular de los precios internos, sumadas al estancamiento de las exportaciones tan largamente desalentadas y a los altibajos del mercado internacional, tendrían su desenlace en devaluaciones periódicas, con breves intermedios y a tasas cada vez mayores. Basta saber que la tasa de cambio saltó de \$ 1.95 por dólar, que era su nivel en 1949, a \$ 2.50 por dólar en 1951; a \$ 5.06 en 1957, a \$ 6.41 en 1958; a \$ 9.00 en 1963; a \$ 13.50 en 1965 y a \$ 16.90 en 1968.

Mal podría pensarse que los nuevos niveles cambiarios constituían, por fin, la concesión largamente esperada por el sector agrícola exportador. No había tal concesión. Las nuevas tasas de cambio apenas se aproximaban, en las distintas etapas, al espectacular aumento de los costos de la agricultura y de los precios internos del país. La misma reducción parcial se efectuó en los últimos años, en las excesivas cargas tributarias que pesaban sobre los cafeteros, obedeció apenas, al moroso reconocimiento oficial de que ese desenfadado ascenso del costo de la vida no permitía a los cultivadores de café continuar subsidiando, en tan elevadas proporciones, al sector protegido de la economía nacional.

La situación descrita debía agravarse en la medida en que el sector industrial exportaba su pro-

pia inflación de costos y de precios a las actividades y regiones colombianas no incorporadas al radio de difusión de sus beneficios. El alza ininterrumpida de los precios no podía tener incidencias comparables en los distintos estratos de la sociedad colombiana, puesto que uno era su impacto en los obreros sindicalizados, empleados, ejecutivos o el numeroso personal de los servicios complementarios del sector fabril, y otros bien distintos los efectos de la oferta monopolista y de los precios en alza para las gentes cuyos ingresos dependían de actividades económicas sistemáticamente descapitalizadas o que habitaban en las regiones del país desprovistas de las ventajas proporcionadas por el proceso de modernización. Las relaciones de intercambio que operaban y operan, por ejemplo, entre el núcleo fabril y las zonas campesinas del país, fueron descritas con exactitud en 1965 por el doctor Alfonso López Michelsen, en su extraordinaria conferencia sobre *Las Dos Colombias*: “¿Quién —decía— no ha visitado un domingo en la mañana una plaza de aldea? Bajan de la montaña los campesinos con sus productos, con la esperanza de venderlos a un precio satisfactorio para el presupuesto familiar: las frutas, la yuca, el frijol o el maíz. Uno es el precio a las seis de la mañana, en la mente del campesino, y otro a las dos de la tarde, a la hora del regreso cuando, después del regateo con el cliente, para arrebatárselo al vecino, el producto se vende por el treinta por ciento menos de lo que eran las aspiraciones originales. Es la Colombia de la libre empresa, de la iniciativa privada, del mercado abierto de que se habla tan pomposamente en los libros de economía, pero que en Colombia sólo practican nuestros campesinos, porque en las cuatro esquinas de la misma plaza, están los distribuidores de los productos manufacturados que, si bien es cierto que hablan de la libre empresa y de la competencia, raras veces la practican. Está el distribuidor de la cerveza, de cigarrillos, del cemento, de los textiles, los zapatos o las confecciones, para quien no llegan las dos de la tarde, ni el domingo, ni el lunes, sino que puede vender todo el año al mismo precio sin pujas ni repujas con nadie. Sus precios son el fruto del monopolio, del arreglo entre diferentes fábricas, de prácticas restrictivas que lo abroquelan contra la necesidad de negociar centavo a centavo con sus clientes. En tales precios, que van subiendo periódicamente, los productores incorporan las alzas de los impuestos, el costo de las devaluaciones, las prestaciones que pagan a sus empleados y obreros, los costos de propaganda, etc., al tiempo que el campesino que vende la yuca y la papa tiene que atenerse al más competido de los mercados, en donde el meca-

nismo de los precios, a través de una oferta y una demanda reales, le fija su utilidad o su pérdida. Es una Colombia armada hasta los dientes en la lucha por la vida, enfrentada a la anarquía y desagregación del sector rural, que apenas sabe que dejó de existir la colonia por el irrisorio derecho del voto que se le concede y que en nada cambia, de elección en elección, su condición económica”.

Pero no terminaban ahí las desigualdades entre las dos Colombias. El aprovisionamiento de productos agrícolas destinado no a los mercados de los pueblos aldeanos sino a los prósperos islotes urbanos del sector moderno, presentaba y presenta desigualdades semejantes. El Estado, tan solícito para efectuar las inversiones en infraestructura requeridas por la industria, muy poco ha hecho para crear un eficaz sistema de mercadeo agrario, debidamente financiado, dotado de la capacidad de almacenamiento necesaria, de técnicas de conservación de productos, de seguro de cosechas y de una buena red de comunicaciones que reduzcan, en su conjunto, la cuota excesiva de beneficio de que hoy se adueña un sector agigantado de intermediarios, el cual acapara, a todos los niveles, una parte excesiva del ingreso nacional. Ello explica la magnitud de los márgenes de comercialización que han imperado e imperan en el país y de los cuales son víctimas los productores agrícolas. Como ejemplo ilustrativo citamos los siguientes porcentajes del DANE para 1970: En el plátano, el margen de comercialización era el 66%; en la panela, el 40%; en las frutas, el 100%; en las hortalizas, el 100%; en el frijol, el 40%; en el maíz, el 44%; en la papa, el 30%; en la yuca, el 32%; en las aves, el 45% y en el ganado, el 50%.

Pero el Estado no solamente fue moroso en la atención que debía prestar al sector agrario; sus intervenciones esporádicas en los problemas de ese sector se caracterizaron, frecuentemente, por una orientación contraria a las conveniencias de la agricultura. Tenemos, por ejemplo, el caso del Instituto Nacional de Abastecimientos (INA) creado para resolver los problemas del mercadeo agrario y el cual terminó convertido en una entidad dedicada a gastar sumas cuantiosísimas en la importación de productos agropecuarios. Si con estas importaciones se trataba, como se decía, de regularizar la oferta de alimentos y estabilizar el costo de la vida, ¿por qué el Estado no aplicó una política semejante cuando subían los precios de las drogas, del vestido, las camisas, las telas, el calzado, los jabones, los insumos agrícolas, etc.? ¿Cuándo se ha visto en Colombia el caso de que el Gobierno importe productos manufac-

turados para regular la oferta y los precios de la industria nacional?

Al sector de la economía que tenía la más precaria tecnología se le establecía competencia por medio de importaciones oficiales y en cambio al núcleo fabril, donde estaba concentrado el progreso técnico del país, se le cuidaban celosamente las ventajas de su mercadeo "cautivo". Sobre la Isla de San Andrés y los llamados San Andresitos caían periódicamente las iras proteccionistas de los gobiernos.

A todo lo cual conviene agregar la competencia creada al sector agropecuario por los enormes excedentes agrícolas norteamericanos. La magnitud de las importaciones de esos sobrantes, le da particular pertinencia a la explicable sorpresa mostrada, al respecto, por el eminente economista norteamericano Theodore W. Schultz: "El hecho —escribió en 1965— de que los países de la América Latina no se opusieran enérgicamente por su parte a la importación de productos agrícolas a través de la Ley Pública 480, es un signo de hasta qué punto se habían entregado estos gobiernos a una política interior de alimentos baratos!". De alimentos baratos y de manufacturas nacionales caras, agregaría yo para completar la definición del modelo de desarrollo adoptado. Basta saber, por ejemplo, que en la actualidad el IDEMA, sucesor del antiguo INA, continúa una política de importaciones que favorece a los consumidores urbanos y sólo cubre con el régimen de precios de sustentación, con su capacidad de almacenamiento y demás mecanismos de defensa de la agricultura, un porcentaje bien bajo de los productos agropecuarios destinados a los principales centros urbanos del país. Y todavía se afirma que en Colombia el poder político dizque reside en los propietarios del sector agrario. Muy extraño resultó el hecho, en todo caso, de que ese poder político no se ejerciera por sus supuestos titulares para impedir, en los últimos 40 años, la práctica de las políticas de discriminación sistemática contra la agricultura que hemos descrito.

Cuando se formulan estas observaciones suele responderse que los procesos históricos de desarrollo industrial se efectuaron generalmente a costa de la agricultura y se cita el ejemplo de los países socialistas que extrajeron de manera autoritaria del agro los recursos de capital requeridos para su desarrollo industrial. La afirmación es cierta para algunos países socialistas, pero ella omite toda mención a la circunstancia significativa de que los directores responsables de esos procesos de industrialización acelerada no se despertaron un día sorprendidos por la injusta distribución del ingreso que generaba ese

desarrollo desigual ni montaron tribuna para culpar a la agricultura sacrificada de esa mala distribución del ingreso. También se omite el hecho de que los recursos extraídos del campo en los países socialistas no se emplearon para montar industrias exóticas de bienes suntuarios, sino para desarrollar las industrias básicas, que permitirían a esos países emanciparse de una excesiva dependencia externa. Lo cual no los libró, desde luego, de los graves y hasta ahora insolubles problemas agrícolas que han plagado su desarrollo. El que ello ocurriera así se debió a que no impunemente se pueden extraer hombres y excedentes de capital del sector agrícola, sin incrementar con anterioridad la productividad de la población que permanece en el agro, y sobre la cual continúa pesando la carga de producir los alimentos y materias primas requeridos por los sectores urbanos e industriales en expansión.

Se alega también, y no con poca frecuencia, que en Colombia el Estado, a fin de evitar abusos, estableció el control de precios y el sistema de libertad vigilada para los productos de algunas industrias fabriles. Es verdad. Pero este control parcial, tan distante de una auténtica política de precios e ingresos, no podía dar resultados satisfactorios en un país azotado por una permanente inflación de costos. El desgano e impreparación del Estado para ejercerlo; la proliferación de marcas nuevas y las convenciones laborales, aceptadas como justificación para autorizar alzas frecuentes, han reducido el control a la condición de un artilugio que causa graves distorsiones en la asignación de los recursos pero poco o nada consigue en el camino de estabilizar los precios. La impreparación del Estado, por ejemplo, presenta características dramáticas en el campo de la vigilancia efectiva de las calidades y las cantidades, las dos troneras por las cuales se evaden en la práctica, los efectos del control. Solo muy recientemente se organizó una modestísima oficina de normas técnicas y vigilancia de calidades, cuando a nadie escapa que el deterioro de las calidades, por la disminución de insumos necesarios, mantiene el margen de ganancias a pesar del control; y que las mermas de la cantidad del producto vendido al precio controlado, significan un aumento real de ese precio. Causa verdadera sorpresa el verificar cuán magros son los recursos y elementos de que ha sido dotada la modesta entidad oficial encargada de proteger a los consumidores colombianos.

Esta negligencia se extiende hasta la "canasta de bienes" utilizada para estimar el costo de la vida, en cuya composición perdura la premisa anacrónica de que poco pesa, en la satisfacción de las nece-

sidades de los colombianos, la compleja gama de bienes y de insumos generados por el sector fabril. Semejante anacronismo es la causa de la constante contradicción que se advierte entre los índices oficiales del costo de la vida y la opinión bien distinta que sobre ese costo se forma, diariamente, la población colombiana. Una reforma de la traspochada "canasta de bienes", a fin de adecuarla a las realidades contemporáneas, le depararía al país no pocas sorpresas y proyectaría mucha luz sobre los altísimos costos sociales del modelo de desarrollo adoptado.

Los resultados visibles de este modelo se pueden apreciar en algunas cifras estadísticas del Banco de la República, el Departamento de Planeación y los Planes y Programas de Desarrollo, estadísticas que reflejan las enormes desigualdades económicas, sociales y regionales, que resultaron de la concentración del capital y de los beneficios del progreso técnico en las áreas de influencia de los centros urbanos donde se localizó el sector protegido. Veamos algunas de esas cifras:

1—DISTRIBUCION DEPARTAMENTAL DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO

(Valor agregado a la producción de bienes y servicios)
Banco de la República - 1964

Antioquia	20,6%
Cundinamarca	32,0%
Valle	14,1%
	66,7%

Los 19 departamentos y las comisarías e intendencias restantes, 33,3%.

2—GENERACION DE ENERGIA ELECTRICA - 1967

Antioquia	30,4%
Cundinamarca	26,1%
Valle	14,9%

Los 19 departamentos y las comisarías e intendencias restantes: 28,6%.

3—DEPOSITOS BANCARIOS - 1967

Los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Atlántico y Valle disponen del 73,8%.

Los 18 departamentos y las comisarías e intendencias restantes: 26,2%.

4—PRESTAMOS Y DESCUENTOS DE LA BANCA COMERCIAL - 1964

Antioquia, Cundinamarca y Valle disponen del 62%.

Los 19 departamentos y las comisarías e intendencias restantes: 38%.

5—DEPOSITOS DE AHORRO - 1964

Las tres ciudades de Medellín, Bogotá y Cali tienen en depósitos el 41,3%.

El resto del país 58,7%.

6—PRESTAMOS Y DESCUENTOS CONCEDIDOS POR EL BANCO DE LA REPUBLICA - 1967

Antioquia, Cundinamarca y Valle	84%
El resto del país.....	16%

7—ADJUDICACION DE LAS DIVISAS EN DOLARES Y ORO - 1963

Antioquia, Cundinamarca y Valle	89%
El resto del país	11%

8—SOCIEDADES ANONIMAS POR DEPARTAMENTOS - 1963

Cundinamarca, Antioquia y Valle..	81,39%
El resto del país	18,61%

9—VALOR DE LOS SALARIOS CAUSADOS EN EL PAIS (SENA) - 1964

Antioquia, Cundinamarca y Valle	70%
El resto del país	30%

10—EMPLEO INDUSTRIAL - 1970

Cundinamarca, Antioquia, Valle y Atlántico	95%
El resto del país	5%

(Planes y Programas de Desarrollo - 1969-72).

11—DISPONIBILIDAD DE MEDICOS - 1970

Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla	72%
El resto del país	28%

(Planes y Programas de Desarrollo - 1969-72)

12—GASTOS TOTALES EN EDUCACION DE LA NACION A TODOS LOS NIVELES EN EL SECTOR URBANO Y SECTOR RURAL - 1971

Gasto total	\$ 2.450.000.000
Gasto en sector urbano	2.200.000.000
Gasto en sector rural	250.000.000

(Informe del Ministro de Educación al Senado).

13—SALARIO-HORA EN EL SECTOR URBANO Y EN EL SECTOR RURAL

En 1955 el salario rural era el 63,2% del salario urbano.

En 1965 el salario rural era el 41,6% del salario urbano.

(Seminario de Directivos de INCORA - 1970).

14—TASA DE AUMENTO DEL SALARIO FABRIL Y DEL INGRESO ARTESANAL ENTRE 1953 Y 1964 - (En pesos de 1953).

Tasa de aumento del salario fabril.....	160,4%
Tasa de aumento del ingreso artesanal	24,3%

(Índice elaborado por el doctor Miguel Urrutia y doña Clara Elsa de Sandoval - 1971).

15—INVERSIONES Y VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL ENTRE 1939 Y 1970, EN EL SECTOR URBANO Y EN EL SECTOR RURAL

	Viviendas	Inversiones
Urbano	164.000	\$ 3.156.800.000
Rural	14.000	63.000.000

Con respecto al conjunto de las estadísticas que hemos transcrito, conviene hacer la distinción de que al mencionar algunos departamentos, como a Cundinamarca, Antioquia, Valle y Atlántico, no se está indicando que la situación de prosperidad comparativa que reflejan las cifras citadas abarque a

la totalidad del territorio de cada uno de esos departamentos. En realidad la concentración de beneficios solo opera en las ciudades capitales, donde está localizado el sector fabril protegido. En cambio sus áreas rurales padecen las mismas condiciones de abandono y descapitalización características del resto del país. Solo en el caso del Valle los desequilibrios son menos pronunciados. Y conviene no olvidar que en el mismo sector agrario la introducción de islotes de agricultura comercial y tecnificada ha creado enormes diferencias de ingresos frente a las actividades agrícolas tradicionales o minifundistas, produciéndose en el interior de ese sector un contraste de remuneraciones y rentabilidades tan agudo como el que se registra entre los centros urbanos modernos y el resto del país.

Las enormes desigualdades en la distribución del ingreso que preocupan al país en la actualidad no pueden, por tanto, atribuirse de manera exclusiva a las limitaciones generales del atraso y el subdesarrollo. La nación ha crecido económicamente, es verdad, pero lo ha hecho a costa de profundizar, en grado alarmante, las desigualdades de remuneraciones y oportunidades de su población. En tres o cuatro centros industriales y en algunas zonas favorecidas por la modernización de la agricultura se disfruta, relativamente, de una vida social móvil y en ellos son posibles los pliegos de peticiones y el logro de algunas conquistas en el campo social; se acumulan el crédito, los servicios, la adjudicación de las divisas, las soluciones de vivienda y sus gentes encuentran oportunidades, así sean limitadas, para educarse, recibir atención médica y gozar de algunas recreaciones.

De otro lado está la Colombia campesina y las regiones rezagadas de las que se ha extraído la acumulación de capital en este proceso de desarrollo desigual. A ellas no llegan las leyes sociales ni los beneficios de la prosperidad; sus fuerzas de trabajo carecen de organizaciones sindicales que les permitan funcionar como grupos de presión; sus gentes venden barato sus productos agrícolas y compran caro las mercancías industriales; exportan a cambios artificiales y compran en el interior a precios de monopolio o de oligopolio. Así terminan por descubrir que no existe otra solución para su desesperanza y su pobreza que la de buscar en las ciudades lo que no encuentran en los campos en materia de ingresos, educación y salubridad.

A las urbes se trasladan los desequilibrios y los problemas que se han creado o no se han resuelto en el agro. Masas ruralizadas se localizan precariamente y con muy reducidas oportunidades de em-

pleo remunerativo, en los tugurios de las ciudades, triste y gris refugio de las gentes marginadas que engendra un sistema desorganizado de desarrollo, que ha venido deteriorando las condiciones económicas y culturales de la vida rural, sin crear en las metrópolis urbanas un sector industrial suficientemente dinámico como para absorber las masas campesinas expulsadas del agro colombiano por el constante encogimiento de sus ingresos.

Los técnicos vinculados al sector urbano suelen explicar las emigraciones masivas de los campesinos a las ciudades como la consecuencia de lo que ellos denominan los "factores de atracción". Hablan de los transistores, del ambiente amable y menos solitario de la vida citadina y de ahí deducen la fatalidad del proceso de urbanización. Pero esos mismos técnicos nada dicen sobre lo que podríamos llamar los "factores de expulsión", o sea el conjunto de circunstancias que han deteriorado tan severamente las condiciones de vida en las aldeas rurales y los campos de Colombia. Cuando los servicios esenciales del Estado se han concentrado, en tan alto grado, en las áreas del sector moderno; cuando el nivel de remuneraciones presenta desigualdades tan dramáticas entre los prósperos islotes urbanos y la abandonada Colombia campesina, mal se puede decir que los masivos desplazamientos demográficos obedecen simplemente a la "atracción" de las ciudades, cuando es notoria la circunstancia de que los campesinos son prácticamente "expulsados" de las regiones rurales, porque allí se han cerrado todos los horizontes de la esperanza y faltan los elementos más esenciales para la vida humana. Con razón observaba el economista chileno Cristóbal Lara que las emigraciones campesinas en Latinoamérica no son un fenómeno normal: "Lo que preocupa y constituye un punto en el cual debe insistirse —escribía en 1970— es que esa tendencia que podría, como se ha dicho, calificarse de biológica, se ha convertido en la América Latina en un rasgo patológico".

Esta movilidad patológica tiene su causa profunda en la división del país en dos polos que tienden a distanciarse por su enorme diferencia de ingresos y de tecnologías y a adquirir, respectivamente, las condiciones de metrópoli y de colonia interior. Entre ellos no existe, como suele decirse, un dualismo sociológico, sino una relación de explotación y de colonización interna, de manera que el sector moderno se expande y desarrolla a costa del empobrecimiento creciente de las áreas y poblaciones marginadas. Sorprende, por eso, el palpable contraste que se advierte entre la posición que asumen nuestros con-

ductores cuando se levantan en las conferencias internacionales a protestar por la política de las grandes potencias en materia de términos de intercambio adversos entre nuestras exportaciones agrícolas y los bienes industriales que nos envían, o por la renuencia de esas potencias a transferir a las zonas subdesarrolladas del mundo una parte, siquiera, de sus excedentes de capital y la postura de esos mismos conductores cuando regresan al país y se encuentran con la reproducción de las mismas desigualdades en el interior de la patria. ¿Por qué no manifiestan parecida extrañeza ante los términos de intercambio adversos que existen entre la agricultura colombiana y la industria colombiana?; ¿por qué no solicitan, con la misma bizarría, una distribución más equitativa de las disponibilidades de capital entre los centros de localización del sector moderno y las regiones y actividades colombianas marginadas del progreso técnico?

Tal vez ha llegado la hora de que la nación le abra camino a indispensables rectificaciones de su política económica. El proceso de industrialización padece los efectos de los mismos mecanismos que se utilizaron para fomentarlo y esos efectos han reducido considerablemente los atractivos y rentabilidades que tuvo en tiempos anteriores. La inflación, juzgada como la panacea para expandir el consumo, se tradujo en alzas constantes y verticales de los precios y de los costos internos, las cuales terminaron por reflejarse, de manera adversa, sobre las acciones de rendimiento fijo de las empresas industriales, afectando su capacidad para captar ahorros y recursos de capital. Y este limitante resultó tanto más perjudicial para el sector fabril cuanto que él coincidió con los efectos que el encarecimiento del costo de la vida tuvo sobre los mecanismos cambiarios que permitieron a la industria, en el pasado, adquirir a precios de subsidio las divisas necesarias para pagar sus insumos importados. Las nuevas tasas de cambio han elevado considerablemente los costos de la producción fabril y el traslado de esos mismos costos a los precios se ha tropezado ya con las rigideces que presenta la demanda de los consumidores. El proceso de sustitución de importaciones ha perdido así su dinamismo inicial y el curso lógico de ese proceso, que implicaría el paso a la sustitución de bienes intermedios complejos y sobretodo de bienes de capital, se ve interferido por la notoria estrechez del mercado. Mal pueden programarse nuevas industrias sustitutivas de equipos de capital o de bienes intermedios cuando los ingresos de nuestro comercio exterior son tan insuficientes y cuando las empresas que deben utilizarlos, o sea las industrias de bienes de consumo

terminados, se hallan afectadas por las limitaciones de un mercado estancado.

Este agotamiento parcial de las posibilidades del modelo de desarrollo adoptado se han traducido en un resignado acomodamiento del país a soluciones de puro mantenimiento. Así lo indica, por ejemplo, la tendencia reciente de las industrias protegidas a dar preferencia a los artículos sofisticados, susceptibles de más rápida obsolescencia y que pueden, mediante la publicidad y las ventas a plazos, colocarse a precios altos en el circuito limitado de los consumidores que participan de las elevadas remuneraciones del sector fabril protegido. Justamente observaba el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia, que "la estrechez del mercado interno constituye una barrera que se trata de superar mediante la incorporación de artículos más sofisticados, de mayor valor de producción y con una más alta participación de utilidades... Como ejemplo pueden mencionarse la sustitución de confecciones de algodón por confecciones de fibras sintéticas y la proliferación de aparatos electrodomésticos cada día más sofisticados sin un sustancial aumento de la producción de ellos. Menos estufas corrientes con más estufas con radio, asador automático, etc."

A la misma clase de medidas pertenece la política de endeudamiento externo. La ayuda exterior le ha extendido periódicamente al país, en la última década, el plazo en que debe hacer el corte de cuentas y el balance de los resultados de la política económica practicada durante 40 años. Pero a nadie se le ocultan ya los "cuellos de botella" y los desequilibrios estructurales que creó o acentuó el modelo de desarrollo seguido. Sorprende, por eso, la morosidad con que la inteligencia nacional se ha aproximado al análisis de las graves incógnitas planteadas por el desequilibrio básico de la economía colombiana que se deriva del marginamiento y la depresión del sector rural. Esta morosidad resulta tanto más perjudicial cuanto que es en el sector rural donde puede emerger, en caso de modificarse las actuales condiciones de abandono, la gran masa de los nuevos consumidores requeridos por la industria y generarse los excedentes agrícolas y ganaderos que necesita desesperadamente la economía colombiana para incrementar sus palúdicas disponibilidades de cambio exterior.

Con razón decía el doctor Carlos Lleras Restrepo que el problema agrario colombiano necesita una **decisión política**. La exige, efectivamente, porque el desarrollo muy desigual de nuestra economía ha colocado al país en la condición de esos pacientes

que han permanecido recostados del mismo lado por tiempo excesivo y terminan clamando por una mano caritativa que les ayude a cambiar de costado. Llegó el momento de prestarle al sector agrícola la atención prioritaria que se le otorgó, por muchos años, a otras actividades de la economía colombiana y se le cree un marco de fomento, de rentabilidades y de transferencias de capital, siquiera parecido al que se estableció para el modelo de desarrollo que inspiró la política nacional en las últimas décadas. Porque la Colombia campesina y marginada necesita mejorar las condiciones de vida de los habitantes del agro, lo cual corresponde a la reforma agraria en curso, y completar la infraestructura y el equipamiento tecnológico de la agricultura colombiana, objetivos que requieren grandes aportes de capital. Así parecen haberlo entendido los sectores de la propia industria, como lo indica la reciente declaración del presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), en la cual destacó la necesidad de "llevar la sociedad anónima al campo". No se refería, como es natural, al simple andamiaje jurídico de esa sociedad, sino a la transferencia de capitales de inversión al agro, transferencia que está en mora de efectuar la empresa privada colombiana.

Estas transferencias se dirigirán, posiblemente, a los cultivos comerciales de alto rendimiento y el Estado deberá introducir las nuevas técnicas de la revolución verde entre los campesinos y pequeños propietarios; cambiar las pautas defectuosas de la tenencia de la tierra; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y ampliar, con una colonización ambiciosa, la estancada y artificial frontera agrícola.

Como las disponibilidades de capital del país son limitadas, se deberán establecer claras prioridades en las inversiones del Estado y del sector privado. El proyecto de ley, materia de esta ponencia, da un paso muy significativo, en la dirección adecuada, pero él perdería su eficacia y sufriría la suerte de tantas disposiciones legislativas que se quedan escritas, si después de convertirse en ley —con las modificaciones que me permitiré proponer y las que propongan mis colegas y los miembros de la Cámara de Representantes— ella no cuenta con el respaldo del conjunto de las dependencias del Poder Ejecutivo. Nada verdaderamente eficaz se logrará si después de aprobado el proyecto, en las oficinas de Planeación, en la Junta Monetaria, en los despachos ministeriales y en la oficina presidencial, se imponen las mismas presiones que durante varias décadas determinaron la concentración de los recursos

de inversión del país en el sector protegido. De poco serviría, igualmente, la aprobación de este proyecto si la reforma urbana en estudio, en lugar de transferir recursos a las pequeñas ciudades y centros urbanos intermedios de la Colombia marginada, solo sirve para acelerar, como lo tememos, la mayor concentración del gasto público en las tres o cuatro ciudades del próspero islote de modernidad que hoy flota sobre el mar de fondo del atraso y la pobreza del resto del país.

Dejando constancia de estas reservas, paso señores senadores, a comentar el articulado del proyecto y las modificaciones que me he permitido introducirle para garantizar, hasta donde ello es posible, el logro de sus saludables finalidades.

El proyecto materia de esta ponencia continúa y ensancha los alcances del actual Fondo Financiero Agrario y organiza un mecanismo de captación de ahorros y de recursos de capital en el conjunto de la economía, para transferirlos a las actividades agropecuarias. Con este fin se autoriza al Gobierno para emitir dos clases de bonos: de la Clase "A", que deben suscribir los bancos comerciales, invirtiendo en ellos no menos del 15%, ni más del 25% de sus depósitos a la vista y a término; y de la Clase "B", exentos de impuestos y destinados al mercado de valores. Los bonos de la Clase "A" sustituyen a la cartera de créditos de fomento otorgados por los bancos comerciales en cumplimiento de la Ley 26 de 1959 y de la obligación de suscribirlos se exceptúan, en el proyecto, a la Caja de Crédito Agrario y al Banco Ganadero.

Como los recursos de que dispondrá el Fondo no serán suficientes para atender a las conocidas y cuantiosas necesidades de financiamiento del sector agropecuario, el ponente ha adicionado el proyecto con una disposición que ordena a la Junta Monetaria fijarle a dicho Fondo un cupo de redescuento que podrá ascender hasta el 7% del valor de los depósitos a la vista y a término del sistema bancario.

El Fondo, así constituido, tendrá la función de redescantar los préstamos o contratos a corto, mediano y largo plazo que efectúen la Caja de Crédito Agrario, el Banco Ganadero, los fondos ganaderos, cooperativas de producción agrícola y las entidades que tengan como objeto principal el fomento agropecuario. El ponente agregó el Banco Cafetero y propone, en el pliego de modificaciones, que puedan gozar del beneficio de este redescuento los bancos comerciales que cumplan con determinados requisitos. Tales requisitos establecen que el redesc-

cuento de cada operación de esos bancos será hasta el 65% del valor de la misma y que el cupo de descuento de cada banco comercial no podrá exceder del 10% de sus depósitos a la vista y a término. Igualmente se les exige el cumplimiento de determinadas condiciones en los préstamos de fomento, a fin de evitar la desviación de los créditos a otro tipo de actividades, como ha ocurrido durante la vigencia de la Ley 26 de 1959, que el proyecto deroga en sus partes fundamentales.

El proyecto atribuye al Gobierno la facultad de fijar, previo concepto favorable de la Junta Monetaria, el monto, interés, plazo y amortización de las dos clases de bonos cuya emisión se dispone. El ponente entiende que esa autorización es pertinente, pero considera saludable precisar en la ley que las condiciones de interés, plazo y amortización de los bonos de la Clase "B", destinados al mercado de valores, deben ser iguales, por lo menos, a las condiciones de los demás papeles emitidos por el Gobierno Nacional, y que los bonos de la Clase "A" de suscripción obligatoria, deberán tener condiciones de interés, plazo y amortización inferiores a las señaladas para los bonos de la Clase "B", lo cual permitirá abaratar la financiación de los usuarios del Fondo. Así se propone en el pliego de modificaciones.

Para determinar las inversiones que pueden ser objeto de financiamiento por parte de este Fondo, el proyecto dispone que el Ministerio de Agricultura, previo el visto bueno del Comité Ejecutivo del Consejo Superior de Agricultura, elaborará periódicamente los programas financiables, determinará la distribución de los recursos entre la producción agrícola y la pecuaria, señalará las normas atinentes a la asistencia técnica y a la vigilancia de la inversión de los créditos y la atención prioritaria que deben otorgarse a ciertos productos agrícolas y forestales, como carne, leche, papa, maíz, arroz, trigo, yuca, plátano, cacao, palma africana, coco, olivos, caucho y especies maderables.

Dada la trascendencia de las funciones que debe desempeñar el Ministerio de Agricultura con respecto al Fondo, el ponente juzga indispensable y concorde con la condición de economía mixta que tiene el país, reconocerle al sector privado la representación de que hoy carece en el Comité Ejecutivo del Consejo Superior de Agricultura, cuyo concepto favorable se requiere, de acuerdo con el proyecto, para la elaboración de los programas financiables por el Fondo. En consecuencia se suprime la intervención del Comité Ejecutivo mencionado y se propone la creación del "Consejo Asesor del Fondo Finan-

ciero Agropecuario' que deberá dar el concepto favorable que se exige para la prospectación de los programas financiables por el Fondo. En la modificación propuesta se preserva la mayoría de la representación del sector oficial, pero se le reconoce una representación adecuada al sector privado agropecuario. El ponente considera necesario, también, fijarle un límite al valor de la asistencia técnica y de la vigilancia de la inversión de los créditos, a fin de evitar los abusos que ya se están presentando en ese campo.

El ponente juzga que debe suprimirse la autorización que el proyecto le otorga al Gobierno Nacional de transformar el Fondo Financiero Agropecuario en una empresa industrial y comercial del Estado. La experiencia que le ha dejado al país la proliferación excesiva de institutos descentralizados y empresas del Estado no es satisfactoria y se sugiere, por eso, que la administración del Fondo se mantenga en el Banco de la República y que si las circunstancias lo aconsejaran en el futuro, eventualidad contemplada en el proyecto, el manejo total o parcial de los programas de naturaleza agrícola se contrate con la Caja de Crédito Agrario y el manejo de los programas pecuarios lo sea con el Banco Ganadero.

El proyecto dispone, además, la creación del denominado Fondo de Rehabilitación Agropecuaria, cuyos ingresos provendrán del cobro de hasta de dos puntos adicionales en los préstamos de fomento que señale la Junta Monetaria. Su administración corresponderá al Banco de la República y los recursos serán empleados para otorgar prórrogas a los créditos agropecuarios vencidos cuando se presenten pérdidas o disminuciones de las cosechas, que afecten de manera general a una región. El ponente encuentra benéfica esta iniciativa, pero ha reducido a un punto el interés adicional cobrable en los préstamos. Los recargos que ya existen en el crédito agropecuario y los que resultarán de los mismos mecanismos del proyecto recomiendan la prudencia de este tipo de cargas adicionales, porque de lo contrario se encarecerán notablemente los recursos de fomento requeridos por el sector agropecuario. El ponente entiende, además, que la iniciativa del Fondo de Rehabilitación no puede ser un sustituto indefinido de la organización, por el Estado, de un verdadero seguro de cosechas. Cuando el ejecutivo defiende con bizarría la necesidad de establecer la renta presuntiva para un sector, como el agropecuario, cuya producción tiene condiciones tan aleatorias, mal puede negarse a destinar fondos públicos adicionales para garantizar unos riesgos a los que atribuye tan pocas dimensiones cuando propone la renta presuntiva.

Debe destacarse, igualmente, la conveniencia de las disposiciones del proyecto que se refieren a la prenda agraria, a los sistemas de capitalización, con el concurso de los usuarios, del Banco Ganadero y de la Corporación Financiera de Fomento Agropecuario y Exportaciones (COFIAGRO), como las atinentes a los Fondos Ganaderos. Son dignas de todo encomio las que se orientan, en el conjunto del proyecto, a fomentar la cría de ganado, entendiéndose por ganado de cría las hembras vacunas de cualquier edad, los terneros machos menores de un año y los reproductores. El país necesita con urgencia aumentar su rebaño ganadero, cuyo ensanche normal está amenazado y todo lo que se haga en este sentido corresponde a las más claras conveniencias nacionales.

En el pliego de modificaciones se introduce un artículo nuevo que obliga a las agencias y sucursales de los bancos comerciales establecidas en las zonas rurales y en las ciudades de menos de 100.000 habitantes, a invertir entre el 35% y el 50% de sus depósitos netos en la zona o ciudad respectiva. La banca comercial debe entender que no puede seguir prestando su concurso a la descapitalización de las regiones y actividades marginadas de Colombia y que el país espera de ella la prospectación de una política imaginativa de inversiones en esas actividades y en tales zonas rurales. Solo esta política le dará títulos para fundamentar sus frecuentes críticas contra el creciente poder económico e influencia de la banca de fomento oficial.

Entre las disposiciones del proyecto figuran las que consagran deducciones a la renta bruta otorgadas a las personas naturales y jurídicas que establezcan determinados cultivos de tardío rendimiento. El ponente extendió tales deducciones a los árboles maderables, porque la nación está en mora de abocar resueltamente el problema dramático de la deforestación del territorio nacional. Los estudios provisionales que se han efectuado a propósito de los recientes inviernos y de las inundaciones desusadas que ellos provocaron, indican que no se dispone de mucho tiempo para afrontar un problema que ya está afectando de manera gravísima las condiciones ecológicas del país, su régimen de lluvias y la regularidad de las cuencas hidrográficas y los cauces de los ríos.

El ponente ha considerado necesario adicionar el proyecto con un artículo nuevo que otorga exenciones tributarias para el estímulo y fomento de las actividades agropecuarias y para la apertura de tierras nuevas. Es bien sabido que el proceso de industrialización del país se fomentó con numerosas

exenciones de impuestos, las cuales se sumaron a las medidas de protección aduanera y cambiaria que favorecían al sector fabril. No resultan, por tanto, inusitadas ni faltas de antecedentes las exenciones tributarias previstas en el pliego de modificaciones y sería inexplicable que se alegaran, para el caso de la agricultura colombiana, consideraciones de tipo fiscalista que no pesaron cuando se trató de fomentar la industrialización nacional. El ponente propone, en consecuencia, las siguientes exenciones tributarias:

a) Exención del impuesto de patrimonio por cinco años y una deducción a la renta bruta en los casos de adecuación de tierras que requieran inversiones mayores de \$ 2.000.00 por hectárea, en pesos de 1971. Se entiende por adecuación los desmontes, la desecación, el avenamiento y defensa contra las inundaciones de tierras anegadizas y el regadío. Igualmente, la corrección de suelos, cuando la carencia de minerales sea el limitante para su aprovechamiento económico.

b) Exención del impuesto de patrimonio por cinco años para los cultivos nuevos de tardío rendimiento, como el caucho, cacao, olivo, palma africana, coco, noli y especies maderables. Por la naturaleza de tales cultivos se concede también el beneficio de que las personas naturales o jurídicas que se dediquen a su explotación estén exentas del impuesto de exceso de utilidades cuando entren en producción y que solo paguen el impuesto de renta sobre un porcentaje de la renta líquida gravable que se gradúa desde el 50% hasta el 80% de dicha renta en intervalos de dos en dos años. Del noveno año en adelante pagarán sobre la totalidad de la renta gravable.

c) Exención del impuesto de renta y patrimonio para las nuevas explotaciones en las zonas de colonización de la Orinoquia, la Amazonia y las tierras todavía no ocupadas dentro de la actual frontera agrícola. Estas últimas las determinará el Ministerio de Agricultura, con la colaboración del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Con respecto a la colonización y al ensanche de la estancada frontera agrícola del país, el ponente registra su inquietud ante la oposición que ha pretendido establecerse entre el concepto de reforma agraria y el de colonización. Las dos no se oponen sino que se complementan. La reforma agraria debe efectuarse, como lo ordenan las muy completas leyes vigentes, sin que ello implique que el país pueda continuar dándose el lujo de mantener abandonada la más considerable porción del territorio pa-

trio. El inevitable equipamiento tecnológico de nuestra economía, tanto de la urbana como de la rural, va a crear un sobrante constante de mano de obra, al que será preciso buscar ocupación remunerativa. Ni la industria urbana ni la agricultura modernizada podrán absorber, en sus actuales asentamientos, esa mano de obra sobrante y la solución de paralizar la difusión del progreso técnico solo puede aceptarse como una medida provisional, porque de lo contrario nos condenaríamos al subdesarrollo permanente. Peor aún sería paralizar el equipamiento tecnológico de la agricultura para convertirla en un depósito estancado de campesinos subempleados, a fin de evitarles amenazas a las ciudades monopolizadoras de la modernidad.

No sobra recordar que la excesiva urbanización, la congestión habitacional y las migraciones masivas a las urbes, no son unos fenómenos excepcionales de las economías latinoamericanas, puesto que problemas de naturaleza semejante se presentaron en el principio de la revolución industrial en los países de Occidente. Esos excedentes migratorios formaron el llamado "ejército de reserva" del naciente proletariado industrial europeo y crearon, a principios de la pasada centuria, los mismos traumatismos que ahora se padecen en los tugurios de las ciudades latinoamericanas. Las tensiones y desajustes sociales se atemperaron en la medida en que las nuevas industrias absorbieron mayor número de trabajadores y sobre todo, cuando las naciones industriales exportaron sus masas de población no empleada a los espacios vacíos de sus dominios o a las tierras utilizables de otros continentes. Así se poblaron los Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Sur Africa, la Argentina y el sur del Brasil.

Colombia no tiene dominios coloniales para colocar su población no ocupada, pero dispone de más de la mitad del territorio nacional, que permanece vacío y en que no se siente, siquiera, la presencia del Estado. Se perpetúan entre nosotros los mismos patrones de localización geográfica de la población que distinguieron el poblamiento durante la colonia española, cuando no se disponía de drogas eficientes contra las enfermedades del trópico, ni de técnicas revolucionarias para la construcción de vías y de puentes; cuando no habían ocurrido los progresos espectaculares que se han efectuado en la agronomía, las técnicas de mejoramiento de los suelos y cuando el Estado era un mecanismo endeble en comparación con el aparato gubernamental de que hoy dispone el país, aparato que está recibiendo una altísima porción del ingreso nacional, que invierte de

manera rutinaria en tareas de puro mantenimiento, las cuales no expanden los horizontes de la actividad nacional, no le dan salida al pleno empleo de los recursos y no logran comprometer el entusiasmo, la imaginación y las energías potenciales del pueblo colombiano.

De este empequeñecimiento de las aspiraciones y los propósitos nacionales necesita libertarse Colombia si desea progresar. La ocupación efectiva de los territorios deshabitados y zonas fronterizas puede hacerse hoy en condiciones y con recursos de que no dispusieron y hubieran envidiado los colombianos que, en épocas de antaño, corrieron riesgos y sufrieron penalidades evitables en nuestra época. La formación de "polos de desarrollo" debe acelerarse y es preciso evitar que esos "polos" se concentren en las regiones tradicionalmente pobladas del país. Deben localizarse en los territorios marginados de la República, en las tierras nuevas de colonización, de manera que sirvan de núcleo para atraer capitales y prestar los servicios esenciales para los nuevos pobladores. Esta tarea es tanto más urgente cuanto que los territorios vacíos de la nación y sus tierras fronterizas comienzan a ser el objeto de las presiones y del empuje del poblamiento de países que han comprendido, mejor que nosotros, que la soberanía se diluye en los vacíos económicos y demográficos y que la emancipación del subdesarrollo no puede reducirse a una estéril rapiña por el reparto de modestas acumulaciones de riqueza, faltas del dinamismo multiplicador requerido para sacudir el peso muerto del atraso.

Con fundamento en las consideraciones anteriores y presentando a los señores senadores mis excusas por la extensión de esta ponencia, extensión que apenas puede justificarse por la trascendencia y complejidad de los temas planteados por un proyecto de ley tan importante como el presentado por el señor Ministro de Agricultura, respetuosamente me permito proponer:

Dése primer debate al proyecto de Ley número 103 "por la cual se dictan disposiciones sobre bonos de fomento agropecuario, Fondo Financiero Agropecuario, Fondo de Rehabilitación Agropecuaria, fondos ganaderos, prenda agraria, Banco Ganadero y otras materias", junto con el pliego de modificaciones que me permito anexar.

INDALECIO LIEVANO AGUIRRE
Senador

16 de noviembre de 1971.