

Instituciones y desarrollo agrícola en Colombia a principios del siglo XX

Salomón Kalmanovitz y Enrique López E.¹

Presentación

Este ensayo corresponde a una parte del primer capítulo del libro “La Agricultura Colombiana en el Siglo XX”. El Banco de la República emprendió a finales del siglo pasado un proyecto de historia económica de Colombia en el siglo XX del que hace parte este trabajo y que comprende investigaciones sobre el crecimiento de la economía colombiana, la demografía, el transporte y los aspectos fiscales en ese período.

I Antecedentes

El siglo XIX se perdió para el desarrollo económico del país. Los breves auges del tabaco, la quina y el añil entre 1850 y 1880 parecieron destrabar el desarrollo económico y favorecieron la hegemonía liberal, la cual introdujo reformas importantes en torno a la libertad individual, la de empresa, a la banca libre y a la descentralización política. El poder de la Iglesia Católica fue debilitado con una reforma educativa en busca de promover la tución de cultos, atacando además su patrimonio mediante la desamortización de bienes de manos muertas y la remoción de las bases de su sistema de crédito (redención de censos). Las consecuencias fueron liberar una parte considerable del mercado de tierras que fuera repartido de manera arbitraria a manos particulares y sentar las bases de un sistema de banca privada que contribuyó a financiar el despegue del sector cafetero.

El posterior fracaso de esa inserción en el mercado mundial trajo como una de sus consecuencias el desplazamiento de los liberales del poder, su reemplazo por una coalición conservadora-independiente y el acentuamiento de los rasgos centralistas, y doctrinarios conservadores a partir de 1880. Es notable que Colombia fuera uno de los pocos países de América Latina en donde se impuso la visión conservadora de la sociedad: “El curso anómalo de la política colombiana ocurrió en una época en la que los demás países de América Latina consolidaban la política económica liberal que hizo de ellos importantes receptores de masivas inversiones extranjeras, que aseguró el rápido desarrollo de sus economías de exportación, que cimentó el consenso entre las clases dominantes, junto con su hegemonía ideológica, y que fomentó el crecimiento de poderosas estructuras estatales” (Bergquist, 1981, 26).

La Regeneración impuso su Constitución y sus políticas, intentando erradicar el legado del Radicalismo, reemplazando la anterior Constitución de Rionegro (1.863), lo que condujo a tres guerras civiles en el lapso de 15 años. Luego de un proceso acumulativo de tensiones y conflictos, se llegó a finales del siglo a la más prolongada y sangrienta de las guerras civiles que sacudieron la incipiente república. La Regeneración se impuso con excesos de fuerza contra la oposición liberal, a lo que se sumó el deterioro de las condiciones económicas ante las oscilaciones del precio internacional del café y la utilización de los recursos del Banco Nacional para financiar al gobierno y a su

¹ Miembro de la Junta Directiva e Investigador de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República, respectivamente. Este texto no refleja las opiniones de la Junta Directiva del Banco de la República. Agradecemos la destacada colaboración de Claudia Rodríguez Arrieta.

ejército. Los conservadores introdujeron el concepto de monopolio estatal de la emisión monetaria, del que abusaron como instrumento tributario cuando decretaron la inconvertibilidad en 1885, contra la visión liberal de la banca libre y el patrón bimetálico.

El abuso de la emisión afectó a toda la sociedad, como lo describe el cónsul estadounidense al Departamento de Estado en un informe acerca de la industria cafetera colombiana, fechado el 21 de agosto de 1.903: “En conexión con esta industria, un factor importante debe ser recordado, la ilimitada emisión de papel moneda. Al principio la depreciación trabajó favorablemente para los exportadores de café, porque los precios subieron gradualmente, sus gastos fueron en papel depreciado, y sus ganancias en oro, pero este caos financiero últimamente ha resultado en desventaja para todos. El precio del transporte así como de todo lo demás se ha tornado exorbitante mientras el precio del café en los mercados de Nueva York y de Europa está cayendo continuamente”.

El accidentado predominio de gobiernos liberales en los países vecinos, la guerra de independencia en la isla de Cuba (1895) y el creciente rechazo a la intervención de E.E.U.U. en el continente, contribuyeron a generar las condiciones necesarias para la gran guerra que explotó el 19 de octubre de 1899². La entrada al siglo XX fue saludada con sables, machetes y cañonazos.

Colombia entraba de espaldas al mundo en el nuevo siglo XX: sin crédito internacional, con bajísimos niveles de exportaciones, con hiper-inflación y en intenso conflicto. La guerra y sus secuelas de enfermedades epidémicas mataron a unas 100.000 personas, 3% de la población total. La hiper-inflación que alcanzó cotas del 300% en 1901 había liquidado buena parte de la riqueza líquida que existía en el país, que en verdad no era mucha, y reducido el escaso crédito otorgada por una banca libre³. Desaparecieron muchos de los bancos privados que existían en 1881 (42) para 1892 (14). Los gastos del

² “Finalmente, el ánimo de confrontación de los liberales se vio respaldado por factores externos. En primer lugar por el hecho de que, coetáneamente predominaban gobiernos liberales en países vecinos, como Ecuador y Venezuela, al igual que en México y Nicaragua. Aparte de esto, había estallado en 1.895 la guerra de Independencia de Cuba, también bajo los signos del liberalismo. Si bien a raíz de la intervención de los E.E.U.U. la situación de los revolucionarios en el Caribe se complicaba, este conflicto contribuyó bastante a la movilización de los liberales en la región, aunque la discusión al respecto tuviera un carácter restringido, ya que la prensa liberal en su mayoría había sido cerrada. Quizás resulte exagerado hablar de un <<Internacional Liberal>> - ya que este movimiento incorporaba corrientes ideológicas, grupos sociales e intereses económicos muy diversos y carecía de una estructura supranacional- pero no puede negarse que los notables liberales de Colombia gozaron de la simpatía de los políticos liberales en América Latina. El concepto de la Regeneración colombiana les parecía, pues, un anacronismo para entrar en el nuevo siglo. Fue entonces, el 17 de octubre de 1899, cuando estalló la Guerra de los Mil Días” (Fischer, 2001a, 78).

³ En un comunicado del 15 de septiembre de 1.902 al secretario asistente de Estado Francis B. Loomis, el cónsul de E.E.U.U. en nuestro país describía la situación: “Reporto las dificultades de arrendar una buena casa a un precio razonable, y en conexión, no parece inapropiado avisar al Departamento del enorme crecimiento en el costo de las necesidades de vida... Por ende, de acuerdo al cambio, las necesidades básicas cuestan veinte veces más en 1902 que en 1900”. Más tarde, en 1.905, recordaba: “De hecho, todo ha subido enteramente 100% en precio en los últimos seis meses y yo pienso que es seguro decir que Bogotá es de lejos el sitio más caro en Sur América”

gobierno en la guerra debilitaron su presupuesto y elevaron su deuda, aspectos que llevaron a una cascada de impuestos a las importaciones al finalizar la misma⁴.

El financiamiento de la Guerra de los Mil Días se hizo casi exclusivamente con emisión primaria porque el gobierno no pudo recurrir al crédito externo que tenía cerrado por incumplimiento, ni al crédito interno porque había empleado formas involuntarias para extraerlo y había sido nuevamente incumplido con sus compromisos, y tampoco a los impuestos porque el congreso dejó de colaborarle y echó para atrás, entre otros, el impuesto al café en 1898⁵.

El resultado para Colombia, sin embargo, fue que quedaron definitivamente derrotados los ejércitos improvisados por los liberales, pues la guerra condujo a la consolidación de un ejército nacional más poderoso que cualquiera que pudiera organizar alguna facción política de oposición y ello garantizó en principio la paz (Melo, 1995), por lo menos hasta la mitad del siglo. El año de 1903 encontró además al país sin una de sus más ricas provincias, como lo fuera Panamá. Las secuelas de la guerra afectaron a los incipientes empresarios locales por la vía del aumento de los costos de producción y la erosión de su competitividad en el mercado internacional. La destrucción de la escasa infraestructura para el transporte de mercancías se vio acompañada por la disminución de la mano de obra barata para las plantaciones. Muchos exportadores que habían utilizado el recurso del financiamiento externo tuvieron que ceder sus tierras a las firmas extranjeras propietarias de la deuda (Fischer, 2001, 48).

La política inflacionaria deterioró los derechos de propiedad de los acreedores en moneda local y molió el incipiente capital de muchos negocios. Esto llevaría a la disminución de la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros en los proyectos locales de largo aliento. Algunos se beneficiaron de la situación bélica concentrando tierras al finalizar el conflicto, dando inicio a lo que más tarde se convertiría en una compleja lucha por el territorio. Sin embargo, la convicción por parte de las capas dirigentes de que los políticos radicalizados no tenían en cuenta el desarrollo económico en sus actuaciones, los llevó a confiarle el Estado a aquellos políticos pragmáticos que no se enfrascaran en conflictos ideológicos sino que impulsaran las medidas necesarias para la consolidación de las exportaciones cafeteras y garantizaran el crecimiento económico del país.

Durante el gobierno de Reyes se concentraron todos los esfuerzos en el que sería el baluarte de su quinquenio: “la reconstrucción del país después de la devastadora guerra de los Mil Días y de la dolorosa separación de Panamá”. En ese período se dio cabida a los conservadores históricos y a los liberales, bajo la orientación de Rafael Uribe Uribe y Carlos Arturo Torres, otrora opositores del gobierno, acabando con la supremacía del Partido Nacional (conservatismo nacionalista) y abriendo paso a un gobierno pluralista.

⁴ El decreto 485 del 20 de mayo de 1905, bajo el gobierno de Reyes y como ministro de Hacienda Pedro Antonio Molina, hacía pública la determinación de cobrar derechos de importación de un sinnúmero de mercaderías extranjeras por cada kilogramo de peso bruto. El mismo Reyes tuvo que rebajar las tarifas casi un mes después debido al rechazo de la población.

⁵ Roberto Junguito trae a cuento, en contraste, el financiamiento de la guerra civil norteamericana que se hizo en dos terceras partes con la colocación de bonos del gobierno a través de la amplia red bancaria que a existía en los Estados Unidos en 1865 y el resto con aumentos de los impuestos a las ventas y en menor medida con la emisión, de tal forma que el impacto inflacionario fue mucho menor en este caso. Junguito, Roberto. “La guerra de los mil días y la crisis fiscal”, Borrador, Banco de la República, Bogotá, s.f.

Así mismo, la clase adinerada y poderosa heredada del siglo XIX logró imponerse e influir en la acción del Estado, como también los nuevos grupos sociales, conformados por “industriales, terratenientes modernizantes y banqueros de nuevo «cuño»” (Vélez, 1989, 190).

Reyes llamó a la armonía, reforzó la centralización política y fiscal y minimizó el riesgo de un nuevo enfrentamiento bélico mediante el desarme de la población, como parte de un proceso concomitante a la intervención activa en la economía. Reyes consideraba prudente la intervención estatal, solo cuando ella fuera necesaria y de manera transitoria⁶. Durante los cinco años de su gobierno se fomentaron algunas industrias - entre ellas, la Colombiana de Tejidos, luego Coltejer, y la fábrica de cemento Cementos Samper - a la vez que se consolidaron otras. Se concedieron subsidios a la exportación y se buscó equilibrar la balanza comercial, para lo cual se impulsó una serie de medidas proteccionistas como también un impuesto al consumo del tabaco, y se continuó con la política de expansión de la frontera agrícola mediante la adjudicación de baldíos. Junto con estas medidas, se adoptó la creación de un ente para la formulación y ejecución de la política monetaria y la administración de las rentas nacionalizadas, llamado Banco Central, que fue recogiendo los excesos de emisión legados por el financiamiento de la guerra, creando un clima de estabilidad de precios, importante para el auge exportador desatado después de 1905.

Luego de esperar un tiempo considerable para la aprobación de facultades extraordinarias, el Presidente decidió cerrar el Congreso a finales de 1904 y esperar a representantes de diversos grupos, escogidos por él mismo, para conformar una Asamblea Nacional Constituyente el 15 de marzo de 1905, con la cual se debilitaron algunas instituciones políticas, se fortalecieron otras como el poder ejecutivo y se abrieron espacios a diversos grupos en pro de fortalecer el pluralismo prometido⁷. Fundamental fue la concepción que Reyes tenía de las bases para el crecimiento y que impulsó la creación de la Asamblea: “según Reyes, los dos obstáculos más importantes para el desarrollo económico consistían en el carácter primitivo de los transportes y en la carencia de una banca moderna” (Palacios, 1995, 92)⁸. Sin embargo, las medidas arbitrarias de Reyes dieron lugar a una creciente oposición de los comerciantes y exportadores y de miembros de ambos partidos que aspiraban a obtener un clima de estabilidad y tolerancia que hiciera posible la paz y la prosperidad, restableciendo las instituciones que garantizaran la ordenada rotación del poder mediante elecciones.

⁶ “La intervención debía ser coyuntural y no permanente, solamente para superar la grave crisis y como fuerza de arranque para el progreso económico, pues el Estado, por su misma naturaleza, era concebido por Reyes no sólo como un mal administrador sino como una entidad despilfarradora; una vez superada la crisis había que retrotraer la acción del Estado a una situación de mínima intervención” (Vélez, 1989, 200).

⁷ “Entre otras decisiones tomadas por la Asamblea, en sus múltiples reuniones ordinarias y extraordinarias entre 1905 y 1909, merecen destacarse las siguientes: supresión del nombramiento vitalicio de magistrados, eliminación de la vicepresidencia de la República, la ley de representación de las minorías, la supresión del Consejo de Estado, la definición de nuevos procedimientos para reformar la Constitución, la supresión de las asambleas departamentales y su reemplazo por consejos administrativos” (Vélez, 1989, 209).

⁸ Reyes intentó también generar un nuevo ordenamiento territorial. En 1905, una ley creó los departamentos de Galán, con capital San Gil, Caldas y Atlántico, con capitales en Manizales y Barranquilla. Bogotá fue nombrada distrito capital y se crearon los departamentos de Tundama, Quesada y Huila. Esta ley favoreció aún más la división del país con el fin de revitalizar la vida municipal, con lo que en 1909 existían 31 departamentos pequeños, con el recién fundado departamento de Nariño.

Ante el cierre del congreso y como defensora de los intereses privados surge la SAC en 1906⁹. En el primer número de la Revista Nacional de Agricultura se advertía que la sociedad se encargaría “de todos los problemas realizados con la agricultura del país en todas sus zonas, se tomará especial interés en el fomento de las industrias anexas a la agricultura y en el desarrollo de las nuevas que se puedan introducir” y luego señalaba “sin que la revista tenga injerencia en asuntos políticos se ocupará de asuntos económicos relacionados con la agricultura y del implantamiento de una política agraria que favorezca los intereses de la agricultura nacional” (Bejarano, 1985, 144).

Reyes tenía un proyecto político que emulaba el porfiriato mexicano en la medida en que recreaba los monopolios estatales que repartía entre sus amigos, introducía una tributación despótica y mantenía una frondosa burocracia de funcionarios adictos (Abel, 1987, 19). La crisis que generó su mandato, que pretendía ser a término indefinido, hizo difícil organizar elecciones nacionales, situación subsanada por la reconvención del Congreso y por la elección de un miembro del republicanismo antioqueño, Carlos E. Restrepo, quien calmó a todos los sectores. Restrepo hizo una reducción del gasto militar, aisló a los clericales conservadores y les mantuvo la cuota en el congreso a los liberales. Como lo anota Abel,

“Los republicanos lograron, sin embargo, dejar una marca indeleble en la política colombiana: revivieron e institucionalizaron la práctica de acomodar los partidos de oposición y demostraron que con el apoyo unido de la clase alta un sistema presidencial-congresional es una garantía contra la tiranía individual y faccional”. (Abel, 1987, 20).

Esta tradición se mantiene al subir los liberales al poder en 1930. La caída del conservatismo estuvo precedida por una gran agitación social en la que jugó un papel determinante un nuevo invitado a la escena política: el Partido Revolucionario Socialista. Los oradores de ese partido habían despertado una ola de entusiasmo revolucionario espontáneo alimentado por la inflación y el desempleo. Después de un fracaso inicial para canalizar esa protesta, el liberalismo supo recoger el descontento social cuando el descrédito del gobierno llegó a su punto más alto al permitir el fortalecimiento del ejército y propiciar una respuesta represiva a la agitación social.

El liberalismo triunfante buscó, en primera instancia, mitigar los efectos de la crisis internacional. Con el nombramiento de Esteban Jaramillo en la cartera de Hacienda se comenzó a urdir la delicada filigrana que caracterizó el suave tránsito a la República Liberal. Como afirma Abel (1987, 101) la clase alta, estremecida por las crisis políticas y económicas, acogió a Olaya. Este sintetizaba las dos actitudes que dominaban en la clase alta del momento: en primer lugar, la conciencia de que su sobrevivencia durante la Depresión Mundial dependería de una política de concesiones limitadas a los grupos organizados; y en segundo lugar, la determinación de distribuir dichas concesiones en una forma ordenada de manera que no se repitiera la inestabilidad de 1928-30. El gobierno de coalición que cuidadosamente construyó Olaya se convirtió en uno de los rasgos permanentes de la política colombiana. Los liberales poco a poco fueron trabajando la maquinaria electoral en los departamentos de acuerdo a los dos modelos

⁹ Como una reorganización de la Sociedad de Productores de Café de acuerdo al relato de Bejarano (1985).

de organización electoral existentes en el corazón andino de Colombia: la mezcla de persuasión y coerción en el oriente y la tradición de compromisos y negociación en el occidente.

En 1936 se inicia un intento por trazar una línea de demarcación entre las políticas de los dos partidos. La nación política se va a polarizar por las reformas planteadas por el gobierno de López Pumarejo en torno a la intervención del Estado, la tributación a la renta, los derechos sindicales y la regulación de las relaciones obrero-patronales y el reconocimiento de derechos de propiedad a colonos, aparceros y arrendatarios sobre tierras no explotadas o sobre las mejoras involucradas en sus fundos. La reacción frente a las reformas permitió la unificación de los conservadores en torno a la Constitución de 1886 y a la renovación de la alianza con la Iglesia. Pronto la tendencia reformista liberal se detuvo. Una vez diluido el entusiasmo reformista, lo único que quedó fue una bien consolidada maquinaria liberal que se destinó a la conservación del poder. Pero las huestes que se movilizaron con entusiasmo de parte y parte en el episodio reformista no pudieron volver más a la vida política tranquila y aislada de los años veinte; el camino que les quedó después del activismo fue el de la confrontación política.

II Las instituciones nacionales

2.1 La Constitución del 86

La Constitución del 86 sobrevivió hasta 1991. El país adquiría una forma republicana de gobernar con un contenido conservador que derivaba la soberanía de la nación unificada por el catolicismo. La razón de su longevidad se encuentra en que logró contar, a partir del triunfo conservador en la Guerra de los Mil Días, con los medios militares y fiscales para fortalecer las instituciones que permitieron la distribución y alternancia del poder. En el esquema federal y liberal, el ciudadano está cerca de la autoridad para la cual tributa y puede influirla con relación a la magnitud y destino de los impuestos. El centralismo conducía por el contrario a que el gasto público podía tomar la dirección de la suprema voluntad encarnada en el Estado, y que el ciudadano y el contribuyente debían aceptar ciegamente. El espíritu de la Regeneración que impregnó al país durante esos 105 años limitó los derechos individuales. La vida civil volvió a estar controlada por la moral católica ahora reforzada como ley de la nación. La potestad del Estado fue excesiva y se debilitó el ideal de gobierno limitado propuesto por Miguel Samper y otros liberales. Sin embargo, los liberales fueron tolerados después de la guerra, pudieron impulsar sus periódicos y tímidamente pudieron fundar la Universidad Libre y el Gimnasio Moderno como pequeñas islas en el mar de la educación confesional a todos sus niveles.

La autoridad que confirió la Constitución a la figura del Presidente frente al Congreso y a la sociedad en general fue esencial en el tránsito de la guerra a la paz. Bajo la égida de la Carta los Estados Soberanos habían sido convertidos en Departamentos, con gobernadores que eran nombrados por el presidente de la República. Las designaciones de los mandatarios locales dependían de las correlaciones de fuerzas en el Congreso y

en las Asambleas Departamentales. Los gobernadores, a su vez, nombraban a los alcaldes municipales. Esta filigrana de hilos de poder permitió a Reyes confiar posiciones de gobierno a los liberales vencidos y consolidar la paz. La lección fue bien aprendida por los conservadores del republicanismo (1910-14) y la hegemonía conservadora (1914-1930), quienes a pesar de su predominio político nunca dejaron de lado, en asuntos de gobierno, a los liberales. Según Abel, el desarrollo cafetero intenso en Cundinamarca y Antioquia sentó las bases para una alianza estratégica entre los nuevos ricos paisas y los tradicionales políticos bogotanos que se expresó en los gobiernos de Restrepo, Suárez y Ospina, y que obtuvo hegemonía sobre el resto de regiones del país. Otras regiones venían presentando un desarrollo intenso de la agricultura venciendo a las enfermedades tropicales, como el Valle del Cauca, que “tardó en convertirse en poder político”. Los santanderes estaban estancados por factores geográficos y demográficos, incluyendo el hecho de que las guerras civiles tendían a tener allí sus efectos más destructivos sobre cosechas y ganado (Abel, 1987, 77).

En esta fase tomó fuerza el Congreso frente a la institución presidencial porque allí se concentró la representación de las capas que se venían fortaleciendo con el ascenso del café. El Congreso tumbó a Reyes por abuso de poder y en 1922 a Suárez por presunta corrupción. La reforma constitucional de 1910 extendió el poder del sufragio directo al permitir la elección de primer mandatario y, por ende, acercarlo a sus electores. Esta circunstancia permitió un centralismo con mejor soporte en las regiones. La recuperación de algunas rentas por los departamentos torneó un nuevo equilibrio entre el centro y las regiones, que giraba en todo caso sobre el primero. Ya para ese entonces resultaba claro que la centralización y la construcción de una red de transporte estaban generando un mercado interior y un cierto orden político que respetaba los derechos de propiedad de comerciantes, banqueros y exportadores, mantenía un nivel mínimo de tributación, permitía la libertad de prensa y había dejado de perseguir a la oposición. La Constitución se estaba consolidando y había sido aceptada por todos. Como se reconocía de manera unánime, era mejor una mala paz que una buena guerra. Si bien las tensiones políticas fueron aumentando de grado, el esquema en general funcionó y se mantuvo exitosamente durante los prósperos años veinte. Solo los rigores de la Gran Depresión pondrían en jaque al modelo exportador y cuestionarían el papel del Estado en la economía, especialmente durante el gobierno de López.

Dos funciones creía el Presidente López que le correspondían al Estado moderno en lo que se refiere a la producción en el país: la regulación de las relaciones capitalistas, el fomento de la producción, el ensanche del consumo y la circulación de la riqueza. Con respecto a la regulación de las relaciones capital-trabajo, López la consideraba una obligación del Estado con el pueblo trabajador, al asegurarle una mínimas condiciones de vida y de trabajo posibilitadas por los servicios presentados por el mismo Estado, y una justa retribución de su trabajo por parte del patrono. Por medio de la reforma fiscal, que estableció el impuesto a la renta personal, el Estado proporcionaría los servicios y, facultado por la reforma constitucional, entraría a mediar de manera liberal y democrática en los conflictos entre obreros y patronos (Torres, 1980).

2.2 La Iglesia

La religión es considerada como institución informal que internaliza en los individuos las nociones de bien y mal, que acompaña y vigila el comportamiento de los individuos desde la cuna hasta la muerte y que introduce ciertas nociones sobre el mundo y la sociedad en la mente de las personas. La reforma protestante y la Ilustración en Europa fueron fundamentales en la racionalización de la religión misma y en la instauración de la tolerancia y el pluralismo religioso en las constituciones políticas de los países que las vivían. (Porter, 2000). En Colombia se acendró la contra-reforma liderada por España y sus defensores ganaron las guerras del fin del siglo XIX. Desde su encabezamiento, la Constitución de 1886 declara a la religión católica como la de la nación, asegurando su protección por parte de los poderes públicos al considerarla como “un elemento esencial del orden social”. Un año después se firma el Concordato: sus cláusulas y párrafos señalaban los términos del consenso que emergía. Si bien hubo todavía varias guerras civiles antes del fin del siglo, el consenso probó ser perdurable.

Al firmarse la paz después de la Guerra de los Mil Días y de la revisión de los acuerdos políticos tras la caída de Reyes, a la Iglesia se le devolvió su posición privilegiada y su poder se hizo aún más fuerte que en la década de 1890. Debido a que los liberales y los comerciantes impusieron un gasto militar reducido y un ejército de reserva pequeño como condiciones para cooperar con el régimen, la importancia del ejército se redujo y la Iglesia, surgió, en su defecto, como la única institución de importancia en las tierras altas¹⁰. Este rol era posibilitado porque la Iglesia era un terrateniente considerable y tenía una influencia muy grande en las tierras templadas donde vivían blancos y mestizos. La presencia y el control ideológico de la Iglesia mostró su fortaleza en Antioquia, y en su área de colonización, en Cundinamarca, Boyacá, Nariño y Cauca y un tanto menos en Santander. Sin embargo, se interesaba poco por hacer proselitismo en las tierras cálidas habitadas por negros y mulatos donde “ejercía su influencia únicamente bajo variaciones sincréticas mezclándose con cultos animísticos africanos que estaban más allá del control de la Iglesia oficial” (Abel, 1987, 25). De esta manera, las regiones costeras fueron poco influenciadas por la ideología conservadora, se desarrolló poco en ellas una disciplina social y del trabajo, y terminaron siendo cerradamente liberales. Con el desarrollo de las ciudades y de los valores cívicos que acompañan el proceso, se fue debilitando también en ellas la influencia de la Iglesia y estas terminaron siendo por lo general fortines liberales, exceptuando nuevamente a Medellín.

A la Iglesia se le concedió una considerable autonomía de control sobre sus propias estructuras, además de concedérsele también una protección especial a sus edificios y a sus clérigos frente a la ley. El propósito de este tipo de medidas era diferenciar la esfera política de la religiosa. Al tiempo, sin embargo, se restablecían algunas

¹⁰ De acuerdo a Richard Maullin (1973) el ejército era reducido. En 1911 contaba con 6.000 tropas, de las cuales 3 divisiones pertenecían a Bogotá, Barranquilla y Cali, con dos brigadas de infantería y unidades de caballería y artillería cada una. Entre 1909 y 1926 el ejército conservó un tamaño constante entre los 5000 ó 6000 oficiales y soldados. La participación del presupuesto militar en el nacional se redujo progresivamente hasta que en 1927 Colombia tenía el ejército más reducido y el presupuesto militar más bajo proporcionalmente a su población en Sur América.

interdependencias entre la Iglesia y el gobierno como la autoridad directa sobre funciones sociales tradicionales (educación, caridad, misiones, registro civil, celebración de bodas, cementerios). La Iglesia hacía parte de las instituciones orgánicas como la familia y los hacendados, que generaban la cohesión de la sociedad, de acuerdo al principio corporativista que impregnaba a la Constitución y el Concordato.

¿Cómo influiría la Iglesia cuando se inclinaba por ideologías radicales como la de promulgar que el liberalismo era pecado en un contexto erizado por la guerra en el campo colombiano?: “A un campesino liberal se le presentaba una opción cruel. Podía escuchar al sacerdote y correr el riesgo de traicionar el honor familiar, mermar sus amistades, entorpecer sus conexiones y hasta denigrar de su propia carrera militar; por el contrario, si desafiaba a la Iglesia, corría el riesgo de que se le negaran la comunión y la extremaunción, y podía provocar la deslealtad de su esposa y la imposibilidad de dar educación a sus hijos” (Abel, 1987, 30).

La Iglesia alcanzó en los años de la llamada hegemonía conservadora la estabilidad de sus relaciones con los partidos y el Estado, después de la amenaza que para ella había representado la secularización como política de gobierno en la época radical y que había hecho tambalear sus valores y su identidad como institución. También logró consolidar una estructura nacional, con una regularidad de las reuniones de la Conferencia Episcopal desde 1908. La estabilidad fue alcanzada por la ausencia de genuina competencia entre los dos partidos tradicionales que se dio una vez derrotados los liberales en las guerras de 1895 y de 1899-1902. Los liberales van a girar ideológicamente, siguiendo la tendencia internacional, hacia la cuestión social considerada en términos socioeconómicos, mientras que la preocupación por la religión, la libertad económica, la moneda sana y los derechos individuales dejan de ser centrales dentro del ideario liberal (Wiley, 1972)¹¹.

Fue solo hasta el surgimiento de una nueva generación de líderes liberales, hacia la década del treinta, que la relación entre la iglesia y el Estado vuelve a ser fuente de controversia entre los partidos¹². La “Revolución en Marcha” de López quiso transformar el carácter especial que en la vida pública del país se había concedido a la Iglesia. La secularización tomó varias formas pero siempre limitadas. De un lado las funciones públicas sobre las que la Iglesia había ejercido su autoridad corporativa (educación y asistencia pública) fueron transferidas a la jurisdicción del gobierno. El estatus del catolicismo fue desafiado al igualarlo con otras religiones, lo que era fundamental para permitir la existencia de escuelas, universidades y cementerios no necesariamente católicos. En la reforma liberal no se hacía mención del catolicismo como religión de la nación que debía ser protegida por la autoridad, de acuerdo con su anterior función de soporte del orden social. Con todo, la libertad de cultos era restringida a aquellas “religiones que no fueran en contra del cristianismo”. Sin

¹¹ De acuerdo a Wiley (1972, 145) este cambio de los liberales se inicia con un discurso que Uribe Uribe hizo en el Teatro Municipal de Bogotá en 1904. En el programa liberal de 1912 escrito por Uribe Uribe no se plantea nada sobre el asunto religioso. En 1922 una convención del partido retoma el tema de manera general.

¹² En 1935 la Convención Nacional del Liberalismo proclamaba que el Partido deberá llevar a cabo una acción renovadora pero en paz. “Tranquilizar las conciencias y agitar los espíritus por el estudio y la solución de los problemas colombianos es el lema del partido”. Esto suponía, proclamar la libertad de cultos y el sistema concordatario como medio de regular las relaciones entre el Estado y la Iglesia, las cuales deben estar regidas por la armonía (Torres, 1980).

embargo, seguía bajo su control la vida civil con unos instrumentos paralelos como el registro de nacimiento al lado de la fe de bautismo; existía la posibilidad del matrimonio civil pero el católico era refrendado automáticamente y la cédula otorgada por la registraduría le quitaba la opción de hacerlo a los partidos.

La reacción de Laureano Gómez y sus seguidores permitió reunir de nuevo a los conservadores y restablecer sus viejos lazos con la Iglesia colombiana. El gobierno mostró en su respuesta que en realidad nunca atacaría los privilegios eclesiásticos y que estos serían preservados en el nuevo Concordato. En general, la tendencia reformista liberal se detuvo cuando el gobierno fue incapaz de mantener el impulso inicial de sus propuestas en el campo del bienestar social, del fomento industrial, de la reforma agraria y de la reforma educativa. Sin embargo, lo que sí lograron los vientos reformistas fue apaciguar momentáneamente la violencia rural.

Al volver el conservatismo al poder en 1946 se apoyó en el sentimiento católico que le había dado el triunfo en las elecciones, combinado con la coerción militar y la adhesión civil. Pero la renovación de la alianza entre el conservatismo y la Iglesia terminó minando el prestigio de esta última. Ante el resurgimiento del conflicto rural se desacreditó su actuación como fuerza conciliadora en la política colombiana, necesitada con urgencia en la década de 1950. También su poder se redujo en medio de los desafueros de la violencia y tal vez por ellos mismos. Como lo ilustra Abel:

“Como índice de la caída de la influencia de la Iglesia resalta el hecho de que el llamado de varias conferencias episcopales para que el gobierno simpatizante restableciera el adulterio y el concubinato como ofensas penales y prohibiera las zonas de tolerancia no encontró respuesta. La Iglesia colombiana como la mexicana, comenzaba a sentir que sólo le quedaba la fe para garantizar un triunfo eventual. Su poder se evaporaba a pesar de la acogida del régimen conservador” (Abel, 1987, p. 202).

2.3 La educación

La educación pública será un resultado de la capacidad de sus beneficiarios de ejercer presión política para lograr que se financiara y se organizara a su favor. Durante las reformas liberales hubo propuestas para que de la tributación local surgieran los fondos para pagar por una escuela universal. Era claro que una población campesina educada sería más productiva pero también demandaría derechos políticos y de propiedad también universales. Sin embargo, el desmonte de la reforma del sistema educativo radical, con sus principios de escuela pública obligatoria, gratuita y neutralidad en el terreno religioso, fue uno de los objetivos más claros perseguidos por la Regeneración,¹³ algo que no cambió sustancialmente hasta 1930. Al comenzar la

¹³ El decreto orgánico del 1ero de noviembre de 1870 declaró por primera vez en el país el carácter obligatorio, gratuito y rigurosamente neutral de la escuela pública.

década de los ochenta en el siglo XIX, existía un punto de consenso en que sólo el orden, la paz y la seguridad permitirían alcanzar la riqueza y la prosperidad. La nueva concepción del Estado como garante del orden que impregnaba la Constitución, era incompatible, de acuerdo a su diagnóstico, con la educación secular continuamente mencionada como una de las causas de la inestabilidad política. La educación que se estipulaba en la Carta Magna estaba de acuerdo con la nueva función asignada a la religión y a la Iglesia Católica como institución que velaba sobre la moral pública y privada de los ciudadanos y a la que se le concedía un papel esencial en los problemas del control social.

En la Constitución del 86 se determinaba que la educación primaria costada con fondos públicos, sería gratuita pero no obligatoria. Si bien este precepto permitía el desarrollo de la iniciativa privada en la educación, en otras partes del texto de la Carta, y posteriormente en el Concordato, se aseguraba a la Iglesia su control a partir de la estipulación de la enseñanza obligatoria y excluyente de la religión católica y de la observancia de las prácticas piadosas correspondientes; la facultad de imponer de manera unilateral los textos de religión, filosofía y moral; el derecho de denunciar y hacer excluir a todo docente que pudiera aparecer como sospechoso de creencias religiosas y morales distintas de las que el Estado hubiese sancionado como oficiales; y la interferencia de la vigilancia del clero sobre el contenido de la enseñanza literaria y científica que se estuviera impartiendo en la escuela (Silva, 1989). En tal atmósfera era difícil desarrollar las disciplinas que tenían que ver con las ciencias básicas, con sus aplicaciones a la producción y a concebir el sistema educativo como herramienta de desarrollo pleno del individuo, fuera de ser un insumo fundamental en la modernización de las formas de producir, en fin como un ingrediente indispensable para lograr el crecimiento económico.

Como en todos los otros aspectos de la vida nacional, fue solo hasta que finalizó la Guerra de los Mil Días que el proyecto educativo conservador despegó definitivamente. Al finalizar el siglo ya se percibían algunos cambios: en primer lugar, hay que destacar la continuidad en la dinámica de crecimiento de los escolares de ambos sexos matriculados en la escuela pública, comportamiento que representaba una continuación de la tendencia observada durante el período radical. Se pasó de 71.070 matriculados en 1881 a una cifra de 99.215 en 1890 y a 129.682, en el año de 1897; buena parte del crecimiento en la matrícula se explica por el dinamismo observado en regiones que habían sido renuentes a aceptar la educación secular como el Cauca. El dinamismo de la educación privada se verá con nitidez en el siglo XX, pues en realidad, en los primeros años de vigencia de la Constitución se crean pocas entidades como lo demuestra el hecho de que para 1897 se tenían tan solo 7.800 escolares en la escuela privada. Ya para el año 1912 se tenían 4.371 escuelas entre públicas y privadas con 272.873 estudiantes. Los observadores extranjeros señalaban que al lado de la escuela pública en las poblaciones más grandes florecían las escuelas parroquiales donde enseñaban curas y monjas y algunas escuelas privadas. Era a ese tipo de escuelas donde la “gente bien enviaba a sus hijos”¹⁴.

La reforma educativa de 1903 consolidó en términos generales las propuestas educativas conservadoras. La gran novedad se encontraba en la discriminación contra la escuela rural en un país con mayoría de población campesina; era notorio este aspecto

¹⁴ De acuerdo a Bell, P.L.(1921) Colombia: A Commercial and Industrial Handbook Washington Gov. Print Off.

tanto en el contenido de sus programas como en los recursos que se le concedían para adelantarlos. El hecho de que el sistema político y presupuestal fuera tan centralizado hacía difícil que los habitantes de cada municipio aportaran tributos con qué atender la educación de sus hijos y el financiamiento debía esperar las decisiones de un lejano poder que no tenía forma de recibir las demandas de cada región y menos de atenderlas. El pequeño tamaño del estado, que no alcanzaba el 5% del PIB a principios de siglo, haría limitado el alcance de la educación pública. La escasa presencia de la escuela rural tendría consecuencias negativas para la introducción de principios de racionalidad en la administración de las fincas y parcelas y del cambio técnico en la agricultura y en la ganadería. La mecanización de la agricultura era todavía un proceso muy lejano en el tiempo, lo mismo que el empleo de la agroquímica para aumentar la productividad de los cultivos.

También era novedoso en la reforma el fortalecimiento de una educación técnica como respuesta a las exigencias de los grupos dirigentes que aspiraban a la creación de una industria nacional. Este tipo de educación se combinó con las pautas tradicionales de vida y la gran religiosidad que le imbuyeron las órdenes que la dominaron. La educación superior universitaria, por su parte, giró sobre las universidades religiosas privadas, con la excepción notable de la Escuela de Minas de Medellín. La Universidad Nacional fue visiblemente disminuida a partir de una estrategia de dispersión y desmembramiento. Durante toda la república conservadora se mantuvo el patrón de educación que se definió en la Constitución y en la reforma posterior de 1903. Este tipo de educación, con su insistencia en la censura de las ideas y las obras, el débil énfasis en las ciencias y en favor de unas humanidades vigiladas por la Iglesia, fue percibido por varios sectores como un problema para el desarrollo del país¹⁵. Es notorio que sin el desarrollo del libre examen poco se generan las capacidades de tomar decisiones racionales en forma autónoma por parte de los agentes políticos y económicos.

La oposición religiosa fue intensa frente a algunos intentos de reforma en la década del veinte. Ante el desafío que para el control de la Iglesia sobre la educación significó la fundación de la Universidad Libre, esta llegó a exigir su cierre. Sin embargo, en los últimos años de la década se conjugaron reformadores liberales y laicos con un sector modernizante del partido conservador, en la creación de un clima que permitió al partido liberal, ya en el poder a partir de 1930, ampliar, fundar y dar expresión jurídica a las reformas¹⁶. La reforma educativa fue una de las banderas centrales de los

¹⁵ Ver por ejemplo Bell (1921).

¹⁶ Desde antes, al llegar convertido en un muy joven abogado, don Agustín Nieto Caballero observó que en nuestro país sobraba el derecho y faltaba una variada educación de orientación liberal y técnica, la verdadera necesidad para nuestro desarrollo. Es el mismo presidente de la época, José Vicente Concha, quien le habla de la imposibilidad de llenar tal vacío a través de la gestión pública, por lo que don Agustín decide crear una escuela en 1914 con la participación de 19 accionarios, prestantes ciudadanos de la sociedad bogotana. Cuatro años más tarde, don José María Samper dona terrenos por un valor de 10.000 pesos para la construcción de la nueva sede, que tardaría un año desde 1918 hasta 1919, a partir de cuando funcionó a cabalidad. Un proyecto similar emprendería don Mario Laserna en la década de 1940, cuando se propuso crear una universidad no confesional y privada para aquellos deseosos de aislarse de las contiendas políticas y dar cabida a un espacio de formación integral ambicioso, fundado el 16 de noviembre de 1948; ambas instituciones estarían ligadas, de forma concreta cuando la Escuela de Ciencias Económicas pasó de la escuela a la universidad en 1954, consolidando con ello la Facultad de Economía. Así, surgieron el Gimnasio Moderno y la Universidad de los Andes, como islotes de educación secular en el océano de la educación confesional y poco rigurosa del resto del sistema, perdurando hasta nuestros días.

gobiernos liberales (1930-1946). La renovación del sistema educativo iba de la escuela primaria a la universidad, pasando por el fortalecimiento de la formación de los docentes en la Escuela Normal Superior, y tuvo un impulso real en el primer gobierno de López Pumarejo. En este proyecto educativo el interés era organizar un nuevo sistema educativo con un carácter nacionalista, modernizador y democrático, que preparara los obreros y técnicos que necesitaba la industria y los campesinos alfabetos que requería una agricultura tecnificada. Se insistía con mucho énfasis en la creación de un nuevo ciudadano que sería el soporte de una sociedad más democrática, dinámica e igualitaria, dotado de una moderna preparación científica y con conciencia nacionalista.

Los gobiernos liberales consideraban que la poca educación recibida por la población hasta el momento era una causa del atraso y de la desintegración del país; de ahí la importancia que le otorgaron a su renovación: era uno de los lugares donde había que afirmar la autonomía del Estado¹⁷. La iniciativa liberal era un desafío abierto para la Iglesia, que con el apoyo conservador se opuso a las reformas, desempolvando y remozando la alianza entre esa colectividad y la Iglesia¹⁸. Su ataque tuvo varios frentes: criticó los proyectos para imponer los programas desde el centro sin considerar las necesidades locales, cuestionó la autonomía universitaria y exigía el derecho de inspeccionar la universidad. Al tiempo con su actitud crítica, la Iglesia respondió con el fortalecimiento de los colegios religiosos y con la fundación de universidades.

Los logros reales de la reforma, a pesar de la importancia doctrinaria, no tuvieron la magnitud que un principio se esperó. La tasa de analfabetismo que en 1938 era de 44,1% de la población mayor de quince años había pasado a ser el 37.7% en 1951. La cobertura era insuficiente y los intentos de nacionalización habían fracasado. Las causas del revés estaban en la poca capacidad económica del Estado y en la oposición de los intereses vinculados al sector educativo privado. En su contenido los resultados fueron aún más discretos: en esos años y los siguientes, el sistema educativo seguiría funcionando sobre la base de los conceptos, métodos y organizaciones tradicionales, dejando de desarrollar las capacidades de lectura crítica, pensamiento independiente y escritura rigurosa o enseñando unas ciencias y unas matemáticas superficiales. Solamente en la reorganización de la Universidad Nacional y en la creación de la Escuela Normal Superior, la reforma liberal tuvo un éxito relativo (Jaramago, 1989).

¹⁷ López Pumarejo planteaba al responder las inquietudes del episcopado: “El Estado no pide que se estatuya la educación oficial obligatoria –aceptada ya en todo el mundo contemporáneo-, porque no podría darla a todos los colombianos que carecen de ella, no obstante su derecho de recibirla. El Estado estimula, por el contrario, la iniciativa privada para compensar la deficiencia de un organismo que bajo la dirección de la Iglesia durante cincuenta años, se limitó y redujo hasta extremos muy deplorables para la cultura patria; pero quiere poder orientar la educación bajo la vigilancia oficial sin perjuicio de que ella sea en el régimen privado católica o confesional, sin que sea estrictamente laica en lo público”. Tomado de Torres (1980).

¹⁸ Para el conservatismo la propuesta de Reforma constitucional de López lesionaba tres puntos substanciales de la carta constitucional de ahí que se afirmara en el diario El Siglo del 22 de Febrero de 1936: “Así pues tres principios fundamentales, tres realidades colombianas: sentimiento religioso, respeto y garantía de la propiedad, enseñanza libre y cristiana, han sido desconocidos por el constituyente liberal y ha salido por tanto un Estatuto, que da la sensación de “Colombia invertebrada” parodiando la expresión de un pensador contemporáneo”. Estas ideas fueron recogidas en el manifiesto a los colombianos publicado en el diario El Siglo el 27 de Febrero de 1936.

Cuadro 1. TASA DE ANALFABETISMO EN COLOMBIA

Año	Población Total	Población 15 Años y más	Analfabetas 15 años y más	Porcentajes*
1918	6'120.049	3'574.108	2'430.394	68.0
1938	9'072.894	5'044.100	2'223.400	44.1
1951	12'411.101	6'450.254	2'429.300	37.7
1964	18'283.540	9'328.979	2'526.600	27.1
1973	23'640.267	11'534.306	2'578.300	18.5
1978	26'563.804	14'621.800	2'456.462	16.8
1981	28'488.725	15'676.500	2'440.800	15.6
1985	31'273.992	17'427.240	2'352.677	13.5
1993	37'044.229	21'895.184	2'167.623	9.9
1997	40'049.356	26'862.168	2'263.654	8.4
2000	42'462.129	28'652.287	2'307.664	8.1

* Calculados con respecto a la población de 15 años y más

Fuente: Censos de población 1938-1973, Encuesta Nacional de Hogares 1981, 50 Años de Estadísticas Educativas, DANE Cálculos de la Misión Social, DNP; Cálculos GRECO, Banco de la República

Con el retorno al poder de los conservadores, surge un nuevo esfuerzo por colocar nuevamente a la educación bajo la tutela de la Iglesia. Sin embargo, ante la extensión que para ese entonces ya alcanzaba el sistema educativo y la presión demográfica hacia ese camino inviable, la Iglesia no podía suplir las deficiencias del Estado. La educación fue cambiando hacia un sistema que alimentaba la desigualdad. La calidad de la escuela pública fue deteriorándose frente a la de la escuela privada, lo que igualmente se observaba en la enseñanza media. La educación rural, a su vez, era de menor calidad que la urbana. A medida que un número mayor de jóvenes de las clases medias ingresaba a la universidad pública, las elites iban creando un sistema universitario paralelo, especializado en las nuevas carreras de prestigio (Helg, 1989). De hecho, la educación dejó de ser una prioridad para los gobiernos conservadores de mediados de siglo. Se dejó la iniciativa en este campo al sector privado y a los gobiernos departamentales, lo cual dio como resultado esquemas educativos de calidad y tipo diferente según la región.

En el periplo de la educación durante la primera mitad del siglo XX, el país alcanzó las tasas de población alfabetizada que habían obtenido Argentina, Chile y Uruguay al comenzar el 1.900 (Mariscal y Sokoloff, 2000). La lentitud de la alfabetización en el país también estuvo acompañada, como en otros países de América Latina, de restricciones sobre el voto asociadas a requerimientos de alfabetización. Como recuerda Posada Carbó (1995, 5), en el país casi analfabeta del siglo XIX, como se puede inferir de la progresión de las cifras del cuadro 1, las elecciones fueron el método general para transferir el poder aunque también fueron claramente restringidas: “Desde la década de 1830, presidentes y congresistas, así como miembros de los concejos municipales y diputados en las asambleas de provincia fueron elegidos regularmente a través de un sufragio restringido. La agenda electoral se intensificó después de las primeras elecciones presidenciales bajo sufragio universal masculino en 1856”. La restricción a los iletrados la perpetuó el General Mosquera, quien dictó un decreto por el cual todo ciudadano que fuera a conformar la lista de electores debía poseer un certificado expedido por la “Comisión de Calificación”, el cual dejaba constancia de las

capacidades del portador en cuanto a la lectura y a la escritura¹⁹. Aunque se siguió usando esta cédula como mecanismo electoral, los problemas surgieron, haciéndose evidentes en 1912, cuando fue expuesto un proyecto de reforma electoral, basado en la idea de que el sistema de cédulas era propenso a la corrupción, pues este documento facilitaba su compraventa y falsificación, era expedido por funcionarios del gobierno no independientes en el ejercicio de sus funciones y no comprobaba que su portador supiera leer y/o escribir²⁰.

Desde la adopción de la constitución de 1863 hasta 1884, los colombianos eligieron presidente cada dos años. Durante estos años, conocidos como el período radical, senadores, representantes, concejales, diputados, procuradores generales y magistrados también eran elegidos por voto popular. Ya con la Constitución de 1886 se restableció el sufragio indirecto y los requisitos económicos y de alfabetismo, pero solo para las elecciones de presidente y congresistas. Solo en el año de 1910 se acogió otra vez la elección directa; en 1936 definitivamente el voto fue para todos los hombres y en 1956 se universalizó cuando se dio cabida al voto femenino (Bushnell, 1994). Como en otras partes, hay una correlación fuerte en Colombia entre el voto universal y la mayor extensión de la tasa de alfabetismo dentro de la población, siendo la educación una de las necesidades más sentidas por los ciudadanos con derecho al voto. En forma similar, las presiones sobre el derecho a la propiedad de la tierra se incrementa y se canaliza políticamente, aumentando la titulación campesina de los baldíos o redistribuyendo en alguna medida la propiedad mediante la reforma agraria.

Las restricciones al sufragio por razones de riqueza y alfabetismo que se dieron en una etapa de la historia colombiana no permitieron la representación de todos aquellos que deberían acceder a la educación e implicó una fuerte discriminación, pues de manera tácita se exigía la riqueza para poder votar, riqueza de la cual pocos eran poseedores. Este tipo de restricciones le restaba universalidad al voto y garantizaban que las élites tuvieran más poder para influenciar la elección de las instituciones legales y económicas²¹. El sistema centralista representaba un problema adicional, pues aún cuando el gobierno central disponía de recursos para promover la escolaridad en las regiones, estos muchas veces llegaban incompletos, tardíamente, o simplemente no llegaban.

La educación para la agricultura merece una mención especial y su desarrollo, claro está, responde en buena medida a la lógica general. Nuestro país entró al siglo XX con

¹⁹ “Para dar la calificación –decía el decreto- debe la comisión examinar si el individuo que se presenta a pedirla tiene realmente ese nombre haciendo que compruebe la identidad de la persona y las demás condiciones, y que preste ante la Comisión este juramento: “ Juro y afirmo que me llamo N. N. Soy mayor de 21 años, sé leer y escribir, hace 10 días por lo menos que resido en este Distrito Federal, en la calle (tal), casa (tal); Que me conocen (tales y tales) vecinos del Distrito, los cuales podrán rendir el mismo juramento” ” (Registraduría, 1988, 36).

²⁰ En 1929 la inconformidad se hizo nuevamente evidente cuando el entonces representante Gabriel Turbay expuso su proposición al respecto, contemplando la modernización de la cédula, la cual debería ser gratuita y debería llevar fotografía e impresión dactilar como únicos requisitos, lo que a su vez tuvo sus contradictores. Miguel Abadía Méndez sancionó la Ley 31 de 1929 que disponía la reglamentación de la cédula como identificación electoral permanente. Dicha Ley no tendría suerte y sería revocada dos años después, cuando se dispuso la Ley 14 o Ley de la Tinta, que obligaba a los votantes a dejar registrada su huella del dedo índice como requisito para depositar su voto; El amoníaco se convirtió entonces en el mejor amigo de quienes aspiraban a votar en más de una ocasión.

²¹ Este patrón fue seguido por otros países en América Latina, como anotan Engerman et al (2001).

una marcada reputación de intelectualidad, inútil, por cierto: “Miguel Cané, diplomático argentino que visitó Colombia en 1880-1881, precisaba bien que se trataba de ‘una sociedad culta, inteligente, instruida y característica refugiada en las alturas, indemnizándose con una cultura intelectual incomparable de la falta completa de progresos materiales’” (Bejarano, 1993, p. 417). En su informe a la Cámara en 1909, Rafael Uribe Uribe expresó la necesidad de implementar una política de educación para modernizarla y hacerla aplicable y útil a la vida nacional: incentivar la agricultura científica y buscar la “diferenciación regional”, que debía permitir a cada departamento educar a sus habitantes de acuerdo a las necesidades del mismo, desde la reforma impuesta por la Ley 39 de 1903. A pesar de la ineficiencia, no toda la culpa correspondía al Gobierno: “Estos persistentes fracasos no dependían solo de la incapacidad del Gobierno para llevar a la práctica los decretos; estaba también de por medio una cultura aristocrática que consideraba indignos los oficios agrícolas” (Helg, 1984, citado en Bejarano, 1993, 421).

En 1915 se expide el decreto 123 con el que se transforma el Instituto Nacional de Agricultura y Veterinaria en Instituto Nacional de Agronomía, y se crea el Ministerio de Agricultura y Comercio, el cual tuvo una corta vida, pues desapareció cuando sus labores fueron designadas al nuevo Ministerio de Industrias (1924), perdiéndose con ello parte del esfuerzo concretado. Una notable apreciación es la de Alejandro López, quien sostenía que la sola enseñanza no podría transformar la agricultura, así que era necesario generar una demanda para la agricultura científica mediante la promoción de importantes empresas agrícolas. Así, para el autor, el balance de logros alcanzados en el primer cuarto del siglo XX era bastante desalentador.

La real transformación del sector llegó gracias a la “prosperidad al debe” y a la Gran Depresión: “La hacienda tradicional se desmoronó al empuje de las luchas agrarias, nuevas zonas agrícolas se vincularon al mercado gracias al auge ferrocarrilero, y la expansión industrial y la urbanización presionaron la demanda de bienes agrícolas, de alimentos y materias primas no menos que la notable expansión cafetera desde mediados de los años veinte, al tiempo que la protección industrial y agrícola fortaleció favorablemente la expansión de algunos cultivos comerciales” (Bejarano, 1985, 431). Este escenario, junto a una activa política agropecuaria, trajo un desarrollo técnico y un auge de la investigación y educación agropecuaria.

La ley fomento de la agricultura de 1926 asigna un papel primordial a la educación agropecuaria dentro del paquete de políticas para el desarrollo del sector, fortalecido por las altas tarifas arancelarias, la provisión de crédito, la extensión agrícola, la legislación de la propiedad (problema de baldíos), y por campañas de diversificación y modernización de cultivos. Con la creación del Consejo Nacional de Agricultura en 1931, se establecieron las metas de desarrollo para la década, así que dentro de las políticas de desarrollo sectorial, se fortaleció nuevamente lo relacionado a la educación e investigación agropecuaria (granjas experimentales, granjas infantiles)²² y en general, la modernización del sector agrícola, conscientes del atraso con respecto al panorama internacional, e incluso, respecto a los demás países latinoamericanos. Desde 1945 la SAC comenzó a presionar para la creación de facultades de ciencias agronómicas, consiguiendo la creación de la facultad de la Universidad Nacional y otras; a partir de

²² En 1916 empezaron los movimientos para la creación de las granjas infantiles; se fundaron las seis granjas del padre Luna, que serían diez en 1946. Estas y otras escuelas vocacionales daban enseñanza teórica y práctica en materia agrícola (Bejarano, 1985, 439).

1960, hubo una explosión de facultades de agronomía en el país. Un caso particular de la extensión agrícola fue la exitosa granja experimental de la Federación de Cafeteros, La Esperanza, fundada en 1939 y sustituida luego por el Centro Nacional de Investigaciones de Café, en Chinchiná, en lo que fuimos pioneros, pues este tipo de servicios de extensión se impusieron en América Latina a partir de 1943, cuando acá desde 1926 se venía insistiendo en la necesidad de estos. Los departamentos cafeteros contaron con universidades regionales que prepararon un número importante de agrónomos, veterinarios y zootecnistas.

Solo con la creación en 1950 de la Oficina de Investigaciones Especiales promovida por la Fundación Rockefeller, antecedente del ICA, se logró progresar en cuanto al mejoramiento de plantas alimenticias, de la fertilidad animal y a la genética del café, algodón y la caña de azúcar.

2.4 La fragilidad de los derechos de propiedad.

Los derechos de propiedad sobre las tierras que pasaban del Estado a manos privadas fueron discriminatorios en cuanto la población campesina estaba desposeída de derechos políticos con que presionar por una inclusión más universal en su reparto. Esto dio lugar a una distribución muy desigual de la tierra en Colombia, con coeficientes de Gini que son uniformemente más altos de 0,8, lo que la hace parte del grupo de países de peor distribución en el mundo. (Binswanger y Deininger, 1997)²³. En nuestro caso, a diferencia de lo que afirman los autores reseñados, solo algunos de los rasgos básicos de la actual estructura agraria, en especial aquellos que se refieren a la concentración en la zona andina y caribe, encuentran sus orígenes en la localización de la población en la época precolombina. Los asentamientos de los españoles, se ubicaron en esas zonas donde se conseguía servidumbre, oro y cercanía a los ríos, las vías de transporte de la época, por donde transitaban incipientes embarcaciones. La tierra donde se implantó la propiedad de individuos e instituciones abarcaba apenas una pequeña proporción del territorio colombiano. A partir de la segunda mitad del siglo XIX los modelos de utilización de la tierra se modificaron profundamente.

En ese período la economía local se volcó hacia la exportación de productos agrícolas con un éxito que variaba y perduraba según el caso. Solo después de la guerra de los mil días este modelo se consolidaría definitivamente. Esta circunstancia afectó la tenencia de la tierra y las relaciones sociales en el campo. La expansión productiva se concentró en las tierras de altura media y baja en el occidente del país y en la costa atlántica, sobre terrenos en su mayoría baldíos. El mejoramiento de la infraestructura de transporte facilitó la exportación y propició el comercio entre las regiones. Pero la presión sobre las tierras baldías no provino únicamente de la expansión productiva: un elemento fundamental fue el desplazamiento de la población causado por la inestabilidad política de una época caracterizada por los conflictos bélicos. También contribuyó la política de baldíos del gobierno la cual tuvo en todo caso diferentes énfasis según la época.

²³ Los otros países son Brasil, Guatemala y Sudáfrica.

En Colombia la asignación de los derechos de propiedad, a diferencia de lo observado en otras latitudes, no buscaba compensar a las elites rurales por los tributos directos e indirectos que pagaban. Desde 1820 y hasta 1870, la política de baldíos se vio guiada por el interés de financiar a un gobierno en quiebra; en esta época, no se fijaba límite para el número ni el tamaño de las concesiones²⁴. Se emitían bonos y vales territoriales redimibles en baldíos con el fin de respaldar la deuda pública, pagar a los excombatientes y subsidiar a los constructores de carreteras²⁵. El motivo fiscal pierde importancia a partir de 1870 y la política tuvo un énfasis dirigista. La república radical apoyaba la idea de propiciar el desarrollo de pequeños capitalistas rurales e incluso llegó a apoyar los derechos de los colonos campesinos en las disputas por linderos que se dieron durante esos años.

La presión sobre las tierras de dominio público, que tenían una extensión que Codazzi había estimado en 98 millones de hectáreas, hizo que aflorara la precariedad de la definición de los límites entre las tierras públicas y privadas. Los errores de mensura y la fragilidad de los títulos estaban muy extendidos. El gobierno también tenía muy mala información sobre sus propios dominios y sobre las concesiones antiguas. Así, al

²⁴ De acuerdo a la periodización sugerida por Legrand (1988).

²⁵ Una muy buena descripción de esta problemática es la que hacen Villegas y Restrepo (1978). Según estos autores al disolverse la Gran Colombia, a nuestro país le correspondió pagar la mayor parte de la deuda externa adquirida para la guerra independentista. Desde entonces, la situación fiscal de nuestro país fue muy delicada; “una nación pobre, de industria inexistente, agricultura casi exclusivamente con vistas a la subsistencia posee, en consecuencia, recursos estatales débiles y le es difícil cumplir tan excesiva carga tributaria” (Villegas y Restrepo, 1). Se creyó entonces que los baldíos atenuarían el problema y se procedió a fijar su precio en dos pesos la fanegada para las tierras costeras y de uno para las del interior (Ley del 13 de octubre de 1821). En 1826, la ley del 22 de mayo se propuso fijar un precio mínimo y venderlos mediante subasta pública pero la demanda era escasa. Solo hasta 1836 se toma conciencia del bajo precio que se estaba cobrando por la potencial riqueza que estas tierras representaban y se procede a darle prioridad al pago de la deuda y cambiar baldíos por vales de deuda externa, al tiempo que se incentivaba la inmigración extranjera con la esperanza de que esta traería capital y demás para el progreso, pero “los inmigrantes se dirigen a todas las latitudes del globo, por miríadas... excepto a la Nueva Granada” (Villegas y Restrepo, p. 3). Esa concesión de baldíos se realizó al mejor precio que pudiera obtenerse, con un límite de doscientas mil fanegadas en una misma provincia y siempre y cuando no estuviera al frente de las costas, ríos navegables y caminos públicos más de una cuarta parte de los territorios, y claro, con la condición de que si dichos baldíos fueren poblados, los habitantes estarían sujetos en todo al gobierno de la Nueva Granada.

En 1843 el gobierno decidió vender los baldíos no solo por bonos de deuda externa sino también por dinero y bonos de deuda interna, pero su valor era aún muy bajo y ante el compromiso de honrar la deuda, se hizo necesario vender cantidades enormes de terreno. Sin embargo, este empeño por parte del gobierno no resultó fructífero porque la mayoría de los tenedores de bonos eran londinenses para quienes los baldíos no tenían valor alguno y se abstenían de comprar en mayor proporción: “son simplemente selvas, en regiones desconocidas y sin importancia económica. Piensan que tendrían que correr el riesgo de invertir, (a más de lo ya invertido) mucho más para tratar de sacar algún provecho de estas tierras” (Villegas y Restrepo, p. 4)....En 1848 fue expedida una ley (29 de abril) que permitía al ejecutivo conceder derechos de propiedad al colono que hubiera cultivados los baldíos de un tamaño no mayor de diez fanegadas. Pero, al contrario de lo que piensa LeGrand, Villegas anota: “... téngase en cuenta que los colonos eran generalmente analfabetas y faltos de recursos económicos; lo más probable es que ignoraran la existencia del recurso legal o que no tuvieran medios económicos para acudir a las autoridades para interponer la defensa que eventualmente se derivaba de la citada ley” (Villegas y Restrepo, p. 33).

Las reformas federalistas suprimieron muchas de las rentas dedicadas al pago de la deuda; la situación del fisco era cada vez peor, pues para esta época se abolió el estanco del tabaco, por lo que se busca un nuevo arreglo que destina el 37% de los derechos de importación a servir la deuda. Los baldíos tuvieron diversos destinos, entre ellos, la compensación a los combatientes patriotas. Pero con ellos se quería primordialmente incentivar el proceso de colonización (población y cultivo), para la creación de pueblos que dieran verdadero cimiento al país.

comenzar el siglo XIX, no estaban definidos los títulos de propiedad sobre la tierra (Legrand, 1988).

Sobre esta base endeble se hicieron las concesiones de baldíos de finales del siglo XIX y principios del XX. Los colonos y los empresarios agrícolas que fueron atraídos hacia la frontera en expansión hicieron poco para aclarar la situación. Los primeros no legalizaban sus títulos por las dificultades del procedimiento y por los altos costos ocultos que se configuraban por esa razón: los honorarios del agrimensor, del abogado, los timbres y los viáticos de los testigos. Los empresarios agrícolas, por su parte, respetaban poco las concesiones originales y ensanchaban progresivamente las tierras ocupadas hasta abarcar los baldíos adyacentes. Su interés al tiempo con la apropiación de la tierra era obtener mano de obra para sus actividades; en muchos casos su llegada a las regiones se dio con posterioridad a la de los colonos y en franco conflicto con ellos.

Si bien la intención de proteger al colono se mantuvo después de finalizada la gran guerra, su aplicación fue en realidad escasa. La ley 56 de 1905 (29 de abril), por ejemplo, conserva el ideal de protección al colono que se venía desarrollando, mantiene la venta de los baldíos, con una extensión máxima de mil hectáreas, con algunas excepciones, y obliga a que al menos la mitad del terreno adjudicado sea cultivado o de lo contrario este volvería a ser declarado baldío. Se prohibió la expedición de bonos territoriales (se obligó al registro de los ya circulantes en el Ministerio de Obras Públicas) y la libre explotación de los bosques nacionales. Algo importante es la exigencia de la delimitación de las tierras y el levantamiento de un plano según lo prescrito y como requisito para la concesión, trámites costosos que nuevamente perjudicaban a los pequeños cultivadores. Dos años más tarde se legisló sobre los bosques: “se consideran bosques nacionales, que no podrán ser adjudicados como baldíos, aquellos que contengan maderas preciosas, tagua, árboles de quina, caucho, gomas, resinas y otros productos exportables que se declaren reservadas por el gobierno” (Villegas y Restrepo, 1978, 66).

En 1908 se ordenó que cualquier adjudicación de baldíos debía ser aprobada por el Presidente de la República o por el Concejo de Ministros; con esto se pretendía quitar poder a las autoridades departamentales que venían abusando de sus competencias para favorecer a sus simpatizantes con concesiones absurdas de baldíos, a la vez que se ampliaba el máximo adjudicable a 5.000 hectáreas. A la caída de Reyes en 1909, se derogó la ley de 1905 sobre bosques nacionales y el Republicanismo dismanteló las concesiones antes otorgadas para adjudicar dichos terrenos a los ahora simpatizantes del gobierno.

El proceso de adjudicación para los colonos se hizo más difícil: primero, debía hacer una solicitud al gobernador o intendente con la situación del terreno, su extensión y colindantes, además de una constancia de tres testigos tomada con intervención del ministerio público. Una vez cumplido lo anterior, debía esperar que el gobernador la enviara al alcalde del municipio donde se ubicara el terreno; la solicitud debía ser fijada por 30 días en lugares públicos y debía ser dada a conocer además en tres días de mercado consecutivos. Debía publicarse además en el periódico oficial de la región, después de lo cual regresaba donde el gobernador a esperar en lista 10 días más. Cualquier persona que quisiera oponerse a la adjudicación debía hacerlo en estos plazos, en cuyo caso sería remitido a un juez o tribunal. Si finalmente se beneficiara al colono,

debía pagar la elaboración de un plano por parte del agrimensor para adjuntarlo a la petición que ahora iría al Ministro que debía dictar en los siguientes 10 días. (Villegas y Restrepo, 1978).

Las investigaciones de C. Legrand y Villegas-Restrepo muestran como en muchas regiones de Colombia los modos de utilización de la tierra tienen un origen relativamente reciente. Las desigualdades preexistentes se proyectaron a las nuevas regiones en desarrollo. El motor primordial del crecimiento, la economía agrícola exportadora, propició la apropiación en gran escala de la tierra y del trabajo por parte de la elite empresarial a fines del siglo XIX y principios del XX. El hecho que determinará la “personalidad histórica”, en el dicho de Jaime Jaramillo Uribe, es que las concesiones fueron muy concentradas en el primer período y lo fueron aún más en el comienzo del segundo, con linderos mal establecidos y con una apropiación tan desequilibrada de la tierra se sentaron los gérmenes de las posteriores disputas por su control.

Con base en el cuadro 2 se calcularon los índices de Gini y las curvas de Lorenz de las concesiones de la tierra en Colombia durante el período comprendido entre 1827 y 1931. Dentro del período se diferencian cuatro subperíodos de acuerdo a los cambios en la política de concesión de baldíos que define Legrand. Estos resultados muestran varios aspectos muy interesantes. El período 1870-1900 fue en el que se concedió un mayor número de hectáreas tanto a particulares como a poblaciones, aunque también tiene un número mayor de años que aquellos que le siguieron. Se alcanzan a conceder cerca de un millón y medio de hectáreas en esos treinta años. Es también un momento de una gran efervescencia social y política y de presión sobre la tierra por colonos y empresarios. El período que le antecedió cubre más años, precisamente dos años más, pero el número de hectáreas es mucho menor.

En todos los casos las curvas de Lorenz construidas para los períodos muestran una gran concentración en las concesiones otorgadas. La curva que muestra una mayor concentración corresponde al período 1918-1931. El coeficiente de Gini en este caso es de 0.84. También presenta una gran concentración el período que corresponde al mayor número de hectáreas otorgadas en concesión, en otras palabras 1870-1900. En este caso el Gini es 0.76 (gráfico 1). En los otros dos casos la concentración es relativamente menor como se observa en el gráfico. En términos de coeficiente Gini el período 1827-69 con 0.71 refleja unas concesiones relativamente más concentradas que en el período 1901-17, este último con un valor del coeficiente de 0.65.

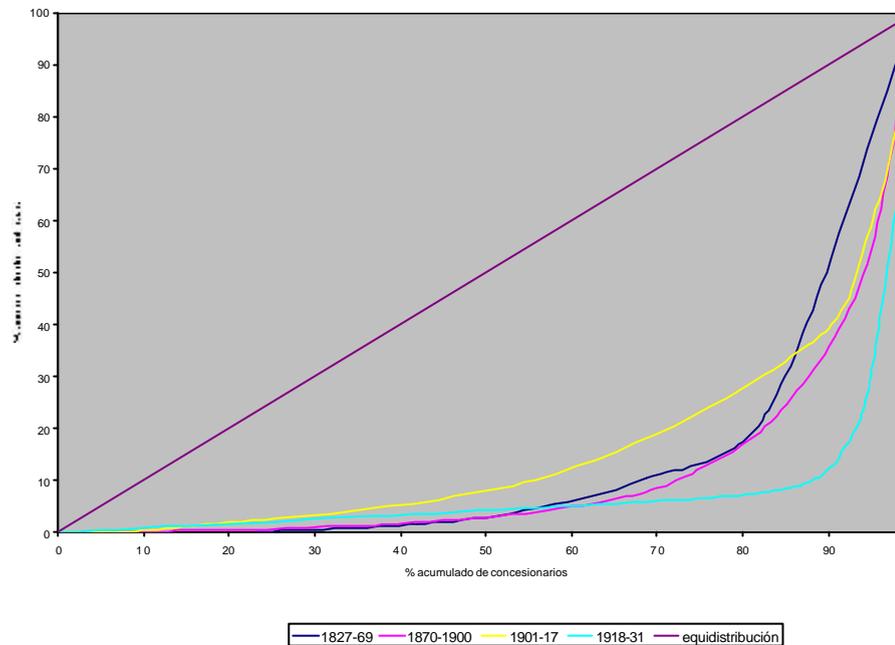
En Antioquia, la expansión del café contrarrestó esa tendencia a una concentración marcada. En este caso se dieron diferencias fundamentales entre las motivaciones económicas de la nueva clase de terratenientes que surgieron por las concesiones del gobierno después de la independencia y los comerciantes terratenientes que impulsaron la expansión cafetera. Los primeros, aunque se daban perfecta cuenta del alza en el valor de la tierra durante el siglo XIX, y de los beneficios que podían obtener trabajándola ellos mismos o dejando que los arrendatarios lo hicieran, no habían obtenido la tierra con la intención de explotarla sino de forzar a los inmigrantes que llegaran a sus propiedades a comprar tierra cara. No aceptaban ningún tipo de colonización y se embarcaron en una lucha de retaguardia con los colonizadores. Muy diferente fue el caso de la nueva cepa de comerciantes terratenientes de Medellín y aquellos surgidos de las filas de los primeros colonizadores en el sur. Unos y otros invirtieron capitales con el propósito definitivo de explotarla (Brew, 1977, 167).

Cuadro 2
Distribución por tamaño de las concesiones de baldíos
durante períodos de 1827 a 1931

Tamaño de la concesión	1827-69	1870-1900	1901-17	1918-31	Total
1-20 há					
Nº de concesionarios	17	63	156	1,935	2,171
Nº de hectáreas	115	598	1,985	31,484	34,182
Promedio há por concesión	6.76	9.49	13	16	
21-100 há					
Nº de concesionarios	9	344	648	303	1,304
Nº de hectáreas	568	23,444	38,416	13,118	75,546
Promedio há por concesión	63.11	68	59	43	
poblaciones					
Nº de concesionarios	10	8	0	0	18
Nº de hectáreas	37,772	104,047	0	0	141,819
Promedio há por concesión	3,777	13,006	0	0	
101-500 há					
Nº de concesionarios	21	241	461	127	850
Nº de hectáreas	6,223	61,459	103,196	35,068	205,946
Promedio há por concesión	296	255	224	276	
501-1.000 há					
Nº de concesionarios	14	114	98	64	290
Nº de hectáreas	11,259	87,760	84,146	54,091	231,256
Promedio há por concesión	804	770	859	845	
1.001-2.500 há					
Nº de concesionarios	16	107	64	129	316
Nº de hectáreas	26,684	185,460	112,032	264,518	588,694
Promedio há por concesión	1,668	1,733	1,751	2,051	
2.501-5.000 há					
Nº de concesionarios	16	95	14	9	134
Nº de hectáreas	57,810	395,163	53,070	30,797	536,840
Promedio há por concesión	3,613	4,160	3,791	3,422	
5.000 o más há					
Nº de concesionarios	19	56	1	2	78
Nº de hectáreas	331,208	702,956	6,000	53,799	1'093.963
Promedio há por concesión	17432	12552.79	6,000	26899.5	
Total					
Total concesionarios	122	1028	1442	2,569	5,161
Total Nº de hectáreas	471,639	1,560,887	398,845	482,875	2,914,246
Promedio há por concesión	3,866	1,518	277	188	

Algunos grupos de terratenientes favorecieron la colonización como forma de obtener mano de obra y de alguna manera propiciaron el establecimiento de pequeñas propiedades.

Gráfico 1. Distribución de baldíos 1827-1931
(curvas de Lorenz)



2.5 El sistema financiero

La agricultura, como cualquiera otra actividad económica, se puede desarrollar más rápidamente si cuenta con recursos e instituciones para financiar sus inversiones por lo menos en sus sectores más rentables. Las instituciones financieras modernas se establecieron penosamente en Colombia en la década de 1870. Hasta ese momento el único sistema de crédito era administrado por la Iglesia Católica a través de hipotecas (censos) y casas comerciales (Meisel, 1990). Los exportadores e importadores financiaban sus actividades con casas comerciales extranjeras.

Las actividades productivas que ensayaron los colombianos a finales del siglo XIX comenzaron a ser financiadas por el sistema de la banca libre. Ese tipo de intermediación fue iniciado por algunos comerciantes que percibieron la necesidad de fondos prestables que tenía la expansión del comercio y de las transacciones. El federalismo permitió que el control de los bancos y la estructura bancaria recayera en los gobiernos estatales que aprobaron legislaciones sobre sociedades comerciales y bancarias, de manera tal que se favoreció la aparición de gran número de entidades de ese tipo. El sistema comenzó a ser socavado por la Regeneración que en 1880 creó el Banco Nacional, que no tuvo funciones de banco central o banco de bancos sino de financiar al gobierno con la exclusividad para la emisión que legisló a partir de 1885.

Se estipuló primero que los bancos comerciales podrían emitir siempre y cuando admitieran los billetes del Banco Nacional, pero como consecuencia de la excesiva emisión de este último para financiar la Guerra de 1885, se suspendió la convertibilidad del peso en oro, se prohibió la emisión por parte de otros bancos y se les obligó a recoger los billetes emitidos con anterioridad. Caro pudo decir al respecto: “la revolución hizo nacer el papel moneda, y el papel moneda mató a la revolución”. (Caro, 1991, pag. 409)

Con la Regeneración en el poder se expidió la Ley 57 de 1887 para reglamentar el sistema bancario: “... que de tan amplias libertades y omnímodos privilegios había disfrutado por la legislación de los extinguidos estados...” (citado en Meisel, 1990, 142). La emisión desaforada llevaría a períodos de incremento en los precios y de devaluación del peso que alcanzarían su punto más crítico en la Guerra de los Mil Días, cuando ya no era el Banco Nacional el que emitía sino el Tesoro.

La hiper-inflación de comienzos de siglo hizo muy reacios a los grupos dirigentes y a la opinión a aceptar cualquier arreglo en torno a un nuevo banco central que pudiera repetir la experiencia del Banco Nacional y sólo se logró un consenso en torno al establecimiento del Banco de la República por la intermediación de una misión presidida por un académico norteamericano que planteó un sistema bastante ortodoxo con presencia minoritaria del gobierno en su junta directiva. El sistema bancario privado había perdido su capacidad de emitir sobre una reserva de metálico y ni siquiera este recurso pudo ser retomado de la fructífera experiencia que había tenido la banca libre entre 1865 y 1887 (Echeverri, 1994). La banca tuvo que basarse en el papel moneda que circulaba en cantidades muy estrechas y en la escasa presencia de monedas de oro y plata inglesas, mexicanas y norteamericanas. Pero aún así pudo financiar por lo menos parte de la gran expansión cafetera que vivió el país en la posguerra, pues en Antioquia circulaba mucho oro en polvo y en barras que

producían industrialmente las minas como la de El Zancudo (López, 1990). Esta fase de acelerado crecimiento basado en las exportaciones pudo demostrar que sin emisión primaria ni política monetaria la acumulación de capital basada en la reinversión de las utilidades de exportadores y comerciantes era enteramente plausible, aunque se presentaran problemas de iliquidez y altas tasas de interés.

Hacia 1920 ya en nuestro país existía un sistema bancario consolidado en el que unos pocos bancos concentraban regionalmente el grueso de los recursos. De hecho la ausencia casi total de pánicos bancarios estaba ligada a esta enorme concentración en los bancos de Bogotá, Colombia y Alemán Antioqueño, caracterizados por un manejo prudente y responsable, y a que los bancos extranjeros no corrían el riesgo de encontrarse en una situación de iliquidez porque en el conjunto de operaciones de sus casas matrices, sus negocios acá resultaban mínimos, por lo que siempre podían contar con los fondos necesarios. Además, los bancos diversificaron sus activos en distintos tipos de bienes y negocios, pues les era permitida cualquier inversión en el sector real, derecho que les fue suprimido posteriormente con las recomendaciones del profesor Kemmerer.

La fundación del banco emisor en 1923, la cual se apresuró por las corridas de depósitos que generó la quiebra del Banco López²⁶, abrió una nueva era de abundante liquidez, tasas de interés más bajas, otorgamiento de préstamos externos que el país no había visto hacía 50 años, y de reservas internacionales. Su creación se hizo posible al perfeccionarse el Tratado Urrutia-Thompson, que permitió el pago de la indemnización al país por la pérdida de Panamá. La indemnización exigía la existencia de un Banco Central que debería recoger las antiguas emisiones de papel de moneda y facilitar el retorno al patrón oro²⁷.

Desde ese momento se consolida la existencia de un sistema financiero con un esquema de bancos comerciales que giraba en torno a un banco central. Lo específico era la existencia del crédito dirigido. Si bien la tasa de redescuento era el instrumento de la política monetaria, se aceptaba, sin embargo, la posibilidad de tasas de descuento diferenciales para financiar sectores específicos. El sistema, adicionalmente, era “mixto, con bancos destinados a operar en el corto plazo, y unos bancos hipotecarios orientados a captar ahorros de largo plazo con una destinación definida: la agricultura y la ganadería” (Kalmanovitz y Avella, 1998, 15).

²⁶ En el diario de Kemmerer (Banco de la República, 1994, 127) se narra como el “médico de monedas” como se le conocía, se encontraba en Medellín enterándose de la situación económica en esa ciudad, en el momento de la quiebra del Banco López. A su regreso y mientras se encontraba viajando por el río Magdalena se enteró de la situación, a su llegada a Bogotá y constatar la gravedad de la situación Kemmerer se decide a actuar y trazar un plan de acción, Kemmerer narra el episodio: “el miércoles llegué a la oficina a las ocho de la mañana y le dije a Jefferson: “Jeff, ¿ qué piensas sobre la idea de abrir el Banco de la República mañana por la mañana y de esa manera ponerle fin a ese pánico?” Esta mañana la situación parece ser muy seria.. Salí apresuradamente de la oficina y me encontré con el doctor Posada, Ministro de Hacienda, que en ese momento entraba en el edificio. Le expuse la idea y me respondió: Bueno creo que vale la pena considerarla”

²⁷ Como es conocido las reformas apuntaban también a generar una férrea disciplina fiscal como un requisito para crear el patrón oro. Para ello se requería crear un organismo que ejerciera Control Fiscal, de ahí el nacimiento de la Contraloría General de la República.

Adicionalmente, con la apertura de las sucursales de los bancos extranjeros y el acceso al crédito internacional en la segunda y particularmente en la tercera década del siglo XX, se consolidó definitivamente el dominio de los bancos comerciales en el financiamiento comercial externo de corto plazo sobre el viejo sistema de financiamiento comercial (Ocampo, 1994).

La economía colombiana sentaba las bases de un financiamiento soportado en los bancos que aún hoy en día la caracteriza. La regulación sobre el sistema se hacía (y se hace) por medio de la Superintendencia Bancaria, que fue creada al tiempo con el Banco de la República. La banca hipotecaria tuvo una importancia crucial en el primer lustro de vigencia del nuevo esquema institucional.

Apenas aprobadas las propuestas de la misión financiera se inició la discusión de un proyecto de Banco Agrícola Hipotecario cuyo capital sería suscrito tanto por el sector público como por el sector privado. El Banco Agrícola vino a sumarse a dos bancos hipotecarios existentes de origen privado. ¿Por qué un nuevo banco hipotecario? La experiencia latinoamericana ofrecía varios ejemplos de banca hipotecaria exitosa, con capital de origen gubernamental, que había logrado colocar sus cédulas en plazas extranjeras²⁸. De este modo, los sectores agrícolas de países semejantes a Colombia se habían beneficiado de crédito externo a largo plazo. Además, en relación con el mercado financiero interno, la llegada de capitales extranjeros, dado el patrón monetario, se traduciría en tasas de interés más bajas²⁹. El Banco Agrícola Hipotecario inició operaciones en 1924 (Ley 68) con un capital suscrito en un 50% por el Gobierno Nacional, y el 50% restante por gobiernos departamentales y municipales, así como por entes privados³⁰ (Kalmanovitz y Avella, 1998).

Pero la banca surgida de las reformas kemmerianas debió soportar la prueba de la crisis del 30. Hasta ese momento el crecimiento de la banca se había dado en una economía en rápida expansión. La banca había intermediado el inmenso volumen de crédito externo y la recepción de la indemnización de Panamá. La dinámica de la banca hipotecaria y de la banca extranjera estuvo asociada al crecimiento del sector externo. La banca hipotecaria, en especial, captó muchos recursos de los inversionistas extranjeros por medio de sus cédulas hipotecarias; de hecho, a fines de 1929 el 70% de las cédulas hipotecarias estaban

²⁸ El ponente del proyecto fue Mariano Ospina Pérez, quien en el futuro influiría de nuevo en la anatomía de la intermediación financiera. El autor cita varios casos en los cuales el capital de los bancos hipotecarios era entera o parcialmente oficial (Caja de Crédito Hipotecario de Chile, Banco Hipotecario del Estado de Costa Rica, Banco Agrícola del Paraguay, Banco Agrícola de Filipinas, y diversos bancos hipotecarios del Japón). En otros casos el gobierno aparecía garantizando las cédulas emitidas (Banco Hipotecario Nacional de la Argentina, Banco Rural Hipotecario del Brasil, Agricultural Bank of Egypt, y Banco Hipotecario de Estado del Uruguay).

²⁹ El argumento de la tasa de interés esgrimido por Ospina Pérez no era secundario. En lugar de utilizar la tasa de redescuento del Banco de la República para propiciar la baja de la tasa de interés, se pretendía atraer ahorros extranjeros que complementarían la oferta de ahorro doméstico.

³⁰ El aporte oficial al Banco Agrícola por \$ 1 millón se financió con recursos derivados del último contado de la indemnización americana por la pérdida de Panamá.

en manos de inversionistas externos. El crédito conferido por este tipo de instituciones llegó a representar el 43% de la cartera total de los bancos (Kamanovitz y Avella, 1998).

Al presentarse el colapso de la economía mundial y producirse el consecuente cierre del financiamiento externo y la caída de los precios de los productos básicos, la primera reacción de las autoridades fue elevar la tasa de redescuento para reducir la presión sobre la balanza de pagos. Posteriormente se redujo la tasa de redescuento con la idea de hacer reaccionar a la economía que ya para ese entonces (1930) se encontraba postrada, sumida totalmente en la recesión. Finalmente, el país abandonó el patrón oro y la tasa de redescuento comienza a descender desde el 8% que había alcanzado hasta estabilizarse a niveles del 4%, en los cuales se mantendría hasta mediados de los cincuenta, desvaneciéndose en la práctica su carácter de instrumento monetario (Kalmanovitz y Avella, 1998).

El sistema bancario como un todo salió muy resquebrajado del episodio. La banca hipotecaria, cuyo dinamismo había sido el más marcado durante la expansión del portafolio financiero en la segunda mitad de la década de los veinte, no pudo sobrevivir ante la imposibilidad de recuperar su cartera. Los bancos extranjeros, con casas matrices en el exterior, lograron mantener el financiamiento externo y la confianza del público. La banca nacional estuvo a punto de naufragar y sorteó la crisis con la ayuda de las políticas de rescate. Los bancos, para sortear la crisis, recurrieron también al racionamiento de crédito, agravando con ello la magnitud y la duración de la recesión³¹.

Como respuesta al deterioro de la situación económica el gobierno introdujo una serie de nuevas instituciones financieras con las cuales buscaba una intervención más decidida en la economía. La presión por la creación de bancos públicos que financiaran a los deudores del sector de la agricultura fue creciendo, dada la importancia del sector en la economía. Se creó la Corporación Colombiana de Créditos, como antecedente de los fondos de garantías de instituciones financieras. También nace en esa época la Caja Agraria y el Banco Central Hipotecario. Este último nace también como un fondo de garantías. El Estado podía garantizar sus cédulas y existía una estrecha interrelación entre el Banco Central Hipotecario y la Corporación Colombiana de Créditos.

Una reforma muy importante, por la Ley 82 de 1931, fue inclusión en la Junta Directiva del Banco de la República de nuevos miembros que representaban los intereses del sector agropecuario, específicamente de la Federación de cafeteros y de las Sociedad de

³¹ En las memorias de Hacienda de 1932, el ministro Jaramillo se quejaba de la actitud de los bancos: “lo que necesitamos ante todo es que funcione el crédito bancario que ha desaparecido por completo, debido a que en Colombia, como en muchos países, la política de restricción adoptada por los bancos ha ido más allá de donde lo exigía la prudencia, con grave perjuicio para la economía general y para los bancos mismos. El de la República ha estado y está siempre dispuesto a redescantar la cartera; pero ellos no solo esquivan el hacer uso del recurso, sino que los fondos que logran recaudar de sus deudores los invierten en pagar lo que en la época de inflación les descontó el banco”.

Agricultores de Colombia, en el diseño de las políticas financieras. Este nuevo rasgo de la institucionalidad financiera tomaría toda su importancia al abandonar el país el patrón oro unos meses después de expedida la Ley.

En ese momento se define la estructura que finalmente perduraría hasta los años cincuenta. Como se observa en el Cuadro 3, el ajuste de los activos bancarios se refleja más adecuadamente en la segunda mitad de los treinta. En el primer lustro de esa década la información parecería señalar un aumento del tamaño del sistema financiero como porcentaje del PIB, cuando en realidad se da una paralización en los activos acompañada de una caída del producto que lleva a distorsionar el indicador. Ya en el segundo quinquenio se observa cómo el tamaño de los activos es similar al de diez años atrás pero con una estructura muy diferente: los activos bancarios oficiales ahora representaban el 48% del total de activos, es decir, 8,69 % del PIB, como consecuencia de la creación del BCH y de la Caja Agraria (Kalmanovitz y Avella, 1998).

Cuadro 3. Estructura Financiera
Activos Totales
1923-1997
(Porcentaje del PIB)

	Bancos Privados Nacionales	Bancos Privados Extranjeros o Mixtos	Caja Agraria ¹ .	Bancos Oficiales	Bancos Hipotecarios ² .	Corporaciones Financieras.	Corporaciones de Ahorro y Vivienda.	Compañías De Financiamiento Comercial.	Total ³ .
1925-30	8.09	3.05	-	-	6.36	-	-	-	17.5
1931-35	8.73	5.38	0.91	-	11.41	-	-	-	26.5
1936-40	6.40	3.12	1.73	-	6.96	-	-	-	18.2
1941-45	7.57	2.63	2.91	-	5.01	-	-	-	18.1
1946-50	9.03	2.0	3.84	-	2.70	-	-	-	17.6
1951-55	11.11	1.55	4.87	1.06	2.61	-	-	-	21.2
1956-60	15.49	2.0	5.55	4.39	3.32	-	-	-	30.8
1961-65	13.34	1.98	5.44	5.42	3.17	1.95	-	-	31.3
1966-70	14.13	2.23	5.09	6.56	3.45	3.61	-	-	35.1
1971-75	13.58	2.21	4.64	6.47	4.85	5.88	1.97	-	39.6
1976-80	14.22	1.72	3.06	6.21	3.10	5.49	3.75	0.88	38.4
1981-85	15.51	2.03	3.58	7.81	3.28	6.24	6.32	2.01	46.8
1986-90	8.07	2.15	3.79	12.93	2.78	6.96	7.0	1.95	45.6
1991-95	12.91	2.17	2.78	8.55	2.07	6.25	9.44	3.41	53.7
1996-97	19.18	2.96	2.02	5.36	2.10	7.26	13.40	5.47	64.3

Notas: 1/ Incorpora la Caja Colombiana de Ahorros y otras cajas de ahorros. 2/ Considera también los bancos prendarios. 3/ En los periodos 1991-95 y 1996-97 incluye las Entidades Financieras Especiales (BANCOLDEX, FEN, FINAGRO, FINDETER) cuyos activos representaron el 6.09% del PIB en el primer período, y el 6.55% del PIB en el segundo período.

Fuente: Kalmanovitz, S. y Avella, M. (1998).

La política de redescuento también giró hacia un estímulo más pronunciado a los sectores reales y en especial a la agricultura, y dentro de ella a los productores de café. Con esa filosofía y la nueva estructura financiera va a funcionar la economía colombiana durante los veinte años siguientes. La reforma financiera del 51 profundizará en esa misma dirección.

2.6 Café y Estado

Uno de los problemas más importantes que enfrentaron los caficultores colombianos fue el de un Estado muy pequeño y centralizado, dotado de muy pocos tributos, que era incapaz de proveer las herramientas de defensa del gremio en la competencia internacional y además no era suficientemente flexible para superar momentos de crisis económicas. El enfoque de la nueva economía institucional arroja enseñanzas sobre la forma como los productores de café se agruparon en torno a un gremio y generaron cambios, a varios niveles, en la política económica que finalmente les beneficiaron y propiciaron el desarrollo de su actividad, pero que también determinaron la evolución de la economía y de la sociedad colombianas. Como plantea North (1998, p.18) las instituciones se constituyen para reducir la incertidumbre en el intercambio realizado por los seres humanos pero también reflejan el poder político y social. La historia del café en Colombia es la también la historia de la forma cómo sus productores consolidaron su influencia social y política sobre las decisiones económicas a partir de la construcción de una racionalidad colectiva.

Una primera mirada a los datos muestra como en la primera mitad del siglo XX la producción de café ocupó una buena parte del territorio nacional. Entre 1902 y 1950 la producción se multiplicó por nueve, pasando de 610 millones de sacos a alrededor de cinco y medio millones. El cultivo del producto ocupaba en 1955 unas 777 mil hectáreas cuando en 1920-29 se hacía en 232 mil. Como producto de exportación el café ya alcanzaba en 1940-49 una participación de 71.2% en el total de las exportaciones, la cual alcanzaría un poco más de 80% en la década del cincuenta. (Cuadro 4).

Con el aumento de la producción de café se produjeron cambios radicales en la economía colombiana. No solamente se desplazó el eje económico del país del centro oriente hacia el occidente sino que la pequeña y mediana producción ganaron una gran importancia en el proceso ya que propició la transformación de la industria del café. La creación de la Federación de Cafeteros en 1927 fue una consecuencia de este cambio, que posibilitó la consolidación del gremio con su deslindamiento de la SAC

A partir de la primera década del siglo el cultivo del café se expandió rápidamente en las pequeñas y medianas propiedades que se habían desarrollado en el siglo XIX en las áreas de colonización antioqueña del viejo Caldas, el sur del Departamento de Antioquia y el norte del Tolima y el Valle del Cauca. Estas regiones tomaron el relevo de la producción de

café en las zonas de Cundinamarca y Santander que habían sido las más dinámicas en el siglo XIX.

El avance de la caficultura en las regiones de la colonización fue extremadamente rápido durante las tres primeras décadas del siglo XX. De acuerdo a Ocampo (1989a, p.224), Antioquia y Caldas pasaron de producir 90.000 sacos en 1900 (un 15%) de la producción nacional a 384.000 en 1913 (36%) y 1.622.000 en 1932 (47%). La producción de Tolima y Valle era de unos 110.000 sacos en 1913 (10% del total nacional), pero estaba representada en gran medida por la cosecha de las haciendas del oriente del Tolima y del sur del Valle. Para 1932 la producción en estas áreas se había desplazado a la cordillera y representaba un 23% de la producción nacional. Las viejas áreas cafeteras de Santander y Cundinamarca, basadas en la producción de las grandes haciendas y que al comienzo del siglo pesaban un 82% en la producción de café pasaron al 24% en 1932.

Varias razones explican el decaimiento de la producción en el Oriente del país en ese período. Una primera razón se encuentra en la quiebra de las haciendas cafeteras a principios del siglo XX como consecuencia de la dramática reducción de su rentabilidad. Como explica Machado (1988, p.45) entre 1895 y el término de la guerra de los mil días se agravaron las dificultades de los cultivadores de café. La guerra afectó a los caficultores por el incremento en los costos de transporte, y el aumento en los salarios como consecuencia de la escasez de mano de obra. Adicionalmente, la elevación del tipo de cambio como consecuencia de la guerra llevo a que los créditos contratados con casas extranjeras por los cafeteros se hicieran muy difíciles de pagar. Estos infortunios coinciden con una profunda caída en el precio internacional del café durante esa época.

El período de crisis afectó en mayor proporción al oriente que al occidente del país. La guerra comenzó tarde en este último territorio y terminó antes. Al finalizar la guerra en las haciendas de oriente no estaban en capacidad de aprovechar las posibilidades de la paz. Un enviado brasileño que había visitado por la época a los productores de café en América Central y el resto de América del Sur, incluida Colombia, encontraba en ésta ejércitos por doquier que aterrorizaban a la población y atacaban los trenes, puertos y depósitos. Sobre este panorama el observador diagnosticaba lo siguiente: (Bates, 1997, p. 51):

“ La producción de café de nuestros competidores...debe permanecer estancada..No se debe esperar ningún incremento apreciable en su producción. Debemos visitar esos países y seguir sus asuntos. Nada más. Con relación al incremento en la producción, Brasil continua y continuará sin tener competidores en el mundo”

Colombia, a pesar del enviado brasileño, pudo aprovechar la recuperación del precio externo del café a partir de 1908 que se produjo como consecuencia de la intervención del Brasil en el mercado. Eso se logró con base en el aumento de la producción en la pequeña y mediana producción del occidente del país. Mientras tanto las haciendas de Santander y Cundinamarca, muy golpeadas por la guerra y la crisis, no pudieron sortear la escasez de brazos y la reducción en la productividad de sus envejecidos cafetales.

Principales indicadores de la caficultura colombiana del siglo XX
Promedios anuales por década

Variable	Unidad	1900-09	10-69	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-89	90-00
Área con café	Miles de Has.			232	358		777		1,070	1,010	805
Fincas Cafeteras	Número			39,110	149,348		234,674		302,945		566,230
Producción	Mills. s/s 60 kg.	0.6	1.1	2.2	3.5	5.5	6.4	7.6	8.7	12.1	12.7
Productividad	Sacos 60 kg./Ha.			9	11		9		8	11	16
Valor producción	Millones \$				60	217	1,233	3,164	22,122	187,000	1'470.574
Exportaciones	Miles de Mills. \$ de 2000				603	1,278	1,369	2,006	2,759	3,028	2,905
	Mills. s/s 60 kg.	0.6	1	2.2	3.6	4.9	5.4	6.1	7.3	10.2	11.8
Principales mercados:											
Estados Unidos	%	72	91.2	93.4	81.7	93.9	84.2	56.4	37.5	21.5	24.6
Europa	%	28	8.2	6.1	15.6	2.7	13.2	39.9	56.5	66.5	59.2
Japón	%	0	0.1	0	0	0	0.2	1.1	2.6	6	9.9
Otros	%	0	0.5	0.5	2.7	3.4	2.4	2.6	3.4	6	6.3
Consumo Interno	Mills. s/s 60 kg.	0.04	0.08	0.15	0.2	0.4	0.7	1.3	1.4	1.6	1.5
Existencias*	Mills. s/s 60 kg.				0.2	1.4	3.7	6.2	6.2	7.9	2.3
Valor exportaciones:											
Totales	US\$ Mills.	13.9	35.9	86.2	89	182.1	523.1	510	1,709.60	4,403.80	9,644.20
Café	US\$ Mills.	5.4	19.3	59.3	50.2	129.6	419.4	343.4	971.6	1,854.30	1,661.20
	%	38.8	53.8	68.8	56.4	71.2	80.2	67.3	56.8	42.1	17.2
Valor exportaciones de café:	US\$ Mills. de 2000	104	271	588	642	1,104	2,639	1,862	2,961	3,110	1,889
Precio interno:	\$/carga 125 kg.				28	63	314	686	3,820	26,760	210,301
	\$/cargade 2000				277,000	385,083	355,090	437,911	520,738	425,229	385,646
Precio externo:	US\$/Lb.	0.1	0.16	0.23	0.12	0.21	0.61	0.44	1.16	1.51	1.21
Participación en el PIB:											
Total	%						9.7	7.3	5.6	5.6	4.4
Agropecuario	%						27.7	24	11.7	13.1	11.3

* Cifras al final de la década.

Fuente: Pizano, Diego (2001). *El café en la encrucijada: evolución y perspectivas*. Bogotá:Alfaomega (p. 8).

La expansión del cultivo del café en las pequeñas y medianas unidades, llevo a que en 1923 ese tipo de fincas (menos de 12 hectáreas) dominaran la producción cafetera con una participación en la producción de alrededor del 56% (cuadro 5). Para 1932 el proceso se había acentuado y la participación en la producción ya alcanzaba el 59.5%.

Cuadro 5
Concentración de la producción de café, 1923 v 1932
(Clasificación según tamaño de los cafetales adultos)

	Número de fincas		% Producción	
	1923	1932	1923	1932
Hasta 3 ha.	34,841	113,950	24.4	26.1
3,1 - 12 ha.	8,544	31,178	32	33.4
12,1 - 35 ha.	1,544	3,255	20.1	22.3
Más de 35 ha.	560	823	23.5	18.2
Total	45,489	149,206	100	100

Fuente: Ocampo. J. A. (1989). "Los orígenes de la industria cafetera. 1830-1929".

En: Nueva Historia de Colombia. vol. V. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial (p. 225).

Como plantea Ocampo (1989a, p.226), este proceso no debe ser sobredimensionado: "... el grueso de los productores (76% en 1932) tenía cafetales de menos de 3 hectáreas, pero participaban en forma reducida en la producción (26%)".

De otro lado, los productores de café seguían siendo un grupo heterogéneo, en el que coincidían los hacendados y los pequeños productores, y en el que los primeros seguían siendo dominantes en términos de poder político. También coexistían una gran variedad de sistemas de explotación. En las unidades productivas más pequeñas la fuerza de trabajo era casi exclusivamente familiar, en tanto que en las grandes haciendas la mano de obra era completamente extrafamiliar. Se desarrollaron nuevos tipos de relaciones como la "compañía para la siembra", que consistía en que el trabajador hacía uso de la tierra generalmente por cuatro años y luego vendía al propietario los árboles en edad de producir.

Tampoco eran homogéneos los compradores de café. Existían los pequeños comerciantes locales que sobre el propio terreno hacían anticipos de dinero sobre la cosecha futura del pequeño propietario³². Un caso interesante es el de las zonas de colonización antioqueña, en donde "la relación entre el campesino y la fonda sustituyó... aquella entre el arrendatario y la hacienda típica del oriente del país" (Ocampo, Op.cit p.227). El fondero prestaba al campesino lo necesario para sus compras del año a cambio de lo cual este último le vendía café a un bajo precio al finalizar la cosecha, dentro de una situación que podía aproximarse a la usura

³² La despulpadora manual introducida a principios de siglo se convertiría en un instrumento necesario en todas las fincas y permitiría que el despulpado, lavado y secado del grano se trasladara de las haciendas y centros de beneficio a las pequeñas fincas, y con ello que el campesino tuviera contacto directo con el comerciante urbano.

También estaban los grandes comerciantes que en las ciudades acopiaban el café y aseguraban su exportación. Del minorista, el grano pasaba a los agentes de las casas exportadoras en los pueblos más importantes y de allí a los centros comerciales para que fuera trillado antes de ser enviado a los mercados demandantes. Estas casas exportadoras llegaron a obtener un poder monopólico, al actuar de forma concertada para disminuir los precios de compra, controlar los fletes de las mulas, entre otros. Hacia 1920 en la comercialización de café comienzan a tener gran importancia los exportadores extranjeros, los cuales tienen un breve período de dominación hasta 1940 (Pecaut, 1987).

Se ha argüido repetidamente que la estructura de la producción en Colombia es más parecida a la producción de tipo campesino en Africa que a la de las grandes plantaciones en Sao Paulo, para argumentar seguidamente que no se puede hablar de grupos de interés o de acción colectiva en el caso de la defensa de los intereses de los cafeteros en Colombia donde se trata de una estructura atomizada (Bates, 1997). Este argumento ignora la relación estrecha que existió entre los comerciantes e industriales de Medellín y Bogotá y el café, y la influencia política que siempre conservaron. Muchos miembros de la SAC de los primeros tiempos, la cual reunía a los grandes cafeteros especialmente cundinamarqueses, fueron figuras prominentes de los gobiernos de la república conservadora (Machado, 1988). Supone una homogeneidad en Colombia que ignora las disputas por la tierra que existieron en la frontera cafetera y que demuestran la tensa coexistencia de haciendas y pequeños cafeteros.

La creación de la Federación de Cafeteros refleja, sin embargo, la nueva realidad que en ese momento existía en la producción cafetalera colombiana. Lo que logra la creación de la Federación es dar un espacio a los pequeños y medianos productores, hecho que le permite tener una amplia base política. El dominio de los grandes productores persiste pero dotado desde ese momento con una mayor legitimidad. Esta nueva situación va a modificar profundamente la interrelación entre el gobierno y los productores del grano.

El *tour de force* de la década de los treinta entre la Federación y el gobierno se resuelve con la derrota de las iniciativas gubernamentales en tres ocasiones. Los cafeteros agrupados en la Federación logran que el gobierno de Olaya devalúe. Su oposición al apoyo de López a la propuesta brasileña de regular el mercado, aunque fue una batalla más larga, termina con la salida de Alejandro López de la dirección del gremio y con el mensaje enfático de que los cafeteros querían determinar ellos mismos su política comercial, demostrando el alcance renovado que tenía el gremio.

La Federación también va a lograr modificar en su favor un punto central de la reforma tributaria de López Pumarejo. El gremio, en este caso, recurre al Estado para hacer obligatorios los impuestos cafeteros pero logra que este le devuelva buena parte de los tributos para que los gaste en las regiones cafeteras. En el fondo es una forma de federalismo pues el centralismo succiona todos los impuestos y los gasta sin consultar a los contribuyentes e impide que se tase y gasten los recursos dentro de las regiones.

Posteriormente en 1942 con la creación del Fondo Nacional del Café se establece un contrato en donde la Federación recibe la administración de los tributos pero el gobierno nacional también recibe una participación de estos, que en ciertas circunstancias puede ser

importante. Esto hace a la Federación un tanto dependiente del gobierno, pero por lo general logra una buena dosis de autonomía frente a la política. Una vez que se está creando mucha riqueza y excedentes surge una racionalidad colectiva que hace que los productores acepten pagar impuestos bajo la condición que beneficien a la industria – financiando la negociación internacional, la retención, los inventarios o la destrucción de cierto volumen de café – y beneficien a todos los productores en sus regiones mediante inversiones en carreteras, educación, salud, fitosanidad, investigación y desarrollo. Los departamentos cafeteros reciben inversiones especiales financiadas por el impuesto a las exportaciones del grano, a la vez que participan del gasto definido al nivel central mediante su representación parlamentaria.

La Federación se vuelve un estado dentro de un estado, con múltiples relaciones, que hace grandes inversiones administradas con un carácter gremial y no de maximización de ganancias. Bancos, transporte marítimo y aéreo, aseguradoras son exitosas en tanto los excedentes generados por la industria cafetera son suficientes para cubrir crecientes subsidios pero eventualmente son insuficientes y la federación deberá salir de todos sus activos, cuando estos ya han perdido mucho de su valor. Los bancos para los agremiados hace surgir un riesgo moral considerable porque el vínculo de solidaridad puede trabajar en el sentido perverso de que el deudor le otorgue una baja prioridad al servicio de la deuda del banco que él sabe pertenece a su gremio.

Bibliografía

- Abel, Christopher (1987). *Política, Iglesias y Partidos en Colombia*. Bogotá: FAES, Universidad Nacional.
- Avella, Mauricio (1987). *Pensamiento y Política Monetaria en Colombia*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- _____, (1991). *Essays on Public Debt in Historical Perspective*, PhD Dissertation, Glasgow University.
- Banco de la República (1994). *Kemmerer y el Banco de la República. Diarios y Documentos*. Bogotá: Banco de la República.
- Bates R. (1994). “La economía política del café colombiano en los años treinta: el ejercicio del poder público y la defensa de los intereses privados”. En: *Revista Ensayos sobre Economía Cafetera Año 7 No.10 Enero-Diciembre*.
- _____. *Open-Economy Politics. The Political Economy of the World Coffee Trade*. Princeton: Princeton University Press.
- Bejarano, Jesús Antonio (1985). *Economía y Poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984*. Bogotá: CEREC.
- _____, (1993). “Notas para una historia de las ciencias agropecuarias en Colombia”. En: *Historia Social de la Ciencia en Colombia, Tomo III: Historia natural y ciencias agropecuarias*. Bogotá: COLCIENCIAS, Tercer Mundo Editores.
- Bell, P.L. (1921). *Colombia: A Commercial and Industrial Handbook*. Washington: Gov. Print Off.
- Berquist, Ch. (1981). *Café y Conflicto en Colombia: la Guerra de los Mil Días; sus antecedentes y consecuencias*. Bogotá: FAES, Universidad Nacional.
- Binswanger, H., y Deininger, K. (1997). “Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries”. En: Journal of Economic Literature (Vol. XXXV): 1958-2005.
- Brew, R. (1977). *El Desarrollo Económico de Antioquia desde la Independencia hasta 1920*. Bogotá: Banco de la República.
- Bushnell, David (1994). “Las elecciones en Colombia: siglo XIX”. En: Revista Credencial Historia, N° 50 (febrero): 4-7.
- Caro, Miguel Antonio (1991), *Escritos políticos*. Tercera parte. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.

Echeverri, Lina (1994). "Banca Libre: La experiencia colombiana en el siglo XIX". En: *Ensayos de Historia Monetaria y Cambiaria de Colombia*, editado por Fabio Sánchez. Bogotá: Tercer Mundo-Fedesarrollo-Asobancaria.

Engerman S., Haber, S. y Sokoloff, K. (2001). "Inequality, Institutions and Differential Paths of Growth Among New World Economies". Mimeo.

Fischer, T. (2001a). "Desarrollo hacia fuera y 'revoluciones' en Colombia, 1850-1910". En: *Memorias de un país en guerra. Los mil días 1899-1902*. Gonzalo Sánchez y Mario Aguilera (Eds.). Bogotá: Planeta.

_____, (2001b). "De la Guerra de Los Mil Días a la pérdida de Panamá". En: *Memorias de un país en guerra. Los mil días 1899-1902*. Gonzalo Sánchez y Mario Aguilera (Eds.). Bogotá: Planeta.

Greenhill R. (1998). "State intervention in the brazilian coffee trade during the 1920s: a case study for new institutional economics?" En: *The New Institutional Economics and Third World Development*. Editado por John Harris, Janet Hunter y Colin Lewis. Londre: Routledge Editores. 3ª. Edición.

Helg, A. (1989a). "La educación en Colombia. 1946-1957". En: *Nueva Historia de Colombia* (Vol. IV). Bogotá: Editorial Planeta.

_____, (1989b). "La educación en Colombia. 1958-1980". En: *Nueva Historia de Colombia* (Vol. IV). Bogotá: Editorial Planeta.

Jaramillo, E. (1990). *Memoria de Hacienda*. Bogotá: Colección Bibliográfica Banco de la República

Jaramillo, J. (1989). "La educación durante los gobiernos liberales. 1930-1946". En: *Nueva Historia de Colombia* (Vol. IV). Bogotá: Editorial Planeta.

Junguito, Roberto. "La guerra de los mil días y la crisis fiscal", Mimeo, Banco de la República, Bogotá, s.f.

Kalmanovitz, S., y Avella, M. (1998). "Barreras del desarrollo financiero: las instituciones monetarias colombianas en la década de 1950". En: Borradores de Economía (No. 104). Bogotá: Banco de la República.

Legrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá: Universidad Nacional.

López, A. (1990). " La estabilización de la economía colombiana después de la Guerra de los Mil Días y el período de transición monetaria comprendido entre 1903 y 1923". En: *El banco de la República: antecedentes, evolución y estructura*. Bogotá: Banco de la República.

- Machado Absalón (1988). *El café: de la aparcería al capitalismo*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Mariscal, E, y Sokoloff K. (2000). "Schooling, suffrage, and the persistence of inequality, 1800-1945". En: *Political Institutions and Economic Growth in America Latina*. Editado por Stephen Haber. Stanford: Hoover Institution Press.
- Maullin, Richard (1973). *Soldiers, Guerrillas and Politics in Colombia*. Lexington: Mass.
- Meisel, Adolfo (1990a). "Los bancos comerciales en la era de la banca libre 1871-1923". En: *El banco de la República: antecedentes, evolución y estructura*. Bogotá: Banco de la República.
- _____, (1994b). "Inflación y mercados cambiarios durante la Regeneración y la guerra de los mil días. Un análisis econométrico". En: *Ensayos de Historia Monetaria y Cambiaria de Colombia*. Editado por Fabio Sánchez. Bogotá: Tercer Mundo-Fedesarrollo-Asobancaria.
- Melo, Jorge Orlando (1995). "La república Conservadora". En: *Colombia Hoy*. Coordinado por Jorge Orlando Melo. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- North D. (1998). "The new institutional economics and third world development". En: *The New Institutional Economics and Third World Development*. Editado por John Harris, Janet Hunter y Colin Lewis. Londre: Routledge Editores. 3ª. Edición.
- Ocampo, J. A. (1989a). "Los orígenes de la industria cafetera, 1830-1929". En: Nueva Historia de Colombia, vol. V. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A.
- _____, (1989b). "La consolidación de la industria cafetera 1930-1958". En: Nueva Historia de Colombia, vol. V. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A.
- _____, (1994). "Regímenes monetarios variables en una economía preindustrial: Colombia, 1850-1933". En: *Ensayos de Historia Monetaria y Cambiaria de Colombia* editado por Fabio Sánchez. Bogotá: Tercer Mundo-Fedesarrollo-Asobancaria.
- Palacios, Marco (1979). *El café en Colombia (1850-1970): una historia económica, social y política*. Bogotá: Editorial Presencia.
- Pecaut D. (1987). *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Pizano D. (2001). *El café en la encrucijada. Evolución y perspectivas*. Bogotá: Alfaomega-Cambio.
- Porter, Roy. (2000) *The Creation of the Modern World*. Nueva York: W.W. Norton,
- Posada Carbó, Eduardo (1995). "Civilizar las urnas: conflicto y control en las elecciones colombianas 1830-1930". En: Boletín Cultural y Bibliográfico del Banco de la República (Vol. XXXII Número 39). Bogotá: Banco de la República.

Registraduría Nacional del Estado Civil (1988). *Historia Electoral Colombiana*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Sánchez, Fabio (1994). “Moneda y política monetaria en Colombia, 1920-1939”. En: *Ensayos de Historia Monetaria y Cambiaria de Colombia* editado por Fabio Sánchez. Bogotá: Tercer Mundo-Fedesarrollo-Asobancaria.

Sánchez, G. (1976). *Los ‘Bolcheviques’ del Libano*. Bogotá: Ediciones El Mohán.

Silva, R. (1989). “La educación en Colombia. 1880-1930”. En: *Nueva Historia de Colombia* (Vol. IV). Bogotá: Editorial Planeta.

Torres, F. (1980). “La Reforma Constitucional de 1936 vista a través de El Tiempo y El Siglo”. Mimeo, Tesis de Grado Universidad Javeriana.

Vélez, H. (1989). “Rafael Reyes: Quinquenio, régimen político y capitalismo (1904-09)”. En: *Nueva Historia de Colombia* (Vol. X). Bogotá: Editorial Planeta.

Villegas, J., Restrepo, A. (1978). *Baldíos: 1820-1936*. Medellín: Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia.

Wiley, A. (1972). *A Traditional Church and Politics: Colombia* Ph.D. These. Columbia University.