

EL PAPEL DEL ESTADO Y LAS POLITICAS DE ACUMULACION DE CAPITAL EN COLOMBIA*

PHILIP WRIGHT **

INTRODUCCION ***

El desarrollo económico colombiano de la postguerra se ha caracterizado por el papel fundamentalmente indicativo que ha jugado el Estado colombiano en la esfera económica, y es quizás en el reciente plan de desarrollo publicado por el gobierno liberal en 1975, donde mejor se resumen y reflejan los límites de dicho papel.

* Este artículo fue originalmente publicado en *Development and Change* (SAGE, London and Beverly Hills), Vol. 11 (1980), págs. 229, 255.
Traducido por Ana E. San Juan y Jairo Sánchez Acosta. Universidad Nacional de Colombia.

** Philip Wright es profesor en la División de Educación Continuada de la Universidad de Sheffield y fue anteriormente investigador en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya. Este artículo es un avance de un extenso estudio comparativo de las relaciones entre política económica, estructuras económicas, distribución del ingreso y absorción de empleo que el autor llevó a cabo junto con Brian Van Arkadie y Karel Jansen para la OIT.

*** Quisiera agradecer a Ken Post, Juan Pablo Pérez-Sáinz, Salomón Kalmanovitz, Karel Jansen y Jesús Antonio Bejarano por sus comentarios que fueron de gran ayuda para corregir los borradores de este artículo. Todas las notas de fuentes originales en español fueron traducidas por el autor.

La principal función del Estado en el proceso de crecimiento industrial debería ser la de establecer un clima apropiado para la ampliación de las empresas existentes y la creación de nuevas empresas, de forma tal que satisfagan los requerimientos básicos de la población dentro de un contexto de crecimiento social y económico acelerado, contribuyendo decisivamente a la solución del problema del desempleo¹.

La participación del Estado en actividades directamente productivas ha sido mínima: en 1968 solamente nueve de las cien más grandes empresas colombianas eran de propiedad estatal y siete de ellas se dedicaban a la producción de bebidas alcohólicas bajo los auspicios de las autoridades departamentales². El gasto público como porcentaje del PIB ha sido relativamente pequeño, y en particular la Formación Bruta de Capital Fijo del Sector Público como porcentaje del PIB fue persistentemente baja, llegando a ser la más baja entre el grupo de países latinoamericanos más desarrollados entre 1950 y 1970 (ver cuadro número 1).

¹ Ver: *Para Cerrar la Brecha, Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978* (Departamento Nacional de Planeación), pág. 54.

² Ver Gabriel Misas: *Contribución al Estudio del Grado de Concentración en la Industria Colombiana* (Ediciones Tiempo Presente. Bogotá, 1975), Tabla 12, pág. 85.

Cuadro número 1

GASTO PUBLICO COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

	Gastos Corrientes del Sector Gobierno			Formación Bruta de Capital Fijo del Sector Público			Gasto Público Total					
	1950	1960	1970	1975	1950	1960	1970	1975	1950	1960	1970	1975
Argentina	14.7	16.1	17.3	28.7	7.8	5.3	7.9	7.0	22.5	21.4	25.2	35.7
Brasil	13.3	18.6	24.3	23.0	4.2	6.7	9.0	9.5	17.5	25.3	33.3	32.5
Chile	13.7	22.5	25.6	24.8	3.3	6.8	9.0	5.0	17.0	29.3	34.6	29.8
Colombia	11.5	7.8	10.6	11.0	1.9	3.4	0.67	7.0	13.4	11.2	17.3	18.0
México	6.5	5.1	6.0	9.5	6.1	5.6	7.5	10.0	12.6	10.7	13.5	20.0
Perú	12.1	12.3	17.0	17.4	1.8	2.3	4.5	8.5	13.9	14.6	21.5	25.9
Total América Latina	—	15.1	18.4	—	—	5.6	7.3	—	—	20.7	25.7	—

FUENTE: E. V. K. Fitzgerald: "The Fiscal Crisis of the Latin American State" in J. P. J. Tove (ed.) Taxation and Economic Development London, Cass, 1978).

Igualmente, una gran parte de las decisiones de inversión infraestructural del sector público ha tendido a preservar el ejercicio de cierta autonomía por parte de las agencias descentralizadas del gobierno³.

El propósito de este artículo es explicar por qué el Estado colombiano ha jugado un papel tan limitado en la esfera económica, lo cual constituye un aspecto de la acumulación de capital en Colombia que está en agudo contraste con la experiencia de un gran número de países latinoamericanos⁴. La explicación constituye un intento por identificar los rasgos históricos específicos de la formación de clases y del conflicto político en Colombia que han circunscrito el papel del Estado. A su vez, esto significa que el artículo contiene una versión bastante condensada de la economía política del desarrollo colombiano en general. Por consiguiente, a lo largo de esta exposición se arrojarán algunas luces sobre las causas de los severos conflictos políticos que finalmente condujeron a la violencia (nombre dado a una gran guerra civil que empezó al final de los años 40 y continuó bien entrados los cincuentas, costando la vida a 150.000 personas) y sobre los determinantes de la política económica desarrollada durante el período de los gobiernos del Frente Nacional (coalición liberal-conservadora) entre 1958 y 1974.

³ Tabla 6 del artículo de E. Samper y A. Gómez "Política Fiscal y Distribución del Ingreso"; *ANIF: Respuesta a la Miseria* (Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1975), demuestra que por lo menos un 50% a un 80% de la inversión del sector público era realizada por las instituciones descentralizadas entre 1964 y 1973.

⁴ Estuve inicialmente inclinado a introducir este artículo identificando a Colombia como una excepción dentro de un gran grupo de regímenes de "Capitalismo de Estado" en Latinoamérica.

Finalmente me decidí en contra de este enfoque, porque el concepto de Capitalismo de Estado tiende a confundir más que a aclarar en la medida en que ha sido aplicado a regímenes tan diferentes como el de Etiopía bajo el gobierno de Haile Selassie, Vietnam del Norte entre 1954 y 1975, el Perú de Velasco y la URSS desde 1917. Así el descubrimiento del "Capitalismo de Estado" en el Tercer Mundo por parte de Petras (*Development and Change*, enero 1977) interesa solamente como una generalización superficialmente atractiva (que inevitablemente sólo se puede establecer de una manera superficial), aspecto que está implícitamente reconocido por Nove cuando, en su debate con Petras (*Development and Change*, octubre de 1977) prefiere hablar de "Transición al Socialismo" antes que de "Capitalismo de Estado". Preferí por consiguiente caracterizar el papel del Estado colombiano en la esfera económica lo más brevemente posible, usando datos comparativos para mostrar solamente cuán distinta es Colombia de sus vecinos latinoamericanos, antes que demostrar que Colombia sea una excepción en una tendencia hacia el "Capitalismo de Estado" en Latinoamérica.

La rápida expansión de la producción cafetera para la exportación hacia finales del siglo XIX marcó la integración definitiva de la economía colombiana a la economía mundial y el comienzo de un dinámico proceso de acumulación de capital produciendo finalmente una estructura económica más diversificada e industrializada durante el siglo XX. Sin embargo, sería incorrecto concluir que la acumulación de capital en Colombia sobrevino como resultado del simple hecho de llegar a ser parte de la economía mundial y que en lo sucesivo el ritmo de dicha acumulación sería determinado por las relaciones económicas internacionales. ¿Por qué, por ejemplo, los auges exportadores iniciales de tabaco, quina y añil a mediados del siglo XIX no prendieron la llama de la acumulación originaria, y sí por el contrario, dejaron un legado de estancamiento económico?

La respuesta descansa solo parcialmente en la naturaleza transitoria del mercado mundial para estos productos colombianos, ya que la naturaleza de las relaciones de producción fue igualmente importante. El tabaco, por ejemplo fue cultivado por aparceros, especialmente en la región de Ambalema sobre los ricos terrenos aluviales existentes en la confluencia de los ríos Recio y Magdalena. La tierra estaba dividida en grandes propiedades, y la renta que las clases terratenientes extraían a sus arrendatarios fue desperdiciada en la importación de bienes de consumo suntuarios. Este patrón de gastos fue de la mano con serias dificultades en la balanza de pagos ⁶. Adicionalmente el auge del tabaco no derivó en un polo de atracción de fuerza de trabajo fuera de los confines inmediatos del valle del Magdalena Medio.

El papel relevante jugado por el café puede igualmente asociarse a la estructura de clases de las regiones colombianas que generaron los incrementos más rápidos en la producción del café. Estas áreas, ubicadas en la Cordillera Central Andina, especialmente en los departamentos de Antioquia y Caldas han experimentado un proceso único de formación de clases que las diferenció de otras regiones colombianas, y estableció las coordenadas del futuro conflicto ⁷.

⁵ "Acumulación Originaria" se refiere a la acumulación de recursos y al proceso de formación de clases que precede a la creación y fundación del desarrollo capitalista. El concepto de "Acumulación Primitiva" es usado a menudo con el mismo significado; sin embargo, pienso que "Acumulación Originaria" es más apropiado.

⁶ Ver M. P. Mc Greevey: "An Economic History of Colombia 1845-1930" (Cambridge University Press), pág. 241, para una descripción de este proceso.

⁷ En la discusión posterior insistí ampliamente en el estudio clásico de formación de clases en Antioquia de Alvaro López Toro: "Migración y Cambio Social en Antioquia durante el siglo XIX" (Sede, Bogotá, 1976).

Durante la Colonia, Antioquia había sido una de las regiones más remotas del territorio que ahora es Colombia. Fue habitada por pioneros fronterizos, quienes hicieron de la búsqueda del oro una importante faceta de la actividad económica de la región. Esta creó una fuente alterna de empleo para los campesinos que querían escapar del sistema de haciendas, provocando su desintegración de una manera mucho más rápida de la que más tarde se daría en otros lugares de Colombia. Las haciendas empezaron a sufrir de escasez de mano de obra, la producción de alimentos decayó y los precios subieron. La situación no mejoró cuando los terratenientes reaccionaron sustituyendo la producción de alimentos intensiva en mano de obra por la ganadería extensiva. Cabe anotar que el área dedicada a la cría de ganado en Antioquia se incrementó cerca de 20 veces entre la Independencia (1819) y 1880⁸.

El incremento en los precios de los alimentos provocó oleadas de migración hacia el Sur de familias que buscaban extender la frontera agrícola con el fin de expandir la oferta de alimentos por fuera del sistema de las haciendas. Algunos de estos emigrantes habían estado originalmente involucrados en la búsqueda de oro, actividad igualmente deprimida por el alza de los precios de los alimentos, ya que debido a que dicha actividad se desarrollaba en comunidades aisladas, donde la tierra era frecuentemente inadecuada para el cultivo, los buscadores habían tenido que depender de los comerciantes para satisfacer sus necesidades básicas. Cuando estas familias de migrantes escogieron sus parcelas y se establecieron en las laderas de la Cordillera Central, se conformó una clase de campesinos libres que fue precisamente la que hacia finales del siglo XIX abocó con gran entusiasmo la posibilidad de cultivar café. Fueron ellos quienes también crearon las que en el futuro llegarían a ser importantes ciudades cafeteras tales como Manizales y Pereira, y los nuevos departamentos de Caldas y Risaralda.

Con una importancia similar, la escasez de mano de obra afectó también las mucho más organizadas operaciones mineras en Antioquia: los jornales subieron y las utilidades bajaron. Sin embargo, los empresarios mineros reaccionaron introduciendo innovaciones técnicas y organizativas que ahorraban trabajo, de manera tal que Antioquia empezó lentamente a desplazar al departamento del Cauca como el mayor productor de oro. Durante el siglo XIX la producción antioqueña aumentó a 137 millones de pesos, mientras que la producción del Cauca descendió a 80 millones⁹. Tanto estos empresarios como también los comerciantes

⁸ *Ibidem.*, pág. 57.

⁹ *Ibidem.*, pág. 65.

dedicados originalmente a prestar servicios a las comunidades involucradas en la minería, complementaron y diversificaron sus actividades, las cuales llegaron a ser más beneficiosas y sólidas con la experiencia del auge de las exportaciones de productos primarios de mediados del siglo XIX, en la que los empresarios antioqueños jugaron un papel importante como intermediarios, productores o en ambas funciones simultáneamente. Vale la pena anotar, que la más importante área productora de tabaco estaba relativamente cerca de Antioquia¹⁰. Como incipiente burguesía, estos grupos estaban obviamente listos a invertir en café o en actividades relacionadas cuando se presentó la oportunidad.

La importancia de la estructura de clases de Antioquia y Caldas como factor explicativo del dinamismo de la producción cafetera puede ilustrarse ampliamente al comparar su desempeño con la evolución presentada en los departamentos de Santander sobre la Cordillera Oriental, donde precisamente se había iniciado el cultivo del café en el país. En estos últimos, las grandes haciendas habían sufrido un prolongado período de declinación hasta el advenimiento del café; pero a diferencia de Antioquia no estaban sujetos a ninguna presión externa para liberar fuerza de trabajo. El hecho de que los campesinos de estos departamentos todavía cultivaban la tierra bajo diferentes formas de subyugación laboral, hizo imposible expandir la producción de café a un ritmo lo suficientemente rápido para evitar que ésta fuera absorbida por Antioquia y Caldas tal como se ilustra en las estadísticas del cuadro número 2.

Cuadro número 2

PORCENTAJE DE LA PRODUCCION TOTAL DE CAFE
POR PARTE DE LOS PRINCIPALES DEPARTAMENTOS PRODUCTORES

	1874	1913
Santanderes	87.6	30.2
Antioquia y Caldas	2.2	35.4

FUENTE: Absalón Machado: "Incidencias de la Economía Cafetera en el Desarrollo Rural", El Agro en el Desarrollo Histórico Colombiano (Punta de Lanza 1977, Bogotá), pág. 188.

Para 1913 la unidad típica de la producción cafetera había llegado a ser la pequeña parcela de menos de cinco hectáreas.

¹⁰ En 1845, por ejemplo, el gobierno había entregado su monopolio de tabaco a una compañía antioqueña, Montoya, Sáenz y Cía. La libre producción sólo fue permitida después de 1850.

Además, la estructura de clases de Antioquia y Caldas también proporcionó un importante vínculo entre la acumulación originaria y la industrialización. En efecto la estructura de la producción de café permitió que los ingresos cafeteros fueran aumentando más rápidamente de lo que lo habían hecho los ingresos provenientes del tabaco, la quina y el añil a principios del siglo. Esto creó un mercado doméstico para los productos industriales básicos que vino a ser abastecido por los empresarios antioqueños convirtiendo a Medellín, su capital, en el primer centro industrial del país.

EL CAFE Y LA INTERVENCION ESTATAL

El advenimiento del café creó algunas de las condiciones para la nueva consolidación del Estado colombiano como un aparato centralizado, proceso que comprende las dos últimas décadas del siglo XIX y es conocido en la historia política con el nombre de *La Regeneración*. Este proceso se desarrolló durante su mayor parte bajo el tutelaje del doctor Rafael Núñez, un político conservador quien, como Presidente desde 1880 hasta su muerte, a fines de 1890, jugó un importante papel suprapartidista. Bajo el gobierno de Núñez se puso en acción un proyecto para crear un aparato de Estado que fuera capaz de satisfacer ciertas funciones básicas y salir así, del caos que había caracterizado a las tres décadas precedentes. Este caos, para decirlo en forma cruda y breve, tuvo sus orígenes en el feroz conflicto entre los Partidos Liberal y Conservador respecto a la forma que debería tomar el Estado post-colonial. La mayoría de los principales grupos que tenían el poder económico, terratenientes, comerciantes y empresarios mineros, habían alcanzado un consenso básico de que alguna forma de "liberalismo" era necesaria, particularmente en lo referente al mercado de tierras y al comercio exterior. Sin embargo, el Partido Liberal se originó y se distinguió del Conservador por una concepción de la liberalización que se extendió a aspectos religiosos y de organización del aparato de Estado. Los liberales favorecieron una estructura de Estado altamente descentralizada y en materia religiosa eran anti-clericales, mientras que los conservadores eran profundamente católicos y favorecían una administración pública fuertemente centralizada. La polarización del conflicto llevó frecuentemente a guerras civiles y por un tiempo los liberales dominaron la escena política. En 1863 bajo el régimen de Mosquera, por ejemplo, fueron capaces de introducir una Constitución altamente descentralizada. En 1880, fruto de este conflicto y del fracaso en conseguir beneficios más perdurables del auge inicial de los bienes primarios, se produjo una virtual desintegración del aparato de Estado y un estancamiento económico.

Se estableció entonces en firme la necesidad de cierta clase de cambio pero al mismo tiempo el café hizo posible una consolidación por medio de la atracción y captación de capitales de diversas fuentes, alcanzando cierta simetría en los intereses de los principales grupos que detentaban el poder económico. Machado da una visión apropiada de la forma en que el café involucró a toda la sociedad colombiana.

Si uno analiza la lista de quienes establecieron fincas cafeteras en las diferentes regiones del país a finales del siglo XIX, se puede ver fácilmente que todas las capas sociales participaron en el negocio del café desde el comienzo: industriales, comerciantes, pequeños negociantes, extranjeros, profesionales, bancos, empresas, etc. Algunos participaron más que otros de acuerdo con sus capacidades económicas y de trabajo, pero de todas formas la industria del café fue como la llamó Ospina Pérez "la gran universidad popular de Colombia"¹¹.

Sin embargo, la posibilidad existente de un ordenamiento político a nivel del aparato de Estado no implicó que el Estado asumiera igualmente grandes responsabilidades de intervención en la esfera económica. La expansión de la economía cafetera fue enteramente producto de la iniciativa privada como resultado del proceso de formación de clases ya descrito. Un grupo de empresarios privados incluidos Mariano Ospina Rodríguez y Eduardo Vásquez Jaramillo, contribuyeron en un principio introduciendo el cultivo comercial del café en Colombia después de haber estudiado la experiencia de Guatemala. Posteriormente, grupos privados de varias clases sociales fueron capaces de organizar y expandir la economía cafetera. Así, la base principal de la acumulación originaria en Colombia tuvo la característica especial de ser independiente del Estado, o como, con agudeza, un académico colombiano señalaba:

En Colombia la importancia del café es tal que genera diversas actividades independientes del Estado, creando una fuente autónoma (autónoma del Estado) de riqueza. El proceso de expansión constante del cultivo del café fue una realidad que no tuvo nada que ver con el Estado. Este sufrió, si lo podemos decir así, las condiciones que promovieron el desarrollo inexorable de la producción cafetera¹².

Al Estado le correspondían aquellas tareas que no podían ser organizadas de una forma satisfactoria por la iniciativa privada, principalmente la expansión de la red ferroviaria para unir las principales áreas productoras de café con la Costa y el establecimiento de un sistema monetario centralizado. El mero intento por proporcionar esta infra-

¹¹ Ver Absalón Machado: "Incidencias de la Economía Cafetera en el Desarrollo Rural", en *El Agro en el Desarrollo Histórico Colombiano*. (Punta de Lanza, Bogotá, 1977) pág. 181.

¹² Ver Luis Eduardo Nieto Arteta: *El Café en la Sociedad Colombiana* (Ediciones Tiempo Presente, Bogotá, 1975), pág. 71.

estructura básica originó severos conflictos y dificultades en el Gobierno de Núñez.

Primero, porque para que un cierto tipo de intervención fuera posible se necesitaba una reforma inmediata en el aparato de Estado. Esta se logró bajo el Gobierno de Núñez con la nueva Constitución de 1886, que estableció una estructura política altamente centralizada con el poder concentrado en el Ejecutivo. Esto fue suficiente para causarle problemas a Núñez no sólo con los liberales sino también con una fracción de orientación democrática del Partido Conservador¹³.

En segundo término, el establecimiento de un Banco Nacional emisor de papel moneda fue una amenaza para un grupo de empresarios financieros y comerciales quienes desde tiempo atrás ejercían el control exclusivo de la emisión de moneda con grandes ganancias basados en el monopolio del oro antioqueño y los lazos comerciales entre Antioquia y la Costa Atlántica. La expresión política de este grupo fue realizada por los radicales en el Partido Liberal, quienes confrontaron a Núñez a cada paso.

Núñez ofreció la regeneración y dada la desastrosa situación existente, todo el país se unió en su alrededor ofreciéndole apoyo con excepción del sector radical. Esto era perfectamente lógico, dado que los radicales habían sido los creadores y continuaban siendo los defensores del orden político e institucional dentro del cual se había generado la crisis general. Además, sus intereses estaban ligados a aquellos que Núñez trataba de destruir; el grupo radical era la expresión política de la clase capitalista (comerciantes y financistas)¹⁴.

Mientras que aquellos liberales que no tenían objetivos especiales que perseguir, tanto porque sus intereses económicos no estaban en juego como porque la ideología liberal había caído en bancarrota en las tres décadas anteriores hicieron una alianza de hecho con Núñez, otros jóvenes profesionales liberales y en especial Rafael Uribe Uribe, vigoroso defensor del libre cambio, se unieron a los radicales. Estos conflictos paralizaron la regeneración y las frágiles estructuras políticas creadas por Núñez se desintegraron después de su muerte. Uribe Uribe llevó y guio a los radicales a la guerra civil de 1899, conocida como la "Guerra de los Mil Días" que finalizó con la derrota de los radicales y el surgimiento de una figura militar conservadora de tipo Bonapar-

¹³ Esta fracción se conoció como los "históricos" que se oponían a los "nacionalistas" que apoyaron a Núñez. Ver Jorge Orlando Melo: "Colombia 1880-1930: La República Conservadora", Ideología y Sociedad, número 12 (enero-marzo 1975), para una discusión más detallada sobre estos conflictos.

¹⁴ Ver Darío Bustamante R.: "Efectos Económicos del Papel Moneda durante la Regeneración", Cuadernos Colombianos, Nº 4, (1974), pág. 585.

tista, Rafael Reyes, ante quien Uribe Uribe capituló políticamente. El Partido Liberal entró en un período de declinación.

A finales del siglo XIX, un proceso específico de formación de clases había restringido severamente las áreas de intervención estatal en la esfera económica.

La formación final de clases en el siglo XX produciría pocos cambios en este aspecto del proceso de acumulación.

¿UNA REVOLUCION BURGUESA REGIONAL?

El comienzo del siglo XX fue testigo de un serio experimento de industrialización fabril. No obstante, estos primeros pasos se caracterizaron por haberse originado casi enteramente en Antioquia donde a lo largo del siglo XIX se había ido formando una clase empresarial donde el café estaba generando recursos y un creciente mercado local para los productos industriales básicos. Estos mismos empresarios crearon las bases de un proletariado al tener que utilizar el trabajo femenino de las áreas rurales cercanas a Medellín, ya que la existencia de una economía cafetera de campesinos libres implicaba que una parte de la población masculina capacitada laboralmente no estaba disponible ¹⁵.

Fue entonces en Antioquia, durante el cauteloso retorno a la legislación civil, donde primero tuvieron eco las demandas económicas de una burguesía industrial en ascenso, las cuales exigían básicamente una política proteccionista, la expansión de un sistema interno de comunicaciones para servir al mercado interno y un sistema bancario apropiadamente organizado. Estas demandas tendían igualmente, a separar geográficamente el país a lo largo de las líneas Este/Oeste, porque la protección para los antioqueños implicaba gravámenes más altos para la población de la Cordillera Oriental donde la industria no había empezado todavía.

Esta localización industrial, fue uno de los factores que influyó en la política económica. No es fácil comprender el significado de ciertos movimientos, y además de ciertos intentos, si no tenemos en cuenta las tensiones originadas por esta ubicación. La situación era complicada.

¹⁵ Ver Luis Ospina Vásquez: *"Industria y Protección en Colombia 1810-1930"* (Oveja Negra, Medellín 1974), para detalles sobre la participación de mano de obra femenina en el trabajo fabril en Medellín durante las primeras etapas de industrialización.

Quienes pertenecían al grupo de Oriente, y por lo tanto no habían luchado suficientemente por plantar las raíces de la industrialización protestaban por los impuestos que les aplicaban, encareciendo a su vez algunos artículos necesarios para los industriales de la zona occidental¹⁶.

Sin embargo, en 1922 ascendió a la presidencia el industrial antioqueño Pedro Nel Ospina, miembro del Partido Conservador con quien se hizo realidad el programa económico que había sido impulsado tan vigorosamente por los industriales antioqueños¹⁷.

Se dio impulso a un extenso programa ferroviario en parte diseñado para integrar los mercados regionales a un mercado nacional, y se estableció un sistema bancario moderno de acuerdo con los parámetros sugeridos por la Misión KEMERER¹⁸. Las dos medidas sirvieron de estímulo para la industrialización. En efecto en los cuatro años siguientes la longitud de la red ferroviaria se incrementó en un 50%, fundamentando un mercado nacional, mientras que la reorganización del sistema bancario condujo a una aguda caída de las tasas de interés¹⁹.

Ospina fue capaz de llevar a cabo lo que podría llamarse una "revolución burguesa nacional", porque se movió dentro de un pequeño espacio creado por la posición de avanzada de Antioquia, el eclipse del Partido Liberal y la inmadurez política de la pequeña clase obrera que existía por entonces. Además, Ospina logró la hegemonía en el Partido Conservador no simplemente como un representante sectario de los empresarios antioqueños. Como muchas familias prominentes de Antioquia, se involucró en diversas actividades. La siguiente cita es ilustrativa a este respecto.

Fundada a finales del siglo XIX como enclave ganadero y maderero, Marta Magdalena era de propiedad de la Compañía Francesa del Sinú, dirigida desde París. En 1913 fue comprada por la Compañía Agrícola del Sinú, adquirida por empresarios capitalistas de Medellín, entre ellos Pedro Nel Ospina Vásquez, cuya familia tuvo eventualmente el total control de la compañía²⁰.

¹⁶ *Ibidem.*, pág. 480, Laureano Gómez (que llegó a ser el líder del Partido Conservador y Presidente colombiano), fue uno de los primeros políticos que describieron la industria antioqueña como "exótica" con un alto costo de oportunidad para el pueblo colombiano.

¹⁷ Pedro Nel Ospina, en su papel de empresario industrial, en 1903 fue pionero en la instalación de la primera planta textil moderna en Colombia, usando maquinaria importada de Inglaterra.

¹⁸ Una misión extranjera encabezada por E. W. Kemerer, fue invitada a Colombia para aconsejar sobre una reforma al sistema monetario.

¹⁹ En esta coyuntura Ospina no necesitó incluir en su programa el problema de la protección ya que la guerra y la paralización de los mercados internacionales le dieron a la industria colombiana cierto grado de "protección natural".

²⁰ Ver Orlando Fals Borda: "Historia de la Cuestión Agraria en Colombia" (Publicaciones de la Rosca, Bogotá, 1975), pág. 116.

Es bueno agregar que durante la presidencia de Ospina el rol adscrito al Estado en la esfera económica no se extendió más allá de los límites establecidos durante la Regeneración, aunque sí se obtuvieron mejores resultados. La industria, al igual que el café, estuvo en manos de empresarios capaces y concientes de su propia valía, quienes sólo requerían ayuda infraestructural del Estado.

LA POLARIZACION DE DOS ALTERNATIVAS POLITICAS Y EL MARGINAMIENTO DEL PAPEL DEL ESTADO

En 1930 había cerca de 150 empresas industriales que empleaban más de 50 mil trabajadores en Colombia²¹. La producción fabril se había expandido rápidamente a través de la década del 20 aumentando el tamaño de la clase obrera. La industrialización también había llegado a ser un fenómeno con mayor uniformidad geográfica al establecerse en la Cordillera Oriental, especialmente Bogotá. Con el crecimiento de la clase obrera surgieron sus primeras organizaciones políticas, las cuales más exactamente correspondían a la fuerza laboral urbana en general, ya que los artesanos conservaban aún un puesto importante junto a la industria fabril y tomaron parte, incluso como pioneros, en el establecimiento de estas organizaciones. Desde la primera guerra mundial, por ejemplo, los artesanos habían empezado a organizarse en asociaciones gremiales y de sus bases salieron los primeros sindicatos obreros.

En 1919 la Primera Central Obrera (*Sindicato Central Obrero*), había invitado a diversas organizaciones obreras a una conferencia en la que nació el Partido Socialista Colombiano. Este joven partido demostró su fuerza potencial cuando, en las elecciones de 1921 para la Cámara de Representantes, ganó el 21% de los votos en Medellín, donde había una mayor concentración del proletariado industrial.

La posibilidad de que este nuevo partido, junto con el recién fundado Partido Comunista llegaran a polarizar la sociedad colombiana bajo parámetros clasistas, fue exitosamente desplazada de la agenda histórica por el Partido Liberal, que buscó una nueva base electoral con el fin de asegurar su supervivencia. El Partido Liberal trató de incorporar el movimiento obrero con la ayuda de una generación de radicales liberales (de quienes Gaitán y Turbay son los más conocidos), los cuales trabajaron en la mayor organización sindical. El revés vino

²¹ Ver A. Berry: "A Descriptive History of Colombian Industrial Development in the Twentieth Century" (inédito). Tabla 5, pág. 34-b.

cuando los líderes del Partido Socialista acordaron apoyar al candidato liberal en vez de postular su propio candidato en las elecciones presidenciales de 1922; de allí en adelante el Partido Liberal empezó a ejercer su hegemonía sobre el movimiento obrero.

La nueva relación entre el Partido Liberal y la clase obrera urbana contribuyó al surgimiento de una fórmula política "Democrática-Liberal" de acumulación de capital que alcanzó su máxima expresión durante la *Revolución en Marcha* de los años 30. Esta hizo frente, entre otras cosas, a una intervención estatal más extensa en la esfera económica. La naturaleza de este programa político no implicó, sin embargo, que el resurgimiento del Partido Liberal estuviera supeditado al crecimiento de una burguesía industrial, o a una transición del feudalismo al capitalismo como algunos autores sugieren²². Los industriales ya habían reclamado poder político bajo diferentes circunstancias como lo hemos visto.

En efecto, este tipo de interpretación lineal y gradualista del desarrollo del capitalismo periférico es generalmente inapropiada, y en el caso colombiano una alineación tajante entre los grupos de intereses expresados en los gremios con los partidos políticos es particularmente inadecuada. Aquí la apreciación de Fernando Guillén es relevante.

Los partidos políticos que aparecieron a la primera mitad del siglo XIX tomaron forma durante un siglo con algunas cualidades aparentemente incomprensibles. Lejos de ser exclusiva o predominantemente partidos rurales o urbanos, partidos de comerciantes o terratenientes, partidos proletarios o burgueses, fueron tenazmente "multiclasistas"; chocaron en amargas luchas inter-urbanas e inter-rurales, pero mostraban aun el mismo acercamiento y los mismos intereses en arreglar los problemas críticos que padecía el país; marcaron fronteras ideológicas que estaban por encima de los grandes aspectos económicos. Estuvieron hereditariamente unidos a ciertas regiones geográficas hasta la segunda mitad del siglo XX y frustraron efectivamente la posibilidad de que se generara una lealtad partidista basada en la propiedad o no propiedad sobre los medios de producción²³.

Así, cuando los liberales ganaron las elecciones de 1930, esto no significó una victoria para una clase en particular. Por el contrario, su programa de reforma democrática atrajo el apoyo de diversos sectores del poder económico y su contenido e implementación reflejaron y requirieron, respectivamente, cooperación con el movimiento obrero.

La alternativa conservadora fue clara: durante la década del 20 los conservadores prefirieron el método de emplear la violencia contra

²² Ver, por ejemplo, los esquemas de conflicto usados por Laura Restrepo en "Niveles de Realidad en la Literatura de la 'Violencia Colombiana'", *Ideología y Sociedad* N° 17-18 (abril-septiembre 1976), pág. 8.

²³ Ver Fernando Guillén Martínez: *El Poder* (CID Universidad Nacional, Bogotá 1974), pág. 173.

acciones huelguistas y protestas políticas de masas, como se vió en la dura huelga de las plantaciones de banano de la United Fruit en 1928, que fue reprimida con las armas²⁴. Esta opción conservadora se volvió más articulada y contrapuesta al programa liberal como resultado de nuevos desarrollos en el campo.

El auge del café durante los años veinte y la demanda de mano de obra generada por el programa de construcción de vías férreas empezaron a minar seriamente el régimen de regulación de mano de obra en las haciendas cafeteras de la Cordillera Oriental, en forma análoga a la manera como la economía del oro había minado el sistema de hacienda antioqueño un siglo atrás. De repente algunas nuevas posibilidades se abrieron para los campesinos de la Cordillera Oriental, por cuanto pudieron enrolarse en empleos relativamente bien pagos en las obras de construcción del ferrocarril, como también unirse al proceso continuo de expansión agrícola y producción de café en la Cordillera Central o asegurar el derecho de producir café en las parcelas que les habían asignado los terratenientes para quienes trabajaban. Esta última fue la alternativa más popular que degeneró luego en enfrentamientos violentos entre terratenientes y campesinos y en frecuentes invasiones campesinas a las haciendas²⁵. En esta lucha los liberales tendieron a apoyar los derechos democráticos de los campesinos para conseguir la tierra y cultivarla como lo deseaban, mientras que los conservadores apoyaban la ofensiva de los terratenientes. En este aspecto la ley de propiedad podría ser interpretada en favor de cualquier lado. Una decisión de la Corte Suprema en 1926, había dispuesto que los derechos de propiedad dependían del apropiado cultivo de la tierra; en consecuencia el problema de cuál era la clase que adelantaba un "cultivo" apropiado" fue finalmente determinado por la fuerza de las armas²⁶.

²⁴ Las actividades del capital extranjero en Colombia no lograron una importancia estratégica para la política económica del desarrollo colombiano hasta después de la segunda guerra mundial. Se ha estimado que sólo un 15% del total de capital colombiano era de origen extranjero durante los años 20. (Ver Beatriz Abad de Tirado: "El Capital Extranjero en Colombia en su modalidad de inversión directa"; mimeo, CIE. Universidad de Antioquia, Medellín 1973, pág. 24). En esta época el capital extranjero era invertido en tres tipos de actividades: En enclaves de plantaciones tales como la United Fruit en el banano (Tropical Oil es otro ejemplo); en actividades comerciales (especialmente en la exportación de café) y en el desarrollo de infraestructura pública (tomando la forma de préstamos al gobierno, como por ejemplo, la construcción de vías férreas). Estos préstamos eran básicamente de origen norteamericano.

²⁵ Para un examen más detallado de estos conflictos ver Jesús Antonio Bejarano: "El fin de la Economía Exportadora y los Orígenes del Problema Agrario (III)", *Cuadernos Colombianos*, Nº 8 (1975).

²⁶ Ver Fals-Borda: *Historia*, pág. 120, para la exposición de motivos de la decisión de la Corte Suprema.

En las áreas rurales y urbanas se empezaron a enfrentar liberales y conservadores en conflictos violentos, del mismo tipo de los del siglo anterior. Un proceso específico de formación de clases generó dos estilos políticos contrapuestos de acumulación de capital, polarización que fue finalmente simbolizada por la consolidación de Laureano Gómez como líder absoluto del conservatismo y por el ascenso a la presidencia del liberal Alfonso López, en 1934. Gómez le imprimió a la ideología conservadora un tinte semi-fascista, mientras, por su parte, López le dio a los proyectos liberales mayor coherencia al iniciar la llamada Revolución en Marcha.

El primer gobierno liberal bajo Olaya Herrera (1930-34) había establecido el precedente de la intervención estatal en la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo, en la forma de reconocimiento legal de los sindicatos, jornada laboral de 8 horas, vacaciones pagas, y el fortalecimiento de las prestaciones legales. Alfonso López empezó a manejar el explosivo problema rural. La Ley 200 de 1936 fue la primera medida de reforma agraria y sentó nuevas formas para la preservación de los derechos de propiedad sobre la tierra. Siguiendo la decisión de 1926 de la Corte Suprema se les exigió a los grandes terratenientes demostrar que estaban haciendo un uso adecuado de su tierra: después de 15 años, la tierra que aún permaneciera improductiva sería revertida al Estado para su redistribución. De hecho, la Ley 200 le otorgó propiedad legal a aparceros y colonos quienes aprovecharon en forma productiva la tierra que poseían.

Las circunstancias bajo las cuales fue aprobada la ley ilustran cómo la política, más que la cruda realidad económica, dominó el panorama durante la Revolución en Marcha. Esta medida no implicaba necesariamente se aumentaba si los campesinos hacían uso de sus derechos tampoco la ampliación del mercado interno o la creación de un ejército industrial de reserva. La oferta de alimentos, por ejemplo, no necesariamente se aumentaba si los campesinos hacían uso de sus derechos de posesión para cultivar café en vez de producir otros alimentos. La reforma tenía un contenido democrático más profundo como se vio claramente en las declaraciones y afirmaciones de López²⁷.

Los terratenientes respondieron a la ley de reforma agraria por la fuerza de las armas para detener el movimiento campesino, y la situación rural se volvió más tensa en los departamentos de la Cordillera Oriental. Gómez introdujo esta atmósfera de violencia en las ciudades

²⁷ Ver, por ejemplo, la cita hecha por M. Urrutia en *The Development of the Colombia Labour Movement* (Yale University Press 1969), pág. 123.

con las furibundas polémicas contra López en su diario "El Siglo", encontrando eco en una pequeña burguesía urbana cuyo radio de acción creció durante los años 40 cuando los artesanos empezaron a sentir el embate de la competencia de la industria fabril.

El ala moderada del Partido Liberal comprendió gradualmente que debería haber un proceso de "enfriamiento" o de lo contrario los movimientos de masas en las áreas urbanas y rurales escaparían a todo control. El tercer gobierno liberal (1938-42) bajo Santos fue por lo tanto menos controvertido y se le denomina comúnmente como "la pausa". En efecto ésta fue la señal para los terratenientes de empezar una contra-ofensiva a fondo para limpiar sus tierras de invasores y para el restablecimiento del control sobre la situación laboral. Aun cuando López retornó a la presidencia en 1942, se hizo claro que su capacidad de maniobra había sido reducida. En efecto la Ley de la Reforma Agraria de 1936 fue revisada en 1944 siendo aún presidente. Una nueva ley (Ley 100 de 1944) pospuso indefinidamente el día del ajuste de cuentas con los terratenientes improductivos. De acuerdo con Daniel Pécaut, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), también apoyó esta medida regresiva ²⁸.

Sin embargo, la polarización de las fuerzas políticas no pudo ser detenida. Gómez era todavía todopoderoso en el conservatismo y continuaba propugnando por una alternativa violenta; mientras que el Partido Liberal había incorporado las reivindicaciones de los campesinos y de los movimientos de la clase obrera y no pudo abandonarlas fácilmente. El resultado inmediato fue una división en el liberalismo porque Gaitán, deseoso de presionar la Revolución en Marcha, se lanzó como candidato liberal independiente en las elecciones de 1946.

Aunque Gaitán y el candidato oficial del liberalismo, Turbay, obtuvieron conjuntamente la mayoría, la división liberal permitió a Ospina Pérez asumir la presidencia a nombre del Partido Conservador ²⁹.

La lucha por el poder se trasladó a otro plano cuando entraron en juego dos nuevos factores. Primero, era claro que los conservadores no eran capaces de mantenerse en el poder por la vía electoral, por cuanto Gaitán se perfilaba como el vencedor de las elecciones de 1950.

²⁸ Ver, Daniel Pécaut: "Reflexiones sobre el Fenómeno de la Violencia", *Ideología y Sociedad*, Nº 19 (octubre-diciembre 1976), pág. 72.

²⁹ Ospina Pérez fue candidato táctico que puso el conservatismo en las elecciones de 1946. Mientras Gómez conservaba la dirección del partido, Ospina Pérez fue considerado la figura electoral.

Segundo, la contra-ofensiva de los terratenientes y la depresión de los precios del café en los años 30 e inicios de los 40, había generado un número creciente de trabajadores sedientos de tierra, en la medida en que los invasores eran expulsados y una parte de los cultivadores de café caía en la ruina. En su búsqueda de tierra, los campesinos migrantes trataron de invadir los dominios de aquellos campesinos independientes cultivadores de café, en la Cordillera Central, que habían sobrevivido a la caída del café. Las actitudes profundamente conservadoras de estos últimos, están bien ilustradas en una entrevista de Fajardo con un campesino cafetero del Norte del Tolima (departamento que se extiende a lo largo del Valle del Magdalena Medio, e incorpora partes de la Cordillera Central y de la Oriental). Refiriéndose a los colonos y los aparceros en el Sur del Tolima, el campesino dijo:

La situación allí era de barbarie... Aquí no. Aquí los trabajadores tenían una vida más ordenada. No vivían en pecado como lo hacían en esas haciendas; aquí todo mundo tiene su esposa, se casan por la Iglesia y son por lo tanto más responsables en el trabajo. Los dueños de las haciendas eran especiales en el tratamiento que les daban. Recuerdo que la esposa de uno de los propietarios les conseguía ropa usada pero en buen estado ³⁰.

No es sorprendente que este sector constituyera una parte importante de la fuerza electoral del conservatismo, o que más tarde fuese posible explotar su conflicto con los campesinos sin tierra para adelantar la causa conservadora en la lucha por el poder.

Estos eran los ingredientes esenciales de la peor época de la violencia que se regó por el campo después de la rápida sofocación de la insurrección urbana a raíz del asesinato de Gaitán en Bogotá el 9 de abril de 1948. Los conservadores trataron de consolidar más su posición incitando a la eliminación física de los liberales y en las áreas cafeteras los campesinos invasores de tierras fueron fácilmente apodados "liberales", legitimando la lucha de los campesinos cafeteros contra ellos. Ospina Pérez también purgó a los liberales del ejército y la policía, a menudo usando esta última para promover la causa conservadora. Llevó así al campo a una situación donde toda queja, cualquiera que fuera, era solucionada por las armas, con la ausencia de cualquier mínima demostración de imparcialidad por parte de la autoridad estatal ³¹. No obstante, rápidamente el conjunto del aparato estatal se tambaleó,

³⁰ Ver, Darío Fajardo: "La Violencia y las Estructuras Agrarias en tres Municipios Cafeteros del Tolima, 1936 - 1970". *"El Agro en el Desarrollo Histórico Colombiano"* pág. 279.

³¹ Ver, John Martz: *"Colombia. Un estudio de un Proceso Político"* para un examen más detallado de la forma en que el conservatismo luchó para llegar al poder durante este período.

cuando su propia iniciativa se salió de todo control y el bandolerismo y el ajuste de cuentas de viejos resquemores del siglo XIX llegaron a ser el rasgo fundamental de la violencia. Al final no menos de 150.000 personas perdieron la vida.

Las primeras etapas de la violencia le permitieron a Gómez llevar a cabo lo que puede denominarse como un golpe de Estado civil. Los liberales no podían esperar una votación pacífica en las elecciones presidenciales de 1949 y se retiraron del debate, permitiéndole a Gómez ganar con 1.440.634 votos contra 15 liberales³². Sin embargo, pronto se hizo claro que esta versión extrema de la política conservadora y sus planes para asumir el papel de una dictadura constitucional no llevaban a un régimen político viable. La violencia rural empeoró y en ciertas áreas como los Llanos empezó a desarrollarse una verdadera guerra de clases³³. El descontento creció en el Partido Conservador y después de un corto período de gobierno de una marioneta de Gómez (Arbeláez), que tampoco produjo soluciones, los líderes conservadores y liberales invitaron al Jefe de las Fuerzas Armadas, General Rojas Pinilla a asumir la presidencia. El lo hizo renuente en junio de 1953.

La intervención de las Fuerzas Armadas terminó con un período de la historia colombiana que comenzó en 1926, durante el cual la lucha entre liberales y conservadores por el control del poder político había servido para incrementar la autonomía del proceso de acumulación independientemente del Estado. Ninguno de ellos fue capaz de ganar una hegemonía efectiva. La política tomó su propio curso y los capitalistas privados fueron dejados para arreglárselas por sí mismos. Lo más cerca que llegaron los liberales en el establecimiento de un embrión para una intervención estatal más extensa, fue con la fundación del Instituto de Fomento Industrial (IFI) en 1941, diseñado para promover el progreso tecnológico en la industria. No obstante, muy pronto esta institución comenzó a operar como un ente semi-privado.

Aun así, esta situación hasta acá descrita no produjo consecuencias económicas desastrosas. Por el contrario, los empresarios privados tuvieron éxito por dos razones básicas: Primera, más que afectar la economía en forma adversa, el proceso político favoreció a ciertos sectores mientras afectaba a otros muy pequeños. La industria, por ejemplo, podía estar más segura de la calma laboral urbana que siguió a la

³² Las elecciones de 1950 fueron adelantadas.

³³ Ver, Gonzalo Sánchez G.: "La Violencia y sus Efectos en el Sistema Político Colombiano", *Cuadernos Colombianos* N° 9 (1970) para una descripción de la violencia en los Llanos.

derrota de las insurrecciones de 1948. Además, cuando la violencia se extendió al campo, el tamaño del ejército industrial de reserva se incrementó rápidamente y llegó a ser fácilmente asequible a la industria; muchas familias huyeron hacia las áreas urbanas así como hacia los centros de agricultura comercial en expansión, que producían algodón, arroz y otros productos, en donde encontraron empleo lejos de los puntos en conflicto. Incluso las restricciones sobre la expansión de la producción cafetera fueron mínimas durante la postguerra, debido a que las pequeñas parcelas abandonadas fueron absorbidas por grandes terratenientes para entrar a ser administradas por un grupo de leales mayordomos.

Segundo, los empresarios que realizaron diversas funciones en el proceso de acumulación se agruparon en poderosas asociaciones para regular las relaciones económicas entre ellos mismos. La ANDI ya ha sido mencionada. Otros ejemplos fueron la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), la Sociedad de Agricultores Colombianos (SAC), la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), la Federación de Ganaderos (FEDEGAN) y la Asociación Bancaria de Colombia (ABC). Estas asociaciones orquestaron el proceso de acumulación en ausencia de un aparato de Estado efectivo.

LOS EXPERIMENTOS DE ROJAS PINILLA

Después de un período de corta luna de miel, durante el cual fue capaz de reducir el nivel de violencia y presidir un auge cafetero, Rojas trató de establecer una base de poder independiente para apoyar su futura dictadura. Este intento tuvo varios aspectos, incluyendo su alianza con los ganaderos y el sector agrícola comercial en expansión, el incremento del tamaño del sector estatal con la nacionalización de Paz de Río (hierro y acero), la invitación a la inversión extranjera en Colombia en gran escala, la atracción de las clases medias con el incremento de pequeños créditos y el intento por establecer una base de apoyo en la clase trabajadora con la fundación de una nueva organización sindical afiliada a una organización Peronista³⁴. Además trató de organizar una alternativa política a los Partidos Liberal y Conservador, conocida como el MAN (Movimiento de Acción Nacional).

Todos estos esfuerzos fallaron a pesar de todo. La base popular que Rojas necesitaba y buscaba, había desaparecido cuando los con-

³⁴ La Organización Sindical estaba afiliada a la Asociación Latinoamericana Peronista Atlas.

servadores aplastaron el Gaitanismo a finales de los años 40. A la Iglesia Católica sólo le bastó condenar el proyecto sindical de Rojas para que se derrumbara, y cuando éste trató de ajustar la estructura de protección, incrementar los impuestos a la exportación cafetera e introducir una reforma tributaria con el fin de dotar al Estado con los recursos necesarios para incrementar sus actividades, lo único que hizo fue ganarse la antipatía de la ANDI y de la Federación de Cafeteros. Rojas falló aun en proporcionarse un apoyo sólido de las Fuerzas Armadas, que no estaban aún preparadas ideológicamente para el papel que él estaba tratando de realizar. En Colombia no había una tradición fuerte de un ejército burgués capaz de mantenerse “por encima de los partidos” y de defender los intereses del Estado en general. A lo largo de su historia el ejército había sido involucrado en las luchas entre liberales y conservadores en uno u otro bando ³⁵. Cuando los planes de Rojas fracasaron uno tras otro y la situación económica empezó a empeorar después de la terminación de la bonanza del café, él respondió con medidas de censura y actos arbitrarios de severa represión ³⁶. Rojas se encontró completamente aislado y fue fácilmente derrocado por una revuelta general instigada por la ANDI en 1957. Se estableció entonces, una Junta Militar encargada de facilitar el camino para el retorno de un gobierno civil. El contraste entre el interludio de Rojas y los violentos levantamientos de las tres décadas anteriores, es revelador. Los capitales privados habían tolerado entonces una violenta lucha por el poder político mientras ésta no interfiriera con el proceso de acumulación, pero cuando Rojas Pinilla tuvo que interferir para asegurar su futuro político, faltó de una base social fue rápidamente derrocado. La experiencia ilustra ampliamente hasta qué punto el proceso de acumulación había llegado a ser independiente del Estado en los años 50. Mientras que sus intenciones un tanto ilusas habían sido incrementar el campo de acción de la intervención estatal, una iniciativa política que se llevó a cabo durante su gobierno realmente sirvió para incrementar la autonomía de la acumulación con respecto al Estado. Rojas abrió a Colombia al capital extranjero con lo que los mediados de la década del 50 constituyen uno de los períodos de mayor penetración extranjera en la industria colombiana. Los capitales extranjeros se introdujeron en más de 70 establecimientos que equivalen a cerca del 20% del total de establecimientos en los cuales estaría participando para el año de 1970. Para este mismo año, el 61.1% del total del capital

³⁵ Para un análisis interesante de las Fuerzas Militares en Colombia ver, Martín Posada: “Ejército y poder burgués en Colombia”: Período del Frente Nacional, *Uno en Dos*, Nº 6. (noviembre 1975).

³⁶ Por ejemplo, la masacre en la Plaza de Toros de Bogotá.

industrial del país era de propiedad extranjera, situación que como es obvio, más adelante minó el campo de acción de la intervención estatal, especialmente porque para los industriales colombianos la participación extranjera no constituía ningún problema, e incluso en algunos sectores era muy bien recibida³⁷. Así como la intervención estatal en la economía había sido en general bastante circunscrita, la relación entre el aparato estatal y el capital extranjero estaba lejos de ser cercana, resultando en un factor adicional de consolidación de la autonomía del proceso de acumulación.

LOS GOBIERNOS DEL FRENTE NACIONAL Y LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO DE "NIVEL BAJO"

En 1957 los dos Partidos Liberal y Conservador, estuvieron en posición de sacar adelante una forma de régimen político compartido. Las alas extremas de cada partido, simbolizadas por Gaitán y Gómez, tendrían que ser o liquidadas físicamente o distanciadas de la arena política central. Bajo los términos del acuerdo, conocido como el Frente Nacional, los dos partidos acordaron una coalición de gobierno por un período de 16 años con alternación presidencial cada cuatro años. El primer Presidente fue el liberal Alberto Lleras Camargo, quien subió al poder en 1958.

Aunque el establecimiento del Frente Nacional fue un claro éxito para las clases dirigentes, porque puso fin a una situación política peligrosa, también implicó mantener la parálisis de la iniciativa estatal. El Frente Nacional simbolizó un proceso de formación de clases que falló en producir un grupo hegemónico en pleno político; la intervención estatal para cambiar la balanza del proceso de acumulación, mediante el control de varias actividades productivas o por otros medios, no fue por lo tanto posible. Ningún grupo fue capaz de llevar adelante tal iniciativa y cualquier intento habría resultado en la rápida desintegración del régimen. El papel del Estado estaría confinado a aceptar el proceso de acumulación existente, y las poderosas asociaciones económicas, mencionadas anteriormente, aseguraban que este papel podría ser desempeñado en forma ordenada con muchas tareas del Estado que recaían sobre las mismas asociaciones. Este también fue facilitado por la naturaleza del equilibrio interno de la acumulación

³⁷ La información sobre participación extranjera en la Industria Colombiana es de Juan Ignacio Arango: "Inversión Extranjera en la Industria Manufacturera Colombiana (I)". DANE, Boletín N° 302, (septiembre 1976).

que servía para minimizar el conflicto potencial entre las diferentes agrupaciones capitalistas.

El proceso de acumulación tal como se desarrolló a finales de los años 50 tuvo las siguientes características: con el poderoso estímulo de capital extranjero, la industria fue introduciéndose a una segunda etapa en la sustitución de importaciones. La oferta de bienes salariales y de algunos insumos industriales importantes de las áreas urbanas fue gradualmente asegurada por un sector agrícola, que con una producción en gran escala rápidamente expandida en forma mecanizada y semi-mecanizada, producía arroz, azúcar, maíz, soya, sorgo, cebada, papa, trigo y algodón. Esta dinámica capitalista en el campo empezó a tener el saludable efecto de estabilizar los términos internos de comercio, anteriormente volubles³⁸. El sector cafetero también experimentó una dinámica capitalista creciente con concentración en la propiedad de la tierra, mayor uso de trabajo asalariado y mejoramiento de las técnicas de producción. Este sector retuvo también el grueso de sus ganancias. Los impuestos al café fueron diseñados para el uso directo del sector cafetero (por ejemplo), el *impuesto de pasilla y ripio*, utilizado para eliminar del mercado exterior el café de baja calidad, o para uso indirecto (el impuesto a la exportación de café fue usado para financiar las actividades de la Federación de Cafeteros). Estos tres sectores estratégicos de la economía se desarrollaron en forma complementaria, más que a expensas uno de otro.

Una parte de la política económica bajo el Frente Nacional puede, por tanto, interpretarse como un intento para mejorar estas relaciones. A la industria se le dio una estructura proteccionista más efectiva, lo cual eliminó del mercado a ciertos bienes de consumo y bienes intermedios extranjeros³⁹. Los impuestos a las empresas también fueron mantenidos a niveles bajos. A la agricultura comercial de gran escala se le dio facilidades crediticias muy ventajosas, obteniendo la mayor parte del crédito disponible para el sector agrícola: por ejemplo, cerca del 8% del crédito asignado por un importante banco agrícola, la Caja Agraria, en 1970, fue otorgado a personas o firmas con un capital de

³⁸ Ver a, Salomón Kalmanovitz: "La Agricultura en Colombia 1950-1972", DANE, Boletines Nos. 276, 277, 278, para más detalles sobre la expansión de la agricultura comercial.

³⁹ Para una ilustración de la forma como mejoró la estructura de protección implementada en los sesentas ver la discusión de Santiago Peláez sobre el impacto en el consumo de bienes importados, creado por la disminución de las restricciones a las importaciones entre 1965 y 1966, comparado con la experiencia del auge cafetero a comienzo de los cincuentas: Santiago Peláez, "Contribución al Estudio del Comercio Exterior Colombiano" (DANE, Bogotá, 1975), capítulo III.

menos de 10.000 pesos y el Fondo Financiero Agropecuario dedicó casi la totalidad de sus actividades crediticias a la agricultura comercial. En 1974, este último financió el 58.7% del total del área cultivada de cosechas comerciales, tales como el algodón, el arroz y la soya ⁴⁰. Además estas actividades agrícolas recibieron tratamiento crediticio preferencial con respecto a otros sectores de la economía en términos de precio y disponibilidad ⁴¹.

Finalmente, aunque las relaciones entre el Estado y el sector cafetero experimentaron amplias revisiones, incluyendo mayores gravámenes, los ingresos de estos impuestos aún tendían a encontrar su camino de regreso al sector cafetero a través de las actividades de la Federación de Cafeteros y del Banco Cafetero ⁴². A la Federación se le permitió también adoptar una política interna de precios que gradualmente proletarizaba un sector de pequeños propietarios, haciendo posible una creciente reserva de trabajo asalariado para las grandes propiedades ⁴³.

Esta combinación de medidas reguladas inter-sectorialmente tuvo éxito sobre algunos aspectos del proceso de acumulación. La agricultura comercial en particular salió airosa al obtener una estabilización en los términos de intercambio interno, y esta clase de éxito fue complementada por el mantenimiento de tasas reales negativas de interés para los grandes prestatarios en general, creando una buena atmósfera para los negocios que también condujo a la expansión del sector bancario. Adicionalmente fue posible mantener bajo control algunos problemas potencialmente explosivos. Aunque la reforma agraria fue una bandera del Frente Nacional, y se estableció un nuevo instituto de la reforma agraria (INCORA), para llevar a efecto lo estipulado por la Ley 135 de 1961, esto fue controlado por los conservadores quienes le dieron su propia interpretación bajo el pretexto de redistribuir la tierra "no utilizada". Muy poca tierra fue adquirida por el Estado y las actividades del INCORA consistían principalmente en titular tierras

⁴⁰ Ver, M. Urrutia y A. Berry: "La Distribución del Ingreso en Colombia" (La Carreta, Medellín, 1975), pág. 276 y FEDESARROLLO, "La Política Agraria en Colombia, 1950-1973" (Bogotá, 1964), pág. 48.

⁴¹ Ley 26 de 1959, por ejemplo, dispuso que los Bancos Comerciales reservaran por lo menos un 15% de su cartera para préstamos de vivienda. Para información sobre la estructura de las tasas de interés ver, Fernando Gómez Otálora y Fernando Pardo Vargas: "Las Tasas de Interés en Colombia - Perspectiva General", *El Mercado de Capitales en Colombia* (Banco de la República, Bogotá, 1973). Tabla 4.2, pág. 97.

⁴² Ver, Luis Alberto Zuleta Jaramillo: *Política Cafetera e Inflación en Colombia 1954-1969* (CIE, Universidad de Antioquia, Medellín 1975).

⁴³ Ver, Santiago Peláez: *Contribución al Estudio...*, pág. 180.

de propiedad pública o ya ocupadas por los campesinos subyugados bajo diversos tipos de obligaciones para con los terratenientes ⁴⁴.

Durante los años 60, sin embargo, la coalición del Frente Nacional tuvo que enfrentar una serie de dificultades relacionadas con las contradicciones del proceso de acumulación en su conjunto. Primero, la coincidencia entre la caída de los precios del café y las exigencias de importación de una estructura industrial más compleja situó a la economía en una posición cada vez más precaria en la balanza de pagos. Segundo, el crecimiento del desempleo en las áreas urbanas generó descontento popular y problemas políticos para el régimen.

El debate sobre las posibles soluciones para este último problema durante el final de la década del 60 y el inicio de la siguiente, sentó las bases para una nueva polarización potencial de las fuerzas políticas al interior del Frente Nacional a causa de que las dos soluciones alternativas se inclinaban a diferentes grupos sociales. Lleras Restrepo, quien asumió la presidencia en 1966 a nombre del Partido Liberal, concibió un paquete redistributivo reformista que incluía intentos más serios de reforma agraria y medidas para resolver el problema del desempleo; a Lleras se le atribuye el haber encauzado el proceso capitalista en la industria con promesas de un mercado doméstico más amplio y crecientes oportunidades de inversión ⁴⁵. En contraste, después de que la ANAPO (partido populista heterogéneo guiado por Rojas Pinilla) ganó efectivamente las elecciones de 1970 por la movilización de una votación de protesta en contra del Frente Nacional, y el candidato conservador sólo pudo alcanzar la presidencia por medio de un arreglo con los liberales, el conservatismo buscó popularidad tomando con gran entusiasmo los ofrecimientos de Lauchin Currie ⁴⁶. Los dos principales puntos de la estrategia de Currie para resolver los problemas de desempleo y pobreza en Colombia fueron un programa de construcción de vivienda urbana y un gran estímulo a la agricultura comercial ⁴⁷. De palabra estuvo en contra de la reforma agraria y gene-

⁴⁴ Ver, FEDESARROLLO: "Política Agraria"; Kalmanovitz: "La agricultura...", y Dörner y Felstehausen: "Internacional Labour Review". Vol. 102, número 3 (1970), pág. 233.

⁴⁵ Para una importante discusión sobre la alternativa de Lleras Restrepo ver, Humberto Vélez: "Concepciones de Política Económica bajo el Frente Nacional", Cuadernos Colombianos, N° 2, (1974).

⁴⁶ Lauchin Currie es un ciudadano colombiano de origen canadiense. Después de dirigir una misión del Banco Mundial en Colombia 1949-1950. (La primera misión del Banco Mundial que visitó un país) se quedó en el país y participó activamente en el diseño de la política económica colombiana, extendiendo con frecuencia sus recomendaciones de política económica a otros países en desarrollo.

⁴⁷ Ver, Lauchin Currie: *Accelerating Development* Mc. Graw Hill (1966), y *Guidelines for a New Strategy* (National Planning Department, Bogotá, 1972), para más detalles.

ralmente se considera que fue un agente de los intereses de los terratenientes y de la finca raíz.

Paradójicamente la solución al problema de la balanza de pagos sirvió para evitar cualquier polarización en el Frente Nacional sobre las diferentes soluciones para el problema del desempleo. En 1967 la promulgación del Decreto 444, diseñado para tratar los problemas de la balanza de pagos había dado un poderoso estímulo a la exportación de manufacturas por medio de un programa fortalecido de subsidios de exportación y la institucionalización de la devaluación gradual del tipo de cambio.

En los siguientes siete años, un auge en las exportaciones de manufacturas, junto con los precios ascendentes del café, resolvieron el problema de la balanza de pagos y más importante, llevó a los capitalistas industriales a poner un interés estratégico en el mercado internacional más que en el mercado doméstico. A comienzos de los años 70 un nuevo patrón interno de acumulación había surgido, girando alrededor de la promoción de las exportaciones y la expansión continua de la agricultura comercial, a las cuales la estrategia de generación de empleo de Lleras Restrepo y Currie eran marginales: la de Lleras Restrepo porque la promoción de exportaciones estaba basada más en un empeoramiento que en un mejoramiento en la distribución del ingreso (los salarios reales habían empezado a declinar a comienzos de los años 70); y la de Currie porque el sector de la construcción no era el nuevo patrón de la acumulación y mientras el programa de vivienda urbana era crucial para el éxito de su estrategia, fue siempre una opción extra en términos políticos, razón por la cual fue rápidamente debilitado cuando los liberales llegaron al poder en 1974⁴⁸.

DESPUES DEL FRENTE NACIONAL

En 1974 el acuerdo del Frente Nacional llegó a su fin y los liberales ganaron las primeras elecciones de competencia abierta entre los partidos en cerca de tres décadas. Los estamentos políticos del nuevo gobierno liberal eran indicativos del consenso general entre las fuerzas políticas del antiguo Frente Nacional sobre el deseo de un nuevo patrón de acumulación y de la importancia del Estado para afectar su autonomía. La cita al comienzo de este artículo ilustra esto mientras que el énfasis continuo en la promoción de las exportaciones, las enmiendas regresivas a un ya débil impuesto sobre la tierra y el rechazo explícito

⁴⁸ Ver, Vélez: "Concepciones..." y el comentario en el reporte de la OIT de Oscar Marulanda, en ANIF: Empleo y Desarrollo (Tercer Mundo, Bogotá, 1976).

a la reforma agraria, fueron indicativos de la creciente irrelevancia del reformismo del Partido Liberal que tenía que adaptarse a las realidades del nuevo patrón de acumulación ⁴⁹.

Sin embargo, más problemático para el nuevo régimen fue el hecho de que el auge en la exportación de bienes manufacturados no mejoró de una manera importante el problema del desempleo, y así ocasionó, como se indicó arriba, una redistribución regresiva del ingreso. Debido a la incapacidad del Estado para alterar la repartición resultante del proceso de acumulación, el gobierno liberal se cogió de políticas de asistencia, que probaron ser insuficientes para legitimarlo a los ojos del pueblo ⁶⁰.

La tasa ascendente de abstención en las elecciones y el paro cívico del 14 de septiembre de 1977 ilustran los serios problemas de legitimidad política que enfrentan los sucesores del Frente Nacional. El actual gobierno liberal, elegido en 1978, ha exacerbado aún más la situación, adoptando principalmente la única alternativa disponible: un aumento en la represión política.

⁴⁹ Por ejemplo, mientras se abolían las exenciones a los impuestos sobre la tierra, la tasa básica descendió de 10 a 8% y los terratenientes sólo tenían que convertirse en Compañías Limitadas para evadir impuestos. Ver, Carlos Naranjo: "La Ley 4^a de 1973: Pacto de Chicorral" en ACIA: *La tierra para el que la trabajara* (Punto y Coma, Bogotá, 1975), para profundizar en las reformas al impuesto de tierras bajo López Michelsen, y *Para Cerrar la Brecha*, pág. 40 para el rechazo explícito Liberal de la Reforma Agraria. Con respecto a la promoción de exportaciones, es cierto que el subsidio a éstas, fue efectivamente reducido; sin embargo, de acuerdo con la concepción del gobierno liberal, la penetración de exportaciones colombianas en el Mercado Mundial tenía, como pre-requisito, estabilidad interna de precios. Así, la política Macroeconómica general fue diseñada para contribuir a un mejoramiento de las exportaciones.

Vale la pena anotar, también, que el cercenamiento evidente de la reforma agraria por parte de los liberales no se refería únicamente al reconocimiento de la importancia primordial de la agricultura comercial a gran escala. En 1967 el gobierno liberal había establecido la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) a fin de proveer a los campesinos de un medio para aumentar su participación en la "vida nacional". La ANUC empezó a ser más efectiva de lo que los mismos liberales esperaban, hasta el punto de escapar totalmente del control gubernamental. Esta experiencia indudablemente jugó un papel en el desarrollo de unos acercamientos mucho más cautelosos de los liberales a la reforma agraria, lo cual se puso de manifiesto en términos políticos después de 1974.

⁵⁰ Esta política de caridad tomó la forma de distribución de cupones intercambiables por alimentos especiales de contenido altamente nutritivo entre la población rural, bajo los auspicios del PAN. El PAN era parte del plan de desarrollo liberal: *para Cerrar la Brecha*. Fue, de hecho, la única parte de este plan que fue claramente diseñado para involucrar la iniciativa del Estado.