

Episodios de la historia de la agricultura en Colombia

Roberto Junguito Bonnet
Carlos Caballero Argáez
Juan José Perfetti del Corral
Enrique López Enciso
José Leibovich Goldenberg



FEDESARROLLO



Episodios de la historia de la agricultura en Colombia



Episodios de la historia de la agricultura en Colombia

Roberto Junguito Bonnet

Carlos Caballero Argáez

Juan José Perfetti del Corral

Enrique López Enciso

José Leibovich Goldenberg



Banco de la República (Bogotá)

Episodios de la historia de la agricultura en Colombia / Banco de la República, por Roberto Junguito Bonnet ...[y otros] ; prólogo Carlos Caballero Argáez. -- Bogotá : Banco de la República, 2022.

696 páginas ; 23 cm.

Incluye bibliografía

1. Historia de la agricultura - Siglo XX - Colombia 2. Tenencia de la tierra - Siglo XX - Colombia 3. Desarrollo rural - Siglo XX - Colombia 4. Agricultura - Aspectos económicos - Colombia 5. Colombia - Comercio exterior - Siglo XX

I. Junguito Bonnet, Roberto, 1943- 2020, autor II. Caballero Argáez, Carlos, 1947- , autor III. Perfetti del Corral, Juan José, autor IV. López Enciso, Enrique, 1955- , autor V. Leibovich Goldenberg, José, autor VI. Tít.

338.10986 cd 21 ed.

A1728737

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Primera edición

Banco de la República

Noviembre de 2022

ISBN 978-958-664-454-9

ISBN digital 978-958-664-457-0

Diseño de portada

Esmeralda Riveros

Pintura de la portada

Villa y Valle de Guaduas (1843). Edward Walhouse Mark

Colección de Arte del Banco de la República

Diseño de interiores

Banco de la República

Corrección de estilo

Nelson Fabián Rodríguez Melendro

Felipe Solano Fitzgerald

Revisión de pruebas

Henry Parra Valero

Ivonne Duque Serna

Coordinación editorial

Departamento de Servicios Administrativos

Sección de Gestión de Publicaciones

Armada electrónica y finalización de arte

Asesores Culturales S. A. S.

Derechos reservados

Banco de la República

Fedesarrollo

Impresión

La Imprenta Editores S. A.

Bogotá, D.C., Colombia 2022

Las opiniones y conceptos expresados en esta publicación son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen al Banco de la República, a su Junta Directiva ni a Fedesarrollo.

CONTENIDO

xix	AGRADECIMIENTOS
xxi	RECONOCIMIENTO A LOS BENEFACTORES
xxv	ROBERTO JUNGUITO BONNET (1943-2020)
xxxii	PRÓLOGO
1	LA CONQUISTA
3	Episodio 1 Agricultura y recursos naturales en el Nuevo Reino de Granada Roberto Junguito Bonnet
5	Episodio 2 La agricultura en el epítome de la Conquista de la Nueva Granada Roberto Junguito Bonnet
7	Episodio 3 La agricultura y uso de la tierra a comienzos de la inmigración española Roberto Junguito Bonnet
9	Episodio 4 Capitulación a Pedro de Heredia para poblar y conquistar desde el Río Grande en la provincia de Cartagena hasta el golfo de Urabá Roberto Junguito Bonnet
11	Episodio 5 La encomienda, los resguardos indígenas y los conciertos agrarios Roberto Junguito Bonnet

- 15 Episodio 6
La transformación y el uso de la tierra durante la Conquista
Roberto Junguito Bonnet
- 17 **LA COLONIA**
- 19 Episodio 7
Las primeras disposiciones sobre baldíos en el Virreinato de la Nueva
Granada a inicios de la Colonia
Roberto Junguito Bonnet
- 21 Episodio 8
Los recursos y las regiones durante la Colonia
Roberto Junguito Bonnet
- 23 Episodio 9
La agricultura colonial en las relaciones de mando de los virreyes
Roberto Junguito Bonnet
- 31 Episodio 10
Juan Antonio Mon y Velarde: establecimiento de la agricultura colonial
en Antioquia
Roberto Junguito Bonnet
- 35 Episodio 11
El uso potencial de la tierra en la época colonial
Roberto Junguito Bonnet
- 39 Episodio 12
El “comercio libre” y las exportaciones agrícolas de la Nueva Granada
Roberto Junguito Bonnet
- 41 Episodio 13
La agricultura de la hacienda y la economía campesina durante la época
colonial
Roberto Junguito Bonnet
- 45 Episodio 14
La transformación y uso de la tierra durante la Colonia
Roberto Junguito Bonnet
- 49 Episodio 15
La Expedición Botánica: Mutis y el potencial de la agricultura
Roberto Junguito Bonnet

- 53 LA INDEPENDENCIA**
- 55 Episodio 16
Los primeros economistas: “los ilustrados” y la agricultura
Roberto Junguito Bonnet
- 61 Episodio 17
El establecimiento de sociedades de amigos del país para fomentar la agricultura
Roberto Junguito Bonnet
- 65 Episodio 18
Francisco Antonio Zea y la Nueva Expedición Botánica
Roberto Junguito Bonnet
- 69 Episodio 19
El Congreso de Cúcuta y la agricultura
Roberto Junguito Bonnet
- 73 Episodio 20
Bolívar y el campo
Roberto Junguito Bonnet
- 77 LA NUEVA GRANADA**
- 79 Episodio 21
José Ignacio de Márquez y el futuro de la agricultura
Roberto Junguito Bonnet
- 83 Episodio 22
La agricultura en la legislación de la Nueva Granada, 1831-1849
Roberto Junguito Bonnet
- 87 Episodio 23
Memorias de Hacienda de la Nueva Granada (1831-1850) y la agricultura
Roberto Junguito Bonnet
- 97 Episodio 24
Los viajeros y la agricultura de la Nueva Granada, 1850-1869
Roberto Junguito Bonnet
- 103** Episodio 25
El tabaco, las finanzas públicas y el desestanco
Roberto Junguito Bonnet

- 109** **AUGE EXPORTADOR**
- 111** Episodio 26
El despegue de la agricultura de exportación en Colombia desde 1850 en el contexto de América Latina
Roberto Junguito Bonnet
- 117** Episodio 27
El desarrollo exportador del tabaco, 1850-1877
Roberto Junguito Bonnet
- 123** Episodio 28
La exportación de algodón en el siglo XIX
Roberto Junguito Bonnet
- 127** Episodio 29
Las exportaciones de quina
Roberto Junguito Bonnet
- 133** Episodio 30
Las exportaciones del añil
Roberto Junguito Bonnet
- 137** Episodio 31
El desarrollo de la caficultura y el auge exportador de finales del siglo XIX
Roberto Junguito Bonnet
- 143** **TIERRAS BALDÍAS Y COLONIZACIÓN**
- 145** Episodio 32
Agustín Codazzi, la Comisión Corográfica y las tierras baldías
Roberto Junguito Bonnet
- 151** Episodio 33
Tierras baldías y deuda externa, 1861
Roberto Junguito Bonnet
- 155** Episodio 34
Los recursos naturales de los Estados Unidos de Colombia
Roberto Junguito Bonnet
- 159** Episodio 35
Aníbal Galindo y las tierras baldías
Roberto Junguito Bonnet

- 165 Episodio 36
La colonización antioqueña en el siglo XIX
Roberto Junguito Bonnet
- 169 Episodio 37
La agricultura en las *Memorias de Hacienda*, 1850-1875
Roberto Junguito Bonnet
- 179 Episodio 38
La Sociedad de Agricultores Colombianos, 1871
Roberto Junguito Bonnet
- 181 Episodio 39
Camacho Roldán y la agricultura, 1871-1890
Roberto Junguito Bonnet
- 185 Episodio 40
La agricultura en las *Memorias de Hacienda*, 1875-1900
Roberto Junguito Bonnet
- 193 Episodio 41
Resumen: la disponibilidad y enajenación de tierras baldías a finales del siglo XIX
Roberto Junguito Bonnet
- 205 Episodio 42
Medardo Rivas: *Los trabajadores de tierra caliente*
Roberto Junguito Bonnet
- 207 **INICIOS DEL SIGLO XX**
- 209 Episodio 43
La agricultura a inicios del siglo XX
Roberto Junguito Bonnet
- 215 Episodio 44
La agricultura en los años veinte
Roberto Junguito Bonnet
- 221 Episodio 45
Auge y consolidación del café en Colombia, 1905-1929
Roberto Junguito Bonnet
- 225 Episodio 46
El banano en los años veinte y la masacre de las bananeras
Roberto Junguito Bonnet

- 231 Episodio 47
La fundación de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), 1904-1906
Roberto Junguito Bonnet
- 235 Episodio 48
La historia del Ministerio de Agricultura, 1914-1947
Carlos Caballero Argáez
- 239 Episodio 49
El Banco Agrícola Hipotecario, 1924-1940
Carlos Caballero Argáez
- 245 Episodio 50
Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950), según Catherine LeGrand
Carlos Caballero Argáez
- 255 Episodio 51
Alejandro López: la agricultura y la distribución de la tierra
Roberto Junguito Bonnet
- 259 **DE LA GRAN DEPRESIÓN A LA POSGUERRA**
- 261 Episodio 52
Creación de la Federación Nacional de Cafeteros, 1927
Roberto Junguito Bonnet
- 265 Episodio 53
La Gran Depresión y la agricultura
Carlos Caballero Argáez
- 269 Episodio 54
La Ley 200, la agricultura y el gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-1938
Carlos Caballero Argáez
- 275 Episodio 55
El café en la sociedad colombiana, según Nieto Arteta
Carlos Caballero Argáez
- 279 Episodio 56
Ganadería en la costa Atlántica colombiana, 1870-1950
Juan José Perfetti del Corral

- 285 Episodio 57
La agricultura en el informe del Banco Mundial de 1950
Roberto Junguito Bonnet
- 287 Episodio 58
Nieto Arteta y el café en la economía colombiana
Juan José Perfetti del Corral
- 293 Episodio 59
La agricultura en Colombia hacia 1950
Roberto Junguito Bonnet
- 295 **EL DEBATE AGRÍCOLA DE LOS AÑOS SESENTA**
- 297 Episodio 60
La ley de reforma agraria de 1961
Enrique López Enciso
- 301 Episodio 61
El Plan Decenal de Desarrollo
Enrique López Enciso
- 307 Episodio 62
Los debates sobre la reforma agraria y el rol del Incora
Enrique López Enciso
- 313 Episodio 63
Hirschman, la tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia
Enrique López Enciso
- 319 Episodio 64
Currie y la agricultura en la Operación Colombia
Enrique López Enciso
- 323 Episodio 65
Carlos Lleras Restrepo y los *10 ensayos sobre reforma agraria*
Enrique López Enciso
- 327 Episodio 66
Los debates entre Lauchlin Currie (Operación Colombia) y Carlos
Lleras sobre la agricultura
Roberto Junguito Bonnet
- 331 Episodio 67
El plan agrícola de Ospina Vásquez de 1963
Roberto Junguito Bonnet

- 333 Episodio 68
Smith, la estructura social y el proceso de desarrollo
Enrique López Enciso
- 339 Episodio 69
Los acuerdos internacionales del café de 1962 y 1968
José Leibovich Goldenberg
- 343 Episodio 70
Fedegán: primeros años de vida institucional
Juan José Perfetti del Corral
- 349 Episodio 71
Adams y el crédito supervisado del Incora
Enrique López Enciso
- 355 Episodio 72
Atkinson y la productividad de la agricultura hacia 1970
Enrique López Enciso
- 361 Episodio 73
Berry: el desarrollo del sector agropecuario en los sesenta
José Leibovich Goldenberg
- 369 **LA AGRICULTURA EN LOS AÑOS SETENTA**
- 371 Episodio 74
La agricultura en los años setenta
Roberto Junguito Bonnet
- 373 Episodio 75
El Incora en los años setenta
Enrique López Enciso
- 377 Episodio 76
El comité evaluador de la reforma agraria de 1970
Enrique López Enciso
- 383 Episodio 77
El Acuerdo de Chicoral de 1972
Enrique López Enciso
- 387 Episodio 78
La misión del Banco Mundial de 1970
Enrique López Enciso

- 393 Episodio 79
La mecanización en la agricultura colombiana, 1950-1975
Juan José Perfetti del Corral
- 399 Episodio 80
El nacimiento de la floricultura en Colombia
Carlos Caballero Argáez
- 407 Episodio 81
Junguito y el sector agropecuario en el desarrollo económico
Juan José Perfetti del Corral
- 415 Episodio 82
El tamaño de fincas y la eficiencia de la producción agrícola
Juan José Perfetti del Corral
- 421 Episodio 83
Las industrias azucarera y panelera en Colombia: desarrollo y perspectivas
Juan José Perfetti del Corral
- 427 Episodio 84
El rol del Idema y la comercialización agrícola
Juan José Perfetti del Corral
- 431 Episodio 85
El Plan de Alimentación y Nutrición, y el Desarrollo Rural Integrado
Enrique López Enciso
- 437 Episodio 86
Carlos Lleras Restrepo y la política cafetera en 1978
José Leibovich Goldenberg
- 441 Episodio 87
Los primeros estimativos de la economía de la marihuana y la coca
Carlos Caballero Argáez
- 445 **LA AGRICULTURA EN LOS AÑOS OCHENTA**
- 447 Episodio 88
La agricultura en la década de los ochenta
Roberto Junguito Bonnet
- 451 Episodio 89
La reforma de 1980 a la SAC y su papel a finales del siglo XX
Roberto Junguito Bonnet

- 455 Episodio 90
La crisis agrícola de comienzos de los años ochenta
Juan José Perfetti del Corral
- 461 Episodio 91
El rol de la investigación agrícola
Enrique López Enciso
- 469 Episodio 92
Thomas y la protección a la agricultura en Colombia
Enrique López Enciso
- 475 Episodio 93
El manejo de la bonanza cafetera de 1986
José Leibovich Goldenberg
- 479 Episodio 94
Economía política de las intervenciones de precios agrícolas
Juan José Perfetti del Corral
- 485 Episodio 95
Palma africana: transición de la sustitución de importaciones a la exportación
Juan José Perfetti del Corral
- 491 Episodio 96
La Misión de Estudios del Sector Agropecuario
Enrique López Enciso
- 497 **LA AGRICULTURA EN LOS AÑOS NOVENTA**
- 499 Episodio 97
La agricultura en la década de los noventa
Roberto Junguito Bonnet
- 503 Episodio 98
Liberalización, crisis y cambio en la agricultura colombiana
José Leibovich Goldenberg
- 509 Episodio 99
Crisis agropecuaria y la política macroeconómica
Juan José Perfetti del Corral
- 513 Episodio 100
La agricultura y las políticas sectoriales: Minagricultura, 80 años
José Leibovich Goldenberg

- 523 Episodio 101
Las políticas agrícola y rural entre 1994 y 1996
Juan José Perfetti del Corral
- 529 Episodio 102
Economía política y apertura comercial en la agricultura
Juan José Perfetti del Corral
- 535 Episodio 103
La producción agropecuaria, 1950-2000
Enrique López Enciso
- 541 **LA AGRICULTURA EN EL SIGLO XXI**
- 543 Episodio 104
La agricultura en el primer decenio del siglo XXI
Roberto Junguito Bonnet
- 545 Episodio 105
Banco Mundial: una política de tierras en transición
Juan José Perfetti del Corral
- 551 Episodio 106
El Programa Agro Ingreso Seguro (AIS) y la política agropecuaria
Juan José Perfetti del Corral
- 557 Episodio 107
La agricultura en el segundo decenio del siglo XXI
Roberto Junguito Bonnet
- 561 Episodio 108
Fedesarrollo y SAC, políticas para el desarrollo de la agricultura
Juan José Perfetti del Corral
- 567 Episodio 109
La agricultura y el desarrollo rural en el debate presidencial 2014
Juan José Perfetti del Corral
- 573 Episodio 110
La OCDE y las políticas agrícolas en Colombia
Juan José Perfetti del Corral
- 579 Episodio 111
La Misión para la Transformación del Campo
Juan José Perfetti del Corral

- 585 Episodio 112
Acuerdo de Paz, reforma rural integral y cultivos ilícitos
Juan José Perfetti del Corral
- 591 Episodio 113
Avance y fracaso del agro en los siglos XX y XXI según Berry
Juan José Perfetti del Corral
- 597 Episodio 114
Desarrollo rural, tierras y sustitución de cultivos ilícitos
Roberto Junguito Bonnet
- 603 Episodio 115
La economía política de la política azucarera y arrocerera
Juan José Perfetti del Corral
- 609 Episodio 116
El café y la política cafetera en el siglo XXI
José Leibovich Goldenberg
- 615 Episodio 117
Reflexiones sobre el uso de la tierra agropecuaria y su uso potencial
Juan José Perfetti del Corral
- 621 **ANEXOS**
- 623 Anexo Episodio 12
El “comercio libre” y las exportaciones agrícolas de la Nueva Granada
Cuadro 1
Comercio exterior desde Cartagena a España, 1784-1793
- 624 Anexo Episodio 23
Memorias de Hacienda de la Nueva Granada (1831-1850) y la agricultura
Cuadro 2
Valor en pesos de las exportaciones agrícolas y pecuarias, 1844-1845
- 625 Anexo Episodio 25
El tabaco, las finanzas públicas y el desestanco
Cuadro 3
Renta del tabaco, 1830-1849
- 626 Anexos Episodio 27
El desarrollo exportador del tabaco, 1850-1877
Cuadro 4
Producción, consumo y exportaciones de tabaco, 1836-1850

- 627** Cuadro 5
Producción total de tabaco, 1851-1871
- 628** Anexo Episodio 28
La exportación de algodón en el siglo XIX
Cuadro 6
Exportaciones de algodón de Colombia, 1834-1891
- 630** Anexo Episodio 29
Las exportaciones de quina
Cuadro 7
Valor y volumen de exportaciones de quina, 1834-1881
- 631** Anexo Episodio 30
Las exportaciones del añil
Cuadro 8
Valor, volumen y precios de las exportaciones del añil, 1834-1881
- 632** Anexo Episodio 31
El desarrollo de la caficultura y el auge exportador de finales del siglo XIX
Cuadro 9
Volumen y valor de las exportaciones de café
- 634** Anexo Episodio 32
Agustín Codazzi, la Comisión Corográfica y las tierras baldías
Cuadro 10
Tierras baldías de los Estados Unidos de Colombia
- 635** Anexo Episodio 34
Los recursos naturales de los Estados Unidos de Colombia
Cuadro 11
Opiniones de entrevistados sobre su colonización
- 636** Anexo Episodio 36
La colonización antioqueña en el siglo XIX
Cuadro 12
Concesiones de tierras baldías
- 637** Anexos Episodio 41
Resumen: la disponibilidad y enajenación de tierras baldías a finales del siglo XIX
Cuadro 13
Adjudicaciones de tierras baldías, 1827-1881

- 638** Cuadro 14
Disponibilidad de baldíos, 1860-1897
- 639** Cuadro 15
Adjudicaciones de baldíos
- 640** Anexo Episodio 42
Medardo Rivas: *Los trabajadores de tierra caliente*
Cuadro 16
Las haciendas cafeteras a finales del siglo XIX
- 641** Anexo Episodio 43
La agricultura a inicios del siglo XX
Cuadro 17
Estructura de la propiedad, inicios del siglo XX
- 642** Anexos Episodio 44
La agricultura en los años veinte
Cuadro 18
Exportaciones de productos agrícolas y pecuarios, 1918
- 643** Cuadro 19
Exportaciones de productos forestales, 1918
- 643** Cuadro 20
Exportaciones de los principales productos agrícolas, 1922-1924
- 644** Anexos Episodio 45
Auge y consolidación del café en Colombia, 1905-1929
Cuadro 21
Producción anual exportada y precios del café colombiano, 1905-1929
- 645** Cuadro 22
Distribución de la producción cafetera por departamentos, 1900-1925
- 645** Cuadro 23
Estructura por tamaños de las plantaciones de café en los principales departamentos, 1927

AGRADECIMIENTOS

Este proyecto comenzó cuando Carlos Caballero Argáez nos contactó poco después de la muerte de Roberto Junguito con una tarea clara: completar y publicar la obra que Junguito había diseñado, estructurado y comenzado a escribir, pero no había podido completar. La meta requería trabajo en múltiples frentes: construcción del equipo de investigadores, desarrollo del trabajo académico y búsqueda de apoyo financiero necesario para su publicación.

El equipo de investigadores fue conformado por Carlos Caballero, Juan José Perfetti, José Leibovich y Enrique López, quienes asumieron la investigación y escritura para terminar los episodios de la historia de la agricultura en Colombia. Organizaron el trabajo estableciendo las fuentes que se debían consultar y el cronograma por seguir, y ayudando a identificar posibles financiadores que se unieran al esfuerzo liderado por Fedesarrollo y apoyado por el Banco de la República. Las bibliotecarias de Fedesarrollo los apoyaron con cariño por el doctor Junguito y con su tradicional eficacia.

A Carlos Caballero, un amigo de Roberto durante más de cincuenta años y con quien trabajó en varias ocasiones a lo largo de sus vidas profesionales, infinitas gracias por liderar esta tarea que Roberto le encargó, por sus aportes en todo el desarrollo de los episodios faltantes, y por cumplir el compromiso adquirido para que el libro viera la luz. Juan José Perfetti y Junguito coincidieron en su pasión por el desarrollo agrícola del país y el campo colombiano, como se observa en los múltiples estudios y publicaciones que realizaron en conjunto; muchas gracias por contribuir con su experticia y conocimiento en la investigación y redacción de los episodios de la agricultura colombiana. A José Leibovich, quien junto con Roberto trabajó en la Misión para la Transformación del Campo para favorecer este sector del país, gracias por continuar con esta labor en memoria de Junguito en estos episodios de la agricultura colombiana. A Enrique López, buen conocedor de la historia de la agricultura colombiana, muchas gracias por la participación en la investigación, redacción y edición del libro. A cada uno, muchas gracias por el trabajo realizado y la dedicación a la escritura de sus respectivos episodios entre la segunda mitad de 2021 y el primer semestre de 2022 para culminar este libro tan especial en memoria de Roberto Junguito Bonnet.

De igual manera, extendemos nuestros agradecimientos a quienes aportaron con recursos a la elaboración de este libro y permitieron su publicación. Un especial agradecimiento al Banco de la República, que asumió con sus recursos las labores editoriales, la diagramación e impresión del libro, y a las personas que en el Banco se encargaron de esas tareas. Nuestro agradecimiento muy especial a Bancolombia, a la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), a la Federación Nacional de Cafeteros, a BMC Bolsa Mercantil, Fedepalma, Asocolflores, Fasecolda y Asocaña. Asimismo, muchas gracias a las aseguradoras HDI Seguros, Allianz Seguros y Suramericana por los fondos aportados. Por último, gracias al Consejo Directivo de Fedesarrollo por el importante aporte realizado para la financiación de este proyecto en memoria de Roberto Junguito Bonnet, quien fuera director de la entidad entre 1974 y 1978 e investigador en múltiples ocasiones desde 1971 hasta 2020.

Luis Fernando Mejía Alzate

Director

Ximena Cadena Ordóñez

Subdirectora

Fedesarrollo

Junio de 2022

RECONOCIMIENTO A LOS BENEFACTORES



BOGOTÁ
CALLE 100
CORPORACIÓN FINANCIERA
DE COLOMBIA



BOLSA
MERCANTIL
DE COLOMBIA





Roberto Junguito Bonnet
Foto: Manuel Beltrán, Fedesarrollo.

Roberto Junguito Bonnet (1943-2020)

Pocas personas fueron tan determinantes para la historia reciente de la economía colombiana como Roberto Junguito Bonnet. Nacido en 1943, en una familia cafetera, se trasladó desde joven a los Estados Unidos, donde terminó sus estudios de bachillerato en un prestigioso colegio que le inculcaría la disciplina y la rigurosidad que lo caracterizaron desde entonces. Si bien fue aceptado en varias universidades estadounidenses, la caída en el precio del café redujo los ingresos de su familia, lo que le impidió quedarse. Así, regresó en 1961 a Colombia a estudiar Ingeniería en la Universidad de los Andes. Sin embargo, la clase de Principios de Economía que tomó en primer semestre lo entusiasmó, por lo cual solicitó el cambio de programa para estudiar Economía.

Tras culminar sus estudios de pregrado, inició el Programa de Economía para Graduados de la Universidad de los Andes para obtener la Maestría en Economía, pero, antes de terminarla, obtuvo una beca para realizar sus estudios doctorales en los Estados Unidos. Decidió ir a Princeton, cerca del colegio en el que había terminado el bachillerato. Entre sus profesores se destacan Fritz Machlup, William Baumol y Arthur Lewis, quien sería galardonado con el Nobel de Economía en 1979. Tuvo nueve compañeros de estudios, entre ellos James Heckman, quien obtuvo el mismo reconocimiento en el año 2000. De esta cohorte, Junguito sería el único que no se dedicaría a la academia, sino que seguiría por el camino de la política pública.

Su tesis doctoral la realizó bajo la tutoría de Shane Hunt y con el apoyo de quien fuera su mentor, Álvaro López Toro. Trataba sobre los problemas de asignación existentes en la economía cafetera colombiana, por lo que regresó al país para hacer

trabajo de campo y recolectar los datos necesarios para un estudio empírico riguroso. A su retorno a Colombia, trabajó en la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y en el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la misma universidad como profesor e investigador. No terminó la tesis, pues fue llamado a ser parte del grupo de tecnócratas conformado en ese momento por el subdirector del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Años después, usó el trabajo que había adelantado para su disertación doctoral como base del libro *Producción de café en Colombia*, publicado en 1991.

En el DNP fue el jefe de la Unidad de Estudios Industriales y Agrarios. Fue su primer trabajo relacionado con la agricultura y el desarrollo del agro colombiano. Desde este cargo participó activamente en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), donde tuvo contacto directo y constante con el presidente Carlos Lleras Restrepo. Con el cambio de gobierno y la llegada de Misael Pastrana Borrero, hubo una renuncia masiva de los miembros del equipo técnico del DNP en busca de nuevos horizontes. Se iniciaba la década de 1970.

Tras su primera salida de la función pública, Junguito inició su relación con Fedesarrollo, entidad con la que estuvo vinculado en diferentes momentos de su trayectoria profesional a lo largo de su vida. El centro de pensamiento estaba recién fundado por Rodrigo Botero, con el objetivo de convertirse en un referente independiente y riguroso para la política económica del país. Su primer paso por Fedesarrollo no duró mucho, pues fue llamado a ejercer como representante de Colombia ante la Organización Internacional del Café en Londres. Este nombramiento sería significativo para Junguito por los lazos familiares que lo relacionaban con la producción del café y por ser complementario al trabajo académico que había realizado hasta ese momento sobre la economía cafetera colombiana.

En 1974 Rodrigo Botero fue nombrado ministro de Hacienda por el recién electo presidente Alfonso López Michelsen, por lo que abandonó su cargo como director de Fedesarrollo. Junguito fue el elegido para reemplazarlo y tomó las riendas del centro de pensamiento económico durante los siguientes cuatro años. Desde ahí impulsó la producción de documentos críticos a la política económica del momento, pues Junguito preservó la posición independiente y rigurosa que ya caracterizaba al tanque de pensamiento. Además, se dedicó durante esos años a la investigación de muchos y muy diversos temas, aportando de manera notable a la historia económica de Colombia.

En 1982 llegó al Ministerio de Agricultura, en medio de una coyuntura que requería acciones para superar la crisis de producción agrícola de los años inmediatamente anteriores. Cecilia López, su compañera de estudios en la Universidad de los Andes, fue designada como viceministra para acompañarlo en este reto. López

sostiene que no ha habido en la historia de Colombia un ministro tan preparado para afrontar un momento tan complejo como ese. Si bien Junguito estuvo únicamente un año al frente del Ministerio, dejó la hoja de ruta que rescataría el sector agropecuario en menos de una década. Entre 1983 y 1984 fue embajador ante la Comunidad Europea, su primera experiencia como diplomático economista, a la cual siguió la de embajador de Colombia en Francia (1985-1987).

Tras su paso como embajador ante la Comunidad Europea, Junguito retornó al país para asumir como ministro de Hacienda en el gobierno de Belisario Betancourt en 1984. Su viceministra en este caso fue María Mercedes Cuéllar, pese a que eran de partidos políticos diferentes. Esta fue una época muy difícil para la economía colombiana; el país afrontaba dos crisis de magnitudes enormes: una de liquidez interna y otra de moneda extranjera. Las labores que tuvo que realizar Junguito en el Ministerio fueron complejas, como lo ameritaba la coyuntura. Primero, tuvo que diseñar una política que permitiera solventar la crisis sin comprometer el futuro del país. Además, para poder implementar estas reformas tuvo que convencer a muchas personas de todos los espectros políticos. Su carácter conciliador fue clave en la relación con el Congreso, con los bancos extranjeros y con el Fondo Monetario Internacional.

El resultado fue contundente: pese a afrontar una de las peores crisis en la historia del país, el crecimiento nunca pasó a tasas negativas y antes de doce meses se había encaminado la economía de forma adecuada. Por si esto fuera poco, Colombia logró refinanciar los créditos externos, cosa que aún hoy en día se recuerda como uno de los éxitos más grandes de esa época en el contexto internacional. Tras haber solventado la crisis, Junguito abandonó el Ministerio. Si bien no estuvo dos años como ministro, sus intervenciones fueron de tal magnitud y eficiencia que lograron mantener el rumbo del país intacto en uno de los momentos más difíciles para la economía. Colombia fue el único país de América Latina que no reestructuró su deuda y que recuperó rápidamente un alto ritmo de crecimiento.

Posteriormente ocupó la ya mencionada labor de embajador en Francia y fue presidente de la Asociación de Exportadores de Café entre 1988 y 1991. Tras la expedición de la nueva Constitución en 1991, Junguito fue designado miembro de la nueva Junta Directiva del Banco de la República por el presidente César Gaviria, por sugerencia del ministro de Hacienda de ese momento, Rudolf Hommes. Este nombramiento se dio en un momento muy importante, pues el Emisor estrenaba su independencia del gobierno y necesitaba gente con experiencia y renombre para iniciar esta nueva etapa. Junguito participó durante cerca de diez años en la Junta del Banco, tiempo en el cual vivió importantes episodios, como el abandono de las bandas cambiarias y el inicio de la crisis de fin de siglo.

Tras su trabajo en el Banco de la República, Junguito volvió al exterior, esta vez a Washington para desempeñarse como representante de Colombia ante el Fondo Monetario Internacional. Estuvo durante tres años como director ejecutivo alterno y, como en todas las instituciones por las cuales pasó, dejó una huella indeleble, pues se le recuerda con profundo cariño y admiración por sus capacidades como economista y sus cualidades personales. En 2002 retornó al país para asumir nuevamente como ministro de Hacienda en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Como en sus experiencias anteriores, su paso por el Ministerio fue breve y efectivo, y tras un año abandonó el cargo.

Después del Ministerio, retornaría a Fedesarrollo como investigador asociado entre 2004 y 2005. Posteriormente tendría un último período en el centro de investigación entre 2014 y 2020. Entre 2005 y 2013 fue el presidente ejecutivo de Fasecolda, el gremio de los aseguradores. Desde esta posición, lideró una renovación enfocada en darle prevalencia a la investigación y en fortalecer la presencia institucional del gremio. Tras esta experiencia, Junguito estuvo ligado a la academia como profesor de cátedra de la Universidad de los Andes e investigador de la Universidad Sergio Arboleda. También trabajó como Country External Advisor en Goldman Sachs. Los últimos años de su vida los dedicaría a la escritura, principalmente de libros sobre la historia económica de Colombia, de la cual fue protagonista en muchos episodios, y de columnas de opinión sobre temas económicos.

El aporte de Junguito como historiador económico no es menor. Sus estudios se pueden dividir en cuatro ramas principales: las finanzas públicas, las biografías de personajes relevantes para la historia económica del país, la participación del sector privado en la vida económica del país y el desarrollo agrícola. Escribiría múltiples publicaciones al respecto, incluyendo su famoso libro *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, que hace un recuento de primera mano de la historia económica del país, en la que él es protagonista de una buena parte de los hechos.

Al recordar a Junguito, sus conocidos llegan a un punto en común; dos características se destacan de su personalidad: su sencillez y modestia y su talante conciliador. Estos rasgos le permitieron llevar a cabo importantes tareas y poder convencer a muchas personas que pensaban diferente de implementar sus ideas. Esta capacidad de entender, ser empático y conectar con las personas fue un gran complemento a su conocimiento técnico, que le permitió solventar los problemas que enfrentó en sus distintos cargos. Otra característica de Junguito fue su devoción al servicio público, pues siempre estuvo pronto a asumir los retos que le propusieran si era por el bien del país.

Pronto después de publicados los *Cien episodios*, Junguito comenzó a investigar en el que sería su último proyecto, que no alcanzó a terminar. Quería hacer un libro

similar, pero enfocado exclusivamente en el agro colombiano. Tras el inicio de los confinamientos por la pandemia de Covid-19 comenzó a escribir estos episodios, en los que en su mayoría tuvo participación directa o indirecta. Sin embargo, el 27 de diciembre de 2020 falleció sin haber terminado su obra. Unos días antes de su partida, le pidió a su amigo Carlos Caballero Argáez que en conjunto con Fedesarrollo y el Banco de la República, dos instituciones a las que tuvo afiliación durante años, terminaran esta labor que había iniciado. Con el apoyo de varios donantes interesados en la obra de Junguito y en el sector agropecuario, sin quienes este esfuerzo habría sido imposible, se conformó un equipo de investigadores —amigos y colaboradores de Junguito a lo largo de su trayectoria en el sector—. “Todo homenaje que se haga a Roberto Junguito es poquito”, comentaba Caballero unos meses después de su muerte. Este libro es un reconocimiento a Junguito, un hombre dedicado al servicio del país que dejó una enorme huella en la historia de la política pública y de la investigación económica en Colombia, así como entre sus colegas y amigos que tuvimos la suerte de conocerlo.

Ximena Cadena Ordóñez
Subdirectora de Fedesarrollo

REFERENCIAS

- Álvarez, Andrés; Hurtado, Jimena (2021). “Roberto Junguito Bonnet (1943-2020)”, *Economía Colombiana*, núm. 361, pp. 76-82, disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/es/w/edici%C3%B3n-361-nuevos-caminos-hacia-la-reactivaci%C3%B3n>
- Banco de la República (s. f.). “Miembros de la Junta Directiva”, disponible en: <https://web.archive.org/web/20040904052207/http://www.banrep.gov.co/junta/rjb4.htm>
- Federación de Aseguradores de Colombia [Fasecolda] (2022). “Historia”, disponible en: <https://fasecolda.com/fasecolda/nosotros/historia/>
- Fedesarrollo; Universidad de los Andes; Banco de la República (2021). “Homenaje a Roberto Junguito Bonnet”, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=Mt9nH8fgH7o&t=1534s&ab_channel=Fedesarrollo

PRÓLOGO

Escribo con sentimientos encontrados. Tristeza, al recordar a Roberto Junguito Bonnet, promotor y autor principal de este libro, quien falleció en diciembre de 2020. Y admiración. Admiración mayor de la que siempre le profesé, por el monumental trabajo que llevó a cabo en los últimos meses de su vida, cuando se dedicó a investigar y a escribir estos episodios sobre la historia de la agricultura en Colombia, desde la Conquista española hasta la segunda década del siglo XXI. Libro que, infortunadamente, no pudo terminar, pero que deseaba se concluyera y publicara.

Admiración que se extiende, por supuesto, a toda su obra sobre la historia de la economía colombiana, además de su reconocida trayectoria como economista y funcionario público, convencido, como estaba, de que el buen manejo de la economía es condición necesaria para la prosperidad y el bienestar de todos los colombianos.

Estos sentimientos son compartidos plenamente por Juan José Perfetti, José Leibovich y Enrique López, con quienes nos dimos a la tarea de terminar la escritura de los textos de este libro en el segundo semestre de 2021 y el primero de 2022, ajustándonos rigurosamente a la programación propuesta por Roberto y acudiendo a las fuentes bibliográficas por él sugeridas. Al hacerlo comprendimos la magnitud del conocimiento que tenía Junguito de la literatura sobre la agricultura en los quinientos y más años de nuestra historia; lo que leyó durante su vida y su infinito interés en las ideas y las decisiones adoptadas para promover y desarrollar la agricultura en el territorio de lo que fue la Colombia a lo largo de estos siglos.

LA HISTORIA DE ESTE LIBRO

Permítanme relatar la forma en que nació este libro, que constituye el mejor homenaje posible a ese personaje extraordinario que fue Roberto Junguito Bonnet.

Un buen día, por allá en octubre de 2020, recibí una llamada de Roberto, quien se encontraba hospitalizado. Después de informarme sobre su precario estado de salud, pasó a contarme que durante la cuarentena había estado escribiendo un libro sobre la historia de la agricultura en Colombia con base en “episodios”, un método que había utilizado con éxito en la elaboración de su libro *Cien episodios de la historia económica de Colombia* (Planeta, 2018). Artículos cortos —de unas cinco páginas en promedio— sobre temas fundamentales de la historia, escritos a partir de fuentes secundarias: documentos oficiales, crónicas de viajeros, memorias de los ministros, informes técnicos, reportes de gobiernos extranjeros, libros de autores nacionales y foráneos, leyes, decretos, etc. Me advirtió que había escrito un primer borrador de lo que podía ser la mitad de lo planeado, que, obviamente, iba a requerir una corrección sustancial de estilo. Que la otra mitad estaba por escribir, pero que, lamentablemente, no creía que pudiera hacerlo, por lo cual me pedía que le ayudara a que de alguna manera el libro se terminara de elaborar y se publicara. Me sugirió: “Hable con Echavarría en el Banco de la República para ver si pone a algún o algunos de sus investigadores a que lo terminen y con Mejía en Fedesarrollo a ver qué se les ocurre”.

Me comprometí entonces a que, fuera como fuera, el libro se publicaría. Me envió —creo que desde el hospital— lo que había escrito: ¡sesenta episodios en unas 180 páginas a renglón sencillo con la lista, además, de los episodios programados y la respectiva bibliografía! Yo, que ingenuamente había pensado que la tarea que pedía Roberto no debería ser difícil de realizar, quedé abrumado. Cada episodio era una investigación en sí misma. Iba a ser necesario leer las fuentes y reseñarlas, algo que una sola persona, diferente de Roberto, no podría hacer.

Estuve con Roberto pocos días antes de que falleciera. Conversamos en su apartamento durante más o menos una hora. ¿De qué hablamos? De las haciendas cafeteras de su abuelo y de su padre, de la importancia del café para Colombia y de la agricultura como eje fundamental del desarrollo del país. Quería que se escribiera sobre la historia de su familia y de sus cafetales. Recordaba claramente, además, la gran hacienda cafetera de mis antepasados, “El Chocho”, en la región del Sumapaz en Cundinamarca, en donde había estallado en 1929 la revuelta de colonos y arrendatarios contra los dueños de las haciendas. Por eso me dijo: “A usted le toca escribir los episodios sobre los conflictos por la tierra en los años treinta, porque su familia los vivió en carne propia. Y, por favor, encárguese de que el libro se concluya y se publique”. Una triste y sentida conversación con el amigo de toda la vida, que está grabada indeleblemente en mi memoria.

Murió Roberto y comenzó el 2021. Había que golpear las puertas del Banco de la República, en donde el primero de enero se había posesionado como gerente general Leonardo Villar, y de Fedesarrollo, en donde Junguito recientemente había investigado

y publicado en temas de agricultura. Allí, con Juan José Perfetti, revisamos los episodios que habría que escribir, la disponibilidad de las fuentes, el tiempo que tomaría hacerlo y las personas que podrían colaborar. Ximena Cadena y Marcela Pombo procedieron a elaborar un presupuesto preliminar para calcular el costo de la investigación que se iba a emprender, así como de la edición y publicación del libro. Perfetti contactó a José Leibovich y a Enrique López para armar junto conmigo el equipo de investigación. Así nos dimos a la tarea de buscar los recursos para la financiación.

Asegurar los fondos para escribir los episodios faltantes, editar y publicar el libro no fue muy difícil. Inicialmente, se contactó al Banco de la República y se acordó que se encargaría de hacer una revisión técnica del texto completo del libro, la corrección de estilo, la diagramación, la armada y la impresión. Nuestro compromiso fue entregar los textos a los funcionarios designados por el Banco para realizar estas labores dentro de un cronograma estricto, quienes se pusieron irrestrictamente a nuestra disposición. Fedesarrollo pisó la financiación con un aporte significativo y Bancolombia le siguió. Por su manera de ser y de tratar a la gente, a Roberto Junguito lo admiraban, respetaban y querían mucho tanto en el sector agropecuario como en el asegurador. Especialmente en las entidades con las cuales trabajó, asesoró o contrató proyectos de investigación a través de Fedesarrollo o en su propio nombre. De esta manera, hicimos con Fedesarrollo una presentación ante la junta de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), entidad de la cual Roberto fue presidente a principios de los años ochenta, antes de ocupar el Ministerio de Agricultura. Este encuentro resultó exitoso por cuanto en dicha junta están representados los distintos gremios de la producción agropecuaria, todos concedores y amigos de Roberto. En esa misma reunión virtual, un buen número de presidentes de los gremios y de la Bolsa Mercantil Agropecuaria ofrecieron aportar al proyecto. Lo mismo ocurrió con el sector asegurador porque Junguito también había sido presidente de Fasescolda, de modo que tanto el gremio como varias de las compañías afiliadas contribuyeron con fondos a la terminación del libro. Logramos así financiar el presupuesto para dar curso a la investigación y escribir los 58 episodios programados por Junguito que faltaba elaborar.

Todos y cada uno de los financiadores de este homenaje a la memoria de Roberto Junguito Bonnet merecen el agradecimiento tanto de su familia, de sus amigos, de sus colegas y de quienes tuvimos la responsabilidad de escribir los episodios faltantes, como del conjunto de la sociedad colombiana. Este libro es un aporte trascendental al conocimiento del sector agrícola y de su historia. Debería servir no solamente para la docencia en colegios y universidades, sino también para la formulación de mejores políticas para el desarrollo de la agricultura, el uso más adecuado de la tierra, la producción de alimentos, la exportación de productos agropecuarios, la reducción de la desigualdad y el bienestar de los trabajadores del campo.

LA ORGANIZACIÓN DE LOS EPISODIOS

Los temas incluidos en los 117 episodios son numerosos y recurrentes a lo largo de la historia en el país. No voy a entrar en su descripción. Están agrupados en bloques cronológicos que se inician con la Conquista, continúan con la Colonia, la Independencia, la Nueva Granada, el auge exportador de mediados del siglo XIX, las tierras baldías y la colonización, los inicios del siglo XX, la Gran Depresión y la posguerra, el debate agrícola de los sesenta, la agricultura de los años setenta, ochenta y noventa, para terminar en la del siglo XXI. En cada uno de estos bloques se incluyen episodios sobre el estado de la producción, los asuntos de política en discusión, las instituciones privadas y públicas que tenían que ver con la agricultura, los personajes sobresalientes, los informes oficiales, las misiones de expertos en agricultura y el sector rural, así como sobre los diversos estudios y publicaciones, nacionales e internacionales, que daban cuenta de la evolución y la problemática que enfrentaba el sector agropecuario colombiano y las opciones de política pública que se deberían considerar.

Al estudiar cada bloque es posible formarse una idea completa de lo que ocurría en esos períodos con la agricultura y con los personajes que la orientaban y la estudiaban. Desfilan entonces por estas páginas don Gonzalo Fernández de Oviedo con su reporte de 1536 sobre la agricultura en el Virreinato de la Nueva Granada; los funcionarios de la Colonia, los virreyes, el oidor Juan Antonio Mon y Velarde y su informe sobre la agricultura en Antioquia; José Celestino Mutis y la Expedición Botánica; Francisco Antonio Zea, la reorganización de la Expedición y el fomento de la agricultura; Simón Bolívar, hacendado convencido de la importancia de la agricultura en el progreso de los pueblos; los incentivos a la exportación de productos agrícolas en el Congreso de Cúcuta en 1821; los secretarios de Hacienda del siglo XIX, cuyas memorias, todas, fueron leídas por Junguito en búsqueda de sus anotaciones sobre la agricultura; Agustín Codazzi y la Comisión Corográfica; Salvador Camacho Roldán, Medardo Rivas y los trabajadores de la tierra caliente; la Sociedad de Agricultores de Colombia, Mariano Ospina Pérez y el Banco Agrícola Hipotecario; los cafeteros, la Federación Nacional de Cafeteros y los acuerdos internacionales del café; Alejandro López, Alfonso López Pumarejo, Lauchlin Currie, Albert Hirschman, Luis Ospina Vásquez y su Plan Agrícola de 1963, el profesor Albert Berry; Alberto Lleras Camargo, Carlos Lleras Restrepo, las leyes de reforma agraria de 1936, 1944, 1961, 1968, 1972 y 1994; los debates económicos sobre las crisis agrícolas, la liberación comercial, las políticas sectoriales de los treinta últimos años del siglo XX, y los temas dominantes en las primeras dos décadas del siglo XXI, entre los cuales están el Programa Agro Ingreso Seguro (AIS), el Acuerdo de Paz de 2016, la reforma rural integral, los cultivos ilícitos, el informe de la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 2015 y el Censo Nacional Agropecuario.

A lo largo de todo el recorrido de la historia, Junguito intercala episodios sobre los diferentes productos agrícolas, las posibilidades de nuevos cultivos, los sectores de la agricultura en las distintas regiones de la Nueva Granada y de Colombia, y sobre la conformación de los gremios de agricultores, entre estos con un papel sobresaliente la SAC y la Federación Nacional de Cafeteros, aunque también las labores de Asocaña, Fedepalma, Asocolflores y Fedegán. Muy tempranamente aparecen cultivos como el maíz, la yuca, la caña de azúcar, el cacao, el café, el tabaco y el algodón, y más tarde el añil y la quina. En el siglo XVIII, cuando se presenta el fenómeno del despoblamiento indígena, hay más territorio libre y comienza la siembra de pastos y el desarrollo de la ganadería. Y ya en el siglo XX se encuentran, desde luego, episodios sobre el café y la política cafetera, la industria azucarera y panelera, la floricultura, la ganadería, la palma africana e, incluso, uno sobre la marihuana y la cocaína cuando estos productos irrumpieron en los años setenta del siglo anterior.

DE LA CONQUISTA A LA INDEPENDENCIA

Es fascinante detenerse en los episodios sobre lo que encuentran los conquistadores españoles al explorar el territorio, lo mismo que aquellos que recogen las crónicas de los viajeros. En 1536, Gonzalo Fernández de Oviedo escribe sobre la riqueza y el potencial de las tierras descubiertas y las tierras “sanas” de Tunja y Bogotá, sorprendido por el clima, la ausencia de estaciones y la posibilidad de cultivar durante todo el año. Los viajeros, a su vez, se maravillan con la diversidad de la flora y los diferentes pisos térmicos en el trayecto que recorren subiendo de Honda hacia Bogotá, y dan cuenta de la variedad, la producción y los intercambios posibles entre las regiones altas, medias y bajas.

Más tarde, en las relaciones de mando de los virreyes a partir de 1721 —documento que se enviaba a España y equivalía a sus memorias— van apuntándose las posibilidades de cultivar y exportar diferentes productos, entre ellos el cacao, el tabaco y el algodón, además de las maderas, y se plantean los problemas del transporte para hacerlo posible. En algún episodio se relata, por ejemplo, que la exportación de cacao a Veracruz en México debía realizarse por Maracaibo. Y en otro que, a pesar de la prohibición impuesta por la Corona a la importación de harina de trigo, era necesario traerla por mar a Cartagena ante la imposibilidad de transportarla desde Tunja o Bogotá.

Surgen, también, con la reducción de la población indígena, las primeras haciendas, que coexisten con los resguardos. Y comienza a concentrarse la propiedad de la tierra. En la relación de mando del primer virrey, a principios del siglo XVIII,

emerge la preocupación por registrar las tierras despobladas —los baldíos— y de cobrar las deudas de quienes las han ocupado para establecer haciendas. Este será un tema que va a estar presente con especial intensidad al independizarnos de España en 1819 y será permanente a lo largo de los doscientos años de vida republicana, como se comprobará en las memorias de los secretarios de Hacienda durante el siglo XIX, en el conflicto agrario de los años veinte y treinta del siglo XX, en los intentos de reforma agraria en este último siglo y en el acuerdo para poner fin al conflicto armado firmado por el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2016.

En el siglo XVIII hay un mayor desarrollo de la agricultura y de la ganadería. Se respira optimismo sobre el futuro. En la segunda mitad aumenta la demanda de alimentos y se expande la agricultura. El informe de Francisco Silvestre en 1789 describe las posibilidades de producción en las diferentes regiones de la Nueva Granada, en particular del tabaco, el café, el azúcar y el algodón, y menciona los ensayos que José Celestino Mutis realiza con el añil y la quina en Mariquita. Silvestre recomienda entregar la tierra de los resguardos a los indígenas con títulos de propiedad, mejorar el transporte terrestre y fluvial, y quitar trabas al comercio interno y externo de los productos agrícolas.

La Expedición Botánica fue el primer esfuerzo científico por generar conocimiento sobre las plantas autóctonas, los productos del trópico y su potencial económico. Coincidió con la mayoría de edad de los “ilustrados”: los criollos estudiados y estudiosos que se interesaron por el progreso y relacionaron los temas de la agricultura con el conjunto de la economía, concentrándose no solamente en la promoción de productos específicos, sino también en el desarrollo económico y social. No sorprende que abogaran por soltar las amarras del comercio y cambiar el modelo de la economía colonial por uno de mayor libertad de la producción y el comercio. Ideas que van a permear la discusión en los primeros años del siglo XIX, con anterioridad a la declaración de independencia en 1810 y la de la propia independencia a partir de 1819.

EL SIGLO XIX

Disuelta la Gran Colombia y constituida la Nueva Granada emergen los temas que dominarían el debate agrícola en el siglo XIX. En primer lugar, estaba la propiedad de la tierra y la asignación de baldíos. La concentración de la propiedad en las comunidades religiosas se consideraba un obstáculo al desarrollo de la agricultura, lo cual terminará en la “desamortización de los bienes de manos muertas” y en la expulsión de los jesuitas en 1850, buscando liberar tierras para la producción. La asignación de

las tierras baldías será una preocupación permanente, en parte por razones fiscales; la nueva república había heredado una porción sustancial de la deuda externa adquirida por la Gran Colombia para financiar las guerras de independencia y, tempranamente, las autoridades contemplaron su pago a los acreedores internacionales con bonos representativos de tierras baldías. Es más, se veía con buenos ojos la inmigración de extranjeros para que se dedicaran a la explotación de las tierras en el país. En segundo lugar, se tenía la promoción de las exportaciones y la liberación del comercio del tabaco mediante la eliminación del monopolio estatal para su venta, institución colonial que generaba recursos fiscales al gobierno, razón por la cual era difícil desmontarlo. Una discusión que se prolonga hasta mediados del siglo, cuando finalmente se eliminó la restricción y tuvo lugar el auge de las exportaciones de tabaco en una coyuntura internacional propicia debido a la expansión de la economía mundial y el comercio de bienes.

Habiendo sido un apasionado de la agricultura, al mismo tiempo que historiador de las finanzas públicas y experto en los asuntos fiscales, Junguito estudió en detalle las memorias de los secretarios de Hacienda entre 1831 y 1900 para detectar las ideas y preocupaciones que tenían sobre la agricultura. De esta manera escribió los respectivos episodios y los organizó en tres períodos: uno, hasta 1850, en el que prima la preocupación fiscal sobre la liberación del estanco del tabaco y su impacto en los ingresos de la nación. El segundo, hasta 1875, que recoge la expansión de la exportación de tabaco y las afugias fiscales. Y el tercero, que va hasta 1900, está marcado por el afán de promover nuevos productos de exportación, como el añil, la quina y el algodón, ante el declive de la tabacalera y, también, por las crisis fiscales generadas por el impacto de las guerras civiles. En todos y cada uno de estos aparece, igualmente, el problema de las tierras baldías y su asignación, siempre con la idea de adecuar la reglamentación, de asegurar que se utilicen para incrementar la producción agrícola y de evitar su concentración en pocas manos. El uso y la distribución de la tierra, el aumento de la producción, y la exportación de productos agrícolas serían los temas fundamentales de la política frente a la agricultura a lo largo del siglo XIX.

Un hito importante en la historia de Colombia fue la convocatoria en 1850 de la Comisión Corográfica, en cabeza de Agustín Codazzi, y las tareas que se le encomendaron. Se trataba de llevar a cabo un levantamiento de las riquezas naturales del país y de confeccionar un mapa completo de la república y de cada uno de sus Estados. Los trabajos de la Comisión permitieron confirmar la existencia de grandes extensiones de tierras baldías, su localización y el tipo de cultivos que podrían desarrollarse en ellas. Aunque no se estimó el área dedicada a la agricultura, Junguito aprovechó este episodio para informar que en 1860 se calculaba la existencia de 103 millones de hectáreas de tierras baldías, aproximadamente el 77 % de la superficie

del país —incluyendo el Estado de Panamá—, y que en la renegociación de la deuda externa de 1861 se convino entregar tierras a cambio de obligaciones de la deuda.

En la segunda mitad del siglo XIX tomó fuerza el proceso de colonización hacia el suroccidente del país que habían emprendido los antioqueños desde finales del siglo anterior, y que los llevó a los hoy en día departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío, lo mismo que a las provincias del norte del Valle del Cauca y del Tolima. Este fenómeno permitiría convertir en tierras cultivables cerca de 250.000 hectáreas, en las cuales comenzaron a producirse una gran cantidad de alimentos (fríjoles, plátano, cacao, caña de azúcar, yuca, entre otros) y especialmente café. Con una característica particular: el asentamiento en fincas pequeñas, lo cual generó una sociedad de pequeños propietarios. En este proceso se adecuaron las laderas de las cordilleras, en donde habría de desarrollarse la producción del café, el principal producto de exportación de Colombia en el siglo XX y que determinó, además, su suerte económica hasta 1990. Los episodios sobre la colonización y el impacto del café en la sociedad y en la economía colombiana constituyen parte fundamental de este libro.

EL SIGLO XX

Las primeras décadas del siglo XX estuvieron, precisamente, dominadas por la expansión del cultivo de café, iniciada en los finales del siglo anterior, pero afectada por la guerra de los Mil Días, entre 1899 y 1902. En 1905 la producción cafetera se había recuperado a 500.000 sacos y para 1930 se multiplicó por seis, alcanzando los tres millones de sacos. Las consecuencias de la expansión del café fueron variadas y profundas. La economía colombiana creció a los ritmos más altos del siglo entre 1910 y 1930. Además de la exportación de café, se iniciaron la de banano y la de petróleo, al tiempo que aumentó la demanda tanto de alimentos como de productos de la naciente industria manufacturera, ubicada principalmente en Medellín. Se presentó, de igual forma, la presión para que los productores se agremiaran y para que se crearan instituciones estatales que promovieran el cultivo y la exportación de café. Nacieron así, primero, la Sociedad de Agricultores de Colombia en 1906 —que había tenido una efímera vida en los años setenta del siglo anterior— y, posteriormente, el Ministerio de Agricultura en 1914, el Banco Agrícola Hipotecario en 1924, la Federación Nacional de Cafeteros en 1927 y la Caja de Crédito Agrario en 1931. Los antecedentes, el contexto y la propia fundación de estas entidades están ampliamente documentadas en estos episodios.

El impulso del desarrollo económico trajo consigo una mayor demanda de tierra de parte de empresarios y campesinos. Los predios rurales se valorizaron. Entre estos,

los baldíos y las tierras de las haciendas cafeteras en Cundinamarca y en el Tolima, ocupadas por colonos y arrendatarios, cuya propiedad se puso en tela de juicio. El gobierno, a su vez, preocupado por incrementar la producción de alimentos ante la elevación de sus precios, formuló una nueva política de baldíos. A finales de los años veinte, al tiempo que estallaba la crisis económica mundial y caían los precios externos del café, un gran número de arrendatarios y de colonos invadió los terrenos de muchas haciendas y se presentó un fuerte conflicto social con sus dueños, que pasó a primer plano del debate político nacional.

Los gobiernos se vieron entonces obligados a presentar y discutir en el Congreso proyectos de ley para redefinir las normas sobre la propiedad de la tierra entre los baldíos y los predios privados. En 1936, en la administración de Alfonso López Pumarejo, se expidió la llamada Ley de Tierras (Ley 200 de 1936), una primera ley de reforma agraria en el país. Las tensiones entre los campesinos y los dueños de la tierra continuaron, sin embargo, con diferente intensidad, en las siguientes décadas, lo mismo que los intentos políticos por llevar a cabo reformas conducentes a la mejor distribución y el uso más productivo de las tierras, como las autorizadas por el Congreso y ejecutadas de manera parcial en los años sesenta en los gobiernos del Frente Nacional.

A estos hechos el libro dedica varios episodios, en los cuales se reconstruye la historia de los debates respectivos por cuanto, desde la década de los cincuenta del siglo XX, la política agropecuaria y la ocupación de las tierras se convirtieron en elementos críticos de la estrategia de desarrollo del país. Son debates que se echan de menos en la actualidad, cuando es urgente incrementar la producción agrícola orientada tanto al mercado interno como a la exportación, hay evidencia sobre mayor concentración de la propiedad de las tierras que en el pasado, y se firmó en 2016 el acuerdo para poner fin al conflicto armado que, en uno de sus puntos, incluye la realización de una reforma rural integral.

El café fue el cultivo sobresaliente en la evolución del sector agropecuario con posterioridad a la crisis mundial de 1930. La producción del grano más que se duplicó en los treinta años siguientes, acercándose a los siete millones de sacos en 1960. Se estima que en 1950 el café representaba el 17 % de la producción agrícola del país, la cual, a su turno, constituía entre el 30 % y el 35 % del Producto Interno Bruto en los años cincuenta. La participación de las exportaciones en el mercado mundial alcanzó el 20 % en 1954 ante la abrupta disminución de la producción brasileña. La “diplomacia cafetera” fue esencial para lograr un primer acuerdo comercial con los Estados Unidos en 1940 que permitió exportar el café durante la Segunda Guerra Mundial a ese país y que, a partir de los años sesenta, daría lugar a los pactos de productores y consumidores para asegurar niveles mínimos de precios de exportación, pactos que se negociaron periódicamente hasta 1989. Ejecutar el

primer acuerdo implicó la creación del Fondo Nacional del Café, administrado por la Federación Nacional de Cafeteros, para almacenar el café y cumplir con el acuerdo. Mediante el Fondo se realizaron inversiones para promover la producción y facilitar la exportación, entre estas la creación de la Flota Mercante Grancolombiana en 1946 y del Banco Cafetero en 1953.

En gran parte, como consecuencia de la entrega del informe *Bases de un Programa de Fomento para Colombia*, elaborado por la Misión del Banco Mundial que vino a Colombia en 1949 y dirigió el profesor Lauchlin Currie, se modificó el énfasis en la discusión sobre los temas agropecuarios. El *Informe* destacó como una tarea fundamental elevar la productividad para incrementar la producción agrícola y liberar mano de obra del campo ocupándola en otros sectores. Argumentaba que ya para 1946 el país era autosuficiente en un buen número de productos agrícolas. Recomendó utilizar el impuesto predial para estimular una utilización más eficiente de la tierra, para lo cual sería necesario actualizar los avalúos catastrales y establecer un esquema de tributación que gravara más a los dueños de las tierras menos productivas. La idea era buscar “la máxima utilización de la tierra y penalizar el mal uso de la mejor tierra” (International Bank, 1950: 387). Recomendó asimismo aumentar el crédito, la mecanización, el uso de fertilizantes y la provisión de bienes públicos para el sector.

A esa visión se oponía la de los partidarios de la reforma agraria, liderados por Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo, para quienes era necesario distribuir la tierra y mantener a la población campesina dedicada a la producción agrícola. En sus gobiernos en la década de los sesenta, se aprobaron leyes de reforma agraria en un entorno político e ideológico polarizado, por cuanto las dos visiones, la de Currie y la de los Lleras, contaban con amigos y detractores. El debate fue intenso. En contra de la posición del gobierno, motivada también por los programas de la Alianza para el Progreso y por la Comisión Económica para América y el Caribe (Cepal), el profesor Currie presentó en 1962 el estudio titulado *Operación Colombia*, que ponía el énfasis en la urbanización, el desarrollo industrial y la construcción de vivienda. La aplicación de tales ideas tendría que esperar hasta los años setenta, cuando en el período presidencial de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), Currie se desempeñó como asesor del Departamento Nacional de Planeación y dejó su impronta en el plan “Las Cuatro Estrategias”.

Una misión del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos en 1969 y otra del Banco Mundial en 1970 estudiaron nuevamente la situación de la agricultura. En la primera se analizó en detalle esta actividad desagregándola por grupos de cultivos y se concluyó que, a pesar de la dinámica de la agricultura comercial, el crecimiento de la producción agrícola se daba más por la ampliación de las áreas cultivadas que por aumentos de la productividad. La segunda interrogaba sobre los

tipos de cultivo a los cuales dirigir la política de estímulos y recomendaba cautela en el ritmo de ejecución de la reforma agraria. En general, la misión del Banco Mundial fue muy crítica de las técnicas de producción aplicadas y advirtió sobre la baja utilización de semillas mejoradas, de fertilizantes, de pesticidas y fungicidas, así como sobre el uso inadecuado de técnicas modernas, el alto costo de los insumos y la falta de crédito. Para el Banco, el desarrollo de la agricultura en Colombia se encontraba en una etapa “inicial”: la producción no era competitiva a nivel internacional, lo que impedía diversificar las exportaciones agrícolas, y la tierra continuaba mal distribuida, con un número grande de pequeños agricultores en predios muy pequeños.

En 1972 Junguito escribió el documento “El sector agropecuario y el desarrollo económico colombiano” cuando Fedesarrollo preparaba la edición del libro *Lecturas sobre desarrollo económico colombiano*, que se publicó en 1974 y en el cual se incluyó como uno de sus capítulos. A este documento se refiere Juan José Perfetti en el Episodio 81 de este libro. Es el único, entre los 117, sobre un trabajo del mismo Roberto en el que resumiera con claridad la visión que siempre lo acompañó con respecto al papel y la contribución de la agricultura al desarrollo económico y social del país. Describe las políticas que se deberían formular y ejecutar para impulsar el crecimiento del sector agrícola —tributación, precios y crédito—, y en la última sección se detiene en los aspectos económicos de la reforma agraria, en ese entonces el tema más debatido de la agenda agrícola en Colombia. Asimismo, expresa sus preocupaciones por la baja tributación del sector en relación con su contribución al PIB, al igual que por su reducida capacidad de ahorro debido a la prevalencia del minifundio de subsistencia con excesos de mano de obra. Señala, igualmente, que para que la economía en su conjunto creciera a un ritmo del 7 % anual, las exportaciones de productos agrícolas diferentes al café deberían hacerlo al 20 % anual.

Aprovecho aquí para hacer referencia al interés de Roberto Junguito en la investigación agrícola como actividad fundamental para elevar la productividad de los diferentes cultivos, por considerar que la utilización de tecnologías novedosas permite mejorar los procesos de producción, usar variedades nuevas y resistentes, así como controlar las plagas y las enfermedades de las plantas. Este interés lo condujo a relacionarse con los centros de investigación agrícola internacionales, muchos de ellos localizados en América Latina, y a ocupar un puesto en la junta del International Policy Research Institute (Ifpri). En el Episodio 91, Enrique López resume la evolución de la institucionalidad para la investigación agrícola en Colombia desde finales del siglo XIX y, en particular, a partir de 1951, cuando se creó el Centro Nacional de Investigación Agropecuaria en Tibaitatá —en la sabana de Bogotá—, que se incorporó en 1962 al Instituto Nacional Agropecuario (ICA), entidad que en los años noventa se transformó en Corpoica, hoy denominada Agrosavia.

La estrategia para desarrollar la agricultura y mejorar el bienestar de los campesinos tuvo un cambio de orientación en el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) con la puesta en marcha del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), que apuntaba a incrementar la productividad en las unidades agrícolas pequeñas y medianas, así como a disminuir la pobreza extrema en el campo. Los planteamientos del profesor Albert Berry, consignados en tres de los episodios de este libro, en particular sus cálculos tanto sobre la distribución del ingreso rural con base en el Censo Agropecuario de 1960, como sobre la eficiencia de la pequeña producción familiar, que mostraban la alta concentración de la pobreza en el sector rural, sirvieron de base para confeccionar el programa. El objetivo del DRI, entonces, fue llegar a los productores más pobres con asistencia técnica, innovaciones tecnológicas, infraestructura y crédito. Las evaluaciones del programa DRI mostraron sus positivos resultados y su carácter integral, por llevar al campesino “instrumentos necesarios para su desarrollo y bienestar, como crédito, salud, educación, bienes públicos, acceso a los mercados, entre otros” (Urrutia y Robles, 2021: 207). Sin embargo, fue evidente que una mejor distribución de la tierra, combinada con un programa de esta naturaleza, hubiera redundado en beneficios aún mayores, como lo sostiene Berry en su más reciente libro, el cual se reseña en el Episodio 113.

Los años ochenta fueron de gran protagonismo público para Roberto Junguito. Era el presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, la SAC, al iniciarse la década y la reformó para convertirla en un “gremio de gremios”, un gremio “cúpula”, representativo del conjunto de la actividad agropecuaria nacional. La cual, como escribe el mismo Roberto en el episodio respectivo, “comenzó a tener mayor influencia en las políticas económicas globales, posición que se consolidó en décadas posteriores con su activa participación en el Consejo Gremial Nacional y como órgano de opinión sobre la política económica general, como la cambiaria, la monetaria y la tributaria”. Opinión suscrita igualmente por el expresidente Alfonso López Michelsen, quien, en el prólogo al libro de Jesús Antonio Bejarano sobre la historia de la SAC, manifestó que después de perder influencia y convertirse en un gremio de segunda clase, renació al inicio de los años ochenta “con renovado vigor, al asumir el doctor Roberto Junguito la presidencia de la institución” (Bejarano, 1985: 22).

Junguito pasó de la SAC al Ministerio de Agricultura en una coyuntura de severa crisis de la producción agropecuaria, la cual se superó gracias a las políticas sectoriales implementadas desde esa cartera con su liderazgo. De esta forma fue posible que la tasa anual promedio de crecimiento de la agricultura subiera, de cerca de cero entre 1980 y 1981 y negativa en 1982, a un ritmo positivo del 2,2 % en 1983. La crisis agrícola de comienzos de los ochenta fue resultado de la rápida desaceleración de la economía posterior a la bonanza cafetera de la segunda mitad de los años

setenta y al estallido de la crisis de la deuda externa de América Latina en 1982. Crisis que va a darle la oportunidad de ejercer como ministro de Hacienda en 1984 y 1985 y enfrentarla con éxito poniendo en práctica un severo programa de ajuste monetario, fiscal y cambiario. El manejo de ambas crisis demostró, además, que la política macroeconómica era fundamental para el desarrollo de la agricultura por cuanto, como lo anota el mismo Junguito en el episodio sobre la agricultura en la década de los ochenta, “en algunas ocasiones el contexto macroeconómico puede incluso tener un mayor impacto sobre el desarrollo agropecuario que las propias políticas sectoriales. De hecho, el crecimiento del PIB agrícola está fuertemente relacionado con el crecimiento del resto de la economía”.

La agricultura tuvo un pésimo desempeño en la década de los noventa. La expansión de la segunda mitad de los ochenta se frenó drásticamente como resultado, principalmente, de una grave sequía en 1992, de la baja en los precios internacionales de los productos básicos y de la apreciación de la tasa de cambio. Lo ocurrido con el sector agrícola en los noventa ha sido objeto de un gran debate, pues el gobierno del presidente César Gaviria se recuerda por haber adoptado un conjunto de medidas estructurales, dentro de las cuales la liberación comercial constituía un elemento fundamental para introducir un mayor grado de competencia en la producción y estimular las exportaciones. Sin embargo, fue más la conjunción de muchos factores que el impacto de las medidas de liberación comercial la causa del desplome de la agricultura, como lo anota José Leibovich en el episodio donde aborda la liberación, la crisis y el cambio en la agricultura, para lo cual hace referencia al libro de Carlos Felipe Jaramillo, que realiza un análisis detallado y desapasionado de los efectos de la apertura colombiana de los años noventa (Jaramillo, 2002). De hecho, Leibovich afirma que “la crisis de 1992 fue resultado de una tormenta perfecta” y que, como secuela de esta crisis, “vinieron las presiones para desmontar la *Apertura* en la agricultura y el rescate de los agricultores afectados”, de tal manera que, de acuerdo con ejercicios econométricos, la

integración con los mercados internacionales no cambió después de las medidas de liberalización. Las bandas de precios, las restricciones a las importaciones y los acuerdos de absorción de cosechas, entre otros factores, ayudaron a mantener el *statu quo*. Los niveles de protección después de la *Apertura* mostraron una gran dispersión, indicando que las políticas continuaron lejos de la neutralidad, al igual que antes de 1990.

LAS DOS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XXI

Los altibajos y los malos resultados caracterizan la evolución del sector agrícola en lo corrido del siglo XXI. Si bien hubo una recuperación después de la profunda crisis

económica del fin del siglo XX, el comportamiento de la agricultura en la primera década fue calificado de “mediocre” por Junguito, quien anotó además que, a pesar de un mejor entorno internacional, de buenos precios de productos básicos y de alto crecimiento global, favorables para la economía y para el sector agropecuario de Colombia, esto “no se reflejó en un crecimiento destacable del PIB agropecuario, ni en las exportaciones del sector”. Lo contrario de lo que sí ocurrió con el gran crecimiento que tuvieron la producción y las exportaciones agropecuarias de algunos países latinoamericanos, como fue el caso de Brasil, Chile y Perú. Seguramente ese hecho condujo a que en la segunda década del siglo se hubieran realizado nuevos diagnósticos sobre el estado de la agricultura en el país, en algunos de los cuales participó Junguito activamente en compañía de sus colegas de Fedesarrollo.

En 2013, cuando avanzaban las conversaciones entre el gobierno colombiano y las FARC para alcanzar un acuerdo que pudiera poner fin al conflicto armado, la SAC solicitó a Fedesarrollo un estudio sobre cuatro áreas estratégicas para el avance agrícola y rural del país: la agricultura y el desarrollo de los territorios rurales, la tierra para el uso agropecuario, el capital básico para la agricultura colombiana, y la vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. Cada uno de estos trabajos concluyó en recomendaciones sobre las políticas que se deberían ejecutar, como se detalla en el episodio referido específicamente a este estudio.

Adicionalmente, en 2014 se publicó un “cuaderno” de Fedesarrollo sobre el desarrollo de la agricultura, cuyos coautores fueron Alejandro Becerra, Juan José Perfetti y el mismo Junguito. En este se resaltó la progresiva pérdida de participación de la agricultura en el PIB nacional; la discriminación en contra del desarrollo agropecuario y de los territorios rurales y a favor de los sectores urbanos por parte de la política económica y social; y una estructura de incentivos en materia de propiedad y acceso a la tierra, de política comercial y de gasto público sectorial que afectaba de manera adversa la asignación de recursos productivos en la agricultura y daba lugar a rentas a favor de los productores agropecuarios.

En similar sentido se pronunció la OCDE en su estudio de 2015, que concluyó que la agricultura había estado sufriendo por el resultado de la mala escogencia de políticas y por un andamiaje institucional muy débil, a pesar de la prioridad que se le había otorgado tradicionalmente para estimular el desarrollo en el país. Es más, sostuvo que los bajos niveles de productividad “actuaban en contra de la competitividad del sector debido a la falta de una infraestructura adecuada, de la dificultad de acceso a la tierra, de los conflictos rurales y de la inseguridad, así como todo lo relacionado con la tenencia de la tierra y la necesidad de reparar a las víctimas de la violencia”.

La Misión para la Transformación del Campo, iniciativa del gobierno de Juan Manuel Santos y cuyo informe definitivo se conoció a finales de 2015, constituyó un

remate de los estudios con el propósito de contar con un diagnóstico más completo de la precaria situación de la agricultura en el país. Extendió sus análisis a la concentración de la pobreza en las áreas rurales, a las brechas notorias en el acceso a los servicios sociales de la población rural, y a los temas ambientales e institucionales. La Misión fue dirigida por José Antonio Ocampo con un consejo directivo de trece expertos, entre los cuales estuvieron Roberto Junguito y José Leibovich. Su objetivo central era “proponer políticas de Estado para que la sociedad rural pueda manifestar todo su potencial, contribuyendo al bienestar nacional y haciendo un aporte decisivo a la construcción de paz”. No podía faltar la recomendación de promover las exportaciones agropecuarias debido a su “lento crecimiento” y a su “escasa diversificación”. En cuanto a las propuestas de ajuste institucional, el gobierno Santos acogió rápidamente las de crear la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural para formalizar la propiedad rural y constituir unidades productivas viables en el campo. Igualmente, la Misión propuso estructurar los Planes de Desarrollo Territorial (PDET) y la expedición de la Ley de Tecnología, acciones también puestas en marcha por el gobierno.

Otro de los trabajos en el cual participó Junguito, junto con Juan José Perfetti y Martha Delgado, fue el estudio “Acuerdo de paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal”, que perseguía formular recomendaciones para lograr una adecuada ejecución del Acuerdo en su parte rural y que fue publicado por Fedesarrollo en uno de sus “cuadernos” en febrero de 2017, es decir, unos pocos meses después de la firma del Acuerdo. El documento es básicamente una advertencia al gobierno sobre los elementos que se deben tener en cuenta para asegurar la puesta en marcha del Acuerdo de manera efectiva. Advierte, por ejemplo, sobre la necesidad de ser realistas en cuanto a la disponibilidad de tierras y a las fuentes de financiamiento del Fondo de Tierras establecido por el Acuerdo, lo mismo que sobre la importancia de mantener al Instituto Geográfico Agustín Codazzi como una entidad técnica, independiente y bien dotada de recursos para desempeñar sus funciones, en particular el desarrollo y la implementación del Catastro Multipropósito. En general, la preocupación es fortalecer la institucionalidad agropecuaria y la coordinación de las diferentes entidades estatales, así como lograr que los programas contemplados en el Acuerdo se ejecuten con la rectoría del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural aplicando instrumentos con enfoque territorial y no centralista. Obviamente, el estudio sugiere que el gobierno aproveche las propuestas y recomendaciones de los informes para la Transformación del Campo, de la OCDE y del mismo Fedesarrollo.

Finalmente, Roberto Junguito estuvo vinculado a la investigación “Uso potencial y efectivo de la tierra agrícola en Colombia. Resultados del Censo Nacional Agropecuario”, realizada en Fedesarrollo por solicitud del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y entregada en 2019. Este trabajo da lugar al último

de los 117 episodios de la historia de la agricultura en Colombia. La conclusión del trabajo fue que el país carecía de una adecuada política de tierras y su recomendación fue introducir un impuesto a la tierra para asegurar los derechos de propiedad y el mejor uso de la tierra. Lamentablemente, al término de un recorrido por cerca de quinientos años de historia se regresó de nuevo a la permanente preocupación sobre el acceso a la tierra y su mejor utilización en la producción agrícola, de tal manera que genere los mayores beneficios económicos y sociales para toda la población colombiana, especialmente para la que vive y trabaja en el campo.

COMENTARIO FINAL

Roberto Junguito había programado concluir el libro con unas reflexiones finales. Sin embargo, con Juan José Perfetti, José Leibovich y Enrique López nos consideramos incapaces de suplir la interpretación que Junguito habría escrito sobre esta historia de la agricultura con base en los episodios que seleccionó. En los textos que escribimos tratamos de recordar sus opiniones sobre estos temas, aunque, claro está, nunca podríamos replicar ni la profundidad de sus conocimientos, ni su estilo particular de enfocar y analizar los problemas de la agricultura.

El ejercicio que colectivamente hemos realizado nos permite, no obstante, formular un comentario final en homenaje a su memoria.

El hilo conductor a lo largo de la historia de la agricultura en Colombia es el problema de la tierra. Desde el Descubrimiento y la Conquista del territorio en donde hoy se asienta la República de Colombia se han admirado el potencial, la riqueza, la diversidad, la topografía y la localización de nuestras tierras. Y desde la Colonia la ocupación y la utilización de la tierra constituyó una preocupación de las autoridades.

Con posterioridad a la independencia el asunto adquirió relevancia. En el Congreso de Cúcuta en 1821 y en las memorias de los secretarios de Hacienda a partir de 1831 la demarcación y asignación de los baldíos fue tema central de la legislación y de la política frente a la agricultura. La consideración inicial fue ofrecerlos gratis a inmigrantes extranjeros y proceder a su venta, a precios “justos y equitativos” a quienes estuvieran interesados en cultivar esas tierras. Pero, también, hubo la preocupación fiscal, por lo cual los baldíos se incorporaron como un recurso para el pago de la deuda externa. En el acuerdo con los tenedores de bonos colombianos de 1861 se formalizó el canje de deuda por baldíos.

A medida que la agricultura fue desarrollándose, los baldíos se valorizaron y se volvieron atractivos para empresarios y hacendados. La manera de asignarlos se convirtió en motivo de debate político, lo que obligó a la expedición de leyes y

reglamentaciones con el fin de evitar su entrega a quienes quisieran beneficiarse de la plusvalía de la tierra, sin explotarla para incrementar la producción. Con la expansión cafetera de las primeras décadas del siglo XX el apetito por la tierra se desbordó y, al cuestionarse la propiedad de quienes la detentaban, particularmente la de los hacendados de Cundinamarca y el Tolima, estalló a finales de los años veinte la protesta campesina.

La necesidad de establecer nuevas reglas para la ocupación de la tierra traería consigo el esfuerzo legislativo de reforma agraria de los años treinta y cuarenta, que apaciguaron los ánimos, pero no resolvieron de fondo los problemas de acceso ni de utilización. Por tanto, en los años sesenta hubo un renovado intento de reforma en el régimen del Frente Nacional. Nuevamente se legisló en 1961 y 1968 con la intención de distribuir equitativamente la tierra y mejorar las condiciones de vida de los campesinos. La ejecución de los programas de la reforma agraria avanzó muy lentamente, en medio de tropiezos y de la reacción en contra de los gremios y de los dirigentes políticos, por lo cual en 1972 se selló el “Pacto de Chicoral”, que modificó la orientación de la política agrícola colombiana, dejando de lado las acciones de reforma agraria.

En diciembre de 1993, como respuesta a una fuerte crisis del sector en 1992 debido a la baja de los precios internacionales de los productos básicos, de la apreciación del peso y de una sequía, el Congreso expidió la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, conocida como la Ley Agraria. Esta normativa hizo posible otorgar “subsidijs gubernamentales para proteger el ingreso rural y mantener la paz social en el agro”, los cuales no eran permitidos. En el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) se dio impulso a una reforma agraria mediante la financiación de subsidios para la compra de tierras y el establecimiento de zonas de reserva campesinas, “una nueva modalidad de propiedad de la tierra para evitar la consolidación de grandes explotaciones, destinada a evitar la venta de la tierra a los especuladores en áreas colonizadas recientemente” (Jaramillo, 2002: 126 y 129). Los logros de los esfuerzos del gobierno fueron, sin embargo, “limitados debido a la resistencia institucional a las nuevas políticas y a las dificultades para su implementación” (Jaramillo, 2002: 133).

La Reforma Rural Integral contemplada en el primer punto del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* firmado entre el gobierno nacional y las FARC en 2016 buscó, como en el pasado,

promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración

de la tierra en cumplimiento de su función social (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016: 11-12).

El principal mecanismo para la distribución gratuita de tierras es el Fondo de Tierras, que dispondría de tres millones de hectáreas durante sus primeros diez años de creación. Al mismo tiempo, el gobierno se comprometió a formalizar siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), así como a garantizar la gratuidad de la pequeña propiedad rural, “acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento de la propiedad” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016: 17). Igualmente, el Acuerdo incorporó la creación del Sistema General de Información Catastral para incrementar el recaudo y el cobro efectivo del impuesto predial mediante la actualización del catastro. Los avances en la implementación de estos puntos del Acuerdo han sido lentos; no han contado con la prioridad política para acelerarlos.

Los esfuerzos fallidos para resolver el problema de la tierra y la legendaria incapacidad para encontrar soluciones efectivas no solamente trajeron consigo una distribución inequitativa de un recurso productivo fundamental en el caso colombiano, por el acceso limitado a la propiedad y a la tenencia de la tierra para usos agropecuarios por parte de los pequeños productores, sino que además generaron su uso inadecuado. En Colombia ocurre que mientras en algunas regiones se presenta la subutilización del suelo —especialmente el de vocación agrícola—, en otras —las de vocación ganadera y forestal— se registra sobreexplotación, asunto que, como se ilustra en el Episodio 117, develó el Censo Agropecuario de 2014.

Estos problemas se podrían haber evitado si, como se evidencia en diversos episodios de este libro, se hubiera hecho caso a lo que durante este tiempo han propuesto diferentes analistas y entidades: la necesidad de que los dueños de la tierra tributaran sobre los ingresos que de ella derivaban mediante la imposición de un impuesto que castigara su acumulación para apropiarse de la valorización. Hubiera sido muy importante, además, como lo señalan estudios del Banco Mundial sobre experiencias alrededor del mundo, acelerar la formalización de los títulos de propiedad de la tierra; con ello no solo se aseguran los derechos de propiedad, sino también los de su uso. Este tipo de medidas permiten, según el Banco, desarrollar el mercado de tierras y, más allá de la sola propiedad, promover distintas figuras de acceso y uso, como es el caso del arriendo. Con la implementación oportuna de este tipo de medidas —alternativas a la reforma agraria que poca efectividad mostró en Colombia y en una gran variedad de países del mundo— se hubiera garantizado que la tierra agropecuaria se asignara y utilizara de acuerdo con su uso potencial. Lo cual, a su vez, hubiera asegurado la seguridad jurídica de los propietarios y permitido mayores

niveles de productividad y competitividad. Por consiguiente, se hubiera facilitado el desarrollo y la diversificación de las exportaciones del sector.

La incapacidad política para resolver el problema de la tierra, aunada a la alta protección arancelaria y no arancelaria que se ha dado durante décadas a los sectores agropecuario y agroindustriales, explica, entonces, la falta de una agricultura orientada a la exportación, a unos mercados globales muy diversificados y de rápida expansión. Este factor, combinado con un gasto público sectorial más proclive a los subsidios y apoyos que a la dotación de bienes públicos, ha generado las condiciones para que, con muy pocas excepciones, los sectores productivos no hubieran mirado mayormente hacia los mercados externos y se contentaran con producir para el interno. La firma de los tratados de libre comercio se logró gracias a los plazos largos de desgravación para los productos agrícolas y a la compensación otorgada por el Estado mediante subsidios.

A estas alturas del siglo XXI, los mercados locales y los mundiales de productos agrícolas permanecen relativamente aislados, como lo han estado desde los años noventa del siglo anterior, a pesar de la “apertura” comercial emprendida a principios de esa década por la administración del presidente César Gaviria (1990-1994). Lamentablemente, muchos productos cuyo potencial de exportación se vislumbraba muy halagüeño en el siglo XIX, como el algodón —que llegó a exportarse a los Estados Unidos durante la guerra de Secesión cuando cayó la producción en los Estados del Sur de ese país— han desaparecido del mapa exportador. La coyuntura externa de la actualidad, la necesidad de reducir la dependencia de las exportaciones minero-energéticas, y las perspectivas futuras de la economía colombiana hacen urgente diseñar una nueva estrategia de exportaciones, dentro de la cual aquellas originadas en el sector agropecuario y agroindustrial ocupen un lugar preponderante. No solamente para resolver un problema de ingresos externos, sino también los agobiantes índices de desempleo y pobreza rural. Obviamente la puesta en marcha de una estrategia de esta naturaleza exigirá la provisión de un conjunto de bienes públicos que hagan posible el incremento de la producción agropecuaria y su traslado hacia los mercados internacionales.

HOMENAJE A LA MEMORIA DE ROBERTO JUNGUITO BONNET

Del recorrido por la historia queda claro que se ha regresado a los planteamientos del pasado: que en los doscientos años de vida independiente no se resolvieron los problemas de distribución de la propiedad y de acceso equitativo a la tierra. Ni la vía de la reforma agraria ni la de los impuestos a la tierra en búsqueda de su mayor

productividad lograron transitarse con esos propósitos. Los problemas económicos y sociales de la agricultura y del sector rural continúan vigentes a pesar de los esfuerzos y las iniciativas para enfrentarlos. Acciones que, como lo demuestran los estudios recientes de varias instituciones, abordados en el libro, resultaron muy limitadas y poco eficaces.

La realidad es que en las décadas más recientes la agricultura colombiana perdió su potencia, preocupación sentida por Roberto Junguito en sus últimos años y que seguramente lo motivó a escribir este libro. Por esta razón, quienes complementamos a Roberto en su escritura estamos convencidos de que el mejor homenaje que puede hacerse a su memoria y a su monumental obra es formular una política agrícola para que Colombia incorpore las lecciones que arrojan quinientos años de historia. Enseñanzas que Junguito defendió a lo largo de su vida y que delineó a medida que fue escribiendo estos episodios y proyectando los que no alcanzó a elaborar, pero que sus colegas y amigos concluimos con entusiasmo, recordándolo con infinita admiración.

Carlos Caballero Argáez
Junio de 2022

REFERENCIAS

- Bejarano, Jesús Antonio (1985). *Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984*, Bogotá: SAC, Fondo Editorial Cerec.
- Gobierno de Colombia; FARC-EP (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, Bogotá: Editorial Temis.
- International Bank for Reconstruction and Development (1950). *The Basis of a Development Program for Colombia*, Washington D. C.: The Johns Hopkins Press.
- Jaramillo, Carlos Felipe (2002). *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*, Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.
- Urrutia Montoya, Miguel; Robles Báez, Christian (2021). *Política social para la equidad en Colombia: Historias y experiencias*, Bogotá: Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

LA CONQUISTA

EPISODIO 1

Agricultura y recursos naturales en el Nuevo Reino de Granada

Roberto Junguito Bonnet

El primer escrito sobre la agricultura y los recursos naturales en el Nuevo Reino de Granada es la muy reconocida obra titulada *La natural hystoria de las Indias*, escrita por Gonzalo Fernández de Oviedo, quien fue regidor de Santa María Antigua del Darién y que data de 1526, apenas treinta años después del descubrimiento de América en 1492 por parte de Cristóbal Colón. En una magnífica sección del libro que cubre el tema del hábitat en el nuevo mundo recién descubierto, y que lleva por título: “De los animales y de las aves, de los pescados, de las plantas y las cosas que produce la tierra”, se hace una vívida e iluminante descripción de la fauna y la flora de lo que es hoy Colombia.

De su lectura se infiere que los principales cultivos de los aborígenes eran el maíz y la yuca, ya que indica que su alimentación principal era el pan a base de estos frutos. Entre las plantas frutales menciona el mamey, el guanábano, la guayaba, el coco, los higos, los membrillos, las naranjas, los limones; entre los árboles hace referencia al guayacán, la tagua (teca) y las diversas variedades de cañas, como la guadua. También nombra al plátano, los melones y hortalizas como la albaca, el cilantro, el trébol y los ajíes. Igualmente, menciona las batatas como una raíz comestible.

Entre los animales habla de dantas, tigrillos (gatos salvajes), leones reales, leones pardos, puercos monteros, ciervos, osos hormigueros, conejos y liebres, zorrillos, águilas y variedades de pájaros, alcatraces, cuervos marinos, murciélagos, perdices, gallinetas, faisanes, picazas, pintadillos, ruseñores, pájaros pequeños como colibríes, así como insectos, moscas, mosquitos, abejas, avispas, culebras, lagartos y

lagartijas, escorpiones, arañas, cangrejos y sapos. También hace referencia explícita a las garrapatas y a las niguas.

REFERENCIA

Fernández de Oviedo, Gonzalo (1526). *La natural hystoria de las Indias*, Biblioteca Digital Hispánica.

EPISODIO 2

La agricultura en el epítome de la Conquista de la Nueva Granada

Roberto Junguito Bonnet

La epítome de la Conquista de la Nueva Granada es un pequeño escrito atribuido a Gonzalo Jiménez de Quesada, en el cual se describe el viaje desde la costa Caribe por “el Río de la Magdalena, y por nombre más cognoscido llamado comúnmente el Río Grande”, hasta el descubrimiento de lo que se conoce como la sabana de Bogotá y sus alrededores, incluyendo a Tunja, que “descubrió y pobló el Licenciado Gonzalo Ximénez de Quesada”. En este escrito se hace una excelente descripción de la organización social de los habitantes originarios, los muiscas o chibchas, y del hábitat de dicha región, así como de la agricultura predominante en esa zona, tema central de este episodio. Según el documento en referencia:

El año de mili e quinientos y treinta y seis, por el mes de abril, el dicho Gonzalo Ximénez de Quesada, Mariscal que agora es del dicho Nuevo Reyno, partió de la dicha cibdad de Santa Marta, questá a la costa de la mar, a descubrir el Río grande arriba, por la banda de Santa Marta, con 600 soldados rrepartidos en 8 compañías de ynfantería, y con 10 de a cavallo, y ansi mesmo con ciertos vergantines por el río, para que fuesen vandeando y dando ayuda al dicho Licenciado que yba por tierra descubriendo por la mesma costa del río.

Jiménez de Quesada y su comitiva subieron río arriba hasta llegar a

este Nuevo Reyno [que] se dibide en dos partes, o dos provincias. La una se llama de Bogotá, la otra de Tunja. Y así se llaman los señores dellas, del apellido de la tierra. Cada uno destos dos señores son poderosissimos de grandes señores y

caciques que les son sujetos a cada uno dellos. La provincia de Bogotá es mayor, y así el señor della es más poderoso quel de Tunja, y aun de mejor gente.

Respecto a las tierras, en el escrito se destaca que

esta tierra, como está dicho, es fría, pero tan templadamente que no da el frío enojo ninguno, ni dexa de saber bien la lumbre quando se llegan a ella. Y todo el año es desta manera uniforme, porque, aunque ay verano y se agosta la tierra pero no para que haga notablemente diferencia del verano al ynvierno. Los días son iguales de las noches por todo el año, por estar tan cerca de la Línea. Es tierra en extremo sana, sobra todas quantas se an bisto. Las maneras de sus casas y edificios, aunque son de madera y cubiertas de un feno largo que allá ay, son de la más extraña echura y labor que se ha visto, especialmente la de los caciques y onbres principales, porque son a manera de alcagares, con muchas cercas al rrededor, de la manera que acá suelen pintar el labyrintho de Troya. Tienen grandes patios las casas, de mui grandes molduras de bulto y también pinturas por toda ella. Las comidas desta gente son las de otras partes de yndias i algunas más, porque su principal mantenimiento es maíz y yuca. Sin esto tienen otras dos o tres maneras de plantas de que se aprovechan mucho para sus mantenimientos, que son unas a manera de turmas de tierra que llaman yomas, y otras a manera de nabos que llaman cubias, que echan en sus guisados y les es grand mantenimiento. Sal ay ynfinitat porque aze allí, en la mesma tierra de Bogothá, de unos pozos que ay, alados en aquella tierra, a donde se hazen grandes panes de sal y en grande cantidad. La cual va por contractación por muchas partes especialmente por las syerras de Opón, a dar al rrío grande, como ya está dicho. Las carnes que comen los yndios en aquesta tierra son venados de que ay infinidad, en tanta abundancia que los basta a mantener, como acá los ganados. Assí mesmo, comen unos animales a manera de conejos, de que también ay muy grand cantidad, que llaman ellos fucos. Y en Santa Marta y en la costa de la mar también los ay, y los llaman curíes. Aves ay pocas; tórtolas ay algunas; ánaes de agua ay mediana copia dellas, que se crían en las lagunas que ay por allí munchas. Pescados se crían en los ríos y lagunas que ay en aquel reino, i aunque no es en grande abundancia, es lo mejor que se ha visto jamás, porques de diferente gusto y sabor que de quantos se an bisto. Es solo un género de pescado, y no grande, sino de un palmo o de dos, y de aquí no pasa, pero es admirable cosa de comer.

REFERENCIA

Jiménez de Quesada, Gonzalo (1892). “Epítome de la Conquista del Nuevo Reino de Granada”, en *Colección de documentos inéditos sobre la historia de Colombia recopilados por Antonio B. Cuervo*, Bogotá.

EPISODIO 3

La agricultura y uso de la tierra a comienzos de la inmigración española

Roberto Junguito Bonnet

Este episodio se refiere a la agricultura y al uso de la tierra a comienzos de la inmigración española, y tiene como fuente principal el escrito de Andrés Etter (2015) “Las transformaciones del uso de la tierra y los ecosistemas durante el período colonial en Colombia”, incluido en el libro *La economía colonial de la Nueva Granada*, publicado por el Fondo de Cultura Económica y el Banco de la República en 2015, y cuyos editores fueron Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez. Cubre temas como la demografía, la agricultura y el uso de la tierra, la minería de oro, las finanzas públicas, la moneda y el comercio. En el ensayo de Etter la atención se centra en su sección titulada “Un escenario probable del estado de la transformación de los ecosistemas en la Colombia actual a la llegada de los españoles”, que complementa los ensayos anteriores sobre los recursos naturales en el Nuevo Reino de Granada y la agricultura en la sabana de Bogotá, de acuerdo con los primeros escritos de los conquistadores. Se anota que, por lo que se ha venido a conocer, en Colombia la población aborígen practicaba la agricultura de manera intensiva y localizada, y en formas algo menos sedentarias mediante la recolección y la caza. Anota que en las partes medias y altas de los Andes se habría practicado una agricultura intensiva y permanente, en extensiones comparativamente grandes, apoyada en la estructura sociopolítica de la época.

La agricultura más intensiva habría sido desarrollada mediante estrategias como la fertilización con materia orgánica y carbón vegetal, el aprovechamiento de humedales, el manejo de aguas lluvias y esquemas primitivos de irrigación, y el aprove-

chamamiento de áreas cultivables mediante la manipulación del fuego. Por otro lado, destaca que, en las tierras bajas con ecosistemas forestales, la población se ubicaría, en especial, a los lados de los lechos de los ríos o de los cursos de agua, con áreas agrícolas cercanas no tan extensas en asentamientos más dispersos. Habla también de formas menos sedentarias, localizadas en ecosistemas menos aptos, como zonas de los Llanos y el norte de la región Caribe.

El autor construye un cuadro con un escenario probable de la extensión aproximada en kilómetros cuadrados del uso de la tierra hacia 1500 en lo que hoy es Colombia. Estima que la superficie en agricultura, tanto del tipo más intensivo en los enclaves más grandes de las zonas andinas, como la localizada en los cauces de los ríos, podría haber alcanzado 180.000 kilómetros cuadrados; o sea, 1,8 millones de hectáreas, en tanto que las áreas de las sabanas secas, probablemente con niveles de intensidad de cultivo más bajos y móviles, podrían haber alcanzado 206.000 kilómetros cuadrados, o sea, 2,0 millones de hectáreas, quedando el resto de la superficie del país en estado natural en una superficie de 744.000 kilómetros cuadrados, o sea, 74,4 millones de hectáreas. El autor argumenta que si la población en ese momento hubiera sido de cerca de cuatro millones de habitantes, los 1,8 millones de hectáreas en agricultura habrían implicado el uso de una hectárea para alimentar entre 2,0-2,5 habitantes, lo que juzga plausible al tener en cuenta los cultivos predominantes, que eran la papa, la yuca y el maíz.

REFERENCIA

Etter, Andrés (2015). “Las transformaciones del uso de la tierra y los ecosistemas durante el período colonial en Colombia”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *La economía colonial de la Nueva Granada*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.

EPISODIO 4

Capitulación a Pedro de Heredia para poblar y conquistar desde el Río Grande en la provincia de Cartagena hasta el golfo de Urabá

Roberto Junguito Bonnet

En la capitulación a Pedro de Heredia para poblar y conquistar desde el Río Grande en la provincia de Cartagena hasta el golfo de Urabá, dada en Medina del Campo el 5 de agosto de 1532, el rey (la reina) promete hacerlo gobernador de la provincia y le otorga la tenencia de las tierras y licencia y facultad para que hiciese una fortaleza, “la cual convenga para la defensa de los españoles que en ella residieren”. Le hace la merced para él y para un heredero suyo de recibir doscientos ducados de salario en cada año tomados de las rentas y provechos que se obtuvieren en dicha tierra; le encarga de ilustrar a los indios en las cosas de la santa fe católica; le acepta el ofrecimiento de hacer en dicha tierra una fortaleza; le ordena que de todo el oro, la plata y las piedras preciosas que los indios tuvieren, el reino solo retendrá el quinto y no más, y en lo que hace al uso de la tierra, le extiende la merced de la explotación de las tierras, y establece que, habiendo disposición de tierras, debería proceder a establecer granjerías, ganados y labranzas. Resalta que el primer ingenio de azúcar que hiciere en la provincia sería suyo de por vida y de sus herederos, y que para montar dicho ingenio podría llevar del reino e importar todas las herramientas de hierro que necesitase sin pagar el tributo del almojarifazgo, ni otros derechos y todo lo demás necesario para dicho ingenio hasta estar acabado para poder moler, así como herramientas y otros materiales.

Anotaba, asimismo, que los otros ingenios que se hicieren en dicha provincia tendrían la misma libertad que los que tenía la isla española. Dicho documento

ilustra una de las primeras disposiciones del rey en materia de política agropecuaria, que buscaba estimular la producción de caña de azúcar y su procesamiento mediante el montaje de un ingenio azucarero, la asignación de tierras y la exención de impuestos para la importación de la maquinaria y herramientas, o sea, de los bienes de capital para montar el ingenio azucarero. Además, le da licencia de traer a dicha provincia cien esclavos para facilitar las labranzas. El documento decía y prometía que durante un período de veinte años no encomendaría, ni mandaría encomendar persona, ni personas algunas, indios de dicha provincia, salvo que estuviesen y viviesen en libertad para colaborar en las labores del campo.

REFERENCIAS

Academia de Ciencias Económicas (2012). *Visión crítica de la Colonia, indios y negros*, Antología Económica Colombiana (tomo 3), Bogotá: ACCE.

Del Vas Mingo, Milagros (1986). “Documento 33: Capitulación con Pedro de Heredia para poblar y conquistar desde el Río Grande en la provincia de Cartagena hasta el golfo de Urabá”, en Milagros del Vas Mingo, *Las capitulaciones de Indias en el siglo XVI*, Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana.

EPISODIO 5

La encomienda, los resguardos indígenas y los conciertos agrarios

Roberto Junguito Bonnet

Luis Eduardo Nieto Arteta, en su reconocido libro *Economía y cultura en la historia de Colombia* (1970: 26-27), destaca dos instituciones claves en la economía agrícola colonial: las encomiendas y los resguardos indígenas. La ley primera, en los títulos 8 y 9 del tomo 2 de la *Recopilación de Indias*, establece las encomiendas y su objetivo. Estos títulos se refieren a la enseñanza cristiana a los pobladores indígenas por parte de los encomenderos. Nieto Arteta resalta el carácter feudal de la encomienda y el hecho de que el encomendero disfrutaba del ejercicio del poder político dentro del territorio de la respectiva encomienda. En tal carácter percibía los tributos de los indios bajo su jurisdicción y transfería una proporción de estos a las Arcas Reales del Virreinato. Los resguardos indígenas comprendían la economía colectiva aldeana y la propiedad territorial entregada al encomendero, de tal suerte que los indios gozaban apenas el derecho de usufructo sobre dicha propiedad y no podían enajenarla.

En sus *Estudios económicos i fiscales* publicados en 1880, en el capítulo titulado “Apuntamientos para la historia económica y fiscal del país”, Aníbal Galindo analiza la distribución de tierras de los españoles en la *Recopilación de Indias* y aborda el tema de las encomiendas. Resalta que la tierra se repartió entre los conquistadores por encomiendas y que la ordenanza del 10 de octubre de 1618 prohibió que las encomiendas se dividieran o partieran (Galindo, 1880: 170-171); se trataba de una vinculación que pasaba de mayorazgo y concluye que, de esta manera, quedó el suelo de las colonias españolas “apropiado para mantener una raza de holgazanes, que

sin aptitudes ni estímulo para mejorarlo devoraba los escasos frutos que en horas hurtadas a la fatiga podía arrancarle la mano esclava del indio tributario”.

En su conocida obra *Industria y protección en Colombia*, Ospina Vásquez (1995) también hace excelente referencia a las encomiendas, los resguardos indígenas, las tierras baldías y la agricultura. Al respecto, destaca que la Corona de España, sin dejar de profesar respeto por los derechos o necesidades de los aborígenes, dispuso con generosidad las tierras en las Indias, y distingue épocas bien delimitadas (Ospina, 1995: 9-10). En la primera se dispuso con mucha facilidad de tierras en favor de operarios medianos y menores de la Conquista, o de españoles que quisieran radicarse, mediante la entrega de lotes grandes de “una, dos, tres caballerías y a veces más para los de cierta calidad”. Aclara que la caballería era una medida muy variable, pero que la más común equivaldría a cerca de 423 hectáreas en tierras no alejadas de los poblados.

En una publicación de 2009, titulada “La encomienda en la recopilación de las Leyes de Indias”, Ismael Rodríguez Zúñiga (2009) hace un análisis a fondo del tema y resalta los siguientes aspectos centrales del esquema de encomiendas. En principio, la encomienda era asignada a un descubridor o conquistador por los servicios prestados a la Corona española; su asignación era acordada en una capitulación que se hacía entre la Corona y los particulares (conquistadores o adelantados) que participaban en la empresa de conquista. El encomendero contraía una serie de obligaciones, de las cuales la más importante no era el tributo (aunque en la práctica sí lo fue), sino el adoctrinamiento religioso de los indígenas encomendados. Otra obligación del encomendero era la defensa de la tierra, portar armas y caballos, respetar el pacto de fidelidad con el rey y residir en la jurisdicción de su encomienda; además, una muy importante era proteger a los indios que se le habían asignado.

En cuanto al valor de la encomienda, el encomendero debía entregar a las cajas reales la tercera parte del total de la tributación; los funcionarios menores no tenían facultad para encomendar, por lo cual solo a los virreyes y gobernadores se les concedía tal facultad; los extranjeros estaban excluidos de tener encomienda, así como los hijos de los gobernadores y oficiales; la encomienda no podía ser vendida o traspasada, rentada o puesta en garantía por deudas del encomendero; a los encomenderos solo se les permitía tener una encomienda y, una vez asignada, el encomendero no podía dividirla en partes, so pena de afrontar multas y hasta su pérdida; el valor en tributo de una encomienda no podía exceder la cantidad fijada por la Corona. Cuando una encomienda quedaba vacante por la muerte de su titular, los virreyes y gobernadores podían utilizarla para determinadas obras y no necesariamente asignarla a un encomendero.

Los encomenderos no tenían derecho a reclamar más de lo que estaba estipulado en su título de encomienda; para la reasignación de encomiendas era necesario publicar edictos a fin de que los interesados fueran examinados por sus servicios; en las leyes de Indias la encomienda quedaba sujeta a un número determinado de vidas. En los títulos de encomienda se especificaba el procedimiento que se debía seguir, destacando información importante como su valor, número de tributarios, entre otras. Todos los encomenderos tenían la obligación de nombrar escudero, que era aprobado por el gobierno, y señalar su salario y “que los Encomenderos nombren sus Escuderos y el Gobierno los apruebe, y señale el salario”. Otras obligaciones no menos importantes comprendían diversos aspectos que tendían a poner límites a los abusos cometidos por los encomenderos y procuraban la defensa de los indígenas. Los encomenderos tenían restricciones en lo relativo a la residencia, por ejemplo no podían establecer su casa en el pueblo donde se encontrara su encomienda y tampoco podían ausentarse de la jurisdicción de su encomienda sin previa licencia. A los encomenderos les estaba prohibido ejercer algún puesto público, como escribano o alcalde, siendo al mismo tiempo encomenderos. En lo relativo a la sucesión, las leyes marcaban el procedimiento que se debía seguir, señalando cualidades y características para heredar la encomienda.

A partir de 1608 la Corona estableció un procedimiento administrativo que tenía como finalidad controlar la encomienda por medio de las confirmaciones. Ahora ya no bastaba con recibir la encomienda por determinados méritos, era necesario solicitar confirmación para seguir disfrutando del tributo indígena. Para concluir, Rodríguez Zúñiga (2009) argumenta que:

las intenciones de proteger a los indígenas de los abusos de los encomenderos contemplados en las disposiciones arriba señaladas, no se aplicaron del todo. Ahora bien, la aplicación fiel de la normatividad que le daba sustento legal a la encomienda fue muy dudosa. En la mayoría de los casos, solo quedó en teoría. La tentación de utilizar coactivamente el trabajo indígena fue más fuerte que los buenos propósitos (si es que realmente los hubo) de proteger al indio. Lo que realmente sucedió en las colonias españolas, pronto se encargó de demostrar el verdadero propósito y significado de esta institución indiana.

De lo descrito sobre el esquema de las encomiendas y de la reseña sobre las encomiendas en el Nuevo Reino de Granada, según las opiniones de los más destacados historiadores económicos, cabe preguntarse finalmente qué tan extensivo fue el régimen de las encomiendas en la Nueva Granada. El documento sobre “Encomiendas, encomenderos e indios tributarios de la Audiencia de Nueva Granada”, elaborado por Rodrigo Zapata, escribano de visitas, en 1653, presenta un panorama

muy completo de las encomiendas en lo que es hoy Colombia y Venezuela. Aparece que estas fueron muy extendidas y se desarrollaron en todas las zonas pobladas del centro del país, los Llanos Orientales y la costa Atlántica colombiana. Dicho documento informa el lugar preciso de la encomienda, el número de indígenas tributarios y el nombre completo del encomendero.

REFERENCIAS

- Galindo, Aníbal (1880). *Estudios económicos i fiscales: Apuntamientos para la historia económica y fiscal del país*, Bogotá: Imprenta a cargo de H. Andrade.
- Nieto Arteta, Luis Eduardo (1970). *Economía y cultura en la historia de Colombia*, tercera edición, Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Ospina Vásquez, Luis (1955). *Industria y protección en Colombia, 1810-1930*, Medellín: Editorial Santa Fe.
- Rodríguez Zúñiga, Ismael (2009). “La encomienda en la recopilación de las Leyes de Indias”, *Revista Cinteotl*, enero-abril, Hidalgo: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Zapata, Rodrigo (1964 [1653]). “Encomiendas, encomenderos e indios tributarios de la audiencia de Nueva Granada”, en Archivo Nacional de Colombia, Colonia, Gobierno, tomo 1, folios 4-78; transcripción de Álvaro González (Universidad Nacional de Colombia).

EPISODIO 6

La transformación y el uso de la tierra durante la Conquista

Roberto Junguito Bonnet

En su artículo titulado “Las transformaciones del uso de la tierra y los ecosistemas durante el período colonial en Colombia”, Andrés Etter (2015) analiza la transformación y el impacto probable del uso de la tierra durante la Conquista española a lo largo del siglo XVI, esto es, entre 1500 y 1600. Comenta que la Conquista trajo un proceso de despoblamiento y que el uso de la tierra cambió en dos sentidos muy importantes: por un lado, la agricultura se transformó por la introducción de herramientas como el arado con bueyes y nuevos cultivos, mediante nuevas semillas. Por otro lado, se cambió el uso y la explotación de áreas por la introducción de los ganados vacuno, ovino y caprino.

Etter estima que para 1600, a raíz del despoblamiento, se habrían abandonado cultivos que se “enmontaron”, y la superficie en bosques naturales habría alcanzado 808.000 kilómetros cuadrados, en tanto que la agricultura descendía a 110.000 hectáreas; se habría ampliado la siembra de pastos para ganadería, y que ya para entonces podría calcularse en 40.000 hectáreas. Este proceso continuaría a lo largo del siglo XVIII. Sus cifras sobre el uso de la tierra para 1700 son las siguientes: superficie en bosques naturales, 800.000 kilómetros cuadrados, en agricultura 115.000, en usos mixtos 145.000, y 70.000 en pasturas para el ganado. Sus cálculos indican que para 1600 el hatu ganadero habría sido de 250.000 cabezas, y se habría duplicado para 1700.

REFERENCIA

Etter, Andrés (2015). “Las transformaciones del uso de la tierra y los ecosistemas durante el período colonial en Colombia”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *La economía colonial de la Nueva Granada*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.

LA COLONIA

EPISODIO 7

Las primeras disposiciones sobre baldíos en el Virreinato de la Nueva Granada a inicios de la Colonia

Roberto Junguito Bonnet

José Manuel Groot (1900), en el tomo 2 de su *Historia eclesiástica y civil de la Nueva Granada*, informa que el Virreinato de la Nueva Granada se estableció formalmente en 1718 y que a finales de 1719 se posesionó como primer virrey don Antonio de la Pedraza y Guerrero. Recuenta también que el virrey ocupó una gran parte de su tiempo en escribir largos informes para la Corte sobre todos los ramos de su administración. Uno de los temas de los que se ocupó fue el registro de las tierras baldías, fundamentándose en una cédula real de 1692 que exigía ese registro con el fin de determinar los haberes reales pendientes por concepto de obligaciones con la Corona sobre venta de tierras; se sabía que muchos poseedores lo eran por usurpación (Groot, 1900: 20-21), en el todo o en parte, aprovechándose de la ocasión que presentaba la grande extensión de tierras despobladas e incultas en aquellos tiempos, tierras sin título, o aquellas que lo tenían y que se habían extendido fuera de los términos de la demarcación.

La cédula real mandaba que todos los poseedores de tierras y otras fincas de la Corona, bien lo fuesen por compra, por composición o por arrendamiento, exhibiesen las escrituras o títulos de propiedad para saber quiénes eran deudores, sin excepción de personas, tanto del Estado secular como del eclesiástico o de otras religiones. Esta cédula fue puesta en marcha por medio de otra de 1721 y comunicada y mandada a cumplir por don Diego de Zúñiga, juez nombrado para la composición de tierras baldías.

REFERENCIA

Groot, José Manuel (1900). *Historia eclesiástica y civil de la Nueva Granada*, segunda edición, Bogotá: Casa Editorial M. Rivas & Cía.

EPISODIO 8

Los recursos y las regiones durante la Colonia

Roberto Junguito Bonnet

Una de las mejores descripciones de la agricultura en las diferentes regiones que componían la Nueva Granada en el siglo XVIII es la que se presenta en el segundo capítulo del reconocido libro de Anthony McFarlane (2002) titulado *Colombia antes de la Independencia*. Allí se destaca que la Nueva Granada se componía de cuatro regiones: Cartagena y Santa Marta en la costa Caribe; en el interior, conocido entonces como el Nuevo Reino de Granada, y que comprendía la sabana de Bogotá, los alrededores de Tunja y lo que son hoy los Santanderes; la gobernación de Popayán en el sur del país, que incluía el Valle del Cauca, y los territorios hasta el Ecuador. Aunque en el libro se destacan los aspectos económicos, sociales y políticos de estas regiones en el siglo XVIII, en este episodio se resaltan, ante todo, los relacionados con la demografía, es decir, la concentración de la población, y particularmente la agricultura y el uso de la tierra en esas regiones en ese entonces. De acuerdo con el censo de población de 1778-1780, la Nueva Granada tenía cerca de 800.000 habitantes; en la zona Caribe, que comprendía las provincias de Cartagena y Santa Marta, se ubicaban 162.000 habitantes; en la provincia de Popayán, 91.000 habitantes; en la región central de clima frío, que era el núcleo de la Nueva Granada, 360.000, en tanto que en las zonas calientes a su alrededor, cerca de 82.500, y el saldo se ubicaba en ciudades y en el resto de la Nueva Granada.

Para referirse a la agricultura y al uso de la tierra en la gran región Caribe, centro y sur del país, McFarlane hace la siguiente descripción. En la zona Caribe de Cartagena y Santa Marta destacaba una agricultura de grandes propietarios con haciendas de gran tamaño que producían caña de azúcar, cultivos agrícolas de subsistencia —que se enviaban para consumo en las ciudades— y pasturas para ganados. En

esta región se utilizaban esclavos negros importados como mano de obra. También indica que a las orillas de los ríos, en la zona caribeña, existían pequeñas explotaciones agrícolas de subsistencia de campesinos, que transportaban sus mercancías hacia los centros de consumo por los ríos.

En la zona central montañosa de la Nueva Granada, en “las tierras de clima frío” que cubren las altiplanicies de Bogotá y de Tunja, los principales cultivos eran la papa, el trigo, la cebada y el maíz, así como pasturas para ganados y ovejas en las zonas pendientes en las laderas de las montañas. Dicha producción tenía como destino el abastecimiento de alimentos en los poblados y las ciudades de sus alrededores. Estas también se surtían de productos de zonas calientes cercanas, tales como el azúcar y el tabaco. En términos de la estructura de la propiedad de la tierra en la zona central del país, destaca que durante la Colonia se comenzó a concentrar la estructura de la propiedad debido a la disminución de la población indígena y a la asignación de grandes propiedades (*land grants*) por parte de la Corona. La mano de obra era fundamentalmente indígena, y gran parte de esta se obligaba a trabajar en las haciendas si querían mantener sus ranchos en los conciertos indígenas. Esta estructura concentrada de la propiedad rural contrastaba con la correspondiente a las zonas de clima medio más al norte en las zonas de Vélez, Socorro y San Gil, en donde la estructura de la propiedad estaba mejor redistribuida. En las tierras calientes en la base de la cordillera había grandes haciendas.

En la región sur del país, cuyo principal centro económico y político era Popayán, la característica principal de la estructura de la propiedad rural era dominada por las grandes haciendas, dedicadas principalmente a la ganadería. Hasta 1767 estas eran propiedad de los jesuitas, sobre todo, quienes las vendieron a grandes propietarios rurales al verse obligados a salir del país. Se resalta que, desde entonces, el cultivo de la caña de azúcar era una de las principales actividades en el Valle del Cauca, aunque también estas se utilizaban para la producción de tabaco; es decir, a elaborar productos básicos comercializables. En ese entonces se hablaba de las haciendas de campo que, además de la ganadería, utilizaban los terrenos de las zonas más altas para producir cultivos como maíz, trigo, cebada y papa.

REFERENCIA

McFarlane, Anthony (2002). *Colombia before Independence: Economy, Society, and Politics under the Bourbon Rule*, Cambridge: Cambridge Latin American Studies.

EPISODIO 9

La agricultura colonial en las relaciones de mando de los virreyes

Roberto Junguito Bonnet

Una de las fuentes de información más importantes sobre los sucesos económicos y políticos durante la época colonial son las denominadas *relaciones de mando* de los virreyes. En estas, el virrey saliente no solo hacía un balance de los problemas del Virreinato y de las acciones realizadas para enfrentarlos, sino que además servían, como se les denominarían hoy en día, como documentos de empalme entre administraciones, escritos por los virreyes como documentos formales. No obstante su carácter oficial y formal, dichos textos son de agradable lectura y fuente primaria de información insustituible. En este ensayo se revisan los aspectos económicos y, particularmente, los temas de la agricultura colonial que aparecen en dichas *relaciones de mando* durante la segunda mitad del siglo XVIII, es decir, al final del período colonial. La base bibliográfica es el libro titulado *Relaciones de mando de los virreyes de la Nueva Granada, memorias económicas*, extractadas y preparadas por el historiador Gabriel Giraldo Jaramillo, y publicadas como parte de la colección del Archivo de la Economía Nacional del Banco de la República en 1954, así como el cuarto tomo de la Antología económica colombiana: *Virreyes y funcionarios neogranadinos ante las reformas borbónicas (1729-1818)*.

La creación del Virreinato en la Nueva Granada se estableció, de manera efímera, en 1717 y, según los historiadores, por razones predominantemente fiscales y con el ánimo de fortalecer el poder central, designando un representante directo del rey. Con el Virreinato se buscaba la reconstrucción económica. La primera etapa del Virreinato cubrió el período 1717-1724. En la relación de Antonio Manso,

presidente de la Audiencia del Nuevo Reino de Granada, publicada en 1751, a quien le correspondió desempeñarse como presidente de la Audiencia desde 1724, se destaca el contraste entre la pobreza generalizada del reino y el estancamiento de la actividad económica (comercios casi ociosos y lamentable pobreza) con las riquezas naturales del reino (era el más rico y opulento de cuantos adornaban la Corona), y se resaltaba la abundancia del oro y la plata de sus minas. Sobre la agricultura anotaba: “Falta quien cultive los campos”. Hacía referencia al “acabamiento de los indios” y resaltaba que ese fenómeno tenía

una perjudicialísima consecuencia, y es que como en estas partes no hay hombres que se alquilen para el servicio de la cultura de los campos, y que desde el descubrimiento se introdujo que los indios sean los que aran, siembran, siegan y guardan los ganados, faltando como faltan, no tienen los labradores aquel útil que produjera si cultivasen las grandes haciendas que algunos tienen (Giraldo, 1954: 25).

En la relación sobre el gobierno del virrey Sebastián de Eslava, el primero de la nueva época, publicada en 1751, se hace énfasis en la principal preocupación del mandatario, que fue la Real Hacienda. Abordó los temas del comercio y del comercio ilícito, pero sin referirse a la agricultura y su desarrollo. En la relación del estado del Virreinato de Santa Fe del virrey Solís a Pedro Messía de la Cerda de fecha 1760, de nuevo el tema de la Hacienda y la recaudación fue el centro de atención del informe. La sección sobre gobierno se concentra en las obras públicas y los gastos del Estado. Apenas se hizo una referencia somera a un asunto vinculado con la agricultura: la conveniencia de incrementar y fomentar el consumo de harinas de origen nacional y no las importadas de contrabando.

Fue solo en 1772, en la descripción del estado del Virreinato de Santa Fe que hace Francisco Moreno y Escandón —quien se desempeñaba como fiscal protector de los indios y juez y conservador de las rentas reales— por solicitud del virrey Pedro Messía de la Cerda, cuando se hace referencia al comercio de las harinas del reino para el abasto de Cartagena como fuente de fomento a la agricultura, a la quina y a la variedad de plantas conocidas en las exploraciones de José Celestino Mutis (Virreinato, pp. 124-127), y cuando se presta especial atención a la agricultura, como se encuentra en la propia relación de Messía de la Cerda a su sucesor Manuel Guirior. En lo relacionado con la Hacienda se hace referencia a la importancia del cultivo de la hoja y la renta del tabaco como fuente de los ingresos públicos. En esta relación también se abordaba el tema de la agricultura, en específico la falta de comercio en el reino. Se afirma textualmente:

Los frutos de cacao, tabaco, maderas y otros muy preciosos que producen las fértiles Provincias del Virreinato no tienen salida ni se comercian a España o puertos, a excepción de los cacaos que por Maracaibo salen a Veracruz, y los que recoge la Compañía guipuzcoana de Caracas; y si lograrse arbitrio para transportarlas y navegarlos, florecería incomparablemente el comercio [...] (Giraldo, 1954: 60-61).

Más adelante, al referirse a la importancia del Camino de Opón para el comercio, destacaba:

Se fomentaría la agricultura del trigo, que copiosamente se cosecha en la Villa de Leiva y muchos lugares de aquel contorno, y podría también conducirse azúcar, dulces y otros frutos con utilidad de la Provincia de Tunja y del Reino, y lo que es más, del Estado, quitando a los extranjeros las gruesas utilidades que reportan en las harinas que nos venden, libertando la plaza antemural de Cartagena de las contingencias a que se expone en lances de invasión [...] (Giraldo, 1954).

Asimismo, anotaba la importancia de la renta del tabaco de hoja y el desarrollo del cultivo en la región de Honda y las provincias de Cartagena, Santa Marta y Panamá. También, llamó la atención sobre el desorden en el repartimiento de tierras y su desigualdad, y planteó que “[...] para que todos los que tuviesen tierras y no las cultivasen, ni disfrutasen con crías de ganados o sementeras, se les obligue a dejarlas y que entren otros a practicarlas en beneficio común [...]” (Guirior, 2014 [1776]: 172).

En 1776, en la relación del estado del Nuevo Reino de Granada que hace para el virrey Manuel Antonio Flórez, el virrey Manuel de Guirior enfatiza en las implicaciones que tienen las disposiciones sobre libertad de comercio introducidas por la real cédula del 20 de enero de 1774. Específicamente, destaca que el ramo del comercio que mayor desvelo le había traído era el de las harinas, que aunque se producían

con abundancia de superior calidad y gusto, hasta ahora apenas se han cultivado sino las necesarias para el ordinario consumo del interior de las Provincias, dejando a Cartagena y demás plazas de la costa sujetas a recibirlas de los extranjeros, que al mismo tiempo se enriquecían sacando en moneda su importe [...] (Giraldo, 1954: 71).

Agrega que “noticiada S.M. de estas providencias y de su constante de no tolerar harinas extranjeras y facilitar el consumo de las propias, había dispuesto medidas dirigidas a cautelar todo uso de harinas extranjeras”, en una actitud clara de protección a la producción nacional. Así, en la denominada instrucción que deja a su sucesor en el mando, el virrey don Manuel Guirior (2014 [1776]: 168-169) consigna

que se prohibió toda introducción de harinas extranjeras y se fomentó la siembra de trigos y se logró la abundante provisión con otras ventajas. Más adelante afirma que en las circunstancias de libre comercio, se estimulaban las importaciones y

se vio la plaza de Cartagena abundantemente proveída de harinas del Reino, del mejor sazón y gusto que las de colonias, a precios moderados, y fue consiguiente la mayor aplicación de la agricultura de este precioso grano, el ingreso de fletes de mulas para su transporte a Honda, quedándose el importe dentro del reino para vivificarlo, sin enriquecer al extranjero.

Además, el virrey don Manuel Guirior consideraba que el fundamento para el progreso de la industria de confecciones y textiles era incrementar la siembra de algodones y adelantar las crías de ganado lanar, así como “estimular a los habitantes a la hilanza de lanas y algodones por medio de tornos y máquinas que abrevian y facilitan el trabajo”. También hizo referencia al cultivo del tabaco y a la importancia de la renta de tabaco de hoja, y sugería, en desarrollo de la orden expedida en El Pardo, dar principio a administrar dicha renta por cuenta de la Real Hacienda para fomentar “las siembras de tabaco, auxiliando a los cosecheros que se ocupan en el cultivo pagándoles en dinero efectivo [...]” (Giraldo, 1954: 91-92). En su recuento del estado de la renta del tabaco de hoja y la necesidad de introducirla en el resto del Virreinato, menciona que este ya se estaba cultivando en la provincia de Girón y que no sería difícil extender el cultivo en Pamplona, San Cristóbal y Barinas (Guirior, 2014 [1776]).

El virrey Flórez apenas permaneció en el cargo de 1776 a 1782 y durante su mandato se registraron importantes acontecimientos en materia económica y política. En 1778 se realizó el segundo censo de población del Virreinato, que registró 828.757 habitantes y, en ese mismo año, la Corona expidió el decreto de libre comercio entre España y América, y de las colonias entre sí. Más importante aún fue que durante su mandato en 1781, cuando se dio la revolución de los Comuneros provocada por la política de la Corona de elevar los impuestos que había sido implementada por el entonces regente Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres, no se conoce una relación del estado del Nuevo Reino de Granada del virrey Flórez a su sucesor, Juan de Torrezal y Pimienta, quien tomó posesión del cargo en abril de 1782 y murió recién llegado a Santa Fe el 7 de junio.

De la época del virreinato de Flórez se conoce la relación que le hace Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres sobre el movimiento comunero respecto a los antiguos y nuevos gravámenes de julio de 1781. Allí no solo hace un recuento de las capitulaciones y su desenlace inicial, sino que también describe de manera general los acontecimientos y el estado de las cosas, además de reseñar los comentarios que

hace Flórez a Josef de Gálvez sobre el movimiento comunero y su decisión de dejar el cargo de virrey, que tiene fecha del 22 de agosto de 1781. En ninguno de estos escritos se hace referencia ni se vincula el tema de los gravámenes tributarios con la agricultura, salvo por el rechazo comunero a la alcabala que gravaba la venta de alimentos y productos del agro.

Se conocen en profundidad los problemas que enfrentó su sucesor el arzobispo virrey Antonio Caballero y Góngora, quien encabezó la delegación que negoció con los Comuneros. En su relación del estado del Nuevo Reino de Granada, que hizo en 1789 el arzobispo Antonio Caballero y Góngora a su sucesor Francisco Gil y Lemos, no solo se detalla lo relacionado con el manejo y solución de la revolución de los comuneros, sino su visión sobre el estado del virreinato en sus dimensiones políticas, sociales y económicas, como también de las reformas que adelantó durante su mandato, e inclusive una importante opinión de lo sucedido a su antecesor.

En lo relacionado con los temas propios de la agricultura, objeto de este ensayo, cabe destacar que Caballero y Góngora comienza por reconocer que la economía había comenzado a florecer como resultado del establecimiento del comercio libre durante el período de su antecesor:

[...] de este modo todo prosperaba en sus manos, y en todo se veía una feliz resolución. La real Hacienda se engrosaba, la agricultura florecía, las Provincias se comunicaban, los Cuerpos militares se arreglaban, todo anunciaba una próxima felicidad. Pero cuando empezaban a verse los deseados efectos de estas benéficas providencias; cuando iba a coger el fruto de sus tareas y desvelos; cuando daba más extensión a sus ideas y proyectos, se declaró la guerra a la Gran Bretaña y se fulminó (si me es lícito expresarme así) contra el Nuevo Reino de Granada.

La relación de Caballero y Góngora permite entrever que las exigencias fiscales de la Corona empezaron a impactar adversamente la Real Hacienda y que fue en estas circunstancias que el señor Flórez “pedía dinero al Regente Visitador, y este duplicaba sus esfuerzos y providencias para recoger de las cajas reales cuanto pudiera echar mano”. Agregaba que “la infeliz concurrencia de esta absoluta escasez de caudales y de esta absoluta necesidad de consumirlos obligó al Regente Visitador a estrechar sus providencias en el establecimiento de las rentas reales” (Giraldo, 1954: 103-104). Todo esto desembocó en la conocida revuelta de los Comuneros, que tuvo que enfrentar Caballero y Góngora ante el abandono del virrey Flórez de la capital, Santa Fe, y la inesperada muerte de su sucesor.

Ya en lo relativo a su mandato, la relación del arzobispo-virrey, además de explicar el manejo y la solución de la insurrección de los comuneros, hace énfasis en los temas de los tributos, deudas y resguardos de la Real Hacienda, la instrucción pública, de

las minas y del comercio. Su gobierno se destacó por la creación de la Expedición Botánica y por la introducción del estudio de las ciencias exactas. En su correspondencia con el reino comenta:

Dispuse, pues, la formación de una Expedición Botánica, compuesta por un Director, un segundo y un Delineador. Para el empleo de Director elegí al Presbítero D. José Celestino Mutis, sujeto que había corrido por más de veinte años gran parte del Reino, recogiendo producciones de la naturaleza y conocido por su correspondencia literaria de los sabios de Europa y conociendo yo que importaba aprovechar los instantes, le mandé, desde luego, emprender sus excursiones y trabajo, dando de todo cuenta al Rey, que se dignó aprobar esta providencia, honrando a Mutis con los títulos de botánico y astrónomo de S. M. y a la operación con el de la Expedición Botánica de la América Septentrional (Caballero y Góngora, 2014 [1789]: 313).

Frente a los resultados de la expedición o utilidades que de ella se han seguido, como lo escribía el arzobispo- virrey, ya destacaba en el ámbito de la agricultura que “se habían descubierto muchos aceites, gomas, resinas, betunes, maderas preciosas y mármoles; se han fomentado otros frutos y producciones comerciales y de todo se ha remitido muestras a la Corte”. Comentaba, asimismo, que el director de la Expedición Botánica estaba próximo a publicar su obra, que se titularía *La flora en Bogotá*.

El primer y principal aspecto que destacaba el arzobispo- virrey sobre los productos agrícolas era lo relativo a la quina. Resaltaba que Mutis había dirigido la exploración de los bosques septentrionales del reino y hallado tres especies de quina: roja, blanca y amarilla, e informaba que, para su acopio y comercialización, Mutis había encargado a don Pedro de Vargas. Presentaba cifras de las remisiones del producto a España y de su impacto fiscal favorable por el estanco. El otro y, de cierta manera, sorprendente producto que se mencionaba era la que denominaba “invención del té de Bogotá” (Caballero y Góngora, 2014 [1789]: 314), producido en “el valle de Bogotá”, cerca de Santa Fe, y el cual consideraba inclusive de mejor calidad que el producido en la China y de gran potencial como producto de exportación, ya que podría colocarse en los mercados internacionales, como Inglaterra, a precios aun inferiores a los de China.

En otro capítulo de su informe hizo referencia a la publicación de la reglamentación del comercio libre y al impacto favorable que comenzaba a tener la extracción y exportación de frutos en los ingresos por derechos de aduana. Presentaba datos del crecimiento de dichos ingresos desde 1783, cuando se había firmado la paz, hasta 1788. Informaba el desarrollo que, como consecuencia, había tenido la producción de productos como el añil, la cochinilla, la ipecacuana, la zarzaparrilla y el cacao, todo ello para concluir que “en el fomento de la agricultura y del comercio inte-

rior, consiste la prosperidad del exterior” (Caballero y Góngora, 2014 [1789]: 326). Además, el virrey Caballero y Góngora afirmaba en carta de 1787 que el café se cultivaba en pequeña escala en Girón (Santander) y en Muzo (Boyacá).

Otro tema de fomento agrícola al cual volvía a hacer referencia, al igual que sus antecesores, era el de las harinas y la forma de sustituir la introducción de harinas extranjeras. Comentaba que, a pesar de la orden que prohibía toda harina que no fuese del reino, la realidad que encontró al llegar era que había una escasez de harinas en las principales plazas y que era esencial mantener un suministro de las harinas extranjeras. Respecto a las políticas para el estímulo de la producción local y como precaución para evitar la ruina de los cosecheros, hablaba de vender las importadas por encima de sus costos. Y, desde entonces, explicaba los altos costos de la producción local originados en el transporte desde los centros de producción hacia las ciudades de la costa, lo que lo llevaba a discutir el tema de los caminos o vías de transporte.

Al arzobispo-*virrey* Antonio Caballero y Góngora le sucedió como *virrey* en 1789 Francisco Antonio Gil y Lemos, quien duró en su cargo apenas siete meses por haber sido nombrado como *virrey* del Perú. En su corta relación de mando da particular énfasis a los asuntos fiscales o de la Real Hacienda, como se denominaban entonces, aunque también hizo referencia al fomento de la agricultura. Su preocupación central fue la importación de harinas extranjeras y la importancia de estimular la producción local, lo cual lo llevó a cerrar el comercio de harinas con el extranjero para apoyar a los agricultores del Nuevo Reino. Para lograr su cometido, procedió, como lo explica en su relación, a prohibir la importación de harinas, lo que trajo consigo inmediatamente nuevas siembras.

Al *virrey* Gil y Lemos lo reemplazó José Manuel de Ezpeleta, quien permaneció en el cargo durante el período 1789-1797. En su relación del gobierno se refirió a temas como la minería y el comercio y, al abordar este último, que hace referencia al estado de la agricultura en el Nuevo Reino y la importancia potencial de sus productos, afirmó:

La agricultura es un ramo que los ofrece muy abundantes, aunque yace en un abandono lamentable y no, a la verdad, por falta de alguna aplicación. Las harinas, azúcares y cacao son producciones de este reino como de otros de América. La quina lo es exclusivamente, y el añil ha comenzado a beneficiarse con algún suceso (De Ezpeleta, 2014 [1796]: 452-453).

Sobre las harinas comentaba la prohibición a su importación dictada por su antecesor y la conveniencia de tener un comercio más libre que, en todo caso, mantuviese el estímulo a la producción. En cuanto a los azúcares, resaltaba que podrían

tener alguna salida fuera del reino, pero que estaban sujetos a un derecho de puertos que desestimulaba su traslado hasta estos. En el mismo sentido se expresó respecto al cacao, que pagaba los mismos derechos, por lo cual sugería que se dieran franquicias y exenciones para estimular su comercio. De los últimos virreyes, Pedro Mendinueta, quien desempeñó el cargo entre 1797-1803, Antonio Amar y Borbón (1803-1813) y Francisco José de Montalvo (1813-1818) se conoce muy poco sobre sus opiniones sobre la agricultura; sus relaciones de mando se concentraron principalmente en los asuntos de la Real Hacienda.

REFERENCIAS

- Caballero y Góngora, Antonio (2014 [1789]). “Relación del Estado del Nuevo Reino de Granada, que hace el Arzobispo Obispo de Córdoba a su sucesor el Excelentísimo señor Don Francisco Gil y Lemos 1789”, en Academia Colombiana de Ciencias Económicas, *Virreyes y funcionarios neogranadinos ante las reformas borbónicas (1729-1818)*, Antología Económica Colombiana (tomo 4), Bogotá: ACCE.
- De Ezpeleta, José (2014 [1796]). “Relación del gobierno del excelentísimo sor. Dn. Josef de Ezpeleta, etc., en este Nuevo Reino de Granada con expresión de su actual estado en los diversos ramos que abraza”, en Academia Colombiana de Ciencias Económicas, *Virreyes y funcionarios neogranadinos ante las reformas borbónicas (1729-1818)*, Antología Económica Colombiana (tomo 4), Bogotá: ACCE.
- Giraldo Jaramillo, Gabriel (1954). Relaciones de mando de los virreyes de la Nueva Granada: Memorias económicas, Archivo de la Economía Nacional, Bogotá: Banco de la República.
- Guirior, Manuel (2014 [1776]). “Instrucción que deja a su sucesor en el mando el virrey D. Manuel Guirior”, en Academia Colombiana de Ciencias Económicas, *Virreyes y funcionarios neogranadinos ante las reformas borbónicas (1729-1818)*, Antología Económica Colombiana (tomo 4), Bogotá: ACCE.

EPISODIO 10

Juan Antonio Mon y Velarde: establecimiento de la agricultura colonial en Antioquia

Roberto Junguito Bonnet

Juan Antonio Mon y Velarde fue oidor de la Gran Audiencia y visitador de Antioquia. Se considera el gran reformador de la estructura agraria, minera y monetaria antioqueña. En 1785 fue enviado como juez visitador a la provincia de Antioquia, en donde depuró la administración y reorganizó las rentas públicas, gracias a lo cual se elevó su producto. En 1786 visitó las minas y expidió un nuevo código minero para estimular su producción. Empezó una reforma de la agricultura que no solo llevó al aumento en la producción de alimentos, sino que abarató, por esta vía, el costo de la mano de obra en las minas y estimuló de manera indirecta la producción minera de la provincia.

Se conoce que Mon y Velarde, casi desde su llegada como visitador de Antioquia, dirigió al cabildo de Medellín una larga epístola sobre los objetivos de su visita, en la cual el fomento de la agricultura desempeñaba un papel prioritario (Robledo, 1954: 58-61). El visitador, luego de abogar por la paz y la concordia entre sus habitantes como base fundamental de la mayor felicidad y utilidad común, entró a discutir los temas del agro. Indicó la importancia de estimular la cría de ganados vacuno y lanar, el cultivo del algodón, la mayor siembra de arroz, trigo y anís como medios de generar mano de obra, satisfacer la demanda alimenticia y desarrollar la industria textil y de confecciones.

En sus memoriales a la Real Audiencia sobre la fundación de nuevas poblaciones, Mon solicitaba que se aclararan las disposiciones relacionadas con el régimen de tierras y las concesiones. En uno de estos argumentaba:

No parece irregular que habiendo muchos pobres que quisieran cultivar tierras, haciéndoles oposición por alguno que hace muchos años las tiene abandonadas y acaso jamás se acordó que las tenía, se le obliga a este a que a menos manifieste el título en que funda su intención, para saber lo que comprende y remediar al miserable en lo restante (Robledo, 1954: 74).

La preocupación sobre el tema de la tierra llevó a Mon y Velarde en 1786 a buscar los medios y establecer regulaciones para dar acceso a la tierra a los nuevos pobladores. El interés de Mon y Velarde por estimular la agricultura continuó en los años siguientes. Entre las ordenanzas publicadas en 1787 vale la pena destacar el texto en el cual hace de nuevo referencia al fomento de la agricultura:

La agricultura, que hasta aquí ha sido mirada con poco aprecio, debe ser atendida y fomentada, como es el fundamento de la industria de la minería y del Comercio, y por consiguiente es el principio elemental de toda prosperidad. Sin víveres, no puede haber oficios, ni trabajarse las minas, y por presión desfallece el comercio; pero, por el contrario, todo prospera con la abundancia: por tanto, deberá mandarse y celarse que todos los que se dediquen a esta profesión, siembren en cada año seis almudes o bien, en una cosecha donde no se logren más o dividiéndola en dos o tres se consiguen, pues de este modo se afianzará mejor la abundancia (Robledo, 1954: 102).

Se conoce que el visitador mandó también a emprender el cultivo de huertos para que abundaran las frutas y hortalizas, y dispuso que, para garantizar que así sucediera, “se crearan juntas que tuvieran a su cuidado el fomento de los cultivos, la visita de las rozas y el informarse acerca de los daños que sufrieran y la manera de remediarlos”.

En el documento que relata lo ejecutado en su visita a Antioquia, publicado en 1788 (Mon y Velarde, 2014 [1787]: 283-307; Robledo, 1954: t. 2, 295-365), el visitador describe de manera detallada la geografía y los problemas económicos y sociales de la provincia y, de manera muy particular, la situación de la agricultura y las tareas emprendidas para su desarrollo. Comienza por destacar que los víveres eran abundantes y baratos y que se recogía mucho maíz, dulce, plátano y algún cacao, pues no se dedicaban a su cultivo. Indica también que el ganado vacuno, lanar y caballar se criaba adecuadamente e iba en aumento. En su revisión de las actividades agrícolas en las diversas jurisdicciones señalaba los cultivos con mayores perspectivas y el gran potencial de expansión del tabaco. Anotaba que la agricultura y la industria eran actividades que fomentaban y estimulaban la minería e indicaba que había mandado que todos los que “no son mineros siembren cierta cantidad de maíz (que es el alimento común) todos los años” y que, “conseguida la abundancia

de semillas, es consiguiente la cría de puercos y gallinas; por esto fácil la manutención de los mineros y artesanos y las recíprocas ventajas de todos”.

Señalaba la falta de tabaco que se registraba y urgía su cultivo. En su esfuerzo por desarrollar nuevas poblaciones, el oidor, como se comentó, mostraba también preocupación por la falta de disponibilidad de tierras cultivables para los nuevos pobladores. En resumen, Mon y Velarde visualizaba el fomento de la agricultura como fundamental para el abaratamiento de la minería, para la salud, el fortalecimiento de los habitantes y el desarrollo del comercio.

REFERENCIAS

- Mon y Verlarde, Juan Antonio (2014 [1787]). “Sucinta relación de lo ejecutado en la visita de Antioquia en que se expresan las principales poblaciones con su situación, clima y temperamento; los términos de cada jurisdicción, y sitios correspondientes a su distrito”, en Academia Colombiana de Ciencias Económicas, *Virreyes y funcionarios neogranadinos ante las reformas borbónicas (1729-1818)*, Antología Económica Colombiana (tomo 4), Bogotá: ACCE.
- Robledo, Emilio (1954). *Bosquejo biográfico del señor visitador Juan Antonio Mon y Velarde, 1785-1788*, Archivo de la Economía Nacional (tomos 1 y 2), Bogotá: Banco de la República.

EPISODIO 11

El uso potencial de la tierra en la época colonial

Roberto Junguito Bonnet

Uno de los primeros y mejores escritos históricos sobre la economía y la agricultura de lo que era el Nuevo Reino de Granada fue el informe de Francisco Silvestre, fechado en 1789 y titulado *Descripción del Reyno de Santa Fe de Bogotá*, lo que es hoy Colombia, en el cual se hace un recuento de la organización política, los tribunales, los virreyes, la población, la geografía y la economía desde el descubrimiento hasta finales del siglo XVIII. Silvestre había nacido en España y a los 17 años viajó a Cartagena para trabajar como oficial de la Real Contaduría de Mompox. Luego pasó a ocupar varios cargos en Bogotá y después fue nombrado gobernador de la provincia de Antioquia, donde se desempeñó, primero, entre 1775-1776 y luego en el período 1782-1785.

Lo interesante de su escrito es que analizó de manera muy detallada la situación de la población, de la agricultura y, en general, de la economía de las diversas regiones del país. Sobre lo que denominaba las haciendas de tierra caliente, comentaba que abundaba la miel que se utilizaba en los estancos de aguardiente; en la jurisdicción de Guaduas se hacían porciones de azúcar, en Tena se producía la quina o cascarilla, y comentaba que en las tierras calientes podría abundar el algodón, en las zonas templadas el café se daría muy bien y en las zonas frías y de páramo los pastos, en tanto que en la zona de los llanos de San Martín se observaban árboles de canela.

Ya en su descripción posterior más formal sobre la producción agrícola y el uso potencial de la tierra en las diferentes regiones del país, establece lo siguiente: para la zona de Panamá y de Veragua sostenía que el tabaco se daba excelente y que otros productos como añil, cacao y azúcar podrían aumentarse. En el Darién destaca que el cacao “es de un crecido grano” y que el algodón, el café, el azúcar, el añil

y los demás frutos y frutas de tierra caliente se darían allí con abundancia y con fácil exportación y embarque por ambos mares, al igual que las maderas de construcción, que abundaban en sus montes. Sobre el Chocó resaltaba que la principal actividad eran las minas de oro y que la mayoría de los productos agrícolas para la alimentación de mineros y trabajadores provenían de otras regiones, como Antioquia y Popayán. Sobre Neiva sostenía que convendría fomentar la canela y la cera de abejas; respecto a Santiago de los Atalayas, en los Llanos, hablaba de la posibilidad de producir el arroz, añil y café y, sobre todo, como de hecho ha sucedido, la cría de ganados. En cuanto a San Juan de Girón, comentaba que “[...] lo que más abunda, y que es de una calidad excelente, es el tabaco”, mientras que en Santa Marta, en intermediación de la Sierra Nevada,

abunda el ganado vacuno [...] Podría abundar también el ganado lanar, y Trigo que proporcionarían sus varios temperamentos y de que hay experiencia. Se cosecha mucho Algodón y podría cosecharse mucho más si abunda la población, igualmente que el Cacao, Café, Azúcar, Añil, Aguardiente de Caña y otras materias para que es apropiado su terreno como el Sayo o Coca, si se introdujese en España su consumo.

Respecto al pueblo de Ciénaga anotaba que abunda mucho la cascarilla o quina, aunque no se podía extraer por el estanco a que estaba sometida, mientras que en la provincia de Riohacha el palo de Brasil era prolijo. De la región de la provincia de Cartagena subrayaba que se producía el algodón “que se saca alguna parte a España”, en tanto que para la zona de Mompo y del Sinú destacaba los ganados.

En relación con la provincia de Antioquia, que era la que más conocía por haber sido gobernador en dos ocasiones, afirmaba:

Su temperamento es caliente y seco [...]. Produce todos los frutos que son propios de ellos y produciría con abundancia cuanto se sembrasen de Europa y América. Pero lo que más sobresale en ella y se trabaja son los minerales de oro corrido, o en polvo, y es la de donde sale la mayor porción de este metal, que, reducido a moneda, corre en el Reino y sale para España.

Sobre el corregimiento de Mariquita destaca que a lo que más se dedican y abunda es la siembra del cacao. Agregaba que se siembra algún algodón, del cual se tejen lienzos. Sobre el uso potencial de la tierra agrega:

El Café abundaría tanto que a los dos o tres años serían pingües sus cosechas. Lo mismo sucedería con el Añil, pues produciéndose silvestre, la naturaleza avisa que cultivado podría producir muchas ventajas. No obstante, Don Joseph Mutis

está actualmente haciendo algunos ensayos para su cultivo, y promoviéndolo en Mariquita. [...]. Abunda igualmente el Tabaco en el partido de Ambalema que sirve para proveer las Administraciones de Honda, Antioquia, Mompo, y parte de la de Santa Martha y Cartagena.

Respecto al corregimiento de Tunja, anota que su temperamento es frío y que en sus alrededores abundan las lanas, y se coge también mucho trigo, aunque la región es extensa. Detalla las minas de Muzo, la producción muy variada de algodón y azúcar en Vélez, la fabricación de lienzos en Socorro, y de productos como el azúcar, el tabaco y la producción de cacao en Cúcuta.

En la sección final del escrito hace referencia a los remedios requeridos para resolver los problemas políticos, económicos y sociales del Virreinato de Santa Fe. Destaca que este era de los más pobres de América, pero al mismo tiempo el de mayor riqueza por las minas abundantes de oro, plata, cobre y esmeraldas, y por sus tierras, y enumeraba los productos del agro que se producían y se podían producir allí. Entre las políticas para lo que hoy en día sería el desarrollo económico, mencionaba tres aspectos ligados a la agricultura que vale la pena destacar. El primero que recomendaba era “dejar a los Yndios en la clase de Libres y sujetos a sus cargas repartiéndoles las tierras de los resguardos con títulos de propiedad a cada uno”; segundo,

hacer reparar y componer los caminos, y el descubrir y abrir otros más cómodos y cercanos, de tal modo que puedan andarse con ruedas, desde Cartagena por tierra, hasta Barranca y de Honda a Santa Fe y facilitar la navegación de los ríos que lo permitan, valiéndose de varios arbitrios, que no son difíciles de hallar.

Asimismo, advertía que

quitar muchas trabas o grillos, que con el nombre de la Real Hazienda, se han puesto en el comercio de géneros y frutos, reducidos muchos a Estanco, se hace indispensable para que el Reyno prospere y la Real Hazienda se aumente legítimamente, alcanza a sus cargas y produzca ventajas a la España. (Silvestre, 2014 [1789]: 426-427).

REFERENCIA

Silvestre, Francisco (2014 [1789]). “Descripción del Reyno de Santa Fe de Bogotá”, en Academia Colombiana de Ciencias Económicas, *Virreyes y funcionarios neogranadinos ante las reformas borbónicas (1729-1818)*, Antología Económica Colombiana (tomo 4), Bogotá: ACCE.

EPISODIO 12

El “comercio libre” y las exportaciones agrícolas de la Nueva Granada

Roberto Junguito Bonnet

Las restricciones al comercio impuesta por España a sus colonias y la conveniencia de un comercio libre que permitiera incrementar las exportaciones del nuevo reino e importar del resto del mundo, y no exclusivamente de Cádiz, fue uno de los temas económicos más analizados y discutidos a finales del siglo XVIII. Los escritos y las solicitudes de un comercio más libre eran realizados por funcionarios del gobierno español y por los propios comerciantes desde 1760, como lo reflejan los escritos de Moreno y Escandón, Silvestre, De Vargas, De Narváez y De Pombo.

Como lo destaca McFarlane (1993), el comercio libre se estableció en 1778 con la expedición del *Reglamento de comercio*, mediante el cual se daba una mayor libertad al comercio exterior dentro del imperio. En primer lugar, eliminaba las restricciones que habían sido impuestas y que exigían que el comercio solo se desarrollara con Cádiz y redundaba en un monopolio en beneficio de las casas comerciales andaluzas. En 1778 todos los puertos de las colonias y de España quedaron abiertos al comercio entre sí mismos, pero se establecían tarifas aduaneras que favorecían el comercio con España. En segundo lugar, el reglamento también reducía las tarifas sobre las exportaciones de las colonias dirigidas a España, de tal suerte que España pudiese recibir un suministro de materias primas a costos más razonables.

Como lo indica McFarlane, la expedición del reglamento tuvo un gran impacto sobre los flujos de comercio en todos los virreinos españoles, particularmente en Perú y México, pero también, aunque en menor medida, en la Nueva Granada. Señala que, a raíz de la reglamentación, el comercio exterior de las colonias españolas

se incrementó en 400 % entre 1782 y 1796, o sea, durante las últimas dos décadas del siglo XVIII. El crecimiento del comercio resultante de la expedición del nuevo reglamento no tuvo un impacto inmediato en razón de los conflictos internacionales de España, pero se desarrolló positivamente desde inicios de 1783, cuando terminó la guerra con Inglaterra. Desde entonces fue mayor y estuvo principalmente concentrado en las exportaciones mineras, pero también sirvió, aunque en menor escala, para incrementar las exportaciones de materias primas agrícolas que, como se describe abajo, parecen haber sido las más beneficiadas. Entre estas sobresalieron el algodón, el cacao, el añil, el palo de tinte y los cueros. En el Cuadro 1 (véase p. 623), basado en la información del libro de McFarlane y sus anexos, se presenta un resumen de la información correspondiente.

Del cuadro citado se pueden extraer algunas conclusiones. La primera surge de comparar las cifras de las importaciones y las exportaciones en los años que siguieron a la adopción del comercio libre. Del lado tanto de las importaciones como de las exportaciones se encuentra que esta reglamentación no parece haber tenido un mayor efecto en el caso de la Nueva Granada. De hecho, el incremento registrado en estas en el quinquenio 1789-1793 frente al del período 1784-1788 fue inclusive negativo, tanto para las importaciones como para las exportaciones.

Lo segundo que se observa es que, aunque las exportaciones de materias primas agrícolas apenas representaban un porcentaje pequeño respecto a las de los metales preciosos, estas sí parecen haberse beneficiado de la reglamentación. El incremento porcentual en el valor de las exportaciones de materias primas agrícolas entre el quinquenio 1789-1793 frente al del período 1784-1788 fue del 65 %. Desafortunadamente, la información disponible no permite determinar cuáles fueron las materias primas agrícolas que registraron mayor crecimiento luego de que se expidiera el reglamento. En las tres últimas columnas del cuadro se presentan unas series del volumen de cueros exportados (en unidades), de algodón (en arrobas) y de cacao (en arrobas). De allí se colige que el rubro más favorecido parece haber sido el algodón, quizá por la cercanía de su producción al puerto principal de exportación que era el de Cartagena.

REFERENCIA

McFarlane, Anthony (1993). "Colombia before Independence, Economy, Society and Politics under the Bourbon Rule", en *Commerce and Economy in the Age of Imperial Free Trade, 1778-1796*, Cambridge: Cambridge Latin American Studies.

EPISODIO 13

La agricultura de la hacienda y la economía campesina durante la época colonial

Roberto Junguito Bonnet

El artículo de Salomón Kalmanovitz (2015) publicado en el libro *La economía colonial de la Nueva Granada*, aunque lleva por título “La agricultura de la Nueva Granada”, se refiere a la agricultura en el Virreinato de la Nueva Granada durante la época colonial. El autor parte por hacer una descripción de la agricultura aborigen que encontraron los conquistadores y que, a su juicio, se vio alterada con lo que denomina *la catástrofe demográfica* sucedida durante esa época, y que atribuye fundamentalmente a las enfermedades transmisibles que portaban los conquistadores. En relación con el desarrollo de la agricultura al inicio de la época colonial, se centra en ilustrar el cambio en la estructura de la tenencia de la tierra que se dio al irse eliminando el sistema de la encomienda y de los resguardos indígenas —que eran las instituciones claves establecidas por los españoles durante la Conquista— por el sistema de la hacienda y el desarrollo posterior de la economía campesina.

Al respecto, recuerda que la encomienda era la institución establecida por la Corona española para conquistar las tierras recién descubiertas, sin que implicara necesariamente la propiedad de estas, y para ordenar y manejar a la población indígena. Agrega que se designaba a un militar destacado de la Conquista o a otros personajes favorecidos por la Corona para manejar pueblos enteros de indígenas (en promedio de 423), los cuales debían rendirle sus excedentes, preferentemente en especie. Asimismo, anota que si el tributo se establecía en dinero, los indios se veían en la obligación de trabajar los días necesarios para pagar el tributo anual. También resalta que los resguardos indígenas fueron la respuesta de la Corona para

protegerlos de las presiones laborales y permitir a quienes querían quedarse en su comunidad y prestar sus servicios laborales para pagar el tributo dotando a estas tierras para su sustento y habitación.

Kalmanovitz (2015) destaca la transformación que tuvo el sistema de la encomienda hacia el desarrollo de las haciendas. Específicamente, resalta que estas comenzaron a surgir de las encomiendas que se habían debilitado debido a la creciente escasez de indígenas —cuyas tierras habían quedado a cargo de los encomenderos—, de las provenientes de composiciones o de la asignación de los derechos sobre estas a los encomenderos que daban a cambio donaciones para la Corona. Esta, por lo demás, comenzó a titular tierras mediante las denominadas *mercedes*, las cuales otorgaban concesiones temporales para usar la tierra.

Igualmente, indica que a mediados del siglo XVII el desarrollo de las grandes haciendas se aclaró, ya que los terratenientes aseguraron la disponibilidad de mano de obra, que comenzaba a incrementarse en virtud del crecimiento de la población que venía sucediendo y a la cual se accedía mediante contratos verbales con quienes se convertían en arrendatarios. Además, sugiere Kalmanovitz (2015) que los hacendados comenzaron entonces a acceder al denominado crédito eclesiástico. Resalta, asimismo, que, dado que las grandes haciendas no ocupaban toda la geografía colombiana en esa época colonial, también había surgido en algunas regiones particulares, como Antioquia y Santander, una economía campesina de pequeña propiedad por medio de una colonización española o de sus descendientes, los cuales consiguieron acceder a la tierra mediante el sistema de la aparcería. Asimismo, señala que de las antiguas zonas de resguardos surgieron pequeños minifundios.

En relación con la importancia que adquirió la agricultura en el contexto nacional hacia finales de la época colonial, Kalmanovitz (2015) propone una metodología basada en el recaudo de los diezmos para estimar el producto interno bruto (PIB) del Virreinato de la Nueva Granada hacia 1800, a partir de la cual estima que la participación porcentual de la agricultura en el PIB podría haber sido del 54,4 %. Los siguientes renglones en importancia serían: la artesanía (13,6 %), la minería (11,6 %), el gobierno (10,0 %), el comercio (6,1 %) y el transporte (4,3 %). En concreto, estima el PIB total en 25,6 millones de pesos plata, la población en 938.580 habitantes y el PIB por habitante en 27,4 pesos.

En cuanto al desarrollo de la agricultura en las diferentes regiones del país, destaca el crecimiento de la ganadería, particularmente en los Llanos Orientales; el cultivo del cacao en la zona de Cúcuta, derivada en las inversiones de la Compañía de Caracas; en la zona de Boyacá y Vélez, la elaboración de la panela y la miel, y en la zona de Santander, el maíz, el algodón, el tabaco y el fique. Pero, ante todo, subraya que al final del siglo XVIII se comenzó a evidenciar la importancia que adquirió la

exportación de frutos de la agricultura frente a la de caudales o del oro. Señala que mientras en 1784 el porcentaje de exportaciones agrícolas por el puerto de Cartagena fue del 4,9 %, en 1793 había ascendido al 27 %.

REFERENCIA

Kalmanovitz, Salomón (2015). “La agricultura de la Nueva Granada”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *La economía colonial de la Nueva Granada*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.

EPISODIO 14

La transformación y uso de la tierra durante la Colonia

Roberto Junguito Bonnet

Etter (2015) divide el período colonial en dos grandes subperíodos: el primero, de 1600 a 1700, corresponde al inicio de la consolidación de la Colonia, que fue el lapso durante el cual se realizó una transición hacia el sistema de las haciendas y los resguardos indígenas, la estabilización de la población luego de su disminución durante la Conquista y el inicio del desarrollo y crecimiento de la ganadería.

En relación con la población total en 1600, considera que esta ya había comenzado a estabilizarse gracias, en parte, al proceso de mestizaje después del estrepitoso exterminio de indígenas durante la Conquista.

Sus escenarios indican que en 1600 la extensión aproximada de tierras en usos agrícolas sería de 110.000 kilómetros cuadrados, en usos mixtos nómadas agrícolas aproximadamente 172.000 kilómetros cuadrados y se comenzaría a dedicar cerca de 40.000 kilómetros cuadrados a pasturas para desarrollo de la ganadería. Esto dejaría en la forma de bosques naturales una extensión del orden de 808.000 kilómetros cuadrados. En contraste, para 1700 estima que las extensiones de uso de la tierra habrían sido de 115.000, 145.000, 70.000 y 800.000 kilómetros cuadrados, respectivamente, lo cual implicó un pequeño aumento en la extensión agrícola y, sobre todo, un incremento más significativo en las pasturas para la ganadería. Así, calcula que de los 115.000 kilómetros cuadrados dedicados a la agricultura, cerca de 38.000 estarían localizados en la zona andina.

Respecto a las formas de explotación de la tierra, resalta que la encomienda aún subsistía en el siglo XVII. Específicamente, presenta cifras ilustrativas que señalan

que en la provincia de Tunja había no menos de 82 encomiendas y que en la gobernación de Cartagena podría haber hasta 132 encomenderos. Agrega que la minería actuó un poco como punta de entrada y colonización a regiones apartadas. En todo caso, argumenta que la consolidación del dominio español fue más rápida y estructurada en la región andina, y que fue allí en donde se afianzaron las haciendas ganaderas y, en menor medida, las de las labranzas, donde se cultivaba el trigo junto a los resguardos que proveían la mano de obra.

En cuanto al segundo subperíodo, que cubre desde 1700 hasta 1800, Etter (2015) presenta las siguientes cifras hipotéticas, pero probables. La tierra bajo cultivos agrícolas en 1800 habría continuado aumentando, hasta alcanzar 130.000 kilómetros cuadrados, lo que surgió principalmente a partir de 1750, y que estuvo respaldada en el crecimiento de la población, la constitución de haciendas y la consolidación de pequeñas propiedades de colonizadores mestizos, en tanto que los usos mixtos (nómadas agrícolas) se disminuían y alcanzaban 120.000 hectáreas. Por su parte, la ganadería tendría un gran auge, al pasar de 70.000 a 120.000 kilómetros cuadrados de pasturas.

También señala que el área en bosques naturales habría disminuido y alcanzado 760.000 kilómetros cuadrados a raíz de la colonización con deforestación para generar nuevos cultivos y pasturas para los ganados. Los estimativos del autor es que probablemente el hato ganadero habría pasado de 550.000 cabezas en 1700 a cerca de 950.000 en 1800. Dicha expansión en la ganadería de carácter extensivo se habría dado en especial en los Llanos Orientales y en la región Caribe y en la provincia de Neiva.

Sobre el desarrollo tecnológico resalta que con el dominio español se dio la introducción y difusión del uso del arado de hierro y el desarrollo de trapiches para la molienda de la caña de azúcar, pero enfocada a satisfacer la demanda interna y no la exportación. También, anota que el desarrollo de la agricultura en pequeñas granjas ocurrido en la provincia de Antioquia y en el Pacífico estaba vinculado con la demanda de alimentos de los trabajadores dedicados a la minería. En fin, concluye afirmando que durante la segunda mitad del siglo XVIII se empieza a acelerar el crecimiento de la población y la minería, lo cual desembocaba en mayor demanda de alimentos; que en esa época también se comenzó a promover la colonización con entrega de baldíos; que en la zona Caribe se amplió la producción de tabaco y algodón dedicada a la exportación, y que fue en ese período cuando se comenzaron a desmontar los resguardos indígenas, a liberalizar la economía y a fundar nuevas poblaciones rurales. Un último aspecto al cual hace referencia el escrito de Etter (2015), y que se retoma más adelante, es que, hacia finales del siglo XVIII, como

resultado de la Expedición Botánica en las postrimerías de la Colonia y del estudio de los recursos, se abrieron nuevas posibilidades de explotación, como la quina y el palo de tinte, que estaban en los bosques naturales más allá de la frontera agrícola.

REFERENCIA

Etter, Andrés (2015). “Las transformaciones del uso de la tierra y los ecosistemas durante el período colonial en Colombia”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *La economía colonial de la Nueva Granada*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.

EPISODIO 15

La Expedición Botánica: Mutis y el potencial de la agricultura

Roberto Junguito Bonnet

José Celestino Mutis fue un científico y eclesiástico español y fundador de la Real Expedición Botánica del Nuevo Reino de Granada. Vino a Colombia con el virrey Messía de la Cerda en el año de 1761. Su primer trabajo fue posesionarse en la cátedra del Colegio del Rosario. En 1764 se dirigió a la Corona para plantear la importancia y el inmenso valor de las posesiones españolas en el Nuevo Mundo y el potencial de sus recursos naturales, de sus minas y, principalmente, de sus tierras y la utilidad que traería la producción agrícola y forestal, así como el consiguiente estímulo al comercio. En su carta hace referencia concreta a algunas plantas como la cochinilla, la cera del arbusto llamado laurelito, la palma, la quina, la cascarilla, la zarza, el guayacán, el mangle y el bálsamo del Perú como ejemplo de productos de gran potencial económico ya conocidos, y resaltaba que aún faltaba mucho por conocer e investigar sobre las variedades de plantas y su uso.

Desde sus primeras comunicaciones daba especial énfasis a la quina por la importancia que esta tenía para la medicina en Europa y que abundaba en la Nueva Granada, así como en Perú. Se refería, entonces, a la importancia de la historia natural, e informaba a su majestad, Carlos III, que desde comienzos de los años sesenta del siglo XVIII, cuando había proyectado su viaje, no se hallaba “ocupado en otros pensamientos que en los que podrían conducirme al logro de mi suspirada expedición”. Terminaba expresando que estaba dispuesto y preparado para el desempeño de tan grande y útil comisión.

Un buen resumen sobre el desarrollo de la Expedición Botánica hasta 1783 se encuentra contenido en carta de Mutis al arzobispo- virrey Antonio Caballero y Góngora. Destacó que los primeros años de la Expedición estuvieron centrados en la región de Pamplona, donde se investigaban tanto los temas de minería como los de la historia natural, que eran su centro de atención. A comienzos de 1770 la investigación se dirigió a Girón, donde, además, Mutis continuó con sus lecciones de historia natural. Recuenta en su carta escrita desde Mariquita que en 1772 hizo “el utilísimo descubrimiento de la quina en las inmediaciones de esta ciudad. Promoví desde entonces el importante plan del Estanco de este ramo”. Luego procedía a presentar al virrey todas sus “pinturas, dibujos, manuscritos, y correspondencias para que se sirva presentarlas con su autor a manos de su Majestad, con la declarada voluntad de continuar y consumir mis tareas a la soberana sombra de su real protección”. Proseguía la carta comentando los descubrimientos y avances logrados sobre todo en el establecimiento de la quina. Terminaba haciendo referencia a su deseo de proceder a la pronta publicación de la obra.

En su correspondencia posterior, tanto con los virreyes como con otros altos funcionarios del reino y en publicaciones como el *Papel Periódico Ilustrado de Bogotá*, Mutis procedió a recontar los avances logrados por la Expedición Botánica a su cargo. En 1783 le dirigía una carta al ministro de Estado Gálvez, donde destacaba la importancia y abundancia de frutos como el añil, grana, lino y cera. Del añil anotaba que era una planta que producía un precioso tinte y que se podría propagar por semillas, y fomentar su cultivo; de los tunos o nopales anotaba instrucciones para su cultivo y la colección de la cochinilla; de los aceites y bálsamos hacía referencia al aceite de María, al cativo del mangle, al aceite de canaima y el bálsamo rubio; respecto al cáñamo y lino anotaba que eran cultivos de tierra fría y que los costos de transporte hacia la Costa para su exportación dejaría muy reducidas utilidades a los cosecheros.

Al virrey Caballero y Góngora le informaba en 1785 sobre la canela y la cera, y de manera muy especial sobre el té de Bogotá, que clasificaba en el catálogo de las plantas útiles que venía coleccionando, y al cual le veía gran potencial por su exquisito gusto. En 1786 le informaba sobre el envío a España de 24 cajones de producciones de historia natural, y más adelante una comunicación catalogada como reservada sobre el problema del contrabando de la quina. Por su parte, en ese mismo año resolvía inquietudes al presidente de la Audiencia de Quito sobre el cultivo del guayacán, sus variedades y la extracción de la goma, así como respecto al cultivo del añil, la utilidad de establecer una fábrica y el potencial comercial de dicho producto. En 1787, en su correspondencia con el arzobispo- virrey, abordaba

el tema de la importancia de la navegación por el río Magdalena y el canal del Dique para reducir los costos de la exportación del tabaco y el anís. En 1790 se dirigía al virrey Ezpeleta sobre la producción, almacenamiento y transporte de quina y el desarrollo del cultivo del canelo. En 1792 se refería a los problemas de la conservación de la quina almacenada y la necesidad de venderla a pérdida, y ya en 1791 le escribía al virrey Mendingueta sobre la conveniencia de convertir el comercio de la quina en un género libre y no un producto estancado. Ya en 1801 hacía referencia a la importancia de montar un jardín botánico.

Otro tema, este de tipo institucional, que enfatizó José Celestino Mutis en su correspondencia fue el fomento de organizaciones para promocionar la agricultura. En 1785 se dirigía a Gonzalo de Hoyos, director de la Sociedad Económica de la Villa de Mompox, para felicitarlo por la organización de esta. En ese mismo contexto, a finales del año 1801 se comunicaba con el virrey Mendingueta a propósito de la expedición de un decreto para apoyar la creación de una Sociedad Patriótica o gremio cuyos miembros, según su comunicación, estarían encargados de promover los principales ramos de “la agricultura, crianza de ganados y oficios que son de primera atención [...]”. Cabe destacar que entre los miembros de la Sociedad Patriótica figuraban, además de José C. Mutis (quien la encabezaba), otros distinguidos funcionarios españoles y criollos ilustrados, como José de Leiva, José María Lozano, Andrés Rosillo, Luis Azuola, Diego Tanco, Francisco Manrique, José Sanz de Santa María, Luis Caycedo y José María París.

Un último y muy importante tema relacionado con José Celestino Mutis y la Expedición Botánica es el apoyo que esta recibió de los más distinguidos naturalistas de la época. En su correspondencia, Mutis destaca que el sabio Linneo tomó conocimiento de la Expedición y que desde 1767 destacó su labor. Este hecho despertó inclusive el interés del barón Alexander von Humboldt, quien, como es conocido, realizó un viaje expreso a visitar y tomar contacto con Mutis en 1801. En su libro, *La invención de la naturaleza*, Andrea Wulf (2019) resalta que, de camino al sur en 1801, Humboldt quería conocer al famoso botánico español José Celestino Mutis, quien vivía en Bogotá, pues a su juicio ningún otro botánico sabía tanto de la flora suramericana como él; de suerte que el 6 de abril salieron de Cartagena rumbo a Santa Fe, adonde llegaron el 8 de junio. Comenta que luego de fiestas, el viejo botánico le abrió sus vitrinas y que le mostró su proyecto de 6.000 acuarelas de plantas indígenas. Concluye afirmando que la visita había sido benéfica para ambas partes, pues Mutis se había sentido halagado de que un científico europeo lo hubiera visitado, en tanto que Humboldt había obtenido la información científica que necesitaba.

REFERENCIAS

Academia Colombiana de Ciencias Económicas (2017). “José Celestino Mutis, 1783”, en *Capitulaciones comuneras y pensamiento prerrevolucionario*, Antología Económica Colombiana (tomo 5), Bogotá: ACCE.

Wulf, Andrea (2019). *La invención de la naturaleza: el Nuevo Mundo de Alexander von Humboldt*, Barcelona: Taurus.

LA INDEPENDENCIA

EPISODIO 16

Los primeros economistas: “los ilustrados” y la agricultura

Roberto Junguito Bonnet

Según lo plantea Renán Silva (2008), en su obra titulada *Los ilustrados de la Nueva Granada, 1760-1808*, en ese período de casi medio siglo el Virreinato de la Nueva Granada tuvo un proceso de transformación cultural conocido en la literatura como la Ilustración. Si bien en su primera etapa, desde 1760 hasta 1790, el impulso de la Ilustración se hizo por medio de los funcionarios más comprometidos con el proyecto de reforma cultural y social, fue durante la segunda etapa, con posterioridad a 1790, cuando surgió un grupo de ilustrados nacidos en la Nueva Granada y formados en las universidades, quienes promovieron y jalaron ese cambio cultural, que, según el autor, “encontró sus mejores resultados en la investigación astronómica, geografía y botánica, introduciendo en las élites sociales un principio de diferencia por el camino de la ciencia y de una nueva relación con el conocimiento”. Los ilustrados de la Nueva Granada, entre los cuales se contaba, entre otros, con Clemente Ruiz, Francisco José de Caldas, Camilo Torres, Jerónimo Torres, Jorge Tadeo Lozano, José María Cabal, Francisco Antonio Moreno y Escandón, Pedro Fermín de Vargas, Antonio de Narváez y José Ignacio de Pombo, fueron un grupo pequeño de jóvenes con relativa especialización científica que vivía en un medio social muchas veces hostil, o por lo menos de gran indiferencia, y en el que procuraron, con sus propios esfuerzos, cumplir sus metas.

Algunos de los ilustrados abordaron también el tema de la economía política, y gracias a sus importantes escritos se puede afirmar que se constituyeron en los primeros economistas de finales del siglo XVIII e inicios del XIX. Según lo destaca

el historiador Jorge Orlando Melo (2015) en su artículo “Reflexiones sobre el manejo económico: los economistas y la economía política”, publicado en el libro *La economía colonial de la Nueva Granada*, editado por Meisel y Ramírez, entre estos ciudadanos ilustres sobresalieron Francisco Antonio Moreno y Escandón (quien dio particular atención al fomento de la agricultura), José Ignacio de Pombo (quien resaltó las riquezas naturales y los problemas de la intervención del Estado), Antonio de Narváez (en el área del comercio y la demografía), Pedro Fermín de Vargas (sobre las barreras de la infraestructura vial), Francisco Silvestre (en el campo del comercio libre), Jorge Tadeo Lozano (quien como todos los anteriores abogaba por la reducción de los estancos y por una mayor libertad económica) y el propio Antonio Nariño (quien analizó el tema de la moneda).

En su ensayo, Jorge Orlando Melo hace una muy buena reseña de los informes y proyectos de reforma elaborados por los ilustrados en ambas etapas, y concluye con algunas generalizaciones que se deben resaltar y se pueden resumir en los siguientes términos. Los documentos económicos escritos entre 1760 y 1810 fueron, ante todo, planes de reforma de las administraciones y programas de fomento; se trató de textos de economía política, pero no de teoría económica; fueron escritos de funcionarios públicos, españoles y criollos ilustrados, pero con experiencia en cargos públicos; proponen reformas que convenían al Nuevo Reino, pero buscando no perjudicar los intereses de la metrópoli; estuvieron basados en la experiencia, pero varios de ellos hacían referencia a escritos y obras de los economistas clásicos.

Los diversos escritos, particularmente de los ilustrados criollos de la segunda etapa, fueron creando un consenso alrededor de la defensa de un comercio más libre y de la conveniencia de eliminar los monopolios y estancos, en particular los de aguardientes y tabaco. A partir de 1790 se comenzaron a formular críticas más agudas al modelo económico colonial; se desarrollaron propuestas de interés público y en favor del bien social, antes que de intereses de sectores particulares. Los textos de José Ignacio de Pombo, durante 1810, son los que representan el ámbito más claro de esta evolución del pensamiento económico local.

Algunos de los escritos hicieron particular énfasis en la agricultura dentro del contexto más amplio de la economía nacional. Este fue el caso de Pedro Fermín de Vargas, Antonio de Narváez y José Ignacio de Pombo; sus escritos fueron de envergadura sobre el conjunto de la economía colombiana y precursores de lo que en el siglo XX e inicios del siglo XXI se vinieron a denominar *planes de desarrollo económico y social*. Fueron, además, más allá de los redactados por los ilustrados de la primera época, que eran fundamentalmente declaraciones de principios. El escrito económico de mayor profundidad de Vargas se tituló *Pensamientos políticos y memorias sobre la población del Nuevo Reino de Granada* y, aunque no hay certeza

sobre el año en que fue publicado, muy probablemente fue hacia 1790; posteriormente, en 1953, el Banco de la República lo reeditó en la colección del *Archivo de la Economía Nacional*. Aunque de la vida personal de Vargas se conoce muy poco, se sabe que fue sociólogo ingénito y economista de vocación, y que desempeñó el cargo de secretario mayor del Virreinato, primero, y modesto corregidor de Zipaquirá, después, y que sus escritos llamaron la atención de sus superiores.

En el tema de la agricultura, Vargas llama la atención sobre el bajo nivel de la tecnología utilizada. Anota que, con excepción de los lugares cercanos a Santa Fe y a Tunja, en el resto del reino el uso del arado era desconocido. Hace un repaso de los diversos cultivos y de las posibilidades de desarrollarlos en mayor escala, y sugiere que la difusión de los conocimientos económicos podría consolidarse mediante el establecimiento de organizaciones gremiales. Destaca además la conveniencia de establecer una Sociedad Económica de Amigos del País para difundir entre los asociados conocimientos necesarios sobre cultivo y propagación de varios frutos; allí se entablaría el intercambio de semillas. Más adelante agrega que “no solo serían los trigos el objeto de la Sociedad Económica, también el cultivo de la grana, el añil, del algodón, café, cacao, azúcares y multitud de otros productos que, perfeccionados, con el tiempo darían ocupación a un gran número de familias”.

Asimismo, resalta que por más que se lograra afianzar la agricultura, si el comercio no favorece la extracción de frutos, no habría adelantos. Esto le lleva a plantear un tema contemporáneo: la importancia de la infraestructura del transporte. Habla de estimular la navegación y de la construcción de los caminos del Carare, Cúcuta y Pamplona, del mejoramiento del canal del Dique, y aun del canal del Atrato. Hace referencia, incluso, a lo que hoy en día son las concesiones, al sugerir la formación de “una compañía a quien se concediese por juro de heredad el derecho de ciertos peajes con que indemnizarle los crecidos avances que tendrían que hacer para la composición de los caminos del Reino”.

Sobre la composición del comercio exterior propone estimular la producción para exportar al mundo el algodón, el añil, la quina, el cacao y el tabaco, sobre el cual argumenta que se debería abandonar su monopolio y dejar su producción y comercio al sector privado. Con respecto a la minería, sostiene que “contemplando las cosas filosóficamente, se debería desear que el cultivo de las minas se abandonase para siempre”, pero reconoce que en la situación en que se hallaba el reino no había abundancia de frutos de la agricultura para cambiar por las importaciones que venían de Europa, por lo cual eran necesarios los trabajos de explotación de las minas para pagar las mercaderías del exterior.

Antonio de Narváez y La Torre era hijo de españoles y nacido en Cartagena, y en su amplia carrera pública se desempeñó como gobernador de la provincia de Santa

Marta y Riohacha, y en ese carácter escribió en 1778 un interesante informe sobre el desarrollo económico de la provincia a su cargo, en el cual la agricultura y su potencial desempeñaban un papel importante. Aunque de carácter regional, vale la pena reseñar dicho informe en esta sección sobre ilustrados y agricultura.

Comienza por destacar la gran disponibilidad de tierras incultas y vírgenes, la fertilidad de los suelos de la región, los diversos climas que la cubren —dada la localización de la Sierra Nevada—, su cercanía al mar y al río Magdalena, todo lo cual la hacía favorable para el desarrollo de la agricultura y su comercio, tanto hacia el interior del Virreinato como para la venta de productos al exterior. Resaltaba que, no obstante las circunstancias favorables anotadas, la realidad es que observaba una miseria espantosa y que no se había desarrollado la agricultura ni el sistema de haciendas. Juzgaba que para fomentar la agricultura era esencial poner en marcha el régimen de comercio libre que recientemente se había aprobado, pero juzgaba: “No puede haber comercio, sin agricultura, principalmente aquí donde no hay artes, ni fábricas que las beneficien”. De allí partía a diagnosticar los diversos cultivos.

Sobre el trigo, que consideraba como primera subsistencia, puntualizaba que se daba en varias partes y se cultivaba en algunas provincias, pero en volúmenes insuficientes, y se dependía de las harinas extranjeras para el abastecimiento; sobre el cacao sostiene que hay tierras disponibles de la mejor calidad, pero que era poco lo que se cultivaba; del azúcar dice que en la provincia se da la caña de la mejor calidad, pero que apenas labraban la miel necesaria para la destilación de aguardientes; respecto al tabaco asegura que igualmente se daba en toda la provincia, pero que, a raíz del estanco, se habían arrasado todos los cultivos. Sobre el algodón anota que en todo el inmenso terreno de dicha provincia se venía cultivando, que se habían establecido providencias para fomentar su siembra, y que quizá convendría establecer fábricas para procesar la fibra. Hacía también referencia en su exposición al palo de tinte, sobre el cual debería prestarse particular atención; a la cría de ganado vacuno, a las lanas, el añil y el café, la quina y los bálsamos y productos medicinales. Todo ello para argumentar que en esa provincia la despoblación era una razón mayor para la falta de progreso de la agricultura, pues esta ascendía apenas a 30.000 personas y porque además los indígenas guajiros mostraban poca disposición para la agricultura. Concluía afirmando: “Si como queda sentado sin agricultura no puede haber comercio, tampoco sin población puede haber agricultura”.

Por su parte, el escrito de José Ignacio de Pombo lleva por título “Informe al Real Consulado de Cartagena de Indias a La Suprema Junta Provincial de la misma”. Data de 1810 y fue reeditado en el libro titulado *Escritos económicos: Antonio de*

Narváez y José Ignacio de Pombo (2010). Aunque el estudio parecería circunscribirse al desarrollo del consulado de Cartagena, este tuvo un ámbito nacional. José Ignacio de Pombo había nacido en Popayán en 1761, cursó estudios de filosofía en la Universidad de El Rosario y ya de adulto se estableció en Cartagena como comerciante e impulsó todo lo relacionado con el desarrollo económico y social de Cartagena.

En su escrito parte por reconocer que para impulsar la agricultura y el comercio era necesario remover muchos obstáculos, mejorar la educación de los labradores, promover la enseñanza de las ciencias útiles, reducir los abusos de autoridad, reducir los días festivos, abolir leyes fiscales que desincentivaban la agricultura, fortalecer los derechos de propiedad, así como eliminar los estancos. En el tema tributario, resalta que la producción de la agricultura y de la minería debería estar libre de contribuciones y gravámenes, sobre todo aquellos que gravaban estas actividades por encima de las aplicadas en otros países. También critica el establecimiento de impuestos de aduanas que estimulaban el contrabando.

En el ámbito institucional, recomienda igualmente establecer una Sociedad Patriótica de Amigos del País encargada de hacer publicaciones, “dando reglas precisas para el discernimiento de las diferentes tierras, su preparación y abonos; para el cultivo de las plantas más análogas a cada una, su beneficio y las especies más productivas, según la temperatura, etc.”. En lo relacionado con nuevos cultivos, menciona el cacao, el azúcar y hace un particular énfasis en el cultivo del café, la quina y el añil. Analiza, además, la importancia del desarrollo industrial y habla de las fábricas de hierro y de otros metales, y algunas de igual necesidad como el carbón, el papel y las manufacturas de algodón. Una sección muy importante del estudio destaca los perjuicios del estanco de aguardiente y tabaco. Señala los muy altos costos de la producción y los reducidos beneficios fiscales netos para el erario. Argumenta y cuantifica, así, la conveniencia de extinguir el estanco del aguardiente y las ventajas de autorizar la producción y comercio privado del tabaco.

Finalmente, para cerrar este episodio se concluye que los primeros economistas del Nuevo Reino de Granada surgieron a finales del siglo XVIII e inicios del XIX, y que llevaron a cabo escritos de gran alcance dirigidos a identificar la manera de estimular la actividad económica, particularmente la agricultura, y a recomendar las políticas macroeconómicas en el ámbito comercial y tributario, así como las reformas educativas e institucionales necesarias para el avance de la economía del Virreinato.

REFERENCIAS

- Academia Colombiana de Ciencias Económicas (2017). *Capitulaciones comuneras y pensamiento prerrevolucionario, 1781-1810*, Antología Económica Colombiana (tomo 5), Bogotá: ACCE.
- De Pombo, José Ignacio (2010 [1810]). “Informe al Real Consulado de Cartagena de Indias a La Suprema Junta Provincial de la misma”, en *Escritos económicos: Antonio de Narváez y José Ignacio de Pombo*, Archivo de la Economía Nacional, Colección Bicentenario, Bogotá: Banco de la República.
- De Vargas, Pedro Fermín (1944). *Pensamientos políticos y memoria sobre la población del Nuevo Reino de Granada*, Archivo de la Economía Nacional, Colección Bicentenario, Bogotá: Banco de la República.
- Melo, Jorge Orlando (2015). “Reflexiones sobre el manejo económico: los economistas y la economía política”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *La economía colonial de la Nueva Granada*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- Silva, Renán (2008). *Los ilustrados de Nueva Granada 1760-1808: genealogía de una comunidad de interpretación*, Bogotá: Fondo Editorial Universidad Eafit, Banco de la República.

EPISODIO 17

El establecimiento de sociedades de amigos del país para fomentar la agricultura

Roberto Junguito Bonnet

Desde finales del siglo XVIII se comenzaron a organizar sociedades de amigos para promocionar actividades como la agricultura, con lo cual se daba origen a la organización gremial en el Virreinato de la Nueva Granada. Según Jesús Antonio Bejarano (1985), en su libro *Economía y poder*, las sociedades económicas de amigos del país y las juntas patrióticas fueron las primeras agremiaciones. Indica que en 1781 el presbítero Londoño solicitó al virrey Flórez la autorización para crear una sociedad de amigos del país con el propósito de fomentar la agricultura. En 1784 nació en Mompox la Sociedad Económica de Amigos del País para promover el cultivo del algodón, iniciativa que, como se explicó en el episodio sobre José Celestino Mutis, recibió el respaldo del científico, ya que en 1785 se dirigió a Gonzalo de Hoyos, director de la Sociedad Económica de la Villa de Mompox, para felicitarlo por su organización.

Comenta igualmente Bejarano (1985) que, en 1801, Tadeo Lozano argumentó lo útil que sería fundar una sociedad de amigos del país para fomentar la agricultura, “la primera y más noble de todas las artes [...]”. En efecto, en sus escritos publicados en *Correo Curioso* en 1801 dice que Santa Fe, más que ninguna otra ciudad, estaba necesitada de crear una compañía patriótica de comercio, y más adelante resalta lo útil que sería “en este Reino el establecimiento de Una Sociedad de Amigos del País”. Al referirse a esta, dice textualmente:

[...] el establecimiento de una sociedad patriótica debe mirarse como uno de los primeros anuncios de la felicidad del reino. Los altos personajes que la fomentarían

no dejarían duda de su buen éxito. Los ramos que tal establecimiento abrazarían serían siempre los más preferentes. La agricultura, primera y más noble de todas las artes, sería su objeto favorito: ningún otro reino podrá lisonjearse de poseer en sí todos los temperamentos del mundo y en cortas distancias las estaciones de los cuatro tiempos del año de la Europa: ninguno, por consiguiente, más apto para recibir una cultura universal de todas las plantas del globo.

Se tiene conocimiento, se reportó atrás y lo comenta Bejarano, que efectivamente la Sociedad Patriótica de Amigos del País se fundó en Santa Fe gracias a Mutis el 25 de noviembre de 1801. En carta al virrey Mendinueta, Mutis se refería a la expedición de un decreto para apoyar la creación de una sociedad patriótica o gremio que, de acuerdo con su comunicación ante los miembros de esta, sería encargada de promover los principales ramos de “la agricultura, crianza de ganados y oficios que son de primera atención [...]”.

Pero la realidad, como lo reporta Junguito (2018) en el episodio titulado “Los ilustrados y los primeros economistas criollos”, es que otros de los ilustrados destacaban la importancia de estas sociedades. Pedro Fermín de Vargas, en su obra *Pensamientos políticos y memorias sobre la población del Nuevo Reino de Granada*, escrita alrededor de 1790, destaca la conveniencia de establecer una sociedad económica de amigos del país para difundir entre sus asociados los conocimientos necesarios sobre cultivo y propagación de varios frutos y entablar el intercambio de semillas. Más adelante agrega que “no solo serían los trigos el objeto de la Sociedad Económica, también el cultivo de la grana, el añil, del algodón, café, cacao, azúcares y multitud de otros productos que, perfeccionados, con el tiempo darían ocupación a un gran número de familias”. De Vargas proponía fundar una sociedad de amigos del país no solo en Santa Marta, sino también en otras ciudades como Cartagena, Popayán, Quito y Caracas, para promover el avance de la agricultura, destacando cómo “las conexidades de estos cuerpos, es decir de las sociedades económicas, facilitarían recíprocamente los conocimientos necesarios sobre el cultivo y propagación de varios frutos y entablarían el intercambio de semillas tan interesante al ramo de la agricultura y el jardinaje”.

Igualmente, comenta que José Ignacio de Pombo (2010 [1810]), en su *Informe al Real Consulado de Cartagena de Indias a la Suprema Junta Provincial de la misma*, recomienda también el establecimiento de una sociedad patriótica de amigos del país, encargada de hacer publicaciones “dando reglas precisas para el discernimiento de las diferentes tierras, su preparación y abonos; para el cultivo de las plantas más análogas a cada una, su beneficio y las especies más productivas, según la temperatura, etc.”.

En fin, de lo anterior se colige que las sociedades patrióticas y las sociedades de amigos del país establecidas a finales del siglo XVIII y apoyadas por José Celestino Mutis, fundador de la Real Expedición Botánica, y por los ilustrados de la época fueron los primeros gremios en favor del apoyo a la agricultura que se crearon en lo que vendría a ser años más tarde la Nueva Granada.

En su *Memoria* de 1808 sobre la importancia del cultivo de la cochinilla, Francisco José de Caldas hace referencia al valor social de establecer una Sociedad de Amigos de la Nueva Granada que vele y trabaje por ilustrar, mejorar, criar y establecer el cultivo de la cochinilla, y recomienda que la autoridad debería fundar dicho cuerpo y darle el carácter público. Aprovecha para comentar que, aunque hacía algunos años se había promovido en Santa Fe una sociedad patriótica, aquella no había prosperado y había “quedado reducida a un bello pensamiento”.

En julio de 1811, luego de la Independencia, las iniciativas de creación de sociedades de amigos del país continuaron prosperando con la creación de las correspondientes a las provincias de Tunja, Socorro, los Llanos y Pamplona, las cuales se habían unido entonces y formado una federación para defender la libertad e independencia. En su discurso de instalación, Antonio Narváez resaltaba que el objeto principal de la Sociedad era “promover y adelantar por todos los medios posibles una cómoda subsistencia, abundancia y prosperidad de todos los habitantes de esta provincia”.

REFERENCIAS

- Bejarano, Jesús Antonio (1985). *Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984*, Bogotá: SAC, Fondo Editorial Cerec.
- De Caldas, Francisco José (2017 [1808]). “Memoria sobre el cultivo de la cochinilla que produce el Reino y la de trasplantar a él la canela, el clavo, nuez moscada y demás especies del Asia”, en *Capitulaciones comuneras y pensamiento prerrevolucionario*, Antología Económica Colombiana (tomo 5), Bogotá: ACCE.
- De Pombo, José Ignacio (2010 [1810]). “Informe al Real Consulado de Cartagena de Indias a La Suprema Junta Provincial de la misma”, en *Escritos económicos: Antonio de Narváez y José Ignacio de Pombo*, Archivo de la Economía Nacional, Colección Bicentenario, Bogotá: Banco de la República.
- Junguito, Roberto (2018). *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, Bogotá: Editorial Ariel (Planeta).

Junguito, Roberto (2019). “El papel de los gremios en la economía colombiana”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 82, Bogotá: Universidad de los Andes.

Narváz, Antonio (2019). “Instalación de la Sociedad Económica de Amigos del País”, *Estado y nación, 1810-1830*, Antología Económica Colombiana, Bogotá: ACCE.

EPISODIO 18

Francisco Antonio Zea y la Nueva Expedición Botánica

Roberto Junguito Bonnet

Francisco Antonio Zea no fue solo uno de los más distinguidos ilustrados criollos, sino también prócer de la Independencia, vicepresidente de la Gran Colombia, presidente del Congreso de Angostura y representante de la Gran Colombia ante Europa. Nació en Medellín en 1766 y murió en Londres en 1822. A Zea se le recuerda más como político, como diplomático y como un controversial negociador de la deuda externa colonial de Colombia en Europa, que como experto en los temas de la agricultura. Pero la realidad es que Zea, siendo muy joven, fue nombrado en 1790 como segundo agregado de la Expedición Botánica por recomendación de José Celestino Mutis, y se desempeñó en España como director del Jardín Botánico de Madrid. Fue precisamente a raíz de su experiencia en la Expedición Botánica, de meditar sobre sus logros y debilidades, y quizá también como un acto de rebeldía y oposición a la visión de Mutis sobre el papel que esta debía desempeñar, que procedió a preparar y publicar en 1801 el denominado *Proyecto de reorganización de la Expedición Botánica*, en el cual se separaba de la orientación que le venía dando Mutis y que, a su juicio, se enfocaba casi que exclusivamente en sus aspectos puramente científicos y en la clasificación de variedades para la publicación de su *Historia natural*, más que en una visión pragmática, orientada al desarrollo de la agricultura de la Nueva Granada.

En ese sentido, en su escrito resalta que el objetivo de la que denominaba sería la Expedición de la Historia Natural de Santafé era, además de dar a conocer las riquezas naturales del Virreinato, mejorar las producciones útiles por medio del

cultivo; propagarlas en el país dando a conocer sus beneficios para la medicina, las artes y la economía, e introducir en el comercio aquellas que ofrecieran ventajas.

Más adelante, al tratar sobre la organización propuesta para la Expedición, hacía una crítica a Mutis comentando que se ocupaba de las grandes ideas, pero que no había logrado atender al cultivo y la propagación de los productos descubiertos. Concluía afirmando: “La nueva organización que se proyecta, no solamente se dirige a emprender trabajos cuyas utilidades son incalculables, sino a aprovechar los que están hechos, y en gran parte serían perdidos para el comercio [...]”. En lo relativo a la distribución de los trabajos, volvía a hacer una crítica velada a Mutis al afirmar que, no obstante el celo y sabiduría del director, las miras del gobierno debían estar dirigidas a formar una nueva agricultura y dar al comercio un nuevo impulso. Con esto, Zea dejaba en claro que el objetivo de la Nueva Expedición era lo que hoy en día se entendería como el fomento de la agricultura para el consumo interno y la exportación de productos agrícolas.

Estas consideraciones llevaron a Zea a plantear los temas concretos que debería abordar la Nueva Expedición en los frentes de la agricultura (“reyno vegetal”), la ganadería (“reyno animal”), la minería (“reyno mineral”) y el comercio. Sobre la “nueva agricultura” afirmaba que deberían promoverse todas las producciones útiles descubiertas, repartiendo semillas y utilizando abonos e innovaciones. Entre las plantas resaltaba la quina, plantas de nuez, palmas y árboles, frutos aromáticos y tintes. Entre las materias primas del agro, daba especial importancia al cultivo del algodón. También sugería hacer ensayos para cultivar producciones de otras latitudes y desarrollaba pruebas similares en lo relativo a lo del reino animal y mineral, reiterando su visión de orientar la Expedición hacia el desarrollo de lo útil antes que a lo científico.

Su visión económica lo llevaba igualmente a otorgar particular importancia al comercio y la exportación de estas producciones, y proponía como estímulo que toda nueva producción puesta al comercio no pagara derecho alguno durante diez años. En fin, en lo que hace al fomento de la agricultura, resaltó el tema de la educación y la relevancia que tendría para el desarrollo de la producción de cultivos y el comercio el promover la publicación de un periódico de agricultura y economía “que diese instrucciones relativas al conocimiento, cultivo, recolección, manipulación de todas las producciones útiles, manifestando su importancia que promovida su exportación han de resultarles, sin olvidar que el gobierno trabaja en acreditarla”.

Muy de acuerdo con la posición tomada por Mutis y por varios de sus compañeros ilustrados, Zea termina su propuesta argumentando que el principal mecanismo institucional para apoyar tanto la expansión de la agricultura como el comercio

de exportación sería “la formación de una sociedad de agricultura y comercio, que promueva las nuevas plantaciones y haga por su cuenta las primeras exportaciones”.

REFERENCIA

Zea, Francisco Antonio (2017 [1801]). “Proyecto de organización de la Expedición Botánica”, *Capitulaciones comuneras y pensamiento prerrevolucionario*, Antología Económica Colombiana (tomo 5), Bogotá: ACCE.

EPISODIO 19

El Congreso de Cúcuta y la agricultura

Roberto Junguito Bonnet

Pedro Gual fue nombrado ministro de Hacienda *ad interim* por decreto ejecutivo del 8 de marzo de 1821. Propuso al Congreso de Cúcuta catorce proyectos de ley relacionados con el tema fiscal y con la economía, muchos de los cuales trataban sobre agricultura. En el preámbulo a la ley relativa a los derechos de importación proponía su unificación en todo el país, estableciendo un sistema único de aranceles con un beneficio especial a las importaciones realizadas en buques nacionales. En cuanto a la ley sobre las exportaciones, buscaba no gravar a los nuevos productos agrícolas de exportación y establecer un impuesto del 3 % sobre todo el oro acuñado. También propuso una ley de enajenación de tierras baldías, y otra sobre el tributo indígena que tocaba con los resguardos y las tierras asignadas a los indígenas y su repartición.

Un breve repaso del *Libro de actas del Congreso de Cúcuta* (Cortázar y Cuervo, 1923), en relación con las discusiones realizadas, así como con las decisiones adoptadas en forma de leyes, permite afirmar que, en todo lo relativo a los asuntos fiscales y económicos, tanto los diputados como los ministros y representantes del gobierno siempre hicieron referencia explícita a la importancia de fortalecer el desarrollo de la agricultura. Los primeros proyectos discutidos y aprobados fueron uniformar los derechos de importación, que el ministro Gual no quería reducir, salvo el otorgamiento de una pequeña ventaja cuando el transporte se hiciera en los buques nacionales, por su impacto adverso sobre las rentas públicas de la nación. Otro fue el de revisión de los derechos o impuesto a las exportaciones, en el cual propuso eximir el café, el algodón y el azúcar, pero mantenerlos en el 10 % para las más tradicionales, que eran el añil y el cacao, realizados principalmente desde Venezuela (Walker, 1822).

Como siempre sucede en el Congreso, se propusieron en Cúcuta ventajas para algunos productos con una tarifa intermedia del 5 %, como la zarzaparrilla, la quina y los cueros. De igual manera, el proyecto que prohibía la importación de varios frutos territoriales, que Gual respaldaba e ilustraba con el argumento de que esa prohibición se hacía para que “las tierras fértiles se dedicasen prontamente a las plantaciones de caña y con eso al cabo de seis meses o un año ya tendrían todo el aguardiente que pudieran consumir”.

Con respecto a la enajenación de tierras baldías, el principal considerando de la ley aprobada el 11 de octubre de 1821 era que uno de los principales deberes del Congreso era fomentar la agricultura; su artículo central dispuso “que la enajenación de tierras baldías a precios y equitativos, debe contribuir poderosamente a tan importantes objetos”, en tanto que la ley sobre tributos indígenas establecía que los indígenas no pagarían en lo venidero el impuesto “conocido con el nombre denigrante de tributo”, a la vez que los resguardos de tierras asignados a los indígenas por las leyes españolas, y que hasta ahora habían poseído en común, se les repartirían en pleno dominio y propiedad.

Lo fundamental desde el ámbito propiamente fiscal, pero con gran incidencia sobre la agricultura, fue el proyecto dirigido a mejorar la renta interna, o sea, los ingresos fiscales. Este comprendía seis leyes principales: la abolición del derecho del 5 % sobre mercaderías conducidas de una plaza a otra (o derecho de internación), la reforma a la alcabala (reducción del 5 % al 2 %), el mejoramiento del estanco al tabaco, la regulación del papel sellado, la abolición del monopolio del aguardiente y el establecimiento de un impuesto directo sobre la renta en la forma de una contribución directa del 5 % al 10 % sobre todas las rentas y ganancias, lo cual formaba la última de las recomendaciones de Gual sobre las rentas internas.

En las Actas del Congreso de Cúcuta aparece que, en sesión del 27 de julio de 1821, Gual “sometió a juicio del Congreso seis proyectos de ley que ha formado sobre el establecimiento de una contribución directa y el arreglo de las indirectas”. Al defender su propuesta de reforma fiscal, Gual argumentaba que no eran leyes aisladas, “sino el mismo sistema de hacienda que era de establecerse como que hasta ahora no existía”. Sostuvo, así, ante el Congreso de Cúcuta, que “debe establecerse pues, un sistema de impuestos lo más organizado que se pueda y más que todo perfectamente uniforme, pues, aunque parezca gravoso a los pueblos, estos lo recibirán con gusto cuando conozcan que les evita las horribles vejaciones que ahora experimentan en el modo irregular como les exigen las contribuciones”.

Estos proyectos estuvieron sujetos a intensos debates, pero luego de que se les introdujeran algunas modificaciones fueron aprobados de manera muy afín con las propuestas de los documentos originales que Pedro Gual sometió al Congreso.

La iniciativa de reducir la alcabala tuvo una intensa discusión. Sobre este tributo, José Ignacio de Márquez, quien actuaba en ese entonces como presidente del Congreso, manifestaba que “la alcabala era el más odioso de todos”, e inclusive en los primeros debates varios de los diputados propusieron eliminarla del todo. La ley, aprobada el 3 de octubre, partió por considerar que la renta de la alcabala montada en el sistema español era una de las más gravosas y perjudiciales para la industria, y se decretaba que se suprimía el impuesto del 5 % que venía rigiendo y se sustituía por otro del 2,5 %, pero aplicado a todas y cada una de las ventas de géneros y mercaderías extranjeras y en los bienes raíces, con lo cual se favorecía la agricultura propia del país.

En cuanto al aguardiente, hubo también un intenso debate sobre la conveniencia del estanco y se aprobó la ley con fecha del 4 de octubre, la cual consideraba que “ese monopolio bárbaro no había producido más que miseria en todos los países que lo sufrían”, por lo cual procedía a decidir que “la destilación de aguardientes y su tráfico son libres y pueden hacerse por los particulares sin más trabas que las que impone esta ley”, orientada a establecer las tarifas del impuesto sobre su venta que debía dirigirse al gobierno. Asimismo, cabe destacar la ley sobre el estanco del tabaco aprobada el 27 de septiembre, la cual, después de grandes debates sobre la conveniencia de mantenerlo, consideró que en las circunstancias entonces vigentes no era posible desestancar la renta del tabaco sin causar una gran disminución en las rentas públicas, pero que debería impulsarse y fomentarse su cultivo hasta poderse dejar libre enteramente. De esta manera, procedía a conservar la renta estancada con las reglas vigentes y a que se fundaran factorías nuevas y mayores siembras, siempre con la mira a definir cuándo se podría pasar a la eliminación del estanco.

La discusión de la contribución directa, la más difícil e importante desde el punto de vista fiscal, estuvo sujeta a tres debates en el mes de septiembre de 1821. En el primero se analizó su posible impacto en el monto de las rentas públicas. En el segundo se formularon comentarios sobre el efecto confiscatorio que podría traer consigo el impuesto y la posibilidad de fraude en su implementación. En el último simplemente se dio lectura al articulado propuesto y se procedió a su aprobación (Cortázar y Cuervo, 1923). La ley de la contribución directa fue emitida por el Congreso de Cúcuta en sesión del 28 de septiembre de 1821. Esta comprendía tres considerandos, en los cuales se resaltaba la obligación del Congreso de proveer los recursos fiscales requeridos por la nación, la necesidad de incrementar las rentas dada la situación fiscal del país, la eliminación de algunos impuestos (la alcabala) y la conveniencia de establecer un sistema tributario más productivo.

La ley tenía treinta y siete artículos. El artículo primero decía: “Se exigirá en todo el territorio de Colombia un impuesto sobre las rentas o ganancias de los ciudadanos,

bajo el título de contribución directa”. Los otros estaban dirigidos a puntualizar las actividades sujetas al impuesto, las tarifas y su modo de recaudo. La ley sería aplicada sobre la renta agrícola, la propiedad inmobiliaria urbana, la renta de la propiedad mobiliaria, la renta minera o industrial, la renta de los capitales dados a interés, la renta de los bienes vinculados a manos muertas y los sueldos.

Desde el instante mismo cuando Gual presentó al Congreso de Cúcuta la idea de establecer una contribución directa, esta comenzó a ser rechazada. La Ley del 4 de mayo de 1825 reformó la ley de 1821, reduciendo su alcance a las rentas provenientes de capitales y tierras. Posteriormente, en virtud de los decretos del 8 de julio y 25 de noviembre de ese año se decretó:

[...] se suspende la ejecución de las leyes que imponían una contribución territorial y sobre alquileres de casas, y otra sobre la industria, conocidas generalmente, las primeras con el nombre de la contribución directa y la segunda con el de patentes, hasta tanto el Congreso tome la resolución correspondiente en vista de los datos que se le presentarán oportunamente, o disponga el gobierno otra cosa en ejercicio de sus actuales facultades.

Los siguientes artículos del decreto restablecieron el antiguo impuesto de la alcabala, detallaron la forma de cobrarla, y se estableció que comenzaría a cobrarse en febrero y marzo del año subsiguiente. Cabe destacar que, por otro decreto de esa misma fecha, se dispuso el restablecimiento del estanco de aguardiente, dentro del espíritu de resolver los problemas fiscales, regresando a la adopción de los impuestos coloniales que se habían modificado en 1821, tal como se destaca más adelante en la sección sobre Bolívar y la agricultura.

REFERENCIAS

- Cortázar, Roberto; Cuervo, Luis Augusto (1923). *Libro de actas del Congreso de Cúcuta*, Biblioteca de Historia Nacional, Bogotá: Imprenta Nacional.
- Walker, Alexander (1822). *Colombia: Being a Geographical, Statistical, Agricultural, Commercial, and Political Account of that Country*, Londres: Baldwin, Cradock and Joy.

EPISODIO 20

Bolívar y el campo

Roberto Junguito Bonnet

De Simón Bolívar conocemos por nuestros cursos en el colegio y en la universidad que era un gran militar y un general de los ejércitos, que fue el Libertador de nuestro país y un político. Pocos saben que Bolívar fue un rico propietario de haciendas heredadas de sus padres enterado de los asuntos de la agricultura. Esta información nos llegó por medio de sus biógrafos y de su correspondencia. En 1803, cuando tenía apenas 20 años, luego de la infortunada muerte de su primera esposa en Venezuela y deseoso de escabullirse de este infortunio, decidió regresar a Europa y contrató un barco para el transporte de su cacao, café y añil a España, que zarpó desde el puerto de La Guaira con destino a Cádiz. En ese puerto permaneció el tiempo suficiente para vender las cosechas de sus haciendas y envió instrucciones detalladas en 1804 al administrador de sus propiedades, José Manuel Jaen, de acuerdo con el siguiente mensaje y sus recomendaciones:

A esta hora considero que la hacienda de Añil estará muy adelantada y la de Café ya comensada como degé dispuesto pues aun quando haya habido algunos tropiesos he escrito ya a Juan Vicente los salbe, aunque sea a costa de ofrecer en caso de salgan no ser más las tierras abonar el valor de ellas. De este modo no deberán poner inconvenientes a que se establezca la hacienda de Café proyectada. Cada día tengo más ancias de ver en Ceuce una hermosa hacienda de Café, porque es un fruto este que infaliblemente ha de tener buen precio como lo tiene el en día, mientras las Colonias Francesas no se restablezcan.

En efecto, según recuenta Marie Arana (2019) en su excelente obra biográfica *Bolívar: Libertador de América*, para la época del nacimiento de Bolívar su familia

era dueña de al menos doce casas en Caracas y en el puerto de La Guaira, una hacienda en expansión en el valle de Aragua, una mina de cobre, cultivos de caña de azúcar, huertos frutales, una destilería de ron, un negocio textil, plantaciones de cacao y añil, así como haciendas de ganado y cientos de esclavos. Agrega que estaba entre las familias más prósperas de Venezuela. Respecto a la comunicación al administrador de sus propiedades, esta, además de informar el carácter (si se quiere) de rico hacendado ausentista, transluce que Bolívar tenía pleno conocimiento sobre los cultivos de exportación que serían más promisorios en el futuro de Colombia, así como también refleja conflictos con la propiedad de las tierras. En efecto, tanto en la biografía de Arana (2019), como en su correspondencia, se informa que Simón Bolívar tenía una disputa legal con su vecino Antonio Nicolás Briceño, a quien Bolívar acusaba de haber traspasado los linderos de sus haciendas, tema al cual hace referencia en la comunicación y problema sobre el cual esperaba que su hermano mayor, José Vicente, pudiera ayudarlo a solucionar.

Pero la realidad es que la mejor forma de comprender la visión de Bolívar sobre la agricultura no es analizando su papel de hacendado y de comercializador de sus productos en los mercados externos (que es apenas una faceta, quizás apenas curiosa y anecdótica de aproximación a su contacto con los problemas del campo), sino analizando la prioridad que otorgó, como hombre de Estado y presidente de la Gran Colombia, a la agricultura en sus políticas públicas. Uno de sus decretos más importantes sobre la agricultura, emitido por el Congreso de Cúcuta en Villa del Rosario en mayo de 1820, parte de considerar que la agricultura, el comercio y la industria son el origen de la abundancia y la prosperidad nacional, y dispone la creación en cada capital provincial de una junta de comercio y agricultura orientada a promover la agricultura y a procurar el aumento y mejora de las crías de ganado, presentar proyectos de reforma para lograrlo, difundir el conocimiento científico e inducir a los hacendados a emprender los cultivos de añil, cacao, café, algodón, grana, olivo y vid, detallando los terrenos más apropiados para cada una de las plantas.

Además de referirse al comercio y la industria, el decreto delegaba en dichas juntas la función de informarse sobre los terrenos baldíos de cada provincia y transmitir esa información al gobierno para su concesión, y “al pueblo para que los pretendan”. Con dicha disposición se daba vida activa de manera oficial a las sociedades de amigos del país que los Ilustrados venían proponiendo en la antesala de la Independencia en sus escritos, cuando se consideraba que las juntas deberían estar compuestas por el gobernador de cada provincia y los miembros elegidos por los hacendados y comerciantes de cada una de estas.

Como se mencionó, en el Congreso de Cúcuta en 1821 se adoptó un conjunto de medidas fiscales que favorecían la agricultura, por un lado, al reducir la estricta

intervención directa del gobierno en la actividad económica y, por otra, al establecer un régimen tributario que apoyaba esta rama de la economía. Entre las medidas favorables al desarrollo de la agricultura cabe destacar, de nuevo, la ley que revisaba los derechos o impuestos a las exportaciones como café, algodón y azúcar. De igual manera, el proyecto que prohibía la importación de varios frutos territoriales y el relativo a la enajenación de tierras baldías.

Otro aspecto de la problemática de las tierras sobre el cual se pronunció Bolívar, y que debe resaltarse, fue el de las tierras asignadas a los indígenas bajo el sistema de los resguardos y las formas de asegurárselas. En el curso del Congreso de Cúcuta se dictó un decreto en 1820 sobre los abusos contra los resguardos indígenas y ordenaba taxativamente que, “se devolverán a los naturales, como propietarios legítimos de todas las tierras que formaban los resguardos, según sus títulos, cualquiera que sea que se aleguen para poseerlas los actuales propietarios”, y ordenaba a los jueces repartir a cada familia tanta extensión se requiriese para que pudiesen desarrollar cómodamente sus cultivos.

Se conoce también de un decreto de Bolívar con respecto a la agricultura, de 1825 (cuando el Libertador se encontraba en la Campaña del Sur en Bolivia), firmado desde el Palacio de Gobierno de Chuquisaca, que si bien parece estar dirigido únicamente a dicho país, refleja su visión sobre la importancia de recolectar la información estadística sobre la agricultura. Allí ordena al director general de la Agricultura, en lo que constituiría el primer censo agrícola, recolectar y reportar el número de establecimientos rurales, la especie de cultura que había en ellos, el número de empleados en los trabajos y su condición, e instrúa para formular, con base en dicha información y la correspondiente al comercio de dichos productos, un plan para el mejoramiento de la agricultura.

En lo relativo a la ganadería y otras especies animales, el Libertador expidió varios decretos, algunos de estos durante su Campaña del Sur. Se destacan los referidos a la protección de las vicuñas del Perú y al control del abigeato del ganado vacuno en los Llanos de Colombia y Venezuela, en donde dispuso la conveniencia de hacer un censo ganadero, marcar las reses para identificar a sus propietarios y elaborar un reglamento para su transporte y sacrificio. Con respecto a la agricultura, el principal decreto favorable al agro fue el que estableció que no se causara el diezmo ni se cobrara ninguno por el producto de sementeras de maíz, trigo, cebada, arroz y menesteres de cualquier especie que, desde 1829, se introdujeran en las plantaciones de café, cacao y añil, lo cual se podía considerar un incentivo para la producción de alimentos de consumo interno.

Sobre las tierras, debe mencionarse el decreto de 1829, dado en Guayaquil, mediante el cual se ordenó a los gobernadores de las provincias hacer un censo de

las tierras baldías de la república y se prohibió la explotación de los bosques de estas, estableciendo multas severas a quienes infringieran la regulación. En este decreto se prestaba particular atención y se prohibía la explotación en los terrenos del Estado de las quinas y otras plantas útiles para la medicina. Debe resaltarse igualmente un decreto del Libertador publicado en Bogotá en 1830 sobre el tema de las tierras baldías autorizadas para la venta desde 1826, que no se habían realizado; por esta vía se permitió su enajenación a cambio de vales de la deuda interna en pública subasta, antecedente que se utilizaría, años más tarde, para la deuda pública externa.

Otro aspecto sobre Bolívar y la agricultura fue la apertura de caminos, lo que se llamaría hoy día la infraestructura vial, así como de vías terciarias que se consideraron desde entonces inversiones básicas para el progreso de la agricultura. Al respecto, se debe hacer referencia a las disposiciones dictadas por el Libertador sobre este problema: primero, la Ley del 29 de septiembre de 1827, del Congreso de la República, que tomó en consideración el mal estado de los caminos y su importancia para el desarrollo de la agricultura. En vista de las restricciones presupuestales del gobierno, se establecía que el poder Ejecutivo podría conceder algunas ventajas y privilegios a los empresarios que quisieran abrir nuevos caminos o refaccionar los antiguos. Además, también hacía referencia al otorgamiento de exenciones sobre derechos de bodegaje y de peaje, así como el otorgamiento de tierras baldías “para poblar los caminos”. Esta ley se reglamentó mediante un decreto de Bolívar de octubre de ese mismo año, por lo que se pusieron en marcha otras disposiciones y decretos del mismo Bolívar para autorizar la apertura de los caminos de Buenaventura al Valle y, sobre todo, el más fundamental, que era el camino de herradura en el paso de los Andes desde la ciudad de Cartago hasta Ibagué.

No obstante la descripción anterior, con gran pena se debe resaltar que, en sus últimos años, al regreso de la Campaña del Sur, Bolívar procedió a echar para atrás muchas de las medidas fiscales que daban impulso a la agricultura, al restablecer el antiguo régimen español, como fue el estanco del aguardiente en algunas provincias por decreto del 14 de marzo de 1828 y los gravámenes que afectaban adversamente a la agricultura, como la alcabala y el restablecimiento de los derechos de exportación de productos naturales, que introdujo por un decreto también, con fecha de marzo de 1828.

REFERENCIAS

- Arana, Marie (2019). *Bolívar: Libertador de América*, Bogotá: Penguin Random House.
- Gutiérrez Jaramillo, Alberto; Briceño Jáuregui, Manuel (1985). *Bolívar y el campo*, Colección Biblioteca Caja Agraria, núm. 14, Bogotá: Talleres Gráficos de la Caja Agraria.

LA NUEVA GRANADA

EPISODIO 21

José Ignacio de Márquez y el futuro de la agricultura

Roberto Junguito Bonnet

Uno de los documentos económicos memorables de finales de la Gran Colombia es el de José Ignacio de Márquez, *Espocisión que el Ministro de Estado en el Despacho de Hacienda presenta a la Convención sobre los negocios de su Departamento*, y publicado en 1831. Aunque los temas principales versan sobre la hacienda pública, en particular sobre el sistema tributario, un episodio muy importante y tal vez desconocido y curioso de la historia económica de Colombia tiene que ver con su visión sobre las causas del retraso de la agricultura y sus argumentos en favor de la protección de la industria.

José Ignacio de Márquez, un abogado y político colombiano, fue delegado al Congreso de Cúcuta y su presidente. En 1830 el presidente interino del Estado, Domingo Caycedo, lo designó ministro de Hacienda, cargo desde el cual se destacó por su manejo de las finanzas del país. Disuelta la Gran Colombia, Márquez participó en el Congreso Constituyente de la Nueva Granada de 1831, en donde encabezó a los sectores moderados. El 9 de marzo de 1832 este Congreso escogió a Francisco de Paula Santander como presidente de la república y a Márquez como vicepresidente. Debido a la ausencia del titular, asumió el poder presidencial del 10 de marzo al 7 de octubre de 1832. Tras el regreso de Santander, militó en la oposición y configuró el grupo de los liberales ministeriales (futuro Partido Conservador), presentándose a las elecciones presidenciales de 1837, en las cuales derrotó al general José María Obando y a Vicente Azuero (representantes del sector liberal progresista). Su gobierno se caracterizó por el fomento del civilismo, el proteccionismo económico, el conservadurismo y la promoción de la educación. Entre 1840 y 1841 afrontó la Guerra de los Supremos.

En su *Memoria de Hacienda* de 1831, Márquez comenzó por destacar los obstáculos que enfrentaba la agricultura y el hecho de que tenía varios gravámenes, de los cuales era necesario desembarazarla. En sus términos: “El primero, es el hallarse muchos terrenos afectos a capellanías, cofradías, obras pías, aniversarios, memorias de misas, etc., ó formando los fondos de los conventos, monasterios y otras corporaciones civiles y eclesiásticas. Esta clase de amortización es perjudicialísima a la agricultura”. A su juicio, la incidencia adversa sobre la producción agrícola se originaba en la estructura de la propiedad y la falta de espíritu empresarial y conocimientos de la agricultura. Al respecto, explicaba que

un campo que corresponde á una corporación, y que no puede enajenarse, siempre estará mal cultivado; porque el arrendatario, limitándose a sacar toda la utilidad posible en el tiempo de su arrendamiento, ni hace mejoras útiles, ni emprende aquellas obras que necesitan gastos y tiempo, y no mira el terreno con el cuidado de un propietario, para el cual acrece o decrece su valor.

La visión de José Ignacio de Márquez sobre la propiedad en la agricultura era premonitoria de la expropiación de bienes de manos muertas que se aplicó treinta años más tarde. Además agregaba:

El segundo obstáculo de la agricultura son los días festivos. En ellos el miserable labrador se ve privado del producto del trabajo, y, por consiguiente, de lo necesario para existir. Es indecible lo que deja de producirse por cada individuo de la sociedad en aquellos días, los cuales se multiplicaron demasiado, como si Dios y sus Santos se honrasen y complaciesen con la ociosidad.

Para resolver el problema, proponía dirigirse a la Santa Sede y convenir con esta que los días festivos se limitaran a los domingos, y excepcionalmente a unos pocos feriados adicionales. Asimismo, señalaba otros puntos que dificultaban la labor:

El tercer obstáculo de la agricultura entre nosotros ha sido la milicia, que, mirada con disgusto en muchos pueblos, principalmente de las provincias interiores, ahuyentaba las jentes y dejaba los campos desiertos. El abuso de los comandantes arrancaba muchas veces a los labradores de su ocupación, y el cultivo ha sufrido considerables atrasos. El cuarto obstáculo ha sido el ejército permanente. Obligada Colombia a sostener la guerra desastrosa contra un enemigo tenaz, tubo que levantar tropas y sacar de los campos muchos brazos que se ocupaban antes en el cultivo de las tierras. El quinto obstáculo es la inmoralidad y la holgazanería. Es preciso que haya una policía bien establecida para perseguir a los vagos, y obligar a los hombres á que amen el trabajo por el temor de ir a un presidio i sufrir fatigas más fuertes en que no se encuentra el interés individual.

En relación con la incipiente actividad industrial que denomina las artes, también fue crítico y dio razones de su atraso:

Las artes están bien atrazadas entre nosotros, por una consecuencia del bárbaro régimen colonial, y ni el tiempo que ha corrido desde la transformación política, ha sido bastante para fomentarlas, ni el estado de guerra y de oscilaciones en que, hasta ahora, se ha encontrado el país, ha sido ventajoso á al establecimiento. Es muy sensible con todo que las pocas manufacturas que teníamos se hayan aniquilado casi enteramente. Este mal proviene de tres causas: primera, de la necesidad con que se ha visto Colombia de atender, con preferencia, á sostener su independencia y libertad, para lo cual ha tenido que criar ejércitos y quitar los brazos útiles á la industria: segunda, de la falta de capitales: y tercera, que quizá es la principal, de la estension ilimitada que se ha dado al comercio extranjero. En efecto, esta escesiva libertad ha hecho bajar considerablemente el precio de aquellos géneros, y los nuestros no han podido competir con ellos.

Sobre el potencial del desarrollo económico de la Nueva Granada, Márquez es particularmente optimista. Al respecto hace las siguientes reflexiones:

La Nueva-Granada goza de una posición feliz: posee tierras feraces y propias para el cultivo de los frutos más preciosos: puede mejorar sus caminos y canales: muchas provincias están á la orilla ó muy cerca de ríos navegables que brindan una comodidad inmensa para el transporte de sus producciones. La abundancia de sus ganados, la riqueza de sus minas, la fecundidad, en fin, de la naturaleza en todos sus reinos es prodijiosa y admirable. Paz y reposo es lo que necesita para prosperar, instituciones sabias, un gobierno protector y que conduzca el interés individual sin encadenarlo, y entonces brotará la riqueza que está presentándose á cada paso en todo nuestro territorio, y el ingreso de las rentas se aumentará en proporción. Mas, aquellos progresos no pueden ser tan pronto ni tan rápidos, y es preciso por ahora poner nuestros consumos públicos al nivel de los rendimientos de nuestras rentas. A este fin deben reducirse los gastos á lo absolutamente indispensable, según las necesidades del Estado. Unos pueblos que, al salir del régimen colonial, se encontraron miserables á causa de la rapacidad de sus opresores, que han tenido que sostener una guerra destructora para conquistar su independencia, que apenas se iban reponiendo de sus pérdidas pasadas, se han visto desgraciadamente envueltos en disensiones y partidos, que están gravados con una deuda inmensa, y que necesitan de algunos años para dar movimiento á sus empresas, abrir las fuentes de la riqueza y aprovecharse de las ventajas de su suelo y de su posición, no pueden ser oprimidos con grandes contribuciones, sin que se vean destituidos de los medios de prosperar, y sin que se decreta su absoluta ruina. Los sacrificios pecuniarios de los pueblos tienen límites fijos en las verdaderas necesidades del Estado, y en las riquezas de aquellos. Nosotros somos pobres, es necesario confesarlo sin avergonzarnos, porque nuestra pobreza no dimana de los vicios que han arruinado otras naciones, sino del sistema colonial, y después, de los heroicos esfuerzos y de las grandes erogaciones.

ciones que un pueblo virtuoso ha hecho para conseguir su independencia, y elevarse al alto rango de nación libre. La miseria es debida también á las facciones promovidas por la ambición, y á otras circunstancias, que no debemos recordar sino para aprovecharnos de la experiencia, y ser más cautos en lo sucesivo. Los economistas convienen en que la cuota que debe pagar cada individuo en un país poco productor, no debe exceder del cinco por ciento de sus rentas, y los que exceden de esta cuota arruinan la propiedad. Ahora bien; siendo tan pequeña la riqueza de nuestra nación, es consiguiente que sean pocos los rendimientos de las rentas, los cuales no podrán aumentarse duplicando las contribuciones sin que se destruyan progresivamente las propiedades. El mejor plan de hacienda, ha dicho Say, es el gastar poco, y la mejor contribución es la más moderada.

Sus escritos reflejan que José Ignacio de Márquez demostró capacidad y entrenamiento como economista, y apoyo a la actividad privada y al libre mercado. Ante todo, su análisis sobre las políticas para el fomento de la agricultura y la industria y sus reflexiones sobre el desarrollo económico del país le sirven como marco de referencia para el diseño de su política tributaria y el crecimiento de las rentas públicas. Esto lo expresa en los siguientes términos:

Las leyes que se dirijan á establecer sólidamente el orden, á evitar los trastornos siempre funestos á la producción, y á fomentar la industria en todos sus ramos, al paso que consultan á la prosperidad nacional, tienden al aumento de las rentas, á su buen manejo y a su exacta distribución. Es preciso, pues, á más de dar sabias instituciones, promover la agricultura, las artes y el comercio, ó más bien quitar los estorbos que se opongan al progreso de estos manantiales de la riqueza, y dejar que el interés individual bien dirigido perfeccione la obra.

REFERENCIAS

Cuervo Márquez, Carlos (1917). *Vida y obra del Dr. José Ignacio de Márquez*, Biblioteca de Historia Nacional, Bogotá: Imprenta Nacional.

De Márquez, José Ignacio (2016 [1831]). “Espocisión que el Ministro de Estado en el Despacho de Hacienda presenta a la Convención sobre los Negocios de su Departamento”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *Memorias de Hacienda y del Tesoro y de la Nueva Granada y Colombia, siglo XIX*, Colección Bicentenario, Bogotá: Banco de la República.

EPISODIO 22

La agricultura en la legislación de la Nueva Granada, 1831-1849

Roberto Junguito Bonnet

Esta sección está orientada a analizar cuáles fueron las principales políticas frente a la agricultura durante los años 1831-1849, que corresponden a la primera etapa de la Nueva Granada luego de la disolución de la Gran Colombia, y la consiguiente separación de Venezuela y Ecuador. Como se relató en las secciones anteriores, las decisiones del Congreso de Cúcuta en 1821 estuvieron orientadas a liberalizar la economía y a favorecer la agricultura. No obstante, muchas de estas medidas favorables, como la eliminación del estanco del aguardiente, se derogaron por orden del Libertador entre 1828-1830. Esta situación llevó a José Ignacio de Márquez, en su carácter de ministro de Hacienda en 1831, a reflexionar sobre la agricultura y la forma de fomentarla, y a argumentar la importancia de la actividad privada y el crecimiento de la economía. Se quejaba de la incidencia adversa sobre la producción agrícola y sostenía que esta se originaba en la estructura de la propiedad, la falta de espíritu empresarial y de conocimientos de la agricultura, así como en la permanencia de algunos de los rezagos de la estructura fiscal colonial.

La revisión de la legislación establecida desde 1831 hasta mediados del siglo XIX denota que los temas centrales de la legislación con impacto sobre el desarrollo de la agricultura tuvieron que ver principalmente con la asignación de baldíos, el estanco del tabaco, las tierras de los antiguos resguardos indígenas y la forma de distribuir las entre estos; lo relativo a las importaciones, el contrabando y el régimen aduanero; las políticas frente a las producciones naturales provenientes de Venezuela y Ecuador luego de la disolución de la Gran Colombia; los gravámenes a las exportaciones, y

lo relacionado con la construcción de caminos y su importancia para el fomento de la agricultura; todos ellos tratados en las *Memorias de Hacienda* de los diferentes ministros.

Sobre la enajenación de los baldíos, el principal considerando de la ley aprobada el 11 de octubre de 1821 señalaba que uno de los principales deberes del Congreso era fomentar la agricultura, y en su artículo central disponía “que la enajenación de tierras baldías a precios justos y equitativos debe contribuir poderosamente a tan importantes objetos”. En desarrollo de esta (De Pombo, 1845), la Ley 13 del 11 de junio de 1823 estableció que el Poder Ejecutivo promovería la inmigración de extranjeros europeos y estadounidenses, preferiblemente labradores y artesanos, y que para dicho objeto se dispondría hasta de tres millones de tierras del Estado. Años más tarde, la Ley 2.^a del 31 de julio de 1829 procedió a ordenar a los gobernadores de cada provincia la demarcación de las tierras baldías y a prohibir la extracción de maderas y permitir la de quina solo con permiso.

Según el Registro Oficial de 1830, mediante resoluciones de entrega se otorgaron baldíos para la construcción del camino del Quindío. Ese mismo año se autorizó la entrega de baldíos a cambio de vales de la deuda consolidada. En el Registro Oficial se referencian resoluciones de 1836 y 1837 para entrega de tierras baldías. En este último año se encuentra un caso muy interesante de entrega de tierras baldías al señor Tyrell Moore en contraprestación a la migración de mil europeos agricultores que se radicaban en estas tierras y se les otorgaba, además, la exención del pago de diezmos.

En la recopilación hecha por De Pombo (1845) se hace referencia a la Ley 4.^a del 16 de marzo de 1832, con la cual se autorizaba la distribución de 500.000 fanegas de baldíos en Casanare a extranjeros o nacionales que se radicasen allí. Se estipulaba que se podrían asignar a agricultores desde 25 y hasta 200 fanegas, en tanto que, para ganaderos, de 200 a 3.000 fanegas de tierras baldías. Posteriormente, en 1835 y 1836 se establecieron normas adicionales para beneficiar la entrega de baldíos a habitantes de dicha provincia, siempre y cuando se comprometieran a radicarse allí y a construir sus viviendas, además de establecer explotaciones productivas.

De manera más general, la Ley 7.^a, de mayo de 1834, estableció que se podrían asignar baldíos hasta por 12.000 fanegas cuando era para fundar poblaciones, en las cuales cada cabeza de familia recibiría hasta 60 fanegas si fijaba allí su residencia. Una ley posterior a la 3.^a del 30 de marzo de 1843 autorizó asignar baldíos cuando no se necesitasen para uso público, y dio vía libre a las autoridades para enajenarlas, ya fuese por dinero o por vales de la deuda interior.

En lo que respecta al tabaco, la ley sobre su estanco fue aprobada el 27 de septiembre de 1821 en el Congreso de Cúcuta, en el cual se consideró que, en las

circunstancias del momento, no era posible desestancar la renta del tabaco sin causar una gran disminución en las rentas públicas, pero que debería darse impulso y fomento a su cultivo hasta que se pudiera dejar enteramente libre. En consecuencia, el Congreso procedió a establecer que se conservaría la renta estancada con las reglas vigentes y se promoverían factorías nuevas y mayores siembras, siempre con el objetivo de definir cuándo se podría eliminar el estanco, como efectivamente sucedió.

La información procedente de los Registros Oficiales de la década de 1830 sugiere que durante tal decenio se dictó un gran número de resoluciones sobre el tabaco, ya fuese para fomentar su renta, organizar su administración, controlar el contrabando, regular sus precios u ordenar sus siembras, e inclusive para mandar arrasar sementeras, todo dentro del esquema del estanco y sujeto a la producción y venta del producto directamente por el Estado. Esta situación perduró hasta los años cuarenta del siglo. Inclusive, en 1844 se expidió la Ley 1.^a, del 6 de junio, Orgánica de la Renta del Tabaco, en la cual se reiteró que la república se reservaba su producción y venta, y se fijaban sus precios de venta y compra, se mejoraba la estructura organizacional y administrativa para el manejo del estanco, se hacía referencia a las factorías y sus funciones, y se establecía la reglamentación de estas exportaciones.

En relación con los resguardos indígenas, la atención de las normas adoptadas se dirigió a enfatizar que las tierras eran de los aborígenes y a establecer las reglas para distribuir las. La primera de estas fue la Ley 1.^a de 1821, que reiteró que las tierras asignadas por ley a los indígenas se les repartirían como pleno dominio —las resoluciones posteriores simplemente dieron cuenta del desarrollo de dicho mandato—.

En lo que correspondía al comercio exterior de productos del agro o productos naturales (como se les denominaba en ese entonces), se legisló en tres áreas diferentes: el control del contrabando, la no restricción ni pago de aranceles a la entrada de productos naturales provenientes de Ecuador y Venezuela (inclusive, se le daba preferencia frente a los de otros países) y la reducción de impuestos a las exportaciones agrícolas para estimular la producción nacional. Por último, durante este período se dictaron varias disposiciones que otorgaban exenciones y beneficios especiales para la agricultura, entre las cuales sobresalen: la exención de diezmos a interplantaciones de cultivos de granos dentro de los de café, cacao y añil, así como a las nuevas plantaciones de estos productos, y los estímulos a la construcción y mejoramiento de caminos, sobre todo entre Quindío e Ibagué, para abaratar el costo de transporte de productos hacia y desde la sabana de Bogotá.

REFERENCIAS

De Márquez, José Ignacio (2016 [1831]). “Espocisión que el Ministro de Estado en el Despacho de Hacienda presenta a la Convención sobre los Negocios de su Departamento”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *Memorias de Hacienda y del Tesoro y de la Nueva Granada y Colombia, siglo XIX*, Colección Bicentenario, Bogotá: Banco de la República.

De Pombo, Lino (1845). *Recopilación de leyes de la Nueva Granada 1830-1845*, Bogotá: Imprenta Zoilo Salazar.

Registro Oficial de la Nueva Granada (años 1830-1837).

EPISODIO 23

Memorias de Hacienda de la Nueva Granada (1831-1850) y la agricultura

Roberto Junguito Bonnet

Francisco Soto se desempeñó como ministro de Hacienda entre 1833 y 1837. Si bien el foco central de sus *Memorias* estuvo orientado a revisar el comportamiento fiscal de la nación, en el curso de sus escritos hizo reflexiones profundas sobre la agricultura y el impacto que la política fiscal tenía sobre su desarrollo. Con una filosofía de apoyo a la agricultura, se otorgó nuevamente protección a los productos naturales en 1832 por medio de una sobretasa a las importaciones y exportaciones, luego de que Bolívar hubiera suspendido dichas ventajas en 1828.

Igualmente, por disposición de 1831 se había restablecido la libre extracción o exportación de ganado. En el mismo sentido, Soto se pronunciaba sobre el tema de los aranceles a las importaciones y recomendaba enmendar la estructura vigente para dar más protección a la producción nacional que competía con productos del exterior —sin entrar al esquema de las prohibiciones—, así como a las importaciones de textiles para fomentar la producción interna de algodón. Con respecto al tabaco hacía referencia a las medidas adoptadas a comienzos de los años treinta (descritas en episodios anteriores), dirigidas a fortalecer las factorías y mejorar la administración de la renta. Reflexionaba también sobre el asunto de arrasar las sementeras, en contravención a las autorizaciones.

Aunque el ministro estaba de acuerdo con la conveniencia del desestanco del tabaco en términos de mayor producción e ingresos, se mostraba reticente a proponerlo dado que la renta del tabaco seguía siendo importante para el Tesoro Nacional. Resaltaba que en 1832 esta cifra había alcanzado los 211.210 pesos, y concluía:

Brillante pudiera ser la perspectiva que ofreciese la extinción del monopolio. Cálculos revestidos con los adornos de una demostración matemática pudieran convencer de que había de resultar un considerable aumento en los ingresos; pero en negocio de tanta gravedad la prudencia aconseja que no debe exponerse a riesgos aun remotos (Soto, 1833: 14).

Quizá con esto respaldaba la opinión que tradicionalmente había sostenido el general Santander sobre la importancia de mantener el estanco.

En su exposición hizo también referencia a los diezmos y reconoció que dicho tributo poco había cambiado desde la época española, salvo las exenciones de su pago dispuestas por Bolívar a algunos productos agrícolas, y sostuvo que la exención debería cobijar por cinco años adicionales al cultivo del añil. Respecto al aguardiente, cuyo estanco en algunas provincias se había restablecido por decreto de Bolívar de marzo de 1828, opinaba que la situación variaba de provincia a provincia y que no era adecuado establecer una política general sobre el régimen del estanco. Finalmente, resaltaba que, luego del restablecimiento de la alcabala en 1827, y ante las peticiones de eliminarla o rebajarla, su tarifa se había reducido del 4 % al 2,5 % por decreto de 1832 para los productos nacionales y se mantenía en 4 % sobre las ventas de productos extranjeros.

En las *Memorias de Hacienda* posteriores de Francisco Soto, las referencias detalladas al tema de la agricultura fueron menores. En la *Memoria* de 1834 la atención se centró en la situación y las cifras fiscales y presupuestales de la Nueva Granada y en el recuento del desarrollo de las leyes adoptadas, aunque destacó la importancia de la agricultura en los siguientes términos:

¿Qué más quisiera la administración presente que decir al Congreso: aliviad, señores, esa lánguida agricultura, quitándole por un acto de rigurosa injusticia el peso enorme de la contribución decimal; desatad las manos de los agricultores, permitiéndoles que en todas partes se consagren al cultivo del tabaco; no arranquéis de la industria fabril el ominoso tributo de la alcabala, que no solo cercena en un dos y medio por ciento por el valor producido, sino que expone a los productores á vejaciones y pérdidas de otra clase; extinguid ese estanco de aguardiente, que en muchas provincias se conserva como una señal del estado de colonia en que jimio la Nueva Granada, y que priva a sus individuos de la facultad que les dio la naturaleza de entregarse a cualquier género de trabajo [?] (Soto, 1834: 16).

Sobre la renta del tabaco daba cuenta de los avances de la reforma administrativa y resaltaba que había alcanzado unos 206.650 pesos, valor similar al del año anterior. Respecto al aguardiente, recomendaba restablecer el estanco en las provincias de Antioquia y Mompox.

En la *Memoria* de 1835 y en el recuento del desarrollo de las leyes anteriores, el ministro Soto informó que se había puesto en marcha la exención del pago de diezmos al cacao, café, añil y algodón, incluyendo las nuevas plantaciones, que se había avanzado en el estudio del restablecimiento del estanco de aguardiente en Antioquia y Mompo, y sobre la dificultad de establecerlo en el Casanare. Quizás el tema más importante relativo a la agricultura que se discutía en esa *Memoria* era, de nuevo, el del estanco del tabaco. No solo personas, sino también parroquias y provincias enteras se pronunciaban contra el sistema del estanco argumentando en favor de la libertad de la siembra y la venta con contraprestación al pago de un impuesto; otras gentes que aceptaban el estanco sugerían la posibilidad de arrendar la explotación a una compañía, en tanto que quienes respaldaban el estanco solicitaban fortalecerlo y crear nuevas factorías.

En su *Memoria*, el ministro hace una evaluación detallada de lo que implicaría tanto la libertad de las siembras y la venta del tabaco como las condiciones en las cuales exportarlo para cubrir los significativos costos de transporte a los puertos, lo mismo que los beneficios y costos para el Estado de establecer el sistema del arrendamiento que consideraba, además, daría origen al descontento popular. Todo esto para deducir que “si la extinción del estanco es inadaptable por ahora, tal vez siempre lo será el arrendamiento del monopolio del tabaco”. Es decir, el ministro pensaba que, aunque la eliminación del estanco era deseable, no parecía factible; no tanto por su impacto fiscal adverso, sino por las condiciones de la infraestructura de transporte, por lo cual un desarrollo privado de la producción y venta del tabaco resultaría muy riesgoso y poco rentable para los potenciales inversionistas.

En la *Memoria* de 1836 el ministro hizo referencia a la puesta en marcha de la ley que autorizaba la entrega de baldíos a cambio de la deuda consolidada, al deslinde y la medición o medida de las tierras nacionales o baldíos, así como su intercambio por la enajenación de documentos de la deuda consolidada (estima que el valor descontado de estos por cada dos pesos de valor se hacía a una fanegada). Se refería también a la Ley 28, del mes de mayo, sobre recompensas a los que exportaran frutos naturales.

En su última *Memoria*, la de 1837, Francisco Soto analizó la problemática del estanco del tabaco y señaló que, a pesar de la diversidad de opiniones, el gobierno había vuelto a revisar el tema y había concluido que existía la necesidad de conservar la renta del tabaco y el monopolio. Juzgaba que las utilidades de producir para la exportación eran muy bajas y no podrían sostenerse al cabo de un tiempo. Además agregaba: “Estas reflexiones, apoyadas en hechos incontrovertibles, demuestran que, necesitando la Nueva Granada, como se ha dicho, para su propia subsistencia, los productos de rentas internas, no sería conveniente que desapareciese una de las más

cuantiosas”. Resumía finalmente los avances logrados desde 1832 en lo relacionado con la renta del tabaco, para concluir que estaba mejor organizada, que la producción se venía desarrollando de acuerdo con el consumo de las diversas provincias, que inclusive se habían hecho exportaciones en 1833 por cuenta del gobierno, y resaltó que ya en 1835 y 1836 los particulares hiciesen compras de tabaco y lo exportasen a Europa.

La primera exportación de tabaco se realizó en 1833 y fue realizada por la firma Powles, Illingworth, Wills y Compañía, por encargo de la Secretaría de Hacienda. Una vez realizada la operación de venta del tabaco en Inglaterra, la firma presentó un detallado informe al gobierno en abril de 1834, el cual se encuentra transcrito en el libro de Junguito (2018). En este informe se describen todos los pasos de la exportación, desde cuando el tabaco fue empacado en Ambalema, embarcado en Honda el 20 de marzo para transportarlo por el río Magdalena y de nuevo embarcado en Santa Marta en el buque ‘Grace’, que lo llevaría al puerto de Liverpool en Inglaterra, a donde llegó el 13 de septiembre. En Liverpool pasó por la aduana y se encontró que había perdido peso por la duración de la travesía; allí se vendió una parte y el resto se envió a Londres, en donde se procedió a su remate público por decisión del gobierno de la Nueva Granada, que no aceptó la propuesta de compra realizada por la casa Powles y compañía. El secretario Soto expidió entonces una resolución en la cual el gobierno expresó que apreciaba la exactitud con la cual la firma había satisfecho la confianza en ella depositada y el servicio que había prestado rehusando “todo derecho de comisión”.

La *Memoria de Hacienda* de 1838 fue la primera del ministro Juan de Dios Aranzazu. El tema de la agricultura tuvo apenas una importancia marginal. De hecho, solo en la introducción hace referencia a esta cuando reconoce de manera explícita que la agricultura comenzaba a levantarse de su pasada postración. El foco de la *Memoria* fue exclusivamente los asuntos fiscales. La discusión sobre la agricultura solo se abordó en la óptica de la renta del tabaco y en lo relativo a la entrega de tierras baldías a cambio de los vales de deuda pública. Sobre el estanco del tabaco escribía que esta renta

reúne la ventaja de una fácil administración, i del favor del pueblo que la paga, si no con gusto, al menos sin repugnancia, merece llamar mui especialmente la atención del lejislador. Sus progresos han ido en aumento desde que la convencción granadina le otorgó fondos de la renta de diezmos, i desde que la lei de 4 de junio de 1833 le dió nueva organización [con lo cual favorecía el monopolio].

Con respecto a las tierras baldías, Aranzazu argumentaba que eran fuente de riqueza que daba la esperanza de poder amortizar las deudas vigentes; después

de repasar las leyes que lo autorizaban, proponía que se debería derogar la de 27 de mayo de 1836 que, explícitamente, prohibía la amortización de la deuda externa con baldíos.

La *Memoria* de 1839 reviste especial importancia por los asuntos financieros que trata. Concretamente en lo relativo al arreglo de la división de la deuda pública, tanto interior como exterior, entre las tres antiguas repúblicas de la Gran Colombia; a la Nueva Granada le correspondió la mitad, según el convenio. Entre las *Memorias* se incluye un informe de Lino de Pombo con una descripción de la organización de la Dirección de Crédito Público y del acuerdo entre la Nueva Granada, Venezuela y Ecuador.

Respecto a la agricultura, Aranzazu destaca la importancia que estaba adquiriendo la exportación de tabaco al mercado de Inglaterra y las normas relativas a los remates para la exportación en los puertos correspondientes a los excedentes de la producción frente al consumo interno. Sostenía, incluso, que se debería contemplar la exportación del excedente de tabaco a cambio de la amortización de vales de la deuda exterior. La sección sobre tierras baldías también adquiriría particular importancia; el ministro argumentaba que el producto de dichas tierras se debería destinar a la amortización de la deuda pública interna y exterior, y que con esa operación se buscaría promover la inmigración de extranjeros en distritos de colonización, con lo cual se daría mayor impulso a la agricultura, al comercio y a la prosperidad nacional.

La *Memoria de Hacienda* de Mariano Calvo de 1841 se concentra en los temas fiscales y en las implicaciones del servicio de la deuda externa derivadas del arreglo con los otros países de la antigua Gran Colombia. Sin embargo, se referencia el crecimiento de los ingresos y las utilidades de la explotación del estanco en el período 1836-1839 frente al de 1833-1836. Señala, asimismo, el impacto adverso que la guerra civil, conocida en la historia colombiana como la Guerra de los Supremos, tuvo sobre el agro, en particular sobre la disponibilidad de mano de obra y, en consecuencia, en la producción de tabaco, e inclusive se refiere a las dificultades que se enfrentaron para pagar las obligaciones a los cosecheros.

Es muy interesante e importante su visión sobre el desarrollo del cultivo, la consolidación de su exportación y las sugerencias sobre la conveniencia de privatizar dicha actividad. En concreto, juzgaba que “sería conveniente autorizar al Poder Ejecutivo para celebrar en subasta pública una contrata por la cual se hiciese una especie de compañía entre algunos ciudadanos i el Gobierno, con el objeto de dar impulso a la renta”. Todo esto, a juicio del ministro, sin poner fin al estanco: “Si este proyecto llegara a realizarse, serían inmensas las ventajas que reportaría de él la república, conservándose al mismo tiempo sin alteración alguna el sistema que hoi rije en la administración de la renta”.

En la *Memoria de Hacienda* de 1843, Rufino Cuervo ilustra las diversas modalidades de contratos de arriendo de la renta de tabaco que se podrían adoptar. Según Cuervo:

Tres son los medios que pueden adoptarse para fomento de la renta del tabaco: 1. Arrendarla en su totalidad, es decir la siembra, cultivo i venta del vegetal en toda la República i en todos los mercados extranjeros: 2. Arrendar solamente una factoría i el espendio del jénero en las provincias que ella abastezca; i 3. Contratar la siembra, aliño i empaque de los tabacos en cada una de las factorías, para venderlo en ellas a los que quisieran hacer el comercio para el consumo interior i para la exportacion, suprimiéndose las administraciones del ramo i las oficinas de su dependencia.

Si bien no expresaba su preferencia sobre alguno de estos mecanismos, sí mostraba la tendencia a dar una mayor libertad al sector privado en la producción y comercialización del tabaco, sin plantear abiertamente la eliminación del estanco. Quizás un último aspecto de la *Memoria* de Rufino Cuervo a lo cual se debe hacer referencia es a un cuadro estadístico sobre la composición de las exportaciones de la Nueva Granada entre 1841 y 1843. Muestra que las exportaciones de productos agrícolas estaban muy diversificadas, pero sus volúmenes eran bajísimos.

La *Memoria de Hacienda* de Clímaco Ordóñez de 1844 sobresale como la primera con posterioridad al restablecimiento del orden público, pero es muy poco lo que trata de la agricultura. Las únicas referencias son al cumplimiento que se le venía dando a la ley de entrega o enajenación de baldíos a cambio de vales de la deuda exterior o interior y a la información sobre la entrega de tierras en Antioquia a cambio de vales de la deuda interior. En su *Memoria* de 1845 el aspecto central son las conversaciones y las bases de renegociación, así como el acuerdo con los tenedores de vales extranjeros representados por Powles, Illingworth y Compañía.

Se incluye, desde luego, el informe tradicional sobre la situación fiscal del país. Un aspecto para destacar es que, para el año que iba del 1.º de septiembre de 1843 al 31 de agosto de 1844, los ingresos brutos de la renta de tabaco ascendieron a 820.000 pesos (28 % de la renta bruta nacional anual) y, al deducir gastos de 519.000 pesos, el Tesoro obtenía una rentabilidad neta de 301.000 pesos. Por lo demás, la renta bruta del tabaco en ese año había superado la del año 1842-1843, que había ascendido a 785.000 pesos.

La *Memoria de Hacienda* de Lino de Pombo de 1846 contiene dos aspectos relacionados con la agricultura que deben subrayarse. El primero, sobre el tabaco, se refiere a que, según se recuenta allí, la principal factoría de tabaco del país, la de Ambalema, había sido entregada mediante contrato de arrendamiento a

la firma de Montoya y Sáenz durante cinco años. Dicha firma, como se analiza más adelante en otro episodio de este libro, fue la que aprovechó el régimen de libertad para la producción y comercio del tabaco aprobado en el año siguiente y que comenzó a regir a partir de 1850:

La producción del tabaco para el consumo interior i para la esportacion fué contratada por la Dirección Jeneral en 27 de agosto para el distrito de la factoría de Ambalema, i por el término de cuatro años, con la casa de los señores Montoya, Sáenz i compañía, i habiendo sido aprobado el contrato por el Poder Ejecutivo el día 28, se llevó a efecto inmediatamente.

Para el año económico del 1.º de septiembre de 1844 al 31 de agosto de 1845, el tabaco continuó siendo rentable e importante para el fisco; los ingresos por su venta, remitidos al Tesoro, ascendieron a 882.000 pesos y los costos a 478.000 pesos, lo que dejaba una contribución neta de 404.000 pesos.

El segundo aspecto relacionado con la agricultura fue de tipo estadístico: un cuadro con el valor de las exportaciones agrícolas del año 1844-1845, que se transcribe en el Cuadro 2 (véase p. 624). Como se observa, las exportaciones de origen agropecuario ascendieron a 729.353 pesos, el 30,8 % de las totales que, según el ministro Lino de Pombo alcanzaron, entonces, 2.337.600 pesos.

Florentino González sucedió a Lino de Pombo como secretario de Hacienda, cargo que desempeñó entre 1847 y 1848. Como ha sido estudiado y destacado por los historiadores económicos, su mandato como ministro tuvo una profunda repercusión en la economía nacional, pues dio un giro significativo a la orientación de la política económica. Argumentó las ventajas del libre cambio y de la economía de mercado guiada por la iniciativa privada, frente al esquema de la protección aduanera, y puso en marcha, de esta manera, lo que en la actualidad se conocería como un proceso de liberalización de las importaciones, el cual, entre otras cosas, despertó la oposición de la Sociedad de Artesanos, creada en esos años.

En su *Memoria* de 1847, al considerar las ventajas para el país de una economía menos protegida, el ministro González destacó los beneficios que traería a la agricultura. Así lo expresaba al discutir la tarifa de aduanas:

En un país rico en minas i en productos agrícolas, que pueden alimentar un comercio de exportación considerable i provechoso, no deben las leyes propender á fomentar industrias que distraigan á los habitantes de las ocupaciones de la agricultura i minería, de que pueden sacar más ventajas. Los granadinos no pueden sostener en las manufacturas la concurrencia de los europeos i de los americanos del norte, i las disposiciones que puedan inducirlos á dedicarse á la industria fabril, despreciando los recursos que las producciones agrícolas

pueden proporcionarles, no están fundadas en los principios que debe consultar un Gobierno que desea hacer el bien de la nación que le ha encargado el manejo de sus negocios.

La realidad es que Florentino González no solo visualizaba que con una política menos proteccionista se fomentaría la agricultura, principalmente por estimular la producción nacional para las exportaciones, sino que fue partidario del desestanco y adoptó dicha reforma, la cual, por vía de la ley, comenzó a operar solo a partir de 1850. Sobre la renta del tabaco hacía en la *Memoria* de 1847 la siguiente reflexión:

Entre los productos de nuestra agricultura, es el tabaco uno de los que pueden contribuir con el tiempo á aumentar considerablemente la riqueza de la Nueva Granada, i darle una cuantiosa renta. La utilidad que da al Tesoro ha ido aumentando de año en año, como lo verán las mui Honorables Cámaras comparando los documentos adjuntos á la esposición del Director de la renta, que acompaño á este informe, con los de los años anteriores. Este aumento habría sin duda sido mayor, si se hubiera hecho uso de las facilidades que la lei dejó al Ejecutivo para aumentar la producción, asociando en ella á los particulares, con ventaja de la riqueza nacional, i disminuyendo al mismo tiempo la odiosidad é inconvenientes del monopolio.

El ministro sustentaba sus planteamientos señalando que el cultivo había mejorado notablemente en la región de Ambalema, en donde se había introducido el sistema de contratistas. Terminaba su informe con una memorable reflexión sobre la importancia de implementar las reformas cuando se presenten las oportunidades de hacerlo, y lo expresaba en los siguientes términos:

Las ocasiones de hacer reformas importantes no se presentan todos los días; i si cuando se presentan no se aprovechan, tal vez no vuelven á aparecer en muchos años; porque pasan los hombres que pudieran llevarlas al cabo, pasa la buena disposición de los pueblos para aceptarlas, i se arraigan más los abusos con el trascurso del tiempo. Aprovechemos, pues, esta época de esperanzas i de decisión; alentemos á los ciudadanos abriéndoles el campo en que puedan emplear su enerjia i el espíritu de empresa que han desplegado con el solo anuncio de que el Gobierno se proponía sacar el país de la senda tortuosa de las rutinas, i hacerlo marchar por la vía recta i amplia de los principios. La Providencia, siempre propicia á las buenas intenciones i á la perseverancia en realizarlas, bendecirá vuestros trabajos, i prestará su favor á los que estamos encargados de ejecutarlos.

Tanto el informe de Florentino González de 1848, como el del secretario de Hacienda Ramón Arjona de 1849 se concentraron exclusivamente, como era

de rigor en esa época, en sus análisis sobre la organización de la Hacienda, en las cifras fiscales, la deuda pública y el Tesoro. El tema más significativo para la agricultura, la producción, el consumo y la exportación de tabaco, apareció en informes de Ignacio Gutiérrez, quien se desempeñaba como director general de ventas del Despacho de Hacienda y, quien, años más tarde, se destacaría como secretario de Hacienda. Lo interesante de dichos informes es que presentaban en gran detalle la evolución de la producción de tabaco en las diferentes factorías, por lo cual es posible inferir sobre el impacto positivo en los últimos años de la década de los cuarenta, del sistema de contratación de las siembras y de la producción y la comercialización del tabaco bajo el régimen híbrido de contratos con particulares, antes de la eliminación del estanco en 1850.

De dichos informes se desprende que, efectivamente, la producción y la exportación de tabaco se incrementaron de manera significativa. El volumen total de tabaco comprado en el conjunto de factorías, que representó la producción total nacional, pasó de 33.649 quintales en el año 1845-1846 a 42.787 quintales en 1846-1847. La producción continuó aumentando al año siguiente. De acuerdo con el informe de ventas de 1849, la producción anual pasó a 62.537 quintales en 1847-1848. La conclusión es que, luego de adoptarse un régimen de contratación con el sector privado, y aún bajo el régimen del estanco, se logró promover la producción de tabaco en Colombia.

Este fue seguramente un precedente de gran importancia en la argumentación de Florentino González en el Congreso para poner fin al monopolio del tabaco por parte del Estado, la reforma económica de mayor envergadura en la agricultura en el período 1831-1850, asunto además tratado en este episodio sobre los informes de los secretarios de Hacienda presentados al Congreso en esta primera etapa de la vida independiente de la Nueva Granada.

Aunque la abolición del monopolio del tabaco se adoptó en las postrimerías de la administración de Tomás Cipriano de Mosquera, cuando mediante la ley de mayo de 1848 se dispuso que a partir de enero de 1850 el cultivo y la exportación quedarían libres, su ejecución correspondió a la administración de José Hilario López, siendo secretario de Hacienda Manuel Murillo Toro en 1850. La decisión se postergó debido al temor del impacto negativo que podría tener en las finanzas públicas, por cuanto, como se ha visto, la renta del tabaco era una de las más productivas. La legislatura de 1849 ratificó la ley, pero dejó gravado tanto el cultivo como la exportación.

En su *Memoria* de 1850, Murillo Toro anota que desde el 1.º de enero cesó el monopolio del cultivo de tabaco y que, antes de terminar el año económico, sería también libre su comercio dentro de la república, en concordancia con lo establecido

en las leyes de 1848-1849. Sin embargo, dejó constancia de que la desaparición de esa renta dejaba en muy angustiado predicamento al erario nacional, a pesar de lo cual consideró que era necesario mantener la decisión.

REFERENCIAS

- Aranzazu, Juan de Dios (1838 y 1839). *Informes de Hacienda*, Bogotá: Imprenta de Espinosa.
- Arjona, Ramón (1849). *Informe del secretario de Hacienda*, Bogotá: Imprenta de Ancilar y Pardo.
- Calvo, Mariano (1841). *Informe de Hacienda*, Bogotá: Imprenta de J. A. Cualla.
- Cuervo, Rufino (1843). *Informe de Hacienda*, Bogotá: Imprenta de J. A. Cualla.
- De Pombo, Lino (1846). *Informe del secretario de Hacienda*, Bogotá: Imprenta de Salazar.
- González, Florentino (1846 y 1847). *Informes del secretario de Hacienda*, Bogotá: Imprenta de J. A. Cualla.
- Junguito, Roberto (2018). *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, Bogotá: Editorial Ariel (Planeta).
- Murillo Toro, Manuel (1850). *Informe del secretario de Hacienda*, Bogotá: Imprenta del Neo-Granadino.
- Ordóñez, Clímaco (1844 y 1845). *Memorias de Hacienda*, Bogotá: Imprenta de J. A. Cualla.
- Soto, Francisco (1833 y 1834). *Informe del secretario de Hacienda*, Bogotá: Imprenta de Espinosa.
- Soto, Francisco (1835, 1836 y 1837). *Informes de Hacienda*, Bogotá: Imprenta de Nicomedes Lora.

EPISODIO 24

Los viajeros y la agricultura de la Nueva Granada, 1850-1869

Roberto Junguito Bonnet

La literatura de viajeros a la Nueva Granada es una buena fuente adicional e independiente de información sobre los recursos naturales, el desarrollo de la agricultura y su potencial. Entre los viajeros que visitaron el país en el período de la Nueva Granada, se ha escogido dos para este episodio a Isaac Holton, profesor británico autor de la obra *La Nueva Granada: veinte meses en los Andes*, publicada en 1856; y a Charles Saffray, arquitecto, paisajista y botánico francés, autor del libro titulado *Voyage à la Nouvelle-Granade*. Su importancia radica en que eran expertos naturalistas, lo cual implicaba que, para ambos, el tema de los recursos naturales y el potencial de la agricultura era un significativo motivo de atención para sus observaciones. Los recuentos de los dos viajeros describen las regiones que visitaron; mientras Holton anduvo por el centro del país y de norte a sur, los principales relatos de las observaciones de Saffray tuvieron que ver con su paso por la costa Atlántica y por Antioquia.

La primera observación de Holton —común en todos los informes de viajeros desde la época de la Conquista— fue la influencia determinante del clima y la altura sobre el nivel del mar en el tipo de cultivos de cada región y en la dieta de los habitantes, aunque constituía también un estímulo para el comercio interno. Lo ilustraba anotando que, como en las tierras altas no se podían cultivar la caña de azúcar y el azúcar, “el comercio entre las tierras frías y calientes era inevitable” para la alimentación y la bebida (aguardiente). Lo mismo se argumentaba respecto a otros productos de la tierra caliente, como el tabaco, y en relación con la sal de Zipaquirá,

además de productos como la papa y el trigo de las tierras frías, que encontraban demanda en las cálidas.

Luego de iniciar su viaje de la costa Caribe hacia la sabana de Bogotá, el viajero habla de frutas como el papayo, el mangle, el manzanillo; las flores en los jardines de Mompo; la tagua y su valor maderable; del guayabo, el icaco, la totuma; el plátano y su forma de prepararlo; el banano, el guineo y el dominico; los platanales y los cultivos de cacao, y de la forma de secar y moler la semilla y la preparación del chocolate. Con respecto al cacao, Holton comenta que se daba muy bien en las tierras calientes, pero que el costo del chocolate era superior inclusive al de Nueva York.

A su paso por Honda observa que el puerto servía como centro de distribución de mercancías, y hace una observación y una reflexión sobre el cultivo del tabaco:

[...] una industria que se está desarrollando rápidamente en La Nueva Granada: la tabacalera. No hace mucho que se abolió el monopolio del tabaco; antes solo se cultivaba en Ambalema, población cercana a Honda, en la misma margen del río y la más rica de la Provincia de Mariquita y, en Palmira, en el Cauca. Cada agricultor debía obtener una licencia para cultivar determinado número de plantas y si excedía, debía pagar una multa muy elevada. Ningún campesino se atrevía a sembrar tabaco para su consumo personal. Francamente no veo como el aumento de la producción de tabaco, y la rebaja del precio de este pueda beneficiar a la humanidad, pero lo que sí es un hecho es que la abrogación del monopolio ha impulsado de forma notable la industria en esta región. La abolición fue iniciativa de Mosquera y llevada a cabo por su sucesor, el presidente López.

En la subida hacia la sabana de Bogotá veía que abundaba la selva virgen y que había estado así durante más de trescientos años, lo transcurrido desde el descubrimiento de América, y se preguntaba: “¿Y cuánto tiempo habrá que esperar para que alguna industria progresista envíe maderas valiosas por el Magdalena y se empiecen a sembrar naranjales y platanales en las laderas?”. En el camino y de paso por Guaduas también le llamó la atención la guadua que, después del plátano, la caña y el maíz, era, a su juicio, la planta más útil en la Nueva Granada. Además, sobre ella comentaba que su cultivo podría dejar grandes utilidades y reconocía que solo sabía de un caso en que se cultivaba para negocio; también resaltaba que la flor y la semilla eran tan escasas, que muy pocos botánicos las conocían. Sobre la caña opinaba que era el cultivo más antipático de todos por su follaje áspero y tieso.

En cuanto a la sabana de Bogotá, Holton esbozaba una crítica: aunque para los bogotanos era lo más maravilloso del mundo, a pocos les importaba, “[puesto] que lo único que se produce son el trigo, la cebada y unas pocas raíces”. Su visión sobre la agricultura en la sabana de Bogotá la complementó tras su recorrido por estas tierras. Al respecto, opinaba que habían visto “montones de trigo” y que la sabana

era el granero de la Nueva Granada. Sin embargo, en los alrededores no había encontrado ningún arado; la tecnología utilizada en las zonas con alguna pendiente era inadecuada, “[pues el] arado que se utiliza aquí es totalmente primitivo y sirve más para rasguñar que para remover la tierra”. En su paso por Bogotá tuvo la ocasión de conocerse con el coronel Agustín Codazzi y de informarse de las actividades de la Comisión Corográfica.

De Bogotá Holton partió hacia el valle del Orinoco por la vía de Cáqueza hacia los Llanos Orientales, pero sus observaciones sobre la agricultura fueron pocas, con la excepción de referencias a la naranja y otros frutales de los climas medios. De regreso visitó el Salto del Tequendama camino al Quindío. A su paso por Fusagasugá destaca que en los bosques del oriente había árboles de quina, pero agrega que era difícil recoger información de su comercialización, pues mucha de esta era realizada ilegalmente por cosecheros sin autorización de los propietarios. Hacía referencia a las pencas de higos en el llano de El Novillero, a la hacienda El Chocho, de la familia Acevedo y Gómez, y a frutales como la pomarrosa y el madroño. Todavía no se cultivaba el café en esa tradicional hacienda. También habla del trapiche de caña en la hacienda de La Puerta, y del cultivo de la caña en los alrededores de Anapoima. En el cruce hacia el Quindío le llamaron la atención los bosques maderables de robles y la palma de cera.

Ya en el Valle del Cauca hace referencia al inicio del cultivo del tabaco y de la quina en la provincia de Popayán. También, de frutales como el níspero, el zapote y el coco, así como de la vainilla en la zona de Roldanillo y del ingenio de La Vega, de propiedad de la familia González, además de las grandes haciendas de familias tradicionales en lo que hoy en día son los grandes ingenios de caña de azúcar, como por ejemplo la hacienda La Aurora, de propiedad de Miguel Cabal, junto con La Cabaña y La Paila, que se convirtieron años más tarde en los ingenios de La Cabaña y Riopaila.

De sus visitas a las grandes haciendas hace interesantes descripciones de la vida de los hacendados, sus diversiones y sus grandes casas de habitación. De La Paila destaca que había llegado a tener 36.000 cabezas de ganado vacuno y 800 yeguas. Respecto a las principales actividades económicas de la región destaca los toretes, los potros y los cerdos. En términos de la agricultura, observa que se veían algunos cacaotales, pero que la gente prefería el cultivo del plátano, pues tenía un ciclo más corto de producción. Su análisis sobre el potencial agrícola del Valle del Cauca lo lleva a considerar que, si bien el tabaco de la zona era tan bueno como el de La Habana, a su juicio el café se podría dar mejor en algunos sitios del Valle, lo mismo que el cacao, que se decía era originario de allí, el añil y la cochinilla. Terminaba haciendo una crítica al espíritu empresarial de sus habitantes, pues encontraba inconcebible que en las mejores tierras y el mejor clima del mundo hubiera quejas por falta de abastecimiento de alimentos básicos, como maíz, cacao o arroz.

El libro de Saffray, *Viaje a la Nueva Granada* o, por su título original, *Voyage à la Nouvelle-Granade*, se inicia en la costa Atlántica luego de su desembarco en Santa Marta. En su camino hacia Turbaco, la primera, y una de sus principales observaciones sobre la agricultura, tuvo que ver con la hoja de coca, su consumo, su efecto tonificante y su comercio por parte de los indígenas de la cultura tairona, la que calificaba como un pueblo, a su juicio, de agricultores industrioses, rico y lleno de valentía. Dados sus conocimientos científicos, Saffray hacía referencia a la preparación del alcaloide llamado *cocaína* y sus efectos si se consumía en altas dosis.

A su paso por Cartagena, al visitar algunos jardines y huertos, pudo reportar conocimiento de frutos tropicales como el mamey, el níspero, la pomarrosa y el madroño. Le llamaron la atención algunos árboles, como el mocundo (*Pouretia platanifolia*), el palo de vaca o árbol de leche (*Galactodendrum utile*), que pudo clasificar dados sus conocimientos botánicos.

En su viaje de Turbaco a Nare se encuentra todo tipo de palmas; resalta la importancia del cocotero y hace reflexiones sobre la relevancia que le dieron narradores anteriores, su modo de cultivo y sus aspectos nutricionales. Entre las plantas medicinales que encontró en el camino le llamó la atención el cedrón, sobre el cual ordenó hacer un dibujo. En su viaje de Nare a Medellín sus principales observaciones se refirieron a las diferencias de ingreso entre las clases sociales y a la estructura de la propiedad de la tierra, con el predominio de las haciendas de la burguesía. En los mercados de Medellín comenta la abundancia del maíz, base de la alimentación de los antioqueños, insumo de la arepa y de sus diversas formas de preparación.

De su viaje por la provincia de Antioquia concluye que las tierras “estaban cultivadas y producían en abundancia maíz, yuca y otras raíces y que los árboles frutales circundaban las casas”. Observa que “los antioqueños son trabajadores, inteligentes, sobrios. El amor por la propiedad está muy desarrollado entre ellos; todos quieren tener un rincón de tierra propio y casi todos lo consiguen”. Esto le lleva a describir la propiedad campesina y la del hacendado o gentilhombre granjero. Encuentra que los principales productos de la agricultura son el maíz, la yuca, la papa, los frijoles y el plátano. También hace referencia a los trapiches de caña de azúcar, al cultivo del cacao, al del tabaco y a la inmensa variedad de plantas que maravillan al botánico.

De Río Verde en Antioquia, Saffray viaja a Manizales y de allí al Valle del Cauca y a Popayán. En el Valle destaca la crianza de reses y caballos como actividad económica y fuente de ingresos. Por otro lado, señala que los únicos renglones de exportación eran la quina en los alrededores de Popayán, el tabaco y el cacao. Sobre el tabaco aclara que había tres centros principales de producción en la Nueva Granada: El Carmen, en el estado de Bolívar (cerca de Cartagena y Barranquilla); Ambalema, en el estado del Tolima, localizada sobre el río Magdalena y cuya producción se dirigía

a Alemania; y Palmira, en el Valle del Cauca. La producción de tabaco de Palmira estaba dirigida al mercado interno, que era muy amplio; el consumo era enorme, pues hasta las mujeres y los niños fumaban tanto como los hombres maduros.

Para el viajero no estaba lejos el momento en que la Nueva Granada pudiera convertirse en “un importante emporio de producción tabacalera”, para lo cual el Valle del Cauca se prestaba de manera especial por su excelente terreno, la regularidad de las estaciones y la temperatura cálida pero no abrasadora. Además, no había plagas, no caía granizo, los materiales para secar la hoja se encontraban a buen precio y era fácil conseguir trabajadores.

El otro producto de exportación que le llamó la atención fue la quina, que se encontraba en los alrededores de Popayán. Respecto a su extracción observó que los indios de la provincia eran muy diestros en su búsqueda y explotación, e indicó que los precios habían estado aumentando en los últimos quince años. Luego de discutir sobre la quina en las distintas regiones de la Nueva Granada, agregó que su consumo venía en aumento diariamente, en tanto que en las selvas se iba despoblando. De regreso, Saffray pasó por Quindío, por Bogotá, y llegó hasta Panamá.

REFERENCIAS

- Holton, Isaac F. (1957 [1856]). *La Nueva Granada: veinte meses en los Andes*, Nueva York: Harpers and Brothers (reimpreso en la colección Archivos de la Economía Nacional, Bogotá: Banco de la República, 1981).
- Saffray, Charles (2013 [1891]). “Viaje a la Nueva Granada”, en Pablo Navas (ed.), *Colombia en Le Tour du Monde*, Bogotá: Villegas Editores.

EPISODIO 25

El tabaco, las finanzas públicas y el desestanco

Roberto Junguito Bonnet

La importancia de la renta del tabaco en los ingresos fiscales de la Nueva Granada y la trascendencia del desestanco del tabaco adoptado a mediados del siglo XIX en el crecimiento de las exportaciones y en el desarrollo económico del país durante la segunda mitad del siglo XIX, ha sido uno de los temas más analizados en la historia económica colombiana, tal como se desprende de la bibliografía selecta adjunta. Este episodio desarrolla un aspecto menos conocido: investigar si el abandono del desestanco se originó en la ineficiencia del Estado como empresario mediante la cuantificación del impacto fiscal neto del tabaco en las finanzas públicas de la Nueva Granada, al restar los gastos del cultivo y comercialización de las rentas totales, o si fueron otros factores de economía política los que llevaron a eliminar el monopolio del tabaco, a pesar del impacto fiscal potencialmente adverso de la medida.

De acuerdo con la *Memoria de Hacienda* de Del Castillo y Rada (1952 [1826]), el mantenimiento del estanco del tabaco fue una excepción al artículo 178.º de la Constitución Granadina, el cual prescribía:

Ningún género de trabajo, de cultura, de industria o de comercio será prohibido a los colombianos, excepto aquellos que ahora son necesarios para la subsistencia de la República, que se liberarán por el Congreso cuando lo juzgue oportuno y conveniente. El estanco es ahora necesario para la subsistencia de la República, y así el cultivo del tabaco es prohibido a los colombianos como una excepción.

En la *Memoria de Hacienda* de José Ignacio de Márquez (2016 [1831]) se presenta un cuadro en el cual aparece que para el año 1830-1831 la renta total de tabaco le reportó a la Nueva Granada ingresos por 598.000 pesos, cuando las rentas totales

ascendieron a tres millones de pesos, de tal manera que la participación bruta de la renta del tabaco en los ingresos fiscales de la Nueva Granada ascendían al 19,9 % del total. En ese entonces, la renta bruta del tabaco era la segunda en importancia, luego de la de aduanas. Para el año siguiente, 1831-1832, Rivas Groot, en su conocida obra *Asuntos económicos y constitucionales* (1909), estimaba que las rentas fiscales eran las siguientes: las del tabaco totalizaban 488.000 pesos y las totales 2,3 millones, por lo cual la renta bruta del tabaco representaba el 21,2 % de los ingresos totales de la nación.

En su mensaje al Congreso de 1833, el presidente Francisco de Paula Santander habla del tabaco en los siguientes términos:

Diferentes opiniones se han enunciado acerca de la renta del tabaco. No siendo este el lugar aparente para dilucidarlas, me limito a indicaros que cualquier ensayo sin datos muy positivos, variando el actual sistema, puede ser tan peligroso que sea imposible cubrir gastos ordinarios de la administración y volver a restablecer después la renta en un pie ventajoso. Este mismo temor decidió a las Cámaras legislativas en Francia en 1814 a continuar el monopolio de la renta. La renta ha producido en el último año económico 488.770 pesos, de los cuales han entrado al Tesoro como utilidad neta 211.560 pesos. El producto y las utilidades deben ser mayores este año, así porque se ha hecho una reducción en los gastos de la renta presente y se os propondrán otras que simplifiquen la administración, como porque habiendo ella producido en los cinco meses corridos de julio a noviembre 201.174 pesos, por una progresión racional debe ser mayor el producido del año corriente. Contando pues, como se cuenta, con que la renta decimal auxilie las factorías como lo ha hecho el año pasado con buen éxito y sin perjuicio de los partícipes, debe subsistir el régimen actual extendiendo las siembras de tabaco hasta donde los fondos disponibles lo permitan, y según se presente con seguridad un mercado extranjero. Si os parece útil este partido os propondré por medio del secretario de Hacienda las mejoras que deben hacerse para dar unidad y buena dirección a la renta a fin que se llenen los objetos preferentes a que está destinado el tabaco, a proveer el consumo interior suministrando a la administración pública recursos para sus gastos y a satisfacer el interés de la deuda exterior.

En el mensaje del presidente Santander sobresalen dos aspectos principales. Lo primero es que no se refiere exclusivamente al monto de la renta bruta del tabaco, sino reconoce que existen costos o gastos de producción y que lo relevante para las finanzas públicas es la renta neta (renta bruta menos gastos), que denomina *utilidad neta*. Lo segundo es que, desde entonces, reconocía que había propuestas para cambiar el sistema, sin mencionar explícitamente el desestanco, pero se pronunciaba temeroso del impacto que este podría traer en las necesidades de ingresos para cubrir los gastos de la administración.

Como se comentó anteriormente al presentar los cálculos para el año 1831-1832, el aporte fiscal neto del monopolio del tabaco se estima como el total de las rentas del tabaco que ingresaron al Tesoro menos los costos o gastos necesarios para su curación y venta. Según el *Libro de caudales* de la Factoría de Ambalema, en el año que transcurre entre el 1.º de julio de 1831 y el 30 de junio de 1832, estos gastos contemplaban las compras de tabaco, que comprendían la mayoría de los costos y los gastos de factoría, incluyendo el pago a los “diezmeros” por el tabaco adquirido. Entre los gastos de factoría, los más significativos eran los sueldos devengados por los empleados de la factoría, el costo de fletes por cueros y cajones vacíos, los caudales invertidos en la compra de cueros de res y de leña, los gastos en salarios de peones de la factoría, los alquileres de la casa, los gastos ordinarios de la factoría, los portes de correos y el transporte a la fábrica de beneficios y recomposiciones de tabaco, entre otros gastos menores.

En el Cuadro 3 (véase p. 625) se presentan cifras recolectadas por Camacho Roldán en sus *Memorias* (publicadas en 1923), en las cuales construye unas series algo incompletas del producto bruto de la renta del tabaco y de lo que denomina su utilidad neta, o sea, después de restar los gastos necesarios incurridos por las factorías. Este cálculo corresponde exactamente al aporte fiscal neto del monopolio del tabaco.

Las cifras del cuadro señalan que la renta neta del tabaco fue consistentemente positiva, aun en años de guerra, como de 1841 a 1842, resultados que llevan a preguntarse cómo fue, entonces, que se dio la decisión de eliminar el estanco del tabaco, a pesar de su importancia en las rentas netas de la Nueva Granada.

En su libro *Economía y cultura en la historia de Colombia*, Nieto Arteta (2016 [1970]) hace una de las mejores reseñas de lo sucedido con el estanco del tabaco. Presenta los antecedentes de la discusión sobre el estanco desde la época virreinal, la defensa del estanco sostenida en la Ley 29 de 1821 que lo conservó, la defensa de Márquez en 1831, la defensa de Francisco Soto en 1833, 1834 y 1837, y la visión de ministros posteriores: Aranzazu en 1838 y 1839, Rufino Cuervo en 1843, Lino de Pombo en 1846 y aun Florentino González en 1846 y 1847, quienes veían inmensas perspectivas en la exportación, pero ninguno era partidario de eliminar el estanco. Discute también la ley que suprimió el impuesto, la decisión del 23 de mayo de 1848 de proceder a la eliminación del estanco a partir de 1850 y las consideraciones para hacerlo. Asimismo, la visión del secretario Arjona sobre los costos fiscales y la adopción de la extinción del estanco sobre la base de impuestos al cultivo, así como la decisión de Murillo Toro de llevar adelante la eliminación del estanco con todos los riesgos que podría traer consigo.

Lo sorprendente, insólito y curioso de este episodio sobre el tabaco es encontrar que, en una coyuntura fiscal muy difícil de la Nueva Granada, y a pesar de que

hasta los años cuarenta la renta bruta del tabaco continuaba aportando cerca del 20 % de las rentas del gobierno, se hubiera adoptado dicha medida. La realidad, sin embargo, fue que, efectivamente, en buena medida gracias al desestanco, las exportaciones de tabaco registraron un gran incremento en los años posteriores. En su *Memoria de Hacienda* de 1857, Rafael Núñez incluyó las siguientes cifras: las exportaciones de tabaco en el año 1855-1856 alcanzaron cerca de un millón y medio de pesos, cuando en 1834-1835 apenas habían llegado a 14.720, y agregó: “Este progreso es debido al desestanco de esa preciosa hoja”.

REFERENCIAS

- Archivo General de la Nación (s. f.). *Libro de caudales de la Factoría de Ambalema* (en el año que comienza desde 1.º de julio de 1831 al 30 de junio de 1832), Sección Archivo Anexo III, Real Hacienda.
- Bushnell, David (1985). *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá: El Áncora Editores, pp. 114-121.
- Camacho Roldán, Salvador (1923). *Memorias*, Bogotá: Librería Colombiana.
- De Márquez, José Ignacio (2016 [1831]). “Espocisión que el ministro de Estado en el despacho de Hacienda presenta a la Convención Sobre los Negocios de su departamento”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *Memorias de Hacienda y del Tesoro de la Nueva Granada y Colombia, siglo XIX*, Colección Bicentenario, Bogotá: Banco de la República.
- Del Castillo y Rada, José María (1952 [1826]). “Espocisión del secretario de Hacienda presentada al Congreso de 1826”, en Banco de la República (ed.), *Memorias de Hacienda, 1823-1826, 1827*, colección Archivo de la Economía Nacional, Bogotá: Banco de la República.
- Galindo, Aníbal (1978 [1880]). *Estudios económicos y fiscales*, Bogotá: ANIF, Colcultura.
- Harrison, John Parker (1969). *The Colombian Tobacco Industry from Government Monopoly to Free Trade 1778-1876*, Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.
- Nieto Arteta, Luis Ernesto (2016 [1970]). *Economía y cultura en la historia de Colombia*, Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Procultura (1982). *Manual de historia de Colombia* (tomo 2), pp. 404-410, Bogotá.
- República de Colombia, *Memorias de Hacienda, 1823-1826, 1839, 1840-1852, 1857*.
- Rivas Groot, José María (1909). *Asuntos constitucionales y fiscales*, Bogotá: Imprenta Moderna.

Santander, Francisco de Paula (1833). *Mensaje del presidente del Estado de la Nueva Granada al Congreso*.

Sierra, Luis Fernando (1971). *El tabaco en la economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

AUGE EXPORTADOR

EPISODIO 26

El despegue de la agricultura de exportación en Colombia desde 1850 en el contexto de América Latina

Roberto Junguito Bonnet

De acuerdo con los historiadores económicos, en particular con la investigación de Catherine LeGrand, titulada *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*, así como los artículos de José Antonio Ocampo, “El sector externo de la economía colombiana”, y de Fabio Sánchez y otros autores, “Conflictos de tierra, derechos de propiedad y surgimiento de la economía exportadora en Colombia, 1850-1925”, publicados en el libro *Economía colombiana en el siglo XIX*, en estos cien años se produjo un cambio decisivo en el tipo de productos exportados en toda América Latina. En la época colonial, como ocurrió en el caso de Colombia, la gran riqueza de América Latina fueron sus recursos minerales, especialmente la plata y el oro. Después de 1850 las exportaciones agrícolas llegaron a ser una fuente importante de ingresos externos. El crecimiento económico en América Latina a partir de mediados del siglo XIX se produjo, en gran parte, por la expansión de la agricultura y la ganadería comerciales para abastecer los centros industriales de Europa y los Estados Unidos. Hacia 1850 buena parte de América Latina estaba inexplorada; nunca había penetrado en ella la economía colonial. Las zonas de frontera estaban casi deshabitadas y, por lo general, eran tierras baldías o públicas del gobierno nacional o del local.

Con el aumento en la demanda de productos de zonas templadas o tropicales en el mercado mundial después de 1850, y con la ampliación de las redes de transporte, muchas regiones de frontera en América Latina comenzaron a adquirir valor

económico. Según LeGrand, eventualmente algunas se convirtieron en centros importantes de producción para la exportación. Lo que parece haber acontecido en América Latina después de 1850 (es la tesis de LeGrand) es que la ampliación de los mercados de ultramar ofreció nuevas oportunidades económicas y a estas respondieron a la par terratenientes y campesinos. El resultado fue la competencia en busca de tierra y trabajo. En la ocupación de esas áreas solían presentarse conflictos entre campesinos colonizadores y empresarios territoriales por el acceso a la tierra y el control de la mano de obra. En algunas partes los terratenientes lograron ampliar sus propiedades y promover la formación de una clase laboral dependiente cuando desalojaron de sus tierras a los campesinos. En otras, estallaron luchas abiertas entre campesinos y terratenientes.

Al igual que la mayoría de los historiadores económicos, tanto LeGrand como Ocampo y Sánchez y coautores sostienen que en Colombia el desarrollo económico del país entre 1850 y 1930 se basó en la exportación de productos agrícolas. Ocampo resalta, no obstante, que el auge exportador en nuestro país fue inferior al registrado en otros países de la región; atribuye ello a factores institucionales, a cierta escasez de mano de obra y a la inestabilidad de los precios de las exportaciones, en tanto que LeGrand hace énfasis en el tema de la mala distribución de la tierra.

En esa misma línea de argumentación, Sánchez y coautores concentran su investigación en la cuantificación del impacto que tuvieron los conflictos sobre la tierra en el desarrollo exportador. Presentan también en su trabajo un cuadro que registra las tasas anuales de crecimiento de las exportaciones entre 1850 y 1912, en el cual se corrobora lo sostenido por Ocampo: a tiempo que la tasa anual de crecimiento de las exportaciones de Colombia fue del 3,5 %, la del conjunto de Latinoamérica fue de 3,9 %, liderada por Argentina, con un 6,1 % anual. De los productos agrícolas que comenzaron a surgir para la exportación, Ocampo anota que el tabaco, la quina y el café dominaron la historia exportadora de este período.

LeGrand, por su parte, argumenta que el café resultó el más importante y destaca a Colombia como un ejemplo excelente de la expansión de la agricultura exportadora en tierras de dominio público y de los consiguientes conflictos entre colonos campesinos y empresarios territoriales en torno al control de las regiones fronterizas. La integración de Colombia a los mercados mundiales como exportadora de productos tropicales, agrícolas y forestales promovió la ampliación espectacular de la economía rural hacia terrenos baldíos.

De acuerdo con LeGrand, entre 1850 y 1885 Colombia experimentó una serie de breves bonanzas exportadoras con el tabaco (1854-1877), el algodón (1862-1870), el índigo (1868-1876) y la cinchona (1869-1882), corteza de la cual se extraía la quinina usada en el tratamiento de la malaria. Las cifras de Ocampo muestran

que el tabaco inició su auge a mediados de los años cincuenta y alcanzó su pico de participación en el conjunto de las exportaciones colombianas entre 1865 y 1870, cuando representó el 37,3 % de las totales. La quina llegó a su participación máxima hacia 1882-1883, en tanto que el desarrollo del café tuvo lugar hacia finales del siglo, cuando logró una participación cercana al 50 % hacia 1898, es decir, en el momento en que estallaba la guerra de los Mil Días.

El análisis detallado de estos desarrollos exportadores se hace en episodios posteriores de este libro, comenzando con la producción y exportación de tabaco en el nuevo régimen del mercado libre de 1850. Asimismo, se discute el auge de otras exportaciones agrícolas en la última parte del siglo XIX, con énfasis en el algodón, el añil y la quina, así como los inicios del auge exportador del café y sus vicisitudes durante la guerra. Según LeGrand, las bonanzas exportadoras entre 1850 y 1870 convencieron a las clases altas colombianas de las posibilidades que ofrecía la agricultura comercial para las ganancias individuales y el desarrollo nacional. A medida que subía la fiebre exportadora, los principales comerciantes y políticos escribían tratados sobre cultivos, invertían en empresas agrícolas a grande escala, y exhortaban a los demás a que participaran en tan laudables y “patrióticas” iniciativas. Con anterioridad a 1865, cuando la economía de exportación empezó a influir sobre el campo colombiano, eran pocos los empresarios que ocupaban baldíos y fueron también relativamente pocas las concesiones que se otorgaron. Al mismo tiempo, el propio gobierno colombiano empezó a mostrar un interés activo en fomentar el crecimiento económico rural.

A finales de la década de 1860 las autoridades nacionales comenzaron a subsidiar la construcción de ferrocarriles y el Congreso estableció un Ministerio de Agricultura para que fomentara la adopción de nuevos cultivos y de nuevos métodos agrícolas. La mayor parte de la privatización de la tierra durante ese período se produjo en Antioquia, en donde la expansión de la industria minera elevó el valor de las empresas agrícolas, y en donde las élites se involucraron tempranamente en inversiones especulativas en bienes raíces y en proyectos de colonización.

En este sentido, otro tema al cual se dedican las secciones posteriores de esta parte del libro, relativa al desarrollo de la agricultura durante la segunda mitad del siglo XIX, es el de los baldíos. LeGrand sostiene, y en su libro se confirma, que desde 1820 hasta 1870 la política de baldíos de Colombia estuvo basada en una preocupación fundamental: la de financiar a un gobierno en quiebra. La guerra de Independencia había dejado a Colombia abrumada con la deuda externa más alta de todos los países suramericanos. La nueva nación se encontró al borde del colapso, forzada a apelar a repetidas exacciones a sus ciudadanos y a préstamos externos para poder cumplir sus obligaciones. Al respecto, en episodio posterior se analiza la entrega de

tierras baldías a cambio de los vales de la deuda externa de Colombia, que se convino en el acuerdo sobre su renegociación, pactada en 1861. Asimismo, se incluye una sección que presenta un informe sobre los recursos naturales de Colombia, proveniente de un estudio preparado en esos años para el comité de los tenedores de los vales de la deuda externa de Colombia.

Igualmente, en esta parte del libro se aborda la política de colonización en Colombia. Entre 1820 y 1870, escribe LeGrand, los gobiernos orientaron la colonización con tres objetivos específicos: ofrecer tierras gratis para atraer inmigrantes extranjeros, poblar las regiones adyacentes a sus límites territoriales, y mantener la red vial. En contraste con las grandes superficies otorgadas a los tenedores de bonos y vales, los legisladores, por el contrario, limitaban estrictamente el tamaño de las parcelas que podían adjudicarse a los cultivadores de baldíos. Más adelante se trata el debate sobre la asignación de baldíos que surgió en los años 1873-1882.

También se presentará el fenómeno de la colonización antioqueña a la luz de los estudios clásicos de James Parsons y de Álvaro López Toro, y se analizará de manera crítica la visión de Catherine LeGrand en el sentido de que, si bien muchos historiadores de la colonización antioqueña han visto en esta la génesis de una sociedad de pequeños campesinos, democrática y próspera, para la investigadora la experiencia antioqueña ha influido profundamente en las interpretaciones generales de la expansión de la frontera en Colombia. Varios historiadores sostienen que la colonización de los baldíos fue una alternativa democrática al rígido sistema de latifundios; la de la frontera dio acceso a la tierra a los campesinos pobres y les ofreció no solo independencia, sino también la oportunidad de mejorar su situación económica.

Para la autora, en realidad, el movimiento antioqueño fue un episodio más bien excepcional en un proceso mucho más vasto del desarrollo de la frontera, que tuvo lugar en las tierras templadas y cálidas a finales del siglo XIX y comienzos del XX. Al pasarlo por alto, los historiadores habrían malentendido fundamentalmente el carácter de la expansión de la frontera en Colombia. Para LeGrand, el mito democrático tiene pocas bases en la realidad, lo cual contrasta con lo sostenido por aquellos que exaltan lo sucedido con la colonización antioqueña.

REFERENCIAS

LeGrand, Catherine (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Ocampo, José Antonio (2010). “El sector externo de la economía colombiana en el siglo XIX”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez Torres, Fabio; Fazio Vargas, Antonella; López-Uribe, María del Pilar (2010). “Conflictos de tierra, derechos de propiedad y surgimiento de la economía exportadora en Colombia, 1850-1925”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.

EPISODIO 27

El desarrollo exportador del tabaco, 1850-1877

Roberto Junguito Bonnet

El debate sobre la conveniencia de mantener el monopolio o estanco del tabaco se inició en las sociedades económicas de amigos del país y las sociedades patrióticas, aun antes de la Independencia. En este participaron y expresaron sus opiniones pensadores como Pedro Fermín de Vargas, Miguel Pombo y Antonio Nariño. La realidad, sin embargo, fue que se decidió mantener el monopolio después de la Independencia, posición que se mantuvo incluso con posterioridad a la separación de la Gran Colombia, aunque una de las decisiones de Venezuela fue abandonar el monopolio.

La razón fundamental de mantener el estanco tanto durante la Gran Colombia como en los inicios de la Nueva Granada que sus utilidades eran uno de los componentes más importantes de los ingresos del gobierno. Según Harrison, en los primeros años treinta del siglo XIX tuvo lugar un debate sobre la conveniencia de establecer sistemas de contratos con agentes privados para producir la hoja, a lo cual se opuso José Ignacio de Márquez con la idea de fortalecer las factorías de tabaco y, por esa vía, estimular la producción, manteniendo el estanco. A lo que sí cedió fue a la idea de encargar a agentes privados para emprender por encargo del gobierno la exportación de la hoja.

En su estudio *La industria del tabaco en Colombia, desde el monopolio gubernamental hasta el comercio libre, 1778-1876*, John Parker Harrison indica que, al parecer se dio un primer ensayo de exportar la hoja hacia 1820. La realidad, sin embargo, fue que las exportaciones formales y registradas de tabaco comenzaron en 1833. Pero un importante reporte del 15 de abril de 1834, que Junguito reproduce en su libro *Cien episodios de la historia económica de Colombia* (2018), y al

cual también hace referencia Harrison, fue enviado al secretario del despacho de Hacienda por parte de la entidad a cargo de la exportación hasta el mercado libre, la firma Powles, Illingworth and Wills (dos de ellos los representantes de los tenedores de los bonos de la deuda externa), y se refiere a una exportación inicial de tabaco en 1834.

Además, señala que, recibido el encargo en el mes de febrero, se procedió a preparar los zurrones de peso no mayor a 80 kilogramos con el tabaco para exportar en la factoría de Ambalema y que para el 20 de marzo el tabaco salió para Honda y llegó bien a Santa Marta y fue asegurado y embarcado en el vapor 'Grace', que llegó al puerto de Liverpool el 13 de septiembre. Informa, asimismo, del proceso de nacionalización, de la venta de cuatro zurrones en el mismo puerto, del reenvío del tabaco a Ámsterdam, y de la reimportación y venta en subasta pública en Londres. Anota que se remataron cincuenta zurrones, que no hubo distinción de precio por calidades de tabaco, que el peso neto de la venta fue de 4.736 libras, y el precio de venta del remate de tres reales y cuartillo por libra con bastante competencia entre los compradores. Terminaban el informe con sugerencias sobre la forma de empacar la hoja en las futuras exportaciones y, sobre todo, indicando el gran potencial que tenía la exportación de tabaco, por la rentabilidad del negocio, teniendo en cuenta que "quizás es el único ramo de la industria del país que ofrece una ganancia igual. El costo de producción de una arroba de tabaco de tercera es de diez reales i la arroba en Londres se ha vendido a ochenta y un reales".

Una de las recomendaciones de los agentes de Londres, tal como se transcribe en la comunicación de Powles, Illingworth and Wills, y lo resalta Harrison en su estudio, fue la importancia de continuar con el envío de nuevos embarques de la hoja para consolidar la demanda del tabaco de la Nueva Granada en el mercado de Londres. Después de estos primeros ensayos, las autoridades permitieron que las exportaciones se realizaran exclusivamente por agentes privados y que el gobierno suministrara el tabaco mediante el sistema de subastas públicas. Añade Harrison, con estadísticas que reflejan lo sucedido, que, en vista de estas experiencias, se consolidó la demanda, en especial del tabaco de tercera clase proveniente de Ambalema en el mercado de Londres.

Así, señala que hacia 1832 la producción anual de la factoría de Ambalema había sido de 23.500 arrobas, mientras que en los años posteriores las siembras y la producción allí mismo se elevó a 54.000 arrobas en 1834 y hacia 84.000 arrobas en los siguientes períodos. Se estima que mientras en los tres años anteriores a la administración Mosquera las exportaciones anuales de tabaco de Ambalema fueron, en promedio, de 15.000 arrobas anuales, estas alcanzaron las siguientes cifras durante

su administración: 39.804 en 1846-1847; 81.821 en 1847-1848; 50.040 en 1848-1849, y 106.582 en 1849-1850.

Esto fue posible no solo mediante la consolidación del mercado de Londres, sino gracias al apoyo para la producción y el transporte del tabaco interno mediante el sistema de contratos con el sector privado, al cual ya se hizo referencia. En el caso de la factoría de Ambalema, como señala Harrison, se firmó un contrato con la firma Montoya, Sáenz y Compañía en 1845 para su operación, incluyendo la supervisión de las siembras. Desarrollos similares se realizaron con otros contratistas en factorías como las de Girón y de Palmira. A este progreso atribuye Harrison el incremento de la producción y de las utilidades registradas por el gobierno en sus cuentas fiscales relativas al estanco del tabaco. El autor indica también que en esos años empezaron a crecer las exportaciones al mercado de Bremen en Alemania.

Para apreciar con cifras concretas lo sucedido a la producción y la exportación de tabaco entre 1836 y 1850 se presenta el Cuadro 4 (véase p. 626), que tiene como fuente original a Aníbal Galindo, *Historia económica y estadística de la Hacienda Pública*, de 1874, y que fue reproducida en el libro *Los radicales del siglo XIX*, publicado en 1984. En el cuadro queda claro que, si bien las exportaciones de tabaco apenas representaron, en promedio, menos del 10 % de la producción nacional (ventas para el consumo interno más exportaciones), su importancia relativa dentro de la producción total comenzó a aumentar desde entonces y para la segunda mitad de los años cuarenta —esto es, a partir de la administración Mosquera— ya representaban más de la tercera parte de la producción total nacional. Todo esto dentro del esquema del estanco y del monopolio estatal, pero mediante la libertad de exportación.

Como se informó en los episodios anteriores, el monopolio del tabaco se abolió mediante decreto presidencial del 25 de julio de 1848, el cual simplemente estableció que el monopolio del tabaco a cargo de la república dejaría de estar vigente a partir del 31 de diciembre de 1849 y aclaró que todo el tabaco sembrado con anterioridad a dicha fecha sería de propiedad del gobierno. De hecho, de acuerdo con las cifras del estudio de Galindo, en agosto de 1850 las existencias de tabaco eran de 165.852 arrobas, o sea, el equivalente de la producción nacional anual.

A partir de 1850 y hasta 1858 la producción de tabaco mantuvo un ritmo de aumento atribuible al crecimiento de las exportaciones, por cuanto la producción para el consumo interno apenas registró un incremento originado principal y casi que exclusivamente en el crecimiento de la población adulta de Colombia. La economía en ese período no parece haber registrado un auge particular; los precios del tabaco venían en aumento por los incrementos en el mercado internacional.

Aunque la visión predominante en Colombia fue atribuir el auge exportador que se dio en la década iniciada en 1850 a la abolición del monopolio, como de hecho lo

sostuvieron en sus escritos del siglo XIX el propio Aníbal Galindo y Rafael Núñez, para Harrison este había comenzado con anterioridad a la eliminación del estanco y tuvo mucho que ver con los buenos precios internacionales del tabaco y la creciente demanda mundial del producto. Además, pregunta, si el factor predominante había sido la libertad de mercado y la importancia de la iniciativa privada, ¿por qué no se habían presentado auges en otras exportaciones que no estaban sujetas a monopolios como el cacao, el añil o el café?

El hecho, sostiene Harrison, es que los precios del tabaco en el mercado europeo se mantenían a niveles altos en esa época por razones climatológicas, originadas en heladas que habían afectado adversamente la producción de varias regiones productoras de Estados Unidos que abastecían el mercado europeo. Esto permitió que en el importante mercado de Bremen se comenzara a conocer el tabaco de Colombia y que pudiera penetrar allí el tabaco originario de Ambalema, que fue de gran aceptación entre los consumidores alemanes. Al respecto señala que las compras anuales del tabaco colombiano en Bremen alcanzaron 147.000 toneladas en 1853 y llegaron a 362.000 en 1857. Sin embargo, a inicios de 1858 hubo un sobreabastecimiento de tabaco en el mercado internacional y comenzó a caer de manera muy significativa el precio internacional, que en el caso de la hoja de Ambalema pasó de seis y medio, a tres y medio reales la libra. La baja del precio estuvo también vinculada a una desmejora en la calidad de la hoja, atribuida a siembras en terrenos cercanos a Ambalema, como lo eran las de la hacienda Peñalisa, que resultaron de inferior calidad.

Esta situación de caída de los precios internacionales del tabaco se mantuvo hasta entrados los años sesenta. Sin embargo, a raíz de la Guerra de Secesión estadounidense, ocurrida a mediados de esa década, la producción y el suministro de los Estados Unidos volvió a contraerse, lo que produjo una nueva alza de precios y un nuevo auge de la producción de tabaco en Colombia, como se advierte en las cifras de la producción total de tabaco en Colombia en los años 1851-1871, recogidos y publicados por Aníbal Galindo en 1874 y consignados en el Cuadro 5 (véase p. 627). Es importante destacar que la exportación de tabaco de Colombia en la década de los sesenta y setenta provino de Carmen de Bolívar, una región más cercana a la costa Caribe, lo cual generó menores costos de producción, con una calidad similar a la de Ambalema. En el entretanto, esta última región dejaba de ser una fuente importante de producción de tabaco y desaparecía la producción en zonas marginales.

La industria tabacalera colombiana colapsó hacia 1876, lo que se atribuyó a la competencia de otras regiones productoras y a que la calidad del tabaco colombiano se deterioró enormemente. En 1878, de acuerdo con otra referencia de Harrison, el cónsul de Colombia en Bremen informaba que se habían realizado pocas ventas de tabaco de El Carmen, que no había movimiento de tabaco de Ambalema y que las

existencias eran de pésima calidad. Que no había tabaco de Girón y que la existencia de tabaco de Palmira no tenía compradores. Visto en términos del valor de las exportaciones de tabaco y de su participación en las exportaciones totales de Colombia, las cifras de Ocampo indican que esta se incrementó en el quinquenio 1855-1859, cuando alcanzaron el 27,8 % de las totales, lograron un pico del 37,3 % en el quinquenio 1865-1870, y que ya para 1879-1881 apenas representaron el 7,5 % de las exportaciones totales colombianas Cuadro 5 (véase p. 627).

REFERENCIAS

- Galindo, Aníbal (1874). *Historia económica i estadística de la hacienda nacional*, Bogotá: Imprenta de Nicolás Pontón.
- Galindo, Aníbal (1984 [1874]). “La abolición del monopolio del tabaco”, en *Los radicales del siglo XIX: escritos políticos*, Bogotá: El Áncora Editores.
- Harrison, John Parker (1969). *The Colombian Tobacco Industry from Government Monopoly to Free Trade 1778-1876*, Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.
- Junguito, Roberto (2018). “La primera exportación de tabaco”, en *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, Bogotá: Editorial Ariel (Planeta).
- Ocampo, José Antonio (2010). “El sector externo de la economía colombiana en el siglo XIX”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.

EPISODIO 28

La exportación de algodón en el siglo XIX

Roberto Junguito Bonnet

El cultivo del algodón comenzó a desarrollarse desde la época colonial. Según se reseñó en el episodio titulado “El establecimiento de sociedades de amigos del país”, en 1784 nació en Mompox la Sociedad Económica de Amigos del País para fomentar el cultivo del algodón, iniciativa que recibió el respaldo de José Celestino Mutis. De hecho, en 1785 el científico se dirigió a Gonzalo de Hoyos, director de la Sociedad Económica de la Villa de Mompox, para felicitarlo por su organización. Una segunda referencia sobre el desarrollo del cultivo del algodón en el Virreinato de la Nueva Granada proviene de los escritos de Antonio de Narváez, quien informó en 1778 sobre el desarrollo de la agricultura en la provincia de Santa Marta, tal como se presentó en el episodio “Los primeros economistas: los ilustrados y la agricultura”. En este se planteó que, en el inmenso territorio de la provincia se venía cultivando el algodón, que se habían dictado providencias para fomentar su siembra y que quizá convendría establecer fábricas para el procesamiento de la fibra.

Como se comentó en el episodio sobre el uso potencial de la tierra en la época colonial, Francisco Silvestre anotaba en su escrito de 1789 que en la región de la provincia de Cartagena se producía el algodón, “que se saca alguna parte a España”. Igualmente, que en el corregimiento de Mariquita a “lo que más se dedican y abunda es la siembra del cacao, pero se siembra algún algodón, del que se tejen lienzos”. Por su parte, al describir la situación de la agricultura en el corregimiento de Tunja, describe que su temperamento es frío y que en sus alrededores abundan las lanas y se cosecha también mucho trigo, aunque la región es extensa y en los alrededores de Muzo la producción de algodón es muy variada y el azúcar lo es en Vélez, así como la fabricación de lienzos en Socorro.

Es claro entonces que, para finales del siglo XVIII, en el ocaso de la Colonia, el cultivo del algodón comenzaba a desarrollarse tanto en el interior del país para el procesamiento de hilados y telas para el consumo interno, como en la zona de la costa cercana a Cartagena para la exportación. Esto último lo confirma con datos concretos McFarlane (1993) en el capítulo de su libro relacionado con el comercio libre, “El comercio libre y las exportaciones agrícolas del Virreinato de la Nueva Granada”. Allí se registra que el volumen anual de exportaciones de algodón pasó de 22.000 arrobas anuales en los años 1784-1785 a un promedio anual de 55.000 arrobas en 1792-1793, lo que señala no solo un gran crecimiento, sino además refleja el impacto muy positivo del comercio libre. Una última referencia al cultivo del algodón a finales del siglo XVIII e inicios del XIX y a la prioridad que debería otorgársele provino de Francisco Antonio Zea cuando se hizo cargo de la Nueva Expedición Botánica. Zea argumentaba que, entre las materias primas del agro, el cultivo del algodón era muy importante.

No sorprende que el interés por estimular el cultivo del algodón en el país en esos años, tanto para el consumo interno para la producción de telas como, muy especialmente, para la exportación, tuvo que ver con el hecho de que en ese período se iniciaba la denominada Revolución Industrial en Inglaterra y uno de sus principales motores fueron las innovaciones para el procesamiento del algodón. Esto produjo un gran estímulo para su manufactura y convirtió a los textiles en el principal producto de exportación de Inglaterra, por lo cual subieron los precios de la mota de algodón y se hizo muy rentable la producción con fines de exportación a Inglaterra. De hecho, se conoce que mientras en el período 1794-1796 los productos de algodón británico representaban el 15,6 % de las exportaciones de la Gran Bretaña, en 1804-1806 habían crecido hasta el 42,3 %.

Este suceso lo recontaba Salvador Camacho Roldán años más tarde en sus *Escritos varios*, concretamente en el artículo titulado “Nuestro porvenir industrial: el algodón”. En dicho escrito, que se comenta en el episodio relativo a Camacho Roldán y la agricultura, nuestro gran analista económico del siglo XIX se remonta al siglo XVIII y, más concretamente, al inicio de la Revolución Industrial y a la innovación tecnológica, con la invención de la maquinaria para procesar la fibra de algodón. Destaca el desarrollo de la industria textil de la mano del aumento del consumo y la producción de algodón, sobre todo en los Estados Unidos a lo largo del siglo XIX. Se refiere a la máquina *spinning-Jenny* desarrollada en 1767, en la cual “se podían hilar ocho hilos a la vez, en vez de uno que se obtenía con el huso”, y a las denominadas *mule-Jenny* y *power-Loom*, que permitieron el desarrollo de la industria textil y el fomento de la producción de algodón.

Y, más importante aún, presenta cifras sobre el inmenso auge que registraron las exportaciones de los Estados Unidos entre 1793 y 1800, que pasaron de 4.876 quintales en 1793 a 16.017 en 1794 y 177.000 en 1800. Con fines comparativos cabe señalar que, para 1792-1793, la exportación de algodón colombiano ascendió a 55.000 arrobas o 13.750 quintales, un volumen similar al de los Estados Unidos. No obstante, y quizá por los disturbios vinculados con el proceso de Independencia, estas no continuaron el ritmo de aumento registrado en los Estados Unidos. De hecho, para 1834-1835 el volumen de exportación de Colombia, como se señala más adelante, fue de 12.594 quintales, y en 1835-1836 de 16.396, es decir, un volumen apenas similar al de cuarenta años antes.

Entrada la Independencia, el tema del algodón volvió a tenerse en cuenta durante el Congreso de Cúcuta. Una de las propuestas de Pedro Gual en su proyecto de revisión de los derechos o impuesto a las exportaciones fue eximir de estas cargas al algodón, junto con el café. Se conoce, igualmente, que ya en el período de la Nueva Granada el secretario de Hacienda, Francisco Soto, procedió a proteger el desarrollo de la industria textil al elevar los aranceles de las telas importadas, con lo cual se fomentaría la producción interna de algodón. De acuerdo con las cifras recolectadas por Luis Eduardo Nieto Arteta, publicadas en *Economía y cultura en la historia de Colombia*, las políticas de estímulo a la exportación de algodón tuvieron impacto en su desarrollo, adquirieron importancia en los años treinta y la perdieron durante los cuarenta y cincuenta. Sin embargo, resalta que volvieron a aplicarse y ampliarse durante la Guerra de Secesión estadounidense, en lo que se conoce como el período de auge de la exportación en Colombia. En el Cuadro 6 (véase pp. 628-629) se reproducen las cifras de exportación de algodón, tanto en valor como en volumen, y los precios de venta por quintal para algunos años entre 1834 y 1891.

La información histórica disponible muestra que en el período 1824-1836 se presentó una burbuja en los precios internacionales del algodón. Este hecho, unido a las exenciones a los impuestos de exportación introducidas por el Congreso de Cúcuta, estimuló de nuevo las exportaciones que, como se consigna en el cuadro, alcanzaron de nuevo un volumen anual promedio cercano a los 17.200 quintales anuales, similar al de finales del siglo XVIII en el período de la Revolución Industrial.

En el cuadro también se observa que la exportación de algodón en Colombia se redujo durante los años cuarenta y cincuenta y que, en los sesenta, en la Guerra de Secesión estadounidense (que redujo la producción de los Estados Unidos, principal proveedor de la Gran Bretaña), volvió a registrarse un auge exportador. El volumen de exportaciones anuales en el quinquenio posterior a la Guerra de Secesión, de 1866-1867 hasta 1870-1871, ascendió a un promedio de 15.000 quintales. De acuerdo

con el historiador José Antonio Ocampo, la participación de las exportaciones de algodón en el total nacional, que alcanzó el 4,8 % en el quinquenio 1835-1839, se redujo a menos del 1 % en los años cincuenta, para recuperarse y elevarse al 5,8 % entre 1865-1870.

En síntesis, las exportaciones de algodón experimentaron tres auges de exportación bien definidos entre los finales del siglo XVIII y los finales del siglo XIX. El primero tuvo lugar en el Virreinato de la Nueva Granada como consecuencia de la Revolución Industrial de la Gran Bretaña hacia 1792-1793; el segundo, entre 1835-1839, durante el período denominado como la *burbuja del algodón*; y, el tercero, a raíz de la Guerra de Secesión en los Estados Unidos, particularmente en el quinquenio 1865-1870. Dichos auges fueron transitorios y en períodos de crecimiento inusitados de los precios internacionales del algodón. Estos episodios pusieron de presente, primero, que Colombia tenía tierras aptas para el cultivo del algodón, como lo habían señalado los virreyes y viajeros, y, segundo, que la respuesta en la oferta de algodón para la exportación es muy sensible al comportamiento de los precios internacionales de la fibra, aspecto que ratifiqué al estudiar la agricultura en el siglo XX.

REFERENCIAS

- Camacho Roldán, Salvador (1983). “Nuestro porvenir industrial: el algodón, 1864”, en *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Editorial Incunables.
- McFarlane, Anthony (1993). *Commerce and Economy in the Age of Imperial Free Trade, 1778-1796*, Cambridge: Cambridge Latin American Studies.
- Nieto Arteta, Luis Eduardo (1970). *Economía y cultura en la historia de Colombia* (tercera edición), Medellín: Editorial Oveja Negra.
- Ocampo, José Antonio (2010). “El sector externo de la economía colombiana en el siglo XIX”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.

EPISODIO 29

Las exportaciones de quina

Roberto Junguito Bonnet

La importancia de la quina y el fomento de sus exportaciones surgió a raíz de la Expedición Botánica y de los escritos de José Celestino Mutis sobre su descubrimiento, sus propiedades y su abundante disponibilidad en los bosques nativos en el Virreinato de la Nueva Granada. Asimismo, como se comentó en el episodio sobre las relaciones de mando de los virreyes, Caballero y Góngora (2014 [1789]) en su correspondencia con el reino comentaba que había dispuesto “la formación de una Expedición Botánica, compuesta por un Director, un segundo y un Delineador. Para el empleo de Director elegí al Presbítero D. José Celestino Mutis [...]”.

Sobre el descubrimiento de la quina en el Nuevo Reino de Granada y en las cercanías de Bogotá, Federico Gredilla (1928) provee gran detalle en su biografía de José Celestino Mutis, al señalar que el conocimiento de las propiedades medicinales de la quina venía desde comienzos del siglo XVII en el Perú, en donde se habían curado enfermos con la corteza de quina cortada en la región de Loja. Sin embargo, no existía evidencia de que la planta se encontrara en la región septentrional de América. En 1753, don Miguel Santiesteban, superintendente de Santa Fe, observó cerca de Popayán una especie de quina que llamaban *palo de requesón*. Pero él recuerda que fue realmente Mutis, en una de sus excursiones, quien descubrió la quina en el mes de octubre de 1772 en el monte de Tena. Recuenta, asimismo, que, en abril de 1773, dirigiéndose a Honda para recibir al virrey Guirior, volvió a toparse por segunda vez con la quina. Concluyó, por tanto, que, entre los hombres de ciencia, Mutis fue el primero en hallar la planta en puntos situados sobre la línea equinoccial del Ecuador, en donde se creía que no era posible detectarla.

Este descubrimiento fue resaltado por el virrey Caballero y Góngora, quien relató que, en una carta escrita desde Mariquita en 1772, Mutis había informado sobre “el utilísimo descubrimiento de la quina en las inmediaciones de esta ciudad. Promoví desde entonces el importante plan del Estanco de este ramo”. Lo afirmaba el virrey Caballero para aclarar, entre otras cosas, que Mutis había sido el descubridor, y no José López Ruiz, quien denunciaba y argumentaba haber encontrado la quina en las cercanías de Bogotá en 1774.

En su relación de mando de 1789, el arzobispo virrey escribía que, en términos de la agricultura, el primer y principal aspecto a destacar era el relativo a la quina. Recordaba que Mutis había dirigido la exploración de los bosques septentrionales del reino y hallado tres especies de quina: roja, blanca y amarilla, e informaba sobre su acopio y comercialización. Presentaba cifras de las remisiones del producto a España en los dos años anteriores, que habían alcanzado 2.271 cajones con el peso de 22.252 arrobas y ocho libras: “Que si se beneficiasen por cuenta de la Real Hacienda al precio equitativo propuesto por el plan del estanco de este género [del que hablaré en su lugar], podrían producir al Real Erario más de 600 mil pesos líquidos”.

Entrada la década de 1790 el tema de discusión sobre la quina eran sus variedades y las propiedades de cada una de ellas en el tratamiento de las diferentes enfermedades, por cuanto su poder curativo se comenzaba a poner en entredicho. Los debates y la defensa de la quina fue asumida por Mutis en sus interesantes artículos en el *Papel Periódico de Bogotá* en el año 1793, titulados “El arcano de la quina: revelado a beneficio de la humanidad”, y prolongado por sus discípulos, Francisco José de Caldas y Francisco Antonio Zea, hasta entrado el nuevo siglo.

Tanto los virreyes Ezpeleta como Mendinueta analizaron y adoptaron políticas públicas sobre la quina y, sobre todo, decidieron dejarla al libre comercio en vez de mantenerla como un producto estancado, según lo había propuesto el arzobispo virrey a la Real Hacienda. De acuerdo con el análisis de Nieto Arteta en *Economía y cultura en la historia de Colombia*, en su relación de mando Ezpeleta recordaba que el arzobispo virrey había recomendado el estanco de la quina, pero que, a su juicio, no era conveniente y que, antes bien, debería exportarse libremente. Mendinueta, por su parte, procedió a elaborar un plan muy adecuado para el fomento y la ampliación de la explotación de los bosques de quina, y procedió a establecer un sistema de contratos y de libre exportación, apartándose del monopolio originalmente propuesto por el arzobispo virrey. Mendinueta hablaba de un experimento de contrato para la exportación a España por 4.000 quintales, con un solo cosechero.

El potencial de la exportación de la quina se mantuvo en la antesala y con posterioridad a la declaración de la Independencia. En sus escritos a finales del siglo

XVIII, Pedro Fermín de Vargas, al igual que Antonio de Narváez, incluyeron la quina dentro de su lista de productos agrícolas que se deberían estimular para la exportación, junto con el algodón, el añil, el cacao y el tabaco. De igual manera, Francisco Antonio Zea también incluyó a la quina entre los cultivos que se debían propagar. Sobre el tema de lo que denominaba la *nueva agricultura*, afirmaba que deberían promoverse todas las producciones útiles descubiertas, repartiendo semillas y utilizando abonos e innovaciones. Entre las plantas resaltaba la quina, las plantas de nuez, las palmas y árboles, los frutos aromáticos y los tintes. Pero, quizá, fue Francisco José de Caldas, entre los discípulos de Mutis, el mayor defensor de la quina y de Mutis como su descubridor.

En el proceso de reducción de los impuestos para estimular las exportaciones que tuvo lugar en el Congreso de Cúcuta se hizo referencia a la quina, que quedó con una tarifa intermedia del 5 %. De igual manera, como se recuenta en el episodio sobre Bolívar y la agricultura a su paso por Perú y Ecuador, el Libertador buscó dar prioridad explícita a las exportaciones de quina. La realidad, sin embargo, fue que después de la Independencia, tanto durante la Gran Colombia como durante las primeras décadas de la Nueva Granada, el fomento de la quina perdió la prioridad dentro de las políticas públicas y, sobre todo, en comparación con la que se le venía asignando desde la época de Mutis y a finales del siglo XVIII.

El tema de la quina no formó parte de la legislación sobre la agricultura de la Nueva Granada entre las décadas de 1830 y 1850, como tampoco fue materia de atención en las *Memorias de Hacienda* de ese período, en las cuales la preocupación central de los secretarios giró alrededor de los problemas fiscales y de la producción de tabaco como fuente principal de las rentas del Tesoro Público. Nieto Arteta anota que en la *Memoria de Hacienda* de 1853 se mencionaba que “la quina, vegetal no menos ventajoso que el tabaco, ha venido también a ocupar hombres, capitales y transportes haciendo crecer la fortuna de algunos”. Esto indica que para mediados del siglo XIX la exportación de quina parecía readquirir alguna importancia, aunque menor a la del tabaco.

También señala Nieto Arteta que en la *Memoria de Hacienda* de Ignacio Gutiérrez de 1859 la exportación de la quina volvía a ser relevante. El secretario hace una reflexión crítica retrospectiva sobre la política pública frente a la quina y escribe: “La Quina de La Nueva Granada hubiera podido ser fuente de riqueza para el Erario si se hubiera explotado con sistema y vendido con cálculo”. Esto para comentar que la quina se encontraba en los baldíos nacionales y se habría explotado de manera irracional, lo que llevaba a plantear de nuevo, como lo había hecho el arzobispo Virrey, que tal vez lo más razonable era explotarla mediante el sistema del estanco, pues era una industria extractiva que debería ser objeto de una estricta regulación

del Estado. Estas afirmaciones las hacía en el momento cúlmine de su exportación, como se advierte en el Cuadro 7 (véase p. 630), tomado del libro de Nieto Arteta.

Del cuadro se desprende que fue solo a partir de 1854-1855 cuando se comenzó a exportar quina; que los precios promedio por kilo exportado se situaron entre 40 y 50 centavos por kilo entre dicho año y 1874-1875; y que en ese lapso el volumen exportado pasó de 1.500 a 4.000 toneladas anuales. Asimismo, se deduce que a raíz del aumento de los precios durante la segunda mitad de la década de 1870 las exportaciones se triplicaron. Sin embargo, las exportaciones se derrumbaron a partir de 1882. Las cifras de Nieto Arteta muestran que prácticamente habían desaparecido para 1888. ¿Cuál o cuáles fueron las causas de la crisis de las exportaciones de quina?

En sus *Escritos varios*, Salvador Camacho Roldán se refiere a la crisis de la producción y exportación de la quina a comienzos de la década de 1880. Al exponer sus preocupaciones sobre el estancamiento de las exportaciones agrícolas de Colombia y sus causas en un discurso titulado “La agricultura en Colombia”, que pronunció con motivo de la instalación de la Sociedad de Agricultores Colombianos el 31 de marzo de 1878, Camacho Roldán afirmaba:

La quina está seriamente amenazada y lo estará más cada día a medida que la corteza cultivada en las Indias Inglesa y Holandesa en Oriente crezca en la acumulación de alcaloides con el ascenso anual de las savias. Apenas introducida desde hace pocos años en Neighbourries, ya figura en los mercados ingleses con una cotización doble, a la mejor de las nuestras.

Posteriormente, en su artículo “Nuestra situación industrial”, de 1881, Camacho muestra su alarma por el derrumbe de los precios internacionales. Afirmaba al respecto:

El último correo de la Costa que trajo fechas de Nueva York hasta el 5 de agosto, y de 16 de julio en Londres y París, dio noticias desastrosas sobre el precio de la quina. Afirma que en Nueva York, según dice una carta particular, los sulfurizadores apreciaban la quina [a] razón de 15 centavos por cada 1 por 100 de quina cristalizable, en tanto que hacía dos años el precio era de 50 centavos y agrega que la baja de precio había afectado especialmente a la quina cuprea de Santander, pues en tanto que esta se había vendido a tres peniques seis chelines hacía dos años, en el presente se vendía por 1,6 y argumentaba que ello afectaría principalmente a los departamentos de Santander y Bolívar.

Los argumentos sobre la pérdida de competitividad de la quina colombiana frente a las variedades mejoradas desarrolladas en la India, así como la baja en los precios internacionales, los volvió a desarrollar Camacho Roldán en un artículo

posterior titulado “Problemas agrícolas”, leído en el Ateneo de Bogotá en la sesión de septiembre de 1884. Allí afirmó:

En los momentos mismos en que el descubrimiento de la quina cuprea en nuestra cordillera oriental prometía esperanzas deslumbradoras a los Estados de Santander y Tolima, la avenida de las quinas de la India ha hecho bajar el sulfato de 10 a cuatro chelines la onza y la carga de quina de 1,5 a 2 por 100 de riqueza, pagada hacia 1880 de \$ 50 a \$ 72 a los extractores, la caída a la tasa ruinosa de \$ 20 a \$ 25 en los mercados principales.

REFERENCIAS

- Caballero y Góngora, Antonio (2014 [1789]). “Relación del Estado del Nuevo Reino de Granada, que hace el Arzobispo Obispo de Córdoba a su sucesor el Excelentísimo señor Don Francisco Gil y Lemos 1789”, en Academia Colombiana de Ciencias Económicas, *Virreyes y funcionarios neogranadinos ante las reformas borbónicas (1729-1818)*, Antología Económica Colombiana (tomo 4), Bogotá: ACCE.
- Camacho Roldán, Salvador (1983). “La agricultura en Colombia” [1778], “Nuestra situación industrial” [1881] y “Problemas agrícolas” [1883], en *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Editorial Incunables.
- Gredilla, Apolinar Federico (1982). *Biografía de José Celestino Mutis*, Bogotá: Plaza y Janés.
- Mutis, José Celestino (1793). “El arcano de la quina: Revelado a beneficio de la humanidad”, *Papel Periódico Ilustrado de Bogotá*, tomo 3.
- Nieto Arteta, Luis Eduardo (1970). *Economía y cultura en la historia de Colombia* (tercera edición), Medellín: Editorial Oveja Negra.

EPISODIO 30

Las exportaciones del añil

Roberto Junguito Bonnet

Una de las primeras referencias sobre el añil en Colombia proviene del informe de Antonio de Narváz, quien da cuenta de un gobernador de Santa Marta en 1776 que cuenta que algunos sujetos emprendieron la fabricación de añil, cuya planta crecía en todo ese territorio. En su *Relación del Estado del Nuevo Reino de Granada* de 1789, el arzobispo Antonio Caballero y Góngora trató en detalle el tema de la agricultura y del comercio libre, así como del impacto favorable que comenzaba a tener en la extracción y exportación de frutos en los ingresos por derechos de aduana. Presentaba datos del crecimiento de dichos ingresos desde 1783, cuando se había firmado la paz con los Comuneros, hasta 1788. En las cifras sobresalía el desarrollo de la producción de productos como el añil, la cochinilla, la ipecacuana, la zarzaparrilla y el cacao, todo ello para concluir que en el fomento de la agricultura y del comercio interior consistía la prosperidad del exterior. Esta fue una de las primeras referencias sobre el potencial de la exportación del añil.

Se sabe, igualmente, que el virrey Manuel de Ezpeleta, quien permaneció en el cargo durante el período 1789-1797, reconocía la importancia que comenzaba a tener el añil: “Las harinas, azúcares y cacao son producciones de este Reino como de otros de América. La quina lo es exclusivamente, y el añil ha comenzado a beneficiarse con algún suceso”. De esa misma época data uno de los primeros y mejores escritos históricos sobre la economía y la agricultura del Nuevo Reino de Granada, el de Francisco Silvestre, fechado en 1789 y titulado *Descripción del Reyno de Santa Fe de Bogotá*. Como se comentó en un episodio anterior, Silvestre se refirió al añil cuando describió el uso de la tierra en Panamá, en Neiva, en Santa Marta y en la

Provincia de Antioquia. En su análisis sobre el uso potencial de la tierra en Antioquia, comenta:

El Café abundaría tanto que a los dos o tres años serían pingues sus cosechas. Lo mismo sucedería con el Añil pues produciéndose silvestre, la naturaleza avisa que cultivado podría producir muchas ventajas. No obstante Don Joseph Mutis está actualmente haciendo algunos ensayos para su cultivo y promoviéndolo en Mariquita.

En efecto, por los informes de la Expedición Botánica se conoce que en el año de 1783 Mutis dirigió una carta al ministro de Estado Gálvez, en la cual subrayó la importancia y abundancia de frutos como el añil, la grana, el lino y la cera. Del añil dijo que era una planta que producía un precioso tinte y que se podría propagar por semillas y fomentar su cultivo.

De igual manera, en el episodio sobre los Ilustrados y la agricultura se mencionó que los escritos de finales del siglo XVIII y los primeros años del siglo XIX se refieren al añil. Pedro Fermín de Vargas, al hablar sobre las sociedades patrióticas; Antonio de Narváez, al opinar sobre los productos a los que debería prestarse particular atención; e Ignacio de Pombo, al comentar sobre los nuevos productos. Ellos destacaban al unísono el añil como producto de gran potencial cuya producción debería promoverse. Todas las referencias al añil por parte de Mutis, de los virreyes en sus relaciones de mando, de los visitadores y de ilustrados estudiosos de la economía del Virreinato informaban que el añil se daba silvestre en las diversas regiones y que comenzaba a explotarse como un producto de exportación.

Entrada la Independencia, el fomento de la producción del añil y su potencial exportador continuó emergiendo en el debate económico de la Gran Colombia y de la Nueva Granada. Como dato curioso, para la época del nacimiento de Bolívar su familia era dueña de plantaciones de cacao y de añil. Bolívar continuó con el negocio del añil, al punto que en su correspondencia con el administrador de sus bienes durante su viaje a Europa en 1804 le enviaba el siguiente mensaje y recomendaciones: “A esta hora considero que la hacienda de Añil estará muy adelantada y la de Café ya comensada [...]”. Se conoce también que en el Congreso de Cúcuta en 1821 se mantuvo el impuesto a la exportación de añil en un 10 %, por considerarse una exportación tradicional que no requería mayor incentivo.

Por otra parte, el tema del añil no fue sujeto de legislación particular en los primeros años de la Nueva Granada, salvo la disposición de incluirlo dentro de las exenciones y beneficios especiales para la agricultura y, en particular, la notable exención de diezmos a interplantaciones de cultivos de granos en plantaciones de

café, cacao y añil, así como en las nuevas plantaciones de estos productos. Fue objeto particular de atención también en los escritos de los secretarios de Hacienda. De hecho, las exportaciones de añil fueron prácticamente nulas de 1830 a 1860 y el auge de su exportación solo se dio durante el quinquenio 1870-1875.

Respecto al despegue de las exportaciones de añil, Nieto Arteta (1970) cita textualmente a Salvador Camacho Roldán en sus *Escritos varios*, en donde afirma:

En 1868 parecieron alentadores algunos de exportación de añil, y en 1869 y 1870 más de 350 establecimientos de este artículo surgieron como por encanto solo en los Estados de Tolima y Cundinamarca, sin faltar otros en ninguno de los siete Estados de La Unión.

Según lo informan Alarcón y Arias (1986) en su trabajo titulado “La producción y comercialización del añil en Colombia, 1850-1880”, el cultivo se incrementó sustancialmente solo cuando hubo perspectivas para su exportación a mediados de la década de 1860; su auge obedeció a la disminución temporal de la producción por parte de Bengala, el principal abastecedor del mercado inglés. Para esa época, la planta solo se cultivó para la exportación en la región de Cúcuta. Pero, con la decadencia del tabaco, pronto empezaron experimentos con el índigo en los calurosos distritos de Nilo, Melgar, Cunday y El Carmen. El añil requería un proceso industrial de elaboración; es decir, el producto final con destino a los mercados internacionales no era silvestre, como sí lo era la quina. Observan, igualmente, que las exigencias de calidad hacían de la producción de añil un ramo de cuidado en las diferentes facetas de elaboración, de tal suerte que era necesaria la inversión en una planta de procesamiento industrial que, a diferencia del tabaco o de la quina, una vez realizada no tendría usos alternativos.

En cuanto a la tenencia de la tierra y al tipo de propietario, la producción de añil se realizó en latifundios y en terrenos de mediano tamaño (cien fanegadas en promedio) por el carácter extensivo del cultivo y de la extracción del índigo. Los propietarios fueron, en general, ricos comerciantes y reconocidos terratenientes que exportaban sus añiles directamente o entendiéndose con comisionistas nacionales conectados con los mercados europeos y en no pocos casos, valga decirlo, productor y comisionista eran uno solo.

Las cifras del Cuadro 8 (véase p. 631), tomadas del libro de Luis Eduardo Nieto Arteta, presentan el valor, el volumen y los precios promedio de las exportaciones de añil para algunos años seleccionados entre 1834-1881.

Como se puede observar, las exportaciones de añil comenzaron a incrementarse a partir del año 1869-1870 y su auge solo duró cinco años. De acuerdo con las cifras

de José Antonio Ocampo, la participación más alta de las exportaciones de añil dentro del conjunto de las exportaciones colombianas en la segunda mitad del siglo XIX tuvo lugar entre 1871-1873, cuando alcanzaron un modesto 3,3 %.

Camacho Roldán procedió a explicar los factores que, a su juicio, habían llevado a la interrupción casi súbita de las exportaciones. Argumentó que fue por motivos agrológicos, la erosión, y por la rápida pérdida de la fertilidad de las tierras ante la falta de mano de obra y de capitales, factores que impidieron la expansión de nuevas empresas. A ello habría que agregar la caída de los precios a partir de 1880, como se observa en el cuadro. En todo caso, desde 1878, en su escrito “La agricultura en Colombia”, Camacho ya consideraba extinguidas las exportaciones de añil cuando afirmó que “llegó a 4.000 mil libras y debe darse por terminado”.

Posteriormente, en 1881, en su artículo “Nuestra situación industrial” dijo textualmente: “Hace diez años llegaba a 400.000 libras la exportación de añil avaluada en \$ 600.000 en los lugares mismos de producción, y hoy el primer guarismo no alcanza a 4.000 libras, que solo valen \$ 5.000 o \$ 6.000”.

REFERENCIAS

- Alarcón, José F.; Arias, Daniel G. (1986). “La producción y comercialización del añil en Colombia, 1850-1880”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, núm. 15, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Caballero y Góngora, Antonio (2014 [1789]). “Relación del Estado del Nuevo Reino de Granada, que hace el Arzobispo Obispo de Córdoba a su sucesor el Excelentísimo señor Don Francisco Gil y Lemos 1789”, *Virreyes y funcionarios neogranadinos ante las reformas borbónicas (1729-1818)*, Bogotá: ACCE.
- Camacho Roldán, Salvador (1983). “La agricultura en Colombia” [1778], “Nuestra situación industrial” [1881] y “Problemas agrícolas” [1883], en *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Editorial Incunables.
- Nieto Arteta, Luis Eduardo (1970). *Economía y cultura en la historia de Colombia* (tercera edición), Medellín: Editorial Oveja Negra.
- Ocampo, José Antonio (2010). “El sector externo de la economía colombiana en el siglo XIX”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.
- Silvestre, Francisco (2014 [1789]). “Descripción del Reyno de Santa Fe de Bogotá”, en Academia Colombiana de Ciencias Económicas, *Virreyes y funcionarios neogranadinos ante las reformas borbónicas (1729-1818)*, Antología Económica Colombiana (tomo 4), Bogotá: ACCE.

EPISODIO 31

El desarrollo de la caficultura y el auge exportador de finales del siglo XIX

Roberto Junguito Bonnet

La historia relata que los holandeses trajeron las semillas de café a Surinam en 1714 y de allí pasaron a Venezuela. Los jesuitas parecen haber sido los primeros en introducir las semillas al Nuevo Reino de Granada hacia 1721 y en realizar cultivos en el Seminario Menor de Popayán en 1732 y en la Provincia de Santa Marta y Riohacha hacia 1741.

Las referencias al café comenzaron en las *relaciones de mando* de los virreyes. En carta de 1787, Caballero y Góngora anunciaba que el café se cultivaba en pequeña escala en Girón (Santander) y en Muzo (Boyacá). En el informe de Francisco Silvestre —ya comentado en este libro— fechado en 1789 y titulado “Descripción del Reyno de Santa Fe de Bogotá”, se comenta que en las zonas templadas el café se daría muy bien, que “el Café abundaría tanto que a los dos o tres años serían pingües sus cosechas” y que el grano ya se venía cultivando en la provincia de Santa Marta.

En la antesala de la Independencia, algunos de los ilustrados y las sociedades económicas de amigos del país mencionaban también el cultivo del café. En su escrito *Pensamientos políticos y memorias sobre la población del Nuevo Reino de Granada*, Pedro Fermín de Vargas comenta:

no solo serían los trigos el objeto de la Sociedad Económica, también el cultivo de la grana, el añil, del algodón, café, cacao, azúcares y multitud de otros productos que, perfeccionados, con el tiempo darían ocupación a un gran número de familias.

Por su parte, José Ignacio de Pombo, en su informe del Real Consulado de Cartagena de Indias a la Suprema Junta Provincial, de 1810, relaciona los posibles nuevos cultivos mencionando el cacao y el azúcar, y haciendo énfasis particular en los del café, la quina y el añil.

Como ya se relató, desde Cádiz, a donde había viajado a vender las cosechas de sus haciendas, en 1804 Bolívar envió instrucciones detalladas al administrador de sus propiedades, José Manuel Jaen, en las cuales manifestaba su interés en la hacienda de café que se proyectaba y afirmaba que cada día tenía “más ansias de ver en Ceuce una hermosa hacienda de café, porque es un fruto este que infaliblemente ha de tener buen precio como lo tiene hoy día, mientras las Colonias Francesas no se restablezcan”.

Años más tarde, en 1820, ya en su carácter de Libertador, al referirse a la agricultura, Bolívar declaraba:

en cuanto al café, debemos sustituirlo con algo productivo con mejor mercado, como el índigo y el algodón y también algunas especulaciones de abastos internos, o bien adquirir noticias que puedan mejorar nuestra industria, porque si no variamos de medios comerciales, perecemos dentro de poco (Junguito y Pizano, 1991).

Esta aseveración se refería más al caso de Venezuela, cuya principal exportación en ese momento era el café, que al de la propia Nueva Granada, en donde el cultivo apenas se iniciaba. En efecto, para entonces Venezuela exportaba cinco millones de libras de café dentro de un mercado mundial de 75,9 millones de libras, en el cual Java era el primer proveedor mundial (Walker, 1822). En todo caso, en las disposiciones del Congreso de Cúcuta en 1821 se eximió al café del gravamen a las exportaciones, buscando incentivar su cultivo.

Otra fuente interesante de información sobre el desarrollo del cultivo del café en la Nueva Granada en la primera mitad del siglo XIX es la de los recuentos de los viajeros. Mollien (1823), en su libro *Voyages Dans L'Amérique Latine*, a su paso por Santander anotaba que el café, junto al añil y el cacao eran los principales cultivos de la región. Cochrane, viajando por el Cauca en 1828, observaba cultivos de café a los lados de los caminos, al igual que Le Moyne, quien contaba lo mismo en el ascenso de Honda a Bogotá.

El café, entonces, comenzaba a cultivarse en diversas regiones, aunque la realidad es que la producción y la exportación del grano solo adquirió importancia hacia mediados del siglo XIX. Las cifras sobre la producción y las exportaciones de café en la Nueva Granada hasta los años cincuenta son escasas e incompletas. En el estudio de Beyer (1947) se incluyen datos del volumen y el valor de exportaciones desde

1835. Se señala que hubo exportaciones de 25.000 sacos de 60 kilos entre 1835 y 1839, y de 51.000 sacos entre 1840 y 1844. Estas representaron el 1 % y 2 % del valor de las exportaciones de la Nueva Granada.

El café se dejó de exportar entre 1845 y 1854 por la caída de los precios internacionales del grano, que bajaron de once centavos por libra en la década de 1830 a cerca de cinco centavos por libra en la de 1840. En el Cuadro 9 (véase pp. 632-633) se presentan los estimativos del volumen y valor en pesos de las exportaciones de café entre 1855 y 1900. Se indican los precios medios de venta de las exportaciones colombianas y las cotizaciones del café en los mercados internacionales en centavos de dólar por libra.

El aumento de los precios desde mediados de la década de los sesenta fue el principal estímulo para las siembras y el incremento de la producción en la de los setenta. El volumen exportado comenzó a resurgir desde 1855 cuando se vendieron al exterior 34.000 sacos, y fue ascendiendo paulatinamente con algunos altibajos, hasta alcanzar 100.000 sacos anuales a comienzos de la década de 1870, y cerca de medio millón de sacos a finales del siglo XIX. El precio internacional colapsó en 1899, lo cual coincidió con la guerra de los Mil Días.

El volumen y valor creciente de las exportaciones de café a partir de 1855 implicó el ascenso de su importancia relativa dentro de las exportaciones, no obstante que durante ese período se dio simultáneamente el auge de otros productos del agro, como el tabaco, el algodón, la quina y el añil (analizados en los episodios anteriores). De acuerdo con los estudios de Ocampo (2010), la participación del café pasó de cerca del 1 % en el quinquenio 1835-1839 al 4,1 % entre 1855-1859, el 22 % entre 1876-1878 y era del 49 % en 1898.

El crecimiento de la producción y exportación de café durante la segunda mitad del siglo XIX se dio gracias a la expansión del cultivo en las diferentes regiones del país. Como lo señalamos en el libro *Producción de café en Colombia* (Junguito y Pizano, 1991), en sus inicios la producción cafetera se desarrolló principalmente en lo que es hoy Norte de Santander y Santander, zonas que producían más del 90 % del café hacia 1874. En el último cuarto de siglo el cultivo se extendió a Cundinamarca, territorio que para 1900 superaba en producción a los Santanderes y participaba con la tercera parte de la producción nacional. A finales de siglo se comenzaba a observar el lugar preponderante de Antioquia como región productora del grano, que se convertiría en la más importante en el primer cuarto del siglo XX.

A finales del siglo XIX el café comenzó a adquirir importancia como sector líder de la economía colombiana. De ahí el interés en apreciar, como se hace en la parte final de este episodio, la forma en la cual visualizaban el desarrollo de la caficultura los ministros de Hacienda en sus *Memorias*, lo mismo que lo hacían los economistas

y políticos del siglo XIX. El gran interrogante es si el desarrollo de la cafcultura obedeció a políticas públicas deliberadas o si surgió, casi que exclusivamente, por la iniciativa privada de hacendados y colonos campesinos. Como ya se mencionó, el café se favoreció en relación con otros productos agrícolas de exportación en el Congreso de Cúcuta, porque no fue sujeto de un impuesto de exportación y así lo fue hasta 1895, cuando Miguel Antonio Caro intentó establecerlo, pero encontró la oposición no solo de los cafeteros, sino del Partido Liberal y de una disidencia conservadora.

La revisión de las *Memorias* e informes de Hacienda permite entrever que ni el cultivo del café, ni su exportación, fueron, como se esperaría de una actividad que se convirtió en la principal del país, objeto de atención directa de las políticas del Estado, como lo habían sido el tabaco, la quina y aun el añil. El tema de las exportaciones de café y los precios internacionales del grano apenas fue señalado por algunos funcionarios, como en el caso de los secretarios de Hacienda Ignacio Gutiérrez en 1858, Tomás Cuenca en 1865, y Luis Carlos Rico en 1878.

Pero la situación y perspectivas del café sí fueron analizadas en los escritos de los economistas y políticos del siglo XIX. Fue el caso de José Manuel Restrepo, Salvador Camacho Roldán, Aníbal Galindo, Mariano Ospina Rodríguez, Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro. En el libro *Producción de café en Colombia* (Junguito y Pizano 1991), se cita al historiador José Manuel Restrepo, quien en 1856 escribía: “Este grano precioso, cuyo consumo y valor crecen cada día en el mundo civilizado, puede cultivarse entre nosotros con una grande extensión”.

Por su parte, Salvador Camacho Roldán (1864 [1983]), en su escrito “Nuestra situación industrial”, opinaba que el café, además de mostrar sus características agronómicas, no necesita terrenos de gran fertilidad y en una fanegada se podrían cultivar mil árboles, que podrían producir al año lo suficiente para satisfacer los deseos de una familia pobre. Y concluía: “Es, pues, una producción esencialmente democrática y no hay un solo Estado de la República que no pueda producir grandes cantidades de café”. En otro escrito, titulado “Algo sobre las tierras calientes”, Camacho hacía un balance financiero que demostraba que el cultivo del café era una actividad rentable en esa época, con un precio internacional de 15 centavos de dólar por libra.

Este era el papel que comenzaba a tener el café a finales del siglo XIX como producto líder de la economía colombiana. Así lo han destacado, desde diversos ángulos, los historiadores económicos contemporáneos más reconocidos, entre ellos Luis Eduardo Nieto Arteta, David Bushnell, Paul McGreevey, José Antonio Ocampo, Jesús Antonio Bejarano y Marco Palacios.

REFERENCIAS

- Beyer, Robert Carlyle (1947). *The Colombian Coffee Industry: Origins and Major Trends, 1740-1940*, Mineápolis: University of Minnesota.
- Camacho Roldán, Salvador (1983). *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Editorial Incunables.
- De Pombo, José Ignacio (2010 [1810]). “Informe al Real Consulado de Cartagena de Indias a La Suprema Junta Provincial de la misma”, en *Escritos económicos: Antonio de Narváez y José Ignacio de Pombo*, Archivo de la Economía Nacional, Colección Bicentenario, Bogotá: Banco de la República.
- De Vargas, Pedro Fermín (1944). *Pensamientos políticos y memoria sobre la población del Nuevo Reino de Granada*, Bogotá: Imprenta Nacional.
- Gutiérrez Jaramillo, Alberto; Briceño Jáuregui, Manuel (1985). *Bolívar y el campo*, Colección Biblioteca Caja Agraria, núm. 14, Bogotá: Talleres Gráficos Caja Agraria.
- Junguito, Roberto; Pizano, Diego (coords.) (1991). *Producción de café en Colombia*, Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo.
- Mollien, Gaspard-Théodore (1944 [1823]). *El viaje por la República de Colombia en 1823 (Voyages Dans L'Amérique Latine)*, Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ocampo, José Antonio (2010). “El sector externo de la economía colombiana en el siglo XIX”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.
- Walker, Alexander (1822). *Colombia: Being a Geographical, Statistical, Agricultural, Commercial, and Political Account of that Country*, Londres: Baldwin, Cradock and Joy.

TIERRAS BALDÍAS Y COLONIZACIÓN

EPISODIO 32

Agustín Codazzi, la Comisión Corográfica y las tierras baldías

Roberto Junguito Bonnet

Al iniciarse el año de 1850 un acontecimiento trascendental fue la convocatoria a la Comisión Corográfica, encabezada por Agustín Codazzi. Según la reseña en Wikipedia, se trataba de un proyecto científico impulsado por el gobierno de la República de la Nueva Granada (Colombia hoy en día), cuya dirección se encargó al ingeniero militar italiano Agustín Codazzi. El objeto de la Comisión era llevar a cabo una descripción completa de la Nueva Granada y levantar una carta general y un mapa corográfico de cada provincia de la república con los correspondientes itinerarios y los detalles particulares. Tuvo igualmente intereses económicos, entre ellos, la búsqueda y el reconocimiento de riquezas naturales, sentar las bases para la construcción de vías de comunicación, impulsar el comercio internacional, y fomentar la inmigración y la inversión extranjera. La Comisión realizó sus trabajos en dos etapas: la primera, entre 1850 y 1859, dirigida por Agustín Codazzi, y la segunda, entre 1860 y 1862, por Manuel Ponce de León, por la muerte de Codazzi en una de sus expediciones, en los alrededores de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Entre 1845 y 1849 el presidente Tomás Cipriano de Mosquera dispuso las bases administrativas e institucionales para llevar a cabo la empresa científica que supondría el trabajo de la Comisión Corográfica. Al enterarse de que Agustín Codazzi había salido de Venezuela al exilio en 1849, Mosquera se puso en contacto con él. A partir de las reuniones que celebraron, surgió la idea de realizar un proyecto similar al que Codazzi había emprendido en Venezuela, pero de mayores proporciones. No solamente debería incluir la descripción física y política del territorio neograna-

dino, sino de sus gentes, sus recursos, su infraestructura y su economía. Y, si bien Mosquera terminó su período presidencial unos meses después de su encuentro con Codazzi, recomendó a su sucesor, José Hilario López, celebrar el contrato para iniciar la empresa.

En el acuerdo celebrado entre los gobiernos de la Nueva Granada y Codazzi (1849) se contempló la realización, entre otras, de dos tareas fundamentales. Primero, la corografía del territorio nacional, y segundo, la construcción de las cartas cantonales y provinciales. Fue de esta manera como, entre 1850 y 1859 la Comisión recorrió 12.000 kilómetros de los Andes, las costas del Pacífico y del Atlántico, el istmo de Panamá y los Llanos Orientales para elaborar 130 mapas manuscritos e impresos, aproximadamente 2.000 láminas construidas a partir de los viajes de la expedición y diferentes relatos de carácter etnográfico, que se incorporaron en la obra *Peregrinación de Alpha*, escrita por Manuel Ancízar.

En las *Memorias* de Codazzi publicadas por el Banco de la República se informa que había nacido en Italia el 12 de julio de 1793, que entre 1810 y 1813 asistió a varias escuelas militares, que participó en batallas militares y que, a los 20 años adquirió el grado de mariscal de campo del ejército italiano. A los 23 años emprendió un viaje a varios países del Báltico. Posteriormente viajó de Constantinopla a Baltimore en los Estados Unidos, después a México, y de allí a las Antillas, para terminar en Venezuela. Entre 1818 y 1822 combatió a los españoles y ayudó “a cualquier empresa de los insurgentes”. Cuando había regresado de Bogotá luego de haber vencido a los españoles en la Batalla de Boyacá, Codazzi conoció a Bolívar.

Se sabe también por sus *Memorias* que Páez y el Congreso venezolano lo encargaron en 1830 de hacer el levantamiento de planos y cuadros estadísticos del Estado, los cuales, argumentaba, eran una empresa de primera importancia para Venezuela; terminó la tarea en 1838, por lo cual se dedicó a trazar el mapa de las trece provincias venezolanas. Codazzi llevó a París la obra para entregarla a la imprenta y regresó después a Venezuela.

El trabajo encargado a la Comisión Corográfica buscaba sentar las bases de la prosperidad de la Nueva Granada. Entre los objetivos se contemplaba realizar “una obra, acompañada de diseños, describiendo la expedición geográfica en sus marchas y aventuras, las costumbres, las razas en que se divide la población, los monumentos antiguos y curiosidades naturales, y todas las circunstancias dignas de mencionarse”. Asimismo, se solicitó especificar los “tipos” de población que habitaba en cada provincia y caracterizar las plantas que se encontraran, así como resaltar su utilidad comercial. Otro de los objetivos más importantes fue la construcción científica de los mapas para representar verazmente el territorio de la nación.

En las *Memorias* se presentan mayores detalles sobre el proceso de vinculación de Codazzi y sobre el alcance de la Comisión. Se informa que en 1845 el propio presidente Mosquera buscó a Codazzi para que viniera a la Nueva Granada a emprender la medición del país como lo había hecho en Venezuela. Para hacer atractivo el ofrecimiento, en julio de 1848 lo nombró profesor de la Escuela Militar Superior de Bogotá, pero solamente hasta enero de 1849 Codazzi se puso a las órdenes de Mosquera y arribó a Bogotá. En las conversaciones con Mosquera se convinieron los temas que debería abordar la Comisión: el atlas contendría 52 mapas de las provincias, mapas geológicos, cartas hidrográficas, datos relativos a temperaturas, clima, labores referentes a industrias nacionales, comercio extranjero, variedades de maderas, productos naturales importantes, el mundo animal, cuadros históricos y mapas de países limítrofes, rutas y demás. Las *Memorias* resaltan que la sucesión en la presidencia no implicó modificación de la propuesta porque el nuevo presidente acogió el proyecto, “que tuvo una solemne confirmación en un instrumento firmado el 1.º de enero de 1850”. En este contrato Codazzi se comprometió a levantar el relieve del país y trasladarlo a mapas en el curso de los siguientes seis años; en el mismo documento se incorporaban como miembros de la Comisión al historiador Manuel Ancízar y al dibujante Carmelo Fernández.

El 1.º de enero de 1850 se iniciaron los trabajos y estudios de la Comisión Corográfica. Fueron varias sus expediciones. En la primera sus integrantes recorrieron la denominada “ruta chibcha”, que los condujo a las provincias de Vélez, Socorro, Soto, Ocaña, Santander y Pamplona, gran parte de la cordillera Oriental. En 1851, en la segunda expedición, los miembros de la Comisión continuaron en dirección nororiente para completar los mapas de las provincias visitadas en la primera expedición. En la tercera, en 1852, el viaje se dirigió al noroccidente a las provincias de Mariquita, Medellín, Córdoba, Antioquia y Cauca. Investigaron, además, la posibilidad de hacer navegable el río Cauca. La cuarta expedición partió a principios de 1853 con la meta de completar el mapa de la parte baja del río Magdalena; en el viaje de regreso se exploró el valle del río Patía y se visitaron las provincias de Túquerres, Pasto y Popayán, lo mismo que el valle del río Cauca. En la quinta, a finales de 1853, los integrantes visitaron la provincia del Chocó, en la cual se estudió la posibilidad de generar un canal de comunicación entre los océanos Atlántico y Pacífico a través del río Atrato.

En la sexta expedición, en 1855, se realizó el levantamiento del mapa de la parte baja del río Bogotá y en la séptima, en 1856, las investigaciones de la comisión se concentraron en el oriente de Bogotá, en las provincias de Cundinamarca, Casanare y el territorio de San Martín. Igualmente se levantó el mapa de gran parte del curso

del río Meta. La octava expedición, en 1857, estudió las cabeceras del río Magdalena y describió las riquezas arqueológicas de la cultura San Agustín. La novena, a principios de 1858, se ocupó del trazado del camino entre Facatativá y Beltrán. Y en la décima expedición, a finales de 1858, se recorrieron las provincias de Santa Marta, Riohacha y Cartagena.

Codazzi murió en la aldea del Espíritu Santo el 7 de febrero de 1859. Como lo anota Felipe Pérez (1863) en su *Jeografía física y política de los Estados Unidos de Colombia*, a Codazzi lo arrebató la tierra malsana del Valle de Upar en el momento preciso en el cual iban a empezar los trabajos relativos a los estados de Magdalena y Bolívar. Por esta razón, como se analiza más adelante, la información de estos resulta de inferior calidad a la de los otros estados. Pérez también informa que, en julio de 1861, Tomás Cipriano de Mosquera, quien otra vez se desempeñaba como presidente, lo encargó de “la confección general de los testos” de la Comisión.

Una de las más importantes labores de la Comisión para el conocimiento del país y las tareas de los gobiernos fue la identificación de las tierras baldías de propiedad del Estado. Felipe Pérez fue designado para culminar esta labor luego de la muerte de Codazzi. En comunicación del 30 de enero de 1862, transmitida por intermedio del entonces secretario de Hacienda, Rafael Núñez, al agente representante en Colombia del Comité de Tenedores de Bonos, Pérez manifestó que todos los estados que formaban parte de los Estados Unidos de Colombia (antigua Confederación Granadina), disponían de grandes extensiones de tierras baldías, sobre las cuales hizo detallado análisis del tipo de terrenos en donde estaban localizadas y de los cultivos que se podrían desarrollar.

En el Cuadro 10 (véase p. 634) se resume la información provista por el representante de la Comisión Corográfica, información tomada del libro *New Granada: Its Internal Resources*, publicado por J. D. Powles (1863), quien se desempeñaba como presidente del Comité de Tenedores de Bonos Hispanoamericanos. Powles estaba encargado, además, de recoger dicha información debido a que, como se analizó en un episodio previo de este libro, en la renegociación de la deuda externa de Colombia en 1861 se convino hacer lo que denominaba un “sacrificio pecuniario” del principal de las obligaciones de la deuda externa colombiana a cambio de tierras en lo que eran, entonces, los Estados Unidos de Colombia. Esta información se completa con la obtenida de la propia *Jeografía* de Felipe Pérez publicada en 1862-1863.

El cuadro señala que hacia 1860 existían cerca de 103 millones de hectáreas de tierras baldías en los Estados Unidos de Colombia, que correspondían al 77% de la superficie del país, que en ese entonces incluía a Panamá como uno de sus estados. Se resalta que el estado con una mayor cantidad de tierras baldías, tanto en términos absolutos como relativos, era el Cauca, que en ese entonces era de gran

tamaño porque incluía al Caquetá, el territorio más extenso de Colombia. Al otro extremo aparece que los estados en donde ya se había asentado la población, con menor número de tierras baldías disponibles, era el Tolima, en el cual ya se había desarrollado el cultivo del tabaco, así como Santander, desarrollado con base en la agricultura de pequeñas propiedades. La población del país según el censo de 1851 se aproximaba a los 2,2 millones de habitantes. Cuando se calcula la disponibilidad de tierras baldías por habitante resulta que se podrían repartir 47 hectáreas por habitante y que los departamentos de menor capacidad de redistribución de baldíos eran Santander y Tolima, precisamente en los cuales la agricultura había tenido mayor desarrollo.

Las dos últimas columnas del cuadro consignan la información relacionada con el desarrollo de la agricultura y la ganadería, recogidas por la Comisión Corográfica, y publicadas en la *Jeografía* de Felipe Pérez. Allí se registran las cabezas de ganado vacuno en cada uno de los estados, un número total similar al de la población colombiana, por lo cual es posible deducir que dicha actividad había tenido un gran desarrollo.

La Comisión no estimó la superficie cultivada en productos agrícolas, pero registró los datos de los cultivos más frecuentes en las diversas regiones e identificó que, en todas, el maíz era una de las principales bases de la alimentación, seguido por la yuca, el plátano en las tierras más cálidas y la papa en las zonas más frías. En otras palabras, la base de la alimentación continuaba siendo la reseñada desde la época de la Conquista. En la *Jeografía* de Felipe Pérez se presenta, por lo demás, una detallada información sobre los bosques, las resinas, las plantas medicinales y los frutales en cada uno de los estados de Colombia.

REFERENCIAS

- Banco de la República (1973). *Memorias de Agustín Codazzi*, Archivo de la Economía Nacional, Bogotá: Talleres Gráficos del Banco de la República.
- Pérez, Felipe (1863). *Jeografía física y política de los Estados Unidos de Colombia*, Bogotá: Imprenta de la Nación.
- Powles, John Diston (1863). *New Granada: Its Internal Resources*, Londres: A. H. Baily and Co. Cornhill, James Ridgeway, Piccadilly.
- Wikipedia (s. f.). “Comisión Corográfica” [en línea], disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Comisi%C3%B3n_Corogr%C3%A1fica

EPISODIO 33

Tierras baldías y deuda externa, 1861

Roberto Junguito Bonnet

Como se ha analizado, e inclusive lo traté en mi libro *La deuda externa de Colombia en el siglo XIX: cien años de incumplimiento* (Junguito, 1995), los países de la Gran Colombia obtuvieron créditos externos, principalmente en Inglaterra y en Holanda, para adquirir los armamentos y financiar la guerra de Independencia frente a España. Los préstamos contratados entre 1820 y 1822 por Francisco Antonio Zea y en 1824 por los señores Arrubla y Montoya constituyeron lo que se conoce como la deuda externa colonial de la Gran Colombia. Con la disolución de esta entidad política en 1830, el servicio y amortización de la deuda fue asumida por los tres países en proporción a su población relativa; la Nueva Granada se hizo cargo de la mitad del saldo de las obligaciones contraídas y de los intereses pendientes. Las dificultades fiscales impidieron el servicio oportuno de la deuda y obligaron a repetidas refinanciaciones a lo largo del siglo XIX, principalmente en 1845, 1861, 1873 y 1896.

Este episodio se refiere a la renegociación de la deuda de 1860 a 1861. Más concretamente a las tierras baldías que la Nueva Granada se ofreció a entregar a los tenedores de bonos en pago de una porción de la deuda externa vigente. De acuerdo con la correspondencia diplomática, se recuerdan los antecedentes que llevaron a José de Francisco Martín, enviado extraordinario y plenipotenciario ante los reinos de Francia y Gran Bretaña encargado de reestructurar la deuda colonial con los tenedores de bonos, a plantear el tema de las tierras baldías como parte de la renegociación. Igualmente, se describen las indagaciones que hizo posteriormente el representante de los tenedores de bonos, John Diston Powles, con respecto a la disponibilidad de tierras baldías en Colombia y al potencial de los recursos naturales para aprovechar

los bonos de baldíos entregados a los tenedores de la deuda a cambio de una parte de esta, luego de consolidarse la renegociación de la deuda en 1861.

Estas indagaciones se consignaron en un documento muy poco conocido en Colombia titulado *New Granada: Its Internal Resources*, cuyo autor fue Powles (1863) y que contiene una visión muy completa sobre el potencial de la agricultura colombiana y las perspectivas del país a mediados del siglo XIX. Antes de analizar el contenido del informe de Powles (1863), es oportuno recordar que la idea de sustituir deuda externa con los tenedores por bonos de tierras fue elaborada, propuesta y acordada por José de Francisco Martín. Según se desprende de la correspondencia diplomática (Junguito, 1995: 87-90), Martín, de acuerdo con las autorizaciones del Congreso y el mandato del presidente Ospina Rodríguez, tuvo, entre otras tareas, la de convenir con los tenedores de bonos una reestructuración de la deuda pública externa, además de lograr, en el ámbito político, que las potencias europeas se vincularan a un tratado de garantías y neutralidad del istmo de Panamá. Ante los disturbios ocurridos en el istmo las autoridades granadinas temían que, de acuerdo con la correspondencia diplomática de la época y en palabras del propio enviado plenipotenciario, “tal vez la actual Administración de Estados Unidos tenían la intención de usurpar abiertamente el territorio del istmo, pero teme a la reacción europea”.

Esto llevó al plenipotenciario a promover la suscripción del tratado y a estimular la inmigración de europeos a Panamá mediante su colonización y asentamiento en tierras baldías. Una forma de lograrlo y de ayudar a resolver simultáneamente el problema del servicio y amortización de la deuda externa, sería mediante la entrega de bonos de tierras baldías a cambio de una porción de la deuda externa. En la correspondencia del año 1857 aparecen un conjunto de cartas de Martín solicitando que se clarificasen los límites del estado de Panamá y se dictasen las disposiciones para precisar que las tierras baldías (incluyendo la isla de Manzanillo, de donde partía el ferrocarril) eran propiedad de la Nueva Granada y, en ningún caso, de la Panamá Railroad Company. Consideraba que este paso era procedente para plantear a los tenedores de bonos la estrategia del cambio de parte de la deuda externa por tierras baldías (Junguito, 1995: 88-90).

De acuerdo con el libro de Powles (1863: 86-87), la primera vez que se hizo pública la intención del gobierno de entregar tierras baldías a cambio de la deuda externa fue el 27 de febrero de 1858 en una carta dirigida por el ministro de Hacienda, Ignacio Gutiérrez, a los señores de Baring Brothers y Compañía. En esa carta se afirmaba que la república poseía propiedades de gran valor que requerían desarrollarse en el tiempo y que los acreedores podrían cooperar en dicho propósito promoviendo la

inmigración de trabajadores industriosos para generar los recursos suficientes para atender el servicio de la deuda; mientras eso no sucediese, “los recursos de la Nueva Granada se quedarían cortos para permitirle a esta satisfacer las obligaciones que estaban presionando sobre la Tesorería”.

La realidad del proceso de renegociación de la deuda fue que José de Francisco Martín consiguió que, efectivamente, en el artículo 5.º del convenio de 1860 con los tenedores de bonos se estableciera:

En consideración a las concesiones hechas por los tenedores de vales según este Convenio, el gobierno asignará tierras baldías pertenecientes a la Confederación, en el modo siguiente: treinta hectáreas (equivalentes a 75 acres) por cada vale de 100 libras esterlinas de la actual deuda activa i de la deuda que se creará por el Artículo 1 (correspondiente a la capitalización de intereses atrasados), i 16 hectáreas (equivalentes a cerca de 40 acres) por cada vale diferido de 100 libras esterlinas (Junguito, 1995: 109-111).

En el prefacio de su libro, Powles (1863) explica que en el curso de la renegociación de la deuda los tenedores de bonos de la Nueva Granada se vieron obligados a hacer sacrificios pecuniarios en favor del gobierno de la Nueva Granada, a cambio de lo cual recibieron de parte del gobierno una asignación grande de tierras en esa república. Informa que la cantidad de tierra adquirida de esta forma por los tenedores de bonos ascendía a 1.724.420 hectáreas, cerca de cuatro millones de acres. Las tierras correspondían a baldíos (*waste lands*) disponibles en todo el territorio de la república y no únicamente en la provincia de Panamá. Por eso solicitaba información de visitantes ingleses y colombianos, así como de fuentes oficiales, conocedores todos de la disponibilidad y calidad de las tierras en las diferentes regiones del país.

En el libro (Powles, 1863: 52-57, 88, cuadro) se presenta información cuantitativa detallada, aunque algo inconsistente, sobre la disponibilidad de tierras baldías en las diferentes regiones del país, tomadas de la Comisión Corográfica, así como la consignada en una carta de José de Francisco Martín a los tenedores de bonos. Estimaba la Comisión Corográfica que, en 1862, los Estados Unidos de Colombia disponían cerca de 100 millones de hectáreas de tierras baldías. Esto significa que más del 70 % de la superficie del país era baldía. En el caso concreto del estado de Panamá, los baldíos eran 4,6 millones de hectáreas (Powles, 1863: 90-92). El intercambio de tierras baldías por deuda se realizó, aunque la entrega no se circunscribió al estado de Panamá.

REFERENCIAS

Junguito, Roberto (1995). *La deuda externa en el siglo XIX: cien años de incumplimiento*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, Banco de la República.

Powles, John Diston (1863). *New Granada: Its Internal Resources*, Londres: A. H. Baily and Co. Cornhill, James Ridgway, Piccadilly.

EPISODIO 34

Los recursos naturales de los Estados Unidos de Colombia

Roberto Junguito Bonnet

Una de las formas de asignar las tierras baldías en la Nueva Granada fue a cambio de la amortización tanto de obligaciones de la deuda interna como de la deuda exterior. La Ley 13 del 11 de junio de 1823 determinó que el Poder Ejecutivo promovería la inmigración de extranjeros europeos y estadounidenses, preferiblemente labradores y artesanos, y que para dicho propósito podría destinarse hasta tres millones de hectáreas del Estado.

En el *Registro Oficial* de 1830 se mencionan resoluciones de entrega de baldíos para la construcción del camino del Quindío. En ese mismo año se autorizó igualmente la entrega de baldíos a cambio de vales de la deuda consolidada. En la recopilación de Pombo (1845) se hace referencia a la Ley 4.^a del 16 de marzo de 1832, mediante la cual se autorizó la distribución de 500.000 fanegadas de baldíos en Casanare a extranjeros o nacionales que se radicasen allí. Sin embargo, solo fue hasta la renegociación de la deuda externa en 1861 cuando se convino, de manera formal, que se harían enajenaciones de tierras baldías a cambio de vales de la deuda exterior, como se consigné en el artículo 5.^o del acuerdo con los tenedores de bonos. La cantidad de tierra adquirida de esta forma ascendía a 1.724.420 hectáreas de tierras baldías (*waste lands*), disponibles en todo el territorio de la república

Este acuerdo, como se trató en el episodio anterior, llevó al *chairman* del Comité de Tenedores de Bonos de Hispanoamérica, J. D. Powles, a investigar a fondo cuáles eran las tierras baldías disponibles en las regiones de lo que para entonces eran los Estados Unidos de Colombia, así como la calidad de las tierras, los climas y

las condiciones meteorológicas, así como el uso potencial para desarrollar diversos cultivos. La metodología utilizada por Powles para obtener la información e identificar las tierras más adecuadas para el establecimiento de migrantes se basó en dos fuentes principales. Por una parte, hizo consultas formales con las autoridades colombianas, tanto en el exterior como en Bogotá, e investigó los reportes de la Comisión Corográfica, cuyas estimaciones sobre el total de las tierras baldías y su distribución en los diferentes estados de la Unión, así como los principales cultivos que se podrían desarrollar, fueron reseñados con anterioridad.

Simplemente cabe recordar que, según la Comisión, habría cerca de 106 millones de hectáreas de baldíos distribuidas en los diferentes estados. De acuerdo con Powles, el objeto era establecer una compañía que reclamase las tierras baldías adquiridas para mejorar la explotación de los recursos naturales disponibles con el apoyo de los conocimientos, el capital y la maquinaria de los inmigrantes europeos, e inducir gradualmente dicha inmigración. En un artículo de prensa en el *Daily News* del 20 de octubre de 1861, hizo alusión al tema afirmando que la gran característica de la Nueva Granada era la variedad de climas, en donde se podía asentar tanto la población local como los europeos.

El libro de Powles (1863) transcribió el reporte de la Comisión que le hiciera llegar el propio Rafael Núñez, de autoría de Felipe Pérez, en el cual se describían y cuantificaban los baldíos en cada uno de los estados, al igual que sus características y su potencial productivo. En el caso de las tierras en la provincia de Vélez de 1856, a título de ejemplo, se comprobaba que se trataba de extensiones sanas para la salud de los migrantes campesinos europeos, que el cultivo del maíz era el más extendido y que había suficientes terrenos cubiertos de bosques para explotar y hacer siembras de frutales y plantas medicinales de diversos tipos. Era una zona, además, con un potencial industrial importante y con recursos de minería, como las esmeraldas de Muzo.

Adicionalmente, se consignó un extenso informe de José María Samper —quien para ese entonces se desempeñaba como secretario de la legación de Colombia en Francia—, fundamentado en la Comisión Corográfica, para señalar que existían cerca de cien millones de hectáreas de baldíos, de las cuales unas veinte millones eran aptas para la colonización inmediata. Sin embargo, mencionaba zonas que no eran susceptibles de colonización porque estaban muy habitadas, como la meseta entre Bogotá y Pamplona, o porque en las tierras calientes del Tolima se había desarrollado el cultivo del tabaco. Tampoco recomendaba la colonización en tierras bajas y cálidas poco saludables, no adecuadas para los europeos.

Entre las regiones sugeridas por Samper seleccionaba las de la Sierra Nevada de Santa Marta, o las montañosas de Antioquia, Tolima, los alrededores de Ocaña, y aun los bordes de la cordillera hacia el río Meta, en la entrada de los Llanos al oriente de Bogotá. En términos de la eventual organización de una compañía, mencionaba establecer 50.000 migrantes en quinientas hectáreas de baldíos en la región de la Sierra Nevada de Santa Marta. Otro funcionario, Luis Bernal, secretario de la legación de la Nueva Granada en Londres, por su lado y por su conocimiento de los territorios, formuló recomendaciones concretas para establecer la compañía en el Estado de Santander, en los alrededores de Zapatoca, Vélez, Girón y Bucaramanga, región en la cual se dio, efectivamente, una migración alemana.

Tal vez la información más desconocida incluida en el libro —aunque de naturaleza cualitativa— y probablemente la más convincente para los futuros agricultores migrantes, fue la que se refiere a los diversos viajeros ingleses que habían vivido en diversas regiones de la Nueva Granada y ofrecían sus opiniones sobre el potencial de la agricultura en los Estados Unidos de Colombia. Casi todos ellos respondieron un cuestionario enviado por Powles en el cual se les preguntaba: 1) en qué regiones de la Nueva Granada se encontraban tierras en donde el clima era suficientemente temperado para que migrantes europeos pudiesen radicarse y emprender actividades agrícolas; 2) cuáles cultivos y actividades podrían desarrollarse con mercados para su venta y, 3) qué ruta deberían tomar los migrantes para llegar a sus tierras de destino.

En el Cuadro 11 (véase p. 635) se resumen las opiniones de los entrevistados, incluyendo distinguidos colombianos, como José María Samper y José de Francisco Martín. De allí se deduce que todos los ingleses que habían conocido la Nueva Granada, lo mismo que los colombianos, consideraban que los diferentes estados de la Unión contaban con tierras baldías fértiles y suficientes para establecer explotaciones agrícolas rentables, en regiones amables para la salud de los migrantes europeos que se radicasen allí. Al revisar las opiniones consignadas en el cuadro se encuentra que, a juicio de los entrevistados, en varios territorios del país se podría realizar una colonización europea y, con preferencia, en las zonas de montaña por su buen clima.

El sitio de mayor atracción para la colonización era, sin duda, la Sierra Nevada de Santa Marta, seguida de la meseta cundiboyacense y del Estado de Santander. Aunque en el libro de Powles se mencionaron y se analizaron las posibilidades de tierras baldías en el Cauca y en Panamá, fueron pocos los entrevistados que recomendaron dichos estados; por razones de clima en Panamá y por la distancia de la costa en el caso del inmenso territorio del Cauca, que incluía el Guaviare y el Amazonas.

REFERENCIA

Powles, John Diston (1863). *New Granada: Its Internal Resources*, Londres: A. H. Baily and Co. Cornhill, James Ridgway, Piccadilly.

EPISODIO 35

Aníbal Galindo y las tierras baldías

Roberto Junguito Bonnet

Aníbal Galindo fue uno de los hombres públicos colombianos más influyentes en materia económica y jurídica durante la segunda mitad del siglo XIX. Su pensamiento económico sobrevivió en su libro *Estudios económicos y fiscales*, publicado en 1880. En la sección titulada “Limitaciones de dominio: adjudicación de tierras baldías” abordó uno de los temas —como se ha visto ya— más controversiales y de mayor trascendencia para el desarrollo de la agricultura en el país. En su exposición argumentó, de acuerdo con el *Diario Oficial*, que hasta 1874 se habían realizado concesiones de baldíos por un total de 3.318.500 hectáreas, con adjudicaciones efectivas de 1.159.592 hectáreas, y que solamente 100.000 hectáreas se habían destinado a ocupantes y cultivadores del suelo.

La cifra de concesiones de baldíos coincide de cerca con la de 966.000 hectáreas del Código Fiscal de 1873. En esta publicación (p. 163) se presenta una lista de las concesiones a los estados que en ese momento formaban la Unión: Antioquia, 60.000; Bolívar, 60.000; Boyacá, 109.000; Cauca, 140.000; Cundinamarca, 80.000; Magdalena, 107.000; Santander, 120.000; Tolima, 40.000, y Panamá, 80.000, más 150.000 que se habían cedido por mandato del artículo 11.º del acto adicional a la Constitución del 21 de enero de 1865.

En el Código se resaltaba que, de acuerdo con la Constitución, las tierras baldías se concedían para el pago de la deuda pública, para nuevos pobladores y para la compensación y el auxilio a las empresas que abrieran nuevas vías de comunicación. Se reconocieron como válidos los títulos de concesiones de tierras otorgados antes de la Constitución a antiguos militares y a sus herederos. De otra parte, con posterioridad a la expedición del Código Fiscal, se aprobó la Ley 61 de 1874, con normas para la asignación de baldíos, reforzadas y complementadas en el proyecto y en la

Ley 48 de 1882, promovida por el mismo Aníbal Galindo unos años más tarde. Entre los principales artículos de la ley de 1874 se destacan los siguientes:

Art. 1.º. Todo individuo que ocupe terrenos incultos pertenecientes a la Nación, a los cuales no se les haya dado aplicación especial por la ley, i establezca en ellos habitación i labranza, adquiere derecho de propiedad sobre el terreno que cultive, en cualquiera que sea su extensión.

Art. 2.º. Si se establecieren en tierras baldías dehesas de ganado o siembras de cacao, café, caña de azúcar u otra clase de plantaciones permanentes, el colono, además de adquirir la propiedad que se le concede por el artículo anterior, tendrá derecho a que se le adjudique gratuitamente una porción del terreno adyacente, igual en extensión a la parte cultivada. El Poder Ejecutivo fijará las reglas que deberán observarse para facilitar a los colonos la demarcación i adjudicación de dicho terreno adyacente.

Art. 3.º. En el caso de que los pobladores de tierras baldías demarquen por sí mismos los terrenos en que se establezcan, encerrándolos con cercas firmes i permanentes, capaces de impedir el paso de bestias i ganados, cada colono adquirirá la propiedad de todo el terreno comprendido dentro de sus cercas.

Art. 4.º. Los colonos que estén en posesión de tierras baldías serán considerados propietarios de las porciones cultivadas i 30 hectáreas adyacentes a dichas porciones. Se entenderán como poseedores los que hayan fundado habitaciones i cultivos permanentes por más de cinco años de posesión continua.

Art. 5.º. Cuando en una misma localidad se establezcan varios pobladores i en la prosecución de sus trabajos se ocasionaren disputas, la autoridad política encargada de la administración del distrito o correjimiento a que corresponda la localidad, a solicitud escrita o verbal de cualquiera de los pobladores, hará comparecer ante ella a los individuos entre quienes se haya suscitado la disputa, i si no pudiere lograr que éstos se avengan amigablemente, procederá, previa inspección ocular del terreno, a demarcar provisionalmente los límites dentro de los cuales cada uno de los colonos puede continuar sus trabajos. El funcionario encargado de hacer la demarcación dejará constancia de todos los incidentes de ella en un expediente, que remitirá al Presidente o Gobernador del Estado o Prefecto del Territorio para su aprobación.

Art. 6.º. Los terrenos incultos en que se ejecuten trabajos pacíficamente por mas de un año, se reputarán baldíos para el efecto de que los colonos que los ocupen sean considerados como poseedores de buena fe i no puedan ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio civil u ordinario.

A pesar de las regulaciones, Galindo consideraba que la mayoría de los baldíos se habían distribuido a “propietarios parásitos”, quienes simplemente esperaban el “plusvalor” de la tierra por el progreso social. Se preguntaba si las tierras agrícolas de los pequeños campesinos estaban mejor cultivadas que las de los grandes; cómo

se comparaban los rendimientos y mejoras por tipos de propiedad; cuáles eran las condiciones de arrendamiento y cuáles los jornales diarios pagados a los trabajadores. Las respuestas a los interrogantes anteriores deberían utilizarse para guiar las decisiones de asignación de los baldíos. En su concepto, el derecho de propiedad sobre la tierra se fundamentaba exclusivamente en la utilidad pública y la tierra pertenecía efectivamente a la comunidad, tal como lo sostenía en sus escritos John Stuart Mill.

Con base en sus reflexiones, Galindo enumeró un conjunto de principios para la adjudicación de baldíos. Estos eran: 1) que todo el que ocupare o cultivase una extensión cualquiera en un baldío era el dueño legítimo de esa extensión; 2) que es de libre acceso del hombre la tierra inculca; 3) que la propiedad sobre la tierra inculca es condicional a que el dueño la mejore y, 4) que una buena ley agraria debería dar un término a la reversión del dominio de las tierras incultas a la comunidad.

En su condición de senador de los Estados Unidos de Colombia, Galindo propuso entonces al Congreso, en 1878, un proyecto de ley sobre baldíos que promulgaba estos principios, que fue aprobado y se convirtió en la Ley 48 de 1882, conocida como la “Ley Galindo”, según relata Alberto Mendoza (2011) en su libro *Anibal Galindo: protagonista del siglo XIX*. Fue una ley agraria para “impedir la feudalización de las tierras baldías y alcanzar la defensa y protección de las colonias agrícolas de trabajadores libres amparados contra la avaricia y la rapacidad de los que querían reducirlos a la esclavitud”. Entre los enunciados notables de la ley se encontraban algunos de los ya anotados, que bien vale la pena transcribir:

- La propiedad de las tierras baldías, cualquiera que sea su extensión, se adquiere por el cultivo. El Ministerio Público ampara de oficio la posesión de esas tierras y a sus poseedores y cultivadores.
- Los cultivadores de tierras baldías, establecidos con casa y labranza, serán considerados poseedores de buena fe; no podrán ser privados de la posesión, sino por sentencia distada en juicio civil ordinario.
- Las tierras baldías se tendrán como tierras de uso público. Su propiedad y dominio no prescribirán en ningún caso.
- En juicios de propiedad del terreno, el actor deberá exhibir títulos legales de la propiedad de la tierra que reclama con una antigüedad de diez años por lo menos.
- En caso [de] que el cultivador pierda el juicio de propiedad, no será despojado del terreno que ocupa sino después [de] que haya sido indemnizado por el valor de las mejoras puestas en el terreno, como poseedor de buena fe.

— Los terrenos baldíos que la nación enajene por cualquier título, volverán gratuitamente a ella al cabo de diez años, si no se establece en ella alguna industria, agrícola o pecuaria.

Galindo argumentaba que si esta clase de legislación hubiera regido desde 1821, muy distinto habría sido el progreso de la agricultura y la condición social, política y económica de la república; que, en vez de esas inmensas regiones asignadas a propietarios para impedir el acceso a la tierra a los colonos y contratarlos más bien como trabajadores, se tendrían centenares de miles de propietarios cultivadores y la riqueza agrícola sería muchas veces mayor. La Ley 48 de 1882 efectivamente consignó los principios y objetivos de Galindo expresados atrás, como se aprecia a continuación:

Art. 1.º. La ley mantiene el principio de que la propiedad de las tierras baldías se adquiere por el cultivo, cualquiera que sea la extensión, y ordena que el Ministerio Público ampare de oficio a los cultivadores y pobladores en la posesión de dichas tierras, de conformidad con la Ley 61 de 24 de junio de 1874.

Parágrafo. Para adquirir gratuitamente una porción de terreno adyacente, igual en extensión a la ocupada con dehesas de ganado, conforme al artículo 2.º de la Ley 61 de 1874, se necesita que dicha porción ocupada esté cubierta de pastos artificiales. Los dueños de dehesas de ganado establecidas en pastos naturales de los terrenos baldíos sólo tendrán derecho al uso de éstos mientras estén ocupados.

Art. 2.º. La propiedad del terreno cercado por los colonos del modo como se expresa en el artículo 3.º de la Ley 61 de 1874, no se extenderá a una porción mayor del doble de la que esté cultivada.

Art. 3.º. Los cultivadores de los terrenos baldíos, establecidos en ellos con casa y labranza, serán considerados como poseedores de buena fe, y no podrán ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio civil ordinario.

Art. 4.º. Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.519 del Código Civil.

Art. 5.º. En el juicio plenario de propiedad del terreno, único admisible contra los cultivadores de terrenos baldíos, establecidos en ellos con casa y labranza, el actor deberá exhibir los títulos legales de propiedad de la tierra que reclama, que tengan una antigüedad de 10 años, por lo menos, y en los cuales se expresen con toda claridad los linderos del terreno que reclama como suyo.

Art. 6.º. Aun en el caso de que el cultivador pierda el juicio de propiedad, no será desposeído del terreno que ocupa, sino después [de] que haya sido indemnizado del valor de las mejoras puestas en el terreno, como poseedor de buena fe.

Parágrafo 1.º. Las mejoras a que se refiere este artículo consisten en los desmontes, empalizadas, cultivos y habitaciones, cuya estimación se hará por peritos, como lo determina el Código Judicial de la Unión en los Territorios, y el Judicial del Estado, en donde se haya hecho la adjudicación.

Parágrafo 2.º. Mientras no se haya efectuado el pago, valor de las mejoras, se carece de derecho para pedir el lanzamiento.

Art. 7.º. Los Agentes del Ministerio Público amparan de oficio a los cultivadores de las tierras baldías, debiéndose reputar á dichos Agentes como parte legítima en los juicios de propiedad que contra ellos se promuevan.

Art. 8.º. Los terrenos baldíos que la Nación enajene por cualquier título vuelven gratuitamente á ella al cabo de 10 años, si no se estableciere en tales terrenos, durante ese tiempo, alguna industria agrícola o pecuaria.

Parágrafo. Los reglamentos del Poder Ejecutivo determinarán de antemano, y con toda fijeza la relación entre la extensión adjudicada y la que debe cultivarse ú ocuparse con ganados, para conservar aquella, pero en ningún caso se fijará menos de la décima parte de la porción adjudicada.

Art. 9.º. Los terrenos baldíos que por cualquier título se adjudiquen, quedan sujetos a las servidumbres necesarias para el cómodo uso y goce de los terrenos que quedan como baldíos y que requieran esa servidumbre.

Art. 10.º. En toda adjudicación de tierras baldías, por cualquier título que ella se haga, se entenderán expresamente salvados los derechos de propiedad de los ocupantes, los cuales serán amparados contra los adjudicatarios, en los términos de la presenta ley.

Art. 11.º. En toda adjudicación de tierras baldías que comprenda una extensión de más de mil hectáreas, el agrimensor que haga las operaciones de mensura y levantamiento de planos, deberá determinar la posición astronómica del terreno por longitud y latitud de uno de sus puntos sobre cualquiera de los linderos.

Art. 12.º. En ningún caso podrá adjudicarse á un mismo individuo o Compañía una extensión de terreno mayor de cinco mil hectáreas; ni a diversos individuos ó entidades, en extensión continua, una superficie mayor de cinco mil hectáreas, pues siempre deberán dejarse, entre una y otra porción, lotes alternados, por lo menos de igual extensión á los adjudicados, que la nación reserve exclusivamente para cultivadores. En todo caso, se exigirá también que el perímetro del área que haya de adjudicarse sea tal, que su mayor longitud sea próximamente igual a su mayor anchura.

Art. 13.º. Las tierras baldías que existen en las cordilleras que sirven de límites a dos o más Estados, y entre los centros poblados de cada Estado y los ríos navegables, que sean vías nacionales, se reservan para aplicarlas exclusivamente a los objetos siguientes:

1.º. Para el fomento de nuevas poblaciones;

2.º. Para adjudicaciones á cultivadores, y

3.º. Para el fomento de las vías de comunicación.

Art. 14.º. El Poder Ejecutivo dictará todas las disposiciones necesarias para que esta ley tenga su debido cumplimiento. Ordenará que ella y de las disposiciones vigentes de la Ley 61 de 1874 y sus concordantes, se haga una adición especial, la cual será distribuida gratuita y profusamente en todos los pueblos de la República, para que llegue a conocimiento de los cultivadores y pobladores de tierras baldías.

Art. 15.º. Lo dispuesto por la presente ley no afecta los derechos adquiridos por los adjudicatarios ó compradores de tierras baldías, de acuerdo con las disposiciones sobre la materia vigente cuando se hizo la adjudicación ó venta.

La ley fue dada en Bogotá el 24 de agosto de 1882 y lleva, entre otros, la firma de Aníbal Galindo como presidente del Senado de Plenipotenciarios, de Miguel Samper como ministro de Hacienda y de Francisco Javier Zaldúa como presidente.

REFERENCIAS

- Estados Unidos de Colombia (1873). *Código Fiscal de los Estados Unidos de Colombia*, Ley 106 del 13 de junio de 1873, Edición Oficial, Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas.
- Galindo, Aníbal (1880). “Limitaciones de dominio: Adjudicación de tierras baldías”, en *Estudios económicos y fiscales*, Bogotá: Imprenta a cargo de H. Andrade.
- Galindo, Aníbal (1900). “Contra la feudalización de las tierras baldías: Ley Galindo”, en *Recuerdos históricos*, Bogotá: Imprenta La Luz.
- LeGrand, Catherine (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mendoza Morales, Alberto (2011). *Aníbal Galindo: protagonista del siglo XIX*, Ibagué: Secretaría de Educación del Tolima.
- Parsons, James (1979). *La colonización antioqueña en el occidente de Colombia*, Bogotá: Carlos Valencia Editores.

EPISODIO 36

La colonización antioqueña en el siglo XIX

Roberto Junguito Bonnet

Este episodio se concentra en el proceso de colonización antioqueño durante el siglo XIX, particularmente en su segunda mitad, y se fundamenta y tiene como fuente básica la reconocida obra de James Parsons (1979), cuyo título es precisamente *La colonización antioqueña en el occidente de Colombia*. La investigación surgió de la tesis doctoral de Parsons para la Universidad de California y fue publicada inicialmente en inglés en 1949. La primera edición en español la realizó la Academia Colombiana de Historia en 1950; un año más tarde, el Banco de la República la reeditó dentro de la colección Archivo de la Economía Colombiana.

En un episodio anterior se hizo referencia a que, durante la Colonia, Juan Antonio Mon y Velarde, oidor de la Gran Audiencia y gran reformador de la estructura agraria, minera y monetaria antioqueña, fue enviado como juez visitador a la provincia de Antioquia en 1785 y que entre sus preocupaciones figuró como prioridad el desarrollo de la agricultura en Antioquia y el acceso a la tierra para realizar un proceso exitoso de colonización. Allí se recuerda que en sus memoriales a la Real Audiencia relacionados con la fundación de nuevas poblaciones, Mon solicitaba aclarar las disposiciones relacionadas con el régimen de tierras y las concesiones de baldíos. En 1786 buscó los medios y la expedición de regulaciones para facilitar el acceso a la tierra de los nuevos pobladores.

En este episodio se describe el proceso de colonización antioqueña en la época republicana, especialmente en el occidente de Colombia durante la segunda mitad del siglo XIX, y la enajenación de baldíos a los colonos, es decir, la que Parsons denomina en un capítulo de su libro “la colonización antioqueña moderna”. El autor inicia su recuento relatando lo sucedido hacia 1789, cuando los antioqueños

oriundos de Rionegro y Marinilla, deseosos de colonizar nuevas tierras y fundar poblaciones, investigaron la forma de conectar a Medellín con Mariquita y de dirigir la atención hacia las tierras de los “valles altos de Sonsón”. Informa que en 1797 se construyeron las primeras casas bardadas; que hacia 1808 se comenzaron a explorar terrenos al otro lado de la cordillera, en la parte alta del río La Miel, hacia Mariquita; y que fundaron y colonizaron los alrededores de Abejorral.

Agrega que los movimientos políticos y económicos durante la Independencia no frenaron las corrientes migratorias, y pone el ejemplo de que ya en 1817 un grupo de más de 195 familias solicitó permiso al gobernador para fundar una población en Sabanalarga, arriba de Salamina, población esta última fundada en 1825. Neira se fundó en 1843 y Manizales en 1848. La fundación de estas poblaciones y la colonización de las tierras en sus alrededores tuvo que ver con la firma González, Salazar y Cía., sucesora de la Concesión Aranzazu, que había confirmado en 1828 las concesiones de baldíos a su nombre en dichas regiones. En el libro se destaca que las 12.000 “fanegas” dadas a la ciudad de Manizales fueron distribuidas de a diez para cada uno de los individuos residentes en el momento del contrato.

El proceso de colonización continuó con la fundación de Chinchiná y de Santa Rosa de Cabal. Las tierras de Manizales y Santa Rosa fueron rápidamente pobladas entre 1850 y 1880. Los adjudicatarios de tierras de los veteranos de la guerra civil y sus herederos llegaron a recibir diez hectáreas y el resto cinco; las normas vigentes prohibían enajenar o transferir las tierras a individuos que poseyeran más de treinta en la región, para evitar concentrar la tierra en pocas manos. A juicio de Parsons, esta legislación se tradujo en una sociedad de agricultores pequeños en las nuevas tierras colonizadas.

Posteriormente se refiere a la colonización de las provincias del Quindío y la fundación de Pereira, que originalmente se denominó Nuevo Cartago; habla de la fundación de Salento en 1843, que para 1866 se había convertido en corregimiento y obtenido una concesión de 12.000 hectáreas de baldíos; y comenta que la primera colonia puramente antioqueña en el Quindío fue Filandia, fundada en 1878. Por su parte, la fundación de Armenia y Circasia datan de 1889, en tanto que la de Montenegro fue en 1892. Con el surgimiento del cultivo del café, la colonización se aceleró y a comienzos del siglo XX surgieron poblaciones como La Tebaida, Caicedonia y Sevilla.

El proceso en el Quindío y en el norte del Valle no estuvo exento de conflictos sobre la propiedad de la tierra. Parsons ofrece de ejemplo los enfrentamientos por los derechos de posesión de los colonos en la gran región que iba desde Calarcá hasta Bugalagrande en el Valle, debido a la reclamación de tierras por parte de los hermanos Palominos, quienes se decían dueños de estos terrenos en virtud de una

cédula real de 1641. Destaca asimismo un flujo de inmigración antioqueña que se dirigió desde 1850, a través de la cordillera, hacia las selvas del Tolima, en donde se fundaron poblaciones como Fresno en 1856, Soledad (en la actualidad Herveo) en 1860, y Santo Domingo en 1866. Otras colonias se desarrollaron hacia 1860 en las poblaciones y los alrededores de El Líbano, Lérída y Manzanares, y algunas familias de Sonsón y Aguadas fundaron la nueva población de Pensilvania.

Por último, Parsons clasifica en cinco tipos los adjudicatarios que, con posterioridad a la Independencia, podrían recibir baldíos no ocupados ni reclamados, de acuerdo con las regulaciones vigentes: los que recibían tierras por títulos de heredad, como sucedió con la cédula real de 1641 descrita atrás; los compradores de bonos del gobierno que recibían a cambio baldíos, como era el caso de los tenedores de bonos de la deuda exterior, también mencionados en secciones anteriores de este libro; las enajenaciones para la fundación de nuevas poblaciones; las concesiones para la construcción de caminos y obras públicas, como en el caso de las tierras para la apertura del camino del Quindío hacia Ibagué; y las realizadas a los gobiernos provinciales.

En el Cuadro 12 (véase p. 636) se reproduce una tabla del libro de Parsons en la cual se registran las concesiones de tierras baldías hechas por el gobierno nacional para el desarrollo de las poblaciones de colonización antioqueña descritas en los párrafos anteriores en Antioquia, Antiguo Caldas y Tolima en el período 1835-1914. Las concesiones de baldíos en el período 1835-1873 alcanzaron las 248.120 hectáreas, que corresponden al 21 % del total de concesiones efectivamente adjudicadas desde la constitución de la Nueva Granada, que llegaron a 1.159.592 hectáreas, según las cifras publicadas en 1874 en el *Diario Oficial*, con lo cual queda clara la gran importancia que desde mediados del siglo XIX adquirió la colonización antioqueña en el occidente del país.

La realidad es que la colonización antioqueña se distinguió no solo por el volumen de tierras baldías en las que convirtieron los bosques en las planicies y laderas del occidente de Colombia y, concretamente, en Antioquia, el antiguo Caldas y el Tolima para cultivar maíz, frijoles, caña de azúcar, plátano, cacao, vainilla, arroz, algodón, pastos y, sobre todo, el café, sino también, y muy importante, porque dio lugar al asentamiento en pequeñas fincas, en una estructura democrática de la propiedad. Al respecto vale la pena citar textualmente a Parsons (1979):

Desde la introducción del cultivo del café, el patrón de la ocupación antioqueña ha cambiado aún más de su primitiva orientación minera hacia una escala agrícola en pequeño. La tradición de una clase de hacendado independiente, cuyo título a unas pocas hectáreas de tierra ha sido la ambición de todo campesino, se ha acomodado admirablemente a la economía del cultivo del café. Muchos de los cultivadores en pequeño han continuado proveyendo su propia

subsistencia con parte de sus fincas disponiendo a veces de ligera superproducción de plátanos, maíz o de frutos del huerto que llevan al mercado vecino. El dicho común *maíz comprado no engorda* acentúa sencillamente el papel de la granja independiente (p. 145).

Parsons concluye que la extrema parcelación de las tierras de la colonización antioqueña en las nuevas tierras volcánicas al sur y al oeste de Colombia, la naturaleza profundamente quebrantada de la región, el orgullo de los cultivadores de café y el espíritu de autonomía libre e independiente se combinaron para “producir este caso rarísimo de una sociedad de pequeños propietarios en un continente dominado por un latifundismo latino tradicional” (1979: 134).

REFERENCIA

Parsons, James (1979). *La colonización antioqueña en el occidente colombiano*, Bogotá: Carlos Valencia Editores.

EPISODIO 37

La agricultura en las *Memorias de Hacienda*, 1850-1875

Roberto Junguito Bonnet

Al secretario de Hacienda Manuel Murillo Toro correspondió, en 1850, el inicio del régimen del desestanco del tabaco, por lo cual el principal tema relacionado con la agricultura en su *Informe de Hacienda* tuvo que ver con la puesta en marcha del régimen de libertad de siembra, producción y el comercio del tabaco. Propuso entonces eliminar el impuesto sobre la siembra en los siguientes términos:

Desde el día 1 de enero del corriente año cesó el monopolio del cultivo de este importante vegetal i al terminar el año económico será también libre su comercio en el interior de la República, quedando así satisfechas las exigencias de la opinión i el voto casi unánime de las Cámaras lejislativas de 1848 i 1849. La desaparición de esta pingüe, i segura renta deja por supuesto en mui angustiado predicamento nuestro Erario nacional; pero sean cuales fueren los apuros i economías a que este paso nos sujete es preciso sostenerlo ya hasta tanto que la esperiencia con sus severas lecciones no nos haya demostrado la inexactitud de los cálculos de los que con tanto tesón se empeñaron en la abolición corriendo el peligro de entregar sin contrapeso alguno en manos de algunos pocos capitalistas la más lucrativa especulación del país. Una vez dado el paso, forzoso es sostenerlo, i tal es la opinión bien decidida del Presidente de la República i la mía; pero debe completarse la obra abrogando a la mayor brevedad posible, en los primeros días de vuestra presente reunion, los impuestos que gravan la siembra i la esportacion de este artículo. Si la abolicion de la venta ha tenido por objeto poner este importante ramo de industria al alcance de la clase pobre i laboriosa de los campos, i promover así la riqueza nacional, i el comercio, es preciso seguir con decision i confianza esta teoría haciendo completo el beneficio, completa la libertad de la industria; de esta manera la esperiencia que hagamos será tambien

completa. Os pido, pues, la pronta e inmediata abolicion del gravoso impuesto sobre las siembras, i al efecto os presento un proyecto de lei sobre el particular.

Dicho proyecto simplemente establecía: “Desde el día de la publicación de la presente lei no se cobrará en la República impuesto alguno sobre la siembra i cultivo del tabaco, quedando así reformado el artículo 1.0 de la lei de 12 de junio de 1849, sobre el cultivo i el comercio del tabaco”. El secretario informaba también de la venta del inventario de la firma Montoya y Sáenz en Ambalema:

El contrato con la casa de Montoya i Saenz ha tenido también por objeto facilitar la amortización de la deuda que en especie grava la Factoría de Ambalema por el empréstito de ciento veinte i cinco mil pesos que en mil ochocientos cuarenta i uno hicieron al Gobierno los Señores Powles, Illinworth i Compañía, en que tiene un cuarenta por ciento la espresada casa de Montoya i Saenz.

Las tierras baldías también fueron tema del secretario Murillo Toro. En el *Informe de Hacienda* al Congreso de 1850 sometió un muy detallado proyecto de ley sobre baldíos, en el cual se determinaba que se podían vender por dinero o por obligaciones de renta sobre el Tesoro del 16 %. Aclaraba las reglas para su adjudicación a los poseedores de baldíos cultivados y/o dedicados a la ganadería, según la antigüedad de su posesión, lo mismo que para la adjudicación a los interesados mediante remates y compras. En la fundamentación de la ley se puntualizaba:

Los baldíos de la República constituyen un precioso recurso para amortizar la Deuda nacional i la única base efectiva en que habrán de fundarse los futuros planes de inmigración. Por el sistema actual no solo no se consigue la amortización de la Deuda en cantidad provechosa, sino que se disipa un fondo de riqueza cada día más precioso, i se compromete el porvenir del país en materia de recursos fiscales i de inmigración.

El tema continuó siendo centro de atención de los secretarios de Hacienda en años posteriores. En la *Exposición* de José María Plata ante el Congreso de 1854, mostró gran preocupación por la situación fiscal del gobierno nacional, y entre las formas para solucionarla mencionó la conveniencia de reducir la deuda exterior mediante el canje por tierras baldías. Al respecto anotaba:

[...] la enajenacion de tierras baldías a título gratuito debe estar sometida a reglas diferentes de aquellas que han de observarse en las que se hagan a título oneroso. Respecto de las de este último carácter, convendría distinguir entre las ventas a precio fijo, que no hai inconveniente en que puedan ser hechas por cualesquiera empleados de Hacienda, conforme a reglas sencillas que al efecto se dictarán;

i las de precio eventual, que deberán celebrarse en pública subasta. Las que se destinen a la amortización de la deuda extranjera, deberán ejecutarse según el respectivo contrato.

Al año siguiente, el secretario Plata, en su *Exposición* al Congreso de 1855, presentó un proyecto de ley sobre bienes nacionales, que en su artículo 13.º establecía disposiciones especiales sobre tierras baldías.

Un tema adicional relacionado con la agricultura fue el de la conveniencia y la decisión de gravar las exportaciones. Rafael Núñez se desempeñó como secretario de Hacienda en 1856 y enfrentó una situación fiscal difícil. Entre las medidas para solucionarla defendió el gravamen sobre las exportaciones de quina y de tabaco, aprobado en la legislatura anterior. Al respecto argumentó lo siguiente:

En ejercicio de la autorización concedida por el artículo 2 de la lei de 4 de junio último sobre arbitrios; en atención al enorme i creciente deficit del Tesoro i a la imposibilidad de prescindir del pago de algunos créditos considerables, el Poder Ejecutivo dispuso en 20 de junio último, que se cobrara el derecho de un peso sobre la esportacion de cada 50 kilogramos de quina i de tabaco. Los resultados rentísticos de esta medida aun no pueden apreciarse a punto fijo. Segun el cuadro de las exportaciones del último año económico, la quina esportada ascendió a 1.423.985 kilogramos i el tabaco a 1.720.019; si estas cifras fueran exactas i no correspondieran u una época de inseguridad i de alarmas, el impuesto establecido produciría un rendimiento anual de 62.880 pesos. Pero esas cifras están mui lejos de representar nuestras verdaderas esportaciones de quina i tabaco. Hecho este aumento i agregando un 50 por ciento a la quina, resultará computada la exportación de estos productos en la forma siguiente: Tabaco 3.440.098 kilogramos y Quina 1.485.181 kilogramos. Así el rendimiento del impuesto en razón de \$ 1 por cada 50 kilogramos puede aproximadamente calcularse en \$ 98.505 pesos.

Núñez subrayaba, además:

La mayor parte de la quina que se esporta procede de los bosques del Estado, baldíos unos, i otros adquiridos a precios insignificantes o a título gratuito. El derecho de esportacion que se cobra a ese artículo es, pues, en la mayor parte de los casos, una remuneracion más bien que un impuesto. [...]. El impuesto sobre la quina i el tabaco es de fácil i segura recaudación. Comparados los gastos de producción de la quina i el tabaco i los de su conducción al exterior, con los precios a que se espenden en los mercados extranjeros, aparece perfectamente demostrada la modicidad del impuesto, principalmente en cuanto a la quina.

Y, en su *Exposición* de 1857 incluyó un cuadro comparativo del aumento en las exportaciones en el período 1834-1835 hasta 1855-1856, en el cual se comprobaba

que las exportaciones de mayor aumento habían sido las de tabaco y quina, lo cual justificaba sujetarlas al impuesto.

La preocupación central de Ignacio Gutiérrez, quien se desempeñó como secretario de Hacienda entre 1858-1861, eran las finanzas públicas y las dificultades que enfrentaba el país para ejecutar el gasto público. Por eso, desde un principio, fijó su atención en la necesidad y la conveniencia de hacer un acuerdo con los tenedores de los bonos externos y renegociar la deuda exterior. De ahí que mencionara que una cuarta área de cobertura de la política económica, aunque más sutil, era cancelar parte de las obligaciones externas mediante la enajenación de tierras baldías. En términos del manejo económico y la agricultura sobresalían dos aspectos: las tierras baldías, cuya enajenación podría hacerse contra las obligaciones del servicio y amortización de la deuda exterior, y la necesidad de fortalecer los ingresos tributarios por medio de los impuestos a la exportación de tabaco y quina.

En su *Exposición* al Congreso Constitucional de 1858, el secretario Gutiérrez quiso identificar con precisión la disponibilidad de tierras baldías en los diferentes estados de la confederación. Para ello recurrió a la información preliminar que le reportaba la Comisión Corográfica, pues esta no había terminado sus trabajos de medición en Cundinamarca, Panamá ni Magdalena. Con esa base proyectó que habría 48.301 leguas granadinas de 5.000 metros lineales cada una (equivalentes a 1.207.525 kilómetros cuadrados) en baldíos, distribuidos en los ocho estados de la Unión, sobre todo concentrados en el territorio del Caquetá, perteneciente en ese entonces al estado del Cauca, y que el total de los baldíos correspondía al 70 % del territorio, pues el restante tenía propietarios. Hizo igualmente cálculos adicionales sobre la porción de los baldíos adjudicados en los últimos años, que estimaba habría sido cercana a 115.351 hectáreas.

En la documentación adjunta a su *Exposición* de 1858, el secretario presenta un interesante cuadro sobre el volumen y valor de las exportaciones del país en el año 1856-1857, que se resume así: primero, que del total de las exportaciones anuales, que ascendía a 7,0 millones de pesos, 4,5 millones (o sea, el 64,2 %) eran de origen agropecuario y, segundo, que estas se encontraban muy diversificadas porque, al clasificar por rubros, se identificaban ocho tipos de animales, dentro de los cuales las pieles eran importantes, y cuarenta tipos de vegetales, entre los cuales el café, la quina y el tabaco eran los de mayor participación.

Por otra parte, el producto de los impuestos a la quina y al tabaco había sido de 126.000 pesos anuales, recaudo que se redujo en el año siguiente a 77.010 pesos, según la *Exposición* del secretario de 1859. Atribuía esta baja a “causas bien conocidas i notorias pues, como os lo anuncié en el año pasado, la depreciación en los mercados de Europa de nuestros más preciados frutos, la quina y el tabaco, [estaba]

combinada con la crisis mercantil que allí se sufrió. Para 1858-1859, el recaudo de estos impuestos subió a 82.012 pesos”.

En la *Exposición* de 1859, el secretario Gutiérrez hizo una descripción detallada de la deuda exterior, con base en la renegociación realizada en 1845 y la difícil situación que encontraba el fisco para cumplir el servicio de sus obligaciones. Con respecto a las propuestas que se venían adelantando en Londres con el Comité de Tenedores de Bonos, señalaba: “Entre tanto, baste lo dicho para apreciar la situación presente i futura del Tesoro, i abriguemos la esperanza de un convenio equitativo con nuestros jenerosos acreedores para poder conciliar sus respectivos intereses con los de la Confederación”. En su *Exposición* de 1860, Gutiérrez reconocía que había sido poco el avance en las negociaciones con los tenedores de bonos y que las obligaciones pendientes en el servicio de la deuda exterior venían en aumento por el incumplimiento, inclusive, en el pago de intereses; calculaba que el total de intereses vencidos a diciembre de 1859 ascendía a \$ 3.258.507 y que habría que hacer algo para solucionarlo.

Al discutir el tema de las tierras baldías y la necesidad de contar con un agrimensor para precisar su tamaño y su localización, aclaraba el vínculo que habría entre el pago de intereses, los baldíos y la agricultura, expresándose de la siguiente manera:

Una crecida porción de nuestros baldíos será aplicada al pago de los intereses vencidos i no satisfechos de la deuda exterior, como lo he dicho ya en la respectiva sección de esta Memoria, i esa enajenación necesaria por ser destinada al pago de una deuda, puede traernos en cambio pobladores de nuestros desiertos, i con ellos riqueza industrial de que tanto necesitamos.

Por último, en la *Exposición* al Congreso de 1861, el secretario Gutiérrez se refirió al hecho de haber culminado la renegociación de la deuda exterior con los tenedores de bonos y a su aprobación a finales de 1860 por parte del Congreso, no obstante la situación de conflicto interno en el país. Concluyó que, de esta manera, se abría una nueva puerta para el proyecto de inmigración concebido en Londres por la adjudicación de baldíos a los acreedores extranjeros para indemnizarlos de la rebaja de intereses, convenida mediante el arreglo de la deuda exterior del 22 de noviembre de 1860 —más adelante se detallará esta situación—.

En el decenio de los sesenta fueron varios los secretarios a cargo de la Hacienda, el Tesoro y el Fomento. En 1864, al inicio de los Estados Unidos de Colombia, la secretaría de Hacienda y Fomento estuvo a cargo de Froilán Largacha. En su *Memoria* se refirió a un nuevo aspecto en el tema agrícola: al régimen y la regulación que debería aprobarse frente a las autorizaciones para la explotación de los

quinales en los bosques de la nación en tierras baldías, sujetos en ese entonces a una explotación indiscriminada. Por esto, se había procedido a dictar el Decreto 131 del 14 de agosto de 1863 sobre bosques nacionales, que autorizaba al Poder Ejecutivo a fijar un derecho de explotación de las quinas mediante una compensación al gobierno y establecía un período de cuatro años como término de la concesión. Además, se establecía un cobro por los permisos de concesión de veinte pesos por hectárea concesionada.

Y en la *Memoria de Hacienda y Fomento* de 1864 informa, en el tema de las tierras baldías, que, por un lado, se había comenzado la amortización de los bonos territoriales expedidos a los acreedores extranjeros en virtud del convenio de 1839 y, por otro, que la primera adjudicación de 3.500 hectáreas se había hecho en el límite al oriente de Cundinamarca al lado del Tolima. Insiste asimismo en la importancia de desarrollar una legislación sobre la enajenación de baldíos que garantizara que las tierras entraban en producción y no se convertían “en un segundo y estéril monopolio”.

Tomás Cuenca fue secretario de Hacienda entre 1865 y 1867. Además de los temas fiscales que eran tradicionalmente el centro de atención de las *Memorias de Hacienda*, las obras públicas de fomento, la inauguración del telégrafo eléctrico y la construcción de ferrocarriles y caminos, comenzaron a tener gran relevancia. En cuanto a los temas relacionados con la agricultura, en la *Memoria* de 1865 se abordan, nuevamente, las tierras baldías para alertar sobre la necesidad de una legislación que asegurara que aquellas enajenadas contra la amortización de la deuda pública cumplieran su función productiva y no constituyeran un simple monopolio de acumulación de tierras en manos privadas.

En relación con los permisos de extracción de maderas en los bosques naturales, confirmaba la aprobación y puesta en marcha de los derechos de explotación reestablecidos por decreto de 1863. En la *Memoria* de 1866 anotaba que para ese año ya se habían asignado un total de 58.204 hectáreas a cambio de títulos de concesión y bonos territoriales asignados a los acreedores extranjeros. También que, como resultado de la ley de mayo de 1865, se había expedido un decreto reglamentario para adjudicación de baldíos. Por último, incluía un cuadro sobre las exportaciones en el cual señalaba que las de tabaco eran las mayores y que, entre las agrícolas, eran seguidas por las de quina, café y algodón.

Las *Memorias* de 1867, del secretario de Hacienda Alejo Morales, y de 1868, del secretario Jorge Gutiérrez de Lara, no contienen asuntos de importancia sobre la agricultura.

Miguel Samper se desempeñó como secretario de Hacienda entre 1868 y 1869. Al discutir el tema fiscal, concretamente el recaudo esperado por concepto de las aduanas, se refiere brevemente a las exportaciones agrícolas afirmando que

por generar moneda extranjera eran, a su juicio, el principal determinante de la capacidad de importar. Este tipo de análisis, realizado antes por Rafael Núñez a su paso por la Secretaría de Hacienda, constituía otro vínculo, indirecto pero importante, de la economía general con la agricultura. El mayor motivo de preocupación, como lo señalaba el secretario Samper, era la reducción que comenzaba a registrar la exportación de tabaco del Tolima, por lo cual expresaba su esperanza de que el café y el añil pudiesen compensar esa caída.

A Miguel Samper lo reemplazó Salvador Camacho Roldán entre 1869 y 1872. En su *Memoria* sobre el año económico 1869-1870 aborda el tema de las exportaciones agrícolas y las tierras baldías. Presenta cifras del crecimiento registrado en las exportaciones y plantea el interrogante de si su dinámica era sostenible, para pasar a proponer que se estudiara la demanda de los frutos exportables en los mercados extranjeros. Y, para reafirmar el valor de las tierras baldías, recuerda que “en 1861 fueron cedidas a los mismos acreedores extranjeros, en pago de intereses de la deuda, 1.680.000 hectáreas de tierras que, con el trascurso del tiempo i cuando la población sea densa en este país, representarán un valor diez veces mayor que el de las salinas de Cipaquirá”.

Esto lo llevó más adelante a argumentar que no creía “necesario en esta materia restringir la libertad de las adquisiciones de tierras; pero sí juzgo indispensable una legislación que ponga más al alcance de las clases pobres la posibilidad de hacer pequeñas adquisiciones de tierras para su cultivo, en propiedad”. En la *Memoria* de 1871-1872, Camacho Roldán expande su visión con respecto a la reforma a la legislación de tierras baldías y propone reconocer el derecho de propiedad hasta cincuenta hectáreas para los ocupantes de tierra y labranza, facilitar la agrimensura de planos de tierras a pequeños propietarios, establecer los precios de las tierras para su canje por la deuda interior y exterior, suprimir la licitación en la venta de baldíos, establecer los auxilios de adjudicación de baldíos para la construcción de caminos y organizar una oficina de tierras baldías.

Vinculado con el valor de las propiedades, y para ayudar a solventar el problema fiscal, también propuso estudiar la conveniencia de establecer un impuesto directo sobre el valor de los predios. Pero la preocupación central de Camacho Roldán era la manera de fomentar la agricultura y sus exportaciones. Opinaba que tanto la construcción de ferrocarriles como la apertura de caminos fomentarían los cultivos, reduciría los costos de transporte y valorizaría las tierras. Resaltaba textualmente, además: “Nuestros frutos agrícolas resultan recargados en los mercados internacionales con el precio de los transportes hasta en más de un ciento por ciento de su costo primitivo”.

Por último, otorgaba gran importancia a la institucionalización de la organización gremial para el fomento del agro, porque durante su labor como secretario de Hacienda apoyó la creación de la Sociedad de Agricultores Colombianos. Al respecto informa que el 18 de diciembre de 1871 en la *Exposicion* de Cundinamarca se reunió una junta de agricultores que aprobó su constitución y resolvió:

[...] 2) que esa sociedad promovería otras iguales en otros estados y pueblos de la república; 3) que los medios principales de acción serían sostener un periódico consagrado a estudiar el estado de la agricultura, convocar a reuniones para discutir los asuntos de la agricultura, propagar las mejores semillas, propagar las mejores razas de animales, promover el establecimiento de escuelas agrícolas, promover el establecimiento de cajas de ahorros y bancos agrícolas; 4) promover el establecimiento de asociaciones para la producción de bienes, como queso y azúcar, y las asociaciones para las exportaciones; 5) crear un fondo para su sostenimiento, y 6) designar un presidente, vicepresidentes, secretarios y tesorero, y formar un reglamento.

Concluía Camacho Roldán afirmando: “Este principio de interes público i de asociacion espontánea entre los miembros de una misma profesion, revela esperanza, aspiraciones i fuerzas que requieren un pequeño estímulo para dar resultados, i el Gobierno puede darlo”. Y preguntaba si no sería conveniente crear en Colombia, como lo había en Estados Unidos, un Departamento de Agricultura.

Aquileo Parra sucedió a Salvador Camacho Roldán como secretario de Hacienda de los Estados Unidos de Colombia y desempeñó el cargo entre 1873 y 1875. Fueron años de prosperidad económica del país; de una situación muy satisfactoria tanto en lo correspondiente a las exportaciones del país como en la situación de las finanzas públicas. La agricultura adquirió una inmensa importancia desde varios ángulos. Por una parte, porque en ese período los precios internacionales de los productos agrícolas de exportación eran muy favorables; el añil se encontraba en la cúspide de su auge, lo cual permitió incrementar las importaciones y, en consecuencia, que los recaudos de aduanas se elevaran para resolver el déficit fiscal que tradicionalmente impedía la acción estatal.

No podía faltar en las *Memorias* de Aquileo Parra el tema de las tierras baldías. No solo presentó un gran balance de las adjudicaciones de baldíos, sino que propuso y realizó cambios de fondo en su regulación. En la *Memoria* de 1873 estimó que, para ese año, se habrían hecho concesiones totales de 6.398.528 hectáreas y adjudicaciones efectivas de 1.055.683. En cuanto a la entrega de baldíos a cambio de la deuda exterior, se habían emitido bonos por 1.614.858 hectáreas.

El tema volvió a aparecer en la *Memoria* de 1874 con ocasión de las peticiones de adjudicaciones en los alrededores de la ruta proyectada del Ferrocarril del Norte, para aprovechar la valorización de los terrenos aledaños. Para el secretario era necesario acelerar la construcción de ferrocarriles por el favorable impacto que tendría en los costos de transporte y en la competitividad de la agricultura y, sobre todo, en las exportaciones; concretamente, el impacto de la construcción del Ferrocarril del Norte, proyecto insigne de Aquileo Parra. Entre sus argumentos, en su *Memoria* de 1873 sostenía:

La falta de buenas vías de comunicación entre las diversas poblaciones de Cundinamarca, Boyacá i Santander i el río Magdalena, es la causa de que la industria de estos Estados no haya tenido todo el desarrollo consiguiente al número i laboriosidad de sus habitantes en su fertilísimo suelo i a la abundancia de sus riquezas naturales [...]. Siendo muy caro el transporte por los caminos de herradura de los tres Estados, los diversos productos de la agricultura no pueden recorrer largas distancias, i siempre que la producción excede al consumo de determinados lugares, el exceso de ella se convierte en pérdida para los agricultores.

Todo esto lo llevaba a proponer que se garantizara un 7 % de rendimiento sobre gran parte de la inversión que realizaran los constructores del ferrocarril, teniendo en cuenta los beneficios netos del proyecto para el país y, sobre todo, para los agricultores, quienes verían incrementados los precios de sus tierras. Concluía, entonces, afirmando: “Tres son las condiciones que se necesitan para ejecutar las obras proyectadas: voluntad decidida de acometerla, posibilidad material, i posibilidad financiera. ¿Cuál de ellas falta? Ninguna”. En la *Memoria* de 1874 el secretario de Hacienda volvió a defender el proyecto y respondió a las críticas formuladas a este desde el ámbito político, fiscal y económico. Argumentó en los siguientes términos que el proyecto traería beneficios a la agricultura:

I nuestra agricultura no espermentaria una trasformación completa, desde el instante mismo en que pudiera proveerse de máquinas, que simplifican el trabajo i abaratan los productos, i desde que éstos pudieran circular fácilmente, así dentro como fuera del país. Sin hablar del café, cuyo cultivo en la escala que permite nuestra población actual bastaría para colocarnos al nivel de los pueblos más comerciales de la América del Sur. Cuánto no debemos prometernos del cultivo de la caña de azúcar i del algodón, para el día en que tengamos maquinas baratas i transportes fáciles hacia el exterior [...].

REFERENCIAS

- Camacho Roldán, Salvador (1872). *Memoria que el secretario de Hacienda i Fomento presenta al presidente de la República, 1869-1870 y 1871-1872*, Bogotá: Imprenta de Gaitán.
- Cuenca, Tomás (1867). *Memoria que el secretario de Hacienda i Fomento de la Unión Colombiana presenta al Congreso de los Estados Unidos de Colombia en sus sesiones de 1865, 1866 y 1867*, Bogotá: Imprenta El Mosaico, Imprenta de Gaitán.
- Gutiérrez, Ignacio (1861). *Esposicion que el secretario de Estado del Despacho de Hacienda de la Nueva Granada dirige al Congreso Constitucional de 1858-1861*, Bogotá: Imprenta del Estado, Imprenta de la Nación.
- Largacha, Froilán (1864). *Memoria del secretario de Hacienda i Fomento al Congreso de los Estados Unidos de Colombia en sus sesiones de 1864*, Bogotá: Imprenta de la Nación.
- Murillo Toro, Manuel (1950). *Informe del secretario de Hacienda de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1950*, Bogotá: Imprenta del Neo-Granadino.
- Núñez, Rafael (1857). *Esposicion que el secretario de Estado del Despacho de Hacienda de la Nueva Granada dirige al Congreso Constitucional de 1856 y 1857*, Bogotá: Imprenta del Estado.
- Parra, Aquileo (1875). *Memoria del secretario de Hacienda y Fomento dirigida al presidente de la República para el Congreso de 1873, 1874 y 1875*, Bogotá: Imprenta de Gaitán.
- Plata, José María (1854). *Esposicion que el secretario de Hacienda de la Nueva Granada dirige al Congreso de 1854*, Bogotá: Imprenta del Neo-Granadino.
- Samper, Miguel (1869). *Memoria del secretario de Hacienda i Fomento para el Congreso Federal de 1869*, Bogotá: Imprenta de la Nación.

EPISODIO 38

La Sociedad de Agricultores Colombianos, 1871

Roberto Junguito Bonnet

Según el historiador Jesús Antonio Bejarano (1985), la Sociedad de Agricultores Colombianos fue establecida el 15 de diciembre de 1871 por destacados agricultores de Bogotá, encabezados por el presidente de la Unión, Eustorgio Salgar, e incluyendo a Salvador Camacho Roldán. La resolución que creó la Sociedad estableció:

- 1) Las personas presentes se constituirían en sociedades permanentes con el objeto de promover el adelanto y defender por medio de la discusión pública los intereses de la agricultura;
- 2) La asociación promovería el establecimiento de sociedades iguales en todos los estados y pueblos de la república, y
- 3) Los medios de acción serían: un periódico consagrado a estudiar el estado de la agricultura; convocar y tener reuniones para discutir públicamente los hechos relacionados con la agricultura; procurar el cambio de semillas y la propagación de las mejores razas animales, y promover el establecimiento de cajas y bancos agrícolas y las relaciones entre agricultores y asociaciones.

En el acto de instalación de la sociedad el 31 de marzo de 1871, Salvador Camacho Roldán, entonces secretario de Hacienda, pronunció un sobresaliente discurso en el cual hizo énfasis en la importancia de la asociación de los agricultores. Inició su exposición diciendo que la reunión tenía por objeto “dar principio al pensamiento de asociación de los colombianos que viven del trabajo de la tierra en toda la extensión de nuestra patria”. Más adelante, reafirmó la necesidad de la asociación

al referirse a los agricultores y expresar que, “si su camino y su destino es común, su trabajo debe estar asociado, porque la asociación es la palanca poderosa que redime al hombre de la pequeñez miserable del esfuerzo individual. Si el hombre solo es el gusano de la tierra, el hombre asociado es titán” (Camacho, 1892).

En 1875 la Sociedad dejó de funcionar. Fue reinstalada en 1878 en la presidencia del mismo Camacho Roldán y la secretaría de Juan de Dios Carrasquilla. Tal vez el producto más importante fue la publicación de la *Revista El Agricultor*. A finales del siglo XIX la estrechez fiscal puso fin a los esfuerzos realizados por la Sociedad de Agricultores y, como lo anota Bejarano, se cerró su primer ciclo “caracterizado por empeños que tenían más que ver con las motivaciones por el progreso que por los intereses gremiales que caracterizarían la historia de la Sociedad a lo largo del siglo XX” y que “no fue obra de un grupo social, sino de hombres aislados en la lucha por la técnica, para la cual el país aún no estaba preparado”.

REFERENCIAS

- Bejarano, Jesús Antonio (1985). *Economía y poder: La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984*, Bogotá: SAC, Fondo Editorial Cerec.
- Camacho Roldán, Salvador (1892). “Nuestro porvenir industrial: el algodón”, en *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Librería Colombiana
- Junguito, Roberto (2018). *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, Bogotá: Editorial Ariel (Planeta).
- Junguito, Roberto (2019). “El papel de los gremios en la economía colombiana”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 82, primer semestre, Bogotá: Universidad de los Andes.

EPISODIO 39

Camacho Roldán y la agricultura, 1871-1890

Roberto Junguito Bonnet

Salvador Camacho Roldán fue uno de los hombres públicos más sobresalientes del siglo XIX. Economista, jurista, editor, periodista, orador y pionero de los estudios sociológicos en Colombia. Sus análisis sobre la agricultura, las vías de comunicación y la educación son punto de referencia indispensable para conocer la realidad del país en el siglo XIX. Este episodio reseña algunos de sus escritos (que para algunos serán desconocidos y para otros, olvidados) sobre el tema de la agricultura, uno de los focos de atención más destacados en ellos.

En su ensayo “Nuestro porvenir industrial: el algodón”, Camacho se remonta al siglo XVIII. Más concretamente al inicio de la Revolución Industrial, a la innovación tecnológica con la invención de la maquinaria para procesar la fibra de algodón, y al consecuente desarrollo que tuvo la industria textil gracias al consumo y la producción de algodón, sobre todo en los Estados Unidos en el siglo XIX. Hace referencia a la máquina *spinning-Jenny*, desarrollada en 1767, mediante la cual “se podían hilar ocho hilos a la vez, en vez de uno que se obtenía con el huso”. Igualmente, a las denominadas *mule-Jenny* y *power-Loom*, todas las cuales permitieron el desarrollo de la industria textil y el fomento de la producción de algodón. Muy al estilo en sus escritos económicos, Camacho Roldán incluye series estadísticas anuales de exportaciones, consumo, producción y precios de la fibra de algodón mundial.

En un segundo artículo sobre el porvenir industrial hace referencia al café, sus perspectivas mundiales y las oportunidades de su producción en Colombia. Trae cifras del consumo anual de café en los Estados Unidos e Inglaterra para algunos años seleccionados desde finales del siglo XVIII hasta mediados del XIX para

recaltar el gran crecimiento de la demanda de consumo de café y del volumen de las exportaciones. Registra igualmente la evolución de los precios internacionales del grano entre 1858 y 1885. Con ello resalta las ventajas del cultivo de café en Colombia, análisis premonitorio de la importancia económica, social y política que tendría el café durante el siglo XX. Al respecto anotaba:

Se produce en todas las temperaturas húmedas que van desde 1.200 hasta 1.800 metros de elevación sobre el nivel del mar; la planta no es perseguida por las hormigas o por otras plagas que atacan el tabaco en los climas cálidos; la sombra del café mata por sí sola cualquier otra vegetación, de manera que no necesita gran trabajo para la conservación de las plantaciones; la planta produce desde los tres años, y dura veinte o más produciendo sin intermisión; por manera que una vez sembrada y llegada a su mayor crecimiento, solo tiene el trabajo de recoger y manipular la cosecha; la colecta es perenne; es decir, que se recoge en todos los meses del año, sin exigir mucho ese aumento de los jornales que en épocas de cosecha exigen otros artículos como el algodón, el trigo y el maíz, por ejemplo; no se necesitan terrenos de gran fertilidad al contrario se produce en tierras medianas, pero de capa vegetal profunda; se presta mucho a los trabajos de la pequeña cultura, pues en una sola fanegada caben dos mil o más árboles, que a una razón de una libra de producto cada uno pueden dar al año 20 o 30 quintales, cantidad suficiente para satisfacer los deseos de una familia pobre. Es pues, una producción esencialmente democrática.

Concluye su escrito argumentando que no habría un solo estado de la república en donde no se pudiera producir grandes cantidades de café.

Salvador Camacho Roldán escribió sobre otros aspectos de la agricultura no menos importantes que los anteriores. Por ejemplo, el cultivo y la exportación del tabaco, la quina y el añil, las características de las tierras calientes, y los catastros rurales. Pero sus artículos más sobresalientes en relación con el agro tuvieron que ver con el ámbito más amplio de la agricultura en Colombia; particularmente el discurso pronunciado el día de la instalación de la Sociedad de Agricultores Colombianos en 1878, y los que tituló “Nuestra situación industrial”, de 1881, y “Problemas agrícolas”, de 1884. En el discurso subrayó que el motivo de la reunión era “dar principio al pensamiento de asociación de los colombianos que viven del trabajo de la tierra en toda la extensión de nuestra patria”, así como destacar la importancia que tiene la agricultura para la actividad económica nacional y la agremiación de los agricultores como un instrumento clave para el progreso del sector.

Aprovechó para llamar la atención sobre el lastimoso estado en que se encontraba la agricultura en esa coyuntura nacional, caracterizada por la caída de la producción de tabaco, sobre todo en la región de Ambalema; por la falta de competitividad

internacional del algodón; por la desaparición de las exportaciones de añil; y por la amenaza a la exportación de la quina por la competencia de la India inglesa y las regiones holandesas del oriente. Y se queja del estancamiento de la producción de bienes alimenticios de consumo interno, como el trigo, la papa, y el maíz, y del aumento inusitado de los precios.

En cuanto a la necesidad de cambios y reformas, recalca la importancia de la innovación y el cambio tecnológico en los siguientes términos:

Una preparación esmerada del suelo cultivable por medio de instrumentos aratorios perfeccionados; la introducción sistemática de abonos animales, vegetales y minerales; el estudio de las rotaciones fitosóficas en las cosechas adecuadas a nuestras necesidades y medios de producción; y el estudio para proporcionar aguas abundantes a la agricultura, sobre todo en los veranos prolongados.

En su artículo “Nuestra situación industrial” de 1881, Camacho Roldán repasa nuevamente la precariedad de la agricultura con base en las estadísticas y procede a establecer las causas de dicha situación. Las resume así: la revolución generada en todo el mundo por la aplicación del vapor a la navegación hizo más competitivo el costo del transporte a los mercados internacionales con desventaja relativa para Colombia por la baja de los precios; la inestabilidad política en el país (la guerra de 1876-1877); el crecimiento inusitado del gasto público y la inestabilidad financiera que ha traído consigo; y el descuido “de la educación popular”.

En el ensayo de 1884, “Problemas agrícolas”, cuya lectura tuvo lugar en el Ateneo de Bogotá, Camacho reitera el estancamiento de la agricultura y se refiere a las causas más profundas del atraso que se venía presentando, que son claras para un lector contemporáneo porque describen los problemas que continúan presentándose en Colombia en el siglo XXI. Comenta que la primera y la más importante causa del atraso era la mala distribución de la propiedad territorial y “la prodigalidad con que se han distribuido las tierras baldías dando con ello origen a la formación de latifundios o predios de inmensa extensión”. Una segunda era “la falta de seguridad en la vida campestre, todavía no bien protegida en nuestras instituciones y seriamente amenazada por la desastrosa acción de nuestras guerras civiles”. La tercera era “la ignorancia de las nociones científicas”, la ruina en que se encontraban las escuelas rurales y la importancia de las huertas experimentales y la enseñanza objetiva. Una última razón era el ausentismo, por lo cual señalaba que era “un vicio en el funcionamiento de la propiedad territorial que permite el divorcio casi permanente entre la propiedad y el propietario en su predio; es el sistema de administración de las tierras por agentes o mayordomos, sin la presencia del dueño”.

En conclusión, la reseña de los escritos de Salvador Camacho Roldán en este episodio resulta en un diagnóstico sobre la problemática de la agricultura colombiana en la actualidad.

REFERENCIAS

- Camacho Roldán, Salvador (1892a). “Nuestra situación industrial”, en *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Librería Colombiana.
- Camacho Roldán, Salvador (1892b). “Nuestro porvenir industrial: el algodón”, en *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Librería Colombiana
- Camacho Roldán, Salvador (1892c). “Nuestro porvenir industrial: el café”, en *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Librería Colombiana.
- Camacho Roldán, Salvador (1892d). “Problemas agrícolas: lectura en El Ateneo de Bogotá”, en *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Librería Colombiana.
- Camacho Roldán, Salvador (1892e). “Sociedad de Agricultores Colombianos: discurso inaugural”, en *Escritos varios* (tomo 1), Bogotá: Librería Colombiana.
- Camacho Roldán, Salvador (1923). *Memorias*, Bogotá: Librería Colombiana.

EPISODIO 40

La agricultura en las *Memorias de Hacienda*, 1875-1900

Roberto Junguito Bonnet

Como se mencionó en un episodio anterior, en la última de sus *Memorias de Hacienda*, la de 1875, Aquileo Parra cerraba con una voz de optimismo y aliento sobre el curso de la economía y de las finanzas públicas. En ese mismo año Nicolás Esguerra se desempeñaba como secretario del Tesoro y en su correspondiente *Memoria* enviaba un mensaje igualmente optimista sobre la situación financiera de la Unión. Esguerra fue nombrado como secretario de Hacienda a inicios de 1875.

En su *Memoria* al Congreso de 1876 informa del impacto adverso que había tenido el estallido de la guerra sobre la economía y las cuentas fiscales de la Unión. Resaltaba que la renta de aduanas era la más afectada por el deterioro del orden público y se había reducido frente al año anterior, al tiempo que bajaban las exportaciones. Reseñaba también que se seguía adelante con los proyectos de ferrocarriles y caminos, y con el contrato del Ferrocarril del Norte, aunque no había podido concretar un empréstito extranjero para efectuar los aportes del gobierno a la compañía que se había constituido para llevarlo a cabo. La única referencia directa a la agricultura tenía que ver con las concesiones y adjudicaciones de tierras baldías; durante el último año económico se habían adjudicado 51.608 hectáreas. Por otra parte, dentro de las concesiones otorgadas, la emisión de bonos ascendía a 3,3 millones de hectáreas, de las cuales una mitad correspondía a bonos territoriales y la otra a títulos de concesiones. Asimismo, hizo referencia a las concesiones de tierras para poblaciones en los diversos estados; su análisis reflejaba nuevamente la preocupación por la prodigalidad con que se habían hecho concesiones y la concentración

en “monopolio” de las tierras concesionadas, por lo cual sugería la conveniencia de establecer topes individuales para los beneficiarios de concesiones.

Januario Salgar sucedió a Nicolás Esguerra como secretario de Hacienda. En su *Memoria* al Congreso de 1877 mencionó los problemas económicos de los Estados Unidos de Colombia a raíz de la guerra de 1876-1877 y el impacto adverso sobre la actividad económica, en particular sobre la agricultura. Al respecto anotó:

En los momentos en que, bajo la sombra cariñosa de la paz, empezaba a encontrarse el campo preparado i amigo para la iniciativa del espíritu industrial; cuando la empresa colosal de la apertura de un canal interoceánico por nuestro territorio, asume una actitud formal, interesada, seria i entusiasta; cuando la quina había obtenido precios halagadores en sus mercados; cuando el café tenía multiplicados sus pedidos, como para una producción en grandísima escala; en los momentos de la resurrección de la industria del cultivo i comercio del tabaco i finalmente, cuando nuestras exportaciones se enriquecían con artículos nuevos, baratos, abundantes i regularmente pedidos para los mercados donde sus cambios nos habrían de ofrecer importaciones cuantiosas, viene la guerra i siega la mies de tanta esperanza.

Su *Memoria* dio prioridad casi absoluta a los gastos relacionados con la guerra y, en consecuencia, a los problemas fiscales derivados de la confrontación y a la forma de solucionarlos. Una de las principales medidas adoptadas fue el Decreto 471 del 30 de agosto de 1876, por medio del cual se estableció un empréstito forzoso en los estados de Boyacá, Cundinamarca, Santander y Tolima. Se expidieron también dos decretos que buscaban gravar la ganadería: el 541 del 15 de septiembre de 1876, que monopolizaba la venta de ganados y establecía un impuesto sobre la transacción de venta, que se substituyó con el Decreto 556 del 27 de septiembre, el cual ordenaba un tributo sobre la venta de carne en los expendios. Ni el empréstito forzoso ni el impuesto al consumo de carne generaron rendimiento de significación al fisco.

Un tercer y tradicional asunto fueron las tierras baldías. En su *Memoria de Hacienda*, el secretario Salgar informó que a 1.º de septiembre de 1875 había vigentes 1,5 millones de bonos territoriales y 1,3 millones en títulos de concesiones, para un total de 2,8 millones de baldíos por enajenar. En el curso del año se emitieron 117.000 hectáreas de nuevos títulos de concesiones y se llevaron a cabo enajenaciones por 12.000 hectáreas, de tal manera que quedaron en circulación títulos y bonos por 2,9 millones de hectáreas.

Luis Bernal desempeñó después el cargo de secretario de Hacienda. Presentó la *Memoria* al Congreso de 1878. Le correspondió manejar las finanzas de los Estados Unidos de Colombia, tanto en el período de final de la guerra, que terminó en agosto de 1877, como durante el primer semestre del nuevo período de paz. La prioridad

de su administración fue impulsar nuevamente las obras de fomento mediante la consolidación de los contratos de ferrocarriles, tanto los del centro del país como los que iban hacia la Costa. Particularmente, la construcción del Ferrocarril Central (que sustituía al Ferrocarril del Norte, cuyo contrato y compañía se habían disuelto) y del Ferrocarril del Cauca, de Popayán a Buenaventura, además de otros trayectos y caminos. Y consideraba que en período de paz y prosperidad se podría asignar el 25 % de la renta de aduanas para la inversión en ese tipo de obras materiales de fomento. En su *Memoria* no hacía mención alguna a los temas que tocaran con la agricultura.

Luis Carlos Rico fue el siguiente secretario de Hacienda y Fomento. Desde el inicio de su *Memoria* al Congreso de 1878 señaló los impactos que tuvo la guerra, la recuperación de la renta de aduanas, y los inconvenientes que estaban enfrentando el comercio y la industria como consecuencia de los peajes y de los impuestos al consumo establecidos por los estados para el tránsito de productos.

El secretario Rico se refirió en detalle a las exportaciones agrícolas (pp. 25-27), preocupado por cierto grado de estancamiento desde los años sesenta. Respecto a la quina era optimista porque el volumen exportado había pasado de 590.000 kilos en 1866 a 3,2 millones en 1878, y constituía el principal producto de exportación. El café seguía a la quina en las exportaciones, su cultivo venía expandiéndose por todo el país y su producción había pasado de 4,1 millones de kilogramos en 1868 a 4,6 millones diez años más tarde. Las pieles figuraban como el tercer rubro exportador. La exportación de tabaco había aumentado hasta 1870, pero venía en caída desde entonces: su volumen, que había sido de 5,7 millones de kilogramos en 1868, bajó a 1,8 millones en 1878. El algodón se encontraba abatido; en el decenio su exportación había caído de 2,1 millones de kilos a 684.000 kilos. Mencionaba también la tagua o marfil vegetal y el caucho; con respecto al azúcar, el añil, el bálsamo y la panela, indicaba que sus exportaciones eran minúsculas. La principal preocupación, al igual que la de sus inmediatos antecesores, eran las obras de fomento en ferrocarriles y caminos carreteables. Su sucesor en el cargo, Hermógenes Wilson, no hizo referencia alguna a la agricultura en su *Memoria de Hacienda y Fomento* al Congreso de 1880.

Los secretarios de Hacienda durante el primer quinquenio de 1880 fueron, en su orden, Antonio Roldán, quien presentó las *Memorias* al Congreso de 1881 y 1882; Aníbal Galindo, 1883 y 1884, y Felipe Angulo, 1885. Las memorias de Antonio Roldán se concentraron en el tema fiscal; en particular en el comportamiento de la renta de aduanas y en la construcción de ferrocarriles. El único tema relacionado con la agricultura fueron las tierras baldías. En la *Memoria* de 1882 actualizó las series de enajenación de baldíos desde 1827, recolectadas en 1873 por Aquileo Parra

y presentó cuadros detallados por adjudicatario, extensión de tierras adjudicadas y motivo u origen de la adjudicación. Esto es, si provenía de documentos de deuda pública (359.831 hectáreas), de títulos de concesiones (627.598), de concesiones para fundación de poblaciones (152.650 hectáreas), de auxilios para apertura de caminos y ferrocarriles (114.440 hectáreas), de enajenaciones por dinero (31.624 hectáreas), de enajenaciones a cultivadores (6.066 hectáreas; a seis hectáreas cada uno), o si no había información de motivo (8.915 hectáreas). Concluyó que el total de enajenaciones entre 1827 y 1881 había sido de 1.301.122 hectáreas. En su exposición, al igual que sus antecesores, consideró que el proceso se debía regular y, muy especialmente, evitar la adjudicación de baldíos que condujesen a una concentración de las tierras en pocos propietarios.

En la *Memoria* como secretario de Hacienda de 1883, Aníbal Galindo discutió y analizó de manera principal y casi exclusiva los temas fiscales del gobierno. No obstante, incluyó una pequeña sección sobre tierras baldías, en la cual resaltó la aprobación de la Ley 48 de 1882 que, como se anotó en otro episodio de este libro, fue originalmente iniciativa suya como senador de los Estados Unidos de Colombia. Al respecto afirmó que “la Ley 48 de 1882 sobre tierras baldías, que por sí sola basta para inmortalizar la memoria del último Congreso, es una de esas medidas trascendentales que necesita para desarrollar su benéfica influencia del largo trascurso del tiempo”.

Además de subrayar los principios y objetivos de la ley, la cual, a su juicio, buscaba evitar lo que denominaba la “enfeudalización” de las tierras baldías para mantener el libre acceso de los cultivadores a las tierras desiertas, procedió luego a destacar la importancia de una más equitativa enajenación de las tierras para el progreso de la agricultura, y agregaba que por Decreto 640 de 1882 se había reglamentado la ley. Asimismo, informó que la adjudicación de baldíos en 1882 había sido de 10.412 hectáreas.

Por su parte, la *Memoria* para el Congreso de 1884 no hizo referencia alguna a la agricultura, pero sí informó sobre dos disposiciones fundamentales sobre tierras baldías. Una, referida al acuerdo con Ferdinand de Lesseps para la construcción del canal interoceánico en el istmo de Panamá con el acuerdo para entregar 500.000 hectáreas de baldíos con destino a su construcción. Otra, declarar como baldíos todas las tierras conocidas como El Cerrejón, situadas en el territorio de La Guajira, en donde se habían encontrado grandes depósitos de carbón de alta calidad y cuyos terrenos los reclamaban como propios un grupo de particulares.

Felipe Angulo, quien se desempeñó posteriormente como secretario de Hacienda, dio gran énfasis en su *Memoria* al presidente de la Unión en 1885 al tema de las tierras baldías. Elaboró, en primer lugar, un balance de los títulos emitidos. Partió

por señalar que, como resultado del decreto de 1865 que exigía la renovación de los títulos, se había identificado que, hasta ese año, se habían hecho concesiones por 1.346.957 hectáreas. Posteriormente, en 1872 se otorgaron 200.000 hectáreas en Antioquia para fomentar la inmigración. Por otro lado, consideró que se debían adicionar 1.718.406 en bonos territoriales de acuerdo con la negociación de la deuda externa de 1861 y otras concesiones para ferrocarriles; es decir, un total de 3.690.886 hectáreas para 1884. En estas estadísticas no se incluían las 500.000 hectáreas convenidas para la construcción del canal interoceánico. En cuanto a las adjudicaciones, estimaba que podrían alcanzar 1.332.327 hectáreas.

Para terminar este episodio sobre las *Memorias de Hacienda* y sus menciones a la agricultura en el período 1875-1900, debe hacerse referencia a los *Informes de Hacienda* de 1888, 1890, 1892, 1894, 1896 y 1898, luego de ser aprobada la Constitución de 1886 y creada la República de Colombia. En estos *Informes*, como se trata a continuación, un tema reiterado fue, nuevamente, el de las tierras baldías. Otros asuntos tuvieron que ver con impuestos a actividades de la agricultura, el de degüello, por ejemplo, establecido en 1885 y que adquirió importancia dentro de las rentas públicas, o el nuevo impuesto al tabaco para el consumo interno, o un impuesto sobre la exportación de café propuesto por Miguel Antonio Caro en 1895 que dio lugar a un gran debate nacional.

En el *Informe al Congreso* de 1888 del secretario de Hacienda Vicente Restrepo —posterior al de 1885, ya que se habían establecido períodos fiscales bienales— se analiza el comportamiento de las exportaciones de origen agropecuario. Restrepo comenta que la exportación de cueros y pieles había aumentado frente a la registrada a comienzos de la década, pero subraya su preocupación por la reducción de las exportaciones propiamente agrícolas, debido a la “cesación casi completa de la exportación de quina y tabaco que antes representaban muchos miles de pesos, y que no han sido reemplazados por otros de valor equivalente”. Las exportaciones totales del país eran inferiores a las importaciones, a pesar de que estas últimas habían sido recargadas con un 25 % por la Ley 36 de octubre de 1886.

Otro tema al cual se hizo referencia fue al impuesto de degüello, establecido en \$ 5 por cada cabeza de ganado mayor, pero que la Ley 48 de 1887 había excluido de las rentas de los departamentos. En el *Informe* se discute sobre las tierras baldías y se hace el siguiente balance: la disponibilidad total de baldíos en 1885 era de 102,1 millones de hectáreas (se incluía la distribución por departamentos), y entre ese año y 1888 se habían realizado concesiones por 1,2 millones de hectáreas, lo cual dejaba su remanente en 100,9 millones de hectáreas.

En el *Informe de Hacienda* de 1892, el ministro José Manuel Goenaga hizo una somera referencia a la evolución positiva que venían registrando en los últimos dos

años las exportaciones agrícolas y de animales, así como al incremento de la renta de degüello. Con respecto a los baldíos, informó algo muy interesante: que su disponibilidad había bajado de 100,9 a 95,4 millones de hectáreas debido al laudo que redujo la extensión de Colombia frente a Venezuela en 5,3 millones de hectáreas y al aumento de 200.000 hectáreas de nuevas adjudicaciones. En sus observaciones generales, el ministro consideraba que, a su juicio, era “excesiva la extensión de 5.000 hectáreas fijada como maximum para las adjudicaciones de tierras baldías por cualquier título”; en su opinión era imposible cultivar tal extensión, lo cual perjudicaría a los cultivadores jóvenes obligándolos a convertirse en arrendatarios.

Pedro Bravo se desempeñó posteriormente como ministro de Hacienda y, en el *Informe al Congreso* de 1894, resaltó el incremento de la renta de aduanas. Por otro lado, señaló que en 1893 se había presentado una caída en el volumen de las exportaciones de vegetales (agrícolas) y de producciones animales (animales vivos y pieles). Entre los temas de la agricultura trató la renta del tabaco por cuanto la Ley 85 de 1892 y el Decreto Reglamentario 1659 de 1893 habían establecido que el gobierno tenía el derecho de vender el tabaco para el consumo interno, fijándole un impuesto sobre la compra a los productores y manteniendo libres la producción y la exportación, regulación que generó gran oposición porque se argumentaba que acabaría con las siembras.

Ruperto Ferreira, ministro de Hacienda en 1896, concentró la atención en su *Informe al Congreso* en las obras de fomento —era un ingeniero sobresaliente— que habían vuelto a ser responsabilidad del despacho de Hacienda. Hizo referencia, eso sí, a la evolución de la renta de degüello en los diferentes departamentos y al impuesto a la exportación de café, establecido en 1895, así como a los decretos reglamentarios para su cobro; este tributo había sido rechazado por los cafeteros a tal punto que algunos vecinos de Medellín solicitaron su eliminación.

En relación con las tierras baldías, informaba que a comienzos de 1894 había títulos en circulación por 3.170.408 hectáreas y que, durante el año, se habían realizado adjudicaciones por 63.088 hectáreas, por lo cual el saldo de títulos bajó a 3.107.319 hectáreas. Señalaba también que las concesiones otorgadas con nueva emisión de títulos durante 1896 habían sido de 69.677 hectáreas. Por otro lado, las estadísticas de adjudicaciones departamentales indicaban que a varios ciudadanos se les habían entregado 5.000 hectáreas, por lo cual este tope continuaba vigente.

A Manuel Esguerra le correspondió desempeñar el cargo de ministro de Hacienda y presentar el *Informe al Congreso* en el año de 1898, en medio de una coyuntura de grandes dificultades económicas y fiscales. El ministro se quejaba, por una parte, del gran desequilibrio fiscal y, por otra, de la pérdida del poder adquisitivo de la

moneda debido a las emisiones monetarias del Banco Nacional. Para enfrentar el desequilibrio fiscal recomendaba que los departamentos financiaran los gastos públicos asignados a estos, pero que venía cubriendo el gobierno nacional, como la educación y los gastos judiciales. Asimismo, que el gobierno procediera a recortar 2.000 soldados para reducir el gasto militar. En lo monetario insistía en dejar de aumentar el medio circulante.

Lamentaba también que el Ministerio de Hacienda tuviera a su cargo todo lo relacionado con las obras de fomento. Y en lo que hace a la agricultura, el único tema desarrollado eran las tierras baldías con una buena síntesis del inventario de baldíos disponibles a diciembre de 1897, que estimaba en 97,4 millones de hectáreas, y de las adjudicaciones bienales desde comienzos de la década y su origen en cada uno de los departamentos.

REFERENCIAS

- Angulo, Felipe (1885). *Memoria del secretario de Hacienda dirigida al presidente de la Unión en el año de 1885*, Bogotá: Imprenta de La Luz.
- Bernal, Luis (1878). *Memoria de Hacienda y Fomento para el Congreso de 1878*, Bogotá: Imprenta de Guarín i C.
- Bravo, Pedro (1894). *Informe del ministro de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1894*, Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas.
- Esguerra, Nicolás (1876). *Memoria del secretario de Hacienda y Fomento dirigida al presidente de los Estados Unidos de Colombia con destino al Congreso de 1876*, Bogotá: Imprenta de Gaitán.
- Esguerra, Manuel (1898). *Informe del ministro de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1898*, Bogotá: Imprenta de Eduardo Espinosa Guzmán.
- Ferreira, Ruperto (1896). *Informe del ministro de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1896*, Bogotá: Imprenta de Vapor de Zalamea.
- Galindo, Aníbal (1884). *Memoria del secretario de Hacienda dirigida al presidente de la Unión para el Congreso de 1883 y 1884*, Bogotá: Imprenta a cargo de N. Torres, Imprenta Plaza de Santander.
- Goenaga, José Manuel (1892). *Informe de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1892*, Bogotá: Imprenta de la Nación.
- Restrepo, Vicente (1888). *Informe presentado al Congreso de la República en sus sesiones de 1888 por el ministro de Hacienda*, Bogotá: Imprenta La Luz.

- Rico, Luis Carlos (1879). *Memoria de Hacienda y Fomento para el Congreso de 1879*, Bogotá: Imprenta de Guarín i C.
- Roldán, Antonio (1882). *Memorias de Hacienda para el Congreso de 1881 y 1882*, Bogotá: Imprenta de H. Andrade.
- Salgar, Juanuario (1877). *Memoria del secretario de Hacienda y Fomento dirigida al presidente de los Estados Unidos de Colombia con destino al Congreso de 1877*, Bogotá: Imprenta de Gaitán.
- Wilson, Hermógenes (1880). *Memoria de Hacienda y Fomento para el Congreso de 1880*, Bogotá: Imprenta de H. Andrade.

EPISODIO 41

Resumen: la disponibilidad y enajenación de tierras baldías a finales del siglo XIX

Roberto Junguito Bonnet

Uno de los temas de que se ocupó en 1719 el primer virrey de la Nueva Granada, don Antonio de la Pedraza y Guerrero fue el registro de las tierras baldías. Para esta labor se basó en una cédula real de 1692 que exigía realizarla para determinar los haberes reales pendientes por concepto de las obligaciones con la Corona sobre la venta de tierras, pues

muchos poseedores lo eran por usurpación, en el todo de sus posesiones o en parte, pues aprovechándose de la ocasión que presentaba la grande extensión de tierras despobladas e incultas en aquellos tiempos, las habían tomado sin título, o las que tenían con título las había extendido fuera de los términos de la demarcación” (Groot, 1900:20-21).

La cédula real ordenaba que todos los poseedores de tierras y otras fincas de la Corona, bien lo fuesen por compra, por composición o por arrendamiento, exhibiesen las escrituras o títulos de propiedad para saber quiénes eran deudores, sin excepción de personas, tanto del Estado secular como del eclesiástico o de religiones. Dicha cédula entró en vigor por medio de otra de 1721 y fue comunicada y mandada a cumplir por don Diego de Zúñiga, juez nombrado para la composición de tierras baldías.

Las tierras continuaron ocupando la atención de los virreyes y de los altos funcionarios a lo largo del siglo XVIII. Ejemplo de ello fueron las inquietudes de Antonio Mons y Velarde, visitador del reino para la provincia de Antioquia. En sus memo-

riales a la Real Audiencia relacionados con la fundación de nuevas poblaciones, Mons solicitaba aclarar las disposiciones atinentes al régimen de tierras y concesiones. En uno de estos afirmaba:

No parece irregular que habiendo muchos pobres que quisieran cultivar tierras, haciéndoles oposición por alguno que hace muchos años las tiene abandonadas y acaso jamás se acordó que las tenía, se le obliga a este a que a menos manifieste el título en que funda su intención, para saber lo que comprende y remediar al miserable en lo restante (Robledo: 1954: 74).

Esta preocupación condujo en 1786 a Mons a buscar los medios y establecer regulaciones para dar acceso a la tierra a los nuevos pobladores.

En su escrito sobre “La agricultura en la Nueva Granada”, Kalmanovitz considera que la transformación en el sistema de la encomienda dio lugar al desarrollo de las haciendas. Estas habrían comenzado a surgir porque la escasez de indígenas debilitó las encomiendas y las tierras quedaron a cargo de los encomenderos o porque a estos les fueron asignadas a cambio de donaciones para la Corona. Esta, por lo demás, comenzó a titular tierras mediante las denominadas *mercedes*, que otorgaban concesiones temporales del uso de la tierra.

A mediados del siglo XVIII el desarrollo de las grandes haciendas se aclaró: los terratenientes aseguraron la disponibilidad de mano de obra en virtud del crecimiento de la población, mediante contratos verbales que convertían a los trabajadores en sus arrendatarios. Pero, como lo comenta Etter (2015), durante la segunda mitad del siglo XVIII se aceleraron tanto el crecimiento de la población como la actividad minera, lo que generó una mayor demanda de alimentos y promovió la colonización con entrega de baldíos.

Algunos de los Ilustrados, como Antonio de Narváez, al referirse a la provincia de Santa Marta, destacaron la gran disponibilidad de tierras incultas y vírgenes; la fertilidad de los suelos de la región; los diversos climas debido a la localización de la Sierra Nevada; la cercanía al mar y su situación geográfica conveniente; además de su cercanía y acceso al río Magdalena. Todo lo cual hacía atractiva la región para el desarrollo de la agricultura y su comercio tanto con el interior del Virreinato como con el exterior.

Una vez lograda la Independencia y aprobada la Constitución de la Nueva Granada, las tierras baldías se convirtieron en centro de atención de las autoridades. Simón Bolívar personalmente se ocupó de los baldíos. En uno de sus decretos más importantes sobre la agricultura emitido por el Congreso de Cúcuta en Villa del Rosario, firmado en mayo de 1821, consideró que la agricultura, el comercio y la industria eran “el origen de la abundancia y la prosperidad nacional”

y dispuso la creación en cada capital provincial de una junta de comercio y agricultura. Entre las funciones delegadas a dichas juntas estaba la de informarse sobre los terrenos baldíos de cada provincia y transmitir dicha información al gobierno para su concesión, y “al pueblo para que los pretendan”. De igual manera, la ley aprobada el 11 de octubre de 1821 determinó que uno de los principales deberes del Congreso era fomentar la agricultura, y su artículo central estableció que “la enajenación de tierras baldías a precios y equitativos, debe contribuir poderosamente a tan importantes objetos”.

Con la separación de la Gran Colombia y el inicio de la Nueva Granada, el tema de las tierras y de los baldíos adquirió gran importancia. En su *Exposición* como secretario de Hacienda en 1831, José Ignacio de Márquez se refería al problema de las tierras como una de las principales barreras para desarrollar la agricultura, en los siguientes términos: “El primero, es el hallarse muchos terrenos afectos a capellanías, cofradías, obras pías, aniversarios, memorias de misas, etc., ó formando los fondos de los conventos, monasterios y otras corporaciones civiles y eclesiásticas. Esta clase de amortización es perjudicialísima a la agricultura”.

A su juicio, la estructura de la propiedad tenía un efecto adverso sobre la producción agrícola, lo mismo que la falta de espíritu empresarial y de conocimientos de la agricultura. Al respecto, explicaba:

un campo que corresponde á una corporación, y que no puede enajenarse, siempre estará mal cultivado; porque el arrendatario, limitándose a sacar toda la utilidad posible en el tiempo de su arrendamiento, ni hace mejoras útiles, ni emprende aquellas obras que necesitan gastos y tiempo, y no mira el terreno con el cuidado de un propietario, para el cual acrece o decrece su valor.

La visión de José Ignacio de Márquez sobre la propiedad de las tierras fue premonitória de la expropiación de bienes de manos muertas treinta años más tarde.

La regulación sobre las tierras baldías fue centro de atención en la legislación de la Nueva Granada entre 1831-1850. La revisión realizada desde 1831 y hasta mediados del siglo XIX señala claramente que uno de los aspectos centrales de la legislación, con impacto sobre el desarrollo de la agricultura, fue la asignación de baldíos, lo mismo que la distribución de las tierras de los antiguos resguardos indígenas. En desarrollo de la ley de 1821 firmada por Bolívar, en la Ley 13 de 1823 se estableció que el Poder Ejecutivo promovería la inmigración de extranjeros europeos y estadounidenses, preferiblemente labradores y artesanos, y que para dicho objeto podría disponer hasta de tres millones de tierras del Estado.

Años más tarde, por la Ley 2.^a del 31 de julio de 1829, ordenó a los gobernadores de cada provincia a demarcar las tierras baldías, y prohibió la extracción de maderas

de estas y, solo con permiso, la extracción de las quinas. En el *Registro Oficial* de 1830 aparece la entrega de baldíos para la construcción del camino del Quindío; en ese mismo año se autorizó la entrega de baldíos a cambio de vales de la deuda consolidada. Igualmente, aparece en el *Registro Oficial* la entrega de tierras baldías en resoluciones de 1836 y 1837. En este último año se informa de un caso muy interesante de entrega de tierras baldías al señor Tyrell Moore, en contraprestación a la migración de mil europeos agricultores que se radicarían en estas tierras y que estarían exentos del pago de diezmos.

En la recopilación de Pombo (1845) se hace referencia a la Ley 4.^a del 16 de marzo de 1832, con la cual se autorizó la distribución de 500.000 fanegadas en Casanare para entregar baldíos a extranjeros o nacionales que se radicasen allí. Se estipuló que se podrían asignar a agricultores entre 25 y 200 fanegadas, en tanto que para ganaderos de 200 hasta 3.000 fanegadas de tierras baldías. En 1835 y 1836 se dictaron normas adicionales para beneficiar con entrega de baldíos a habitantes de dicha provincia, siempre y cuando se comprometieran a radicarse allí, a construir sus viviendas, y establecieran explotaciones productivas.

La Ley 7.^a de mayo de 1834 estableció en forma más general que se podrían asignar baldíos hasta por 12.000 fanegadas cuando se tratara de fundar poblaciones en las cuales cada cabeza de familia recibiría hasta 60 fanegadas si fijaba allí su residencia. Una ley posterior, la 3.^a del 30 de marzo de 1843, autorizó asignar baldíos cuando no se necesitasen para uso público y dio vía libre a las autoridades para enajenarlas ya fuese por dinero o por vales de la deuda interior.

Entre 1831 y 1850 la mayoría de los secretarios de Hacienda se refirieron en sus *Memorias* al tema de los baldíos. Y se plantearon innovaciones importantes. Por ejemplo, en la *Memoria* de 1838 Juan de Dios Aranzazu argumentó que las tierras baldías eran una fuente de riqueza que permitiría amortizar las deudas vigentes y proponía derogar las leyes que explícitamente prohibían la amortización de la deuda externa con baldíos. En la *Memoria* de 1839 insistió en que dichas tierras deberían estar destinadas a la amortización de la deuda pública interna y exterior, y que, al procederse de esa manera, se debería promover la inmigración de extranjeros en distritos de colonización, con lo cual se promoverían la agricultura y el comercio. En 1844, Juan Clímaco Ordóñez escribía sobre el cumplimiento que se le venía dando a la ley de entrega o enajenación de baldíos a cambio de vales de la deuda exterior o interior e informaba sobre la entrega de tierras en Antioquia a cambio de vales de la deuda interior.

Tal como se comenta en el episodio titulado “El despegue de la agricultura de exportación desde 1850” y, de acuerdo con el estudio de Catherine LeGrand, *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*, las bonanzas exportadoras

entre 1850 y 1870 convencieron a las clases altas colombianas de las posibilidades que ofrecía la agricultura comercial para el desarrollo nacional y obtener ganancias individuales. A medida que se elevaba la fiebre exportadora, los principales comerciantes y políticos escribían tratados sobre cultivos, invertían en empresas agrícolas a grande escala, y exhortaban a los demás a que participaran en tan laudables y “patrióticas” iniciativas.

Antes de 1865, cuando la economía de exportación empezó a influir sobre el campo colombiano, eran pocos los empresarios en busca de baldíos y relativamente pocas las concesiones que se otorgaron. Al mismo tiempo, el propio gobierno empezó a mostrar un interés activo en fomentar el crecimiento económico rural. A finales de la década de los años sesenta las autoridades nacionales comenzaron a promover la construcción de ferrocarriles, y el Congreso estableció un Ministerio de Agricultura para que fomentara la adopción de nuevos cultivos y métodos agrícolas. La mayor parte de la privatización de la tierra durante ese período se produjo en Antioquia, en donde la expansión de la industria minera subió el valor de empresas agrícolas y en donde las élites se involucraron tempranamente en inversiones especulativas en bienes raíces y en proyectos de colonización.

El interés en las tierras baldías se manifestó de múltiples formas. Por una parte, el gobierno se interesó en cuantificar y ubicar geográficamente las tierras baldías, tarea que encargó a la Comisión Corográfica dirigida por Agustín Codazzi. La información de la Comisión identificó que, hacia 1860, existían 103 millones de hectáreas de tierras baldías, distribuidas entre todos los estados de la Unión, aunque concentrados principalmente en el estado del Cauca, que en ese momento incluía todas las tierras del Caquetá. El gobierno procedió también a establecer la entrega de certificados sobre baldíos y la enajenación de las tierras como un mecanismo para resolver las presiones fiscales al amortizar la deuda pública y, de hecho, en el acuerdo de restructuración de la deuda exterior en 1861 aprobó la reducción de los intereses, expidiendo bonos territoriales respaldados en 1,7 millones de hectáreas para promover la inmigración de agricultores europeos a la Nueva Granada.

Otro motivo para hacer concesiones y adjudicaciones de baldíos por parte del gobierno era la construcción de caminos, ferrocarriles y otras obras de fomento. Las tierras baldías fueron igualmente adjudicadas a los diferentes estados para la fundación de poblaciones y la dotación de tierras a los colonos, en lo cual la colonización antioqueña fue ejemplar (se le adjudicaron más de 200.000 hectáreas). Además de todo esto, la demanda de tierras baldías surgió por parte de empresarios que querían impulsar el desarrollo de la agricultura de exportación y la ganadería, así como para valorizar y especular con las tierras.

Estas circunstancias se conjugaron para que el tema de las tierras baldías —su disponibilidad, las concesiones otorgadas, su adjudicación y su regulación— se convirtiese en centro de atención del gobierno y, en particular, de los secretarios y ministros de Hacienda durante la segunda mitad del siglo XIX. En 1850 se sometió al Congreso un detallado proyecto de ley sobre baldíos que establecía que se podían vender por dinero o por obligaciones de renta sobre el Tesoro del 16 %, y se aclaraban las normas para su adjudicación a los poseedores de las ya cultivadas y/o dedicadas a la ganadería, según la antigüedad de su posesión. Permitía la adjudicación de tierras a los interesados mediante remates y compras.

Al explicar la fundamentación de la ley se puntualizaba: “Los baldíos de la República constituyen un precioso recurso para amortizar la Deuda nacional i la única base efectiva en que habrán de fundarse los futuros planes de inmigración”. En la *Exposición* de José María Plata ante el Congreso de 1854, se recomienda reducir la deuda exterior y se indica que una manera era proceder a su amortización mediante el canje por tierras baldías. En la *Exposición* al Congreso Constitucional de 1858, el secretario Gutiérrez identificó con precisión la disponibilidad de tierras baldías en los diferentes estados de la Confederación con base en la información preliminar de la Comisión Corográfica. En su *Exposición* al Congreso de 1861, informó sobre renegociación de la deuda exterior con los tenedores de bonos y su aprobación a finales de 1860 por parte del Congreso para concluir que, con esta, se podría materializar el proyecto de inmigración concebido en Londres, gracias a la adjudicación de tierras baldías otorgada a los acreedores extranjeros para indemnizarlos por la rebaja de intereses.

En 1864, al inicio de los Estados Unidos de Colombia, la Secretaría de Hacienda y Fomento estuvo a cargo de Froilán Largacha. En su *Memoria de Hacienda y Fomento* informa que había comenzado la amortización de los bonos territoriales expedidos a los acreedores extranjeros y que la primera adjudicación de tierras baldías por 3.500 hectáreas tuvo lugar al oriente de Cundinamarca en límites con el Tolima. Resaltaba la importancia de desarrollar una legislación sobre la enajenación de baldíos que garantizara que las tierras se pusieran en producción.

Esta inquietud es reiterada por Tomás Cuenca en la *Memoria* de 1865, al alertar que se requería una legislación que asegurara que las tierras enajenadas contra la amortización de la deuda pública cumplieran su función productiva y no fueran simplemente la acumulación de predios en manos privadas. En su *Memoria* de 1866 anotaba que ya se había asignado un total de 58.204 hectáreas a cambio de títulos de concesión y bonos territoriales asignados a los acreedores extranjeros, y que, como consecuencia de la ley de mayo de 1865, se reglamentó la adjudicación de baldíos.

En 1869, el secretario Miguel Samper argumentaba: “No creo que sea necesario en esta materia restringir la libertad de las adquisiciones de tierras; pero sí juzgo indispensable una legislación que ponga más al alcance de las clases pobres la posibilidad de hacer pequeñas adquisiciones de tierras para su cultivo, en propiedad”.

En la *Memoria* de 1871-1872 Camacho Roldán expandió su visión sobre la reforma de la legislación de tierras baldías y propuso reconocer el derecho de propiedad en los ocupantes de tierra y labranza de hasta cincuenta hectáreas, facilitar la agrimensura de planos de tierras a pequeños propietarios, establecer los precios de las tierras para su canje por la deuda interior y exterior, suprimir la licitación de la venta de baldíos, establecer los auxilios de adjudicación de baldíos para la construcción de caminos, y organizar una oficina de tierras baldías.

Aquileo Parra sucedió a Salvador Camacho Roldán como secretario de Hacienda y desempeñó el cargo entre 1873 y 1875. No solo presentó un gran balance de las adjudicaciones de baldíos, sino que además propuso y realizó cambios de fondo en su regulación. En su *Memoria* de 1873 estimó que para ese año se habrían hecho concesiones totales por 6.398.528 hectáreas y adjudicaciones efectivas de 1.055.683. En cuanto a la concesión de baldíos a cambio de la deuda exterior, se habrían emitido bonos por 1.614.858 hectáreas. En cuanto a la regulación, se aprobó la Ley 61 de 1874, la cual estableció que todo individuo que ocupase terrenos incultos pertenecientes a la nación y estableciera en ellos habitación y labranza, adquiriría el derecho de propiedad sobre el terreno que cultivara, en cualquiera que fuese su extensión.

La disponibilidad de tierras baldías, las concesiones otorgadas y adjudicadas, la necesidad de regularlas y de asegurar el aprovechamiento de las tierras, continuó siendo tema principal de las *Memorias e Informes de Hacienda* en el último cuarto del siglo XIX, con intensidad especial a partir de los años ochenta.

Nicolás Esguerra fue nombrado secretario de Hacienda en 1875. En su *Memoria* al Congreso de 1876 recalcó el impacto negativo que había tenido el estallido de la guerra en la situación económica y fiscal de la Unión. Informó además que en el último año económico se habían hecho adjudicaciones de baldíos por 51.608 hectáreas, y que, dentro de las concesiones otorgadas, la emisión de bonos ascendió a 3,3 millones de hectáreas. Hizo referencia a las concesiones de tierras para poblados en los diversos estados. Su análisis reflejaba una preocupación por la prodigalidad con la cual se habían hecho concesiones y la concentración en “monopolio” de las tierras concesionadas, por lo cual sugería establecer límites individuales para los beneficiarios de concesiones.

En la *Memoria de Hacienda* de 1877, el secretario Salgar informaba que al 1.º de septiembre de 1875 había vigentes 1,5 millones de bonos territoriales y 1,3

millones en títulos de concesiones, para un total de 2,8 millones de tierras baldías por enajenar.

Algunos años más tarde, el secretario de Hacienda Antonio Roldán, en su *Memoria* de 1882, ordenó la revisión y actualización de los baldíos enajenados y la publicación de un conjunto de cuadros con cifras anuales para el período 1827-1881, clasificando por adjudicatario, extensión de tierras adjudicadas y motivo u origen de la adjudicación; esto es, si las adjudicaciones provenían de documentos de deuda pública, bonos territoriales, concesiones ordinarias, concesiones para fundación de poblaciones, auxilios para apertura de caminos y ferrocarriles, enajenaciones por dinero y enajenaciones a cultivadores. Concluyó que el total de enajenaciones había sido de 1.301.122 hectáreas. Al igual que sus antecesores consideraba que el proceso se debía regular y evitar la adjudicación de baldíos que condujesen a la concentración de las tierras en pocos propietarios.

En la *Memoria* de 1882 actualizó las series de enajenación de baldíos desde 1827. Presentó cuadros detallados por adjudicatario, extensión de tierras adjudicadas y motivo u origen de la adjudicación; es decir, si la adjudicación provenía de documentos de deuda pública (359.831 hectáreas), de títulos de concesiones (627.598), de concesiones para fundación de poblaciones (152.650 hectáreas), de auxilios para apertura de caminos y ferrocarriles (114.440 hectáreas), de enajenaciones por dinero (31.624 hectáreas), de enajenaciones a cultivadores (6.066 hectáreas), de seis hectáreas cada uno, o si no se contaba con información al respecto (8.915 hectáreas). En la exposición considera que el proceso se debería regular y evitar la adjudicación de baldíos que condujesen a un monopolio de las tierras. El Cuadro 13 (véase p. 637) resume las cifras revisadas de las adjudicaciones entre 1827-1881 presentadas por Roldán.

En la *Memoria* como secretario de Hacienda de 1883, Aníbal Galindo incluye una pequeña sección sobre tierras baldías, en la cual resalta la aprobación de la Ley 48 de 1882, respecto a la cual anota que si bien “por sí sola basta para inmortalizar la memoria del último Congreso, es una de esas medidas trascendentales que necesita para desarrollar su benéfica influencia del largo trascurso del tiempo”. Además de destacar los principios y objetivos de la ley que, a su juicio, buscaba mantener el libre acceso de los cultivadores a las tierras desiertas, procedía a subrayar la importancia de una más equitativa enajenación de las tierras para el progreso de la agricultura.

Cabe, por último, reseñar los *Informes* de Hacienda de 1888, 1890, 1892, 1894, 1896 y 1898. En el *Informe al Congreso* de 1888, el secretario Vicente Restrepo presentaba el siguiente balance: la disponibilidad total de baldíos en 1885 había sido de 102,1 millones de hectáreas y entre ese año y 1888 se habían hecho concesiones por 1,2 millones de hectáreas, con lo cual el remanente era de 100,9 millones de hectáreas. En el *Informe de Hacienda* de 1892, el ministro José Manuel Goenaga

explica que la disponibilidad se había reducido de 100,9 millones de hectáreas a 95,4 millones debido a un laudo de límites que redujo la extensión de Colombia frente a Venezuela en 5,3 millones de hectáreas y al aumento de 200.000 hectáreas de nuevas adjudicaciones. En términos generales afirmaba que era “excesiva la extensión de 5.000 hectáreas fijada como maximum para las adjudicaciones de tierras baldías por cualquier título”.

Pedro Bravo se desempeñó posteriormente como ministro de Hacienda e informaba que a comienzos de 1894 había títulos en circulación de concesiones por 3.170.408 hectáreas y que durante el año se habían hecho adjudicaciones por 63.088 hectáreas, lo que dejaba el saldo de títulos en 3.107.319 hectáreas. Las concesiones otorgadas con nueva emisión de títulos durante el año ascendían a 69.677 hectáreas. Por otro lado, las estadísticas departamentales indicaban que se habían realizado adjudicaciones a varios ciudadanos por 5.000 hectáreas, de tal manera que dicho tope continuaba vigente.

A Manuel Esguerra le correspondió desempeñar el cargo de ministro de Hacienda en 1898 en una coyuntura de grandes dificultades económicas y fiscales para la nación. En su *Memoria* realizó un gran balance de lo sucedido con las tierras baldías, con las concesiones y adjudicaciones, y presentó una buena síntesis del inventario de baldíos disponibles a diciembre de 1897. Por su importancia, en los cuadros 14 y 15 (véase p. 638 y p. 639) se resumen los resultados de su *Informe* de final de siglo. En el primero se consigna el balance de las tierras baldías disponibles por departamento para finales de los años 1895 y 1897. Asimismo, se muestra que en 1897 las tierras baldías sumaban 97,4 millones de hectáreas. Si se tiene en cuenta que la Comisión Corográfica había señalado hacia 1860 que los baldíos disponibles se calculaban en 103,5 millones, en el curso de cuarenta años su extensión se había reducido en 6,1 millones de hectáreas.

Y, como se observa en el Cuadro 15 (véase p. 639), las adjudicaciones fueron de 57.000 hectáreas entre 1893-1894, de 126.000 entre 1895-1896 y de 160.000 entre 1897-1898. Esto implicaría una disponibilidad de baldíos de 95,7 en 1898.

Del Cuadro 15 (véase p. 639) se desprende que la adjudicación de baldíos en la última década del siglo XIX alcanzó 424.641 hectáreas y que los entregados a cultivadores fueron muy inferiores a los adjudicados contra entrega de títulos. En la parte inferior del cuadro se incluyó la composición de las adjudicaciones entre los diferentes departamentos y algunas estimaciones sobre el promedio de hectáreas por adjudicatario, que muestran grandes diferencias regionales. El tamaño promedio de los predios adjudicados fue muy elevado en Cundinamarca y en la región de San Martín (en los Llanos Orientales); los terrenos de menor tamaño promedio fueron adjudicados en Santander y en el Tolima.

REFERENCIAS

- Aranzazu, Juan de Dios (1839). *Informes de Hacienda de 1838 y 1839*, Bogotá: Imprenta de Espinosa.
- Bravo, Pedro (1894). *Informe del Ministro de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1894*, Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas.
- Cortázar, Roberto; Cuervo, Luis Augusto (1923). *Congreso de Cúcuta: Libro de actas*, Biblioteca de Historia Nacional, Bogotá: Imprenta Nacional.
- De Narváez, Antonio; De Pombo, José Ignacio (2010). *Escritos económicos*, Archivo de la Economía Nacional, Colección Bicentenario, Bogotá: Banco de la República.
- De Pombo, Lino (1845). *Recopilación de leyes de la Nueva Granada, 1830-1845*, Bogotá: Imprenta Zoilo Salazar.
- Esguerra, Manuel (1898). *Informe del Ministro de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1898*, Bogotá: Imprenta de Eduardo Espinosa Guzmán.
- Etter, Andrés (2015). “Las transformaciones del uso de la tierra y los ecosistemas durante el período colonial en Colombia”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez, *La economía colonial de la Nueva Granada*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- Galindo, Aníbal (1884). *Memoria del secretario de Hacienda dirigida al presidente de la Unión para el Congreso de 1883 y 1884*, Bogotá: Imprenta a cargo de N. Torres, Imprenta Plaza de Santander.
- Goenaga, José Manuel (1892). *Informe de Hacienda de la República de Colombia al Congreso Constitucional de 1892*, Bogotá: Imprenta de la Nación.
- Groot, José Manuel (1900). *Historia eclesiástica y civil de la Nueva Granada* (segunda edición), Bogotá: Casa Editorial M. Rivas & Cía.
- Gutiérrez Jaramillo, Alberto; Briceño Jáuregui, Manuel (1985). *Bolívar y el campo*, Colección Biblioteca Caja Agraria, núm. 14, Bogotá: Talleres Gráficos de la Caja Agraria.
- Kalmanovitz, Salomón (2015). “La agricultura de la Nueva Granada”, en Adolfo Meisel y María Teresa Ramírez, *La economía colonial de la Nueva Granada*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- LeGrand, Catherine (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Márquez, José Ignacio (1831). *Espocisión que el ministro de Estado en el Despacho de Hacienda presenta a La Convención Sobre los Negocios de su Departamento*, Bogotá.

Registro Oficial de la Nueva Granada (años 1830-1837).

Restrepo, Vicente (1888). *Informe presentado al Congreso de la República en sus sesiones de 1888 por el ministro de Hacienda*, Bogotá: Imprenta La Luz.

Robledo, Emilio (1954). *Bosquejo biográfico del señor visitador Juan Antonio Mon y Velarde 1785-1788* (tomos 1 y 2), Archivo de la Economía Nacional, Bogotá: Banco de la República.

Roldán, Antonio (1882). *Memorias de Hacienda para el Congreso de 1881 y 1882*, Bogotá: Imprenta de H. Andrade.

EPISODIO 42

Medardo Rivas: *Los trabajadores de tierra caliente*

Roberto Junguito Bonnet

El libro de Medardo Rivas es un análisis de la formación de las haciendas de tierra caliente en los alrededores de Bogotá. Lo escribió a finales del siglo XIX, pocos años antes de su muerte. Es un texto interesante. Describe los personajes bogotanos que dedicaron su esfuerzo empresarial al desarrollo de las haciendas, las condiciones de los peones y las dificultades propias del clima para llevar a cabo actividades agropecuarias en esas zonas.

En el primer capítulo Rivas trata sobre los caminos y las regiones de La Mesa y Tena; esboza los perfiles de los personajes que establecieron las primeras haciendas, Pastor Ospina y Pedro María París, entre ellos. En el segundo destaca un factor muy importante: el papel que cumplió la introducción del pasto de Guinea en la expansión de la ganadería en zonas calientes. En el tercer capítulo cuenta sobre el cultivo de la caña de azúcar y el sistema de trapiches para extraer los jugos de la caña y fabricar la panela en la región de La Mesa.

En el cuarto se concentra en Anapoima y en los personajes bogotanos que establecieron haciendas, como Enrique Main, Luis Azuero y Pedro Navas Azuero. En el quinto hace una digresión sobre las máximas del conde francés de La Rochefoucauld. En el sexto prosigue su marcha de Anapoima hacia Apulo, Tocaima y Girardot. Se queja de que la tala de los montes para la fundación de las haciendas había acabado con los bosques nativos y los maderables. El séptimo está dedicado a Tocaima, a los antecedentes de la conquista española en esa zona por parte del

designado por Jiménez de Quesada, don Juan Díaz, y a las condiciones de vida de los peones trabajadores en los cultivos de caña y trapiches.

El capítulo octavo está centrado en el cultivo del tabaco y en los actores asociados con el desarrollo, la prosperidad y la posterior decadencia del cultivo en la zona de Ambalema, por la firma Montoya y Sáenz, y en Girardot, en Peñalisa, por don Fernando Nieto. En ese capítulo se refiere a reconocidos personajes de la vida económica, política y empresarial de la segunda mitad del siglo XIX, como Manuel Murillo Toro, Joaquín Mosquera, Francisco Montoya, Fernando Nieto, José María Plata, José y Salvador Camacho Roldán, Carlos Castello, Joaquín Tamayo y José María Samper.

En el capítulo noveno viaja a Anolaima y en el décimo y el undécimo a Guaduas. En el duodécimo describe la hacienda familiar Guataquicito. En el capítulo trece escribe sobre la conquista de la región central del país por Gonzalo Jiménez de Quesada. El tema del capítulo catorce es el auge y la decadencia del cultivo del añil, destaca las regiones en donde se cultivó y quiénes fueron sus promotores. Lamenta que, arruinada la industria del tabaco, los terrenos de Ambalema, Honda y sus alrededores (Guamo, Ibagué y Purificación) quedaron abandonados y se vendían a cualquier precio. Entre los pioneros del cultivo del añil menciona, entre otros, a Juan José Obeso en la finca Guayacana en Tocaima, a Carlos Abondano en El Neptuno, a Luis Brigard en Peñalisa, y a Carlos Tanco en La Africana, en Fusagasugá.

El capítulo final es el del cultivo del café. Entre sus precursores nombra al inmigrante inglés Tyrrel Moore, quien desarrolló el cultivo en Chimbe. Le siguió José Antonio Mejía y los señores Lorenzana y Montoya, en el cafetal Campohermoso. Destaca a Francisco Ospina, de origen antioqueño, quien lo desarrolló en La Mesita de Santa Inés, en Anolaima. Otros cultivadores, sus cafetales y fechas de fundación se sintetizan en el Cuadro 16 (véase p. 640).

REFERENCIA

Rivas, Medardo (1972 [1946]). *Los trabajadores de tierra caliente*, Biblioteca Banco Popular (volumen 25), Bogotá: Banco Popular.

INICIOS DEL SIGLO XX

EPISODIO 43

La agricultura a inicios del siglo XX

Roberto Junguito Bonnet

Durante el primer cuarto del siglo XX la agricultura colombiana estuvo signada por tres rasgos fundamentales: 1) la consolidación del café como la principal actividad exportadora y económica del país y motor del desarrollo económico y social; 2) la construcción de la institucionalidad agrícola del país con la creación de la Sociedad de Agricultores de Colombia en 1906, del Ministerio de Agricultura en 1914, del Banco Agrícola Hipotecario en 1924 y de la Federación Nacional de Cafeteros en 1927, y 3) la agudización de los conflictos por la tierra que desembocaron finalmente en la Ley 200 de 1936, la Ley de Tierras, en la administración López Pumarejo.

Entre 1899 y 1902 la guerra de los Mil Días golpeó duramente la actividad agropecuaria en el país. Como lo informa Bergquist (1978: 235-236),

la guerra había desorganizado la producción, el transporte y el sistema laboral. Los hatos de ganado habían sido diezmados por los ejércitos y en los campos se habían dejado podrir parte de las cosechas de café y de caña de azúcar. Además, en muchas zonas las edificaciones habían sido destruidas y la maquinaria abandonada.

Durante la guerra cayeron las exportaciones de café y, en general, el comercio exterior; se desalentaron la agricultura y la industria; y se gestó una inflación o carestía de la vida sin precedentes, originada en las emisiones monetarias del Banco Nacional para financiarla. Al analizar la crisis fiscal durante la guerra, Junguito (2016) encontró que la baja de la producción y de los precios internacionales del café fueron los principales factores que incidieron negativamente en la situación fiscal del país, por la reducción en la renta de aduanas. Comparando los ingresos entre

enero y mayo de 1897 con los del mismo período de 1899, la caída en los ingresos de aduanas fue del 30 %. El ministro de Hacienda de ese entonces, Carlos Calderón, estimaba que los ingresos corrientes solo cubrían dos terceras partes de los gastos corrientes y, hacia septiembre, anunciaba que los ingresos corrientes no alcanzaban siquiera para pagar los gastos del ejército.

De acuerdo con la descripción de Ocampo (2007), la expansión cafetera fue muy significativa en los años inmediatamente anteriores al estallido de la guerra de los Mil Días. La producción anual podría haber alcanzado una cifra récord superior a 500.000 sacos en 1898 cuando el café ya representaba la mitad de las exportaciones colombianas. No obstante, las cotizaciones del grano registraron una caída en los mercados internacionales en 1899. El precio internacional del café cayó a US\$ 0,08 por libra. Descendió igualmente la producción del grano, estimada en 387.000 sacos en 1899, de tal suerte que el valor de la exportación de café en dólares bajó a \$ 4,4 millones, cuando en el año anterior había superado \$ 8,0 millones. La situación se agudizó en 1900 y la crisis se prolongó hasta 1905. En estas circunstancias económicas Rafael Reyes fue elegido presidente de la república, cargo que desempeñó entre 1904 y 1909.

Comentan Kalmanovitz y López (2007: 141) que, al comenzar el siglo XX, la ganadería y la agricultura estaban desorganizadas y en bancarrota las haciendas cafeteras del oriente. El sistema de transporte por el río Magdalena y el de las recuas de mulas se encontraban traumatizados por el conflicto. Agregan que una buena proporción de la población se autoabastecía debido a las dificultades de transporte de los productos hacia los mercados urbanos, ya fuese como arrendatarios, como aparceros de grandes haciendas, como campesinos independientes o como colonos. Mencionan que se cultivaba caña de azúcar, banano, algodón, plátano, frijoles, arroz, cacao, cebada, maíz, papa, tabaco y trigo, y que el café era el cultivo en expansión.

Bejarano (1978: 198), por su parte, informa que al iniciarse la administración Reyes se aprobaron medidas fundamentales para eliminar el letargo y promover la actividad agrícola; cita a Bergquist (1999) para señalar que “el más espectacular de los esfuerzos de Reyes por promover la agricultura de exportación” fue la expedición del Decreto 832 de 1907, mediante el cual se concedieron subvenciones a las exportaciones de café, tabaco y caucho de plantación, así como a los productos de algodón.

En la guerra de los Mil Días la producción cafetera nacional se redujo a 387.000 sacos en 1899 por el impacto de la caída de los precios del grano en los mercados internacionales y, sobre todo, por las dificultades de cosechar y comerciar el grano por la alteración del orden público. Puede afirmarse, como lo han hecho los historiadores colombianos, que el café fue una de las actividades que restableció el dinamismo

de la economía al terminar la guerra de los Mil Días. Además del regreso de la paz y el orden, y consecuentemente del transporte y el comercio, un aspecto clave para la recuperación de la industria cafetera fue la estabilización monetaria y cambiaria.

Las cifras disponibles sobre la producción, los precios y las exportaciones de café entre la guerra de los Mil Días y los finales de la administración Reyes, en 1909, ratifican que, aunque la producción del grano había alcanzado 531.000 sacos en 1898, el impacto de la guerra y la caída en los precios internacionales la redujo a 387.000 sacos en 1899 (Junguito y Pizano, 1991: 1-34). No hay información sobre lo sucedido en los años de la guerra, por lo cual solo se sabe que, para 1905, la industria cafetera había logrado recuperarse y volver a 501.000 sacos. En los años subsiguientes la producción aumentó en forma continua, con pequeñas oscilaciones por factores meteorológicos, hasta alcanzar 707.000 sacos en 1909.

En ese lapso también se expandió la geografía cafetera. El cultivo, que estaba concentrado en los Santanderes y Cundinamarca, se extendió en Antioquia, en el Viejo Caldas y en el Tolima. La recuperación de la producción fue un resultado combinado de los dividendos de la paz para la recolección y el comercio, sumado a un aumento de los precios del grano, que se habían derrumbado de niveles superiores a los US\$ 0,16 la libra y cayeron a la mitad al comenzar la guerra. Las cifras disponibles señalan que, entre 1904 y 1910, el precio promedio del café colombiano alcanzó los US\$ 11,3.

Los avances en la agricultura, particularmente en el sector cafetero, se reflejaron en la organización gremial del sector privado. Desde el inicio del gobierno de Reyes, en 1904, se creó la Sociedad de Productores de Café como una asociación privada, que en 1906 se convirtió en la actual Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). En efecto, según lo explican Junguito y Pizano (1991: 2), esta agremiación fue, desde entonces, un importante canal de opinión sobre los asuntos de la agricultura, particularmente de la industria del café.

Como lo indican también Junguito y Pizano (1991), Colombia no pudo asistir a la Primera Asamblea Internacional del Café, reunida en México en 1901-1902 por iniciativa de la Conferencia Panamericana debido a la guerra de los Mil Días. No obstante, para 1906 Colombia comenzó a interesarse y a tomar parte activa en los asuntos cafeteros internacionales; sobre todo en las iniciativas de valorización del café en Brasil, en lo que fue el Acuerdo de Taubaté, gracias a los informes que sobre este escribía Rafael Uribe Uribe, representante oficial de Colombia en ese país.

En cuanto al tema de la tierra, su uso y distribución, Bejarano (1978) cita el trabajo del geógrafo Vergara y Velasco, con base en el cual muestra que hacia 1900 la distribución de la tierra era la siguiente: 39,65 % eran tierras inútiles por muchos años; 1,72 %, tierras inútiles de particulares; 2,58 %, pastos naturales; 0,86 %,

pastos artificiales; 34,10 %, tierras baldías; 5,72 %, tierras casi incultas, y 3,44 %, tierras bien cultivadas. En cuanto a la estructura de la propiedad, el Cuadro 17 (véase p. 641) describe la distribución establecida por Vergara y Velasco.

La distribución de la tierra estimuló los conflictos por la propiedad durante el primer cuarto de siglo. En el capítulo 4 de su libro *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*, “La lucha por la tierra y la mano de obra”, Catherine LeGrand (1988) analiza en detalle los conflictos entre los colonos y quienes argumentaban ser los propietarios legítimos de las tierras desde finales del siglo XIX y hasta los años veinte del siglo XX. Los atribuye a la Ley 57 de 1905, en particular a su artículo 15.º, que especificaba los procedimientos de desalojo que podían emplearse contra los campesinos que ocupaban una propiedad privada, a sabiendas de que estaba titulada. El texto del artículo era el siguiente:

Quando alguna finca ha sido ocupada de hecho sin que medie contrato de arrendamiento ni consentimiento del arrendador, el Jefe de Policía ante quien se presente la queja se trasladará al lugar en que esté situada la finca dentro de las cuarenta y ocho horas después de la presentación del escrito de queja; y si los ocupantes no exhiben el contrato de arrendamiento, o se ocultan, procederá a verificar el lanzamiento sin dar lugar a recurso alguno ni a diligencia que pueda demorar la desocupación de la finca.

De acuerdo con la autora, “los concesionarios y propietarios con títulos espurios emplearon este artículo contra los colonizadores de baldíos”. El detalle de lo sucedido durante el primer cuarto de siglo se presentará en episodios separados de este libro.

REFERENCIAS

- Bejarano, Jesús Antonio (1978). “Orígenes del problema agrario”, en Mario Arrubla (comp.), *La agricultura colombiana del siglo XX*, Bogotá: Colcultura.
- Bergquist, Charles (1999). *Café y conflicto en Colombia (1886-1910): La Guerra de los Mil Días, sus antecedentes y consecuencias*, Bogotá: Banco de la República, El Áncora Editores.
- Junguito, Roberto (2016). *Historia económica del siglo XX*, Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Junguito, Roberto; Pizano, Diego (coords.) (1991). *Producción de café en Colombia*, Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo.

- Kalmanovitz, S.; López, E. (2007). “La agricultura en Colombia en el siglo XX”, en James A. Robinson y Miguel Urrutia Montoya (eds.), *La economía colombiana en el siglo XX*, Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.
- LeGrand, Catherine (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ocampo, José Antonio (2007). “El sector externo en la economía colombiana del siglo XX”, en James A. Robinson y Miguel Urrutia Montoya (eds.), *La economía colombiana en el siglo XX*, Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.

EPISODIO 44

La agricultura en los años veinte

Roberto Junguito Bonnet

Una buena fuente de información sobre el estado de la agricultura en el país al inicio de los años veinte es el libro *Colombia: manual comercial e industrial*, preparado por P. L. Bell (1921), quien era un experto estadounidense enviado por el Departamento de Comercio para estudiar las actividades de la agricultura, la industria, la minería y el comercio en Colombia. Su sección sobre la agricultura inicia resaltando que los productos agrícolas en Colombia eran tan variados como su clima y topografía, para puntualizar que el café era la salvación económica “de este país montañoso”, y que la exportación del grano le permitía a Colombia tener el poder adquisitivo para importar bienes y otros artículos.

Anota, igualmente, que Colombia era autosuficiente en materia de alimentos básicos y señala que existían cuatro productos de consumo doméstico que se encontraban en todo el territorio nacional: maíz, caña de azúcar, plátano y yuca. Detalla, por otro lado, los cultivos principales de las diversas zonas geográficas del país y puntualiza que las principales oportunidades de desarrollos futuros de la agricultura se encontraban en las regiones del Valle del Sinú y del Valle del Cauca, particularmente para la caña de azúcar.

Luego, analiza en detalle las exportaciones de productos agrícolas y sus logros y potencialidades; sobre el cacao resalta que su producción era escasa y que los colombianos no mostraban mucho interés por dicho producto debido a que tardaba más de diez años en comenzar a producir luego de que fuera sembrado; sobre el arroz comenta que era uno de los alimentos básicos de la canasta familiar y que podría cultivarse para la exportación; respecto al tabaco afirma que era una de las principales exportaciones del país y con gran potencial de expansión; sobre el café destaca

que era el principal producto de exportación y presenta cifras exhaustivas sobre los volúmenes de exportación anual, las regiones productoras, los precios internacionales y los temas relativos a su comercialización.

En el Cuadro 18 (véase p. 642) se consigna la información correspondiente a las exportaciones de productos agrícolas en 1918, incluyendo algunos clasificados como agroindustriales y la exportación de cueros de res. Del cuadro se desprende que, de lejos, el café era el principal producto agropecuario de exportación del país, seguido de los cueros de res, el banano, la hoja de tabaco y el azúcar.

En la época que siguió a la Primera Guerra Mundial, los precios del ganado venían estimulando la industria. Al respecto, Bell (1921) considera que, dada la variada topografía del país, existían amplias zonas para el desarrollo de la ganadería, especialmente las tierras de la costa Atlántica, las mesetas del interior (incluyendo la sabana de Bogotá), los Llanos Orientales, el Valle del Cauca y aun las regiones montañosas. Las estadísticas colombianas mostraban que para 1916 las exportaciones de ganado habían sido de US\$ 521.905. Por otro lado, puntualizaba que los cueros eran el segundo o tercer renglón de exportación del país y que el monto exportado en 1918 había sido cercano a los US\$ 3 millones, como se consigna en el Cuadro 18 (véase p. 642). También discutía el atraso de la industria láctea en el país, con excepción de la sabana de Bogotá.

Con respecto a los productos forestales tropicales, sugiere agruparlas en: cortezas, raíces y extractos medicinales; bálsamos y gomas; resinas, ceras y barnices; cortezas y extractos tintóreos; caucho y gomas de chicle, y maderas tintóreas y colorantes. Concluye que Colombia era un país excesivamente rico en todo tipo de productos forestales, pero que su explotación solo se había emprendido en regiones de fácil acceso, adyacentes a los ríos o a las costas.

Luego, analiza los productos individuales y su potencial de exportación; hace referencia a la ipecacuana, la zarzaparrilla, los bálsamos de Copaiba y de Tolú, la palma de cera, las semillas oleaginosas y almendras de palma, los cocos, las cortezas del mangle y el dividivi, el chicle y el caucho, la tagua, y maderables y el cedro. Muestra igualmente estadísticas del valor de sus exportaciones en 1918 (Cuadro 19, véase p. 643), las cuales, aunque no ascendían a sumas cuantiosas, tenían un valor ilustrativo importante. En el estudio de Bell (1921) se precisa que la explotación de productos forestales representa ingresos fiscales para el gobierno tanto por concepto de impuestos a las exportaciones (p. ej. la tagua estaba sujeta a un impuesto *ad valorem* del 3 %), como por derechos de explotación, los cuales, en el año fiscal 1917-1918, ascendieron a US\$ 24.526.

Un segundo trabajo con un buen detalle sobre la agricultura en Colombia fue publicado por Abraham Martínez en 1927 con el título de *Colombia Yearbook*,

1927. Se trata de un documento sobre Colombia para promover en Estados Unidos el comercio exterior y la inversión extranjera en el país. Al igual que el *Manual Comercial* de Bell, en las secciones relacionadas con la flora, fauna y los recursos naturales, este libro presenta una descripción general de la variedad de productos agrícolas de las diversas regiones del país con la visión del gobierno colombiano —basada en la *Memoria de Industria* de Carlos Bravo al Congreso—, que se centró en el desarrollo de la agricultura en Colombia, sus perspectivas y sus oportunidades.

El libro resalta que la principal actividad económica del país era la agricultura, pero advierte que los métodos de explotación de las tierras eran muy rudimentarios. Específicamente, reseña la evolución de los diferentes cultivos, comenzando por el café, que sitúa como el principal producto de exportación. Luego de señalar a Colombia como el segundo productor mundial del grano, describe las regiones productoras y su importancia en la generación de ingresos de divisas y en las finanzas del país.

Con respecto al banano, anota que su producción se realiza en todas las regiones cálidas, aunque comenta que las plantaciones para la exportación estaban localizadas en la región de Santa Marta, en donde se cultivaban cerca de 20.000 hectáreas, de las cuales cerca de la mitad eran propiedad de la United Fruit Company. Al igual que con el café, incluye información sobre los precios de los racimos y el volumen y valor de las exportaciones. Prevé un futuro brillante para este producto e indica otras regiones del país en donde se podría desarrollar el cultivo.

Sobre el tabaco señala que se producía hoja de gran calidad, que las regiones productoras más importantes estaban localizadas en Carmen de Bolívar, en el departamento de Bolívar, en Santander y en la región de Ambalema (en el Tolima), y que la mayoría de la producción estaba destinada al consumo interno de cigarrillos y cigarros.

Respecto del algodón anota igualmente que se producía fibra de alta calidad y tamaño; identifica las regiones productoras y su capacidad de expansión, y subraya que la casi totalidad de la producción de fibra abastecía las fábricas de hilados del país. Además, informa que una comisión de expertos extranjeros, encabezada por los señores Arno Pearse y Arturo Foster, acababa de visitar el país y había elaborado un reporte muy positivo sobre las posibilidades de expandir el cultivo a gran escala y el desarrollo que venían teniendo los ferrocarriles como medio de transporte.

La sección de agricultura termina con unas breves referencias al maíz, que se producía en las diferentes regiones y pisos térmicos del país; al cacao, del cual opinaba que era de excelente calidad pero que, para satisfacer la demanda, se importaba de Ecuador; al trigo, que si bien se producía de buena calidad en las tierras frías, su importación era de 16.000 toneladas, mientras que las de harina alcanzaban las

5.200 toneladas; sobre la papa informaba que se producía a gran escala, pero para el consumo interno; y, por último, se refería a las grandes posibilidades del cultivo del gusano de seda y a la exportación de su seda. En el Cuadro 20 (véase p. 643) se consignan las cifras de exportación de los principales productos agrícolas entre 1922-1924.

Para Martínez, Colombia no era un país ganadero al estilo de Argentina y Uruguay, pero había varias regiones del país especializadas en el engorde de ganado, como la costa Atlántica (tres millones de cabezas); el valle del Magdalena, la zona Pacífica del Cauca, Nariño y Valle, además de Caldas y Antioquia (dos millones de cabezas); la zona central de Boyacá, Cundinamarca y Santander, y los Llanos Orientales (San Martín y Casanare). Oficialmente se estimaba el hato ganadero en quince millones de cabezas, describía las razas de ganado prevaecientes y mencionaba los incentivos que otorgaba el gobierno para las importaciones de razas puras (p. ej. la Ley 73 de 1916).

Con respecto a los productos forestales y los bosques nacionales, en el estudio se incluye una sección con la legislación vigente sobre bosques nacionales del Código Fiscal, las leyes 119 de 1919 y 85 de 1920 y el Decreto 272 de 1920, que regulaban las normas para la explotación de propiedad de la nación. Terminaba mencionando los tipos de productos forestales del país, los cuales, al igual que lo presentado por Bell, comprendían el grupo de plantas medicinales, las gomas (predominantes en Putumayo y Caquetá), los bálsamos, los maderables y las fibras. Hace una lista de los principales tipos de árboles de Colombia y reflexiona sobre el consumo interno de productos maderables, estimado en cerca de diez millones de pies cúbicos.

En relación con las tierras baldías, escribe sobre el Código Fiscal de 1912 y sus artículos 56.º y 57.º sobre las condiciones para mantener las tierras asignadas mediante adjudicaciones, entre estas la obligación de cultivar al menos una tercera parte de las tierras asignadas durante diez años, o establecer pasturas al menos en dos terceras partes. Además de todo el régimen legal vigente sobre tierras baldías, incluyendo los desarrollos de los certificados de tierras baldías del acuerdo sobre la deuda externa de 1861.

REFERENCIAS

- Bell, Purl Lord (1921). *Colombia: manual comercial e industrial*, Departamento del Comercio, Estados Unidos de América.
- Junguito, Roberto; Pizano, Diego (coords.) (1991). *Producción de café en Colombia*, Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo.

- Martínez, Abraham (1927). *Colombia Yearbook, 1927*, Nueva York: Colombian Government Bureau of Information.
- Ocampo, José Antonio (1984), *Colombia y la economía mundial 1930-1910*, Bogotá: Siglo XXI Editores, Fedesarrollo.
- Villar, Leonardo; Esguerra, Pilar (2007). “El comercio exterior en el siglo XX”, en James A. Robinson y Miguel Urrutia Montoya (eds.), *La economía colombiana del siglo XX*.

EPISODIO 45

Auge y consolidación del café en Colombia, 1905-1929

Roberto Junguito Bonnet

En este episodio se recuenta la evolución del café en el período 1905-1929 y su consolidación como sector líder de la economía colombiana. En primer lugar, se analizan la producción cafetera en Colombia, el crecimiento registrado en las exportaciones, la evolución de los precios internacionales y la importancia relativa que fueron adquiriendo las exportaciones de café colombiano dentro del total mundial. Asimismo, los cambios que se fueron generando en la geografía cafetera colombiana, o sea, la extensión del cultivo en los diferentes departamentos del país, sobre todo en Antioquia y el antiguo Caldas. Se concluye con el estudio de la estructura por tamaños de los cultivos del café en las diversas regiones del país, de acuerdo con la información recopilada y publicada por Diego Monsalve en su obra *Colombia cafetera*, de 1927, y con el desarrollo histórico de la institucionalidad cafetera en ese período. Los antecedentes y la creación de la Federación Nacional de Cafeteros en 1927, así como el desarrollo de los instrumentos de manejo de la política cafetera colombiana, se presentan en otros episodios del libro.

Como se mencionó en un episodio anterior, la producción cafetera nacional durante el período de la guerra de los Mil Días se redujo de 531.000 sacos en 1898 a 387.000 en 1899 debido al impacto combinado de la caída en los precios internacionales del grano en los mercados internacionales y a las dificultades de cosecharlo y comercialarlo por el estado de guerra en el país. Para 1905 la producción había alcanzado nuevamente 501.000 sacos. En los años siguientes la producción aumentó en forma continua, con pequeñas oscilaciones atribuibles a factores meteorológicos hasta alcanzar 707.000 sacos en 1909. La recuperación en la producción fue el resultado combinado de los dividendos de la paz y de un aumento de los precios del

grano, que habían caído a la mitad de su cotización al comenzar la guerra. Las cifras disponibles señalan que entre 1904-1910 el precio promedio del café colombiano fue de US\$ 11,3 centavos.

En el Cuadro 21 (véase p. 644) se presenta el volumen de exportación de café en el período 1905-1929. En la segunda columna se observa que pasó del medio millón de sacos a cerca de tres millones, o sea, que se multiplicó por seis en veinticinco años, con una tasa de crecimiento anual promedio del 12 %, ritmo sin precedentes en la agricultura colombiana. En la tercera columna se consigna el respectivo valor anual de las exportaciones de café en pesos colombianos, que pasó de \$ 5 millones anuales en 1905 a \$ 61,6 millones en 1930, multiplicándose por cerca de doce veces. Este resultado señala que, además del aumento en el volumen de producción y exportación del grano, desde inicios de siglo hasta finales de la década de 1920 se registraron aumentos en los precios de exportación del grano en pesos colombianos por kilo. Así se confirma en la cuarta columna del cuadro con el indicador de los precios promedio anuales de venta del café, en pesos por kilo exportado. El precio, aunque en pesos, refleja también la depreciación leve de la tasa de cambio que se dio en esos años, lo cual se confirma al cotejarlo con el indicador promedio de precios del café colombiano en los Estados Unidos, de acuerdo con las cifras compiladas por Ocampo en su libro *Colombia y la economía mundial*, que aparece en la última columna del cuadro y confirma incrementos similares en las cotizaciones, expresadas en dólares por libra estadounidense.

El crecimiento de las exportaciones del grano en las tres primeras décadas del siglo XX fue tan dinámico que no solo consolidó a Colombia como el segundo país productor mundial de café, sino que permitió que el país aumentara su participación y su importancia en el mercado mundial. Como lo indican Junguito y Pizano (1991) en el libro *Producción de café en Colombia*, las exportaciones de café de Colombia dentro del total mundial pasaron de representar el 2,9 % en 1900 al 9,6 % en 1920 y el 10,7 % en 1930. De igual manera, durante estas primeras décadas del siglo XX el café incrementó su participación dentro del conjunto de las exportaciones agrícolas del país. De acuerdo con el escrito “El comercio exterior en el siglo XX”, de Leonardo Villar y Pilar Esguerra (2007), publicado en el libro *Economía colombiana del siglo XX*, las exportaciones de café representaron el 45 % del total hacia 1910-1914, el 50,5 % entre 1915-1919, el 68,5 % entre 1920-1924 y el 69,6 % entre 1925-1929, siendo este su pico histórico.

El otro gran aspecto para analizar es la expansión del café en la geografía nacional. Como lo muestra el Cuadro 22 (véase p. 645), a inicios del siglo XX la producción de café se concentraba en los departamentos de Santander y Norte de Santander, por donde había entrado a Colombia, y en el departamento de Cundinamarca, en

donde había experimentado el mayor crecimiento a finales del siglo XIX. En su conjunto, esos tres departamentos participaban con más del 80 % de la producción nacional.

A inicios de siglo, sin embargo, el cultivo del café había comenzado a tomar importancia en las regiones de colonización antioqueña. Como se advierte en el Cuadro 22 (véase p. 645), Antioquia y Caldas participaban con el 15 % de la producción del país hacia 1900, y la colonización antioqueña en el norte del Valle representaba el 5 %. En 1925, Antioquia generaba ya el 23 % de la producción del grano, en tanto que el antiguo Caldas lo hacía con el 27 %; entre las dos regiones contribuían con la mitad de la producción cafetera nacional. En el entretanto, Cundinamarca y los Santanderes fueron perdiendo importancia relativa, al punto de que, para 1925, su participación se había reducido al 35 % de la total.

La expansión de la producción cafetera durante el primer cuarto de siglo y con el desarrollo de la colonización antioqueña modificó la estructura de la propiedad y se reflejó en la distribución por tamaño de los cafetales. En el año de 1927, Diego Monsalve publicó su obra *Colombia cafetera*, en la cual recopiló la información de los cultivos del café de acuerdo con el número de matas sembradas en cada propiedad, por municipio y para todos los departamentos del país. En el libro es evidente, primero, que para entonces coexistían, en todos los departamentos y municipios del país, las pequeñas, medianas y grandes unidades de producción. Y, segundo, que los tamaños de las plantaciones eran mayores en los cafetales de los departamentos cafeteros tradicionales, como Cundinamarca, que en los de la colonización antioqueña, como Caldas. El Cuadro 23 (véase p. 645) presenta estadísticas relativas al número de plantaciones y el total de cafetos sembrados, así como el tamaño medio de las plantaciones para Antioquia, Caldas, Cundinamarca, Norte de Santander y Santander.

REFERENCIAS

- Martínez, Abraham (1927). *Colombia Yearbook, 1927*, Nueva York: Colombian Government Bureau of Information.
- Monsalve, Diego (2016 [1927]). *Colombia cafetera*, Bogotá: Banco de la República (edición facsimilar).
- Junguito, Roberto; Pizano, Diego (coords.) (1991). *Producción de café en Colombia*, Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo.
- Ocampo, José Antonio. (1984), *Colombia y la economía mundial 1930-1910*, Bogotá: Siglo XXI Editores, Fedesarrollo.

EPISODIO 46

El banano en los años veinte y la masacre de las bananeras

Roberto Junguito Bonnet

El banano para la exportación de Colombia se comenzó a organizar de manera formal y sostenida a finales del siglo XIX. Según un trabajo sobre la masacre de las bananeras, citado en Wikipedia, el cultivo apareció primero en Colombia en 1890 por iniciativa del señor Minor Cooper Keith, funcionario de la United Fruit Company, quien en 1892 adquirió 6.100 hectáreas de terreno en Riofrío, que fue la base para la fundación de la Colombian Land Company. Al mismo tiempo, compró la concesión del nuevo ferrocarril, que se convirtió en la Compañía del Ferrocarril de Santa Marta (Santa Marta Railroad Company).

En 1899 se unió con otros dos estadounidenses para crear la United Fruit Company, una empresa con sede comercial en Boston, Massachusetts, en Estados Unidos. Al tiempo de su creación, la compañía controlaba el 80 % de la industria bananera internacional. En 1900 las exportaciones de Jamaica, Cuba, República Dominicana, Costa Rica, Panamá y Colombia sumaban doce millones de racimos. El desarrollo del enclave colombiano fue apenas una pequeña parte de esta rápida expansión.

En Colombia, como en otras partes, las plantaciones bananeras siguieron al ferrocarril. En 1911 el ferrocarril llegó a Aracataca y en 1920, con ciento treinta kilómetros, a Fundación, en donde concluía. Al lado del ferrocarril se organizaron nuevas plantaciones de banano, que llegaron a tener once kilómetros a cada lado de la vía. Algunos ramales conectaban cada plantación con la línea principal y, de ahí, al muelle en Santa Marta y al mar. En la década de 1920 la zona bananera cubría

buena parte de los municipios de Santa Marta, Ciénaga, Aracataca, Fundación y Pivijay. A lo largo de las primeras dos décadas del siglo XX, los cultivadores colombianos alcanzaron a producir más de la mitad de la fruta exportada por la United Fruit Company desde Santa Marta. Durante la década de 1920 poseían 35.000 hectáreas de campos bananeros y contribuían con el 57 % de las exportaciones.

Hacia 1918 las exportaciones de banano ascendían a 2,5 millones de pesos, de manera que era el segundo rubro de exportación agrícola luego del café; el valor exportado en ese año fue de 20,6 millones. Esta posición se mantuvo durante los años veinte. En 1924 el valor anual de las exportaciones de café alcanzó 79 millones de pesos; el del banano había aumentado hasta alcanzar 5,0 millones de pesos. En el estudio de Wikipedia se resalta que las exportaciones de banano desde Santa Marta crecieron de 275.000 racimos en 1900, a 6,5 millones en 1915, y a 10,3 millones en 1929. En este último año Colombia era el tercer abastecedor mundial de banano. El producto representaba el 7 % de las exportaciones colombianas.

Para entonces la situación prevaleciente de la industria del banano era satisfactoria y su futuro brillante, según se consigna en el *Colombia Yearbook, 1927* (Martínez, 1927). Las cotizaciones del banano de Santa Marta en el mercado de Nueva York eran las mayores entre las diferentes procedencias de la fruta. La United Fruit tenía capacidad suficiente de transporte refrigerado de la fruta tanto para los Estados Unidos como para Europa, y Martínez señala que, además de Santa Marta, existían muchas otras regiones para el cultivo del banano, como las tierras en los alrededores del río Sinú, del San Jorge, la parte baja del Valle del Cauca y el valle del Cesar. En ese momento no se tenía noticia de la gravedad del malestar que se gestaba tanto entre los cultivadores privados de la fruta como, especialmente, entre los colonos que suministraban mano de obra barata a la industria del banano, quienes aspiraban a establecer sus cultivos en tierras baldías que también reclamaba la United Fruit, y entre los mismos trabajadores contratados directamente por la empresa.

Cabe hacer referencia, primero, a la situación de los cultivadores privados de banano. La United Fruit compraba la fruta a los productores locales en sus plantaciones, la transportaba a las bodegas en el puerto de Santa Marta y la exportaba a los Estados Unidos o a Europa en sus propios barcos. La United era la única compañía que compraba el banano en Santa Marta. Aunque en el libro de Martínez se presentan cifras que corroboran que el cultivo del banano para la exportación era rentable, era evidente que la posición monopolista de la United Fruit hacía vulnerables a los cultivadores y que la comercializadora percibía las grandes utilidades.

En 1927 la United pagaba US\$ 0,30 por racimo de 7 bananos, pero el precio correspondiente en el mercado al por mayor de Nueva York era de entre US\$ 1,20 y US\$ 1,85. Según el informe de Wikipedia, si bien los cultivadores se beneficiaban

de las conexiones de la United Fruit Company en los mercados internacionales, les irritaba la posición de monopolio: los cultivadores colombianos dependían de la compañía para crédito, riego y mercadeo de su producto. El control de la compañía sobre estos factores de producción le permitía manipular los precios del banano e imponer condiciones que los cultivadores nativos percibían como hostiles a sus intereses.

La nota de Wikipedia indica que, mientras en los primeros años los colonos producían lo necesario para su subsistencia, con el desarrollo de la economía bananera comenzaron a vender excedentes en el mercado regional creado por el gran flujo de gente que llegó a la zona. Además de suministrar alimentos, cumplieron otro papel económico vital para la economía de exportación: proporcionar a las plantaciones trabajo de reserva barato. Las cuadrillas contratadas por la United Fruit Company incluían frecuentemente a miembros de familias campesinas y a obreros sin tierra. Los colonos decidieron convertirse en campesinos, ocupar las tierras baldías de la región y reclamar pequeñas áreas que, por su distancia del tren, su falta de riego o sus tierras fértiles no se habían incorporado aún a las plantaciones de banano.

Los campesinos alimentaban a los obreros de las bananeras y ocasionalmente trabajaban en las plantaciones; la expansión de la economía bananera dio a los campesinos mayor espacio para la actividad comercial. Sin embargo, hubo tensiones constantes entre la United Fruit Company y los campesinos por el control de la tierra, principalmente. Los límites de muchas propiedades no eran claros; mientras la United Fruit Company y los agricultores colombianos insistían en que todo era propiedad privada, buena parte del territorio del cual se afirmaba repetidamente que era privado con posterioridad a 1900, localmente se conocía como tierra baldía ocupada por campesinos. Después de 1905 muchos campesinos encontraron que sus títulos habían sido demandados por la United Fruit Company. A medida que la construcción de líneas ferroviarias y canales de riego traía tierra nueva a la economía bananera, la United Fruit Company y los colonos entraron en confrontación directa.

El tercer grupo que tuvo enfrentamiento con la United Fruit fueron sus propios obreros. En efecto, la compañía necesitaba obreros para construir los ferrocarriles y los canales de riego, para limpiar el terreno, para sembrar el banano y recolectar la cosecha, y, también, para cargar los barcos. En los primeros años la mano de obra era escasa. La decisión de la United Fruit Company de ofrecer salarios altos, hasta el doble de lo pagado por los hacendados del interior, reflejó su necesidad de atraer fuerza laboral. Tales incentivos fueron exitosos: durante las primeras tres décadas del siglo veinte, miles de personas llegaron a Santa Marta. La población de trabajadores creció desde aproximadamente 5.000 en 1910 a más de 25.000 en 1925.

El sistema que la compañía desarrolló para conseguir sus objetivos se basaba en el trabajo a destajo. En lugar de pagar salarios por hora o por día, la United Fruit Company pagaba por trabajo cumplido. Los salarios de los obreros de las bananeras eran altos para el momento; de alrededor de cincuenta centavos por día en 1908, subieron a ochenta centavos y luego a un peso y veinte centavos diarios y, a veces, hasta un peso y medio por día en los años de 1920. Sin embargo, muchos obreros se endeudaban con la compañía y el valor real de sus salarios disminuía. En 1928 los trabajadores lucharían porque la compañía les pagara cada siete días y en efectivo. Además, el ingreso de los trabajadores de las bananeras se reducía por el descuento del 2 % para servicios hospitalarios, pero necesitaban urgentemente servicio médico.

En 1928 los trabajadores pedirían la construcción de hospitales en toda la zona y la compensación por accidentes de trabajo. A ellos, además, les preocupaba la vivienda, pues la compañía alojaba a la mayoría de los obreros en campamentos en sus plantaciones, en donde hasta siete personas dormían en un solo cuarto de tres por tres metros, colgando sus hamacas unas encima de otras. Aunque la compañía puede haber pagado un buen jornal, la mayoría no encontraba trabajo para todos los días. Por otra parte, aunque se suponía que la United Fruit Company debía pagarles a sus obreros quincenalmente, a veces había demoras. Los obreros tendían a estar cortos de dinero y a solicitar avances que la compañía distribuía por medio de vales redimibles en sus propios almacenes.

Estas circunstancias laborales, aunadas a la acción de agitadores sociales, condujeron a que los obreros bananeros elaborasen un pliego de peticiones de nueve demandas y a que el 6 de octubre de 1928 la asamblea de la Unión Sindical de Trabajadores del Magdalena, en Ciénaga, lo aprobara unánimemente. Solicitaron a la United Fruit Company y a los productores nacionales: seguro colectivo obligatorio, reparación por accidentes de trabajo, habitaciones higiénicas, descanso dominical, aumento en 50 % de los jornales de los empleados que ganaban menos de cien pesos mensuales, supresión de los comisariatos, cesación de préstamos por medio de vales, pago semanal, abolición del sistema de contratista, y mejor servicio hospitalario.

Como era de esperar, estas peticiones fueron rechazadas por la United Fruit y su gerente rechazó además reunirse con una delegación de los trabajadores. Finalmente, el comité ejecutivo de la Unión Sindical de Trabajadores del Magdalena planteó a la United Fruit Company un ultimátum: o se acordaba negociar o los trabajadores iniciarían la huelga. Días después, luego de una discusión agitada y larga, los trabajadores de la zona bananera se declararon en huelga contra la United Fruit Company y los productores nacionales. Fue así como el 28 de noviembre de 1928 estalló una gran huelga masiva en la zona bananera de Ciénaga, jamás vista en el mundo. Más

de 25.000 trabajadores de las plantaciones se negaron a cortar los bananos producidos por la United Fruit Company y por productores nacionales bajo contrato con la compañía. A pesar de tal presión, la United Fruit Company y sus trabajadores no llegaron a un acuerdo colectivo, con lo cual la huelga terminó en un baño de sangre. En la noche del 5 de diciembre, soldados colombianos dispararon sobre una reunión pacífica de miles de huelguistas, matando e hiriendo a cientos de ellos.

REFERENCIAS

- Bell, Purl Lord (1921). *Colombia: manual comercial e industrial*, Departamento del Comercio, Estados Unidos de América.
- LeGrand, Catherine (1989). “El conflicto de las bananeras”, en A. Tirado Mejía (comp.), *Nueva historia de Colombia*, volumen 3: Relaciones internacionales y movimientos sociales, primera edición, Bogotá: Editorial Planeta.
- Martínez, Abraham (1927). *Colombia Yearbook, 1927*, Nueva York: Colombian Government Bureau of Information.
- Monsalve, Diego (2016 [1927]). *Colombia cafetera*, Bogotá: Banco de la República (edición facsimilar).
- White, Judith (1978). *Historia de una ignominia: la United Fruit Co. en Colombia*, Bogotá: Editorial Presencia.
- Wikipedia (s. f.). “Masacre de las bananeras” [en línea], disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Masacre_de_las_bananeras

EPISODIO 47

La fundación de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), 1904-1906

Roberto Junguito Bonnet

El 17 de noviembre de 1904 un grupo de prominentes agricultores fundó la Sociedad de Productores de Café. El propósito de la sociedad era discutir los problemas relacionados con el cultivo, beneficio y exportación de café y explorar mecanismos para beneficiar a la industria; su primera tarea fue organizar el asunto de los fletes. En 1906 la Sociedad de Productores de Café cambió su nombre por el de Sociedad de Agricultores de Colombia y, de cierta manera, se daba continuidad a la antigua Sociedad de Agricultores Colombianos (SAC) creada en el siglo XIX. Aceptó como miembros a todos los agricultores que estuvieran de acuerdo con sus estatutos.

En abril apareció el primer número de la *Revista Nacional de Agricultura*. En 1909 el Congreso Nacional concedió a la SAC el carácter de cuerpo consultivo del gobierno en materias agrícolas, “sin menoscabo de su autonomía como entidad gremial de carácter privado”. No obstante, solo fue en 1914, en la administración del presidente Carlos E. Restrepo, cuando la sociedad obtuvo formalmente su personería jurídica. Posteriormente, la Ley 74 de 1926 estableció que cada capital de departamento tendría una sociedad filial de la SAC, que durante el siglo XXI continúa siendo el gremio representativo de la agricultura colombiana.

En su libro, Bejarano (1985) hace un buen análisis del impacto económico de la SAC a lo largo del siglo XX hasta inicios de los años ochenta. Entre los logros de la SAC entre 1904 y 1927 sobresale la negociación de fletes, rebajas de derechos consulares, exención de derechos de importación sobre alimentos y fertilizantes, el establecimiento de granjas agrícolas, la fundación del Banco Agrícola Hipotecario,

la creación del Ministerio de Agricultura y de la Escuela de Agronomía, la realización de un censo de ganados bovinos, la colaboración con el gobierno para atender los problemas provocados por la Primera Guerra Mundial, y su papel en la creación de la Federación Nacional de Cafeteros en 1927.

La creación de la Sociedad de Productores de Café en 1904 es un hito histórico desconocido para muchos, pero sumamente importante por varios motivos. Primero, porque fue la primera asociación privada de productores que se constituyó en el país luego de la devastadora guerra de los Mil Días, apenas iniciada la administración de Rafael Reyes, para representar la principal actividad económica del momento en el país: el café. Segundo, porque fue la raíz de la actual Sociedad de Agricultores de Colombia. Y tercero, porque la SAC, o sea, la antigua Sociedad de Productores de Café, promovió la creación de la Federación Nacional de Cafeteros en 1927.

Como lo explican Junguito y Pizano (1997) en el libro titulado *Instituciones e instrumentos de la política cafetera en Colombia*, el Primer Congreso de Cafeteros se celebró en Bogotá a finales de agosto de 1920, cuando se producía un colapso en los precios internacionales del café al finalizar la Primera Guerra Mundial, y fue convocado por la SAC. Es muy significativo que, como resultado de sus deliberaciones, se aprobó un proyecto de ley para la valorización del café en la cual se establecía un organismo que interviniese en el mercado mediante el almacenamiento del grano, así como una Junta Delegataria con el encargo de supervisar los programas de valorización y defensa del café colombiano.

Si bien es cierto que el proyecto de ley no tuvo apoyo legislativo, la realidad es que esta iniciativa fue un claro antecedente de los esquemas de retención de inventarios que años más adelante, en 1940, se consolidó con la creación del Fondo Nacional del Café como instrumento de política para asegurar el cumplimiento de las cuotas acordadas en el Pacto Panamericano de Cuotas, adoptado unos años más adelante. Por lo demás, desde 1920 la conceptualización misma de la valorización del café mediante la retención de inventarios —es decir, el reconocimiento de la baja elasticidad de la demanda mundial del café a los cambios de los precios del grano y del beneficio en términos de mayores precios internacionales y elevación de los ingresos de divisas que se podrían obtener mediante los acuerdos mundiales de cuotas de exportación— fue característica fundamental de la política cafetera colombiana hasta finales de los años ochenta del siglo XX.

La ascendencia de la SAC en la creación de la Federación Nacional de Cafeteros en 1927 es manifiesta. Si bien fue el gobierno departamental de Antioquia el que concretó la convocatoria del Segundo Congreso Nacional de Cafeteros en junio de 1927, en el cual se constituyó la Federación Nacional de Cafeteros, esa convocatoria

la hizo con el respaldo de la SAC y del gobierno nacional. En efecto, para la organización del congreso cafetero se determinó que cada departamento podía enviar dos delegados escogidos por el gobernador de una terna elaborada por la SAC de cada departamento o, en su defecto, nombrado por el mismo gobernador. Además, los presidentes de las SAC regionales fueron considerados “miembros natos” del congreso.

REFERENCIAS

- Bejarano, Jesús Antonio (1985). *Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984*, Bogotá: SAC, Fondo Editorial Cerec.
- Junguito, Roberto; Pizano, Diego (1997). *Instituciones e instrumentos de la política cafetera en Colombia*, Bogotá: Fedesarrollo.
- Junguito, Roberto (2018). *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, Bogotá: Editorial Ariel (Planeta).
- Junguito, Roberto (2019). “El papel de los gremios en la economía colombiana”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 82, primer semestre, Bogotá, Universidad de los Andes.

EPISODIO 48

La historia del Ministerio de Agricultura, 1914-1947

Carlos Caballero Argáez

La creación del Ministerio de Agricultura vino a realizarse en la segunda década del siglo XX. Los primeros 33 años de su existencia fueron accidentados. Tuvo un antecedente menor en 1878, cuando el Ejecutivo dio vida al Departamento Nacional de Agricultura, dependiente de la secretaría del Tesoro y Crédito Nacional y dirigido por una Comisaría de Agricultura de carácter privado, encargada de difundir conocimientos técnicos entre agricultores y ganaderos.

El Departamento de Agricultura trató, sin éxito, de copiar el modelo de la Secretaría de Agricultura de los Estados Unidos; sobrevivió hasta finales del siglo XIX, pero se cerró en medio de las dificultades fiscales del país y la imposibilidad de destinar fondos para la investigación, las estadísticas y la meteorología. Los agricultores trataron de suplir estas deficiencias con sus propios fondos, pero sus esfuerzos no fructificaron por su falta de recursos. Hubo, además, el intento de establecer un Instituto Nacional de Agricultura para entrenar personal en técnicas de cultivo, que tampoco llegó a buen término por la carencia de personal para la docencia y por sobrevenir la guerra civil de 1885.

La administración de Rafael Reyes a partir de 1904 se propuso dejar atrás las guerras civiles e iniciar una nueva etapa en la vida del país con posterioridad a la pérdida del departamento de Panamá. La promoción de la agricultura y de la industria fue parte central de las intenciones de ese gobierno. Los exportadores de café recibieron un subsidio del gobierno en 1907 por cada quintal exportado y posteriormente le propusieron al presidente cambiarlo por una rebaja en los fletes de navegación por el río Magdalena. Por otro lado, los agricultores, con la recién creada Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), presionaron al gobierno para que

optara por la protección del sector agrícola mediante la elevación de los aranceles para las importaciones de los productos que competían con la producción nacional y la rebaja para los insumos, particularmente para los abonos, el alambre y las sales minerales. Esta política se adoptó y se prolongó hasta 1927, cuando, ante la elevación de los precios de los alimentos, se abrieron de nuevo las importaciones¹.

Por iniciativa de los agricultores de Cundinamarca, en 1911 la SAC convocó a un Congreso Nacional de Agricultura. Entre los temas prioritarios de la reunión se incluyeron la necesidad de crear el Ministerio de Agricultura, la fundación de una facultad de agronomía, el crédito a favor de las empresas agrícolas, la reducción de las tarifas de transportes, la supresión de ciertos impuestos, y las reformas a los tratados de comercio. En ese mismo año, “el general Rafael Uribe Uribe presentó ante el Congreso de la República un proyecto de ley por medio del cual se creaba el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria [...] el ministerio se concebía como la entidad agrícola por excelencia y como la autoridad bancaria de más alto grado en el país” (Ocampo, 1994: ix). Este proyecto se archivó al llegar a la Cámara de Representantes, pero la intención se mantuvo. En octubre de 1913, se expidió la Ley 25 de ese año que creó el Ministerio de Agricultura y Comercio.

En 1915 la SAC promovió la conformación de una junta patriótica, con representantes de la agricultura, la banca, el comercio y con los ministros de Agricultura, de Hacienda y del Tesoro para analizar los problemas que estaba generando la Primera Guerra Mundial sobre la agricultura colombiana. En 1917 se expidió una nueva ley de aduanas, se redactaron definiciones sobre la valorización de café y se presentó un proyecto de ley sobre bancos agrícolas. Sin embargo, en ese mismo año el Congreso enfiló sus baterías en contra del ministerio por la dificultad para poner en operación el Instituto Nacional de Agronomía, que se había creado un año antes, y quiso suprimir el Ministerio de Agricultura². La SAC se opuso a la supresión del ministerio mediante una activa campaña de prensa. En 1923 era, sin embargo, clara la debilidad del ministerio.

En 1924 el Ministerio de Agricultura, que había cumplido diez años de vida, fue transformado en el Ministerio de Industria, al cual se adscribió una sección de agricultura, encargada de estudiar las industrias y el fomento de la agricultura, con una orientación no a la enseñanza de la agricultura sino a la distribución de

¹ De acuerdo con Jesús Antonio Bejarano (1985: 136), “el movimiento proteccionista de Reyes fue mucho más fuerte que el de la Regeneración (1886-1904), especialmente en la reforma de 1905 que elevó la tarifa promedio por encima del 50 %, en contraste con los niveles típicos en el siglo XIX y XX de alrededor de 40 %”.

² El Instituto Nacional de Agronomía tuvo inicialmente otros nombres, como la Escuela Nacional de Agricultura e Instituto Nacional de Agricultura y Veterinaria (Bejarano, 1985: 153).

plantas y semillas. El argumento para refundir la agricultura dentro del Ministerio de Industria fue que tanto la agricultura como la ganadería eran “industrias extractivas” (Ocampo, 1994: ix). En ese momento se reestructuró la enseñanza, separando desde los niveles más elementales hasta la enseñanza universitaria para la formación de ingenieros agrónomos; todo lo relacionado con enseñanza pasó a ser responsabilidad del Ministerio de Instrucción Pública. El Ministerio de Industria inició sus labores en una época de crecimiento económico y bonanza externa, impulsada en parte por las inversiones extranjeras en los sectores del banano y el petróleo, el incremento de las exportaciones cafeteras y los altos precios del café, y la buena marcha del proceso de industrialización. Muy importante en esta nueva etapa institucional fue el énfasis en el crédito para el sector agropecuario y, en particular, la creación del Banco Agrícola Hipotecario, a la cual se hará referencia en el episodio siguiente.

Pero la inserción de la agricultura y la ganadería dentro del Ministerio de Industria tampoco habría de durar por mucho tiempo. “El Ministerio de Industria, embelesado con la promoción de las actividades manufactureras, desatendió el desempeño del sector rural y el cuidado de la población campesina”, en opinión de Ocampo. La explosión de los conflictos entre propietarios de la tierra y colonos y arrendatarios, que se intensificó a finales de los años veinte y principios de los treinta, determinó, entonces, el restablecimiento del Ministerio de Agricultura y Comercio que funcionó hasta 1938:

[...] cuando se transformó en el Ministerio de Economía (conformado por las oficinas de Negocios Generales, Agricultura, Ganadería, Comercio e Industrias, Petróleo, Minas y Tierras, y Bosques) con el fin de concentrar en una sola institución el manejo y la dirección de todas las actividades productivas. Esa nueva transformación también tuvo un efecto negativo sobre el buen desempeño del sector agropecuario en la medida en la que el Ministerio enfatizaba la promoción de las actividades industriales y el apoyo al proceso de urbanización del país, desatendiendo el objetivo de apoyar el proceso de cambio en el campo (Ocampo, 1994: x).

Los cambios de pensamiento sobre el desarrollo económico y social que trajo consigo la postguerra en 1945, junto con la creación de nuevas instituciones multilaterales para promover el progreso de los “países pobres” (el Banco Mundial, la Cepal y el FMI) generaron en Colombia la urgencia de crear un ministerio dedicado exclusiva y permanentemente a impulsar el avance social y económico del campo. Se creó entonces el Ministerio de Agricultura y Ganadería, mediante la aprobación de la Ley 75 de 1947. Estaba de por medio, además, la necesidad de garantizar en el futuro niveles adecuados de seguridad alimentaria en todos los países.

El ministerio ha sido objeto de varias reorganizaciones en los últimos 74 años y es en la actualidad la entidad que se encarga, desde el nivel del gobierno central, de orientar las actividades agropecuarias y pesqueras en el país.

REFERENCIAS

- Bejarano, Jesús Antonio (1985). *Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984*, Bogotá: SAC, Fondo Editorial Cerec.
- Ocampo, José Antonio (1994). “Presentación”, en *Minagricultura 80 años: la agricultura y las políticas sectoriales*, Bogotá: Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol, Tercer Mundo Editores.

EPISODIO 49

El Banco Agrícola Hipotecario, 1924-1940

Carlos Caballero Argáez

En 1910 la SAC comenzó a plantear la creación de un banco agrícola hipotecario. El despegue de la producción y exportación de café en la segunda mitad de la primera década del siglo generó nuevas y crecientes necesidades de crédito para los agricultores. Por esta razón, se consideró necesario influir ante las autoridades para la organización de una entidad bancaria especializada en la financiación del sector agrícola.

Entre los logros de la SAC en sus primeros años de existencia se menciona la promoción en 1921 de una sociedad formada por cafeteros, que se denominó Sociedad de Crédito Agrícola. Esta sociedad propuso la organización de un Banco Cafetero y de un Comité Nacional de Cafeteros, antecedentes ambos de la Federación Nacional de Cafeteros que se fundaría en 1927 (Bejarano, 1985: 150).

En 1921 se expidió también la ley que serviría de base para la creación del Banco Agrícola Hipotecario, aunque el respectivo proyecto de ley comenzó a estudiarse dos años después. Su ponente fue Mariano Ospina Pérez, quien en un reportaje para el diario *El Tiempo*, el día 15 de septiembre de 1923, se refirió a la iniciativa en los siguientes términos:

Creo que lo único seguramente eficaz y que vendría a beneficiar directamente a los verdaderos creadores de la riqueza del país, que son los agricultores, y por consiguiente a favorecer indirectamente al comercio y a las demás industrias es la creación de un Banco Agrícola Hipotecario, que pueda colocar sus cédulas en alguno o algunos de los mercados extranjeros, y se convierta de esta suerte el

mejor y más poderoso vehículo para traer el capital extranjero en la forma más adecuada y a los gremios que más lo necesitan y mejor lo emplean³.

La Ley 68 de 1924 autorizó la fundación del Banco Agrícola Hipotecario y, también, la creación de los almacenes generales de depósito. El 13 de abril de 1925 el Banco inició sus operaciones con un capital autorizado de \$ 2,0 millones, de los cuales se suscribieron inicialmente \$ 1,4 millones, con el objeto exclusivo de otorgar préstamos a la agricultura y a la ganadería, que individualmente no podían exceder de \$ 20.000. La nación aportó el 55 % y una especie de capital “garantía”, puesto que se comprometió a garantizar las cédulas hipotecarias que el Banco emitiera para su financiación. Posteriormente, la Ley 61 de 1925 autorizó al Banco para crear una sección denominada “Caja de Ahorros” con un aporte del Estado de \$ 50.000. La Ley 75 de 1926 ordenó, por su parte, el aumento de \$ 3.000.000 en el capital de la entidad, de los cuales el gobierno cubrió \$ 1.000.000 en 1927, y aumentó el cupo individual de crédito a \$ 50.000. Por último, con la expedición de la Ley 49 de 1927 se amplió el objeto de los créditos del Banco para prestar para la construcción de “edificaciones baratas” hasta por \$ 30.000 y se autorizó la apertura de una sección de provisión agrícola (Caballero, 1928: 97-100).

En sus primeros tres años de vida el Banco vendió sus cédulas hipotecarias en el exterior. Lucas Caballero, su primer gerente, afirmaba en 1928 que “la gran labor y el éxito trascendente del Banco haya consistido y consista en el amplio mercado de sus bonos en los grandes centros financieros porque de esa forma dispone de cuantos capitales necesite en la magnitud a que alcancen sus garantías hipotecarias”. Y se refería a la “alta cotización de sus bonos en el mercado de Nueva York, que no solo van a la vanguardia de los valores colombianos, sino que ocupan una de las primeras posiciones en la de los más prestigiosos bonos de los estados más prósperos de Sur América”. Los bonos del 7 % se cotizaban al 99,5 % y los del 6 % al 92 %. Para el gerente:

[...] mientras el Banco conserve su crédito en el altísimo nivel que hoy disfruta o no haya una crisis financiera mundial, o algún desvío internacional que nos cierre los mercados financieros, o una grave perturbación en nuestro organismo económico y fiscal interno, no hay el menor riesgo de que no adquiera por medio de venta de cédulas, o sea de cuantas emisiones respalde con hipotecas, los capitales que soliciten los industriales colombianos (Caballero, 1928: 98).

³ El reportaje a Mariano Ospina Pérez se tituló “Los bancos agrícolas hipotecarios y su importancia para el progreso de Colombia”; citado por Avella (2016: 84).

De acuerdo con la recién creada *Revista del Banco de la República*, los créditos hipotecarios otorgados por el Banco en esos primeros años redujeron el nivel de las tasas de interés ofrecidas a los agricultores de manera sustancial. De tasas anuales que se pagaban antes de la fundación del Banco, que iban entre el 18 % y el 36 %, se pasó en 1925 a tasas del 11 % y el 12 % y, en 1926, se redujeron al 10 % y un año más tarde al 9 % (Avella, 2016: 84). Estas tasas eran inferiores a las de los bancos comerciales y los otros bancos hipotecarios.

En julio de 1928, en la *Memoria al Congreso*, el ministro de Hacienda Esteban Jaramillo informó que por las dificultades fiscales el gobierno no había podido suscribir la totalidad del capital autorizado del Banco Agrícola Hipotecario, pero que la entidad pudo funcionar con “la colocación de sus bonos, garantizados con la firma del Estado, en los centros financieros del Exterior” y que, si bien la primera emisión se realizó en 1926 en condiciones desfavorables, en las posteriores se han logrado mejores tasas de interés y en 1928 “se cotizaban con una diferencia de apenas dos puntos en relación con las obligaciones directas del Estado”. Por otra parte, anotó que la Ley 49 de 1927 había otorgado al Banco la autorización para realizar “préstamos para edificaciones y ordenó la creación de una sección de provisión agrícola para el fomento de la producción” y que las nuevas actividades no deberían restarle recursos para el fomento de la agricultura.

En el mismo documento, Jaramillo comentó sobre la dificultad del Banco para colocar sus bonos en el exterior debido a la depresión del mercado financiero en los Estados Unidos y señaló que, si se aprobaba el proyecto de ley para promover el ahorro en Colombia, presentado al Congreso por el Ministerio de Hacienda, la Sección de Ahorros del Banco incrementaría su dinámica, lo cual contribuiría a la expansión de la agricultura y de las edificaciones, porque los fondos depositados “no se manejan con criterio de negocio y porque tienen, además de la garantía del banco y de su capital y reservas, la firma del Estado, que responde por el servicio de las cédulas hipotecarias en las cuales se invierten los fondos de ahorros” (Jaramillo, 1990: 33-35).

Infortunadamente, en 1929 se desató la profunda crisis financiera mundial que cerró el crédito externo y perturbó gravemente el organismo económico y fiscal colombiano, situación que, tal como lo había advertido el gerente del Banco poco más de un año antes, afectaría notablemente el acceso de la entidad al mercado financiero de Nueva York. El Banco, entonces, se vio obligado, al igual que el gobierno nacional, a suspender, primero, los reembolsos de capital correspondientes al servicio de su deuda y, posteriormente, en 1933, el pago de los intereses sobre la deuda, al presentarse el conflicto con el Perú y reducirse dramáticamente las reservas internacionales del Banco de la República, según lo informó también el

ministro Jaramillo en su *Memoria* del año 1932, cuando fue llamado nuevamente a ocupar el cargo en medio de la crisis.

En la crisis económica interna y la incapacidad de los deudores privados para atender el pago de sus obligaciones con los bancos comerciales y con los bancos hipotecarios oficiales y privados, el gobierno y los banqueros alcanzaron un acuerdo para aliviar a los deudores, que se materializó en un convenio firmado en julio de 1933 mediante el cual el Banco Agrícola Hipotecario rebajó en 40 % el capital de las deudas a su favor, incluyendo en esta la reducción de las cuotas atrasadas y, simultáneamente, bajó al 7 % el interés de las deudas y amplió los plazos de los créditos por veinte años⁴. Con posterioridad al convenio, el Banco tuvo necesariamente que cambiar su orientación y dedicarse exclusivamente a prestar al sector agropecuario, limitando severamente los cupos individuales de crédito a los agricultores.

Por último, como una contribución a la solución del conflicto agrario y de la protesta campesina, el Banco participó activamente en la parcelación de las haciendas y, de acuerdo con quien fuera su gerente hasta 1938:

[...] en la política de parcelaciones del banco agrícola lo único que ha hecho es utilizar el valioso elemento humano que todavía ama el trabajo y las virtudes que lo exaltan para facilitarle por su esfuerzo su acceso a la conquista de un pedazo de tierra, que ampare su hogar y alimente sus esperanzas de mejorarse. Lo que antes no se había practicado en el banco y ahora sí se realizó es destinar los escasos recursos con que cuenta para vincular hombres a la tierra, estimulando sus ambiciones y dándoles la categoría civil de ser clientes de las entidades bancarias que en otros tiempos prodigaron sus recursos para construir villas, hacer viajes al exterior y urbanizar potreros.

Una crítica fuerte a la labor del Banco Agrícola Hipotecario en los finales de los años treinta, que presagiaba su pronta desaparición (García, 1943: 245). En 1940 el gobierno, mediante el Decreto 1156 dispuso la fusión del Banco Agrícola Hipotecario y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

REFERENCIAS

Avella Gómez, Mauricio (2016). *La economía colombiana en la Revista del Banco de la República, 1927-2015* (tomo 1), Bogotá: Banco de la República.

⁴ La información sobre la suspensión gradual del servicio de la deuda del Banco Agrícola Hipotecario y la reducción del capital y los intereses de los deudores está tomada de las memorias del ministro Estaban Jaramillo, correspondientes a las vigencias de 1932 y 1933 (Jaramillo, 1990).

- Bejarano, Jesús Antonio (1985). *Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984*, Bogotá: SAC, Fondo Editorial Cerec.
- Caballero, Lucas (1928). “El Banco Agrícola Hipotecario”, *Revista del Banco de la República*, número 4, febrero.
- García Cadena, Alfredo (1943). “El Banco Agrícola Hipotecario y la parcelación de tierras” (originalmente en *El Espectador*, Bogotá, agosto de 1938), en Alfredo García Cadena, *Unas ideas elementales sobre problemas colombianos: preocupaciones de un hombre de trabajo*, Bogotá: Editorial de la Librería Voluntad.
- Jaramillo, Esteban (1990). *Memoria que presenta el Ministro de Hacienda y Crédito Público al Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1928*, en Jaramillo Esteban, *Memoria de Hacienda*, prólogo de Juan Camilo Restrepo Salazar, cuarta parte, Bogotá: Banco de la República.

EPISODIO 50

Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950), según Catherine LeGrand

Carlos Caballero Argáez

La ocupación de la tierra, el conflicto entre terratenientes y colonos, la protesta campesina y la política agraria constituyen un asunto de larga duración en la historia de Colombia. Surge en la Colonia y llega hasta nuestros días.

Tanto es así que en las negociaciones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que condujeron en 2016 a la firma del acuerdo para poner fin al conflicto armado, el único punto relacionado con cambios en la estructura sectorial de la economía fue el de la reforma rural. Lo que señala la continuidad de un problema que, si bien cambia de matices, legislación y actores a lo largo del tiempo, se mantiene vigente e impide que la producción agrícola crezca a ritmos altos en Colombia con generación de empleo, bienestar y justicia para la población rural.

De ahí la importancia del libro de Catherine LeGrand para la historia económica colombiana y, particularmente, la del sector rural. Fue escrito en los años setenta del siglo XX como un trabajo de tesis para obtener el doctorado en Historia Latinoamericana en la Universidad de Stanford en California y publicado inicialmente en 1980. Si bien se concentra en los cien años transcurridos entre 1850 y 1950, de paso se mencionan los esfuerzos de reforma agraria de los años sesenta, que extienden así el recuento de las iniciativas para resolver los problemas rurales en el país.

Es un libro “clásico”, en opinión de su prologuista, el académico Francisco Gutiérrez Sanín, que “resiste bien el paso del tiempo; a veces, incluso, gana con la vejez”. Producto de una investigación exhaustiva, rigurosa y de una gran riqueza

bibliográfica que expresa las ideas con sencillez y formula “preguntas fáciles de enunciar y difíciles de responder” (Gutiérrez, 2916: xxxv).

La señora LeGrand, interesada en el estudio de la vida campesina y los movimientos sociales, vino a Colombia para elaborar una disertación sobre el caso de El Líbano, en el Tolima, una población fundada en la colonización antioqueña, que había vivido la “revolución bolchevique de 1929”, y que en los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado se convirtió en una de las más violentas del país. Sin embargo, investigando en el Archivo Nacional (localizado en ese entonces en el último piso de la Biblioteca Nacional), otro estudiante doctoral, también procedente de los Estados Unidos, encontró una desconocida fuente bibliográfica primaria de enorme valor para quien, como ella, se interesaba en la historia de la ocupación territorial en Colombia: “la Correspondencia de Baldíos, compilada por el Ministerio de Industrias en 1931”.

“Un botín”, escribe Le Grand, “de setenta y ocho tomos con entre cuatrocientos y quinientos folios cosidos en cada uno, llenos de cientos de peticiones de colonos, informes sobre colonización y adjudicación de tierras baldías enviadas desde localidades de todo el país al gobierno central en Bogotá. ¡Qué tesoro! Los documentos más viejos eran de 1870, los más recientes de 1930 y no había índice”.

El repaso de los folios de la Correspondencia de Baldíos permitió a la investigadora entender que este problema había sido muy extendido en Colombia y que “la tendencia común no era la de una división equitativa de la tierra entre pequeños propietarios sino el asentamiento, seguido de expropiación y de conflicto social”. Tenía en sus manos la posibilidad de escribir una historia “desde abajo”, por lo cual decidió descartar su tema inicial para la tesis doctoral y lanzarse a estudiar los 78 tomos de la Correspondencia de Baldíos.

El tema dominante en la historia de la colonización de tierras en Colombia fue por mucho tiempo el de los antioqueños, que ampliaron la frontera agrícola para la siembra del café y migraron al viejo departamento de Caldas, al norte del departamento del Tolima y al norte del departamento del Valle del Cauca. LeGrand califica la colonización antioqueña como una pequeña parte de la historia, un “episodio más bien excepcional en un proceso mucho más vasto del desarrollo de la frontera, que tuvo lugar en tierras templadas y cálidas a finales del siglo XIX y comienzos del XX. Al pasarlo por alto, los historiadores han malentendido fundamentalmente el carácter de la expansión de la frontera en Colombia”.

La investigación puso en evidencia que las “haciendas” no eran un legado de la Colonia sino que se habían formado por medio de la adjudicación de baldíos (de una ‘privatización’) y del despojo de colonos desde finales del siglo XIX. De esa manera se fue ampliando la frontera agrícola. LeGrand visualiza una sociedad rural en

movimiento, dinámica, impulsada por la colonización y seguida por los conflictos entre los colonos y quienes se habían hecho adjudicar los baldíos, y encontraban a los primeros ya asentados en las tierras y dispuestos a defender sus posesiones de hecho. Considera que “los colonos de terrenos baldíos eran algunos de los habitantes más comunes, activos y políticamente conscientes del campo colombiano”. Esos colonos buscaron la intervención de los políticos y de las autoridades locales y nacionales para que mediaran en las disputas por la propiedad de la tierra que datan, según la Correspondencia de Baldíos, de 1875, y van a alcanzar su clímax a finales de los años veinte y en la primera mitad de los treinta, cuando dejaron de ser situaciones aisladas para convertirse en un problema político de alcance nacional.

Las tierras de propiedad del Estado (baldíos) fueron un recurso fiscal de los primeros gobiernos después de la independencia de España. Para el pago de deudas, el gobierno emitía bonos territoriales u otorgaba concesiones de tierras. En algunos casos el Congreso aprobó leyes para ceder tierras para la fundación de poblaciones nuevas en áreas deshabitadas, con poco éxito. A partir de 1850, cuando la producción agrícola se orientó a los mercados de exportación, la tierra aumentó su valor económico no solamente en Colombia sino en toda América Latina. Fue mayor el interés tanto de los colonos como de los empresarios de acceder a tierras fértiles y bien situadas en términos de las conexiones de transporte, en particular la navegación por el río Magdalena y la cercanía a las costas marítimas. Los empresarios en distintas regiones del país deseaban establecer empresas comerciales para exportar o para sembrar nuevos pastos y fundar ganaderías.

Con la idea de promover la explotación económica en la frontera agrícola, entre 1870 y 1880 el gobierno modificó la política de baldíos para incentivar, mediante concesiones de tierra, a quienes la cultivasen y utilizaran con propósitos económicos. Las leyes 61 de 1874 y 48 de 1882 expresaron los fundamentos de la nueva política: proteger a los colonos y estimular los asentamientos en zonas de frontera.

Las concesiones de baldíos aumentaron de manera importante entre 1872 y 1873; estuvieron relacionadas directamente con el auge de la quina. La legislación aspiraba a prevenir la formación de latifundios en regiones nuevas; la explotación de los campesinos se consideraba más productiva, por el mayor uso de la mano de obra, que la realizada en los grandes latifundios. Se estableció, además, que si las concesiones de baldíos permanecían sin explotar durante diez años, se revertirían al dominio público. Hubo cierto consenso político sobre el tema pues, aunque las leyes fueron expedidas en gobiernos liberales, no se derogaron en los conservadores con el cambio de 1886 y la vigencia de la nueva constitución.

El siglo XX trajo el despegue de la exportación de café, el inicio de las exportaciones de banano en el departamento del Magdalena, la explotación del petróleo y

la fundación de numerosas empresas manufactureras, principalmente en Medellín. Las décadas de 1910 y 1920 registraron los mayores crecimientos del PIB del siglo XX. LeGrand recuerda que, “si en 1915 Colombia exportaba aproximadamente 60 millones de kilos de café al año, esa cifra se había doblado en 1921 y casi triplicado en 1929. El valor de las exportaciones ascendió un 400% en el mismo período”.

Una combinación de factores impulsó el desarrollo económico colombiano, con el consecuente incremento en la demanda de tierra: “Los yacimientos petrolíferos, la ampliación de la red vial y el aumento de la demanda de café y otros productos agrícolas, se conjugaron para producir una notable valorización de la tierra rural en Colombia durante los años veinte” y los baldíos volvieron a llamar la atención de los empresarios, particularmente en la zona cafetera de occidente. Esta “comprendía regiones de Cundinamarca, Tolima, Caldas y Valle, y en la costa atlántica, en donde las industrias bananera y ganadera se hallaban en plena expansión y en donde se concentraban las actividades de especuladores petroleros”.

El crecimiento de la economía y el consecuente incremento en la demanda de alimentos por parte de una población urbana en expansión generó nuevos hechos y preocupaciones de las autoridades. Los precios de la comida para los consumidores, muchos de ellos vinculados con la industria, el gobierno y el naciente sector financiero, se elevaron en la segunda mitad de los años veinte, lo que obligó al gobierno a promover la importación de alimentos, dando lugar a un primer debate sobre la capacidad de la agricultura para satisfacer las necesidades del mercado interno; discusión que se volvería recurrente en el país: en los ciclos de auge externo los precios de los alimentos siempre tienden a subir y se hace evidente la debilidad de la producción agrícola local.

Era necesario, entonces, volver la atención hacia la agricultura, especialmente a la producción de alimentos. Los gobiernos y el Congreso otorgaron prioridad a formular una nueva política de baldíos. “El gobierno empezó a adoptar un papel más activo al apoyar a los pequeños agricultores de baldíos. La última consecuencia de estos cambios fue despojar a los latifundistas de ciertos recursos legales e institucionales en que se habían basado para aseverar su poder sobre los colonos”. Fue un cambio importante en la orientación de la política. El gobierno intentó, en su momento, promover la formación de una clase media rural con base en pequeños agricultores. No es sorprendente, por ende, que en 1926 se hubiera expedido por el Congreso una ley que “simplificaba los procedimientos de adjudicación de baldíos y prometía a los colonos que el gobierno les suministraría crédito, herramientas y semillas”.

La nueva política enfrentó jurídicamente un obstáculo de fondo: los derechos para establecer que un territorio era de propiedad privada no estaban definidos en la

ley. No había seguridad jurídica, por lo cual, en 1926, la Corte Suprema de Justicia expidió una sentencia para aclarar esos derechos en el sentido de que, en adelante:

[...] todo el territorio colombiano se presumía ser baldío a menos que se demostrara lo contrario. Tan solo mediante la presentación del título original con el cual el Estado había enajenado una determinada extensión de tierra del dominio nacional podía un propietario asegurar su derecho legal a la propiedad. Testamentos, ventas o sentencias de los tribunales que aseveraban la posesión de la tierra, ya no eran suficientes para probar los derechos de propiedad privada.

Un año más tarde, el Congreso ordenó a todos los propietarios de fincas de más de 2.500 hectáreas presentar para su revisión los títulos al Ministerio de Industrias. A pesar de lo que LeGrand llama el “apoyo evidente del Gobierno a la reforma agraria”, los resultados no fueron los esperados por la fuerte oposición de terratenientes y de empresarios petroleros. Solamente se logró recuperar una parte pequeña de territorios en manos de propietarios privados, más por la aplicación de la disposición sobre explotación de las tierras de 1882 que por el intento de reforma agraria.

A partir de 1928 un gran número de arrendatarios y de campesinos que se hacían pasar por colonos invadieron muchas de las propiedades formadas en las regiones de frontera desde 1850 y el asunto de los baldíos subió al primer plano del debate político nacional. El conflicto por la tierra se agudizó como “consecuencia lógica de la política agraria adoptada por las autoridades nacionales”. Cualquier solución se haría más difícil, sin embargo, porque en 1929 colapsó la bolsa de Nueva York, bajó el precio del café y se cerró el mercado de crédito para Colombia (y para toda América Latina), lo que había permitido financiar en la década de 1920 la construcción de carreteras y ferrocarriles, al dar trabajo a individuos que salieron del campo en búsqueda de nuevas oportunidades de empleo. El fin de la bonanza externa agravó el descontento de la población rural e intensificó el impulso colonizador; los trabajadores de las obras públicas quedaron desempleados y algunos se sumaron a la disputa por la tierra.

En 1930 se produjo la transferencia de poder del partido Conservador al Liberal, que heredó la protesta agraria en medio de la depresión económica. Es paradójico que los intentos de reforma agraria mediante legislación sobre los baldíos y la propiedad de la tierra no habían sido obra “de un partido reformista, y mucho menos socialista, sino de políticos establecidos” y serían continuados por “una coalición gubernamental encabezada por un presidente liberal”. El conflicto agrario había tomado fuerza; el comienzo de la década de 1930 sería testigo del recrudecimiento de las disputas por la tierra.

Después de 1928 los campesinos pasaron a la ofensiva. Grupos de colonos, arrendatarios que se autodenominaban colonos, jornaleros y obreros desempleados en los primeros años de la depresión invadieron masivamente tierras en zonas cafeteras de Cundinamarca, Quindío, Huila, el norte del Valle, el área ganadera del Sinú en Bolívar y la zona bananera de la United Fruit Company en Magdalena. La zona neurálgica del problema agrario, sin embargo, fue la región del Sumapaz en Cundinamarca, que comprendía partes de municipios cercanos a Bogotá, y de Cundinamarca, del Meta y del Tolima. En 1928 el Ministerio de Industrias había aprobado un programa especial de colonización y establecido una reserva de varias miles de hectáreas, una “colonia”, en el área del Sumapaz por considerarla baldía, lo cual estimuló a los arrendatarios de varias haciendas cafeteras a proclamarse colonos e invadir las tierras altas de dichas fincas. El movimiento se propagó rápidamente a propiedades fuera de la reserva oficial de colonización. Para 1931, “aproximadamente 2.500 familias campesinas de colonos, más de 10.000 personas en total, se habían establecido en 500.000 hectáreas de tierras en disputa en la región del Sumapaz”.

LeGrand describe movimientos similares de ocupación de tierras en el Sinú, en donde se formaron sociedades de trabajadores en las cabeceras municipales de Montería y Cereté; en otras partes de Bolívar, hoy en día pertenecientes al departamento de Sucre; en cinco municipios alrededor de Santa Marta; en el suroeste de Caldas, hoy departamento del Quindío; en varios municipios del norte del Valle del Cauca; en la parte oriental del departamento del Huila, y en la provincia de Vélez, en el suroeste de Santander. Se trataba de ocupaciones espontáneas, independientes unas de otras, de personas que “tornaron sus ojos hacia la tierra porque tenían pocas alternativas diferentes y porque la política agraria del Gobierno hacía que la concesión de baldíos fuera una posibilidad concreta”. Los hacendados respondieron en toda Colombia insistiendo en la legitimidad de sus títulos de propiedad e intentando el desalojo de los invasores con ayuda de las autoridades locales, muchas veces infructuosa, porque los colonos volvían a invadir los predios, con lo cual persistía el conflicto y se presentaban hechos de violencia. El asunto, como lo descubrieron pronto, no era tan sencillo: muchos invasores lograron conservar la posesión de sus tierras durante el período de la protesta agraria entre 1928 y 1936.

En Cundinamarca se presentaron nuevos fenómenos por la cercanía con Bogotá. Uno fue la intervención de abogados (tinterillos, según LeGrand) que buscaban defender a colonos, cobrándoles en dinero o en tierras. Y otro, la intervención de políticos pertenecientes a partidos y movimientos de izquierda, quienes asumieron la causa de arrendatarios y colonos, lo cual, obviamente, contribuyó a dar resonancia nacional al conflicto. Entre estos la Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria

(UNIR), fundada por Jorge Eliécer Gaitán, el Partido Comunista de Colombia, que en 1930 había sustituido al Partido Socialista Revolucionario, y el Partido Agrario Nacional, creación de Erasmo Valencia, un abogado y organizador izquierdista independiente de Bogotá, quien en 1925 había sido expulsado del Partido Socialista Revolucionario.

La agitación política en las zonas de conflicto fue motivo para que los empresarios culparan a la izquierda revolucionaria de las ocupaciones y de la dificultad para resolver el problema agrario. Los colonos, por su parte, trataron de organizarse solidariamente mediante la conformación de ligas; a comienzos de los años treinta se multiplicó su número gracias al apoyo del partido comunista y la UNIR. Pero, como anota LeGrand, la mayor organización de ocupantes de las haciendas “no fue una liga campesina sino una ‘colonia’, la Colonia Agrícola del Sumapaz, fundada por Erasmo Valencia, Juan de la Cruz Varela y otros dirigentes campesinos de la región [...] que dio expresión a las aspiraciones de los colonos en una escala que entonces carecía de precedentes”. Era evidente la politización de los conflictos de baldíos; aunque no se trataba de abolir la propiedad privada, sino de obtener el respaldo del Congreso y del gobierno para convertir en propietarios a los colonos y a los arrendatarios.

La intensificación de los conflictos incidió en el cambio de las políticas gubernamentales. Si bien en sus inicios se habían apoyado los desalojos con el argumento de que era necesario determinar la situación jurídica de las tierras, ante la magnitud de la protesta y la agitación política, el Ministerio de Industrias se inclinó por proteger simultáneamente los derechos de campesinos y de terratenientes, negándose a la represión de los colonos y explorando nuevas formas para hacer frente al problema. Esta posición no fue de buen recibo por parte de los terratenientes, lo que enrareció el ambiente político y dificultó la labor del gobierno.

Una de las opciones adoptada fue diseñar un programa de parcelaciones: comprar predios afectados por las disputas, subdividirlos entre arrendatarios y ocupantes que trabajaran la tierra para adjudicarlos o venderlos. De esta forma, el gobierno satisfacía a las dos partes en conflicto; a los terratenientes les quitaba el problema de encima y los ocupantes lograban la propiedad de la tierra que trabajaban. El departamento de Cundinamarca avanzó notablemente en el programa de parcelaciones, por la activa labor de la gobernación. Sin embargo, las organizaciones de colonos reaccionaron en contra insistiendo en que se trataba de terrenos baldíos, a pesar de los cual a fines de 1933 y comienzos de 1934:

Cundinamarca compró 7000 hectáreas por 620.000 pesos, recurriendo a bonos emitidos expresamente con este fin. Ofreció dividir la tierra en parcelas de tres

a diez hectáreas entre las casi mil familias campesinas que vivían allí [...] El gobierno no estaba interesado en obtener ganancias [...] los colonos tenían entre diez y treinta años para pagar su deuda; tan solo cuando esta estuviera cancelada en su totalidad recibirían el título de la tierra.

Aunque la política de parcelación contribuyó a calmar los ánimos y a la subdivisión de un buen número de haciendas, no fue posible resolver de tajo el problema por esta vía que, a la hora de la verdad, representó una manera de reformar la estructura de la propiedad agraria, similar a la que se adoptaría en la ley de 1961.

El gobierno, entonces, no tuvo en 1933 más alternativa que presentar un proyecto de ley de reforma de la propiedad agraria al Congreso Nacional. El proyecto intentó nuevamente definir los criterios de la propiedad privada y estableció como criterio fundamental el uso de la tierra, dejando de lado la cuestión de los títulos escritos. Toda tierra sin explotar se consideraba baldía, con lo cual la ley tomaba partido a favor de los colonos en contra de terratenientes que tuvieran abandonadas sus propiedades. Se aspiraba, igualmente, a prevenir una nueva concentración de la propiedad, para lo cual se reducía el tamaño máximo de las concesiones, dependiendo de su cercanía a los centros urbanos. La idea era repartir de forma más equitativa la propiedad territorial y fomentar la producción agrícola en áreas comercialmente viables. El proyecto establecía, además, procedimientos más expeditos para decidir en los litigios sobre tierras y protegía a los colonos frente al desalojo arbitrario, garantizándoles una compensación por las mejoras en caso de que se autorizaran los desahucios.

Este proyecto no fue aprobado por el Congreso. Recogía, como escribe LeGrand: “las ideas de los años veinte y principios de los treinta sobre el problema agrario [...] desafiaba la tenue base con que se había consolidado gran parte de la propiedad privada y señalaba el camino hacia una reforma radical de las estructuras agrarias colombianas”. Hoy en día se diría que no existieron las condiciones de la economía política para su aprobación, a pesar de las buenas intenciones del gobierno de Olaya Herrera, que no era un gobierno de partido sino de coalición entre liberales y conservadores.

En 1934 cambió el gobierno. Asumió la presidencia Alfonso López Pumarejo con un programa del Partido Liberal que denominó “La Revolución en Marcha”, enfocado prioritariamente en reformar las instituciones del Estado, ajustándolas a las nuevas realidades sociales y económicas propiciadas por el surgimiento de los sindicatos en el naciente sector industrial, la urbanización y la protesta agraria.

El movimiento de los colonos, sin embargo, venía perdiendo influencia política, aunque los problemas persistían. En 1935 Jorge Eliécer Gaitán disolvió el UNIR y

se unió al Partido Liberal por considerar que el programa de López recogía sus ideas y, poco después, el Partido Comunista también anunció su apoyo a la administración López. En consecuencia, los colonos dejaron de contar con la representación de los años anteriores.

El programa de parcelaciones del gobierno, además, tuvo efecto en algunas de las haciendas del Sumapaz, pese a la inconformidad de los colonos. Así lo establece LeGrand, informando que, “al verificar que el número de pequeñas explotaciones cafeteras en los departamentos de Tolima y Cundinamarca, que incluía a Sumapaz, casi se duplicó de 1932 a 1939, algunos observadores han sugerido que la agitación campesina se retrajo en esas regiones porque los campesinos habían ganado su lucha por la tierra”. Al mismo tiempo, los terratenientes (liberales y conservadores) reforzaron su posición en contra del proyecto de ley de 1933 e, inclusive, la SAC promovió la conformación de un Sindicato de Propietarios y Empresarios Agrícolas, y la Federación Nacional de Cafeteros la de una poderosa asociación llamada Acción Patriótica Económica Nacional (APEN), mediante la cual se canalizó la oposición de los propietarios al gobierno de López Pumarejo.

La respuesta del gobierno ante el agrio debate con los terratenientes fue la presentación de un nuevo proyecto de ley al Congreso en 1935 el cual, tras prolongadas discusiones y algunas modificaciones, se convirtió en la Ley 200 de 1936 que se conoce en la historia como la “Ley de Tierras”. De nuevo, el propósito era lograr un compromiso entre campesinos y terratenientes.

Para las zonas en las cuales el conflicto tenía mayor intensidad y los terrenos se habían invadido antes de 1935 se exigió, otra vez, la presentación de los títulos originales; si estos no existían, los predios se consideraban baldíos y los campesinos podrían solicitar su concesión gratuita. Si existían, debían desalojar y los dueños compensarlos con la compra de las mejoras; de no hacerlo, los colonos tendrían el derecho de adquirir la tierra que ocupaban. Adicionalmente, si habían trabajado terreno inculco en una hacienda durante cinco años, ganaban el derecho a la tierra.

Para los otros territorios no ocupados antes de 1935, la ley estableció la presunción de derecho a favor de los propietarios privados, de tal forma que se anuló la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1926; ya no se requería presentar los títulos originales para reclamar el derecho de propiedad. De ahí la afirmación de LeGrand de que: “La Ley 200 de 1936 representó un cambio de rumbo en la política agraria colombiana hacia una aceptación del sistema de tenencia de la tierra basado en grandes propiedades”. De hecho, la ley puso fin al interés de los campesinos de colonizar, porque ya no había duda sobre la propiedad de las tierras y hacia adelante quien lo intentara no tendría la categoría de colono sino de invasor. Cabe

aclarar que la Ley 200 no impidió la apropiación futura de baldíos en las regiones de frontera, alejadas de las principales ciudades del país, como habría de comprobarse con el correr de los años en el Urabá, en el Catatumbo, en el Cauca o en el suroriente colombiano (Caquetá, Vichada, Guaviare o Putumayo), cuando irrumpieron en el país movimientos subversivos en contra del Estado y organizaciones paramilitares que, en su accionar, terminaron haciéndose a territorios tanto de legítima como de dudosa propiedad.

La Ley 200 cerró el ciclo de cambios en las políticas frente a la propiedad de la tierra y la adjudicación de baldíos iniciado a finales del siglo XIX, lo mismo que de las modificaciones legales orientadas a mitigar las protestas de colonos y arrendatarios. La tensión entre campesinos y propietarios de la tierra continuó en los años siguientes y subsiste hoy en día, manifestándose de distintas formas. La Ley 100 de 1944, en la segunda administración de López Pumarejo, aclaró y corrigió algunas de las disposiciones de la Ley 200 de 1936, con el propósito de reforzar la seguridad jurídica de las propiedades, de solucionar problemas de escasez de alimentos y de promover una utilización más productiva de la tierra. En los años sesenta vendrían, además, los intentos de reforma agraria al amparo de los acuerdos del Frente Nacional y de la condicionalidad de los programas de la Alianza para el Progreso.

REFERENCIAS

- Gutiérrez Sanín, Francisco (2016). “Prólogo a esta edición”, en Catherine LeGrand, *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)* (segunda edición en español), Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigación y Educación Popular, p. xxxv.
- LeGrand, Catherine (2016). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)* (segunda edición en español), Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigación y Educación Popular.

EPISODIO 51

Alejandro López: la agricultura y la distribución de la tierra

Roberto Junguito Bonnet

Uno de los principales aportes del siglo XX al análisis de la agricultura en Colombia y, sobre todo, a los problemas que atañen al acceso y la distribución de la tierra que desembocarían unos años más tarde en la Ley 200 de 1936, son los escritos de Alejandro López de finales de la década de 1920 en sus libros *Problemas colombianos* (1927) y en el *Idearium liberal* (1931), recogidos, también, en la obra *Escritos escogidos* de la Biblioteca Básica Colombiana. Alejandro López nació en Medellín en 1876 y realizó sus estudios de ingeniería tanto en la Universidad de Antioquia como en la Escuela de Minas. Fue profesor de esta última, publicó monografías estadísticas y, radicado en Inglaterra, escribió las obras citadas. Al regresar fue representante a la Cámara y posteriormente gerente de la Federación Nacional de Cafeteros entre 1935 y 1937.

En la sección “La cuestión agraria” de su libro *Problemas colombianos*, López comienza por destacar la labor realizada durante la época colonial por el oidor y visitador de Antioquia don Antonio Mon y Velarde en el desarrollo agrícola de esa provincia del Nuevo Reino de Granada. Las dos grandes reformas introducidas por el oidor fueron, por un lado, la política, administrativa y fiscal, con que se depuró y organizó la administración, y, por otro, la industrial, referida a la minería y la agricultura. En lo agrícola, creó las Juntas de Agricultura, introdujo semillas y decretó incentivos para impulsar las siembras de cacao y algodón. En el frente agrícola-social envió al campo “a todos los mendigos hábiles dotándolos de tierras y herramientas y lo mismo hizo con los vagos”. Asimismo, fundó colonias agrícolas. En fin, el oidor

llegó a la provincia, organizó la vida social, principiando por la oficial, y puso a todo el mundo a trabajar repartiendo mejor la propiedad en la cual se llevaban a cabo las actividades mineras y agrícolas. De acuerdo con López: “Fue o debió ser una verdadera reforma agraria”.

López pasa más adelante a analizar el desarrollo de la agricultura antioqueña con posterioridad a la Independencia, a lo largo del siglo XIX y durante el primer cuarto del siglo XX. Es muy crítico de la política adoptada frente a las tierras baldías, respecto a lo cual anota que “la Nación ha mostrado un afán inexplicable en buscarles propietarios a nuestras reservas territoriales, lo que no es lo mismo que buscar quién las cultive”. En particular, se pronuncia en contra de la asignación de tierras bajo el esquema de los bonos territoriales y bajo influencias en las esferas de la administración. Contrasta, así, lo sucedido en general en la república con el patrón seguido en la colonización antioqueña y el aprovechamiento que se dio a tierra en esa provincia con dos tipos de actividades: el cultivo del café y el desarrollo de la ganadería con la siembra del pasto para el engorde de los animales. Recalca que, hacia mediados del siglo XIX, tal como se ilustró en episodios anteriores de este libro, se acentuó de manera muy notable la expansión de la población antioqueña. Según López, dichos colonizadores no iban a comprar tierras, sino a ocuparlas y a cultivarlas, en lo que denominaba una “conquista del sur” por medio del hacha. Así, contrasta este desarrollo con la distribución de las tierras ocurrida en otras provincias, como Tolima y Cundinamarca.

Sus conclusiones sobre lo sucedido con la agricultura a lo largo del siglo XIX fueron, entre otras, las siguientes: las instituciones y los métodos que habían predominado durante la Colonia permanecieron casi sin ningún cambio durante los primeros cien años de la república; la raza antioqueña resolvió por sí sola el problema agrario sin ayuda de orden legal; la raza antioqueña logró superar la injusticia que venía presentándose en la repartición de tierras, y la subdivisión de las tierras por procedimientos razonables para que “los excluidos puedan adquirir pequeños fundos es condición esencial para la resolución de la mayor parte de los problemas nacionales”.

El interés por el tema de la tierra llevó a Alejandro López a convertirse en uno de los grandes ideólogos de la reforma agraria. Así lo consignó en su *Idearium liberal*, publicado en 1931, y algunos años más tarde se hizo realidad con la Ley 200 de 1936 de la administración López Pumarejo. Argumentaba, entonces, en favor de liberar las tierras que se encontraban ociosas y que al peón había que independizarlo, dándole la oportunidad de poseer la tierra para que pudiese escoger entre cultivar lo suyo y alquilarse. Sostenía igualmente que no existía empeño alguno de aumentar el número de propietarios y, menos aún, a expensas de reducir la mano de obra.

Agregaba que, en vista de que sobran tierras, debía hacerse un esfuerzo para acomodar familias campesinas en tierra propia. Estaba en contra de la ganadería por considerar que donde había ganado, y aun café y banano en gran escala, no había gente, y se oponía a la asignación de baldíos en tierras lejanas a los centros urbanos, por cuanto

lo natural y lo lógico es hacer más densa la propiedad rural, subdividiendo las propiedades y echando afuera el ganado para que la vacada sea reemplazada por hogares, que trabajen en familia su terreno propio y vivan independientes y libres, mirándose iguales a los demás colombianos.

Esto lo llevaba a rechazar la política de asignación de baldíos y su manejo por parte del gobierno, afirmando que “el Estado ignora la cantidad, calidad y situación de las tierras fiscales disponibles” y pronunciándose en favor de un impuesto predial para mejorar el uso de la tierra.

En su libro *Problemas colombianos*, Alejandro López (1927) dedicó uno de sus capítulos a analizar la agricultura y el costo de vida, en el cual buscó explicar el incremento que se venía presentando en esos años en los precios de los alimentos, tanto por factores de oferta como de demanda. Consideraba que la falta de vías de transporte interno limitaba la capacidad de satisfacer la demanda de alimentos en las diversas regiones del país, por existir “economías cerradas de pequeños centros aislados de producción”, un primer cuello de botella para la expansión más significativa de la producción agrícola de Colombia. A su juicio, la necesidad de establecer transportes fáciles y baratos era esencial y prioritario para abaratar las exportaciones, como en el caso del café y la importancia del transporte por el río Magdalena y por los ferrocarriles.

Un segundo tema estructural era la oferta de personal en la agricultura, con respecto a la cual López criticaba la propuesta de “importar brazos que hacen falta para la agricultura, por estar empleando ahora en las obras públicas unos 30.000 obreros más que hace cuatro años”. Señalaba que la inmigración espontánea no tenía lugar en Colombia, así como las dificultades y costos que traería consigo un esquema de enganches de inmigrantes, por cuanto requeriría “que se firmasen contratos de trabajo con las condiciones ya establecidas en los países de emigración, como Italia y España, y en tales contratos figurarían estipulaciones que serían una ironía para el obrero colombiano”. Por tanto, centraba la atención en los aspectos del conocimiento, la investigación agrícola y la forma de incrementar, más bien, la productividad laboral mediante el desarrollo de escuelas técnicas de agronomía y veterinaria para la formación de profesionales del campo. De todo lo anterior concluía que “el meollo de la cuestión agrícola está en el cultivo extensivo, el cual

obedece a una creencia: que el cultivo y la cultura intensiva no son comerciales”, e ilustraba su punto señalando la aversión que tenían los agricultores al uso de insumos modernos, como los abonos.

Termina su artículo mencionando otros motivos del atraso agrícola que se registraba en Colombia, como la falta de interés en la horticultura, la inseguridad en el campo, la inestabilidad de los precios, los mecanismos adecuados para comercializar el café y, de manera especial, la distribución de la tierra y la importancia de subdividirla mediante el fraccionamiento de los latifundios. Y, por último, indicaba la manera en que esa subdivisión se había realizado en países como Uruguay.

En el cuerpo del artículo centra su preocupación en el incremento que se venía registrando tanto en los precios de los víveres como en el costo de vida en general y presenta estadísticas para ilustrar el aumento de precios de alimentos luego de veranos y sequías en años como 1908, 1914 y 1920 y, sobre todo, lo que estaba ocurriendo con el índice del costo de vida, que se había incrementado de 101 en 1921, a 114 en 1922, 121 en 1923, 129 en 1924, 135 en 1925 y 219 en 1926. Se pregunta, entonces, si el incremento en los precios tenía origen en una falta de producción y de abastecimientos o en otros factores. Aunque el énfasis gira alrededor de las fallas en la oferta de productos agrícolas y la manera de estimular la agricultura, en la última sección de su artículo, a raíz de la publicación del libro de Carlos Uribe, titulado *La carestía de la vida*, reconoce que esta tenía su origen principal en una inflación ocasionada por una expansión monetaria desmedida, originada en la monetización de créditos externos.

REFERENCIAS

- López, Alejandro (1976). *Escritos escogidos*, Biblioteca Básica Colombiana, Bogotá: Talleres Editorial Andes.
- López, Alejandro (1931). *Idearium liberal*, París: Editorial La Antorcha, Rue de Condomine.
- López, Alejandro (1927). *Problemas colombianos*, París: Editorial París-América.

**DE LA GRAN DEPRESIÓN
A LA POSGUERRA**

EPISODIO 52

Creación de la Federación Nacional de Cafeteros, 1927

Roberto Junguito Bonnet

La creación de la Federación Nacional de Cafeteros, como organismo representativo de los caficultores de Colombia, tuvo lugar en Medellín el 1.º de julio de 1927. La Federación ha tenido desde su fundación una influencia decisiva en el desarrollo de los instrumentos de política cafetera. El Primer Comité Nacional de Cafeteros evaluó la conveniencia de crear un impuesto relacionado con la industria cafetera y propuso al gobierno y al Congreso expedir una ley sobre “protección y defensa del café”. La ley establecería un impuesto a las exportaciones de café, pero obligando al gobierno nacional, mediante un contrato, a entregar todo el producto del impuesto a la Federación. Esta, por su parte, se comprometía a destinar los recursos así obtenidos a fines establecidos expresamente en el contrato, en particular la defensa de la industria y el bienestar de los cafeteros, mediante diversos mecanismos de acción gremial. Los mecanismos propuestos se aprobaron en la Ley 76 de 1927. El contrato se ha prorrogado desde entonces mediante acuerdos del gremio con los gobiernos de turno.

El Fondo Nacional del Café, por otra parte, se creó el 22 de noviembre de 1940 como instrumento financiero del Tesoro, administrado por la Federación, con el fin de apoyar el almacenamiento de café y cumplir así con lo estipulado en el Convenio Interamericano del Café (o pacto de cuotas). Los ingresos del fondo se aplicarían a la compra de las cantidades de café necesarias para el funcionamiento del convenio. Más tarde se le asignaron objetivos más amplios al uso de sus recursos; por ejemplo, el apoyo a empresas importantes para la industria y la

promoción del café colombiano en el exterior. Las fuentes de recursos del fondo comprendieron inicialmente un impuesto de giros al exterior y el producto del diferencial cambiario a que estaba sometido el café. Posteriormente los recursos se ampliaron para incluir las utilidades en la comercialización realizada por la Federación con cargo a los recursos del fondo, el producto del impuesto *ad valorem* sobre las exportaciones de café y el de la retención cafetera.

La retención cafetera se estableció mediante el Decreto 080 de marzo de 1958 como mecanismo para financiar la adquisición del café y su almacenamiento, y cumplir así con las cuotas previstas en el Convenio Cafetero de México de octubre de 1957. Se fijó como el porcentaje de café físico que el exportador debería entregar en especie a título gratuito al Fondo Nacional del Café por saco exportado. Debido a la volatilidad de los precios internacionales del café, la política cafetera estableció como uno de sus principales objetivos establecer un precio interno de compra del café pergamino al productor que, si bien reflejaba los precios internacionales, fuese más estable que aquellos y rentable para el productor. La retención debería servir, además, como herramienta para estabilizar los precios internos. Posteriormente se contó con la denominada “contribución cafetera”, que sustituyó a la retención, y con un apoyo fiscal del gobierno mediante asignaciones presupuestales vinculadas al comportamiento de los precios internacionales, conocido como el Auxilio General de la Caficultura (AGC).

Por su parte, el reintegro cafetero fue establecido por el Decreto 107 del 17 de junio de 1957 con el propósito de asegurar que el producto de las divisas por exportaciones del grano efectivamente ingresara al país y, concretamente, al Banco de la República. El reintegro era un precio mínimo de exportación. Con la adopción del esquema de control de cambios mediante el Decreto 444 de 1967, se confió a la Junta Monetaria la fijación del valor mínimo del reintegro.

En el ámbito internacional, el principal instrumento para elevar y estabilizar los precios internacionales fueron los pactos de cuotas, que se organizaron y formalizaron mediante los convenios internacionales del café de 1962-1963 y 1968. Por su parte, desde sus inicios la Federación estableció la garantía de compra del café pergamino a los cultivadores, al establecer un precio de compra interno por carga de café pergamino que variaba con los precios internacionales y la tasa de cambio en Colombia.

Desde 1927, la Federación Nacional de Cafeteros ha sido una institución clave para la defensa de los caficultores y la industria cafetera nacional. La realidad histórica es que la Federación Nacional de Cafeteros no solo ha tenido influencia en los asuntos cafeteros, sino también en la política macroeconómica. El gerente de la Federación Nacional de Cafeteros durante la segunda mitad del siglo XX fue

tan influyente en el tema económico como el propio ministro de Hacienda. Sus opiniones eran escuchadas no solo en el Comité Nacional de Cafeteros, al cual asistían todos los ministros del área económica, sino en organismos oficiales como el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), el Consejo Directivo de Comercio Exterior y la Junta Directiva del Banco de la República, organismos de los cuales fue miembro.

REFERENCIA

Junguito, Roberto (2019). “El papel de los gremios en la economía colombiana”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 82, primer semestre, Bogotá: Universidad de los Andes.

EPISODIO 53

La Gran Depresión y la agricultura

Carlos Caballero Argáez

La década de los años veinte fue la de mayor crecimiento económico del siglo XX. El incremento en la producción y la exportación de café, el pago de la indemnización de Estados Unidos por la pérdida de Panamá, la apertura del crédito externo para Colombia, el inicio de la exportación de petróleo, la inversión en vías de comunicación y el avance en la institucionalización para el manejo de la economía —en especial con la creación del Banco de la República, la Superintendencia Bancaria, la Contraloría General de la Nación, y la reorganización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público— dieron lugar a un incremento notable en los ingresos de divisas de Colombia y a una bonanza externa sin precedentes en la historia del país.

Entre 1925 y 1929 el ritmo anual de crecimiento del PIB per cápita alcanzó la cifra de 5,2 %, muy significativa para una economía que, hacia 1925, registraba un ingreso promedio por habitante de US\$ 115, uno de los más bajos en América Latina en un país con una población de 6,7 millones de personas, de las cuales el 75 % se ocupaba en actividades agrícolas. Se estima que, en este mismo período, “el Producto Bruto del sector agropecuario se incrementó en 20,2 %, el del sector manufacturero en 19,9 %, el de la minería en 334,3 %, el de la construcción en un 146 % y en 76 % el de transportes”. Sin embargo, el coeficiente de inversión en el sector agrícola fue bastante menor que el estimado para el de la industria; la inversión en maquinaria y equipo en el sector manufacturero creció en 50 %, muy por encima de la tasa de expansión del PIB⁵.

⁵ Datos de la Cepal, citados por Bejarano (1985: 177).

El aumento en los ingresos de moneda extranjera, en un régimen cambiario de patrón-oro, dio lugar al consecuente incremento de la oferta monetaria y de la capacidad de compra de los consumidores. Adicionalmente, se elevaron los salarios, en buena parte por la contratación de personal en las obras públicas (producto, además, de la migración del campo hacia las ciudades). Todo lo cual habría de conducir a una mayor demanda de alimentos, a la elevación generalizada de los precios de la comida, y a un fenómeno inflacionario diferente al de los primeros años del siglo, causado por la guerra y el desorden monetario. Entre 1924 y 1926 los precios de la comida se incrementaron en un 30%; alza atribuida, de una parte, a la incapacidad de la producción agrícola para responder al aumento de la demanda y, por la otra, a la “escasez de brazos” y a la elevación de los salarios en la agricultura⁶. Los mayores incrementos de precios se registraron en 1926: los alimentos subieron un 23% en Medellín, 19% en Bogotá, 14% en Cali y 11,5% en Barranquilla; el ganado en la feria de Medellín registró aumentos de 25,9% y los materiales de construcción en Bogotá, del 125% (Patiño Roselli, 1891: 77).

A principios del siglo XX, gran parte de la población rural se autoabastecía, bien como arrendatarios o aparceros en las haciendas o como campesinos independientes o colonos; los altos costos de transporte impedían la venta de excedentes en los mercados urbanos. El principal producto en área cultivada y producción era, naturalmente, el café. Los otros productos que se cultivaban eran banano, plátano, caña de azúcar, algodón, frijoles, arroz, cacao, cebada, fique, maíz, papas, tabaco y trigo. Dentro de estos, los de mayores áreas cultivadas eran las de maíz, caña, trigo y plátano, y los que pesaban más en el valor de la producción, además del café, eran el maíz y el plátano (Kalmanovitz y López, 2006: 108-109).

La inflación obligó al gobierno de Miguel Abadía Méndez a conformar un comité encargado de estudiar el problema de la carestía, presidido por el ministro de Industrias, en el que participó el ministro de Hacienda quien aconsejó al presidente expedir un decreto en 1927, con base en las facultades otorgadas por la Ley 3.^a de 1926 (que se conoció como Ley de Emergencia) para rebajar de manera sustancial las tarifas arancelarias para los productos alimenticios. Esta medida atizó la controversia entre los partidarios del proteccionismo y los del librecambio, así como la oposición de los agricultores agremiados en la SAC. Logró, sin embargo, su objetivo de reducir la variación de los precios. El decreto estuvo vigente hasta 1931, cuando se expidió un nuevo arancel proteccionista. De hecho, las importaciones,

⁶ El registro del incremento de los precios era en ese momento muy deficiente. Se contaba con tres indicadores: uno de precios de los alimentos por ciudades, otro de los precios del ganado en la feria de Medellín y un tercero, de precios de los materiales de construcción en Bogotá.

medidas por su relación con el consumo de los hogares, se incrementaron notoriamente entre 1926 y 1929 (en especial las de trigo y azúcar). Kalmanovitz y López (2006: 134-135) estiman que, “en 1928 un poco más de la mitad del consumo de los hogares era de bienes importados, registro que nunca volvió a ser alcanzado. Lo cual demuestra la magnitud del *boom* y de la destorcida que le siguió”.

La situación económica empezó a resentirse a partir de 1928, cuando, entre el primer y el segundo semestre, cayó abruptamente la entrada de capitales a Colombia y, a finales del año, comenzaron a descender los precios internacionales del café, si bien se mantuvieron las cantidades exportadas del grano. En 1929 el colapso de la bolsa de Nueva York condujo al cierre del crédito externo, a una caída más fuerte de los precios del café y a la reducción abrupta de las importaciones que, en su punto más bajo en 1932, solo representaron el 32,4 % del nivel alcanzado en 1928.

La baja de las importaciones por la incapacidad para comprar en el exterior por la carencia de moneda extranjera ante el cambio en las cuentas externas del país, facilitó la recuperación del mercado interno de alimentos para los productores nacionales, “particularmente de arroz, azúcar, cacao y trigo cuya producción se incrementó durante los años de la crisis. En promedio, la producción de alimentos agrícolas aumentó un 44 % entre 1925 y 1930-34 y en general, la producción agropecuaria logró mantener un desempeño muy favorable durante los años de la depresión” (Bejarano, 1985: 185). De acuerdo con José Antonio Ocampo, citado por Bejarano,

[...] este comportamiento se debió en primer lugar a la gran flexibilidad de precios con la cual el sector respondió a la crisis, lo cual minimizó sus efectos reales. Además, la inelasticidad de la demanda de productos agropecuarios desplazó el impacto de la reducción de la demanda agregada hacia otros sectores. Alguna evidencia fragmentaria indica también que los salarios urbanos y rurales disminuyeron menos que los precios de los alimentos, lo cual actuó en algún grado como un estabilizador automático en la demanda de bienes esenciales. Finalmente, el desarrollo del sistema de transporte en los años veinte, parece haber tenido un efecto favorable retrasado sobre la producción agropecuaria (Ocampo, 1984: 58; citado por Bejarano, 1985: 185).

Como lo observa Roberto Junguito en su libro sobre la historia económica de Colombia en el siglo XX, si bien la agricultura mantuvo su participación dentro del PIB durante los primeros años de la Gran Depresión, las exportaciones de banano se derrumbaron a partir de 1930 y la producción de tabaco registró también bajas desde finales de los años veinte. Por el contrario, los productos de consumo interno cuyas importaciones habían aumentado como consecuencia de la Ley de Emergencia de 1927, “vieron estimulada la producción interna, vía sustitución de importaciones, primero, con la eliminación del mencionado decreto en 1931 y, segundo,

con la reforma arancelaria de 1931, que elevó las tarifas como medio de estimular la producción interna. También con la devaluación de la tasa de cambio que se dio a partir de 1933” (Junguito, 2016: 161).

En síntesis, algunos sectores sufrieron como consecuencia de la crisis y de la deflación que se registró en los tres primeros años de la década de los años treinta. Sin embargo, de acuerdo con datos de la Cepal, la producción se incrementó en un 15,1 % entre 1925-1929 y 1930-1934. La inversión agropecuaria también aumentó y se mantuvo cercana al 15 % hasta bien entrados los años cuarenta. En términos de producción e inversión, entonces, la agricultura salió relativamente bien librada de la Gran Depresión. Simultáneamente, el sector fue testigo de cambios estructurales importantes, marcados por el conflicto entre arrendatarios y colonos y los propietarios de las haciendas cafeteras —lo que dio lugar a su desaparición— y por los esfuerzos de los gobiernos durante los años treinta por emprender programas de reforma agraria.

REFERENCIAS

- Bejarano, Jesús Antonio (1985). *Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984*, Bogotá: SAC, Fondo Editorial Cerec.
- Junguito, Roberto (2016). *Historia económica de Colombia en el siglo XX*, Colección Historia Siglo XX, Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Kalmanovitz, Salomón; López Enciso, Enrique (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, José Antonio (1984). “La crisis de los años treinta en Colombia”, en José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización*, Bogotá: Fondo Editorial Cerec.
- Patiño Roselli, Alfonso (1981). *La prosperidad a debe y la Gran Crisis, 1925-1935: capítulos de historia económica de Colombia*, Bogotá: Banco de la República.

EPISODIO 54

La Ley 200, la agricultura y el gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-1938

Carlos Caballero Argáez

Alfonso López Pumarejo asumió la presidencia de Colombia el 7 de agosto de 1934. En contraste con su antecesor, Enrique Olaya Herrera, que mantuvo durante los cuatro años de su mandato una coalición entre liberales y conservadores, López Pumarejo planteó y puso en marcha un gobierno de partido que bautizó como la “República Liberal”. El Partido Conservador no aceptó la propuesta de colaborar en su gobierno: ejerció la oposición a lo largo del período presidencial y, a partir de 1935, no ocupó curules en el Congreso, en las asambleas departamentales, ni en los concejos municipales.

Aunque una parte del Partido Liberal promovía la convocatoria de una asamblea constituyente para expedir una constitución que reemplazara la de 1886, López Pumarejo solo era partidario de su reforma para introducir en la Constitución el principio de la función social de la propiedad. La reforma, aprobada por el Congreso en 1936, fue más allá del tema de la propiedad, si bien este fue uno de sus pilares. Amplió el concepto de intervención del Estado, estableciendo que este podía “intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas o privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de la riqueza, o de dar al trabajador la justa protección a la cual tiene derecho”⁷; y atendió el reclamo de fortalecer “el Estado social de derecho, la posibilidad del divorcio y el matrimonio civil y, no menos relevante, la supresión o limitación de las

⁷ Así quedó consignado en el artículo 11.º de la reforma de 1936 (Molina, 1978: 63).

prerrogativas supraestatales de la Iglesia en la vida de los colombianos afincadas en el Concordato y en la Constitución de 1886” (Tirado, 2019: xii-xiii).

Al posesionarse López Pumarejo en la presidencia, el conflicto agrario estaba en ebullición. El proyecto de ley sobre régimen de tierras presentado al Congreso por el gobierno del presidente Enrique Olaya Herrera no había sido aprobado, por lo que se mantenía la indefinición sobre la propiedad de la tierra y la situación de colonos y arrendatarios en las haciendas cafeteras, particularmente en Cundinamarca y Tolima. Cabe recordar que en julio de 1933 el presidente Olaya había enviado al Congreso este proyecto de ley con un mensaje en el cual advertía “la urgencia de atender la agitación y los conflictos relacionados con la propiedad de terrenos cultivados por gentes que alegan la calidad de colonos de tierras baldías y que otras personas reclaman como su propiedad privada” (Londoño, 2009: 67).

El proyecto partía del supuesto de que los terrenos no cultivados eran baldíos, establecía la obligación de explotar las tierras privadas en el lapso de diez años o de lo contrario revertirían a la nación, prohibía la adquisición hacia adelante de más de 2.000 hectáreas por propietario, limitaba la transmisión de los predios por herencia, y ordenaba el pago de las mejoras a los colonos en caso de despojo.

La oposición al proyecto del presidente Olaya por parte de los hacendados, representados por la SAC, fue muy agresiva. Pocos meses antes de su presentación al Congreso se había conformado, además, el Sindicato de Propietarios y Empresarios Agrícolas con el auspicio de la SAC y del Comité de Cafeteros de Cundinamarca, que publicó un manifiesto en el cual llamaba a defender el derecho de propiedad y a “luchar contra los enemigos de lo ajeno, llámense comunistas, bolcheviques o lleven cualquier otra denominación” (Londoño, 2009: 76-77). A pesar de la aprobación del proyecto por parte de una comisión de la Cámara de Representantes, fue finalmente rechazado por el Congreso. El gremio de los hacendados y los productores agrícolas, con el apoyo de las mayorías parlamentarias, logró su cometido.

Este era el ambiente que se respiraba al iniciarse la administración de López Pumarejo con la intención de terminar con los litigios ocasionados por la ausencia de títulos de propiedad saneados y perfectos, de aclarar los linderos, y de promover la explotación económica de la tierra con el fin de incrementar la producción agropecuaria, reducir los precios de la comida y mejorar la alimentación de los colombianos. El presidente López consideraba que:

[...] el Estado no podía continuar dándole gusto al terrateniente en su deseo feudal de que le hiciera respetar su pretendido derecho de despedir arrendatarios y colonos. La fuerza pública no estaría en adelante a su servicio. En cuanto a la tierra bien explotada, el dueño estaba en el deber de establecer condiciones favorables para la clase asalariada y de impedir que sobrevivieran ciertas prácticas

vetustas del contrato de trabajo y de las relaciones entre patronos y operarios. En cuanto al sueño secular del campesino de tener una parcela, es cierto que el propietario se la da en la mayoría de los casos, pero no se resigna a que se le prive el derecho feudal y supremo de quitársela (Molina, 1978: 33).

Y así fue. Un mes después de su posesión el presidente recibió un memorial de la SAC en el cual, después de invocar los artículos de la Constitución que garantizaban el derecho de la propiedad y de mencionar los conflictos entre propietarios y trabajadores promovidos por “agitadores de oficio”, se solicitaba al presidente y al Congreso:

[...] restablecer las garantías individuales y el respeto recíproco de los derechos naturales [...] así como dictar las disposiciones que tiendan a mejorar la suerte de las clases trabajadoras [...] suministrar préstamos a bajo interés por medio de agentes de la Caja Agraria a los pequeños cultivadores [...] y otras disposiciones que tiendan a impedir que los agitadores de oficio se conviertan en dictadores que impulsan a las clases trabajadoras al desorden, al odio de clases y al desconocimiento de todos los derechos (citado por Londoño, 2009: 81-82).

La respuesta de López Pumarejo fue rápida y contundente. Advirtió sobre la agitación espontánea generada por las “condiciones injustas e irregulares que soportan los trabajadores de grandes empresas agrícolas o los colonos que vinculan su esfuerzo a terrenos comúnmente reputados como baldíos”, y manifestó su parecer de que era normal que su elección hubiera producido “desasosiego” en las masas de trabajadores por las expectativas que se habían creado. De ahí la necesidad de solicitar al Congreso las reformas de la Constitución y de la ley que le permitieran al gobierno intervenir de una manera diferente a como estaba obligado a hacerlo bajo las normas vigentes.

En julio de 1935 el Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de ley sobre régimen de tierras, elaborado por una comisión designada por el presidente, en la cual, a diferencia de la convocada por el presidente Olaya Herrera en su momento, no hubo voceros ni de los propietarios ni de los colonos. Antes de hacerlo, en abril, el gobierno divulgó un “memorando” para explicar la intención que tendría el proyecto y desmentir a quienes afirmaban que el presidente quería “destruir la propiedad privada”. En lo fundamental, se anunciaba que el propósito sería “delimitar en forma práctica, rápida y sencilla, los baldíos de la propiedad privada, para evitar la ocupación abusiva de tierras baldías, y dar seguridad al título privado”, así como establecer la condición de la explotación económica de los predios para ocupar un terreno baldío, limitar la existencia de grandes propiedades incultas pero aprovechables, y señalar las pruebas suficientes para acreditar la propiedad del

suelo. Para su elaboración, la nueva comisión partió de los estudios sobre la cuestión agraria realizados en el gobierno anterior, lo mismo que del proyecto de ley de Olaya Herrera y de las modificaciones introducidas por el Congreso. El nuevo proyecto contenía 28 artículos y su exposición de motivos repetía el diagnóstico del problema agrario del gobierno anterior. Sin embargo, el lenguaje utilizado para sustentar el proyecto fue más radical que el de la administración Olaya Herrera.

El debate en el Congreso fue intenso, especialmente en el Senado, por cuanto en la Cámara contó con un sólido respaldo. Curiosamente, uno de los opositores en el Senado fue quien había ocupado el Ministerio de Agricultura en el gobierno de López en 1935. La discusión enfrentó a quienes consideraban necesario eliminar el latifundio e intensificar la explotación intensiva de la tierra, protegiendo a los pequeños cultivadores, contra quienes, por el contrario, defendían la conservación del latifundio y limitaban la intervención estatal a la provisión de crédito, el apoyo técnico y la sustentación de precios. La izquierda liberal y la izquierda socialista, representada por el senador Gerardo Molina, apoyó el proyecto del gobierno, aunque lo consideró “regresivo respecto al proyecto de 1933” (Londoño, 2009: 110). El debate dio lugar a algunas modificaciones, producto del compromiso entre los intereses de los colonos y de los terratenientes. Finalmente, el proyecto se aprobó y se convirtió en la Ley 200 de 1936, conocida como la Ley de Tierras de 1936.

La Ley 200 logró distinguir entre las propiedades privadas y los baldíos; revalidó los títulos de propiedad privada y determinó que la demanda de los títulos originales se requería únicamente en aquellos casos en que la propiedad hubiera sido cuestionada antes de 1935. Definió, igualmente, que el concepto de ‘posesión’ significaba la utilización económica de una propiedad y no solamente la posesión de títulos escritos⁸. En adelante no habría necesidad de presentar los títulos para establecer el derecho de propiedad; sería suficiente mostrar la cadena de la propiedad al menos durante treinta años. La presunción de derecho a favor de los propietarios dejó sin base jurídica el argumento de los colonos de que la tierra en la cual trabajaban estaba constituida por baldíos. Se canceló, entonces, la discusión entre las tierras privadas y las públicas. En búsqueda de la mejor utilización de la tierra, la Ley 200 estableció que, si los predios no se explotaban en los diez años siguientes a la aprobación de la ley, revertirían al Estado. Por otra parte, la nueva ley no incluyó la propuesta del

⁸ El artículo 1.º de la Ley 200 de 1936 establece textualmente: “Se presume que son de propiedad privada los fundos explotados económicamente y que son baldíos los terrenos incultos, pudiéndose desvirtuar esta segunda presunción con el título originario expedido por el Estado [...]”.

proyecto del gobierno Olaya Herrera de limitar la extensión de las propiedades transmitidas por venta o herencia.

La Ley 200 de 1936 cerró una etapa del conflicto agrario en Colombia. La agitación política alrededor de la ocupación de tierras por parte de los colonos y los arrendatarios, que había sido muy intensa desde finales de los años veinte, cedió en el gobierno de López Pumarejo, cuando la izquierda liberal, representada por Jorge Eliécer Gaitán, y la comunista, liderada por el Partido Comunista, apoyaron las iniciativas de López, entre ellas la Ley de Tierras.

En términos generales, los historiadores han considerado que la Ley 200 de 1936 confirmó la “gran propiedad” o “legitimó” las estructuras de propiedad prevalentes —véase, por ejemplo, Melo (2017: 203-204) y LeGrand (2016: 235)—. Es claro, como lo anota Gerardo Molina (1978: 79), que la ley no buscó la redistribución de la propiedad agraria, pero sí “calmó por un tiempo el malestar campesino”. Para Eduardo Zuleta Ángel, magistrado de la Corte Suprema de Justicia en 1935, la Ley 200 respondió al pensamiento de López Pumarejo de la necesidad de “leyes mucho más justas y democráticas sobre la propiedad de la tierra, sobre su uso y sobre las relaciones entre [el] dueño de la tierra y el trabajador asalariado” (Zuleta, 1986: 118).

El problema agrario y el desarrollo rural en Colombia no han podido resolverse, a pesar de los intentos de reforma que se han emprendido desde los años treinta del siglo XX. La década de 1960 sería nuevamente testigo de nuevos esfuerzos por modificar la propiedad de la tierra y estimular el crecimiento de la producción agrícola. Y más recientemente, en el siglo XXI, en las conversaciones de La Habana para poner fin al conflicto armado emergió de nuevo el desarrollo rural como elemento clave para “aclimatar la paz” en el país.

REFERENCIAS

- Londoño Botero, Rocío (2009). “Concepciones y debates sobre la cuestión agraria (1920-1938)”, en Rubén Sierra Mejía (ed.), *República Liberal: sociedad y cultura*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.
- LeGrand, Catherine (2016 [1988]). *Colonización y protesta campesina (1850-1950)*, Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigación y Educación Popular.
- Melo, Jorge Orlando (2017). *Historia mínima de Colombia*, México, D. F.: El Colegio de México, Turner.

Molina, Gerardo (1978). *Las ideas liberales en Colombia: de 1935 a la iniciación del Frente Nacional* (segunda edición, tomo III), Colección Manuales Universitarios, Bogotá: Tercer Mundo.

Tirado Mejía, Álvaro (2019). “Prólogo”, en *La Revolución en Marcha: el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Penguin Random House Grupo Editorial.

Zuleta Ángel, Eduardo (1986). *El pensamiento de López Pumarejo*, Bogotá: Ediciones Gamma.

EPISODIO 55

El café en la sociedad colombiana, según Nieto Arteta

Carlos Caballero Argáez

¿Cómo se expandió el cultivo del café por la geografía colombiana? ¿De qué manera se convirtió el café en el principal producto de exportación de Colombia desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX? ¿Cuáles fueron las consecuencias económicas, sociales y políticas del predominio del café a lo largo del siglo XX?

Estos interrogantes los responde Luis Eduardo Nieto Arteta, escritor y sociólogo colombiano, en un breve libro (o un ensayo largo) publicado en 1971 bajo el título de *El café en la sociedad colombiana*. Su relato muestra la manera como se conformaron la producción, las comunidades de cultivadores, y el manejo de la política cafetera en el país. Adicionalmente, cuál fue el impacto del café sobre las regiones colombianas, en la medida en que las vertientes de las cordilleras fueron colonizadas para cultivar café y el grano se convirtió en el producto de exportación por excelencia del país.

El café resultó fundamental para aclimatar la paz política en Colombia al concluir la guerra de los Mil Días en 1902 y luego de perderse el territorio de Panamá en 1903. Para 1905 se producían 500.000 sacos en el país, volumen que se multiplicó por seis en los siguientes 25 años y continuó aumentando (aunque a menor ritmo) hasta los años cincuenta, cuando las exportaciones de café llegaron a representar el 80% de las totales del país.

Precisamente entre 1905 y 1946, Colombia experimentó cuarenta años continuos de paz política. Las guerras civiles del siglo XIX quedaron definitivamente en la historia. El país avanzó hacia la modernidad, se creó una nueva institucionalidad y cambió el perfil de sus gobernantes, al adquirir preeminencia las finanzas y la administración sobre la gramática y la literatura.

Lo que no implica que el recorrido hubiera estado exento de dificultades. Una de estas, la profunda depresión económica, de 1930 a 1932, al colapsar los precios internacionales del grano. En un entorno de deflación y de protestas campesinas, los cafeteros se enfrentaron a la dificultad de servir sus deudas bancarias en el interior y en el exterior, especialmente los cultivadores de las haciendas de Cundinamarca y el Tolima. Otra fue el impacto de la Segunda Guerra Mundial sobre las exportaciones que, gracias a la efectiva acción diplomática de Colombia, dio lugar al primer acuerdo de cuotas de café con los Estados Unidos.

Nieto Arteta analiza la ventaja geográfica colombiana para la producción de café, por tratarse de un cultivo de ladera en un territorio con tres cordilleras y, por consiguiente, en vertientes con alturas sobre el nivel del mar ideales para la siembra del grano. Después del tabaco, cultivado en el valle del Magdalena medio, del añil y de la extracción de la quina, productos exportados desde 1850 y que enfrentaron la competencia de otras regiones del mundo y de los avances tecnológicos, Colombia descubrió el café, producto que se había cultivado en algunas regiones y exportado en pequeñas cantidades en el último cuarto del siglo XIX.

El recuento de la colonización de las vertientes de las cordilleras para sembrar café es fascinante. Los antioqueños, “encerrados entre las montañas”, se desplazaron hacia el sur, al territorio de lo que primero fue el departamento de Caldas, el cual fue escindido a la postre en tres, y que dio nacimiento a los departamentos de Risaralda y de Quindío y, adicionalmente, a zonas cafeteras en el norte del Valle del Cauca y del Tolima. A la vez, en Cundinamarca se transitó del altiplano hacia las vertientes de la cordillera oriental en búsqueda del río Magdalena. En el occidente se fundaron poblaciones y ciudades (Manizales, en 1848), al tiempo que en Cundinamarca se sumaron a las viejas poblaciones coloniales, nuevos asentamientos urbanos. En la cordillera central, en el Tolima, se fundaron pueblos que progresaron aceleradamente, como Fresno y Líbano. En el norte del Valle del Cauca, una población, Sevilla, “simbolizó el progreso”, impulsada por la siembra del café.

La colonización fue del centro hacia la periferia interior, cerca del río Magdalena, principal vía para transportar el café hacia el puerto de Barranquilla y al exterior. También ocurrió no muy lejos de la costa del Pacífico, por donde salió el café de occidente, cuando entró en operación el Canal de Panamá en 1915. Una colonización atípica, diferente a la de otros países de América Latina, por lo que Nieto Arteta cita a Miguel Samper, quien se refirió a Colombia como una “nación contrahecha”, que no se desarrolló de las costas hacia adentro, sino del centro hacia las costas. Fenómeno que dio lugar a la heterogeneidad regional del país y a la complejidad de su desarrollo: gestó un centro avanzado y moderno; costas marítimas en precaria economía y con pobreza extendida; y regiones en el suroriente (los Llanos, la Orinoquía y la Amazonía) abandonadas a su suerte.

La expansión de las siembras de café, desde la segunda mitad del siglo XIX, facilitó el surgimiento de nuevas regiones agrícolas en el país. La generación de ingresos en las unidades familiares de los colonizadores y la demanda de alimentos, de vestuario y de productos manufactureros estimularon el desarrollo industrial en el centro del país, particularmente en Medellín. El café fue el formador del mercado interno con ramificaciones a lo largo de río Magdalena (en Barranquilla), en el Caribe y en el Pacífico (en Buenaventura). La creación del mercado interno conduciría “ulteriormente a la expansión y el desarrollo de las industrias urbanas. Así el mercado cumplía su auténtica función: posibilitar la transformación de la economía colombiana”.

El café modificó igualmente la estructura económica regional existente hasta mediados del siglo XIX, en la cual los departamentos del oriente (en la actualidad Santander y Norte de Santander) contrastaban con “la penuria del Occidente y la miseria de la región Central, departamentos de Boyacá y Cundinamarca”. Eran las “dos Colombias”, que venían de la Colonia y de los primeros años de una nación independiente: “La del Occidente, esclavista y minera, y la de Oriente, agrícola y manufacturera”. El río Magdalena marcaba la línea divisoria entre las dos. El cultivo y la exportación de café mantuvo el dualismo, pero lo trastocó: en adelante el occidente avanzaría y el oriente retrocedería.

El cambio regional se reflejaría también en la política y en el manejo económico. De Antioquia provinieron los Ospina: Pedro Nel, primero, reformador de la institucionalidad económica, y Mariano, después, uno de los primeros gerentes de la Federación Nacional de Cafeteros, ambos de familia cafetera y presidentes de la república. Del Tolima, Alfonso López Pumarejo y Darío Echandía, presidentes también y figuras representativas de la República Liberal, entre 1930 y 1946. En el manejo económico habrían de sobresalir igualmente los ministros de Hacienda antioqueños y caldenses, Esteban Jaramillo, Francisco de Paula Pérez, José María Bernal, Gonzalo Restrepo Gutiérrez, Arcesio Londoño, Antonio Álvarez Restrepo y Jesús María Marulanda; acompañados, eso sí, por Carlos Lleras Restrepo (vinculado al café a través de su familia política), quien ocupó esa cartera durante la Segunda Guerra Mundial, y tendría a su cargo la creación del Fondo Nacional del Café, instrumento fundamental de intervención en el mercado interno del grano para cumplir con las cuotas acordadas en el acuerdo cafetero con Estados Unidos en 1941.

Una característica adicional del café como principal producto de exportación de Colombia diferencia al país de otros países de América Latina: lo producen un sinnúmero de familias campesinas, las cuales se contaban hace unos años en 500.000. Los ingresos se reciben en las unidades productivas, descentralizadas y alejadas del Estado. Los cultivadores establecieron en 1927 una entidad privada, la Federación Nacional de Cafeteros, que promovió sus intereses y apoyó, desde sus

inicios, la negociación de acuerdos internacionales para ampliar el acceso del café colombiano a los distintos mercados en el mundo.

La Federación, además, desarrolló infraestructura de almacenamiento y de transporte del grano y financió investigación científica con miras a elevar la productividad del cultivo. El Estado contrató desde 1941 con la Federación la administración del Fondo Nacional del Café, lo que reforzó el carácter privado del manejo cafetero, a pesar de lo cual el Comité Nacional de Cafeteros, en el cual participan el ministro de Hacienda y los ministros de Agricultura y de Relaciones Exteriores orientó la política cafetera nacional. Fue tanta la autonomía de la Federación que el Estado delegó en esta la administración de los recursos cafeteros y llegó incluso, como exclama Nieto Arteta, a la firma de un contrato para que defendiera y protegiera a los cultivadores.

La naturaleza privada de la actividad cafetera colombiana explica, en buena parte, la estabilidad económica y política colombiana durante el siglo XX. Con el surgimiento del café terminó la angustiada búsqueda de productos de exportación, característica del siglo XIX. Quedaron atrás los debates ideológicos y comenzaron a dominar las preocupaciones prácticas, el manejo de la economía y el impulso al desarrollo. Así lo considera Nieto Arteta para quien “el café es una revolución económica”, que “suscita la formación de una economía capitalista, después de haber ampliado el mercado interno para la futura producción industrial”. Al contribuir a la estabilidad económica (dependiente de los ciclos de precios internacionales del café), vino la estabilidad política. Sin la primera no hubiera habido la segunda, “el café la ha producido y con ella el sosiego y la mesura”.

Nieto Arteta concluye su texto llamando la atención sobre el peligro de la “monoexportación”. Si bien el café contribuyó a la transformación de la economía y de la política colombianas en lo corrido del siglo XX, era necesario restarle hegemonía, “no mediante la sustitución de ese cultivo por otro, también de índole agrícola, sino a través de la realización de todas las amplias posibilidades de expansión que aún ofrece la economía colombiana”. Un llamado de enorme actualidad en los inicios de la segunda década del siglo XXI, en un país que dejó de depender de la exportación de café al finalizar el siglo XX para hacerlo de la exportación de petróleo y de carbón, y que requiere, ante los cambios que enfrenta el planeta, realizar una diversificación radical y profunda de sus exportaciones.

REFERENCIA

Nieto Arteta, Luis Eduardo (1971). *El café en la sociedad colombiana*, Bogotá: Ediciones La Soga al Cuello.

EPISODIO 56

Ganadería en la costa Atlántica colombiana, 1870-1950

Juan José Perfetti del Corral

En el desarrollo histórico de la agricultura colombiana, una de las actividades que ha desempeñado un papel muy importante ha sido la pecuaria y, entre ella, la ganadería, especialmente la de carne. Adicionalmente, la región Caribe ha tenido tradicionalmente en la ganadería vacuna una sustancial y vital fuente para su desarrollo económico y social.

Distintos autores han realizado diversos estudios y análisis sobre el desarrollo de la ganadería de la costa Caribe. Entre ellos, Eduardo Posada Carbó presentó, en la revista *Coyuntura Económica* de Fedesarrollo, un artículo (1988: 143-172) en el que se aleja, por diversas razones que explica al comienzo del estudio, de las interpretaciones dadas por otros autores al tipo de desarrollo ganadero que se tuvo en esta región de Colombia y se propone “presentar algunos aspectos de la ganadería vacuna en la costa Atlántica, entre 1870-1950”.

Para tal efecto, el autor identifica “las distintas facetas de esta actividad económica”, al tiempo que explica cómo el estudio emprendido “servirá para descubrir las relaciones sociales, económicas y políticas que de ella resultan”. El análisis adelantado por Posada lo lleva a alejarse de una visión determinante de la hacienda en el desarrollo de la ganadería costeña y abre la posibilidad de ver “las divergencias internas de la región y sus distintos niveles de desarrollo”, de profundizar en la “participación de otros agentes” en la cadena de producción y económica de la ganadería y, muy especialmente, de la participación e influencia de las denominadas “economías

campesinas” y de otros “sectores de la economía regional”. En este sentido, el estudio de Posada Carbó constituye el tema de este episodio.

En el estudio se muestra cómo, en buena parte del siglo XIX, la ganadería fue “una de las fuentes de riqueza nacional más importantes del país”. Además, se señala que, para el momento de publicación de su estudio, “la ganadería representa una cuarta parte del producto interno bruto del sector agropecuario y sigue compitiendo en importancia con el café”. De esta forma, se afirma que “este ensayo pretende mostrar cómo la ganadería creó un mercado regional al tiempo que integraba la economía de la costa con la economía nacional”. Para Posada Carbó, fruto de la dotación de recursos y de las condiciones existentes en la región Caribe, “la ganadería fue quizá la industria racionalmente apropiada para el desarrollo costeño”.

Durante el siglo XIX, la actividad ganadera “tuvo un crecimiento constante, con serios altibajos causados por las guerras civiles”. De esta forma, se trataba de un “crecimiento lento, ajustado a las condiciones regionales y nacionales y a ratos impulsado por el mercado mundial”. Así, a comienzos del siglo XX, en los departamentos de la costa Caribe, se contaba con “1,2 millones de reses”. Para la década de 1940 se estima que el hato ganadero tenía “entre 3,5 y 4 millones de cabezas de ganado”.

Para su expansión, la ganadería costeña ocupó “montes habilitados” a través de los “métodos tradicionales del desmonte y la quema”, en tierras “llanas e inundables durante buena parte del año”, que en la estación seca “ofrecen buenas condiciones para los pastos”, como sucede en la zona del río Sinú. Esto creó un movimiento “cíclico del ganado vacuno de las tierras altas a las bajas, y viceversa”, haciendo de estos “los dos espacios geográficos del ganado costeño”.

A finales del siglo XIX, el desarrollo de la ganadería del Caribe comenzó un proceso de introducción de mejoras tecnológicas, con las siembras de nuevos pastos traídos del extranjero. Este proceso avanzó, según Posada, de manera lenta. A igual ritmo evolucionó el mejoramiento genético del hato ganadero. Para ello se hicieron “los primeros cruzamientos con sementales importados”, entre los que se encontraban los de la raza cebú, que se consideraba era la que mejor “sobrevivía a las condiciones del clima” imperante en la región. Aunque a juicio de algunos, no producía la mejor carne.

De acuerdo con el autor, “la expansión de la ganadería produjo la consolidación de haciendas de gran tamaño que acumulaban entre 10.000 y 15.000 reses”. Estas haciendas se dedicaban, preferencialmente, a la ceba o al comercio del ganado.

De la mano de esta relativa especialización, se señala que “al parecer, en los otros niveles de producción [la cría y el levante] predominaban los pequeños y medianos propietarios”. En consecuencia, se indica que las evidencias “sugieren una división del trabajo que vincularía, de una manera predominante más no exclusiva, ciertas

fases de la producción ganadera con la forma de propiedad”, además de “la existencia de una [cierta] división regional del trabajo”. Así, en el departamento del Magdalena se ubicaba principalmente la cría y el levante, mientras que en el sur de Bolívar se dedicaban al engorde.

Ahora bien, además de los productores, en la cadena de comercialización intervenía un número significativo de intermediarios que vinculaban los “centros de producción y consumo”. Se cita el ejemplo que, entre el criador de ganado del departamento del Magdalena y el consumidor final (el carnicero de la ciudad de Medellín), “podían intervenir seis agentes por lo menos”. Se destaca, además, que en la cadena también intervenían otros agentes, como los transportadores y los propietarios de las tierras en donde “debía pastar el ganado durante su travesía”, recorrido que debía hacerse desde las zonas de producción (en la costa Caribe) a las de consumo (en este caso la capital del departamento de Antioquia).

Un factor que favoreció la expansión de la actividad ganadera fue la “existencia de una significativa demanda [nacional] de carne de res”. Ello respondía al hecho de que, tanto en la costa Caribe como en otras regiones del país, la carne vacuna “ocupaba un puesto importante” en las correspondientes dietas alimentarias. Las evidencias que al respecto cita Posada Carbó muestran que el consumo de carne de res era generalizado, aunque señala que “sin dudas, había diferencias en su consumo entre las diferentes clases sociales, tanto en la cantidad como en la calidad”.

El consumo de carne tenía su principal fuente en los sectores urbanos. Así, entre los años 1870 y 1950, “la demanda de carne de una ciudad en expansión como Barranquilla, por ejemplo, creció casi al ritmo de su población”. Pero el consumo de carne no solo se daba en la costa Caribe, pues como lo señala Posada, “los mayores mercados del ganado costeño, sin embargo, se encontraban en el interior del país, donde la demanda de carne era también significativa, particularmente en los departamentos de Antioquia, Santander y Tolima”. En otros departamentos, como Boyacá, Cauca y Nariño, el consumo de carne de res no era muy alto.

El ganado proveniente de la costa se dirigía a abastecer los mercados de los departamentos de Antioquia, Caldas, Tolima, Santander y Cundinamarca. Estos movimientos de ganado dieron lugar al desarrollo de las denominadas “ferias de ganado”, en donde se comercializaba ganado en pie. Según Posada Carbó, las “ferias de Medellín, Bucaramanga y La Dorada, acaparaban cerca del 40 % del movimiento” que se daba del ganado costeño, y en particular el proveniente de Bolívar. Las ferias antes mencionadas “eran factores determinantes del mercado” de la carne de res departamental y nacional.

Antioquia se destacaba como el “principal mercado del ganado costeño”. Este departamento se caracterizaba por su alto consumo per cápita de carne (que, entre

1929 y 1942, por ejemplo, fue, en promedio, de 47,6 kilos al año). De esta forma, la feria de ganados de Medellín “se convirtió en el evento ganadero más importante del país”. De acuerdo con Posada, esto motivó a que “los capitalistas antioqueños invirtieran dineros en el sector ganadero”, especialmente adquiriendo fincas en la costa Caribe, y en particular en el sur del departamento de Bolívar.

Con el propósito de ilustrar algunas de las principales características de este tipo de desarrollo empresarial en la actividad ganadera, en el estudio se analiza, de manera detallada, el caso de la hacienda Marta Magdalena, ubicada en el distrito de Montería. Esta hacienda se dedicaba, básicamente, a “engordar ganado vacuno con destino a los mercados del interior del país, Medellín en particular”.

Otro ejemplo de desarrollo del mercado de la carne vacuna proveniente de la región Caribe y en el que recaba el estudio de Posada, es el del Packing-House en Coveñas, el cual tenía como destino los mercados externos. Infortunadamente, al final, este emprendimiento empresarial se convirtió en un “intento fallido de modernizar la industria” de la carne. Entre las causas de su fracaso se señalan un mercado mundial restringido, la baja calidad de la carne colombiana y su muy alto precio comparado con los estándares internacionales. A pesar del evidente fracaso de este proyecto, se señala que ello “fue también una oportunidad para que los ganaderos de la región conocieran las condiciones del mercado internacional y la necesidad de producir un mejor tipo de ganado”.

No obstante la frustración que significó el malogrado proyecto del Packing-House, los ganaderos costeños buscaron otras oportunidades de comercialización externas, entre las que estaba “la exportación del ganado [en] pie” que, según Posada Carbó, constituía una oportunidad rentable. Sin embargo, y como lo señala en su estudio, “aunque la exportación de ganado en pie nunca fue un movimiento constante de significación económica”, se presentaron algunos períodos de auge, gracias a los mejores precios. Entre 1870 y 1950, desde la costa Atlántica se exportó ganado en pie a diversos países de la región como fueron, entre otros, Cuba, Panamá, México, Perú, Costa Rica y algunas islas del Caribe. No obstante, el flujo de exportaciones de ganado se vio afectado, en ciertos momentos, por las presiones ejercidas por algunos agentes comercializadores del interior del país. Estas presiones llevaron a que “el gobierno nacional tomara medidas para restringir la exportación de ganado en pie”. Así, por ejemplo, en la década de los años cuarenta del siglo XX, “las exportaciones estaban sujetas al régimen de cuotas”.

Finalmente, gracias al desarrollo general del país, y muy especialmente al crecimiento y la expansión de las principales ciudades, la ganadería costeña continuó durante la primera mitad del siglo XX su proceso de ampliación y mejoramiento por medio del impulso proveniente de la demanda interna que recibieron ciertos

sectores industriales directamente relacionados (a través de la utilización en sus procesos productivos de productos y subproductos de la actividad ganadera) con la producción del ganado vacuno. Entre estos sectores estaban, principalmente, el de curtiembres, la industria de artículos de cuero (en especial la fabricación de calzado) y la industria de productos lácteos, en particular de la leche, el queso y la mantequilla.

REFERENCIA

Posada-Carbó, Eduardo (1988). “La ganadería en la costa atlántica colombiana, 1870-1950”, *Coyuntura Económica*, vol. XVIII, núm. 3, pp. 143-172, Bogotá: Fedesarrollo.

EPISODIO 57

La agricultura en el informe del Banco Mundial de 1950

Roberto Junguito Bonnet

El documento del Banco Mundial (1950), *Bases de un programa de fomento para Colombia* tuvo como objetivo central formular un programa de desarrollo para elevar el nivel de vida del pueblo colombiano. Este informe fue producto de la primera misión de su género enviada por el Banco Mundial a país alguno y tuvo como jefe a Lauchlin Currie, profesor de la Universidad de Harvard y exasesor de la administración Roosevelt. El *Informe Currie*, como también se le conoce, se inicia con unos capítulos descriptivos sobre la geografía colombiana, los factores determinantes del nivel de vida en Colombia, y aspectos de los recursos humanos y naturales.

La segunda parte de la obra comprende el desarrollo del programa propiamente dicho. Comienza por subrayar que la tarea de elevar el nivel de vida de todo un pueblo en un período relativamente corto (p. ej. se fijaban la metas para los años 1950-1955) era extremadamente difícil, razón por la cual se requería un programa coherente y global de desarrollo. Esto exigía lograr mejoras simultáneas en toda la economía. Resaltaba, en todo caso, que el proceso de desarrollo económico exigía que una menor proporción de la población estuviese vinculada a las labores agrícolas y una mayor se localizara en las zonas urbanas.

En el programa para la agricultura, el *Informe* conceptúa que lo fundamental era elevar la productividad para aumentar la producción total y liberar mano de obra para producir otros bienes. Y fija metas concretas de producción por actividad para 1955. Estima que la producción anual promedio de la agricultura en los años

cuarenta había sido del 2 % anual; que ya para 1946 el país era autosuficiente en muchos productos, aunque su composición debería reestructurarse para mejorar los niveles de nutrición mediante el estímulo a la producción de pescado, leche, grasa, frutas y carne. Calcula entonces la tasa anual de crecimiento de la producción requerida para el consumo interno, las exportaciones y la sustitución de importaciones.

En sus recomendaciones de política sugiere el uso de los impuestos prediales como estímulo para obtener una utilización más eficiente de la tierra, además del desarrollo del crédito, la educación rural, la irrigación y el aprovechamiento de las aguas, la mecanización y el uso de abonos.

REFERENCIA

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; Banco Mundial; Currie, Lauchlin (1950). *Bases de un programa de fomento para Colombia*, Bogotá: Banco de la República.

EPISODIO 58

Nieto Arteta y el café en la economía colombiana

Juan José Perfetti del Corral

Desde la época colonial y hasta mediados del siglo XIX diversas (aunque limitadas) actividades agrícolas fueron algunas de las fuentes principales de desarrollo de la economía colombiana. En diversos momentos se tuvo el predominio de ciertos cultivos que gozaron de un auge, soportado en circunstancias locales o externas, las cuales cambiaron a lo largo del tiempo y que, al final, terminaron arrasando con lo que por años se había construido laboriosamente.

Algunos de estos cultivos, como fue el caso del tabaco, fueron, inicialmente, favorecidos por decisiones gubernamentales (como ocurrió con la eliminación del monopolio de este producto), lo que generó la expansión de la producción con resultados muy positivos para la economía de las regiones y del país. Sin embargo, con la llegada de las exportaciones provenientes de “algunas regiones coloniales” y la fuerte competencia que ello le significó a la oferta nacional, se terminó generando una gran crisis del cultivo, la cual dio al traste con buena parte del auge productivo que se había alcanzado. Cosa parecida aconteció, en su momento, con otros cultivos, como el añil y la quina.

Por diversas circunstancias, que son objeto de análisis en el presente episodio, el café rompe con este trágico destino y no solo sigue, durante el tiempo, una senda de expansión productiva (y de venta externa), sino que genera grandes transformaciones de la economía colombiana, las cuales perduraron por décadas. Con esto en mente, en este episodio se presenta el papel que el cultivo del café tuvo en el desarrollo de la economía colombiana hasta mitad del siglo XX, según lo expuesto por Luis Eduardo Nieto Arteta en su libro *El café en la sociedad colombiana*.

De acuerdo con dicho autor, el desarrollo y la hegemonía del cultivo del café en Colombia responde a condiciones tanto internas como externas. Entre las primeras está la condición geográfica del país surcado por “tres grandes cordilleras [que] lo atraviesan de sur a norte”. Entre finales del siglo XIX y principios del XX el cultivo del café se expandirá de manera progresiva “en las sinuosas y onduladas vertientes” de las cordilleras andinas, las cuales dominan, en parte importante, la geografía del país.

Este proceso de expansión irá de la mano de la ocupación de dichas vertientes por parte de la colonización que, ante el fracaso final de cultivos como el tabaco, el añil y la quina, no tienen en esas vertientes otra alternativa posible que el cultivo del café, producto que, según Nieto, “desde 1830 y aún en años anteriores se había exportado en pequeñas cantidades”. En 1866-1867 dichas exportaciones ya habían alcanzado un volumen de 4.099.391 kilogramos.

El desarrollo del cultivo del café va apareciendo progresivamente a lo largo de diversos departamentos del país, surgiendo así nuevos territorios cafeteros, siendo los más destacados los de Caldas, Cundinamarca, Tolima y Quindío, además del propio Antioquia. Ello también trajo consigo la fundación de nuevas ciudades y su desarrollo vertiginoso, que representó “un modo de vida que no conocieron las viejas ciudades coloniales”.

El impulso que tuvo la producción cafetera obedece, en buena parte, según Nieto Arteta, a que “sólo hay un producto que se puede cultivar en forma lucrativa en las vertientes andinas”. Entonces, se concluye que “el predominio de la producción del grano responde a una fatalidad geográfica”, fatalidad que con el paso de los años (y durante décadas) se convertirá, paradójicamente, en una bendición no solo para los territorios en donde se cultiva el café sino para el resto de la nación.

En cuanto a las condiciones externas que llevaron al predominio del cultivo del café, Nieto señala que en el caso de este producto agrícola se cumple con el hecho generalizado de que las economías latinoamericanas desempeñaban, en el escenario mundial, una función básica, “producir materias primas y alimentos” para el resto de las naciones. Esto explica la dependencia que el desarrollo del cultivo de café tiene de la demanda mundial: su ampliación es acorde con el mayor consumo externo.

Se anota, además, que, en la historia económica de Colombia, el café, contrario a lo acontecido con otros productos (como los ya mencionados, el tabaco, el añil y la quina), por primera vez, no “ha desaparecido y no ha disminuido. Contrariamente, ha gozado de un creciente aumento [...] Es un cultivo generalizado”. Como se muestra enseguida, este hecho tan significativo tuvo consecuencias muy favorables para la economía colombiana.

Así, de acuerdo con Nieto, “el café ha ocasionado el desarrollo de actividades económicas en regiones que no lo producen [...] por estar al nivel del mar”. Este es el caso de los desarrollos en la infraestructura para el transporte del café desde lo alto de las montañas a los puertos de exportación en el Caribe y el Pacífico. Esta infraestructura de transporte no solo corresponde a las viales, sino que, además, incluye las del ferrocarril y la navegación por río, como ocurrió en el caso de la principal arteria fluvial, la del Magdalena.

Estos desarrollos en la infraestructura, motivados por el crecimiento de la producción cafetera, generan, además, nuevas relaciones entre diferentes regiones del país, al tiempo que propicia “ocupaciones regulares y estables a los colombianos” que no viven en las zonas cafeteras, sino que lo hacen a lo largo de las redes de transporte que ahora ocupa el café, así como en los puertos de embarque hacia los mercados externos.

Pero, según Nieto Arteta, las cosas van más allá, pues “el café ha sido el creador de una auténtica economía nacional”. Ello lo considera “otra transformación histórica” y llama la atención sobre el hecho de que esto se logró sin necesidad de “realizar una especial reforma agraria” y sí gracias a las “condiciones sociales de la producción de café”, pues la pequeña propiedad es “el eje del cultivo del grano”. De esta forma, las relaciones de desarrollo entre la agricultura y las industrias urbanas fueron, en un principio, condicionadas por la primera. Más tarde, dicha relación se trastoca, hasta alcanzar “un mutuo y funcional condicionamiento de agricultura y de industrias en Colombia”.

Aunque en un principio la expansión del café “fomenta las importaciones” de diversos bienes, más adelante “la creación del mercado interno”, liderada por dicha expansión, conducirá al desarrollo y la ampliación de las “industrias urbanas”. Estas tienen “asegurado un mercado en la zona interior cafetera”. A la luz de estos efectos del café sobre el desarrollo económico del país, y comparándolos con los obtenidos por otros cultivos en el pasado, Nieto Arteta concluye que “el café ha suscitado transformaciones históricas en Colombia que anteriormente ningún otro producto había ocasionado”.

De acuerdo con el autor, otros de los aportes del café a la economía colombiana fue la “relativa” (*cum grano salis*) estabilidad económica que se basa no solo en factores internos (la inexistencia de competencia al café por parte de otros cultivos agrícolas en las vertientes andinas) sino externos (no hay posibilidad de expansión de la producción del café en las colinas y tampoco hay superproducción mundial de cafés suaves). Dicha estabilidad, según Nieto, no es absoluta, pues “no hay plena estabilidad económica en el mundo capitalista contemporáneo”. En este sentido,

el autor entiende la situación del café como una estabilidad “con crisis periódicas, crisis de baja de los precios, no crisis de superproducción”. Respecto a esto último, se considera que una elevación lenta de la producción de café (por la ocupación y colonización de regiones de vertientes “todavía desiertas o incultas”) es una posibilidad a considerar, aunque “un poco remota por lo demás”.

El auge del café tiene, además, otra significación. Se produce en distintas regiones del país y, por tanto, se trata de un “hecho general porque la realidad geográfica fundamental del territorio colombiano” favorece su cultivo donde se presenta la “mayor densidad de población”: la vertiente andina. Esto ha permitido que el café represente “la ocupación permanente y regular” y la “absorción de población apta para la producción”. Esto resultaba “muy valioso y nada indiferente para el destino histórico de la Nación”.

Por otra parte, la expansión y el auge del cultivo del café conlleva un nuevo (y significativo) hecho económico para Colombia, su inserción directa en la economía mundial, vía las exportaciones crecientes (y que además permanecerán a lo largo del tiempo) en los mercados internacionales. Esto implica que el país tenga que mantenerse al tanto de lo que pasa en dichos mercados, pues ello no solo tenía implicaciones en los “centros productores”, sino que influía directamente en la “economía Nacional”, es decir, en asuntos como el consumo nacional, la capacidad de compra de los colombianos, el devenir de la industria nacional, la capacidad importadora, la relación cambiaria del peso con otras monedas, etc.

A pesar de la gran y eficaz capacidad que ha demostrado tener el café sobre el desarrollo de la economía colombiana, Nieto Arteta señala que “el café crea o no elimina” una circunstancia que caracteriza el desarrollo económico del país, y la cual consiste en que el mismo no es homogéneo entre diversas regiones. En Colombia, “hay siempre una disparidad, ciertas diferencias”, las cuales se han conservado a lo largo de las distintas épocas históricas.

En particular, Nieto se refiere a dos regiones principales: el oriente y el occidente. A este hecho lo denomina el “dualismo fundamental de la economía colombiana”. En el pasado, el oriente fue la región que “disfrutó de una más amplia producción de mercancías”. Gracias al café, el occidente es el que adquiere “la primacía económica”, producto de “una auténtica economía capitalista”. Aun así, Nieto señala que “el café ha creado la economía nacional, pero ha unido a Colombia a través de la separación y de la diferencia. Es la dialéctica: unir separando”. En el oriente el café coexiste con “los viejos módulos económicos” y en Barranquilla “ha hecho posible el desarrollo de una economía fabril local rigurosa”.

De todas formas, y como se ha ilustrado a lo largo de este texto, son evidentes las grandes transformaciones históricas que, hasta mediados del siglo XX, produjo

el cultivo y la producción de café en Colombia. Estas tuvieron importantes y profundos impactos sobre el desarrollo económico y social, no solo de las regiones productoras del grano, sino también sobre la economía y la sociedad colombiana, impactos que se mantuvieron durante las siguientes décadas.

REFERENCIA

Nieto Arteta, Luis Eduardo (1971). *El café en la sociedad colombiana*, Bogotá: Ediciones La Soga al Cuello.

EPISODIO 59

La agricultura en Colombia hacia 1950

Roberto Junguito Bonnet

De acuerdo con el trabajo de Kalmanovitz y López (2006), *La agricultura colombiana en el siglo XX*, la estructura de la agricultura en 1950 era la siguiente: la agricultura sin café representaba el 47,8 % de la producción agropecuaria, el café el 16,7 % y el total pecuario el 35,6 %. En 1960 dichas participaciones relativas se habían modificado muy poco y eran, respectivamente, del 48,6 %, 17,0 % y 34,4 %. Con base en estas cifras se puede afirmar que la tasa real anual promedio de crecimiento de la agricultura durante los años cincuenta fue del 3,2 %.

Ahora bien, las tasas de incremento variaban según productos. Las actividades agrícolas de mayor dinamismo en el decenio fueron las oleaginosas, que crecieron al 19 % anual, y los productos exportables, que lo hicieron al 5,5 %. Además, se encuentra que durante la década los cultivos transitorios crecieron al 5,2 % anual, por encima del café (3,2 %) y de los productos pecuarios (3,1 %). En general, el crecimiento por renglones de actividad fue acorde con lo proyectado en el Programa de Fomento del Banco Mundial (1950). Por otra parte, cabe señalar que la participación del sector en el PIB se redujo ligeramente a lo largo de la década, pues pasó de representar el 35 % del PIB a un nivel cercano al 32 %.

Los años cincuenta fueron de especial importancia en el sector cafetero. Fue un período de crecimiento en la producción nacional. De acuerdo con las cifras de la Federación Nacional de Cafeteros presentadas por Junguito y Pizano (1991), la producción alcanzó un promedio anual de 6,2 millones de sacos anuales en el quinquenio 1950-1955 y de 6,7 millones anuales entre 1955-1960. De acuerdo con estimativos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, en este último quinquenio el promedio anual pudo haber alcanzado hasta 7,4 millones si

se incorporan estimativos de posibles exportaciones de contrabando en esos años. Lo más destacado, sin embargo, fue lo sucedido con los precios internacionales a lo largo de la década (Junguito y Pizano, 1997: cuadro VIII-2), puesto que superaron los cincuenta centavos de dólar por libra en 1950 y registraron un gran incremento a inicios de la década. Más aún, debido a una helada que afectó los cafetales de Brasil en 1953, la cotización del café colombiano alcanzó una cifra récord de ochenta centavos por libra en 1954. En el ámbito del mercado mundial del café se destaca que la participación de Colombia en el mercado mundial del grano, cercana al 15,5 % hacia 1950, se incrementó a raíz del descalabro en la producción brasileña, hasta alcanzar cerca del 20 % en 1954.

REFERENCIAS

- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1950). *Bases de un programa de fomento para Colombia*, Banco Mundial
- Junguito, Roberto (2016). *Historia económica de Colombia en el siglo XX*, Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Junguito, Roberto; Pizano, Diego (coords.) (1991). *La producción de café en Colombia*, Bogotá: Fedesarrollo, Fondo Cultural Cafetero.
- Junguito, Roberto; Pizano, Diego (1997). *Instituciones e instrumentos de la política cafetera en Colombia*, Bogotá: Fedesarrollo.
- Kalmanovitz, Salomón; López, Enrique (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- Kalmanovitz, Salomón; López, Enrique (2007). “La agricultura en Colombia en el siglo XX”, en James A. Robinson y Miguel Urrutia Montoya (eds.), *La economía colombiana en el siglo XX*, Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.

**EL DEBATE AGRÍCOLA
DE LOS AÑOS SESENTA**

EPISODIO 60

La ley de reforma agraria de 1961

Enrique López Enciso

La Ley 135, conocida como Ley de Reforma Agraria Social de 1961, fue el resultado de una transacción política en medio de la reconciliación que buscaba el Frente Nacional, como lo reconoce Lleras Restrepo el autor y defensor del proyecto. Era un punto muy alto de concertación dada la complejidad del problema agrario en Colombia, asociada a la tenencia de la tierra.

Para llegar a aprobar la ley hubo dos momentos de negociación, como dice Hirschman (1963). El primero, tuvo lugar en el Comité Nacional Agrario, el organismo creado por el gobierno para preparar el proyecto de ley y en el cual el liderazgo de Lleras Restrepo fue fundamental. El segundo, en el Congreso de la República. Los representantes de la sociedad civil y las fuerzas políticas expresaron sus puntos de vista y transaron para poder llegar a un texto acordado.

Los puntos cruciales y los que más se debatían eran los relacionados con la clase de tierras que serían objeto de expropiación; la facultad de expropiar tierras adecuadamente explotadas solo en caso de excepción; el orden que debería seguirse en la afectación de las tierras; la forma de pago en caso de expropiación; los criterios para calificar un predio como inculto, inadecuadamente explotado o adecuadamente cultivado, y los procedimientos jurídicos para ofrecer garantías a las personas cuyas propiedades fueran afectadas en el proceso.

El primer artículo de la ley plantea que el punto de partida es “extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad”. La ley no pretendía eliminar el derecho de la propiedad privada, sino multiplicar el número de propietarios. Esto se haría progresivamente en un proceso basado en el principio del bien común. Era la formalización de la idea

de Lleras Restrepo de crear un país de propietarios para fortalecer la democracia; se trata, entonces, de “ejercer el derecho natural a la propiedad”, pero en la dirección de favorecer un determinado tipo de propiedad rural, la de mediana extensión.

En ese mismo artículo 1.º de la ley se señala como objetivo explícito el de “eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico”. Está claro que se trata de atacar la concentración, pero no se determina ningún criterio cualitativo o cuantitativo en relación con las extensiones, ni el uso de la tierra que conduce a la concentración. Según los expertos internacionales⁹, la falta de claridad acerca de la adecuada explotación de una propiedad fue una limitante de la ley para reformar la estructura agraria, ya que dejó esa calificación sujeta a discusión, por tanto, el fundamento mismo de la expropiación se vuelve un motivo de disputa entre las partes, y hace que se originen controversias jurídicas que dilatan el proceso de reforma agraria.

Una de las explicaciones que se daba al fracaso de la Ley 200 de 1936 era la incapacidad del Ministerio de Agricultura para hacer efectivas las cláusulas de extinción de dominio, debido a la ausencia de un ente especializado que se hiciera cargo del tema. En el segundo artículo de la Ley 135 se define un nuevo arreglo institucional para superar esa limitación con la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora); un organismo estatal descentralizado o establecimiento público, cuya organización se hizo por medio del Decreto 3177 de 1961.

Al Incora, como ejecutor, se le asignaron una larga lista de funciones que aparecen enumeradas en la ley, como la administración a nombre del Estado de las tierras baldías de propiedad nacional, y el ejercer las “acciones y tomar las medidas que corresponden conforme a las leyes en el caso de indebida apropiación de tierras baldías o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas”. El Incora podía hacer planes de colonización con esas tierras. También se le encargó la administración del Fondo Nacional Agrario, constituido para financiar la labor del instituto, el levantamiento de información acerca de la tenencia y explotación de las tierras, hacer dotaciones de tierras en las colonizaciones o en las tierras de propiedad privada, entre otras.

En el capítulo VII de la ley se daban las herramientas al instituto para hacer la extinción de dominio sobre las tierras incultas, donde se exigía que “Todo propietario de fundo de extensión superior a dos mil hectáreas deberá presentar al Instituto, junto con el respectivo certificado [...]” para aclarar la propiedad, con la posibilidad de extender la obligación “a los propietarios y poseedores de predios de una extensión menor”, en ciertas condiciones.

⁹ Véase, por ejemplo, Centro de desarrollo rural y reforma agraria- IICA (1970).

Sobre esa información se establecían los derechos de propiedad y se determinaba a qué propiedades se les haría un estudio desde el punto de vista de su explotación económica. La idea era el fomento de la adecuada explotación económica de tierras incultas y deficientemente utilizadas, con incentivos drásticos. Se quería, como sostiene Lleras Restrepo, hacer efectivo lo establecido en la Ley 200 de 1936, acerca de los predios, o la parte de ellos, que no fueran objeto de explotación económica durante diez años, quedarían sujetos a la extinción del dominio privado y se incorporarían al Estado como baldíos.

El Incora podía adquirir tierras de propiedad privada para cumplir su mandato, e incluso podía expropiar si no se aceptaba vender o permutar. Aparece la figura de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) para que el Instituto, en sus labores de colonización o parcelando las propiedades o realizando concentraciones parcelarias, las utilice para adjudicar las tierras. La UAF quedó definida como la explotación agraria de un fundo que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra externa, de la cual no más de la tercera parte de los ingresos puedan ser destinados al pago de deudas originadas en la adquisición de las tierras y puedan disponer de un excedente para el mejoramiento gradual del nivel de vida de la familia.

Un punto muy debatido del proyecto de ley fue la forma como se pagaban las tierras expropiadas. Al respecto, Hirschman (1963: 18) muestra cómo evolucionó el tema desde el proyecto original de Lleras Restrepo, pasando por el Comité Nacional Agrario, hasta llegar a la forma final como quedó estipulado en la ley. El pago se hacía para cuatro tipos de tierras: incultas, no cultivadas adecuadamente, cultivadas adecuadamente por medio de arrendatarios y aparceros, y otras cultivadas adecuadamente. En la propuesta original de Lleras Restrepo todo se pagaba con bonos del gobierno de diferentes rendimientos y plazos. El Comité para su proyecto redujo plazos de los bonos, aumentó rendimientos e introdujo como parte de pago el efectivo. En la Ley 135 solo se paga con bonos (25 años y 2% de interés) las tierras incultas, para el resto de tipo de tierras todos los pagos se hacen en efectivo, con diferentes plazos y tasas de interés.

La reforma se demoró en ponerse en marcha, mientras se armaba al Incora con todas las múltiples funciones que le fueron encomendadas. Con la llegada de Lleras Restrepo a la presidencia se quiso mejorar la ley de reforma agraria, que tuvo entonces un segundo tiempo.

En efecto, en la Ley 1.^a de 1968 se dieron más recursos al Incora y se introdujeron 26 modificaciones, dentro de las cuales la más importante fue la relacionada con la posibilidad de expropiar predios explotados por pequeños arrendatarios y aparceros sin considerar ni la extensión ni el grado de explotación.

La administración Lleras Restrepo consideró que para profundizar la reforma agraria era necesaria la organización del campesinado para que se involucrara con ella, ya que eran los más beneficiados. Esa fue la razón de la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), el organismo que se salió de las manos de sus creadores y, posteriormente, sería un actor determinante en los movimientos campesinos de principios de los años setenta.

En general, la opinión de los expertos sobre la reforma agraria de la Ley 135 era muy severa. El programa adolecía de muchas debilidades. El Incora tenía un mandato que ofrecía más un paliativo que una reestructuración. Se hizo poco y lo poco que se hizo no estuvo bien hecho. La reforma era limitada y en realidad no estaba en capacidad de tener un impacto duradero. Además, las reformas de la Ley 1.^a de 1968 fueron contraproducentes y llevaron al desalojo de miles de aparceros (Berry, 2002). Berry muestra que durante 1962-1970 los principales rubros de gastos del Incora fueron el mejoramiento de la tierra y el crédito subvencionado, mientras que la compra de tierras tenía una reducida partida.

En los años setenta, la reforma agraria de la Ley 135 había perdido el soporte político que tuvo en 1961. No encajaba en los planes que para el sector agropecuario tenía el gobierno de Pastrana (1970-1974), que se concretaron en el plan de desarrollo “Las cuatro estrategias” y en las leyes 4.^a y 5.^a de 1973, por medio de los cuales se apoyaba decididamente a la agricultura comercial y se limitaba la posibilidad de expropiación. Por otra parte, se hacía cada vez más popular la idea de que aumentar la productividad de las fincas existentes eran mejor opción que modificar la estructura agraria y el acceso a la tierra. Era el tiempo de los programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) que comenzaron a ambientarse en ese gobierno y fueron adoptados oficialmente por la administración López Michelsen (1974-1978). En ese ambiente el presupuesto del Incora y sus posibilidades de acción disminuyeron drásticamente.

REFERENCIAS

- Berry, Albert (2002). “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”, *Revista de Economía Institucional*, vol. 4, núm. 6, pp. 24-64, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Centro de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (1970). “Anotaciones preliminares para el estado de la reforma agraria en Colombia” (mimeo).
- Hirschman, Albert (1963). *Journeys toward Progress*, Nueva York: The Twentieth Century Fund.

EPISODIO 61

El Plan Decenal de Desarrollo

Enrique López Enciso

El gobierno de Lleras Camargo (1958-1962) entregó en 1961 el primer plan de desarrollo oficial, denominado Plan General de Desarrollo Económico y Social o Plan Decenal de Desarrollo¹⁰, elaborado por los órganos de planeación creados por la Ley 19 de 1958: el Consejo Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. La Ley 19 reformó el Estado y entre las cosas que cambió le dio una institucionalidad propia a la planeación, con un énfasis en la formación de personal calificado y la tarea de hacer un documento oficial del plan de desarrollo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) mantuvo durante dos años una misión de técnicos para apoyar la elaboración del plan de desarrollo y dar formación a los funcionarios colombianos. Sobre todo, aportaba una metodología basada en el concepto de programación del desarrollo. En ese enfoque el punto de partida era una tasa de crecimiento óptima de la economía, con el cálculo de las inversiones necesarias para alcanzarla. Se hacían también proyecciones de la inversión requerida por los sectores de la actividad productiva, con el propósito de que pudieran alcanzar sus respectivas tasas de crecimiento.

El diagnóstico que hacía el Plan Decenal era preocupante. A comienzos de los años sesenta la economía colombiana estaba muy expuesta a las fluctuaciones causadas por la suerte de su principal producto de exportación, el café. Aunque había algunos factores positivos, como el crecimiento de la industria, de algunos

¹⁰ Consultado en línea en el sitio web del Departamento Nacional de Planeación.

cultivos comerciales, del petróleo y de la inversión pública, estos no alcanzaban a compensar los choques externos y, en consecuencia, el crecimiento económico no era ni rápido ni sostenido, con un modesto 4,3 % en el promedio de los últimos diez años. La población aumentaba al 2,85 %, lo cual dejaba al crecimiento per cápita en 1,4 %, muy bajo para realmente mejorar el nivel de vida de los colombianos.

Una secuela del bajo crecimiento eran las muy malas condiciones socioeconómicas del país. Algunos indicadores que trae el Plan lo ilustran: había 2,5 millones de analfabetas para una población total de 16 millones en 1960, un déficit habitacional urbano de 240.000 casas, baja disponibilidad de camas hospitalarias, déficit nutricional de los niños, una tercera parte de los niños en edad escolar no tenía acceso a la educación, etc.

La solución que propuso el gobierno a ese círculo vicioso de bajo crecimiento y pobreza fue elaborar un programa de desarrollo que maximizara la expansión de la economía. Al respecto, el Plan Decenal (capítulo 3) señalaba que:

De todo lo anterior se desprende que para solucionar los problemas económicos y sociales del país tendrá el Estado que decidirse por una política consciente, firme y dinámica de desarrollo, buscando con premeditación y continuidad un crecimiento más rápido de la producción de todos los sectores de la economía, y capacitándose para adelantar las acciones necesarias en cualquier campo de la política económica, y sosteniendo ese crecimiento de manera que a medida que se producen, sea más justa la repartición del ingreso riqueza nacionales, y se vaya presentando especial atención a la solución de los graves problemas sociales.

Lo anterior implicaba que era cuestión de decidirse a crecer, para después distribuir.

Ese sutil llamado a tomar una decisión refleja la dificultad real de poner en marcha un plan de desarrollo, que debía enfrentar la persistencia en la forma de hacer las cosas dentro del Estado mismo. Antes de la Ley 19 de 1958 había sido difícil introducir la idea de la planeación del desarrollo en los propios gobiernos, pero con la creación de los órganos de planeación eso debería funcionar mejor: poder coordinar a las diferentes entidades estatales, para alcanzar un propósito común. El Plan lo necesitaba para que los proyectos funcionaran; además, para que fueran formulados, ya que esa era una debilidad crónica de las entidades estatales colombianas.

En el Plan Decenal se planteaban dos escenarios para el crecimiento de la economía colombiana entre 1959 y 1970: en el primero crecía un 5,6 % anual en promedio y en el segundo un 6,5 %. La diferencia entre los dos estaba en la velocidad de recuperación de la economía de acuerdo con la consideración de dos eventos. El primero, el éxito del programa de reforma agraria, que para 1964 ya debería mostrar

sus primeros resultados positivos en el crecimiento. El segundo estaba relacionado con la exploración de petróleo, que también impactaba con rezago a esa variable.

En los dos escenarios se afectaba a la agricultura por diferentes vías. El impulso al crecimiento aumentaba el ingreso per cápita y la capacidad de consumo, lo que a su vez impulsaba la demanda de los hogares por alimentos. Asimismo, la industria demandaba más materias primas agrícolas, al tiempo que se sustituían las importaciones con el apoyo de la política pública de las oleaginosas y el cacao. Por otra parte, el impulso que se quería dar en el Plan Decenal a las exportaciones beneficiaba a las de ganado y banano. En contraste, el café no tenía buenas perspectivas con un mercado mundial poco dinámico, de acuerdo con lo que preveía el Plan Decenal.

En varios de sus apartes se menciona la sustitución de importaciones, en relación con la importancia que podía tener la demanda interna para el desarrollo de la economía colombiana. Al mismo tiempo, se promoverían las exportaciones. La idea general era tener una balanza de pagos que posibilitaba que la economía creciera sin tener la espada de Damocles de la restricción externa.

Es interesante la posición que el plan de desarrollo tiene en relación con el café, ya que se sugiere que la actividad se debería redimensionar ante la realidad del mercado internacional. Se le consideraba un caso especial, pues se debía hacer una política para reducir las áreas marginales. Al mismo tiempo, se buscaba una diversificación de cultivos y el fomento de industrias pecuarias menores. La velocidad de los cambios debía estar relacionada con los acuerdos internacionales y la reforma agraria en curso.

El plan recogía la idea según la cual en la agricultura los aumentos de la ocupación y de la productividad estaban vinculados, en buena medida, con la reestructuración en la tenencia de la tierra. Si esta se emprendía, se obtenía una mayor productividad del trabajo, y por este camino se resolvían ciertos problemas sociales y también económicos, relacionados “con el mejor aprovechamiento de la tierra e, indirectamente, con la expansión de la demanda interna total en la dirección y con la intensidad previstas en el programa de desarrollo”.

Pero la reforma agraria era una solución parcial, según se consideraba en el plan. Veía que había otras necesidades como dotar de técnica a las pequeñas explotaciones, lo cual requería programas de extensión agrícola y de capacitación del campesinado, provisión de capital, apoyo en la comercialización y asistencia social. Para el plan, en la agricultura hay productores que trabajan “en condiciones diferentes” a las del minifundio y el latifundio. Se trataba de una agricultura comercial muy dinámica, que estaba jalonando el crecimiento sectorial. Aunque había ganadería tecnificada, en términos generales el sector era de ganadería extensiva y contribuía poco al crecimiento de la agricultura.

La propuesta del Plan Decenal era hacer programas de fomento para algunas actividades productivas, como la ganadería y el cacao, entre otras. Se pensaba que la ganadería colombiana tenía posibilidades de exportar, pero tenía que tecnificarse con un buen manejo de pastos, control de enfermedades y razas de mejor calidad. En muchos casos con apoyo de programas de extensión. El cultivo del cacao tenía que tecnificarse y redimensionarse, pero era un producto con gran potencial.

En el capítulo 3 se hace un ejercicio con datos desde 1959 a 1964, con mucho más detalle. Se estudian todos los equilibrios macroeconómicos, examinando la balanza de pagos y las cuentas nacionales. La idea, por el lado de la oferta, es que los sectores tengan unas metas que se deben cumplir para obtener una tasa anual del 5,6% de crecimiento de la economía.

Así las cosas, la agricultura debería crecer al 4,1%, una tasa más alta que la que tuvo en los años cincuenta. El punto era que debía cambiar su composición, porque tenía que responder a varios requerimientos, y para lograrlo debería darse una “acción vigorosa del Estado”. El énfasis estaba en la producción de las materias primas industriales (oleaginosas, fibra de algodón, cebada y caña de azúcar) y de algunos alimentos (arroz, trigo y frutas). Por supuesto, la ganadería y el renglón de ovinos también eran un aspecto clave. El café crecía poco, así como la otra producción tradicional.

Un cuello de botella que tenían los programas de fomento que se proponían era la escasez de técnicos y profesionales especializados en las ciencias agropecuarias. Aunque había comenzado a aumentar el número de aquellos formados en el exterior, auspiciados por las fundaciones Ford y Rockefeller, todavía era una masa crítica insuficiente. En el Plan se menciona el tema y se sugiere que esa sea una de las prioridades sectoriales.

El Plan Decenal fue muy bien recibido por la comunidad internacional porque representaba un caso exitoso de cooperación. También tuvo que ver en esa apreciación su coherencia y nivel técnico. En Colombia tuvo críticos. Currie, uno de los más destacados, lo consideraba un despropósito porque solo se preocupaba por el crecimiento y no pensaba en el bienestar de los colombianos.

En general, había optimismo de que el Plan pudiera afianzarse al finalizar el gobierno de Lleras Camargo y así cumpliera su propósito de ser decenal con objetivos de corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, el nuevo gobierno del presidente Valencia (1962-1966) tuvo que enfrentar graves dificultades por la destorcida del precio del café y el creciente déficit de la balanza de pagos. Las prioridades cambiaron, la planeación pasó a un segundo plano y el Plan Decenal quedó desfinanciado.

A pesar de que el Plan Decenal no pudo hacerse, dejó grandes enseñanzas. Fue muy importante la visión de conjunto que tenía de la economía, elaborada de una manera muy profesional y coherente, examinando para ello el detalle de la economía colombiana desde la oferta y la demanda agregadas. Por otra parte, la elaboración del plan en los órganos de planeación con la colaboración de la Cepal tuvo la virtud de formar una generación de técnicos que apenas salían de las primeras facultades de economía. Tenían los nóveles economistas la disciplina del rigor técnico. Con sólido bagaje y manejo de las estadísticas, tendrían su segunda oportunidad en el gobierno de Lleras Restrepo, cuando la planeación recobró su protagonismo.

REFERENCIA

Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (1961). *Plan General de Desarrollo*. República de Colombia. Disponible en la página Web del DNP.

EPISODIO 62

Los debates sobre la reforma agraria y el rol del Incora

Enrique López Enciso

Un primer momento del debate sobre la reforma agraria en Colombia se dio en el Comité Nacional Agrario, que reunía lo que se podría definir como la sociedad civil representada por los gremios, los partidos y la Iglesia. El Comité lo creó el gobierno de Lleras Camargo el 31 de agosto de 1960 con la misión de elaborar un proyecto de ley. Una vez se alcanzó esa meta, el proyecto continuó su trámite en el Congreso hasta que se convirtió en ley de la república a finales de 1961. La reforma agraria era apoyada por el Partido Liberal y por una parte del sector unionista del Partido Conservador. Solo la impugnaba la disidencia liberal, el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), mientras que el sector del conservatismo doctrinario se abstenía, pero no dejaba de plantear sus reparos.

En el libro *Tierra. 10 ensayos sobre la reforma agraria en Colombia* se encuentran los planteamientos que los sectores políticos hicieron sobre el proyecto de reforma agraria. El libro comienza con la ponencia favorable que a nombre de la Comisión Constitucional presentó Carlos Lleras Restrepo en el Congreso. También están los ensayos de importantes analistas, como el profesor Lauchlin Currie, quien resumió su Operación Colombia, y el del dirigente comunista Diego Montaña Cuéllar.

A favor de la reforma del proyecto de ley escribieron, además de Lleras Restrepo, el dirigente liberal Alberto Aguilera y el conservador unionista Jesús María Arias. El primero planteaba el argumento de la necesidad de hacer reformas sociales desde el Estado para cohesionar la sociedad. Era el momento para que la acción protectora del Estado llegara a la agricultura. Arias justificaba su apoyo a la reforma agraria con

el argumento según el cual no iba en contra de las doctrinas de la Iglesia, ni de la doctrina conservadora, tampoco de las normas constitucionales.

En contra del proyecto, aunque por diferentes razones, estaban Alfonso López M. (del MRL); Álvaro Gómez, Gilberto Arango Londoño y Diego Tovar Concha (del Conservatismo Doctrinario); Alfonso Uribe Misas (conservador unionista), y Diego Montaña. Para este último el problema agrario solo se podía solucionar con la revolución socialista.

Los análisis y las ideas de Currie mostraban un camino distinto a la reforma agraria y fueron citados por varios de los ensayistas. La reforma agraria, para ese autor, perpetuaba el exceso de mano de obra improductiva en el campo. El camino era la agricultura comercial. Esos planteamientos también tuvieron mucha influencia en el debate fuera del Congreso. Fueron acogidos por la SAC, que además manifestaba una gran preocupación por el minifundio.

Alfonso López M. estaba convencido de la necesidad de la reforma agraria, pero la del proyecto de ley, a su juicio, era incompleta, ya que se trataba de una pequeña reforma que no iba a satisfacer los requerimientos de la Alianza para el Progreso para verter los fondos de su ayuda. Además, el proyecto no se preocupaba de forma conveniente por hacer propietarios a los aparceros y arrendatarios. Asimismo, López M. consideraba que “se ha debido partir de la ley de tierras [la Ley 200 de 1936], para dotarla de muelas que pudieran morder el latifundio y tenerla como punto de partida para la reforma agraria sin abandonar precipitadamente lo que en su tiempo había sido una dura y ardua conquista legislativa”.

López M. tenía un argumento que fue muy debatido en su momento, relacionado con la expropiación en la Constitución y lo que se estaba haciendo al respecto en la ley de reforma agraria, ya que podían ir en contravía. Se trataba de la posibilidad de expropiar tierras por motivos de equidad. López también se preocupaba por los movimientos especulativos en los precios de las tierras que se estaban observando desde que se conoció la noticia de la opción de que el Incora comprara los predios.

Álvaro Gómez no estuvo de acuerdo con la forma como se constituyó el Comité Agrario, ya que reafirmaba el sistema de regateo. Además, se había nombrado un director de la Comisión sin consultar a nadie. Ya sobre el proyecto de ley, el principal reparo estaba en que tenía un criterio urbano, que miraba desde afuera el problema. Reconocía la existencia de un problema agrario, pero consideraba que el 80 % de la transformación agrícola se podía hacer por decretos con los institutos que existían en ese momento. El resto exigiría la aprobación de varias leyes y la creación de algunas entidades, pero su costo no tenía nada que ver con lo que se estaba planteando con la creación de un nuevo instituto omnipotente y centra-

lista, gobernado por una única ley agraria, con muchos puntos débiles, como se señalaba en el ensayo.

En ese aspecto, Gómez recordaba que su agrupación política había tenido iniciativas que no fueron apoyadas, relacionadas con el fortalecimiento de la Caja Agraria, la erradicación del minifundio, la transformación del Instituto de Abastecimiento y la regulación de los baldíos. Para complementar esta última, Gómez proponía la creación de las corporaciones autónomas de desarrollo económico, teniendo en cuenta que desde el centro del país no se podían hacer adjudicaciones de baldíos que fueran a su vez técnicas y justas.

Eran muy severos los planteamientos del exministro de Agricultura Gilberto Arango Londoño, quien argumentaba que era un proyecto de ley ilusorio, que ignoraba la realidad de las situaciones de violencia que permanecían en muchas zonas del país y que requerían de forma urgente de la intervención estatal. La creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, con el costo que eso traería y la presión sobre el presupuesto, junto con un sistema para la adquisición de la propiedad expropiada con bonos, hacían imposible que se votara el proyecto, pues iban en contra de la doctrina conservadora. Los reparos que hacía a la ley pasaban por advertir que era una estafa para los cafeteros, que no podía generalizarse a nombre de la reforma, y que con esta se corría el riesgo de crear propiedades ineficientes.

Diego Tovar Concha se preocupaba por la tesis conservadora sobre la propiedad. Su ensayo se concentraba en mostrar que para Pío XII la nacionalización era una medida extrema. No se estudió previamente el problema de tierras en Colombia para mostrar eso y poder aplicar el principio de la justicia social agraria. Existía, por ejemplo, el camino de la adjudicación de baldíos. Tovar planteaba su posición frente al tratamiento en el proyecto de la llamada función social de la propiedad. Para lograr la función social de la propiedad se propone “un lenitivo increíble: la expropiación y el pago de bonos”, algo que a Tovar le parecía que no respetaba la Constitución.

Para Uribe Misas, quien se apartó del criterio del conservatismo unionista, el proyecto de ley era un grave peligro, porque, además de su inconstitucionalidad en muchos artículos, podía conducir “a la abolición de la propiedad privada, mediante la implementación de la nacionalización o socialización de dicha propiedad, es decir, el colectivismo soviético”. El llamado de Uribe Misas era a que los propietarios organizaran su defensa contra el despojo por medio de asociaciones, y que para ello utilizaran la radio y todos los medios lícitos a su alcance para divulgar sus ideas.

Hirschman tercia en el debate en su libro de 1963. En el capítulo donde estudia a Colombia en fila sus baterías contra las ideas de Currie en la Operación Colombia, “[pues fue] el nombre que este dio a su movimiento de emigración en masa y a la

enorme serie de inversiones y operaciones de industrialización necesarias para dar empleo y alojamiento a los nuevos habitantes urbanos”. Para Hirschman, la lectura de Colombia que hacía Currie era “un tanto simplista”.

Hirschman explica cómo se ambientó la idea de hacer una reforma agraria, con un contexto internacional que lo propiciaba. Es elogioso con la forma como se instauró la reforma en Colombia. Como él afirma, “se siente uno tentado a calificar, con admiración y cierta incredulidad, el proceso gracias al cual se ha podido llegar a efectuar transformaciones fundamentales en la estructura agraria del país”.

La reflexión de Hirschman sobre la reforma agraria se hacía cuando ya la ley era un hecho, y el Incora, creado por la Ley 135 para ser el responsable de la ejecución de la reforma agraria, tenía siete meses y estaba en pleno proceso de organización con decretos reglamentarios. Construir desde la nada una institución con las funciones que le daba la ley significó un esfuerzo importante. Junto con el Incora se crearon organismos como el Consejo Nacional Agrario, el Fondo Nacional Agrario (FNA) y la figura de los Procuradores Agrarios. Hirschman advierte cierta animosidad contra el Incora, cuando apenas empezaba a funcionar.

Su mirada es crítica, sin embargo, acerca de la poca participación en el debate del grupo social beneficiado conformado por los minifundistas, y los sin tierra, los pequeños arrendatarios y los aparceros. Esa falencia se quiso corregir unos años después con el impulso a la organización campesina en el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970).

En ese primer periodo, de acuerdo con Balcázar *et al.* (2001), se iniciaron los programas de dotación de tierras a familias campesinas, la construcción de obras de adecuación, el crédito, la capacitación y la reforestación. Al FNA ingresaron tierras o mejoras adquiridas por el Incora bajo las modalidades de compra mediante negociación directa, o expropiación, cuando el propietario no aceptaba la oferta de compra, y por cesión de predios que efectuaran las personas naturales o jurídicas a ese instituto.

Las limitaciones para responder al reto llevaron finalmente a que se pensara en una nueva legislación agraria, para agilizar los procedimientos para afectar la tenencia de la tierra y proteger al aparcerero, que terminó en la Ley 1.^a de 1968.

La ley sirvió para reglamentar la Unidad Agrícola Familiar (UAF), que había sido creada en la Ley 135 de 1961 con el propósito de proteger y regular la tenencia y explotación de las porciones de tierra distribuidas individualmente a los campesinos beneficiarios. Adicionalmente, la nueva ley dispuso la ampliación de la capacidad de contratación del Incora, la derogatoria de algunas excepciones a la extinción del dominio, la extensión de ocho a doce años para el pago de tierras inadecuadamente explotadas y la organización de formas asociativas y grupos comunitarios.

Un Incora fortalecido mejoró en los indicadores de desempeño. Según Balcázar *et al.* (2001), el número de familias beneficiadas ascendió de 14.358 del período anterior a 19.634 entre 1968 y 1972. También se incrementó la titulación de baldíos y el Incora promovió la creación de empresas comunitarias, como organizaciones de campesinos beneficiarios de las adjudicaciones de tierra, con el objetivo de facilitar y hacer más eficiente las acciones del Estado. Fue notorio el impulso a la construcción de obras de adecuación de tierras, vías e infraestructura social. La planta de personal del Incora se incrementó de manera significativa. Por otra parte, la estrategia gubernamental en materia de organización campesina se cristalizó con la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

Al tiempo con el accionar del Incora fueron creciendo las tensiones por las posibilidades de expropiación. En un trabajo de 1970 del IICA (1970) se decía

En efecto, el país presencia actualmente un encendido debate en el Parlamento originado en que -por primera vez en ocho años de la ley- la junta directiva del Incora se aparta de la estrategia de conciliación. Pretende, es decir, aplicar la ley en su verdadera y explícita intención final que es la de hacer cambios reales y profundos en la estructura de la sociedad. Y la oposición a ello proviene precisamente de intereses representados en el sistema de conciliación.

Al finalizar los años sesenta las críticas a la entidad venían de todas partes, porque, a pesar del buen desempeño del último período, había insatisfacción frente a su labor. Al mismo tiempo, la organización campesina radicalizó su posición frente al gobierno, reclamando acciones más efectivas por parte del Incora. Era claro que el acuerdo político que permitió la promulgación de ley de reforma agraria estaba dejando de funcionar y la entidad que tenía como mandato su ejecución estaba siendo cuestionada. La reforma agraria de la Ley 135 perdía el apoyo como política pública y, una vez finalizado el gobierno de Lleras Restrepo, tenía pocas posibilidades de continuar, dado ese entorno tan desfavorable.

REFERENCIAS

- Balcázar, Álvaro; López, Nelson; Orozco, Martha Lucía; Vega, Margarita (2001). "Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria", Serie Desarrollo Productivo, núm. 109, Santiago de Chile: Cepal.
- Felstehausen, Herman (1970) "Agrarian Reform and Development in Colombia", Land Tenure Center University of Wisconsin.

Hirschman, Albert (1963). *Journeys Toward Progress*, Nueva York: The Twentieth Century Fund.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA] (1970). “Anotaciones preliminares para el análisis del estado de la reforma agraria en Colombia” (mimeo), informe para la FAO.

Lleras Restrepo, Carlos; Gómez Hurtado, Álvaro; López Michelsen, Alfonso; Arias, Jesús María; Aguilera Camacho, Alberto; Arango Londoño, Gilberto; Tobar Concha, Diego; Currie, Lauchlin; Montaña Cuéllar, Diego; Uribe Misas, Alfonso (1961). *Tierra. 10 Ensayos sobre la reforma agraria en Colombia*, Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.

EPISODIO 63

Hirschman, la tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia

Enrique López Enciso

En el libro *Journeys Toward Progress* (1963), Hirschman estudió los casos de Brasil, Colombia y Chile, desde el punto de vista del proceso de toma de decisiones en la política económica. En todos esos países, para enfrentar graves problemas nacionales, se impulsaron acciones, bajo la presión de amplias capas de la población que se sentían afectados por ellos. Los estudios de caso le permitieron plantear su teoría al respecto, con un enfoque novedoso que cruzaba los límites conocidos de la teoría económica convencional cuando tomaba conceptos de la ciencia política para hacer su análisis. Aquel fue un complemento del enfoque económico del desarrollo que había tenido en su libro anterior, *The Strategy of Economic Development* (1958).

Hirschman conocía muy bien a Colombia después de haber vivido y trabajado en el país cerca de cinco años (1952-1956). La estadía fue determinante para su progreso profesional y le llevó a forjar muchas de las ideas sobre el desarrollo económico que se plasmaron posteriormente en *The Strategy*. Para este pensador del desarrollo, Colombia, con sus tentativas para modificar la tenencia de la tierra, era un muy buen ejemplo de cómo ciertas instituciones se resistían a cambiar y perpetuaban el atraso.

El segundo capítulo, dedicado a Colombia¹¹, hace un recuento histórico de cómo se conformó la tenencia de la tierra en el país. La historia comienza con la conquista de los españoles, donde ya aparece la preocupación de la Corona acerca de la limi-

¹¹ El capítulo lleva por título: "Land Use and Land Reform in Colombia".

tada ocupación del territorio y la reducida producción agrícola en las grandes concesiones de tierras. En el siglo XIX se expandieron los latifundios sobre las tierras de los indígenas y desde 1861 sobre las que pertenecían a la Iglesia. También es importante la llamada por Hirschman revolución de la tenencia de la tierra desde el siglo XVIII, cuando los colonos comenzaron a presionar las tierras de los resguardos y rodearon las de los latifundistas. El movimiento de la clase media rural en los intersticios de un sistema feudal sentó las bases para la subdivisión de las tierras altas en el oriente (Santander y Boyacá) y el suroccidente (Nariño). Los colonos ocuparon tierras públicas y también privadas improductivas.

A mediados de ese siglo va a tomar fuerza la colonización antioqueña que cubrió las tierras fértiles de la cordillera central. Este fue un desarrollo de gran magnitud, sostiene Hirschman, que se dio sobre tierras con dueños legítimos, pero ausentes. En sus palabras “era una vasta zona de Colombia donde el tradicional problema de la tierra se resolvió a través de la migración espontánea y la ocupación sobre un período de medio siglo”; sin olvidar que la hacienda tradicional con cría de ganado era la única actividad que prosperaba en otras partes del país, sobre todo en las tierras planas tropicales. En ciertas áreas montañosas, ubicadas en la región del Tequendama entre Bogotá y el río Magdalena, predominó la hacienda, que para 1920 se había transformado en la gran plantación cafetera en un proceso con mucha agitación social.

En Colombia los intentos para modificar esas estructuras habrían tenido tres fases desde finales de los años veinte y comienzos de los treinta, hasta el momento en que Hirschman escribió su libro. La primera fase, por él llamada uso de las armas legales, trata principalmente de la Ley 200 de 1936 expedida durante el primer gobierno de López Pumarejo (1934-1938), con la cual comienza la historia moderna de las reformas a la tenencia de la tierra en Colombia. La segunda corresponde a la utilización de las armas fiscales para presionar a los grandes propietarios a producir, una idea que se había discutido infructuosamente en el gobierno de López Pumarejo y que fue retomada en la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), de 1949, dirigida por Lauchlin Currie y cuyo informe final se publicó un año después. La tercera y última fase corresponde a la reforma agraria, que había sido promulgada con la Ley 135 de 1961.

En la descripción de cada fase se muestra la forma como se dio la discusión entre los principales protagonistas, ministros de Estado y presidentes. También se hace una reseña de los partidos y movimientos políticos que había en Colombia en cada fase, con sus motivaciones para votar o no reformas de ese tipo.

La Ley 200 de 1936, o Ley de Tierras, se sancionó en medio de una agitada situación social en el campo, una secuela de la crisis del treinta, que había aumentado

la presión sobre la tierra, al dejar desempleados a miles de trabajadores de las obras públicas que retornaron a sus parcelas. Por otra parte, la fragilidad de los derechos de propiedad llevó a que muchos arrendatarios dejaran de pagar la renta. La Corte Suprema exigió a los supuestos dueños de la tierra una prueba de esa propiedad para asegurar esos ingresos. De forma tal que para algunos puso en riesgo los “fundamentos del orden establecido”, ante la dificultad para conseguirla.

El propósito de la ley era brindar seguridad de tenencia de la tierra a los colonos con títulos inciertos, incrementar el poder de negociación de las clases bajas rurales y reducir el número de conflictos en el campo. En su aspecto más revolucionario la ley quiso atacar el problema de los predios inadecuadamente explotados. La cláusula que permitía la expropiación nunca pudo ser aplicada, y para algunos, además, la ley fue contraproducente, porque convenció a los grandes propietarios de que la única salida que tenía era la ganadería: los cultivos solo traían problemas. La ley “había resuelto de forma ingeniosa el problema de la tierra improductiva, pero al costo de hacer que las haciendas subutilizadas fueran más intratables”.

El aparente fracaso de la Ley 200 hizo popular la idea de que un cambio de las estructuras sociales agrarias podía lograrse con incentivos tributarios y sanciones, más que a través de las leyes y las decisiones administrativas. Con la misión del BIRF (1950) la idea de usar la tributación para presionar a los terratenientes a producir se pone en el centro del debate de ese entonces, con un diagnóstico según el cual los patrones de uso de la tierra en Colombia eran antieconómicos e ilógicos.

Hirschman hace, en esa parte del capítulo, una aguda crítica a la que llama Misión Currie. Desmonta, con lógica impecable, su propuesta de un impuesto que penalizaría la subutilización de la tierra, pero que resultaba imposible de aplicar en Colombia ante la imposibilidad de tener un cálculo del “valor corriente de mercado” de esta, para poder aplicar la tasa impositiva. La idea finalmente fue archivada, constituyéndose, según Hirschman, en un caso de asistencia técnica fallida.

Para sortear las dificultades el ministro de Rojas Pinilla, Carlos Villaveces, tuvo en 1953 la iniciativa de hacer para efectos tributarios un alza automática del valor de todas las tierras acorde con el costo de la vida desde la fecha del último avalúo. El ministro tuvo que recular haciendo que el valor de las propiedades fuera fijado por las declaraciones del propietario sobre él. La medida no funcionó y en 1957 hay un nuevo intento con el Decreto 290 que dio impulso al Instituto Geográfico e hizo algunas correcciones que buscaron simplificar y volver más práctico el avalúo, pero fue insuficiente.

Se pueden sacar varias enseñanzas de esa historia. Por una parte, la ausencia de un avalúo realista de la tierra realizado por estudios catastrales era el principal obstáculo para tener un impuesto predial efectivo: se requeriría un gran esfuerzo

para utilizar tecnologías más modernas para recabar esa información. Por la otra, en la que insiste el autor, las clases dirigentes, con una visión cortoplacista, no se resolvieron a gravarse ellas mismas y, en consecuencia, hicieron ineficaces los instrumentos para tributar sobre sus tierras.

Llama la atención en que, cuando parecía que no se podría hacer nada más con reformas de la estructura agraria por medio de los impuestos, aparece una iniciativa que se abrió paso en el gobierno de Lleras Camargo (1958-1962) para afrontar el problema directamente, con una reforma agraria: la Ley 135, que fue firmada en diciembre de 1961. De acuerdo con Hirschman, fueron varios los factores que llevaron a que la ley se ambientara relativamente rápido: la necesidad de aumentar la producción agropecuaria para facilitar la industrialización, el debilitamiento del poder de los terratenientes por esa misma razón, el deterioro del nivel de vida en el campo, el resurgir del movimiento campesino y la probada imposibilidad de impulsar medidas de impuestos a la tierra a través del Congreso.

Hirschman consideró fundamental la filigrana que se tejió para que la ley saliera adelante. Se dieron dos negociaciones simultáneas, una entre el Comité Nacional Agrario y Carlos Lleras Restrepo, el ponente de la ley, y otra entre este último y el Senado. En ambos se discutió acerca del difícil tema que aparece en cualquier reforma agraria ¿Quién será expropiado y cómo se le pagará? En ambos escenarios se alcanzó un consenso y la ley salió adelante.

Más allá de ese espinoso asunto, la ley tuvo otros desarrollos importantes, como la creación del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), disposiciones acerca de los minifundios y la fragmentación de la propiedad y la limitación de los derechos de propiedad en zonas públicas de riego; así como un intento de dar dientes a la norma de la Ley 200, para que retornaran al Estado las tierras no cultivadas por diez años.

La experiencia colombiana descrita por Hirschman permite entender la motivación política y económica para que se diera la reforma, así como la forma como fue diseñada. Decidido defensor de un cambio en las estructuras agrarias, Hirschman creyó que la reforma estaba realmente en condiciones de lograr esa modificación, desde su punto de vista de experto. Era la única salida posible, dadas las circunstancias, y representaba un cambio de fondo en la forma como se hacían las cosas. Si bien la reforma venía desde arriba y los potenciales beneficiarios no estaban presentes en la discusión, pronto se empezaban a dar cuenta, a medida que se expedían los decretos reglamentarios, de sus beneficios, al tiempo que muchos detractores de la ley se percataban de que el Incora se tomaba en serio su misión de “reformular la estructura agraria existente por medio de procedimientos diseñados para eliminar y prevenir la inequitativa distribución de la propiedad rural y su antieconómica dispersión”.

REFERENCIAS

Hirschman, Albert (1958). *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press.

Hirschman, Albert (1963). *Journeys toward progress. Studies of economic policy-making in Latin America*, Nueva York: Twentieth Century Fund.

International Bank for Reconstruction and Development (1950). *The Basis of Development Program for Colombia*, Washington D. C.

EPISODIO 64

Currie y la agricultura en la Operación Colombia

Enrique López Enciso

A mediados de 1961, en pleno debate nacional sobre la reforma agraria, Lauchlin Currie presentó al gobierno del presidente Lleras Camargo (1958-1962) un documento para discusión con la primera versión de la Operación Colombia¹², en la cual se hacía una propuesta muy audaz para acelerar el crecimiento de la economía colombiana utilizando de forma intensiva los factores de producción. Currie resumía la Operación Colombia de la siguiente forma, “En esencia, propone una aceleración consciente y deliberada de algunas fuerzas y tendencias naturales que han contribuido al rápido desarrollo económico de los países más avanzados -industrialización y urbanización por medio de la tecnificación de la agricultura- y evite que se perpetúe la agricultura de tipo colonial”.

El documento tuvo poca acogida, el gobierno estaba terminando su propio plan de desarrollo, el Plan Decenal, y además tenía unas ideas muy claras sobre la reforma agraria. El presidente Lleras Camargo fue quien anunció en un discurso que la Operación Colombia no iba a ser aplicada por su gobierno. Decía Lleras Camargo en la instalación del Congreso en julio de 1961, dando su respaldo a lo que se estaba haciendo:

Como ya lo observó el gobierno, un punto de vista que emana de autoridad indiscutible e implica un crítico esfuerzo para las energías nacionales y una canalización de la mayor parte de los recursos existentes y de crédito externo,

¹² Titulada en su momento como *Operación Colombia. Un programa nacional de desarrollo económico y social*, fechada en 1961.

no puede sustituir ni irrumpir el metódico proceso de planificación en que venimos empeñados, sin la más seria meditación y examen de sus innumerables consecuencias. Sería lamentable, sí, que la contribución que desinteresada y patrióticamente ofrece el Dr. Currie, se pretendiera utilizar fragmentariamente con la intención política de poner en duda o destruir la confianza de la república en el empeño de planificación que ha venido ejecutándose con singular fortuna.

La versión en libro se publicó posteriormente¹³, cuando el plan de desarrollo había sido divulgado oficialmente y la reforma agraria era ya ley (Ley 135 de 1961), lo cual hizo que, además de explicarse la Operación Colombia, se dedicaran partes del texto a discutir esos temas. Al Plan Decenal, por ejemplo, Currie no le daba ninguna posibilidad, porque no lograba diagnosticar adecuadamente el problema. El plan planteaba elevar de forma desproporcionada el PIB, sin tener en cuenta la distribución del ingreso. Lo importante para Currie era el bienestar de los más pobres. La razón de la inoperancia del plan era que seguía los planteamientos de la Cepal, que para Currie tenía un enfoque inapropiado, cuya principal debilidad era que no comprendía el significado de la revolución técnica en la agricultura.

La Operación se construyó sobre la tesis de que la causa básica del bajo nivel de vida del país era el virtual desempleo de gran parte de sus recursos humanos y una utilización parcial de los físicos. Era necesario romper con el esquema mental, sostenía Currie, que aceptaba tranquilamente el exceso de mano de obra disponible en la agricultura: en realidad, un desempleo disfrazado. Este se debía considerar como un sinónimo de la baja productividad en la agricultura tradicional. El exceso de mano de obra era una oportunidad para poder realizar la expansión de la producción de “otras líneas de necesidad común con relación a la población existente”.

La migración natural de trabajadores de ocupaciones agrícolas a no agrícolas se estaba tomando más tiempo del previsto, y al respecto Currie planteaba (p. 24) que:

En otras palabras, el programa debe concentrarse en acelerar los procesos naturales que actualmente están operando en Colombia y que han sido la base principal del desarrollo de todos los países avanzados. En esencia, la Operación Colombia consiste en el desarrollo de formas y sistemas para crear más empleos productivos y resolver el problema agrario, dando un gran impulso a la industrialización y a la tecnificación de la agricultura. Educación para todos, mejor salud y vivienda aceptable, serán los resultados inherentes al programa.

La parte 2 del libro está dedicada al problema agrario, que se consideraba el más agudo de todos. Este, para Currie, se presentaba por la pobreza en el campo, la mala

¹³ La primera edición del libro se publicó dos años después (véase Currie, 1963).

salud y la falta de educación. La causa era que había “demasiadas personas compartiendo un ingreso demasiado bajo”. Le parecía muy difícil entender la competencia entre la agricultura comercial y la que denomina colonial. La primera, hacía una operación técnica pero costosa, mientras que en la segunda el cultivo se hacía de forma muy básica sin gastos en dinero efectivo. Una competencia que no beneficiaba a ninguna de las dos: restringía las ganancias de la agricultura comercial y al tiempo que en la colonial se prolongaba la utilización de mano de obra barata en lugar de maquinaria.

La solución del problema agrario pasaba por liberar un número importante de personas que sobraban en la agricultura. A Currie le parecía que “había demasiados campesinos y demasiada tierra bajo cultivo, desde el punto de vista de los ingresos promedio agrícolas” y que la reforma agraria, al dividir o convertir a arrendatarios o aparceros en propietarios, o poner en producción tierra ociosa, solo los beneficiaba si aumentaba la productividad.

Currie no defendía el latifundio, lo que quería era una agricultura eficiente, que se podía hacer en propiedades medianas. Una agricultura eficiente mecanizada implicaba una menor extensión de tierra y un menor número de agricultores. La idea era que la mayoría de los cultivos se hicieran en las tierras bajas que se pudieran mecanizar, aunque no todas las tierras se debían explotar por razones de eficiencia.

La ganadería requería mayor extensión, pero también debía tecnificarse. Para Currie la solución para la ganadería eran las exportaciones, pero para ello era necesario mejorar la calidad de la carne; asimismo, era fundamental mejorar su proceso y mercadeo. Se necesitaba una “poderosa organización nacional de ganaderos”. Muchos de los problemas de la actividad se debían, de acuerdo con Currie, a la ausencia de una organización de ese tipo. En consecuencia, nadie podía hablar en nombre de la industria ganadera al gobierno, para que se determinaran normas de calidad o de precios.

En algunos párrafos Currie decía que la reforma agraria no era opuesta a la Operación Colombia (p. 184), sino complementaria. Al respecto señalaba:

[...] no comprendo por qué algunos de quienes han apoyado la Reforma Agraria creen que por apoyarla deben oponerse a la Operación Colombia. Como ya lo he indicado, la creación alternativa de oportunidades de empleo para campesinos y el aumento de la demanda que de esto resultaría para los productos agrícolas, facilitará en vez de obstaculizar la reforma en la tenencia de la tierra. Solamente de aquellos que consideran la única y suficiente solución del problema agrario, puede esperarse que se opongan a una solución alternativa. Pero dudo que hoy día haya alguien que quisiera colocarse en esta extrema y vulnerable situación.

Tampoco le parecía que la reforma agraria se hiciera con parcelas demasiado pequeñas, apropiadas para lo que él llamaba agricultura colonial que, además, estaba en extinción.

A la mano de obra sobrante era necesario proveerle empleos en las ciudades. Currie insistía: “El punto que estoy tratando de mostrar es este: La tecnificación, mecanización, y el abolir los minifundios en la agricultura no son fines por sí. Ellos son deseables solo si se dispone de empleos alternativos y no tan sólo de subsistencia para los trabajadores desplazados”. La solución al problema agrario se daría al acelerar el proceso de urbanización e industrialización y al mismo tiempo aumentar la productividad del sector agrícola moderno.

Sin embargo, para crear nuevos empleos en las ciudades, había que tener en cuenta que prácticamente no existían viviendas urbanas y servicios públicos adecuados, razón por la cual era necesario hacer programas masivos para resolver el tema. Aparece, desde la Operación, la idea de estimular el ahorro de los colombianos para financiar un gran programa de vivienda y de incitar el empleo utilizando una mayor proporción de la capacidad instalada de la economía. Y surge la noción según la cual para atraer “los ahorros en una economía de inflación crónica es necesario crear un sistema por el cual, tanto el capital como los intereses de las inversiones en obligaciones hipotecarias, se ajusten con base en las fluctuaciones en el costo de vida”. Sin embargo, Currie matizaba que el mayor número de empleos se obtendría en la industria de artículos de consumo y no en la construcción, esto en virtud de una mayor propensión al consumo que al ahorro.

REFERENCIA

Currie, Lauchlin (1963). *Ensayos sobre planeación. Introducción a una teoría del desarrollo conocida como Operación Colombia*, Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.

EPISODIO 65

Carlos Lleras Restrepo y los *10 ensayos sobre reforma agraria*

Enrique López Enciso

En diciembre de 1961, al tiempo con la sanción presidencial de la Ley 135, o Ley de la Reforma Social Agraria, se publicó el libro *Tierra. 10 ensayos sobre la reforma agraria en Colombia*. Los ensayos que conforman el libro fueron escritos por varias eminencias que participaron en el debate público sobre el proyecto de ley. Están consignadas en él las opiniones de los miembros del Partido Liberal (Carlos Lleras Restrepo, Alfonso López Michelsen, Alberto Aguilera), Conservador (Jesús María Arias, Álvaro Gómez Hurtado, Gilberto Arango Londoño, Diego Tovar Concha), y de dos voces muy influyentes (Lauchlin Currie y Diego Montaña).

Lleras Restrepo, de acuerdo con Hirschman (1964), fue quien se hizo cargo de la situación, estuvo detrás de la creación del Comité Agrario y logró que con tres meses de trabajo se tuviera un proyecto de ley compuesto por 101 artículos. Lleras Restrepo también indujo a los dirigentes políticos a expresar por escrito su opinión sobre el problema agrario, “lo que provocó una especie de certamen de la opinión pública”, sostiene Hirschman. Ese es, por cierto, el origen del libro.

Al proyecto se oponían Álvaro Gómez, Arango y Tovar, mientras que López Michelsen del MRL (la disidencia del Partido Liberal), lo impugnaba. Para Diego Montaña, citando el IX Congreso del Partido Comunista, “La Reforma Agraria burguesa aparece como una cuantiosa operación de compraventa de tierra, que antes de beneficiar a los campesinos se convertirá en un jugoso negocio para los terratenientes”. Currie hacía un resumen de su Operación Colombia, donde consideraba que se debían acelerar los procesos naturales de migración del campo a las

ciudades, creando empleo urbano, impulsando la agricultura comercial y haciendo una reforma agraria solo para arrendatarios y aparceros, pues esta no era una solución para la mayoría de los campesinos colombianos.

Cabe recordar que el proyecto de reforma se presentó en el gobierno de Lleras Camargo (1958-1962), el primero del Frente Nacional. El acuerdo funcionó para producir el documento del Comité Agrario, en el cual tomaban asiento los dirigentes más representativos de los partidos y de los gremios, una selección hecha con la intención de que hubiera una representación de los estamentos que apoyaban el Frente Nacional. Una vez se logró ese primer documento consensuado, fue acogido por el gobierno y se presentó al Congreso con la firma de todos los ministros. Después de un prolongado y candente debate, finalmente fue aprobado por el Congreso. Se había logrado un nuevo consenso.

El senador Carlos Lleras Restrepo presentó ponencia favorable al proyecto en nombre de la Comisión III Constitucional del Senado. El escrito de Carlos Lleras, que lleva por título “Estructura de la Reforma Agraria”, abre el libro de los diez ensayos, y fue la base de su presentación del proyecto ante el Senado. Tal vez esa última razón explica la estructura del ensayo, ya que sigue el orden en que está redactada la ley e incluye comentarios y explicaciones acerca de ciertos artículos de esta y la razón de ser de algunas modificaciones.

Antes de entrar a explicar estas últimas, en el ensayo se hace una exposición general acerca de la naturaleza del proyecto, de los fines que perseguía y de las circunstancias que lo justificaban. Lo primero, es reconocer que el proyecto, de acuerdo con Lleras Restrepo, “Es un esfuerzo conjunto que los dos (partidos) hacen para introducir un cambio favorable a las clases más pobres de población rural colombiana y organizar un sistema social justo en las industrias del campo, buscando a la vez el aumento de la producción agropecuaria y su equitativo reparto”.

El punto es que la reforma agraria que se quería era al mismo tiempo una política agrícola y una política social. Pero había que avanzar por fases y el primer paso era corregir la “defectuosa” tenencia de la tierra. La segunda fase consistía en la administración de recursos para los nuevos propietarios, tanto en la asistencia técnica, la organización para comprar insumos y la venta de la producción. Por último, la reforma agraria implicaba la asistencia social para los beneficiarios de ella.

La revisión de la política de asistencia rural, como denomina Lleras Restrepo a la política sectorial, muestra una situación difícil, pero susceptible de mejorar con la reforma agraria. No se trataba de fortalecer el fomento, sino de una política sectorial que gravitara en torno a la reforma agraria. En primer lugar, frente al crédito se plantea que la Caja Agraria ha tenido un gran empeño en constituirse en un organismo especializado para el pequeño crédito agrícola y pecuario. Igual puede decirse

del Banco Ganadero especializado en el crédito a la ganadería. Son instituciones que podían ser muy útiles si se fortalecían para otorgar crédito a los beneficiarios de la reforma, utilizando, por ejemplo, el cupo de redescuento del Banco de la República.

En cuanto se refiere a los problemas de distribución y mercadeo, el diagnóstico parte de que se contaba con organismos (INA) y sistemas insuficientes, como, por ejemplo, los mecanismos de regulación del mercado y los almacenes de depósito. Era necesario perfeccionar lo que existía, por medio del fomento a las asociaciones campesinas. Algo semejante se podía decir de la experimentación y la asistencia agrícola, que debían mejorar para enfrentar la magnitud de la tarea para obtener el cambio que se quería impulsar. Sin olvidar la necesidad de mejorar en la modernización de las herramientas de trabajo, en el uso cooperativo de la maquinaria agrícola y en sistemas de conservación y almacenamiento.

En educación era necesario multiplicar las escuelas primarias y las instituciones de enseñanza accesibles a los campesinos, con programas que incluyeran la enseñanza práctica de la agricultura. En otro nivel, para la ejecución de la reforma también se requería preparar más agrónomos, veterinarios y economistas agrícolas, así como personal de campo. Por otra parte, el Incora, que se creaba en la ley, entraba a coordinar el trabajo de muchas entidades y a complementar el trabajo de aquellas donde era insuficiente.

En ese momento no había cifras de la distribución de la, denominada por Lleras, propiedad rústica y tampoco un censo de las explotaciones agrícolas que permitieran justificar una reforma agraria. Solo quedaba el recurso insuficiente de la información catastral y del censo de mala calidad de 1951, que tenía algunos cálculos. Lleras, para solucionar el problema, acudió al dictamen de los expertos, como por ejemplo de las *Bases de un programa de fomento para Colombia*, informe de la misión del BIRF de 1949, dirigida por Lauchlin Currie, o del estudio sobre el desarrollo económico de Colombia, de la Cepal.

Para Lleras se podrían citar muchos más estudios sobre la situación colombiana que, como esos dos, “destacan siempre los mismos rasgos característicos: una distribución de la propiedad rural inequitativa y económicamente perjudicial, y una errada destinación de las tierras en muchas regiones del país. Esa errada destinación se traduce en bajos rendimientos económicos y un alto grado de desocupación de la población rural”.

Esa situación era lo que justificaba la intervención estatal “pues, si hay una deficiente estructura de la propiedad rústica y, además parcialmente por efecto de ese mismo fenómeno, una mala destinación de la tierra, se justifica plenamente que el Estado intervenga para corregir una u otra anomalía, tanto por razones de equidad social como por otras muy claras de utilidad económica”.

En estas consideraciones es donde queda claro que el proyecto trasciende el aspecto de la tenencia y se vuelve una propuesta de renovación de la estructura agraria y de la sociedad rural. Lleras Restrepo es un defensor de la mediana propiedad, que no solo puede ser óptima desde el punto de vista técnico, pero que además si se extendía crearía un país de propietarios. Los campesinos dotados de nuevas tierras deberían serlo en condiciones razonables y en cantidad suficiente para que pudieran elevar su nivel de vida. Se debía fomentar la explotación mixta agrícola-ganadera en propiedades de tamaño mediano.

Una vez dadas las razones generales que justificaban el proyecto, Lleras Restrepo se preocupó en su ensayo por la explicación detallada de este y de las reformas que la Comisión Constitucional introdujo al proyecto original del Comité de la Reforma Agraria: una constancia de cómo se hicieron las negociaciones que permitieron que la Ley 135 quedara en la forma que finalmente tuvo, y que determinarían la posibilidad o no de su aplicación efectiva en el futuro, como por ejemplo en el espinoso tema de la adjudicación de baldíos o de las expropiaciones.

REFERENCIAS

- Hirschman, Albert (1964). *Estudios sobre política económica en América Latina: en ruta hacia el progreso*, Madrid: Aguilar.
- Lleras Restrepo, Carlos; Gómez Hurtado, Álvaro; López Michelsen, Alfonso; Arias, Jesús María; Aguilera Camacho, Alberto; Arango Londoño, Gilberto; Tobar Concha, Diego; Currie, Lauchlin; Montaña Cuéllar, Diego; Uribe Misas, Alfonso (1961). *Tierra. 10 Ensayos sobre la reforma agraria en Colombia*, Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.

EPISODIO 66

Los debates entre Lauchlin Currie (Operación Colombia) y Carlos Lleras sobre la agricultura

Roberto Junguito Bonnet

En el ámbito de la economía política que caracterizó el entorno intelectual o la filosofía del manejo económico durante la primera administración del Frente Nacional (1958-1962), iniciada con la presidencia de Alberto Lleras Camargo, sobresalen las siguientes corrientes intelectuales predominantes durante la época.

La primera, sin duda, la Alianza para el Progreso, de la cual se reconoce al propio presidente Lleras Camargo como uno de sus grandes promotores. La segunda ola intelectual fue la de la protección industrial, que preconizaban las Naciones Unidas y, más tarde, la Comisión Económica para América Latina (Cepal), bajo la inspiración de su entonces director, Raúl Prebisch, fundamento intelectual de las medidas proteccionistas de la Ley 81 de 1960, o Ley Tributaria.

La tercera corriente intelectual que tuvo un desarrollo generalizado en esa época en América Latina, y que encontraba inspiración tanto en los planteamientos de la Alianza para el Progreso, como en las Naciones Unidas y en la Cepal, además de haber sido proclamada en la Carta de Punta del Este, fue la de introducir reformas a las estructuras agrarias de América Latina como alternativa para resolver los problemas de tenencia de la tierra y de concentración de la propiedad rural. Este instrumento, el de la reforma agraria, se intentó llevar a cabo en Colombia mediante la aprobación de la Ley 135 de 1961 y la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), como entidad mediante la cual se desarrollaría.

En el tomo sobre “El gobernante” de la edición de la *Antología* de Alberto Lleras Camargo publicada en 2007 al conmemorarse el centenario de su nacimiento,

se incluyó la carta con la cual el presidente Lleras Camargo remitió al Congreso Nacional la exposición de motivos del proyecto de ley sobre reforma agraria. En esta se refiere a la importancia de haber constituido el Comité Nacional Agrario para su preparación, presidido por Carlos Lleras Restrepo, y para su revisión por parte de un distinguido grupo de representantes de los partidos políticos, de las cámaras, de la iglesia, de las confederaciones de trabajadores, de las confederaciones gremiales (como la SAC) y de técnicos en los asuntos agrarios. En los análisis de la época sobre la reforma agraria colombiana se comenta, de otra parte, que los avances iniciales en la distribución efectiva de la tierra fueron muy lentos y que solo en agosto de 1962, días antes de que el presidente Lleras Camargo finalizara su período gubernamental, en ceremonia muy publicitada, se entregaron los primeros títulos y tierras a cerca de ochenta agricultores en el municipio de Cunday.

En los artículos de diversos autores colombianos incluidos en la Antología citada (Morales, 2007), se menciona que, sorprendentemente, en el *Plan Decenal de Desarrollo* se hizo poco énfasis al tema de la reforma agraria y se explican las características de la Ley 135, cuyo principio era realizar la reforma sobre la base de predios individuales, denominados *unidades agrícolas familiares*, todavía en el siglo XXI materia de discusión en Colombia. La Ley 135 determinaba asimismo establecer comités regionales de reforma agraria, señalaba que los avalúos deberían calcularse a precios de mercado y que las tierras expropiadas o adquiridas para los beneficiarios deberían pagarse, por lo cual se planteaban, desde un inicio, las dificultades presupuestales que enfrentaría el Incora.

En general, se consideraba que la ley era completa, bien formulada y otorgaba al Incora los poderes suficientes para realizar un proceso profundo de reforma. Su primer artículo establecía claramente que el objetivo de la ley era reformar la estructura social agraria, eliminar la inconveniente concentración de la propiedad, reconstituir unidades de explotación para sustituir el minifundio, y convertir arrendatarios y aparceros en propietarios. Ello dependía de la voluntad política de los futuros gobiernos y del Congreso. Desde un comienzo la ley produjo amigos y enemigos, y polarizó a la sociedad colombiana.

Una de las principales fuentes de oposición a la reforma agraria fue el documento *Operación Colombia*, escrito por el profesor Lauchlin Currie (1962), en el cual se planteaba la alternativa de la urbanización y el desarrollo industrial, además de la construcción de vivienda, como fuentes de creación de empleo para los campesinos sin tierra. *Operación Colombia* se presentó unos meses después del *Plan Decenal de Desarrollo* y, frente al enfoque agrarista del Plan, propuso “aprovechar las tremendas posibilidades de la tecnificación de la agricultura y crear consciente y deliberadamente más trabajos productivos para millones de personas del campo, quienes se

encuentran prácticamente aisladas de la economía monetaria y viviendo a un nivel de subsistencia”. Según los cálculos de ese momento, la estrategia propuesta podría generar aumentos en el empleo de las ciudades en los sectores de los servicios, la industria manufacturera, el comercio y la construcción, para un total de 570.000 nuevos empleos.

Operación Colombia condujo a un gran debate entre Lauchlin Currie (1962) y sus críticos, Carlos Lleras Restrepo y Abdón Espinosa Valderrama, quienes serían más tarde presidente de la república y ministro de Hacienda, respectivamente, y quienes defendían la permanencia en el campo de los campesinos gracias a los programas de reforma agraria.

REFERENCIAS

- Currie, Lauchlin (1962). *Operación Colombia: un programa nacional de desarrollo económico y social*, Biblioteca de Estudios Económicos, Bogotá: Sociedad Colombiana de Economistas.
- Departamento Nacional de Planeación (1961). *Plan Decenal de Desarrollo*, República de Colombia.
- Junguito, Roberto (2016). *Historia económica de Colombia en el siglo XX*, Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Junguito, Roberto (2018). *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, Bogotá: Editorial Ariel (Planeta).
- Morales Benítez, Otto (comp.) (2007). *Alberto Lleras: antología: el gobernante*, Bogotá: Villegas Editores.

EPISODIO 67

El plan agrícola de Ospina Vásquez de 1963

Roberto Junguito Bonnet

Este episodio se refiere al debate sobre la agricultura y la reforma social agraria que tuvo lugar en Colombia al iniciarse los años sesenta. Discute el Plan Agrícola planteado como alternativa, o una tercera vía para el desarrollo rural, por Luis Ospina Vásquez en su libro *Plan agrícola*, de diciembre de 1962, en el cual daba importancia a la agricultura de ladera. Para Ospina Vásquez (1963: 98), la estrategia propuesta por el profesor Lauchlin Currie sería poco menos que una catástrofe, tanto en la forma —el desplazamiento de 500.000 trabajadores de ocupaciones agrarias a industriales— como en el plazo —el período de dos años—. En su criterio, tal proyecto “era falso en sus premisas agrícolas e industriales y físicamente irrealizable. Aunque el plazo se duplique o se triplique”.

Ospina Vásquez era particularmente crítico de la afirmación de Currie según la cual existía “una capacidad latente para producir mucho más de lo que ahora se produce en la agricultura, la industria y los servicios” y, también, de las premisas agrícolas y, sobre todo, del supuesto de la disponibilidad de suficientes tierras planas aptas para la agricultura mecanizada y del capital para adquirir la maquinaria requerida para una explotación altamente intensiva en capital.

Por otra parte, Ospina Vásquez también era crítico de la estrategia propuesta por Carlos Lleras Restrepo en la Ley 135 de reforma agraria, y lo expresaba con las siguientes palabras: “Que se crea que en nuestras circunstancias redistribuyendo la propiedad con más o menos atropello e ímpetu revolucionario va a quedar resuelto el problema agrario colombiano es una sandez” (Ospina, 1963: 11). Al respecto agregaba que, aunque dicha estrategia presumía que era posible obtener

simultáneamente una mejor distribución de la tierra y más producción, ese no era el resultado que se debía esperar, pues

[...] la experiencia histórica lo tiene demostrado suficientemente. Los atenuantes, la acción secundaria contemplada en el plan, no parecen suficientes para contrarrestar los efectos negativos de las manipulaciones. Se sabe que toda manipulación de las relaciones agrarias causa un traumatismo que puede ser superado, que puede ser simplemente un accidente, tal vez necesario, en el paso a una nueva vivencia mejor, pero que también puede tener consecuencias graves, y duraderas o permanentes. El mayor rendimiento esperado es muy improbable; es más probable la disminución, y un factor grande en esa disminución será la retracción de los empresarios de las actividades agrícolas, con excepción de las que se asientan en la plantación, contra las cuales no se atreven muchos de nuestros ideólogos.

La alternativa planteada en el *Plan agrícola* era fomentar la denominada *agricultura bionómica*, o sea, favorecer la agricultura familiar como forma típica de la explotación agrícola, la necesidad de actuar primero en la ladera, manteniendo adecuadamente la conservación de los bosques. La ganadería tendría una gran transformación con la agricultura bionómica, puesto que parte de ella quedaría integrada en la nueva forma de agricultura, que sería mixta, según su concepción. El cultivo del café debía concentrarse en las zonas más aptas. Además, apoyaba la estrategia de descentralización. En un escrito no publicado del profesor James J. Parsons, de 1978, que tenía por objeto servir de prólogo para una segunda edición del *Plan agrícola* (que nunca se editó), sintetizaba así la estrategia de Ospina Vásquez:

Él insiste en que se requiere una agricultura más racional y diversificada, una agricultura viveral en la tradición europea, en la que se entretengan cosechas mixtas con cría de ganado. Sería no intensiva en el uso de capital y no mecanizada, permitiendo así darle prioridad a la absorción de mano de obra y no a su desplazamiento. Sería una agricultura bionómica, con énfasis en la “optimización” antes que la “maximización”, que atendiera adecuadamente la conservación del suelo y de las aguas, y al mejoramiento de la dignidad humana. Esto no sería una “reforma agraria” con énfasis en la parcelación de propiedades sino una verdadera “revolución agraria”, que traería consigo un cambio de actitudes, metas y técnicas.

REFERENCIAS

- Ospina Vásquez, Luis (1963). *Plan agrícola*, Medellín: Editorial Granamérica.
- Parsons, James (1978). “Prólogo al *Plan agrícola*”, documento mimeografiado (no publicado), Universidad de California, Departamento de Geografía, Berkeley, California.

EPISODIO 68

Smith, la estructura social y el proceso de desarrollo

Enrique López Enciso

Thomas Lynn Smith (1903-1976) publicó en 1967 un importante libro sobre Colombia (*Colombia. Social Structure and the Process of Development*), con prólogo del expresidente Alberto Lleras Camargo. El profesor de sociología de la Universidad de la Florida, fue uno de los fundadores de la Rural Sociological Society y de la revista *Rural Sociology*, publicó un número significativo de estudios en demografía, sociología urbana y sociología rural en Estados Unidos, y fue un pionero en aplicar esos enfoques para América Latina.

Conocía muy bien a Colombia. Su primera estadía en el país se dio en 1943, cuando se estaba negociando un crédito con Estados Unidos como una forma de paliar la crisis sectorial que creaba problemas inflacionarios. Llegó con el cargo de “asesor técnico en parcelación y colonización”, lo cual le sirvió de plataforma para hacer trabajo de campo en las zonas rurales. Al momento de publicar el libro había estado en varias ocasiones en Colombia para documentar sus trabajos académicos. En una de sus estadías ocupó el cargo de profesor visitante en la Universidad Nacional.

Fue, de otra parte, el director de la tesis doctoral del destacado sociólogo colombiano Orlando Fals Borda, a quien el profesor Lynn Smith reencontró cuando estaba elaborando el libro. Fals Borda contribuyó al trabajo de su antiguo profesor en diferentes temas. Un primer ejemplo se encuentra en el capítulo 2, *El tamaño de las propiedades*, en donde Smith discute los esfuerzos que se han hecho en los estudios colombianos para clasificar las propiedades agrarias de la nación de acuerdo con su tamaño. El análisis más agudo, de acuerdo con Smith, lo hace Fals Borda, quien define en su trabajo las siguientes categorías de propiedades

agrarias: el latifundio, visto más en términos de su ociosidad que de su extensión; las haciendas o propiedades de más de cincuenta fanegadas; las fincas entre cinco y cincuenta fanegadas, y el minifundio, de menos de cinco fanegadas.

Para la discusión acerca del tamaño de las propiedades Lynn Smith utilizó el *Censo Agrícola* de 1960, con las primeras tabulaciones que se divulgaron en 1964. Con las clasificaciones del censo para las explotaciones agropecuarias se corroboraba, según él, que en las élites (p. 31) “no hay interés por los asuntos de la agricultura y que la concentración de capital y el esfuerzo se dan en actividades pastoriles de la parte de los españoles y de sus descendientes en el nuevo mundo, con una estrecha asociación entre la ganadería y el latifundio a través de la historia de Colombia”.

La información censal permitió que concluyera que el sistema social en Colombia estaba basado en las grandes propiedades. Esa característica trae importantes consecuencias, ya que, como se afirmaba al comenzar el capítulo 2, en general

la concentración de la propiedad y el control de la tierra en las manos de unos pocos poderosos propietarios y la consiguiente degradación de masas rurales a la condición de trabajadores agrícolas sin tierra produce: un reducido nivel de vida para ellos, profundas diferencias de clase, poca movilidad social, pobre nivel educativo, baja productividad laboral y el estancamiento de la sociedad.

Lleras Camargo criticó en el prólogo la aseveración de Lynn Smith, en relación con la importancia del latifundio en lo económico y en la estructura social. Lleras consideraba que esa supremacía era cierta al comienzo del siglo XX, pero estaba cambiando para el momento en que se escribe el libro y, en consecuencia, el país era muy diferente al que existía antes de 1930. Cuestionaba, en particular, el dato según el cual el 3% de los propietarios poseía el 60% de las tierras agrícolas y en pastos. Con información recolectada por el Incora, Lleras C. encontraba que existían quince predios de más de 100.000 hectáreas, los cuales al ser inspeccionados resultaron ser selvas vírgenes o tierras abandonadas por anteriores colonizaciones campesinas. Predominaba la mediana propiedad en los cultivos más importantes: café, tabaco y algodón.

Para Lynn Smith debían estudiarse dos temas en el análisis sociológico de la tenencia de la tierra, como se muestra en el capítulo 3. El primero, corresponde a la evolución de los derechos de propiedad de la tierra. El segundo, a la determinación de la importancia absoluta y relativa de cada una de las categorías de tenencia, así como al análisis de los factores responsables de cada una de las diferencias observadas.

Los derechos de propiedad en Colombia, para Lynn Smith, se encontraban en un estado caótico. Según su interpretación, esa situación se debía al intento de tener

dos filosofías legales de los derechos de propiedad actuando de forma simultánea: la proveniente de los derechos otorgados por la corona y la república, y la soportada en la noción de “utilización económica” de la Ley 200 de 1936.

En cuanto se refiere a las categorías de tenencia, se hace una larga explicación para definir qué se puede realmente medir con los resultados del *Censo Agrícola*. La dificultad estaba en que el concepto de granja familiar (*farm*) no era utilizado en el censo y se debía definir un símil. La medida propuesta fue la unidad de explotación agropecuaria. Esta corresponde, para propósitos censales (p. 107), “a toda la tierra que un productor pueda usar total o de forma parcial para propósitos de agricultura y ganadería, sin tener en cuenta la forma de tenencia, o su extensión o ubicación”.

A partir de ahí se define una primera diferenciación entre trabajadores de granja y operarios de granja. Los primeros trabajaban en las propiedades más grandes, los segundos lo hacían en pequeñas parcelas de subsistencia. Se consideraba la posibilidad de encontrar trabajadores en las dos categorías.

De acuerdo con esas definiciones, Smith pudo calcular, con información censal, el número de familias que dependían para sus ingresos y trabajo de la agricultura (un millón y medio de familias). De esas familias el 35 % eran operarios de granja y el 65 % restante pertenecían a la categoría de trabajadores de granja. Con el cálculo del número de operarios y supuestos sobre tamaño de familia y de parcela (10 ha o más) se llegaba al estimativo de 283.933 explotaciones de más de diez hectáreas.

Por el lado de los trabajadores de granja la diversidad era grande. Estaban los peones y jornaleros, con un 50 % o 60 % de participación dentro del total de trabajadores hombres en el país. El segundo grupo en importancia correspondía a los arrendatarios, concertados o conuqueros que eran cerca de 200.000. Se encontraban también los aparceros, que según el censo eran 145.000 casos, un dato que Smith tomaba con precaución.

Los operarios de granja podían ser propietarios o no serlo. La explotación de un predio la podía hacer un propietario (58,9 %), un propietario con administrador (3,5 %) o también la podían hacer varios tipos de arrendatarios (23,4 %) y colonos (3,9 %). Un ejercicio muy interesante que hizo Smith con la información censal fue el cruce entre varios tipos de tenencia y varios tipos de productores. El resultado más claro es que a medida que aumenta el tamaño de la explotación ganan importancia los administradores, aunque los propietarios siguen muy encima de la producción.

En los capítulos 4 al 7, Smith estudia los temas de la demarcación de la tierra y la necesidad de registrar los títulos de propiedad sobre ella; los sistemas de la agricultura; la reforma agraria y los patrones de colonización. Los capítulos 8 y 9 tienen un énfasis sociológico y menos centrado en la agricultura, y en ellos se estudia la comunidad y su desarrollo; la estratificación social, y la estructura de clases.

Para desarrollar su punto de vista en relación con la necesidad de tener un buen catastro, plantea que hay un error común en todos los sondeos: basar la medición catastral en referencias de superficie, que pueden desaparecer en el tiempo. La medición periódica se debería hacer con sistemas de coordenadas y el profesor Smith se tomó el tiempo de elaborar un proyecto de decreto que incluía esa reforma.

Para el profesor Smith los sistemas de la agricultura corresponden a sistemas sociales muy integrados compuestos de creencias e ideas; rasgos culturales; habilidades técnicas y conocimiento científico; técnicas y prácticas; prejuicios y hábitos; folclor, implementos y máquinas. En fin, una larga lista de todo lo que requiere una sociedad para ganarse la vida con la explotación de la tierra.

Para estudiar esos sistemas en Colombia, el profesor se apoya en información histórica, estadística, estudios de caso y en sus recorridos por el país. El llamado por Smith “antecedente aborigen” dejaría su herencia o su marca en la forma como se ocupó el territorio en la Conquista. También determinó el tipo de alimentación y de cultivos. Para los sistemas de la agricultura fue importante la herencia española que incorporó un elemento pastoril a la historia, pero también otro tipo de cultivos.

Para el momento en que el profesor Smith escribe su libro los sistemas de la agricultura estaban cambiando sustancialmente, porque los grandes propietarios estaban mejorando los sistemas empleados en sus propiedades con el desarrollo de las plantaciones de caña de azúcar, algodón y arroz. Sin embargo, existían en los años sesenta muchas regiones donde todavía predominaba la cultura del azadón. Smith recoge, para ilustrar el punto, la descripción que hace Fals Borda de los campesinos de Boyacá (1955), cuyas conclusiones podrían extenderse a los departamentos de Cundinamarca, Santander, Norte de Santander y Nariño.

Por otro lado, la información censal mostraba que la dependencia por la mano de obra en la agricultura colombiana disminuía a medida que aumentaba el tamaño de la explotación. Había grandes diferencias entre los departamentos. Existen otras señales que revelan que el uso de energía animal también había crecido, así como el de tractores, que era un recurso frecuente en las explotaciones más extensas. El uso de tractores era relativamente importante en los departamentos de Cundinamarca, Magdalena, Tolima y Valle del Cauca. Los tres últimos representativos de las regiones donde se expandía la agricultura comercial.

Para Lynn Smith la reforma agraria de la Ley 135 de 1961 y la creación del Incora era un paso en la dirección correcta para producir un cambio social. Al fin y al cabo, él escribió que: “El desarrollo en los distritos rurales de una genuina política democrática y de una organización administrativa va de la mano de la evolución y el fortalecimiento de un sistema social basado en las granjas de tamaño familiar” (Smith, 1967: 9).

Era cauteloso porque la reforma agraria era un programa nuevo con métodos que podían ser ampliados y mejorados para alcanzar su objetivo. Pensaba que en algún momento la sociedad debería decidirse por un impuesto fuerte y progresivo a la tierra para acabar con el latifundio improductivo, así como también por la preparación en negocios de los agricultores.

En las conclusiones, Smith veía que el rápido crecimiento de las ciudades, la llegada de miles de migrantes y los programas de reforma agraria llevaban al cambio del sistema, que pasaba de una pequeña clase alta y una gran masa popular, a uno de dos clases más equilibrado: estaba emergiendo una amplia y fuerte clase media.

REFERENCIAS

- Cronshaw, Francine (1982). "Exporting Ideology: T. Lynn Smith in Colombia", *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol 7, núm. 13.
- Fals-Borda, Orlando (1955). "A Sociological Study of the Relationships between Man and Land in the Department of Boyacá, Colombia", Tesis presentada para obtener el Ph.D. University of Florida, Gainesville; traducido en 1957 al español como: *El hombre y la tierra en Boyacá, bases sociohistóricas para una reforma agraria*, Bogotá: Ediciones Documentos Colombianos.
- Smith, T. Lynn (1967). *Colombia. Social structure and the process of development*, Florida: University of Florida Press.

EPISODIO 69

Los acuerdos internacionales del café de 1962 y 1968

José Leibovich Goldenberg

Hasta comienzos de la década de los sesenta del siglo XX, Brasil y Colombia, los dos mayores productores y exportadores de café de ese entonces, habían intentado poner en operación convenios entre países productores de café para mantener el precio en el mercado internacional en un nivel satisfactorio. Sin embargo, los resultados de estos ensayos habían mostrado poca eficacia. Si bien el control de las exportaciones, reteniendo café por parte de los dos mayores productores, tenía impacto sobre el precio, los demás países productores no cumplían y, por el contrario, actuaban como *free riders*, beneficiándose de la subida del precio gracias al recorte que hacían Brasil y Colombia.

Por su parte, los intentos de armar un acuerdo para regular el mercado internacional con los principales países consumidores no tuvieron mayor acogida. En efecto, en 1955, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), por iniciativa de Brasil y Colombia se presentó una propuesta para regular el mercado mundial del café, sin embargo, los Estados Unidos, el principal país consumidor del mundo, lo objetó por razones conceptuales y de viabilidad práctica.

Finalmente, seis años después, por razones políticas, como reacción a la revolución cubana y su influencia en Latinoamérica, en la reunión realizada en 1961 en Punta del Este (Uruguay), el presidente estadounidense Kennedy lanzó la iniciativa de la Alianza para el Progreso, en la que los Estados Unidos se comprometía a liderar un plan de apoyo al desarrollo económico y social de los países latinoamericanos y así combatir al comunismo en el marco de la guerra fría. Ello incluyó el compromiso, como líder de los países consumidores, a negociar y adoptar un acuerdo mundial

para regular el mercado del café, dado que un buen número de países latinoamericanos era productor del grano.

Para que esta iniciativa se concretara fue necesario vincular al resto de países consumidores, principalmente europeos y a Japón, y a los principales países productores de África y Asia. Esta iniciativa se escaló a las Naciones Unidas buscando llegar a un acuerdo completo que contemplara los siguientes aspectos: 1) lograr un ingreso adicional para los productores; 2) vincular la mayor participación posible de países productores y consumidores; 3) determinar cuotas de exportación adecuadas a la demanda mundial a lo largo del año; 4) diseñar un sistema de control de documentos aduaneros para monitorear el cumplimiento de las cuotas de exportación; 5) establecer cuotas de importación a países no miembros; 6) imponer penalidades a países miembros que incumplieran sus compromisos; 7) establecer un sistema de certificación del origen y la calidad del café; 8) limitar la plantación de nuevas áreas de café con financiación internacional para apoyar la diversificación productiva de las zonas cafeteras y asegurar la asistencia técnica para lograrlo; 9) estimular el consumo de café, tanto de países productores como consumidores, con financiación de un fondo para tal fin; 10) adoptar medidas por parte de los países productores para garantizar la producción, y 11) comercialización ordenada durante todo el año.

A pesar de las voces de la prensa y la academia estadounidense en contra de un acuerdo de este tipo, este salió adelante bajo consideraciones políticas de apoyo a las naciones subdesarrolladas del trópico productoras de café. Es así como en 1962, en la ciudad de Nueva York, se firmó el primer convenio internacional del café por parte de 36 países productores que representaban alrededor del 90 % de la producción mundial, y 24 países consumidores que representaban alrededor del 80 % de las importaciones mundiales de café. El documento final fue elaborado por representantes de dieciséis países productores y consumidores, donde estaba Colombia, representada por don Arturo Gómez Jaramillo, gerente de la Federación Nacional de Cafeteros.

El convenio tenía una vigencia de cinco años con una cláusula para ser renegociado en 1968. Se establecieron cuotas anuales de exportación ajustables en función de los precios. Se constituyó la Organización Internacional del Café (OIC), con sede en Londres, para administrar el convenio. La junta directiva tenía representantes tanto de países productores como consumidores, con reuniones periódicas dos veces al año. Se estableció un sistema ponderado por producción y consumo de cada país para definir los votos para las decisiones y, por otra parte, paridad de votos entre países consumidores y productores. Se definió una franja de precios, de tal manera que el precio no debería ser inferior al registrado en 1962, que era aproximadamente el 50 % del precio observado en el pico de 1954, es decir, cerca de 45 centavos de dólar/libra para el café colombiano (arábigo suave lavado) y 25 centavos/

libra para el café de Angola (robusta). El acuerdo pretendió reducir la oferta exportable con una cuota total de 46 millones de sacos para distribuir entre los países productores, basado en la tradición de exportación y capacidad de suministro. Se acordó una retención de inventarios progresiva, es decir, un porcentaje mayor para los países con mayor producción. Se permitió que los países exportadores pequeños no tuvieran cuota, con la posibilidad de incrementar su exportación en 10 % anual.

La cuota anual, basada en estimativos de la demanda y la producción mundiales, fue objeto de grandes discusiones entre países productores y consumidores. Los primeros presionaban para que la cuota fuera menor para que el precio fuera mayor, y los segundos, lo contrario. El mecanismo para vigilar la salida de café fue el certificado de origen y de reexportación con una entidad responsable de controlar la operación de cada país ante el Consejo Directivo. También quedó aprobado un régimen de exoneraciones. Pese a las dificultades de llegar a un acuerdo en la negociación, se pudo definir una cuota anual para 1963 y los años posteriores.

El cumplimiento de la cuota anual entre 1963 y 1968 no se cumplió en la práctica y se sobrepasó, entre otras razones, porque reposaban en la buena voluntad de los países signatarios y las penalidades del convenio eran muy débiles. El resultado fue que se beneficiaron los países centroamericanos y africanos con un aumento de sus exportaciones y sus ingresos. Por el contrario, en el agregado, los ingresos de los países exportadores disminuyeron en un 5 %.

En el segundo semestre de 1965 se hizo una revisión de las cuotas con la perspectiva de bajar las de Brasil y Colombia (los mayores productores), dado que los exportadores pequeños habían crecido más. Esto generó una gran tensión, evidenciando en la práctica la fragilidad del acuerdo y la imposibilidad de frenar el crecimiento de la producción mundial. Finalmente, no se aceptó la solicitud. Otro tema polémico fue el de los ajustes de cuotas en función de los precios de las distintas calidades aplicando el principio de selectividad, con cuatro categorías de café (brasileros, colombianos, otros suaves y robustas). Los países africanos abogaban por una mayor cuota, consistente con la mayor demanda de café robusta, dado que la industria de café soluble estaba creciendo dinámicamente.

En el acuerdo negociado en 1968 se incluyó el principio de selectividad y se creó el Fondo de Diversificación para financiar proyectos productivos alternativos en los países productores y evitar así la sobreproducción de café. Sin embargo, este tuvo poco éxito, y funcionó solo entre 1970 y 1973, cuando se liquidó.

En 1971 una devaluación del dólar frente al resto de monedas generó una demanda de subida de los precios de referencia en el acuerdo por parte de los países productores, la cual fue rechazada por parte de los países consumidores, liderados por Estados Unidos y Canadá. Así, el acuerdo entró en crisis, lo que llevó a los

principales países productores a organizar de nuevo un pacto de productores para manejar el mercado de manera unilateral.

Ese pacto se concretó en la creación del Grupo de Bogotá, conformado por Brasil, Colombia y Costa de Marfil. Más adelante se unirían países centroamericanos y africanos, y se cambiaría su denominación a Grupo de Ginebra. Las medidas tomadas por el grupo fueron variadas, incluyendo la creación de una empresa comercial multinacional, cuotas de exportación con retención, compras de café entre países productores e intervención en las bolsas de futuros. Las acciones emprendidas por el Grupo de Ginebra tuvieron éxito en subir el precio del café entre 1971 y 1973. Sin embargo, el sacrificio fue mayor para Brasil, Colombia y Costa de Marfil, mientras que otros países miembros incumplieron. A finales de 1973, sin convenio con cláusulas económicas, organizaron un nuevo esquema de retención de cinco millones de sacos, que se mantuvo hasta el primer trimestre de 1975. De nuevo, los únicos que habían cumplido eran Brasil y Colombia, mientras que el precio seguía descendiendo, reflejo del incumplimiento de los demás países productores. Así, este nuevo pacto había fracasado algunos meses antes de las grandes heladas de los cafetales brasileiros, las cuales habrían de producir el mayor daño a su producción, lo que provocaría los mayores precios del café en su historia.

Las dificultades entre países productores y consumidores, los primeros defendiendo sus acciones unilaterales de retención de café para hacer subir el precio como reacción a la negativa de los segundos a ajustar apropiadamente los precios de referencia para fijar las cuotas a causa de la devaluación del dólar, llevó a que el convenio internacional de café firmado en 1968 solo mantuviera a la OIC como foro de diálogo y centro de recolección y difusión de estadísticas.

Es agri dulce el balance del convenio de cuotas para regular el precio del café en el mercado internacional con participación de países productores y consumidores, y de los acuerdos unilaterales entre productores para controlar la oferta con el mismo fin. En el corto plazo, lograron el objetivo de mantener el precio, pero este se erosionó rápidamente por la dificultad de controlar el cumplimiento de las cuotas por parte de los países pequeños exportadores de café y la existencia de un mercado paralelo de países consumidores no miembros. En últimas, el objetivo de controlar la producción y estimular la diversificación tampoco se pudo alcanzar.

REFERENCIA

Junguito, Roberto; Pizano, Diego (1993). *El comercio exterior y la política internacional del café*, Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo,

EPISODIO 70

Fedegán: primeros años de vida institucional

Juan José Perfetti del Corral

Según Adelaida Sourdis Nájera, la primera organización gremial exclusivamente dedicada a la actividad ganadera fue la Federación de Ganaderos de Bolívar, la cual fue creada en 1932. A esta le siguieron otras iniciativas gremiales del sector ganadero, como la Asociación Colombiana de Ganaderos y la primera Federación Nacional de Ganaderos, las cuales, por diversas razones, terminaron desapareciendo.

Como lo relata Sourdis, en el año 1963, en desarrollo del IX Congreso Nacional de Ganaderos se creó “la actual Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán), decisión que se protocolizó el 13 de diciembre de dicho año”. Con esta nueva organización gremial se esperaba darle “respuesta a la vigente necesidad de reunir a las distintas agrupaciones de ganaderos en una entidad fuerte y vigorosa que propiciara el desarrollo del sector pecuario y promoviera las exportaciones”.

Fedegán se creó “como el organismo que representa a todo el gremio ganadero nacional”, cuyo objeto principal es “el fomento y el fortalecimiento de la industria” para mejorar la dieta del pueblo colombiano, racionalizar el mercado interno e incrementar, fomentar y diversificar las exportaciones, como fuente de divisas para el desarrollo del país. Como miembros de la Federación podían ser los “ganaderos individuales, las instituciones, grupos y asociaciones ganaderas de ganado mayor, menor y equino, existentes o por crearse”. La Federación se instituyó como una organización gremial sin ánimo de lucro, sujeta al derecho privado.

En lo que sigue de este episodio, se presentan las principales ejecutorias de Fedegán durante los años sesenta y setenta del siglo XX, de acuerdo con lo expuesto en el libro de la señora Sourdis.

Las primeras tareas que debieron emprender las directivas de la recién creada Fedegán, además de asegurar los recursos financieros para su operación, fue “darle a la Federación una estructura sólida y eficiente”, fundamentada en la creación de comités departamentales y en el aumento del número de afiliados. A finales de los años sesenta se informaba que la nueva organización gremial contaba con 87 comités seccionales, 33.000 afiliados, 35 almacenes de insumos y drogas veterinarias, algunas plantas de sales mineralizadas y un grupo de 25 profesionales veterinarios que prestaban apoyo técnico a los afiliados del gremio.

En desarrollo de su objeto social y con el propósito de impulsar al sector ganadero colombiano, durante los años sesenta y setenta Fedegán puso en marcha una serie de programas y servicios en beneficio del bienestar de los productores de ganado, y con el propósito primordial de promover el desarrollo productivo de los negocios ganaderos. Entre dichos programas y servicios estaban la formación técnica, los almacenes de insumo, la producción de sales mineralizadas, la red de comunicaciones y la asistencia técnica pecuaria. A continuación, se presentan las principales características y desarrollos de estos programas y servicios.

A mitad de los años sesenta, el avance en materia tecnológica por parte de los productores del campo y especialmente de los ganaderos era muy limitado. Se trataba de un “gremio donde la mayoría trabajaba aún con métodos y procedimientos arcaicos”, y en donde prevalecía, en materia técnica, “el empirismo y la falta de conocimiento”. Ante esta situación y la necesidad imperiosa de que la ganadería diera un salto hacia la modernidad, las directivas de Fedegán se pusieron en la tarea de impulsar la formación técnica de los administradores de las fincas y las empresas ganaderas, los propietarios o gerentes de dichas fincas o empresas, y los industriales de la carne.

El programa de formación técnica tuvo como propósito la capacitación del recurso humano en diversas áreas, entre las que se encontraban: el manejo y la administración de los negocios rurales, la economía y las finanzas de la producción ganadera, y los aspectos técnicos del desarrollo de la ganadería, como fueron los relacionados con la alimentación y nutrición animal, el manejo de pastos, los principios zootécnicos de los negocios ganaderos y las técnicas sobre la industria cárnica y de leche.

Este programa se complementó con la realización de seminarios especializados, con la ejecución de un convenio entre Fedegán y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para la capacitación en la administración de empresas ganaderas y con la realización de encuentros temáticos semanales en las instalaciones del gremio en la ciudad de Bogotá. En 1974, y muy seguramente como respuesta a la expedición de

la Ley 5 de 1973, Fedegán instituyó el programa de asistencia técnica pecuaria, con el cual se quería prestarles a los ganaderos “el servicio de asesoría” en la formulación de créditos, su manejo y utilización, y el control y seguimiento de las inversiones y los créditos.

Otro de los programas emprendidos por Fedegán en sus primeros años de labores fue el de la venta de drogas e insumos agropecuarios en almacenes especializados del gremio. Con esta iniciativa se buscaba llevarle a sus afiliados, en las propias zonas de producción ganadera, los elementos e instrumentos que requerían para el desarrollo de sus actividades productivas. Adicionalmente, con ello se pretendía la reducción de los costos de producción, facilitando el acceso y la adquisición de estos elementos esenciales para el desarrollo y la modernización del sector ganadero del país. El programa de la red de almacenes se inició en el año 1969 con la operación de 35 almacenes. En 1972 ya se contaba con 46 almacenes o puntos de venta.

De la mano del programa de insumos ganaderos se adelantó la puesta en marcha de las plantas de sales mineralizadas para la alimentación y nutrición del ganado vacuno. Esta fue una efectiva respuesta que las directivas de Fedegán le dieron a la problemática que enfrentaba la ganadería colombiana por “la deficiencia de minerales en los pastos de los principales centros ganaderos del país, lo que repercutía negativamente en los rendimientos del sector”. Adicionalmente, se tenían problemas en el mercado de la sal y en el acceso a este vital complemento alimentario y nutricional del ganado vacuno.

Para el desarrollo de las plantas de sales mineralizadas, el gremio ganadero contó con la asesoría de la entidad suiza denominada Centro Internacional de Investigaciones en Nutrición Animal (Crina) y la cual también prestaba asesorías a otros países latinoamericanos. En desarrollo del convenio se realizaron los análisis de la composición de los pastos de las diferentes regiones ganaderas del país, lo que condujo a la prescripción de las diversas fórmulas de sales adecuadas a las condiciones del sector y a la recomendación de las maquinarias y equipos con los cuales debían montarse las correspondientes plantas industriales.

En 1968, “se instaló la primera planta de sales mineralizadas en Bogotá”, la cual inició operaciones con la producción y venta de dos tipos de fórmula de sal, una para cría y otra para ceba. Más adelante se “montaron plantas en Barranquilla, Villavicencio y Medellín”. De esta forma, Fedegán se “convirtió en la principal proveedora de sales mineralizadas en el país”. En los años siguientes aumentó el número de plantas y se amplió la oferta de fórmulas de sales mineralizadas, al punto que se “ofrecía, a solicitud del interesado, mezclas específicas con fórmulas medicadas para

regiones ganaderas con situaciones especiales de deficiencias o toxicidad”. Uno de los beneficios que tuvo la implementación generalizada en las prácticas ganaderas del uso de las sales mineralizadas fue, por ejemplo, el caso de “algunas fincas del Llano que habían aumentado la natalidad después de la mineralización en aproximadamente un 30 %”.

Otro programa de Fedegán y el cual, en su momento, tuvo una gran repercusión, fue la red de radioteléfonos, la cual inició operaciones en el año 1969 con la inauguración de la primera fase en la ciudad de Barranquilla, en donde se entregaron los primeros 25 radioteléfonos. En sus inicios, los ganaderos beneficiados “podían comunicarse desde sus casas o desde cualquier lugar del país con sus haciendas” para hacer un seguimiento de las actividades adelantadas y los hechos o sucesos acontecidos en las zonas ganaderas en diversos aspectos. La ampliación de la red siguió con la entrada de otros 25 radioteléfonos que cubría otros departamentos de la costa Atlántica.

Al mismo tiempo, avanzaban los planes para instalar “una gran central en la Sabana de Bogotá que cubriría a varias regiones del país” y la cual “contaría con 250 líneas o radioteléfonos”. De esta forma se estarían cubriendo la sabana de Bogotá, la hoya del Magdalena Medio y los departamentos de Boyacá, Santander, Llanos Orientales y Caquetá. Por otra parte, en el departamento de Antioquia se amplió la red a 74 radioteléfonos y se hacían gestiones para que se “cubriera el área ganadera de Urabá y parte del Chocó”.

En los años siguientes, tanto el número de líneas y radioteléfonos aumentó de manera importante, de la mano de la ampliación de la cobertura geográfica. Según Sourdis, “estos servicios cubrieron cerca del 75 % de la población ganadera del país y constituyeron la red de radiocomunicaciones más extensas del país y de América Latina”. En 1974 el sistema nacional recibía un promedio de 9.500 llamadas mensuales y las centrales de comunicación funcionaban todo el año, las 24 horas del día.

La red terminó sirviendo no solo para el manejo de la actividad ganadera de las fincas, sino que fue útil para otros asuntos, como los comunales y de seguridad, pues a través de los equipos de comunicación se pudieron salvar vidas mediante el apoyo brindado en eventos de emergencias médicas y calamidades naturales. La red también ayudó a evitar secuestros y actos de abigeato y cuatrерismo. Igualmente, fue de gran apoyo en la gestión administrativa y comercial de los negocios de las fincas, pues les permitía a los ganaderos acceder a información sobre la situación y evolución de los precios del ganado, los mercados ganaderos y las condiciones meteorológicas y de transporte.

En consecuencia, durante los primeros años de vida institucional de Fedegán, el gremio avanzó en su consolidación a través de la prestación de este conjunto de servicios, los cuales se ajustaban a las necesidades propias de los productores de ganado y de sus negocios. Gracias a estos logros, la ganadería colombiana estuvo mejor dotada para enfrentar tanto los retos que le significaba su modernización como las dificultades y oportunidades propias del proceso del desarrollo productivo.

REFERENCIA

Sourdis, Adelaida (2013). *No nacimos ayer: institucionalidad ganadera (1900-1990)*, Bogotá: Fedegán, FNG.

EPISODIO 71

Adams y el crédito supervisado del Incora

Enrique López Enciso

En un texto corto Junguito (2018) recordaba que a finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta se fortaleció la provisión de crédito agropecuario por instrumentos como la Ley 26 de 1959 y el crédito supervisado del Incora para los beneficiarios de la reforma agraria. A este se añadió en 1966 la creación del Fondo Financiero Agrario (FFA), manejado como mecanismo de crédito de fomento por el Banco de la República.

De otro lado, en los años cincuenta se habían creado nuevos bancos de fomento, varios de ellos con vocación agropecuaria, como el Banco Cafetero en 1953, propiedad del Fondo Nacional del Café, y en 1956 el Ganadero, que pertenecía a la Caja de Crédito Agrario, a los fondos ganaderos que funcionaban en los departamentos y a otros accionistas privados. De hecho, el antecedente de ese tipo de banca pública especializada en crédito agrícola era la Caja Agraria, fundada en 1931 con la misión de atender a los pequeños productores del campo, utilizando para ello la asignación de cupos de emisión del Banco de la República. Para los años cincuenta la entidad se había convertido en el banco más importante del país por su presencia física en una gran cantidad de municipios y el crédito que otorgaba, una hegemonía que perduró por mucho tiempo.

Inicialmente, las fuentes de los recursos del FFA fueron los fondos del encaje marginal y más tarde, de la inversión forzosa que, en cuantía equivalente al 6% del valor de su cartera, debían hacer los bancos comerciales en bonos de fomento agrario emitidos por el Banco de la República. Estos se vendían en el mercado para financiar las operaciones de fomento. El redescuento a partir de los fondos permitía un mejor funcionamiento del crédito de fomento.

Los programas de crédito supervisado fueron un mecanismo muy utilizado para llegar a los pequeños productores. Este tipo de crédito estaba compuesto de tres elementos: 1) el crédito mismo, 2) supervisión y planeamiento de la finca y 3) la educación y el entrenamiento que el prestatario recibía gracias al programa.

A comienzos de los años sesenta existieron varios proyectos en los cuales se otorgaba crédito supervisado. El Servicio Técnico Agrícola Colombo-Americano (Staca) en 1960 tuvo un proyecto piloto en el cual incluyó a 50.000 agricultores. La Caja Agraria inició un proyecto de crédito supervisado en 1959 que alcanzó a llegar a seis zonas del país ubicadas en los departamentos de Boyacá, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander y Santander. En 1961 el programa concedió crédito a 185 campesinos que producían en esas áreas y después comenzó a reducirse. Esta iniciativa continuó, pero limitada a los proyectos de parcelación de la Caja Agraria o a la ganadería. Otro programa importante era el del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el del fondo rotatorio de crédito creado por la Federación de Cafeteros. Para financiar el proyecto el BID aprobó un préstamo de 7 millones de dólares, el cual fue administrado por la Federación. Con cargo al proyecto se otorgaban tres tipos de crédito: básico, orientado y supervisado. En agosto de 1955 había 946 prestatarios adscritos a este programa (Adams *et al.*, 1966).

El programa de crédito supervisado del Incora era el más extenso de todos. La entidad otorgaba crédito como parte de su mandato. Sus programas de crédito supervisado comenzaron en 1963. El estudio de evaluación de Dale Adams y sus colegas encuentra que el programa quería llegar a 7.000 agricultores y había arrancado con un préstamo inicial de la AID al Incora por 10 millones de dólares.

Los primeros préstamos se hicieron a comienzos de 1964 en las áreas donde habían estado los programas de crédito supervisado de Staca y la Caja Agraria. Al finalizar 1965 el Incora había abierto 82 zonas para prestar servicios de crédito supervisado a cerca de 8.000 familias y contratado más de 350 funcionarios entre supervisores, jefes de zona y administradores para ejecutar el programa. El Incora solicitó en 1965 una ampliación del préstamo de la AID, que llevaba los fondos disponibles hasta 30 millones de dólares.

El estudio de Adams y sus colegas hacía parte de la evaluación para otorgar esos recursos. En él se comparan los resultados sobre ciertos indicadores de los beneficiarios del crédito con los que obtiene una población que no lo recibía. Era el primer estudio que hacía la AID sobre los programas de crédito supervisado que se popularizaron como un instrumento indispensable para los países que estaban en ese momento en procesos de reforma agraria.

En el estudio se tenía una percepción favorable sobre el programa de crédito supervisado del Incora, estaba bien administrado y los usuarios estaban satisfechos

por los servicios que estaban recibiendo de la entidad. Se observaba que en varios indicadores económicos se sentía el efecto del crédito. Crecía la utilización de mano de obra, aumentaban la producción y los rendimientos por la utilización de mejor tecnología. Muchos de los beneficiados compraban más tierra y/o ganado. La orientación que se les daba hacia énfasis en la comercialización de la producción.

La preocupación estaba en la ambigüedad sobre las prioridades de los objetivos generales que tenía el programa. Al respecto, se definieron tres objetivos. El primero de ellos, contemplado explícitamente en el contrato entre la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y el Incora, era ayudar a elevar, con la ayuda del crédito, el nivel de vida de un grupo de familias campesinas. El segundo correspondía al impulso al desarrollo de cultivos específicos, que tuvieran una producción inferior a la demanda interna y/o contaran con posibilidades de exportación. La tercera meta acordaba que el crédito supervisado fuera una herramienta complementaria a otras actividades propias de la reforma agraria, como la parcelación.

El asunto era que los recursos eran limitados y no había dinero suficiente para alcanzar todos los objetivos. Era necesario priorizar, y los autores de la evaluación consideraban que debía darse mayor peso a las realizaciones del crédito supervisado, trabajando en colaboración con los programas de parcelación. La necesidad más apremiante de Colombia era aumentar la tierra disponible para la población rural pobre. La mezcla del crédito supervisado con tierra adicional “obtendría mejores resultados para un mayor número de productores”.

Según una estadística de la AID que reporta Tinnermeir (1973), a finales de los años sesenta había más de 4.000 oficinas de diferente tipo que otorgaban crédito a la agricultura. Tres cuartas partes de esas oficinas pertenecían a la banca comercial. La Caja Agraria tenía 600 oficinas, mientras que el Incora tenía 230 oficinas regionales que otorgaban crédito, una cifra considerable. El Banco Cafetero era dueño de 175 sucursales y el Ganadero más de 80 sucursales y oficinas.

Según la misma fuente, la mayoría del crédito para la agricultura que pasaba por los bancos comerciales se redescataba en el Banco de la República. Por el FFA se redescataban el 65% de los créditos hechos por los bancos para los productos agrícolas, de acuerdo con los lineamientos de la Junta Monetaria que seguía los planes de fomento del Ministerio de Agricultura.

En realidad, pocos pequeños productores calificaban para esos créditos. De ahí que el Banco Cafetero, en menor medida el Incora con su crédito supervisado y, en especial, la Caja Agraria con su crédito regular fueron la principal fuente de este para los pequeños productores. El primero, prestó en 1971 a 42 mil productores cafeteros, la mayoría pequeños. En ese año la Caja otorgaba más del 51% de los créditos nuevos para la agricultura y el 80% de los otorgados a los pequeños

productores. Además, la Caja Agraria, junto con otros bancos oficiales, como el Banco Central Hipotecario (BCH) y el Banco Popular, tuvo acceso a líneas específicas de redescuento y a normas diferenciales de encajes e inversiones forzosas.

La idea de asociar el crédito con la asistencia técnica de los programas de crédito supervisado está relacionada con el cambio en la forma como se canalizaban recursos de crédito hacia la agricultura en los años setenta. En primer lugar, la Ley 5 de 1973 convirtió el FFA en el Fondo Financiero Agropecuario (FFAP), para lo cual ordenó que los bancos comerciales debían invertir mínimo el 15% y máximo el 25% de sus colocaciones en títulos de fomento agropecuario, con cuyo producto el FFAP financiaba actividades agrícolas y pecuarias a corto, mediano y largo plazos. De esa forma, se transformó el sistema de la Ley 26 a partir de un mecanismo análogo al del Fondo Financiero Agrario, con un sistema muy elaborado de inversiones forzosas. La ley también estableció que uno de los requisitos para acceder al redescuento de los préstamos de fomento era la asistencia técnica y el control de inversiones por las entidades y en las condiciones determinadas por ella.

Por otro lado, en el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) se aprendió de la experiencia del crédito supervisado y desde 1977 se vinculó el crédito orientado a los campesinos con la asistencia técnica para garantizar la adopción de tecnología. En el DRI se concebía el crédito como un instrumento de fomento que requería planificación y asistencia técnica. La atención se centraba en la planificación de las fincas de los usuarios, en los topes patrimoniales, garantías exigidas y cupos de crédito, definidos estos dentro de los planes de producción del distrito DRI respectivo. Se entendía que la financiación cubría un alto porcentaje de los costos de producción en condiciones favorables de intereses, plazos adecuados, garantías y asistencia técnica. En la práctica era la Caja Agraria, entidad encargada de este componente del programa, la que aplicaba las normas y procedimientos de los créditos.

No deja de ser una curiosidad que Dale Adams *et al.* (1984) escribieron años después un libro muy crítico acerca del crédito barato y sus efectos en el desarrollo rural, con el cual desafió muchas de las creencias dominantes. Las intervenciones de todo tipo que hacían los gobiernos (subsidios, crédito dirigido, entre otras) llevaron al escaso desarrollo de los mecanismos de mercado, de las instituciones financieras, la agricultura y la economía rural. El caso de Colombia es uno de los ejemplos que tiene Adams para ilustrar su punto. En su capítulo, "Illusion and Reality in Allocating Agricultural Credit: The Example of Colombia", argumenta que el crédito barato que se concedió a la agricultura en los años setenta, con unas políticas que fijaban la tasa de interés por debajo del equilibrio, llevó a un exceso de demanda. Frente a esa situación las dos instituciones responsables de lo que Adams denomina

el crédito institucional (FFAP y Caja Agraria) definieron mecanismos de racionamiento para otorgar los préstamos que al parecer no funcionaban bien. Adams sostiene que el crédito no estaba llegando a donde se necesitaba y su otorgamiento tenía asociadas unas rigideces en el uso de tecnología y de los productos que calificaban para recibirlo. Además, se dirigía subsidiado hacia los grandes productores.

REFERENCIAS

- Adams, Dale; Peña, Rodrigo; Giles, Antonio (1966). “El crédito supervisado en la reforma agraria. Un estudio evaluativo”, Bogotá: IICA, CIRA.
- Adams, Dale; Graham, Douglas; Von Rischke, J. D. (1984). *Undermining Rural Development with Cheap Credit*, Londres: Routledge.
- Hernández, Antonio; Jaramillo, Juliana (2017). “La Junta Monetaria y el Banco de la República”, en José Darío Uribe Escobar (ed.), *Historia del Banco de la República, 1923-2015*, Bogotá: Banco de la República.
- Junguito, Roberto (2018). “El crédito a la agricultura”, *La República*, 20 de julio.
- Tinnermeir, Ronald (1973). “Small Farmer Credit Activities of the Colombian Agricultural Bank”, en *Small Farmer Credit in Colombia: AID Spring Review of Small Farmer Credit*.

EPISODIO 72

Atkinson y la productividad de la agricultura hacia 1970

Enrique López Enciso

En 1969 se publicó el primer informe de una investigación dirigida por L. Jay Atkinson del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), elaborado en cooperación con el Ministerio de Agricultura y el Departamento de Planeación de Colombia (Atkinson, 1969). La investigación hacía parte de un esfuerzo por conocer la agricultura de los países en desarrollo por parte de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), encomendado a la USDA. La primera fase era una comparación de la agricultura en 26 países en desarrollo. Colombia era parte de la segunda fase, en la cual se hacían estudios de caso de la relación específica entre los factores y los procesos de cambio de la producción en la agricultura.

De esa forma, en el informe se describen los cambios para Colombia de la producción de la agricultura para el período 1948-1968 y con un énfasis en la tecnología. Para construir y homogeneizar la información estadística utilizada en el análisis, fue necesario el concurso de varias entidades públicas. El resultado final fue una base de datos histórica muy completa y bien trabajada técnicamente con información de producción, área cultivada y rendimientos para los cultivos, así como de producción de la ganadería y productos de esta última. Para los, llamados por Atkinson, cultivos mayores, la información cubre el período 1948-1968, mientras que para los cultivos menores y la ganadería las series disponibles son las de 1950 a 1967.

Las estadísticas fueron utilizadas posteriormente por académicos, investigadores y agencias públicas nacionales e internacionales para realizar análisis y diagnósticos acerca de esa actividad productiva. Fueron parte de la base estadística, por ejemplo,

de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1989) y de muchos otros estudios. El año siguiente se divulgó un trabajo más amplio de Atkinson (1970), que incorporó buena parte del anterior, y en el cual se refinó el cálculo de la productividad sectorial y se analizaron los precios relativos.

En términos generales, de acuerdo con Atkinson y sus colaboradores, la producción de la agricultura en Colombia creció de forma continua a una tasa promedio del 3,3% desde 1950, ligeramente superior al crecimiento poblacional, con el resultado final de una producción per cápita estable. Sin embargo, la expansión de la agricultura fue menos rápida que la industrial, un resultado que se atribuyó a las políticas de industrialización que traían consigo un menor apoyo a la agricultura, así como a la desaceleración de la demanda per cápita por los productos de esta última. A pesar del menor crecimiento relativo de la agricultura, esta no se convirtió en cuello de botella para el desarrollo industrial: los precios de la agricultura no fueron más altos que los precios industriales, pero no fueron tan bajos para desincentivar la producción sectorial.

Hay que agregar que el impulso de la industria se estaba disipando en los años sesenta, por cuenta de las restricciones a las importaciones, que encarecieron las materias primas. En contraste, la agricultura crecía sostenidamente desde el comienzo de la serie. Aun así, la participación de la agricultura en el PIB se redujo del 40% en 1950 al 30,9% en 1967, al tiempo que la industria pasó del 13,9% al 17,5% en esos mismos años.

La expansión continua de la agricultura, que se observa desde 1950, involucraba cambios irregulares en la ganadería y en las cosechas. La producción pecuaria, en particular, se estancó entre 1950 y 1955. No se trató del comportamiento normal de retención dentro del ciclo ganadero, en el cual los ganaderos buscan reconstituir su hato. Para el caso colombiano, se mezcló la reducción del sacrificio con la disminución del número de animales, como consecuencia de problemas en el orden público en las áreas rurales. El escenario social cambió desde 1955, con lo cual se pudieron recuperar la ganadería y sus productos. En la producción agrícola también hay una reducción de la producción entre 1955-1957, pero en los demás años hay crecimiento.

Como en muchos otros países en desarrollo, en Colombia la migración rural a las ciudades fue importante: era un resultado esperado de los procesos de industrialización. La diferencia fue la violencia en el campo que se vivió en los años cuarenta y cincuenta, y que aceleró esa transformación. Muchos campesinos buscaron protección en las ciudades de la violencia que asolaba el campo. Asimismo, las diferencias salariales y mejores condiciones de vida favorecieron la migración. En ese contexto, en 1966 la población rural en centros poblados de menos de 1.500 habitantes era menor al 50%, cuando en 1950 era del 62%.

Atkinson encontró, asimismo, que la situación nutricional era relativamente aceptable, en la medida en que el incremento de la producción de alimentos para el consumo interno fue similar al del total de la agricultura, con el resultado de una oferta de alimentos per cápita estable. Sin embargo, el consumo de calorías era reducido y el consumo promedio de proteína animal se encontraba muy por debajo de las recomendaciones estándar. Los grupos poblacionales que estaban en peores condiciones eran las familias rurales y las urbanas de bajos ingresos, las cuales tenían un consumo menor al promedio. Con un ingreso real que creció poco en esos años, no se modificó la demanda per cápita por alimentos y otros productos agrícolas.

Para el análisis, los diferentes tipos de cultivos que componen la agricultura fueron clasificados en los siguientes grupos: 1) café; 2) tradicionales (plátano, caña panelera, yuca y frijol); 3) mixtos (maíz, papa, tabaco y trigo); 4) plantación (banano y cacao con limitada producción) —en ese entonces la palma africana era incipiente—; 5) mecanizados (algodón, arroz y caña de azúcar) y otros mecanizados (ajonjolí, soya, sorgo y cebada).

Con esa tipificación Atkinson quería capturar uno de los rasgos fundamentales de la agricultura colombiana, “su diversidad casi legendaria y desconcertante. En cierta forma, en Colombia se combinan los aspectos físicos de California, Texas y la región de los Apalaches, con un área (de cultivo) cercana a la de esas regiones”. Diferenciando la producción agrícola de esa manera se podía estudiar, en primer lugar, la producción y, posteriormente, la productividad para cada tipo de cultivo, sin mezclar dinámicas disímiles, con el fin de entender mejor el comportamiento de una agricultura que Atkinson definía como dual, en la cual se combinaba la producción por medio de prácticas tradicionales y modernas.

En efecto, en la mayor parte de los grupos de productos había pequeños productores que cultivaban con una tecnología tradicional y competían con la producción comercial a gran escala hecha a partir de diferentes grados de mecanización y utilización de tecnologías modernas.

El café era producido en su mayor parte con técnicas tradicionales, aunque se notaba la diferencia en rendimientos cuando se usaban prácticas modernas. El uso de estas últimas no necesariamente estaba atado al tamaño del cultivo. Por su importancia para la economía nacional, el cultivo del grano fue tratado separadamente en los informes de Atkinson; al fin y al cabo, era el que mayor peso tenía en el valor de la producción sectorial, competía con el maíz por ser el más extendido en área cultivada y ocupaba el primer puesto de las exportaciones colombianas. La producción se había expandido de manera importante en 1957-1958 como consecuencia de los altos precios internacionales. Una vez estos se contrajeron, el crecimiento pasó a ser más moderado.

En el grupo de los cultivos tradicionales se cultivaba, sobre todo, a mano o con pocos animales de labranza, y con muy escasos insumos modernos y, además, en pequeñas parcelas. Este tipo de producción coexistía con algunos núcleos de cultivos modernos, como en el caso de la caña panelera. Las estadísticas mostraban una muy moderada expansión en el área cultivada en ese tipo de productos, con una producción estable y baja productividad en el periodo estudiado.

El tercer grupo, mixtos, era el que tenía el mayor número de hectáreas cultivadas, pero una expansión moderada. La producción se hacía con una heterogeneidad tecnológica muy marcada, donde en los cultivos modernos se utilizaban semillas mejoradas, fertilizantes y químicos para el control de plagas, malas hierbas y enfermedades. El maíz es el mejor ejemplo porque era principalmente un cultivo de subsistencia que se hacía en casi todo el país, pero en algunas extensas explotaciones se hacía con tecnología moderna. Este tipo de cultivos se benefició del gasto estatal que se destinó a la investigación y desarrollo.

El área cultivada en banano, el más importante dentro de los cultivos de plantación, había aumentado de 40.000 hectáreas a 58.000 en veinte años. Esa expansión se debía a las nuevas plantaciones de Urabá, que habían surgido después del declive de la producción en la zona del sur de Santa Marta. El banano se producía en su mayor parte en pequeñas unidades para el consumo local y una pequeña proporción se destinaba a las exportaciones. Esa última producción, que era más moderna, se hacía en algunas pocas plantaciones y sufría de problemas estructurales de productividad asociados a las plagas que de manera recurrente afectaban a los cultivos.

En el grupo de los mecanizados estaban los desarrollos más importantes de la agricultura en esas dos décadas. Productores comerciales utilizaban tractores y otros insumos no tradicionales y estaban cosechando algodón, arroz y caña de azúcar (entre los cultivos más importantes), pero también ajonjolí, soya, sorgo y cebada. En el caso de los tres primeros el patrón de rendimientos tenía relación con el tamaño del predio y aquellos eran mayores en los cultivos más grandes. Este era el despegue de la agricultura comercial, con la ampliación de la producción en los cultivos más importantes, que llegó a una tasa del 50 % en los veinte años considerados.

Sin embargo, a pesar de la dinámica de los cultivos comerciales y de su efecto sobre toda la actividad, para Atkinson la mayor parte del crecimiento de la producción agrícola se atribuía a un incremento en el área cultivada. La mayor expansión de la producción de algodón, trigo y arroz se debía a un aumento en el área cultivada en grandes propiedades, con prácticas modernas y ganancias en productividad. En contraste, crecía poco la producción de los cultivos que se hacía en pequeñas propiedades con tecnología tradicional. El panorama era el de una agricultura que, aunque se estaba modernizando, tenía baja productividad.

En cuanto al sector pecuario (ganadería y sus productos, según el informe), el principal hallazgo de Atkinson fue el crecimiento de esa producción por encima del aumento poblacional. Una expansión que se dio por una mayor oferta de leche, pollos y huevos. El arranque de la avicultura y de la producción de lácteos con tecnologías modernas era la novedad más importante que se observaba en esa actividad productiva.

La carne de res era la que más se consumía en el país. Se producía en haciendas que ocupaban tres cuartos de la tierra de la agricultura, incluso en áreas potencialmente productivas para los cultivos, y coexistían con otras menos productivas y alejadas. El nivel de tecnología era generalmente bajo. Por otra parte, se contaba con una oferta limitada de carnes diferentes a la de res. Se habían comenzado a importar razas de cerdo de alto rendimiento y se hacía investigación para producir concentrados basados en cultivos locales, que abarataran el costo de alimentar a los lechones.

Atkinson incursionó en el cálculo de la Productividad Total de los Factores (PTF) para la agricultura colombiana. El ejercicio fue realizado para dos períodos (1950-1958 y 1958-1967), con poca diferencia en las ganancias de productividad: 1,6% por año en el primer período y 1,7% en el segundo, aunque representaron unas ganancias altas, si se comparan con otros países, incluso desarrollados. Con ese estimativo de la PTF se encontraba que el incremento de la producción de la agricultura entre 1950 y 1967 se debía en un 50% a un aumento en los factores productivos, incluida la tierra. El resto, el otro 50%, se debía al aumento de la PTF, lo cual significaría una mejor utilización de los factores.

Atkinson concluía que era difícil transformar la agricultura basada en la técnica tradicional, a una moderna empresarial que utilizara insumos modernos. Se debían resolver tres cosas para que eso fuera posible. La primera tarea era mecanizar las pequeñas unidades productivas rurales. La segunda, definir el papel de las prácticas que ahorran capital o trabajo en un país con escasez del primero y exceso del segundo. Y, finalmente, considerar la posibilidad de que una tecnología desarrollada en otros países no fuera transferible, lo que obligaba a esfuerzos locales.

Al respecto, en Colombia la preparación de los cultivos se hacía con herramientas manuales muy básicas, y con bueyes o tractores. Según información censal de 1960, de 1,2 millones de granjas, solo el 4% estaba mecanizada y 1% tenía tractores, con un promedio de dos tractores por propiedad. El 30% contaba con algún animal de trabajo y el 65% solo con el trabajo humano. Para Atkinson, en relación con el exceso de mano de obra y la escasez de capital en Colombia, la preocupación era si la mecanización desplazaba trabajadores, y la respuesta es que eso se daría solo si no pudiera ampliarse el área cultivada. Y en Colombia la mecanización se estaba dando con una expansión de esta última.

Por último, en el país había varios ejemplos de transferencia completa de tecnología, como era el caso del algodón, arroz de riego, soya, ajonjolí, sorgo, entre otros. También se desarrollaron localmente nuevas variedades y técnicas de producción. El peligro que detecta el informe era la no aplicación del paquete completo con fertilizantes y control de plagas, además de las semillas mejoradas. Era en lo que había que trabajar: la extensión, para poder incorporar los productores tradicionales a la agricultura moderna.

REFERENCIAS

- Atkinson, L. Jay (1969). "Changes in Agricultural Production and Technology in Colombia", *Foreign Agricultural Economic Report*, núm. 52, junio.
- Atkinson, L. Jay (1970). "Agricultural Productivity in Colombia", *Foreign Agricultural Economic Report*, núm. 66, octubre.

EPISODIO 73

Berry: el desarrollo del sector agropecuario en los sesenta

José Leibovich Goldenberg

El libro *The Development of the Agricultural Sector in Colombia into the 1960s* (el desarrollo del sector agropecuario colombiano en la década de los sesenta) fue editado por la Universidad del Rosario en 2017 a partir de los borradores originales que el profesor Berry había trabajado en el Economic Growth Center de la Universidad de Yale a finales de la década de 1960. Miguel Urrutia, en el prefacio, destaca lo valioso de los cálculos que hizo Berry de la distribución del ingreso rural a partir de la información del Censo Agropecuario de 1960, mostrando que la pobreza estaba concentrada en el sector rural y que, por tanto, la política pública debía enfocarse en lograr el incremento de la productividad de las unidades de producción agrícola pequeñas y medianas como el mejor camino para disminuir la pobreza extrema.

Estas ideas se concretaron en la década de los setenta con el Programa de Desarrollo Rural Integrado, en el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), el cual se diseñó para invertir recursos públicos en transferencia de tecnología, infraestructura rural y crédito en regiones con alta concentración de unidades de producción pequeñas y medianas. En la década de los sesenta muchos políticos creían que para incrementar la productividad en el campo esta solo se podía lograr en unidades de producción de gran tamaño intensivas en capital. El trabajo de Berry demostró que el empleo y la producción, mucha de ella volcada a los mercados internacionales, podía crecer con tecnología y otros insumos enfocados en las unidades de producción pequeñas y medianas. Berry también discutió la inevitable migración del campo a la ciudad como un mecanismo para garantizar un ingreso decente de

los migrantes, quienes se empleaban en los sectores industrial y de servicios y, por otro lado, al generar escasez relativa de mano de obra en el campo, dicha migración incrementaría los salarios rurales en términos reales.

La introducción del libro se inicia con la pregunta: ¿por qué la mayoría de los agricultores colombianos son pobres? Para el autor, la distribución inicial de la tierra es la principal causa: la mayoría de los campesinos sin tierra o con muy poca tierra, una fracción trabajaba para los grandes propietarios de tierra, la mayoría ausentistas con una baja relación capital/tierra. Los que sí tenían tierra estaban en fincas pequeñas ubicadas en las tierras menos fértiles y una topografía difícil, con vías y comunicaciones precarias. La segunda causa de la pobreza rural, después de la distribución inicial de la tierra, ha sido la falta de educación de la población rural. Se confirma un Estado sin capacidad de actuar en favor del desarrollo del campo colombiano.

Los esfuerzos de modernización con cambio tecnológico e infraestructura quedaron limitados hasta el período de la segunda postguerra mundial. La mecanización de la agricultura solo se dio en el 25-30 % del producto agrícola total en manos de grandes agricultores; en cambio, para la mayoría de los campesinos hubo pocas oportunidades de crecimiento por falta de información y limitado acceso a insumos mejorados. Por ello, desde entonces, se dio una baja demanda de mano de obra en la ruralidad con una agricultura de subsistencia y una migración a otras actividades en las ciudades. En el período entre 1940 y 1957 los salarios urbanos y rurales crecieron por una dinámica económica en las ciudades que absorbió migrantes de la ruralidad y generó escasez relativa de mano de obra en el campo.

Las políticas sectoriales de subsidiar crédito para adquirir maquinaria e insumos fueron aprovechadas por los medianos y grandes agricultores. En la década de los cincuenta solo el algodón y el azúcar usaron variedades mejoradas que aumentaron los rendimientos. Posteriormente, cebada, tabaco, arroz y maíz experimentaron similar proceso, con variedades híbridas y uso de fertilizantes químicos. Sin embargo, también se empezaron a observar serios problemas de erosión en algunas regiones, deforestación y excesiva irrigación sin rotación de cultivos, lo que ponía en evidencia la falta de expertos en tecnología y de educación de los agricultores.

Berry enmarca el desarrollo de la agricultura en Colombia en la teoría de Arthur Lewis: un sector tradicional con una productividad marginal del trabajo muy baja, y una transferencia del exceso de mano de obra al sector moderno de la economía, donde la productividad marginal es igual al salario.

En el capítulo 2, Berry presenta estimativos de crecimiento de la agricultura entre 1925 y 1967. En ese período el producto agrícola creció a una tasa promedio del 3 % anual y el producto per cápita lo hizo al 2 %. Sin embargo, el crecimiento promedio anual en el período 1950-1964 fue del 3,25 % frente al 2,95 % en el

período 1925-1950. Mientras que en el período 1935-1941 se observaron caídas del salario real agrícola, debido a la depresión general de la economía, en el período 1943-1963 los salarios reales se recuperaron, en medio de un proceso de cambio tecnológico con mecanización de algunas regiones del campo y migración laboral a las ciudades. La agricultura colombiana creció en la postguerra gracias a la expansión de todos los factores (tierra, trabajo y capital), sin mayor cambio tecnológico, investigación ni servicio de extensión, y con pocos avances en infraestructura. La expansión de la frontera agrícola fue característica del período y los aumentos de productividad estuvieron explicados, sobre todo, por la expansión de cultivos comerciales (azúcar, arroz, algodón, ajonjolí, cebada). La importación de maquinaria agrícola solo empezó a darse al final de la década de los treinta, llegando a un pico en la década de los cincuenta.

En el capítulo 3, Berry se concentra en el crecimiento de insumos específicos y su contribución al crecimiento del producto y el cambio en la distribución de ingresos. Antes de 1950, la mayor parte del crecimiento del producto agrícola provenía del aumento de la cantidad de tierra, trabajo y algunas formas de capital: la mecanización se expandió rápidamente entre 1946 y 1956 y el avance de nuevos cultivos en tierra tractorable en los valles del Cauca, Magdalena, Meta y la sabana de Bogotá. El crédito acompañó la expansión, sobre todo del algodón, el arroz, la cebada y el maíz. La mejoría del transporte por carretera (recomendación de la misión del Banco Mundial en 1949) contribuyó positivamente. La mecanización y el cambio tecnológico avanzaron en ese período. Gracias a la investigación, se dieron aumentos importantes en los rendimientos de algodón, tabaco, cebada y papa. Es el período de mayor inversión en la agricultura, explicado, en parte, por condiciones macro que permitieron el flujo de recursos hacia el campo, donde la inversión pública en vías contribuyó mejorando el flujo de comercio interno. Berry vuelve a insistir: si el país hubiera tenido una mayor igualdad en la distribución de la tierra, el desarrollo del sector habría sido mucho más dinámico.

El capítulo 4 se centra en el análisis microeconómico para entender la productividad del sector agrícola. Los primeros ejercicios mostraron una alta productividad del capital (máquinas y plantaciones), y una baja productividad de la tierra y de la mano de obra. Muchas de las ineficiencias de la agricultura colombiana estuvieron originadas en el sistema de tenencia de la tierra, con sus extremos de minifundio y latifundio, y débiles derechos de propiedad. Esta distribución determinó la eficiencia del trabajo y el capital sobre la tierra. El trabajo y las habilidades, muy mal distribuidos, llevaron a que la producción fuera menor a la potencial. La distribución del ingreso, riqueza y educación fueron muy desiguales entre agricultores de gran tamaño y minifundistas.

En el censo de 1960 se encontró que de 1,2 millones de fincas, el 40 % eran de menos de dos hectáreas, el 50 % de menos de tres, y había 800.000 unidades ocupadas sin títulos. Se encontró alrededor de 350.000 unidades que obtuvieron ingresos de otras fuentes, pues en una extensión de 0,5 hectáreas es imposible generar un ingreso de supervivencia. Adicional a lo anterior, se encontraron 100.000 familias sin tierra. En síntesis, en el censo de 1960 se encontró 7 % de la población rural sin tierra, 58 % con tierra insuficiente, 27,2 % con tierra para tener una explotación de tamaño familiar, 4,1 % agricultores medianos y 1,1 % agricultores de gran tamaño. La implicación más directa de la desigual distribución de la tierra es la desigual distribución del ingreso. Entre menor sea el grado de sustituibilidad entre tierra y trabajo, menor será el nivel de producción y mayor será la desigualdad del ingreso.

La relación trabajo/área cultivada es quince veces superior en las pequeñas explotaciones con respecto a las grandes. Asumiendo que la productividad marginal del trabajo es decreciente, el producto va a estar por debajo del potencial, y si se supone una calidad de la tierra constante, la producción por área cultivada cae en un 50-60 % entre las pequeñas y las grandes unidades. Otros factores que influyen sobre la diferencia en rendimientos entre pequeños y grandes son: el tipo de cultivos y su rendimiento, el uso de capital, la calidad del trabajo, la tecnología y la calidad de la tierra. Entre más pequeña es la finca, mayor es la fracción dedicada a cultivos temporales, menor el porcentaje dedicado a pasturas y menor la fracción en bosques. En fincas grandes predomina el ganado con baja productividad y baja contratación de mano de obra.

Definitivamente, no existe el objetivo de maximizar ganancias en los grandes agricultores: la tierra no es para explotarla sino para que se valore, y así se neutraliza el impacto de la inflación, además da *status* y poder político; el costo de oportunidad de vivir en el campo es alto: los grandes terratenientes prefieren vivir en la ciudad y tener bajas ganancias; hay escasez de buenos administradores; no hay un mercado de arriendo de tierras de tal manera que se pudieran alquilar a empresarios que desarrollen proyectos productivos intensivos en tecnología y capital; existe miedo a alquilar la tierra por riesgo de una reforma agraria que la expropie.

La productividad puede terminar siendo similar, mayor o menor, entre grandes y pequeñas explotaciones, dependiendo de los productos que se cultiven: por ejemplo, en café, se encontraron productividades similares; en algodón, banano y azúcar, las productividades fueron superiores en los grandes; en los pequeños predominan cultivos como papa, tabaco, trigo, frijol, maíz y otros cultivos de pan coger con buenas productividades. En síntesis, no se pudo concluir que el tamaño sea la causa de las diferencias en productividad porque, en general, depende del tipo de producto que se cultive.

Con las cifras analizadas, Berry concluyó que: es notorio el uso intensivo de mano de obra en las unidades pequeñas; el uso de capital, en general, está representado en las plantaciones, poca maquinaria y escasos sistemas de riego; el uso de innovaciones tecnológicas puede llegar a representar el 20-50 % del valor del producto en las grandes unidades que sí son productivas; las unidades pequeñas tienen menor acceso a estas tecnologías por falta de educación y ausencia de servicio de extensión, por el monopolio de cultivos industriales en fincas medianas y grandes, por dificultad de acceso a crédito, sobre todo si no es propietario, por el cambio técnico, el cual se da por efecto demostración, por el escaso uso de semillas certificadas y fertilizantes adecuados, por la falta de mecanización debida a escasez de recursos y por la ausencia de buen sistema de información de precios.

El autor reitera que un sustancial aumento del producto se podría esperar con una redistribución de la tierra. La agricultura colombiana presenta dos grandes ineficiencias: 1) las grandes explotaciones subutilizan la tierra con ganadería extensiva; 2) las pequeñas explotaciones tienen gran dificultad de acceder a nuevas tecnologías.

El capítulo 5 analiza el arreglo institucional para el desarrollo de la agricultura. Berry plantea que la acción pública desde 1920 a 1960 fue lenta e insatisfactoria, reflejando el poco interés de la política pública en la población rural. El proceso de industrialización cegó el interés en el sector rural, el desarrollo agrícola y su población. Es una crítica abierta al modelo de industrialización inspirado en las ideas de la Cepal y a la visión de Lauchlin Currie, quien recomendó el modelo de crecimiento acelerado de las ciudades con la migración del campo a la ciudad.

En la década de los treinta se crearon entidades públicas, como la Caja Agraria (1931), y el gobierno de López Pumarejo promulgó la Ley 200 de 1936 de reversión de tierras al Estado no explotadas plenamente (durante diez años), y que las tierras trabajadas durante un tiempo mínimo deberían titularse a los trabajadores. Esto, como respuesta al malestar social existente en el campo colombiano después de eventos como la matanza de las bananeras, el alto desempleo, el bajo gasto público y la caída de los precios del café. Como reacción a la ley, los terratenientes expulsaron a los aparceros de sus tierras y la única actividad segura que mantuvieron fue la ganadería. En 1944, bajo el segundo gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo, se aprobó la Ley 100 que puso fin al conflicto entre colonos y terratenientes, determinando que a los colonos se les comprarían las mejoras de sus estancias al salir de ellas. Por otro lado, se mantuvo la figura de aparcería y se establecieron las reglas de juego de su existencia. En el mismo año se creó el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA), que posteriormente se convertiría en el Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema), para apoyar a los productores en la comercialización de

sus productos. En 1947 se refunda el Ministerio de Agricultura, el cual había sido creado por primera vez en 1913, pero que algunos años después se había fusionado con el Ministerio de Industria. Sin embargo, los ministros nombrados, en general, eran políticos, y su personal, de baja calificación, sin conocimiento y poco interés. El presupuesto del ministerio representó en estos años un 2-3 % del Presupuesto General de la Nación, una participación muy baja, comparado con el peso del sector en el producto nacional.

Berry llama la atención de la protuberante falta de servicios públicos, vías, educación, salud, extensión rural, entre los más acuciantes, en la ruralidad colombiana. La explicación que da el autor a esta situación es por la influencia de oligarquías urbanas, poseedoras de muchas tierras, pero que no viven en el campo y, por tanto, no les interesa el desarrollo rural. La violencia bipartidista por décadas fue el velo que ocultó los verdaderos problemas del campo colombiano. No hubo complementariedad entre las políticas nacionales y las acciones locales dirigidas desde las alcaldías y las gobernaciones. Estas entidades han padecido de bajos presupuestos y es notoria la baja tributación local. Fueron las juntas de acción comunal, organizaciones de la sociedad civil, las que reemplazaron de facto a los gobiernos territoriales en contribuir a la modernización del campo.

En el gobierno liberal de Lleras Camargo, como respuesta a la revolución Cubana, se promulgó la Ley 135, que creó el Incora, ente que se dedicó a comprar tierras y titularlas a campesinos, acompañados de proyectos de irrigación y otorgamiento de créditos. La política agropecuaria anterior no se mantuvo y viró en el siguiente gobierno conservador de Guillermo León Valencia, al estimular el crecimiento del sector jalonado por exportaciones provenientes sobre todo de agricultores de mayor tamaño de área sembrada y capital, y cuestionó la efectividad del Incora en aumentar la productividad del sector.

En esos años se crearon organizaciones gremiales de productores de algodón, arroz y cereales, como respuesta a la ausencia de políticas de Estado que apoyaran con asistencia técnica y crédito. Las juntas de acción comunal y las cooperativas rurales, por su parte, se dedicaron a construir caminos, vías y escuelas. En 1968 el país contaba con 13.500 juntas de acción comunal con 1,8 millones de afiliados.

El capítulo 6, analiza la evolución del bienestar de la población que vive de la agricultura. El balance que presenta Berry de las últimas cuatro décadas es de un crecimiento del ingreso per cápita en promedio de 2-3 % por año, como resultado, sobre todo, de cambios en precios relativos de algunos productos del agro y el fenómeno migratorio a las ciudades. Los más afortunados fueron los cafeteros, que experimentaron una subida importante de precios en el mercado internacional. Para el resto de los agricultores la mejoría fue intermitente. Por otro lado, en los últimos quince

años se observó un crecimiento del salario rural en términos reales, debido a la escasez relativa de mano de obra debido a la migración a las ciudades. El incremento de la productividad no fue una de las causas del aumento del ingreso per cápita por las razones expuestas más atrás: la ausencia de bienes públicos claves, como la asistencia técnica, innovaciones tecnológicas, crédito, distritos de riego.

El capítulo 7 estudia el caso exitoso del sector cafetero como exportador y generador de divisas para Colombia. Desde el siglo XIX el café demostró tener unas ventajas comparativas que se han mantenido a lo largo del tiempo basadas en tierra, mano de obra, inversiones en los cafetales, investigación y asistencia técnica financiada por los propios caficultores. El café alcanzó a representar entre el 60 % y el 85 % del valor de las exportaciones totales del país entre 1920 y 1960. El primer salto en producción se produjo entre 1880 y 1890, como respuesta a aumentos del precio en el mercado internacional. El segundo salto ocurrió en 1912, gracias a la subida de precios de 1910. En la década de los treinta se frenó la expansión debido a la gran depresión mundial. El café creció relativo al resto de la agricultura hasta 1940, posteriormente su crecimiento ha sido más lento. Todo lo anterior se dio gracias a nuevas áreas incorporadas. El acuerdo internacional del café procuró estabilizar el mercado y mantener el precio por encima del equilibrio. Sin embargo, ese precio estimuló a cada país a producir más, lo cual terminó vulnerando el acuerdo, pues los nuevos volúmenes de producción eran muy costosos de mantener y se terminaron vendiendo a países no miembros del acuerdo a precios más bajos. Los aumentos de productividad que se dieron se debieron a las recomendaciones del servicio de extensión de la Federación Nacional de Cafeteros.

En general, el resto de la producción agrícola se amparó en una política pública de autosuficiencia con protección arancelaria, control de la tasa de cambio, cuotas de importación, precios de sustentación y asistencia técnica. El resultado fue, en general, una baja capitalización y bajo progreso tecnológico. La autarquía llevó a que no se tuviera en cuenta qué estaba pasando en los mercados internacionales, derivando, en ocasiones, en que productos como el azúcar y el algodón recibieran apoyos por encima de los precios internacionales.

En el capítulo 8, Berry cierra el libro con la pregunta: ¿Cuáles pueden ser las mejores políticas para impulsar el desarrollo del sector agropecuario? La respuesta no se puede dar de manera aislada sin tener en cuenta al resto de la economía. Qué tanto capital y recursos humanos se dedican al incremento del producto agrícola, depende del potencial de productividad de esos factores en otros sectores de la economía; por ejemplo, el alcance de un programa de reforma agraria depende de las alternativas que se le ofrezcan a los pequeños productores y trabajadores sin tierra. La alternativa que escogió el país fue el plan de L. Currie de promover la migración

de la población rural a las ciudades para trabajar en construcción, industria, etc. La opción de mantenerse en la agricultura es válida si la producción logra volcarse hacia los mercados internacionales. Para ello, Berry insiste en la responsabilidad de la política pública en: educación; asistencia técnica a los agricultores en nuevas variedades, nuevos insumos, control de enfermedades, etc.; capitalización del campo: capital público (vías, distritos de riego) y capital al sector privado (crédito); redistribución de la tierra con títulos de propiedad, y cambiar los incentivos a los agricultores para que procuren capitalizar el campo y adquirir nueva información.

REFERENCIA

Berry, Albert (2017). *Desarrollo del sector agrario en Colombia en la década de 1960*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

**LA AGRICULTURA
EN LOS AÑOS SETENTA**

EPISODIO 74

La agricultura en los años setenta

Roberto Junguito Bonnet

Los años setenta estuvieron llenos de vicisitudes económicas. Entre estas sobresalen:

- 1) Los problemas del desempleo y la conveniencia de atender las recomendaciones del informe *Hacia el pleno empleo*, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entregado al gobierno en las postrimerías de la administración Lleras Restrepo;
- 2) Una estrategia económica jalonada por la construcción y la actividad urbana en el gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) en su programa de *Las cuatro estrategias*, cuyo gran orientador fue el profesor Lauchlin Currie;
- 3) La adopción de una reforma tributaria estructural con la cual se inició la administración López Michelsen (1974-1978) y que tuvo como gestor principal a Guillermo Perry, y
- 4) La puesta en marcha del *Plan de desarrollo para cerrar la brecha*, orientado por Miguel Urrutia, cuyos ejes fueron el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN) y el programa de Desarrollo Rural Integral (DRI), así como las políticas para manejar la bonanza cafetera de 1975 y las implicaciones cambiantes del auge cafetero de la época.

Al final de la década, en la administración Turbay Ayala (1978-1982), se planteó una nueva estrategia orientada hacia la infraestructura de carreteras, financiada con endeudamiento público externo y contemplada en el Plan de Integración Nacional

(PIN). Esta iniciativa se dio en una coyuntura internacional de gestación de grandes desequilibrios fiscales y de problemas de la balanza de pagos, que se acentuaron, más tarde, por la crisis de la deuda de América Latina a comienzos de los años ochenta.

En el inicio de la administración de Misael Pastrana Borrero, el Banco Mundial hizo entrega del denominado *Reporte sobre el crecimiento económico de Colombia: problemas y perspectivas*, elaborado por una misión que había visitado el país entre febrero y marzo de 1970 (Banco Mundial, 1972). En términos de desafíos planteaba, en primer lugar, el del empleo, y hacía referencia a los resultados de la misión de la OIT. El segundo, a su juicio, era el de la agricultura. Sobre esta última formulaba dos grandes preguntas. La primera cuestionaba los cultivos que se deberían estimular por medio de precios de sustentación, crédito, apoyos del gobierno a la inversión y a la investigación agrícola. La segunda se refería a la velocidad a la que debería desarrollarse la reforma agraria. Aunque reconocía que con el Incora se podría mejorar el éxito del proceso, el Banco era cauteloso frente a la dinámica de la reforma, debido a las limitaciones del gobierno para dar el apoyo complementario requerido por sus beneficiarios.

De acuerdo con Junguito y Pizano (1993), en el período de la administración Pastrana Borrero los precios internacionales del café pasaron de un nivel promedio cercano a los 50 centavos de dólar por libra entre 1970-1971 a cerca de 66 centavos de dólar en 1973-1974, en tanto que el volumen de exportaciones pasó de 6,5 a 6,9 millones de sacos. Como consecuencia, el valor de las exportaciones de café también registró un aumento a lo largo de esos años: se incrementó de aproximadamente US\$ 400 millones en 1971 a US\$ 625 en 1974. La distribución de los ingresos de la exportación de café entre los productores estuvo sujeta a acuerdos entre el gobierno y el gremio para acomodar la política cafetera interna a las nuevas circunstancias internacionales, sin someter la política monetaria, cambiaria y fiscal a los vaivenes de un mercado fluctuante, con lo cual se continuaba en la misma línea de los acuerdos definidos durante la administración Lleras Restrepo.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (1972). *Economic growth of Colombia: Problems and prospects. Report of a mission sent to Colombia in 1970 by the World Bank*, Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Junguito, Roberto; Pizano, Diego (1993). *El comercio exterior y la política internacional del café*, Bogotá: Fedesarrollo, Fondo Cultural Cafetero.

EPISODIO 75

El Incora en los años setenta

Enrique López Enciso

Al comenzar los años setenta el Incora se encontraba en una encrucijada, como decía el exministro Samper Gnecco (1971). Como motor de la reforma agraria la labor de la entidad era objeto de muchos reproches y su imagen estaba debilitada frente a la opinión pública. Algunas de las críticas eran constructivas, otras no tanto, pero demostraban que la discusión sobre el Incora y su labor volvía a protagonizar la agenda política.

Las diferentes fuerzas políticas que se manifestaron afirmaban que no eran enemigas de la reforma agraria. Estaban de acuerdo con la colonización y con la compra por el Incora de las tierras incultas y de las inadecuadamente explotadas, aunque eran enemigas de la forma como se había manejado al instituto y de la redistribución de las buenas tierras.

En ese contexto, al comenzar el gobierno de Pastrana Borrero (1970-1974) se presentó un proyecto de ley por el cual se introducían reformas y adiciones a las leyes 200 de 1936 sobre régimen de tierras, 135 de 1961 y 1.^a de 1968, sobre reforma social agraria, se creaba la jurisdicción agraria y se establecían disposiciones sobre resunta presuntiva. Sin embargo, el impulso definitivo a las reformas se dio después del Pacto de Chicoral de 1972, y con esto se afectó de forma drástica al Incora.

La Ley 4.^a de 1973, gestada en Chicoral, cambió los criterios de calificación de adecuada explotación de los predios rurales, porque se consideraba que las evaluaciones anteriores eran subjetivas. Los predios estaban adecuadamente explotados si cumplían unos niveles mínimos de productividad, los cuales tenían en cuenta las condiciones ambientales de la zona en que se encontraban ubicados, el mercado y

la vocación del suelo. En la práctica, eran cálculos dispendiosos y difíciles de hacer, con lo cual se dificultaba la labor del Incora y se le debilitaba directamente.

No fue la única disposición que afectó al instituto, en la ley también se consideraban excepciones para la expropiación, relacionadas con la eficiencia y explotación de productos de interés de la economía nacional. Lo anterior permitía definir a la finca como adecuadamente explotada y, por tanto, inexpropiable, con lo cual se entorpecieron los logros en la adquisición de predios (Balcázar *et al.*, 2001). La Ley 6.^a de 1975 también restringió la adquisición de tierras, ya que revivió la aparcería e hizo inexpropiables los predios explotados por los aparceros si estaban cumpliendo por el propietario ausentista los requisitos de ley.

Por otra parte, con el respaldo formal al programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) en los gobiernos de López Michelsen (1974-1978) y de Turbay A. (1978-1982), se cambió la política dirigida al campesinado. Para el programa DRI no se trataba de cambiar la estructura agraria y el acceso a la tierra, sino de aumentar la productividad de las pequeñas propiedades existentes. El DRI y el Incora coexistieron, pero mientras el primero estaba bien financiado con recursos externos, el segundo enfrentó serios problemas presupuestales.

Debe mencionarse que por Decreto número 132 de enero 26 de 1976 se redujeron las funciones del Incora, pasándole la responsabilidad de la recuperación de tierras y manejo de distritos de riego al nuevo Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (Himat).

Si se agrupan en dos períodos los datos de presupuesto ejecutado por el Incora entre 1962 y 1982, diferenciando entre la reforma (1962-1972) y la contrarreforma (1973-1982), se observa un cambio fuerte en los recursos. El primer período, que va desde 1962 hasta el Pacto de Chicoral de 1972, es de despegue y buen respaldo presupuestal, en especial desde la Ley 1.^a de 1968. El contraste es marcado con la evolución del presupuesto desde 1973, el año de aprobación de las leyes 4.^a y 5.^a, hasta 1982. Este último año se considera un hito porque al Incora se le encarga de la dotación de tierras y provisión de otros servicios a las personas indultadas por la ley de amnistía (Ley 135 de 1982), con lo cual comenzó a recuperar su rol institucional, después del declive desde Chicoral¹⁴.

La reducción del alcance de las funciones en el segundo período estuvo acompañada del ajuste al presupuesto de la entidad. De 1962 a 1972 el Incora ejecutó un presupuesto de más de 2,3 billones de pesos de 1999. Entre 1973 y 1982 la cifra

¹⁴ De acuerdo con la periodización de Balcázar *et al.* (2001).

correspondiente es de 1,6 billones de pesos, con lo cual la reducción es del 31 %, para una caída del 20 % en el presupuesto promedio de cada período.

La acción del Incora se daba por medio de tres tipos de intervenciones. En primer lugar, los programas de redistribución, ya fuera por compra, expropiación o por cesión de tierras a través del Fondo Nacional Agrario. Por otra parte, por medio de la formalización de derechos adquiridos gracias a la tradición de la posesión (titulación de baldíos) y la colonización. Por último, por la definición de derechos históricos de comunidades indígenas (delimitación y saneamiento de resguardos) y de comunidades negras.

Así las cosas, la actividad del instituto medida con el indicador de “Tierras ingresadas en el Fondo Nacional Agrario modalidad campesinos e indígenas” registraba que el ingreso de tierras al Fondo Nacional Agrario pasó de 715.000 hectáreas en 1962-1972 a 122.000 hectáreas en 1973-1982, mientras que las familias beneficiadas disminuyeron a 6.770. La caída más fuerte dentro de los componentes del Fondo se presentó en las compras de tierra del Incora que se redujeron en un 77 % de un período a otro. Se observa el efecto de las restricciones presupuestales y limitaciones legales que prevalecieron desde 1973.

La importancia dada a los diferentes programas del Incora cambió en los dos períodos. Mientras que las hectáreas redistribuidas cayeron 70 % y la titulación de baldíos 14 %, aumentaron las hectáreas dadas a las reservas de los resguardos indígenas. La cifra es impresionante porque se pasaron de 70.000 hectáreas en 1962-1972 a cerca de seis millones en el periodo siguiente. Un cambio en la política pública que ganó importancia en los años siguientes.

En un documento de Fedesarrollo (1977) se hacía un corte transversal del estado de los programas del Incora entre 1962-1976. Hasta 1976 el Incora solo había adquirido 812.000 hectáreas. Por otra parte, el número de asignaciones hechas a beneficiarios de la reforma agraria era muy pequeño, pues de 935.000 familias campesinas potenciales, se había llegado solamente a 27.000. A diciembre de 1976 el Incora había otorgado 157.000 títulos en tierras de dominio público que abarcaban 4 millones de hectáreas, algunas que habían revertido con anterioridad al Estado. También hasta esa fecha el instituto había otorgado préstamos por \$4.500 millones, de los cuales el 78,4 % eran con recursos propios y el resto provenían de fuentes externas. Además, el instituto hacía cursos de entrenamiento a campesinos, tenía programas ganaderos, hacía asistencia técnica para los programas de crédito, formaba cooperativas de reforma, reservaba tierras y tenía diez programas de colonización. En 1976, como se dijo, el Incora perdió la recuperación de tierras y la infraestructura, y desde la Ley 4.^a promovía las empresas comunitarias. Sin embargo, a medida que agudizó la restricción presupuestal, la entidad se fue adelgazando en programas y en personal.

Estudios posteriores mostraron que los efectos redistributivos de la propiedad de la tierra como resultado de la Ley 135 de 1961 fueron menores y que la peor parte aconteció en la década de los setenta. No existió de manera permanente la voluntad política para realizar programas de reforma agraria basados en la redistribución de la propiedad, los presupuestos asignados fueron precarios y aumentaron las restricciones y limitaciones para realizar los procedimientos de adquisición y expropiación de predios. Para Berry, desde un comienzo el Incora proporcionó un paliativo y no una reestructuración. No se discutió una reforma importante y lo que se hizo fue mal ejecutado. Desde los años setenta sobrevivió la entidad como un cascarrón vacío, que había perdido los instrumentos para ejecutar su mandato (Berry, 2002).

REFERENCIAS

- Balcazar, Álvaro; López, Nelson; Orozco, Martha Lucía; Vega, Margarita (2001) “Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria”, Serie Desarrollo Productivo, núm. 109, Santiago de Chile: Cepal.
- Berry, Albert (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?, *Revista de Economía Institucional*, vol. 4, núm. 6, primer semestre.
- Fedesarrollo (1977). “Estructura de la tenencia de la tierra y reforma agraria”, en *La política agropecuaria en Colombia 1970-1977*, documento consultado en la página Web de Fedesarrollo.
- Samper Gnecco, Armando (1971). “La reforma agraria en la encrucijada”, Material Didáctico, núm. 167, Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria, Bogotá: IICA, CIRA.

EPISODIO 76

El comité evaluador de la reforma agraria de 1970

Enrique López Enciso

Por medio del Decreto 2098 de 1970 el gobierno de Pastrana Borrero (1970-1974) creó un comité con el propósito de evaluar las realizaciones y programas de la reforma agraria y sugerir la orientación que, a su juicio, esta debería tener en el futuro, al tiempo que debía incluir una propuesta de instrumentos y medidas para hacer posibles las recomendaciones. El Comité estaba conformado por el secretario económico de la Presidencia, un representante del Departamento Nacional de Planeación¹⁵, el director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional, un asesor de la Junta Monetaria, dos exministros de agricultura y dos representantes del presidente a título personal, más un secretario ejecutivo.

El Comité (1971) produjo el informe en tres meses, lo que consiguió desplegando una importante capacidad para obtener información y organizarla. Se hicieron inspecciones sobre el terreno de proyectos representativos de la labor del Incora, al tiempo que se recibió información sobre el marco jurídico y la marcha de diferentes proyectos que tenía la entidad. De forma simultánea se escucharon las opiniones de los gerentes de los institutos del sector agropecuario, la SAC, la Asociación de Usuarios, la Federación Nacional de Ganaderos, así como de otros representantes del sector privado.

¹⁵ Roberto Junguito formó parte del Comité desde su integración hasta el 12 de enero de 1971, fecha en que se retiró del DNP.

En la introducción al informe se explican las bases sobre las cuales trabajó el comité, seguida de un primer capítulo con las tareas cumplidas por este. Allí se aclara que se trata del examen de la orientación general de los programas de la reforma agraria, pero no de todos y cada uno de los proyectos del Incora. Tampoco cuestionó la idoneidad de la estructura de la entidad para realizar su misión.

En una sección denominada Propósito Central se precisaba que “ha querido el comité contribuir primordialmente a dar mayor claridad a la política general de la reforma agraria, partiendo de la base de que su necesidad es imperativa”. Más adelante se dice:

En desarrollo de ese propósito central de arrojar mayor claridad sobre la política de reforma agraria se creyó que la certidumbre y pronta aplicabilidad de las normas hay que sumar la inserción de los programas de dicha política en los planes generales de desarrollo, pues son hoy estos los que definen la orientación del Estado y la perspectiva general de la economía a mediano plazo. Dicha articulación de programas debe asegurar la coherencia indispensable entre metas e instrumentos y el logro simultáneo, al nivel más alto posible, del aumento de la producción y la aceleración del cambio social, pues cualquier incongruencia entre tales aspectos siembra confusión e incertidumbre.

El párrafo deja la sensación de que había muchas preguntas sin responder sobre lo que se estaba haciendo en la política de reforma agraria, y que esta, además, no estaba articulada con lo que se planteaba en el Plan de Desarrollo Económico y Social, 1970-1973. Además, el Comité tuvo dificultades para que le fuera entregada la información de muchos proyectos y debió restringir su análisis por esa razón.

Al conformar el Comité, el gobierno pidió expresamente que se hiciera un análisis del problema agropecuario del país (diagnóstico, tendencia y perspectiva), el cual se incluyó como capítulo tercero en el informe y cumplió la función de dar el contexto de la situación del sector. Se trataba de un buen resumen de documentos oficiales, sin más pretensiones, como se reconoce en el texto. Los siguientes capítulos, del 4 al 6, entran en materia en la evaluación de la reforma agraria, con una definición de su papel dentro de la política agropecuaria, su desarrollo y sus problemas.

El Comité se concentró en la presentación de dos tipos de información (la única que estaba disponible): los datos referentes a la adquisición y adjudicación de tierras, y las series de los recursos financieros e inversiones del Incora.

Para el caso de las realizaciones de adquisición y distribución de tierras, se encontró que en los ocho años de vida del Incora, la entidad adquirió cerca de 600.000 hectáreas por expropiación, compra y cesión de tierras (318.000 ha). De esas tierras adquiridas se utilizaron 335 ha. El 86 % de las adquiridas y compradas fueron utilizadas, mientras que de las tierras cedidas solo 34 % fueron entregadas. Hay que tener en

cuenta que las adquisiciones de tierra comenzaron realmente en 1963, avanzaron rápidamente hasta 1965 y se estancaron durante los dos años siguientes. Estas se aceleraron considerablemente al final de la década. De hecho, se calculaba que un 53,8% de las adquisiciones se concentraron en los dos últimos años.

El informe estima que el Incora benefició a 14.000 familias directamente con tierra. Apenas un 1,8% de las familias campesinas catalogadas como muy pobres. Asimismo, expidió títulos a 97.000 colonizadores de baldíos, 45.000 familias recibieron créditos agropecuarios y 20.000 usuarios se afiliaron a cooperativas de la reforma agraria. Además, 40.000 personas recibieron constancias de aparcería. Podía suceder que una familia fuera beneficiaria de varios programas, lo cual hacía difícil el cálculo de las familias realmente beneficiadas por la reforma.

Se conocía que el Incora tenía programas de colonización, adecuación de tierras de distritos de riego, parcelaciones, entre otros. Sin embargo, solo se sabía, por información del instituto, que en los distritos de riego se adjudicaron 63.000 hectáreas y en los de parcelación 150.000 hectáreas.

La información financiera mostró que el Incora tuvo dificultades en 1969. En 1970 las cifras de ingresos no mejoraban, precisamente cuando era muy dinámica la adquisición de tierras por parte de la entidad. La distribución de los gastos de inversión se concentró en las labores de desarrollo agrícola, dentro de las cuales sobresalía el crédito, en la adecuación de tierra y, por último, en la adquisición de tierras, con mucha menor participación que las anteriores, pero con crecimiento en los últimos tres años considerados.

Una vez examinadas las realizaciones del Incora y los avances de la reforma agraria, el informe pasa a mostrar los problemas que esta tenía. El primero y fundamental era la reducida integración con el plan de desarrollo, con lo cual lo más grave era la falta de coordinación de la reforma agraria con las políticas de redistribución del ingreso y fomento del empleo. La Comisión propuso, en este punto, que el DNP participara en la elaboración, vigilancia, control y evaluación de la política de reforma agraria formulada y dirigida por el Ministerio de Agricultura. A este último, sin embargo, el Comité lo veía débil frente a las entidades del sector y consideraba que había que robustecerlo, especialmente en la oficina de planeación, para que pudiera cumplir su labor de coordinación de la política.

También era necesario corregir en la política sectorial que se continuara subsidiando a los sectores de altos ingresos: a través del crédito, del mercadeo, de la investigación y la asistencia técnica, del régimen tributario y de la política de precios. Con esto, señalaba el Comité (1971: 77), se estaría desvirtuando los objetivos y esfuerzos de la reforma agraria:

[...] al estimular una redistribución regresiva del ingreso y suministrar un medio artificial al productor ineficiente en un sector de actividad donde puede ser no solo nulo, sino aún negativo su aporte económico y social a la comunidad. Por la vía de semejante contradicción, estaría el Estado deshaciendo con una mano lo que con esfuerzo y costo ensayaba hacer con la otra. Mientras una parte de la administración impulsa la reforma agraria, otra estaría promoviendo la contra-reforma.

Otra falla de la reforma, a juicio del Comité Evaluador, fue la orientación inicial de fomentar la producción y la productividad, antes que la redistribución del ingreso y el desarrollo social. En esa etapa se hizo énfasis en los distritos de riego y en otras obras de infraestructura, y se descuidó la parte social. El énfasis cambió en el último tiempo hacia programas de capacitación, de organización campesina, de cobertura en salud y vivienda. La falta de coordinación entre esos elementos de la reforma sería una parte de la explicación de que las inversiones no dieran los resultados esperados.

A continuación, el Comité examinaba varios temas cruciales relacionados con la reforma agraria y el Incora. Comenzaba con las características de una familia beneficiaria y su número; así, la demanda acumulada de tierras en ese momento se estimaba en 750.000 familias, la cual costaba \$75 mil millones en 1970. El problema no era de tierras sino de presupuesto. Se hacía un llamado a la realidad de la restricción presupuestal para no crear falsas expectativas.

El Comité daba consejos sobre las empresas comunitarias promovidas recientemente por el Incora, y señalaba que era un enfoque adecuado, mientras que, en contraste, su apreciación sobre los distritos de riego era muy diferente. Consideraba que estos estaban mal programados y los que estaban en construcción requerían cuantiosas inversiones. La recomendación era terminar rápidamente los proyectos ya iniciados y mejorar la planificación en el futuro.

Por otra parte, resaltaba que el Incora apoyaba la colonización espontánea; de hecho, en apoyo de esos colonos se concedió crédito, se hicieron vías y otras obras de infraestructura, se dio asistencia técnica y gastos de desarrollo social. El punto es que la colonización también tenía que inscribirse dentro del marco de los objetivos de la reforma agraria.

El Comité insistía en que debían integrarse otros elementos de la política pública que tienen relación con la reforma agraria, como la construcción de caminos y la electrificación, el minifundio, el crédito, la asistencia técnica, la educación rural y la comercialización. En esta parte, en el informe se asevera, “es importante que la reforma agraria establezca con la mayor nitidez posible el ámbito de su aplicación, así como los mecanismos de coordinación de esta con las otras políticas. La determinación de los beneficios de sus distintos programas y proyectos debe reflejar esas definiciones previas”.

El informe termina con unas recomendaciones que fueron difundidas también como documento aparte¹⁶. Estas eran de diferente tipo: generales, que incluían las que se hacían a la reforma agraria, y otras que estaban relacionadas con otros aspectos de la política agraria, y sus temas jurídicos.

La más general de las recomendaciones consideraba que había que dar mayor atención a las metas sociales de la política agraria del gobierno y mejorar la coordinación de las entidades públicas y privadas que trabajaban en ellas. Ya en relación con la reforma agraria, el Comité precisaba el objeto de la labor del Incora y quería que la entidad “dedicara sus esfuerzos a dotar de tierras y demás recursos productivos a aquellos campesinos cuyos niveles de ingresos sean inadecuados, con el objeto de incorporarlos a una agricultura moderna en el doble papel de productores eficientes y de consumidores”.

La reforma agraria debía ser integral, y para garantizarlo se sugería que el crédito, la asistencia técnica, la facilitación de las cooperativas de mercado y la organización gremial debían estar bajo la tutela del Incora. Otras necesidades como comercialización, carreteras, acueductos, vivienda, educación, etc., debían ser responsabilidad de las entidades especializadas, pero coordinadas en un Consejo de la Reforma Agraria. Los distritos de riego y la apertura de colonización dirigida solo se podían ejecutar si no existía otra opción para dotar de tierras aptas a los campesinos de una región.

Para el Comité era fundamental diferenciar con criterios claros y objetivos los grados de explotación de las tierras, con el fin de reducir la incertidumbre que podría ahuyentar a los inversionistas, así como mantener el principio de que las tierras adecuadamente explotadas solo podían ser expropiadas por excepción.

Dentro de las otras acciones que el Comité consideraba importantes para mejorar la política de reforma agraria estaban la modificación de trámites y del régimen de avalúos, para lo cual era fundamental hacer estudios de tierras con otras entidades. Se sugería que el Incora no interviniera en el caso en que no fuera posible dotar de tierras adicionales a los minifundistas. El problema era que en el pasado muchas de las unidades agrícolas familiares adjudicadas tenían una extensión insuficiente para proporcionar ingresos que garantizaran que el adjudicatario no migrara a las ciudades.

En los otros elementos de política agraria, el mensaje del Comité buscaba involucrar a otras entidades del Estado en la reforma agraria. Se sugería crear, incluso, un impuesto a la renta presuntiva, mejorar el crédito de fomento, el mercadeo, la salud.

¹⁶ Véase, por ejemplo, Rojas (1971).

También, mejorar la regionalización de los objetivos y programas e incrementar la participación campesina, cuya ausencia explicaba el desarrollismo de la primera etapa del Incora.

El Comité sugirió que se fortalecieran los mecanismos dedicados a la planeación de proyectos, y a su control y evaluación, pero no había estadísticas para que eso fuera posible, lo que representaba una gran falencia. Era necesario programar las inversiones y las distintas acciones del Incora, con miras a asegurar la oportuna ejecución de las obras y propiciar una rápida utilización de las tierras.

Hay una recomendación final que llama la atención, “Se recomienda al Incora que al realizar la promoción de proyectos y programas los oriente hacia una reforma agraria realista, evitando crear expectativas excesivas en los campesinos y temores infundados en los dueños de tierras. Lo propio debe aplicarse a la actuación individual de los funcionarios del instituto”.

REFERENCIAS

Comité Evaluador de la Reforma Agraria (1971). *Informe al Comité Evaluador de la Reforma Agraria*, Bogotá: Banco Ganadero, Ministerio de Agricultura.

Rojas Morales, Ernesto (1971). *Debate Agrario*, Documentos, DANE.

EPISODIO 77

El Acuerdo de Chicoral de 1972

Enrique López Enciso

En el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970) se quiso dar un nuevo impulso a la reforma agraria con la promulgación de la Ley 1.^a de 1968 que dio más recursos al Incora y estableció un periodo límite de diez años para que la tierra pasara a manos de los arrendatarios o aparceros que la habían solicitado. Por otra parte, el gobierno creó el 2 de mayo de 1967, por medio del Decreto 755, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). El propósito era organizar a los campesinos, lograr su apoyo y blindar la reforma de los ataques de quienes no estaban de acuerdo con ella. La ANUC creció rápidamente y hasta 1971 había 496 asociaciones campesinas con personería jurídica, que tenían 968.000 asociados (Arango, 1986).

Aquella ley produjo un daño colateral: la expulsión entre 1968-1972 de miles de arrendatarios y aparceros (Berry, 2002), ante el temor de los propietarios de perder sus tierras. Por otra parte, se conocieron los resultados de varios informes, entre ellos el del Comité Evaluador de la Reforma Agraria convocado por el gobierno de Pastrana Borrero, que mostraban que el Incora se había desviado de su mandato y no había cumplido con el tope estipulado de hectáreas para distribuir. Según Berry (2002), entre 1962-1970 “los principales rubros del gasto fueron al mejoramiento de la tierra y el crédito subvencionado (ambos, superiores a una cuarta parte), mientras que la compra de tierras solo llegó al 8,30%”. Aunque al final de la administración de Lleras R. se aceleró la distribución de tierras, el esfuerzo era insuficiente.

Al incumplimiento de la reforma agraria y la expulsión de campesinos, se agregaron los anuncios sobre el cambio en la política agraria en los primeros meses del nuevo gobierno, cuya intención se había conocido desde la campaña presidencial. La ANUC se radicalizó progresivamente ante la situación y comenzaron a producirse

conflictos entre la entrante administración Pastrana Borrero y los usuarios campesinos. A comienzos de la década la ANUC lideró numerosas invasiones de tierras. Entre 1970-1971 unos 812 predios localizados principalmente en Córdoba, Sucre, Magdalena y Huila fueron invadidos por usuarios campesinos.

Fue muy importante el debate que se dio en torno a la concentración parcelaria de Jamundí, que había sido aprobada prácticamente al final del gobierno de Lleras R., cuando ya estaba elegido Pastrana Borrero. Se trataba de 10.200 hectáreas de tierra de baja calidad, donde había pobreza y desempleo. En estas tierras, 73 % eran minifundios y ocupaban 1.050 hectáreas, mientras 5 % eran latifundios que ocupaban 15.800 hectáreas. Era un proyecto especialmente sensible por lo que representaba dadas sus características legales, ubicación, la participación de los campesinos organizados y el momento en que se quiso realizar.

Para los gremios agrarios, en general la nueva política del Incora sobre las concentraciones parcelarias comenzaba a afectar a predios adecuadamente explotados. Esta situación, sumada a las invasiones para presionar las decisiones del Incora, llevó a que la SAC afirmara en un comunicado que, “la insólita y preocupante invasión de los predios rurales adecuadamente explotados, que se viene presentando en los últimos días, constituye una grave violación de la ley, traumatiza gravemente la paz social y pone en peligro el orden público por el enfrentamiento que pudiera ocurrir entre quienes deben garantizarlo y quienes atentan contra él” (Rojas Morales, 1971).

Por su parte, en un extenso memorando al gobierno nacional, la ANUC exponía lo siguiente: “es necesario insistir en que esta vasta movilización social no es solo fruto de los antojos de unos cuantos descontentos, sino la respuesta a una necesidad histórica profundamente sentida por las masas campesinas y que objetivamente responde a los problemas que han engendrado su atraso y su miseria”.

De esa forma, en el escenario de polarización de comienzos de los años setenta se dieron las condiciones para que se produjera un viraje en la política agraria en el país. Habían cambiado las relaciones políticas que permitieron la aprobación de la reforma agraria en su momento y esta había perdido apoyo. Por su lado, el gobierno, con la asesoría de Currie, estaba elaborando su plan de desarrollo “Las cuatro estrategias” que daba un énfasis a la agricultura comercial y al desarrollo de las exportaciones. Todo parecía indicar que había pasado el momento de la reforma agraria concebida en 1961, vista como la necesidad de mejorar el acceso a la tierra de los campesinos.

En efecto, a comienzos de 1972 en las instalaciones de la Caja Agraria en el corregimiento de Chicoral, perteneciente al municipio tolimense de El Espinal, se reunieron a instancias del gobierno nacional miembros de los partidos y de los gremios sectoriales, con el propósito de acordar una serie de acciones para apaciguar

la creciente agitación social en el campo y tranquilizar a los grandes propietarios que se veían amenazados por la acción del Incora.

El Pacto de Chicoral, como se denominó el acuerdo obtenido, se concretó en las leyes 4.^a y 5.^a de 1973, y más adelante en la Ley 6.^a de 1975. Por medio de la primera, que modificaba en ciertos apartes las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1.^a de 1968, se definieron nuevos instrumentos para calificar los predios y evaluar la posibilidad de su afectación y expropiación. Se establecían disposiciones sobre renta presuntiva, cuya referencia principal era el avalúo catastral de los predios. Se creaba, asimismo, la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictaban otras disposiciones, como los mínimos de productividad por cultivo y por regiones (véase el *Diario Oficial*, núm. 33828, del 13 de abril de 1973).

En el artículo 21 de la Ley 4.^a se decía, por ejemplo, que:

Se tendrán como tierras adecuadamente explotadas, las que son objeto de explotación económica con cultivos agrícolas, pastos, ganaderías en general, instalaciones agroindustriales, avicultura, piscicultura y bosques artificiales y naturales. En cuanto éstos se exploten de acuerdo con las normas legales vigentes y si además, los propietarios demuestran haber dado cumplimiento a las siguientes funciones sociales y económicas: [...] 3. Que durante los tres (3) años inmediatamente anteriores, han obtenido en su predio los mínimos de productividad que para la respectiva región, cultivo o explotación ganadera haya señalado el Ministerio de Agricultura.

La determinación de los mínimos de productividad era tan compleja, en lo relacionado con la adecuada explotación de la tierra, que era inaplicable en la práctica.

La Ley 5.^a, por su parte, creó nuevas condiciones para el financiamiento del sector agropecuario. El crédito a los campesinos se orientó al componente de asistencia técnica y se definieron las líneas de crédito para empresarios y grandes propietarios. Por medio de ella se transformó el sistema de la Ley 26 de 1959 en un Fondo Financiero Agropecuario y dispuso que de él formaría parte el Fondo Financiero Agrario. Conforme al artículo 5.^o de la ley, las instituciones bancarias debían suscribir títulos de fomento agropecuario, expedidos por el Banco de la República, hasta concurrencia de un porcentaje de sus colocaciones que oscila entre el 15 % y el 25 %.

Al gobierno le correspondía elaborar periódicamente los programas que podían ser objeto de financiación con cargo al Fondo Financiero Agropecuario, mientras que la Junta Monetaria determinaba las condiciones que debían reunir los préstamos para su redescuento, así como el monto, modalidades y porcentajes de este, que en ningún caso podría ser inferior al 65 % de la operación.

Por otro lado, la Ley 6.^a de 1975, o ley de aparcería, dejó sin piso las normas sobre contratos de ese tipo y de otras formas de explotación de la tierra. En esencia, la ley

restablecía los sistemas precarios de tenencia de la tierra, en un momento en que la agricultura comercial se había consolidado, lo cual resultaba bastante paradójico.

Con el Pacto de Chicoral la reforma agraria perdió el poco impulso que llevaba. El Pacto era una contrarreforma que debilitaba la idea de la necesidad de modificar la distribución de la tierra para contribuir al desarrollo económico y social del país. Terminó, de esa forma, el ensayo relativamente moderado del Frente Nacional que iba en esa dirección. El apoyo iba ahora para la agricultura comercial y la ganadería con las nuevas posibilidades de crédito del FFAP. Por otra parte, para ese momento comenzaba a estudiarse en el gobierno la posibilidad de implementar en Colombia un programa encaminado hacia la transferencia tecnológica para pequeñas unidades de producción campesina, que estaba impulsando el Banco Mundial. Se trataba del Desarrollo Rural Integrado (DRI), el cual finalmente fue adoptado dentro del plan de desarrollo del gobierno de López Michelsen (1974-1978).

REFERENCIAS

- Arango, Mariano (1986). “Logros y perspectivas de la reforma agraria en Colombia”, *Revista Lecturas de Economía*, núm. 21, septiembre-diciembre, Universidad de Antioquia.
- Berry, Albert (2002). “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”, *Revista Economía Institucional*, vol. 4, núm. 6.
- Rojas Morales, Ernesto (1971). *Debate agrario*, Documentos, DANE.

EPISODIO 78

La misión del Banco Mundial de 1970

Enrique López Enciso

En 1970 el Banco Mundial (BM) envió a Colombia una misión dirigida por Dragoslav Avramovic. El propósito de la misión era examinar el estado de la economía colombiana y elaborar un informe que sirviera de insumo para las discusiones con el gobierno. El documento fue clave en la decisión de 1971 de respaldar el plan de desarrollo 1970-1973. Fue, asimismo, el primer reporte de país que el BM publicó, no solo porque al gobierno colombiano le pareció apropiado, sino también porque se hacía una presentación exhaustiva de las preocupaciones de largo plazo que se tenían sobre el país.

El documento contiene 25 capítulos (World Bank, 1972). Un bloque de estos se destinó al examen de temas transversales que afectaban a toda la economía (empleo, inversión, finanzas públicas, desarrollo regional, planeación), con proyecciones de los agregados macroeconómicos más relevantes. En el resto se examinaban los diferentes sectores productivos. A la agricultura, en particular, se dedican los capítulos 14 al 18.

Como en todo el informe, en los capítulos dedicados a la agricultura se daban recomendaciones de política, con un diagnóstico muy completo basado en un exhaustivo análisis de las cifras del sector, muchas tomadas del trabajo de Atkinson que se había divulgado unos años antes. Para su análisis, el BM comienza con un examen de la estructura y problemas de la agricultura colombiana, toca por aparte el tema del café, sigue con la pregunta acerca del potencial de cultivos diferentes a este, con un examen detallado para cada producto. La ganadería también se trata por aparte; para abordar, por último, un tema que el BM consideraba central en la

relación del sector con el resto de la economía: el desempleo, la absorción laboral y las posibilidades de la agricultura.

En general, el BM daba un parte positivo de la economía colombiana, teniendo en cuenta que en los años que precedieron a la elaboración del informe la economía creció 6,2 % en promedio entre 1968-1970, comparado con el 5 % entre 1950-1967. Según el BM, la aceleración del crecimiento se explicaba por la expansión de la inversión y el alivio de la restricción externa. La primera fue posible porque el país había mejorado en su capacidad de emprender proyectos de desarrollo. La segunda, por el rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales, que se dio al tiempo como el buen momento de las de café, teniendo en cuenta que una helada en Brasil disparó el precio externo del grano colombiano, y que en el mercado de Nueva York pasó de 42,6 centavos de dólar la libra en 1968 a 60 centavos a comienzos de 1970.

En el informe se sostiene que, a pesar del buen desempeño de la economía, no cedía el desempleo en las ciudades, con tasas que bordeaban el 10 %, sin duda uno de los grandes desafíos de la política pública. El desempleo urbano tenía mucho que ver con el masivo éxodo del campo a la ciudad y también por cambios en la composición demográfica de la población, con una creciente participación de los jóvenes en el mercado laboral. La migración a las ciudades se debía al pobre nivel de vida de la población rural, la cual tenía poco acceso a los servicios básicos como agua, salud, electricidad. Para el BM mejorar las condiciones de vida rurales podría aliviar la presión sobre los mercados laborales en las ciudades.

Lo paradójico es que la agricultura crecía bien a finales de los años sesenta, pero al parecer los beneficios de ese crecimiento no llegaban a todos. Contribuía con el café y otras exportaciones al buen desempeño de la economía. El BM reportaba para el sector una tasa de crecimiento promedio del 5,2 % desde 1966 y una participación en el PIB en 1969 cercana al 30 %, que había declinado de todas formas por la industrialización. La mayor producción agrícola se debía sobre todo al incremento en área, más que a un aumento en productividad. Existía la excepción de un grupo de cultivos de altos rendimientos y con buen crecimiento, como fueron el algodón, soya, sorgo, azúcar, ajonjolí y arroz. En los demás los rendimientos estaban estancados, por ejemplo, en alimentos como la yuca, la papa y el plátano.

El BM consideraba que el principal problema de la agricultura colombiana a finales de los años sesenta era la baja productividad, y sus recomendaciones de política sugieren caminos para mejorarla. Existía el potencial, como lo demostraban los rendimientos alcanzados en algunos cultivos experimentales más altos que en países similares. Sin embargo, para la mayoría de los productores agrícolas, las posibilidades eran limitadas por el reducido tamaño de sus predios. En 1960 un cuarto de las fincas censadas tenían media hectárea de extensión y más de la

mitad tenían menos de tres hectáreas. En condiciones normales, la producción de esas parcelas proveía solo la subsistencia. Además, era difícil el acceso a más tierra y no estaba disponible la información especializada para lograr la utilización óptima de insumos modernos. La dificultad para obtener crédito también limitaba el desarrollo del sector.

Los bajos rendimientos de la agricultura se debían al elevado número de cultivos que producían con técnicas tradicionales. Se usaban poco las semillas mejoradas, y/o los fertilizantes químicos, pesticidas y fungicidas. En las tierras de pastoreo no había variedades mejoradas de pastos ni uso de fertilizantes. Por otra parte, los insumos modernos se usaban inadecuadamente o existía resistencia a la técnica por los productores rurales. También estaba el problema de los costos de los insumos, que sin crédito era muy difícil adquirir; sin olvidar que estos debían estar disponibles, algo que no siempre era posible.

La diversificación dentro de la agricultura fue importante en los años sesenta, como se observa en las cifras del BM. Se disminuyó la dependencia del café: este se mantenía como el principal producto de exportación, pero redujo su participación en la producción de la agricultura pasando del 90 % en 1965 al 75 % en 1969. Otra novedad era el crecimiento de las exportaciones de la agricultura, no solo por el buen momento del café, sino también por el impulso de las llamadas exportaciones menores, que pasaron de representar US\$ 24,5 millones en 1960 a US\$ 119,7 millones en 1969, hasta alcanzar una participación de casi el 25 % en las exportaciones sectoriales. Por su parte, se logró disminuir el crecimiento de las importaciones agrícolas. Se eliminaron casi totalmente las importaciones de oleaginosas y de arroz, aunque la dependencia por el trigo y el cacao importados seguía aumentando. Aparece un nuevo exportable, la palma africana, que pasó de 1.000 hectáreas en 1960 a 21.000 hectáreas en 1969.

En la dinámica de la agricultura y en su transformación tuvo que ver la política pública, impulsada con las reformas emprendidas en 1968 durante el gobierno de Lleras Restrepo. El BM dedica una parte de su informe a explicar la reforma. La nueva institucionalidad centralizó en el Ministerio de Agricultura la responsabilidad del diseño de políticas para la agricultura y la ganadería. También le dio el control, regulación y coordinación de diferentes entidades relacionadas con la actividad, así como la posibilidad de hacer política de precios, restricciones a las importaciones, y medidas de apoyo para promover algunos cultivos.

Para la definición de la política sectorial había una estrecha relación del Ministerio de Agricultura con los ministerios de Hacienda y Desarrollo, con el DNP y con el Instituto Colombiano de Comercio Exterior. Igualmente, con la Junta Monetaria para definir políticas de crédito agropecuario.

El Ministerio de Agricultura hacía su política con el concurso de las principales entidades del sector, reunidas en el Consejo Nacional de Agricultura. Dentro de este estaban los bancos especializados (como el Banco Ganadero y la Caja Agraria), representantes de los cafeteros (como la Federación), e institutos del gobierno (como el ICA, que hacía la investigación y desarrollo en la agricultura). La política de tierras y la reforma agraria y el desarrollo rural se hacía por medio del Incora y la de recursos naturales con el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena). Se consideraba que el gobierno podía intervenir activamente en la coordinación de la política de precios de la agricultura con el resto de la política sectorial. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) daba los lineamientos, y la intervención del mercado la hacía el Idema.

La política del ministerio se concentró en el apoyo a las exportaciones menores. Las principales medidas fueron un subsidio del 15 % a las exportaciones, crédito para cultivos de exportación, especialmente para el algodón, e intervención directa del Idema para compras de cosechas y sostenimiento de los precios. Se había adoptado el estatuto cambiario con el Decreto 444, que permitía una devaluación moderada con un régimen de tasa de cambio gradual (*crawling peg*). La combinación de la política cambiaria y sectorial fue exitosa e incrementó la importancia de las exportaciones no tradicionales.

El BM muestra que, a pesar de la reforma del ministerio y del crecimiento de algunos cultivos, no les iba bien a los numerosos pequeños propietarios. Según el BM, del millón y medio de familias de agricultores que existían, más del 50% tenían menos de tres hectáreas de tierra. El gobierno hizo un esfuerzo para incrementar la productividad y apoyarlos, pero solo un pequeño número de ellos se benefició. El Incora tuvo éxito en los experimentos que hizo para algunos pequeños cultivadores dándoles asistencia técnica y facilitando el crédito, lo que les permitió alcanzar rendimientos similares a los de los cultivos comerciales. Eso fortalecía la idea de que la eficiencia de la agricultura moderna se basaba en un aumento de los rendimientos por la utilización de semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas, herbicidas y fungicidas. La experiencia del Incora y de otras agencias mostraba el alto costo que tenía la ayuda a una familia y el reducido alcance de los programas. Por otra parte, para obtener una mejor utilización de la tierra, fundamental en el proceso de modernización, sería necesario evitar la especulación, propiciada por la inadecuada tributación. Se necesitaba un mejor catastro para lograr que eso cambiara.

Para el BM tampoco se habían alcanzado las principales metas para lograr una mejor asignación de la tierra. En cuanto se refiere a su acceso, aparece un nuevo patrón: la incorporación de predios de mayor tamaño en las áreas de frontera, mientras que los productores establecidos continúan subdividiendo su propiedad. La

razón del fracaso en la política para proveer tierra a los que no la poseen era histórica. La población del territorio se concentró en las tierras altas, por lo insalubre de las bajas. Los adelantos científicos y de ingeniería permitieron que esas tierras planas inundables y sembradas en pasto se convirtieran en tierras promisorias para los cultivos agrícolas, pero con pocas posibilidades de que la asignación histórica de esas tierras pudiera cambiar. En consecuencia, la mayoría de los pequeños propietarios rurales se continúa agrupando en pequeñas propiedades en las montañas, donde el pequeño tamaño de las fincas limita el acceso al crédito.

El BM se preguntaba por las posibilidades futuras y las prioridades de la agricultura en Colombia. Es interesante el enfoque porque relaciona el producto colombiano con el mercado internacional. El diagnóstico era contundente: el desarrollo de la agricultura colombiana estaba en su etapa inicial. En cuanto se refiere a la posibilidad de que el producto sectorial aportara sustancialmente a un desarrollo exportador el BM era muy escéptico: el producto colombiano no era competitivo.

Si bien es cierto que, por un lado, se desarrollaba un “nuevo” sector dinámico en la agricultura colombiana concentrado en cultivos comerciales exportables, que usaba técnicas modernas, como algodón, arroz, azúcar y ajonjolí; por el otro, estaba la mala situación de la mayoría de los productores tradicionales. Una situación que, además, debería cambiar para limitar la migración a las ciudades.

Para superar el rezago de la agricultura tradicional, se debía mecanizar la producción y utilizar semillas mejoradas. Algo en lo que Colombia mejoraba muy lentamente, según se documenta en el informe. Se utilizaban cada vez más fertilizantes, pero no era suficiente. El informe trae una cifra según la cual en 1969 los productores colombianos utilizaban el 25 % del nitrógeno, 35 % del fósforo y 20 % del potasio, indicados como requerimientos mínimos nacionales. Solo el 20 % de la tierra de los cultivos comerciales era fertilizada, cifra que bajaba al 16 % si se incluía la destinada a los cultivos permanentes. Si se tenía en cuenta la tierra en pastos, el área fertilizada caía al 4 %.

Para aumentar la productividad era necesario fortalecer la investigación y los programas de extensión. Ante el dilema de en cuál tipo de agricultura debería concentrarse los esfuerzos estatales, el BM afirmaba que los dos eran importantes y que la prioridad en el corto y mediano plazos debía ser el crecimiento de la capacidad de la investigación agropecuaria y de los servicios de extensión, estos últimos a cargo del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Incora. Esto debía beneficiar a los nuevos exportables e impulsar otros exportables que fueran cultivados por pequeños productores.

El BM, frente a la política pública agrícola, hacía énfasis en dos cuestiones que se debían resolver: 1) qué productos debían estimularse con el sostenimiento de

precios, el crédito y las inversiones e investigaciones del gobierno, y 2) ¿con qué rapidez se debía realizar la reforma agraria?

Sobre el primer punto no hay una recomendación específica, el BM sugiere que se debe tener en cuenta que para cada producto existían relaciones de propiedad muy diferentes, para que la acción del gobierno no terminara llegando a donde no debía. Esto último resulta en un aspecto esencial para hacer una elección correcta. Por otra parte, el BM advierte sobre el peligro que existía con la política de sustentación de precios, la cual podría estimular la producción de un cultivo no competitivo.

Acerca del segundo tema, el BM se basa, en parte, en una evaluación realizada por la OIT. El tono inicial de la respuesta al interrogante es el siguiente “Un poderoso organismo, el Incora, ha asumido un papel rector no solo en materia de reforma agraria sino también en cuanto al desarrollo rural en general; este organismo ofrece créditos agrícolas supervisados, se ocupa de grandes obras de irrigación y de desagüe, de la colonización y de la preparación de estudios de preinversión” (p. 22).

El BM pensaba que en el largo plazo la reforma agraria no afectaba adversamente la producción. El problema en el corto plazo era la oferta de servicios de apoyo después de la reforma. Ese era el cuello de botella que existía para acelerar el ritmo de la redistribución de tierras y la colonización. En el informe se menciona que los rendimientos de las pequeñas propiedades de los proyectos del Incora, que tuvieron asistencia técnica y crédito supervisado, eran comparables a los de la agricultura comercial. Sin esos apoyos no se podía acelerar en el ritmo de la distribución de tierras, porque se podría generar más pobreza en el campo, con campesinos escasamente capaces de sostenerse con sus nuevos fundos.

REFERENCIAS

- Atkinson, L. Jay (1969). “Changes in Agricultural Production and Technology in Colombia”, *Foreign Agricultural Economic Report*, núm. 52, junio.
- Banco Mundial (1972). “El desarrollo económico de Colombia: problemas y perspectivas. Informe de una misión enviada a Colombia en 1970 por el Banco Mundial”, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ministerio de Agricultura (1969). “Memoria, julio de 1968-julio de 1969”, Ministerio de Agricultura.
- World Bank (1972). *Economic growth of Colombia: problems and prospects. Report of a mission sent to Colombia in 1970 by the World Bank*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

EPISODIO 79

La mecanización en la agricultura colombiana, 1950-1975

Juan José Perfetti del Corral

En la revista *Coyuntura Económica* de Fedesarrollo del mes de julio de 1976 se publicó el artículo “La mecanización en la agricultura colombiana”, cuyos autores son Juan Enrique Araya A. y Carlos Ossa E. El artículo constituye un resumen de un estudio más amplio que sobre el mismo tema realizó Fedesarrollo “con el auspicio de Adimagro (Asociación de Importadores y Distribuidores de Maquinaria Agrícola e Industrial)”. En dicho estudio, además de Araya y Ossa, participaron otros investigadores, entre los cuales se encontraban Roberto Junguito y Ricardo Villaveces. El artículo de Araya y Ossa constituye el material del presente episodio.

El trabajo realizado por Fedesarrollo tenía como objetivo “precisar los efectos de la mecanización agrícola sobre las áreas cultivadas, la productividad, el empleo y la distribución del ingreso”. La motivación principal del trabajo partía del hecho de que la mecanización agrícola en la Colombia de las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX era un tema “debatido en muchas oportunidades”, puesto que existían “opiniones encontradas respecto a la conveniencia económica y social de la introducción de la maquinaria en el sector agrícola”.

Por una parte, había quienes la consideraban “conveniente debido a sus efectos favorables sobre la producción y aún el empleo”. Por la otra, había “quienes se oponen a una mecanización acelerada a cualquier costo”, pues ella lleva a “una inadecuada asignación de los recursos y a la concentración de la propiedad y del ingreso”, ya que los principales beneficiarios “de la maquinaria han sido los grandes propietarios de la tierra”.

En el artículo se hace una descripción del desarrollo de la mecanización en Colombia entre los años 1950 y 1975, se analizan algunos aspectos de la producción nacional de la maquinaria agrícola, así como la incidencia de las políticas gubernamentales sobre el desarrollo de la mecanización en el agro y en la producción nacional de implementos agrícolas. A partir de estos resultados se identifican los efectos económicos y sociales de la mecanización en la agricultura y se sugieren políticas “orientadas hacia la utilización de la maquinaria agrícola dentro de los objetivos generales del actual Plan de Desarrollo del gobierno”.

Según Araya y Ossa, al inicio del decenio de 1950, el área mecanizada en el país era de, aproximadamente, 715.000 hectáreas. Para el momento de la realización del estudio, se habían incorporado cerca de 320.000 hectáreas nuevas. Esto significaba que “en la actualidad se han mecanizado entre un tercio y un cuarto del [área] potencialmente mecanizable”. Se indicaba, además, que “la maquinaria utilizada en la agricultura colombiana ha sido en gran parte importada, siendo los tractores su principal componente”.

Asimismo, se señalaba que el valor de dichas importaciones había presentado fuertes fluctuaciones entre 1950 y 1975 y que “a partir de 1960 la industria nacional de implementos agrícolas ha venido adquiriendo importancia en el desarrollo de la mecanización”, gracias a un proceso sostenido de sustitución de importaciones.

Para el período 1970-1975 se estimaba que la disponibilidad de caballos de fuerza del parque de tractores había crecido apenas a una tasa anual del 2,3 %. Igualmente, se reportaba que el indicador de hectáreas por tractor era, en 1950, de 202, y en 1975 había caído a 99. También se encontró una gran concentración regional del parque de tractores, especialmente en los departamentos del Valle, Cundinamarca y Tolima, con cerca del 50 % de dicho parque. De igual manera, se reportaba que, según el Censo Agropecuario de 1959, a medida que aumentaba el tamaño de los predios, se elevaba tanto el porcentaje de los que usaban maquinaria como el número de caballos de fuerza por hectárea en los cultivos anuales, situación que, aparentemente, no había cambiado a mitad de los años setenta. En los predios pequeños el acceso a la maquinaria agrícola se hacía principalmente a través del alquiler.

Al referirse a la política gubernamental con respecto al proceso de mecanización de la agricultura colombiana durante el período de análisis, se afirma que su evolución “ha sido en buena parte una consecuencia de la política gubernamental al sector agrícola”. Así, se destaca que, por ejemplo, en los años cincuenta, los planes de desarrollo “reflejaban una abierta intención de acelerar el proceso de mecanización en la agricultura”.

Entre los mecanismos de la política pública que incidían en el proceso de mecanización agrícola se distinguían los “relacionados con el comercio exterior”. Entre

ellos se destaca “la financiación externa para la importación de maquinaria”, por ser “quizás la variable más explicativa de la evolución del valor de las importaciones totales” entre 1950 y 1975. Al respecto se comenta que “el primer crédito importante para estos efectos data de 1949, año en el cual se inició en escala apreciable la mecanización de la agricultura colombiana”. En los años siguientes se encuentra que, cuando se contó con recursos de crédito externo, “las importaciones de maquinaria agrícola fueron significativamente superiores”. En este proceso, la Caja Agraria cumplió un papel muy importante, tanto en las importaciones de maquinaria como en el otorgamiento de crédito a los agricultores.

Otro instrumento de la política comercial agrícola lo constituyó el régimen de aranceles y de licencia previa. Aunque, en el caso de los tractores de rueda, que era el principal componente de las importaciones de maquinaria agrícola, dicho régimen se hizo más restrictivo a lo largo del tiempo. No obstante, al finalizar el año 1975 “los aranceles eran aún muy bajos (2,0%)”, relativos a los que regían para otros bienes de capital, tanto para la agricultura como para otros sectores, y también en relación con los de otros insumos agrícolas. Se señala, además, que como consecuencia de la política comercial agrícola y del manejo de la tasa de cambio, “la evolución de los precios internos de los tractores ha obedecido en gran parte a la variación de los precios internacionales”.

Finalmente, otro instrumento de política gubernamental que favoreció la mecanización agrícola fue “la disponibilidad y condiciones del crédito interno para la adquisición de maquinaria”. Estos recursos se canalizaron por medio de la Caja Agraria, el Incora y el Fondo Financiero Agropecuario. Se anota en el estudio, sin embargo, que “el precio de la maquinaria y las condiciones de los créditos, especialmente los plazos y las garantías requeridas”, habían limitado la adquisición de maquinaria por parte de los pequeños agricultores.

Araya y Ossa consideran que los impactos de la mecanización en la agricultura colombiana tienen que ver con los siguientes aspectos: el aumento del área cultivada y el cambio en la estructura de los cultivos; el aumento de la producción y de la productividad; y los efectos sobre la balanza de pagos, el empleo y la distribución del ingreso.

En cuanto al impacto de la mecanización (“estimulado por la política gubernamental durante el período 1950-1975”) sobre la expansión del área cultivada y de la frontera agrícola, este se dio, fundamentalmente, “a través del cambio en la dedicación de la tierra de ganadería y otros usos” hacia las actividades agrícolas. En ese período, el área cultivada en los bienes comerciales y mixtos, que “son los que más intensamente emplean la maquinaria”, aumentó en 931.000 hectáreas. Por su parte, los mayores rendimientos del área cultivada se dieron en los años cincuenta, “siendo

progresivamente menor en los años siguientes”. Adicionalmente, gracias a la mayor mecanización, se presentaron cambios “en la estructura de los cultivos”, al aumentar la participación de los comerciales a cuenta de la reducción de los mixtos.

Otro impacto derivado del proceso de mecanización agrícola fue el “aumento en la productividad de la tierra”, gracias al mejoramiento tecnológico derivado de dicho proceso. Estos aumentos, que varían según el tipo de cultivo, eran, por ejemplo, de 31 % para la cebada y 162 % para el maíz. En otros casos, se calculó el “incremento atribuible directamente a la maquinaria” y se encontró que para el frijol era de 9,4 % y para el arroz secano de 15,6%. El efecto combinado de estos impactos se tradujo en un aumento de la producción, “el cual se estima en una tasa promedio anual cercana al 9,0 % para los cultivos comerciales frente a solo 3,5 % para la agricultura en su totalidad” y en un aumento importante en el valor de la producción total agrícola por parte de los cultivos comerciales, al pasar del “12,9 % en 1950 a 42,4 % en 1975”. Ello se reflejó en una “mejora sustancial en la balanza comercial”, pues se pasó de una balanza deficitaria a una de generación de divisas.

Con respecto al efecto de la mecanización sobre el empleo en los sectores rurales, se estableció que “durante el decenio del 50 [este] trajo como consecuencia un aumento neto en el número de trabajadores empleados en los cultivos comerciales y mixtos, de 381.000 en 1950 a 518.000 en 1960”. Esto respondió, principalmente, a los aumentos en el área cultivada, al pasar de la ganadería a actividades agrícolas. Por su parte, entre 1960 y 1971 el número de trabajadores empleados en los cultivos comerciales y mixtos “disminuyó en 21.000”. Esto se debió “básicamente a un cambio en la composición de cultivos” hacia aquellos más intensivos en el uso de la maquinaria agrícola y en detrimento de la generación de empleo. De esta forma, Araya y Ossa afirman que la política agraria vigente durante el período de análisis, “al favorecer principalmente al sector comercial intensivo en el uso de capital, ha limitado las posibilidades de incrementar el empleo potencial en la agricultura colombiana”.

El otro efecto de la mecanización se dio sobre la distribución de los ingresos. En este sentido se cita la conclusión de otro estudio en el que se señala que “para el período de 1950-1970, los beneficios de la mecanización se dirigieron primordialmente a los propietarios del capital a expensas de la mano de obra y de los pequeños agricultores”. Sin embargo, en el trabajo de Fedesarrollo se afirma que, dadas las características particulares del sector agrícola colombiano en cuanto a la tenencia de la tierra y las políticas gubernamentales establecidas, “la mecanización ha sido una decisión claramente razonable desde el punto de vista privado, con repercusiones negativas, en algunos casos, sobre el empleo y la distribución de los ingresos, pero positivas sobre la producción y la productividad agrícola”.

La parte final del estudio se refiere a un conjunto de recomendaciones que se resumen en dos grandes aspectos. El primero tiene que ver con la necesidad de profundizar en varios temas de investigación sobre la mecanización de la agricultura y sobre la importancia de acopiar “información adicional para entender con mayor precisión los problemas relativos a dicho proceso”. El segundo hace referencia a las recomendaciones de política sobre varios asuntos relacionados con la mecanización agrícola.

Entre dichas recomendaciones está la importancia de consolidar “programas tales como la reforma agraria”, pues ello permitiría “redistribuir equitativamente los beneficios” derivados de la maquinaria agrícola. En esta misma dirección se recomienda el uso comunitario de la maquinaria, pues esto constituiría “una forma económica” de uso para los pequeños agricultores. También, se considera la “organización de cooperativas de usuarios de la maquinaria” y “sistemas más ágiles de alquiler de maquinaria”. Igualmente, se hacen algunas recomendaciones sobre el uso del crédito por parte de los usuarios del Incora y del Programa de Desarrollo Rural Integrado, de tal forma que los beneficios del proceso de mecanización agrícola se desconcentren. Asimismo, se sugiere “estimular la utilización económica de maquinaria por parte del agricultor” y la fabricación de implementos en plantas industriales con excedentes de capacidad instalada, lo cual podría ir de la mano de programas de formación de “operarios calificados” y de capacitación a los agricultores en el uso más eficiente de la maquinaria. Todo esto permitiría adecuar la utilización de los diferentes aparatos e implementos agrícolas a la situación que enfrentan los agricultores colombianos, especialmente los pequeños.

A manera de síntesis, el trabajo de Araya y Ossa señala que los lineamientos de política formulados están “orientados primordialmente hacia eliminar las fuertes restricciones causadas por la estructura de la tenencia de la tierra, la inequitativa canalización del crédito y el desconocimiento de las opciones tecnológicas por parte de los pequeños agricultores, con el fin de que estos puedan utilizar la maquinaria y los implementos agrícolas en función de su rentabilidad económica”.

REFERENCIA

Araya, Juan Enrique; Ossa, Carlos (1976). “La mecanización en la agricultura colombiana”, *Coyuntura Económica*, julio, Fedesarrollo.

EPISODIO 80

El nacimiento de la floricultura en Colombia

Carlos Caballero Argáez

Una de las primeras publicaciones de Fedesarrollo, en noviembre de 1971, fue el estudio titulado “Las exportaciones y el empleo: una perspectiva para Colombia”¹⁷. Como se informa en su introducción, se trató de un “análisis descriptivo de cuatro casos de gestión empresarial imaginativos en donde se combinan la producción de divisas y la generación de empleo”. Uno de esos casos fue el de la floricultura. Para los autores del trabajo, el éxito alcanzado hasta ese momento en los distintos emprendimientos sugería la posibilidad de poner en práctica una estrategia industrial nueva en el país, “encaminada a crear a escala masiva fuentes de trabajo y divisas internacionales”.

Este primer documento de Fedesarrollo describe, sin entrar en mucho detalle, el inicio de la producción y la exportación de flores en Colombia en los años sesenta del siglo XX y plantea los factores críticos para su adecuado desarrollo. Señala la necesidad de contar con empresarios con la capacidad para:

- Invertir en la compra de terrenos localizados cerca del aeropuerto de Bogotá, con facilidades de riego;
- Aplicar una tecnología novedosa de compra y siembra de esquejes, cultivo de las matas y corte de las flores;

¹⁷ Los autores del documento fueron Daniel Vargas y Eduardo Wiesner. El texto contiene un anexo con una nota metodológica para evaluar proyectos intensivos en empleo y generadores de divisas, elaborada por el economista Carlos Díaz-Alejandro, y una introducción del director de Fedesarrollo, Rodrigo Botero M.

- Administrar un proceso intensivo en mano de obra, especialmente femenina;
- Empacar, almacenar y transportar al exterior las flores; y,
- Analizar el comportamiento del mercado de las flores en Estados Unidos y en Europa, con picos especiales de demanda como el del día de San Valentín (14 de febrero de cada año), el Día de la Madre y la Navidad.

El artículo narra la experiencia de una de las primeras fincas dedicadas a la producción y exportación de flores en la sabana de Bogotá, sin suministrar los nombres de los empresarios, ni de la empresa¹⁸. Esa experiencia sirvió de referencia para elaborar el caso. Describe tanto el proceso productivo como las necesidades de agrónomos, supervisores, personal administrativo y jornaleros. Posteriormente, se detiene en el transporte de las flores al exterior e informa que, “para reducir el riesgo del retraso o del incumplimiento al comprador externo, la compañía está haciendo gestiones para la compra de aviones que utilizaría exclusivamente para el transporte de flores”.

La conclusión del caso de las flores fue que, en razón “de las condiciones naturales, económicas y logísticas, los empresarios consideran que el potencial para la industria es inmenso”. Curiosamente, de los cuatro renglones estudiados —flores, libros tridimensionales, juguetes para perros y confección de abrigos en la zona franca de Barranquilla— el único que sobrevivió de manera notable, hasta convertirse en uno de los principales generadores de divisas y de empleo en el país en los últimos cincuenta años, fue el de las flores.

Cuarenta años más tarde, el BID promovió una investigación en Latinoamérica para estudiar las condiciones en las cuales se habían desarrollado sectores exportadores exitosos en siete países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Uruguay) y para analizar los problemas que se enfrentaron y la manera en la cual se resolvieron. Esas experiencias se recogieron en el libro *Export Pioneers in Latin America*, publicado en 2012 (Sabel *et al.*). El capítulo sobre Colombia se dedicó al surgimiento de las exportaciones de flores. Sus autores fueron dos investigadores de Fedesarrollo, María Angélica Arbeláez y Nicolás León, y la economista Marcela

¹⁸ En el libro publicado por Asocolflores en 2009, *Colombian Grown: The finest quality cut flowers in the world*, se incluye la historia de las primeras experiencias de cultivar y exportar flores desde Colombia y se mencionan los nombres de los primeros exportadores y de sus cultivos en los años sesenta y setenta del siglo XX. Es interesante notar la presencia de inversionistas y empresarios extranjeros.

Melendez, en ese entonces directora de la firma Econ-Estudio en Bogotá y profesora adjunta de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes¹⁹.

Además de registrar la evolución del valor de las exportaciones de flores colombianas entre 1962 y 2009, período durante el cual creció desde niveles insignificantes hasta superar los US\$ 1.000 millones anuales en 2006, el capítulo describe las diferentes fases de esta expansión. Así, por ejemplo, establece que las mayores tasas de crecimiento (75 % anual en promedio) fueron las de la primera mitad de los años setenta, impulsadas por las políticas de promoción adoptadas en 1967: devaluación diaria de la tasa de cambio, incentivos tributarios, crédito subsidiado, entre otras. Posteriormente, el crecimiento se redujo, pero continuó siendo positivo; en la primera década del siglo XXI el ritmo de expansión fue del 6 % anual en promedio.

Factor decisivo en la historia de las exportaciones de flores fue su clara orientación hacia el mercado de los Estados Unidos, fenómeno que los autores atribuyen al hecho de que una de las primeras empresas, Floramérica, fue constituida en su totalidad por inversionistas estadounidenses²⁰; entre ellos, por David Cheever quien, como estudiante en Colorado State University en 1966, había encontrado que la sabana de Bogotá era un lugar óptimo en el mundo “para cultivar claveles y venderlos en los Estados Unidos, teniendo en cuenta las condiciones climáticas, la calidad del suelo, la disponibilidad de tierra y de trabajadores y la cercanía al mercado de los Estados Unidos”. El estudio se difundió ampliamente y motivó a muchos otros empresarios, extranjeros y colombianos, a invertir en el sector de la floricultura.

En 2009, el 80 % de las exportaciones tuvo como destino los Estados Unidos y el 13,6 % Europa. Un 3 % se dirigió a países de Asia y el 3,4 % restante a muchos otros; en total se exportaba en ese año a 75 países. Había 600 firmas productoras, de las cuales el 55 % era pequeñas, el 30 % medianas y el 15 % grandes, de acuerdo con el valor de sus exportaciones. Las grandes exportaron cada una entre US\$ 10 y US\$ 35 millones por año en 2015. Ahora bien, la exportación ha sido cada vez más exigente en términos tecnológicos y comerciales. La competencia local e internacional se incrementó “dramáticamente” con el paso del tiempo. Los costos laborales, que en 1966 eran el 50 % de los de Estados Unidos, dejaron de representar una ventaja

¹⁹ En la actualidad la doctora Melendez es economista jefe para América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

²⁰ Para autorizar la inversión extranjera, en ese momento limitada por las regulaciones colombianas, el DNP conceptuó que la inversión era consistente con la política gubernamental de promoción de las exportaciones.

competitiva, por lo cual las firmas pequeñas encuentran difícil competir con las más avanzadas en tecnología²¹.

El capítulo enumera y describe los obstáculos de diferente naturaleza que enfrentaron los exportadores en los primeros años de su actividad. Entre estos, los fitosanitarios y la dificultad para contar con un transporte aéreo regular y confiable hasta cuando, con la intervención de la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (Asocolflores), se logró que algunas líneas aéreas especializadas en carga y con base en Miami comenzaran a transportar masivamente flores a los Estados Unidos, pero las tarifas eran elevadas, debido a la limitada carga de compensación hacia Colombia. Adicionalmente, fue necesario contar con cuartos fríos en el aeropuerto de Miami y establecer una relación de trabajo con la aduana en esa ciudad para facilitar la revisión de la carga, acelerar los procesos y minimizar el daño de las flores. Y, naturalmente, localizar en Miami ejecutivos para comercializar las flores, distribuir las, contratar el transporte interno y promover la penetración en los distintos mercados del país. Algunas compañías organizaron, además, subsidiarias en ese país dedicadas exclusivamente a la comercialización y distribución de las flores.

En 1970 los nacientes exportadores de flores consideraron necesario fundar una asociación que representara sus intereses frente al gobierno nacional y, también, a entidades de los gobiernos extranjeros, particularmente los Estados Unidos, y para que, además, coordinara los esfuerzos para resolver los cuellos de botella que obstaculizaban la exportación, especialmente el del transporte. Adicionalmente, se preocuparon por mejorar el bienestar de los trabajadores (en su mayoría mujeres), por la protección del medioambiente, y por el control de las plagas que afectaban los cultivos²². Nació entonces Colflores, que en 1973 se transformaría en Asocolflores, gremio que agrupa a las empresas exportadoras de flores en Colombia.

A lo largo de estos cincuenta años Asocolflores cumplió una función muy importante en la promoción y el reconocimiento de las flores colombianas en los mercados extranjeros mediante la participación de sus afiliados en ferias y exhibiciones tanto nacionales como internacionales. Se convirtió, igualmente, en la entidad de defensa del acceso de las flores a un mercado como el de los Estados Unidos, que cuenta con una poderosa asociación de cultivadores de ese país The Society of American Florists.

²¹ Aunque la publicación del BID afirma que los costos de producción eran un 50% de los que se registraban en los Estados Unidos, algunos empresarios comentan que eran menores y que en algunas firmas podían ser del 20%.

²² Entre las ventajas mencionadas por algunos de los pioneros de la industria de las flores en Colombia se menciona la calidad de la mano de obra y su ética de trabajo como un factor de éxito muy importante.

A finales de la década de los ochenta la organización California Cut Flower Commission presentó una demanda en contra de las flores colombianas ante el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, indicando que los cultivadores de flores colombianas estaban vendiendo su producto en el mercado por debajo de su costo de producción. Como resultado el Departamento de Comercio impuso un impuesto a las flores procedentes de Colombia, conocido como el *dumping fee*, lo cual exigió a los exportadores contratar, a través de Asocolflores, abogados para su defensa en los Estados Unidos. El caso se prolongó y tuvo once revisiones administrativas con costos muy altos en la asesoría de los abogados, en particular para las empresas directamente afectadas en cada revisión. Solo hasta 1998, por sugerencia de los abogados, se llegó a un acuerdo con la entidad demandante en California y se propuso la suspensión formal del caso ante el Departamento de Comercio, lo cual exigió la constitución del Flower Promotion Organization: un fondo dedicado a promover el consumo de flores en Estados Unidos, al cual los productores colombianos aportarían el 85% y los cultivadores de California un 15%. De esta manera terminó la demanda *antidumping* y cambió radicalmente la relación entre la industria de las flores en Colombia y la de Estados Unidos²³.

Desde muy temprano en su historia, Asocolflores hizo presencia en Miami y en Washington y participó activamente en las negociaciones comerciales entre el gobierno colombiano y el de los Estados Unidos que condujeron, primero, a la firma del Acuerdo de Preferencias Andinas (ATPA) en 1990 y, posteriormente, a la del TLC entre los dos países en 2011. Una acción particularmente importante de Asocolflores en los Estados Unidos fue la desarrollada a raíz de la descertificación de Colombia en la lucha antidrogas en 1995, cuando la relación entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia llegó a su más bajo nivel, por lo cual el gremio de la floricultura sirvió de intermediario en muchas gestiones de los empresarios colombianos con las autoridades de comercio en los Estados Unidos²⁴.

El nacimiento de la industria de las flores en Colombia coincidió en el tiempo con la formulación y ejecución de una política estatal de promoción de las exportaciones en 1967, que se concretó tanto en un nuevo sistema de cambios internacionales (bajo el Decreto 444 de 1967 y el esquema de devaluación diaria de la tasa de cambio), como en el otorgamiento de un incentivo tributario (el certificado de abono tributario, CAT), y en la creación del Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo), adscrito al Banco de la República y financiado con una sobretasa sobre

²³ Entrevista con Augusto Solano, presidente de Asocolflores, 9 de febrero de 2022

²⁴ Entrevista con Augusto Solano, presidente de Asocolflores, 9 de febrero de 2022.

las importaciones, para extender crédito para capital de trabajo e inversión fija a las empresas exportadoras, con un subsidio en la tasa de interés.

Proexpo diseñó, igualmente, diversos mecanismos para apoyar las exportaciones. Abrió oficinas comerciales en varias ciudades del mundo y contribuyó, en el caso de las flores y de los textiles, a financiar parcialmente el pago de honorarios a los abogados que defendían su acceso a los mercados amenazados. Estos instrumentos fueron de gran importancia para impulsar la floricultura y sus exportaciones en los años setenta y ochenta del siglo pasado, lo que permitió su consolidación como uno de los principales sectores exportadores del país. En 1991 Proexpo se transformó en el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex), encargado de suministrar crédito a la exportación y en Proexport, hoy en día ProColombia, entidad en la cual se concentraron las actividades de promoción de las exportaciones.

El caso de las exportaciones de flores en Colombia ilustra bien la manera en la cual empresarios privados, extranjeros y nacionales encontraron la oportunidad para desarrollar una actividad económica con base en conocimientos técnicos y tecnología adaptada a las condiciones colombianas. El cultivo de las flores era de baja inversión inicial de capital (la tierra) e intensiva en mano de obra y capacidad gerencial. La innovación fue muy importante para superar las dificultades logísticas y llegar con el producto a los mercados mayoristas y minoristas en el exterior, lo mismo que para descifrar las necesidades y preferencias de los consumidores. Visto en retrospectiva, la ventaja competitiva de las flores colombianas fue de tal magnitud que condujo no solamente al cierre de la industria de las flores en el noreste de los Estados Unidos sino a que algunos productores en el occidente se transformaran en distribuidores de flores importadas de todo el mundo.

A la iniciativa empresarial se sumaron el beneficio de la asociación de productores como vía para coordinar la solución a los problemas de diferente índole que iban presentándose en la medida en la cual el negocio se expandía. El apoyo gubernamental, reflejado tanto en el manejo macroeconómico como en los mecanismos de promoción a partir de incentivos tributarios, del crédito subsidiado y de los apoyos puntuales para asegurar el acceso a los mercados externos, también fue crucial.

En síntesis, como lo muestra el capítulo del libro sobre pioneros en la exportación en América Latina, la creación de nuevos sectores de exportación requiere de la presencia de empresarios pioneros, con visión de negocio y el espíritu para correr riesgos y, muy importante, con la disposición para compartir el éxito con otros empresarios quienes, ante los logros de esos pioneros, deciden aventurarse a seguirlos. En todo ese esfuerzo, el trabajo colectivo a través de la asociación resulta fundamental, lo mismo que el apoyo de las autoridades. Una combinación virtuosa de iniciativa empresarial, tecnología, coordinación de intereses y relación con los

gobiernos emerge en este episodio como elemento crucial para el desarrollo de nuevos sectores agrícolas de exportación.

REFERENCIAS

Asocolflores (2009). *Colombian grown: the finest quality cut flowers in the World*, Bogotá.

Sabel, Charles; Fernández-Arias, Eduardo; Hausmann, Ricardo; Rodríguez-Clare, Andrés; Stein, Ernesto (2012). *Export Pioneers in Latin America*, IDB- David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

EPISODIO 81

Junguito y el sector agropecuario en el desarrollo económico

Juan José Perfetti del Corral

Entre los artículos que hacen parte del libro de Fedesarrollo *Lecturas sobre desarrollo económico colombiano*, publicado en 1974, se encuentra el escrito por Roberto Junguito B., el cual tiene como título “El sector agropecuario y el desarrollo económico colombiano”. Este trabajo constituye el tema del presente episodio.

Según el autor, el artículo es “un ensayo-resumen de los principales escritos relacionados con la problemática del sector agropecuario y su incidencia en el desarrollo nacional”. El trabajo se divide en dos partes. La primera tiene que ver con las funciones que, de acuerdo con las teorías sobre el desarrollo económico vigentes hasta mitad de la década de los setenta, “debe cumplir la agricultura en el proceso de desarrollo”, al tiempo que se analiza el desempeño de cada una de dichas funciones en el caso de Colombia. En la segunda parte se presentan los instrumentos básicos de la política pública disponibles “para el logro de las metas” asignadas al sector agropecuario, sus ventajas y su uso en el país. El estudio, además, incluye una amplia y detallada bibliografía tanto nacional como internacional sobre el estado del arte en materia de desarrollo agropecuario, la cual se complementa con un número significativo de pie de páginas en los que se hacen anotaciones y comentarios sobre las fuentes citadas y los asuntos tratados en el texto, lo que termina enriqueciéndolo aún más.

De acuerdo con la literatura, las funciones que se le asignaban al sector agropecuario en el desarrollo general de los países eran: generar empleo en las zonas rurales, proveer al sector industrial moderno de mano de obra barata, crear excedentes para

transferir a otros sectores económicos, producir alimentos para las zonas urbanas y rurales, suministrar materias primas al sector industrial, servir de mercado para los bienes manufacturados y ejercer como importante fuente de exportaciones.

Respecto a la generación de empleo rural se señala que, en el caso colombiano, en 1964 “la cifra oficial de desempleo (abierto) rural era del 1,9 % para los hombres y del 9,0 % para las mujeres”. Sin embargo, dado que, por las condiciones propias del trabajo en el campo, el desempleo rural se encontraba afectado por las formas de desempleo disfrazado y subempleo (visible y encubierto), el verdadero nivel del desempleo rural terminaba siendo mucho mayor. Según Junguito, para la década de los sesenta este “fue cercano al 25 % de la fuerza de trabajo”. Por otra parte, y en razón a lo anterior, para conseguir alcanzar la meta propuesta en esos momentos, de la reducción completa del desempleo rural para el año 1980 se necesitaba de un alto crecimiento del sector, además de un uso más intensivo de la mano de obra rural tanto mediante tecnologías intensivas en este recurso como del “aumento de la demanda de cultivos que impliquen un mayor uso de mano de obra”.

Según la literatura vigente a comienzos de los años setenta, en las etapas iniciales del desarrollo el crecimiento del sector moderno (industrial-urbano) se podía ver favorecido por el suministro ilimitado de mano de obra barata “proveniente del sector rural en donde persiste un exceso de mano de obra”. Para el autor, lo anotado sobre los altos niveles reales de desempleo rural, junto con el “hecho de que el salario real en la agricultura parece no haber aumentado entre 1935 y 1963”, estarían confirmando que en el caso colombiano pareciera “haberse cumplido la regla” sugerida por los estudiosos. Además, “la migración rural-urbana ha sido sustancial” en el país, lo que motivó que, entre 1951-1964, la población urbana creciera a una tasa anual del 5,69 %, frente a una tasa en el campo de solo 1,39 %. Ello no dejaba duda de que el desarrollo del sector industrial se había visto favorecido con la mayor oferta de la mano de obra proveniente del sector rural. Se anotaba, además, que entre 1955 y 1963 el salario real de la industria tuvo un alto crecimiento (60 %).

Otra de las funciones del sector agropecuario en el proceso de desarrollo era la creación de excedentes de inversión que se transfirieran hacia el sector industrial y la formación de la infraestructura básica. De acuerdo con Junguito, “la historia de la industrialización en Colombia está estrechamente relacionada con la generación de un excedente agrícola, con el desarrollo de la industria textil y las políticas gubernamentales de protección aduanera”. Se decía, además, que de allí se debía “la coincidencia de Antioquia como productor de café y centro industrial textilero”.

Sin embargo, se indicaba que en la década de los sesenta “el excedente agrícola canalizado hacia la inversión pública fue muy reducido”, pues la tributación del sector agropecuario, comparada con su contribución al producto nacional, era muy

baja (4 % de los impuestos a la renta y 11 % de los impuestos totales, mientras que su contribución al PIB era del 30 %). También se señalaba “que la capacidad de ahorro en el sector agropecuario es muy baja”, dada la importancia relativa que tiene el denominado “sector minifundista de subsistencia, sujeto a un exceso de mano de obra”. No obstante, se resaltaba el hecho de que “una forma de contribuir a la formación de capital es a través de la acumulación de inventarios” y el sector agropecuario contribuyó, en 1969, con casi la mitad de la formación interna bruta de capital a través de la acumulación de inventarios, especialmente en la ganadería y el cultivo del café.

Aunque entre las funciones del sector agropecuario está la de servir de mercado para los bienes industriales, sin embargo, y refiriéndose al caso colombiano, en el estudio se indica que en una encuesta realizada en los primeros años de los setenta se encontraba que los industriales explicaban la subutilización de la capacidad instalada por la falta de demanda. Junguito señalaba que, aunque potencialmente en el sector rural se daban las condiciones (como eran el importante tamaño de la población rural y el alto valor agregado del sector agropecuario) para que se demandaran de manera importante bienes industriales, los bajos niveles de ingreso per cápita, su mala distribución y el alto autoconsumo rural hacían que la demanda efectiva en el campo “por bienes industriales fuera muy inferior a la potencial”.

Otra función que se le asigna al sector agropecuario es el suministro de materias primas al sector industrial, relación que se expresaba, para el país, en la tabla de insumo-producto de finales de los sesenta según la cual “un peso de producción industrial requiere de 16 centavos de materias primas del agro en forma directa y de 22 centavos de forma directa e indirecta”. Se anotaba, además, que esta relación debe reducirse con el proceso de crecimiento económico pues, relativamente, los sectores industriales más dependientes de la producción agropecuaria tienden a crecer menos. Asimismo, se llamaba la atención sobre el hecho de que “una disminución en la producción del sector agropecuario conlleva a subutilizar el equipo industrial”, situación que se presentaba a comienzos de los años setenta.

En cuanto a que la producción agropecuaria constituye fuente de alimentación para la población urbana y rural, se comentaba cómo la demanda de alimentos depende de variables como el crecimiento de la población y el ingreso nacional. También se anotaba que, en Colombia, la elasticidad ingreso de los bienes alimenticios era de 0,5 y era mayor en los bienes procesados. Por su parte, la composición de la demanda alimentaria depende de “los gustos de los consumidores, de la distribución del ingreso y de los precios relativos de los diferentes bienes”. Como un ejemplo de las diferencias en el consumo alimentario se señalaba que, en el país, “mientras en la zona urbana se tiende a consumir cereales, en la zona rural se demandan tubérculos y raíces”.

Igualmente, se anotaba que la demanda alimentaria se satisface a través de la producción nacional y las importaciones. Las segundas representaban solo “el 3,8 % de la producción del sector agropecuario” y se limitaban a unos pocos productos (como el trigo, el cacao, los aceites vegetales y los animales), “cuya producción nacional no ha resultado eficiente”. Por su parte, respecto a la producción alimentaria, se dice que entre 1950-1970 esta había crecido 3,3 %, desempeño que permitió que “al menos” el consumo per cápita no se redujera. La tendencia de crecimiento de la producción per cápita por tipo de producto mostraba cómo los cultivos tradicionales (como el frijol, la yuca, el plátano y la panela) disminuían a lo largo del tiempo, los intermedios con tecnología dual (como eran el maíz y la papa) crecían positivamente y los denominados cultivos mayores (como el arroz, el azúcar, la cebada, la soya y el sorgo) lo hacían aceleradamente.

Por otra parte, se afirmaba cómo las exportaciones de productos agropecuarios habían constituido una fuente de crecimiento económico no solo para el sector sino para el país. Así, en la década de los sesenta, en promedio, “el 78 % de las exportaciones totales de bienes tuvieron origen en el sector agropecuario” y “del total agropecuario 86 % correspondió al café”. Para esos años operaba el Convenio Internacional del Café, en el cual “se fijaban cuotas trimestrales básicas de exportación y se regulaban los mecanismos para el reajuste automático de las mismas”. Según Junguito, “en el caso colombiano el beneficio fundamental de cooperar con el Convenio es el logro de mayores ingresos de divisas”. Las expectativas “en el futuro cercano” eran que el cultivo del café “seguirá siendo el mayor contribuyente al suministro de divisas”.

Con respecto a las denominadas exportaciones menores, como eran, para esos años, el banano, el azúcar, las carnes y el algodón, se señalaba que para alcanzar “tasas de crecimiento superiores al 7,0 %” en la economía, este grupo de exportaciones deberían crecer al 20 % anual, tasa que resultaba igual a la obtenida en la década de los años sesenta. Este favorable desempeño exportador respondía, principalmente, a las medidas de política pública implementadas como fueron “el incremento de la tasa efectiva de cambio, el CAT y el Plan Vallejo”. Aunque en los años 1972 y 1973 se había cumplido con la meta de exportaciones menores, se anotaba que “el futuro es incierto”, pues se presentaban problemas en el mercado mundial de algunos productos, como eran los del banano y el algodón. Para el azúcar se tenían perspectivas más favorables, mientras que las exportaciones de madera y pecuarias tenían restricciones de orden interno.

Para hacer efectivo el crecimiento y desarrollo del sector agropecuario, Junguito señalaba que desde la política pública se disponía de un conjunto de instrumentos entre los que estaban el manejo tributario y de los precios, el crédito y la reforma

agraria. Esta última de gran importancia en la década de los sesenta y setenta en Colombia.

Respecto a los dos primeros, se comenta que ellos sirven de medios “para transferir el excedente agrícola hacia las inversiones públicas, para promover una mejor distribución del ingreso y lograr la mezcla adecuada de producción”. La baja tributación que se presentaba en el sector agropecuario respondía a “la evasión del impuesto progresivo sobre la renta”, afectándose así la eficacia del sistema tributario para “transferir el excedente agrícola” y mejorar la distribución del ingreso en las zonas rurales. Se contaba, además, con “un impuesto predial de carácter proporcional y un impuesto progresivo al patrimonio”, que ayudaban a que “la estructura impositiva total fuera algo progresiva”.

Por otra parte, se afirmaba que tanto la tributación como los subsidios afectaban la producción de determinados bienes agropecuarios por medio del cambio del “precio relativo” del correspondiente producto. El café constituía un caso especial de tributación específica. Se indicaba que la carga tributaria al grano fluctuó en los años sesenta “entre 29% y 44%”. Dicha carga constaba, entre otros gravámenes, de un diferencial cambiario, el impuesto al valor de las exportaciones y la cuota de retención. Dado el sistema de cuotas imperante en el mundo, era necesario contar con estos mecanismos para mantener un relativo equilibrio en la producción nacional del grano. Otra actividad gravada era la del ganado de ceba a través del impuesto al degüello y de un impuesto anual por cabeza de ganado vacuno macho. Por otro lado, la actividad de cría y levante de ganado “se ha eximido de impuestos”. Esta dicotomía respondía al deseo de evitar la evasión fiscal, al tiempo que estimular el crecimiento del hato ganadero con el fin de aumentar las exportaciones de ganado y carne. Finalmente, se le otorgaba “un tratamiento tributario preferencial a los cultivos de tardío rendimiento y en especial a las especies maderables”, debido, según Junguito, a que se había demostrado que un tratamiento similar con respecto al impuesto sobre la renta es inequitativo en contra de los cultivos de tardío rendimiento, pues las “rentas gravables iguales en términos de valor presente deben sufragar impuestos diferentes”.

En cuanto al manejo de los precios se tenía que, mientras a través del Idema se fijaban los precios de sustentación para algunos bienes agropecuarios (como el arroz, el ajonjolí, la cebada, el frijol, el maíz, el sorgo, la soya y el trigo), la Superintendencia Nacional de Precios establecía los precios máximos de venta de algunos productos como el azúcar, la leche, el cigarrillo, el algodón y algunos alimentos enlatados. Los precios de sustentación se fijaban “como una función de estabilización de los ingresos de los agricultores a un nivel mínimo” que al menos les cubriera los costos a los productores eficientes.

No obstante, se indicaba que “el criterio más decisivo en la fijación de los niveles de sustentación es el margen de utilidad para los productores”. Por otra parte, había discusión sobre si los costos debieran ser los determinantes de los precios de sustentación o si, por el contrario, el criterio debería responder a los respectivos precios internacionales de largo plazo. De todas formas, se era consciente del impacto y las distorsiones derivadas de la fijación de precios sobre la asignación de los recursos y el nivel de la producción agrícola. Para corregir dichas distorsiones se señalaba que deberían utilizarse, según el caso, los correspondientes precios sombra y elaborarse “modelos de respuesta de la oferta para los diferentes bienes”.

Otro importante instrumento de la política agropecuaria lo había constituido el crédito, el cual representaba “la principal fuente de fondos que tiene el agricultor para la compra de insumos”. En la década de los sesenta, el sector agropecuario participaba con el 35 % de la cartera bancaria, participación que era mayor a la correspondiente en el producto nacional (30 %). Se anotaba que “el país ha mostrado un continuado interés en canalizar más y más crédito al sector”, lo que explicaba la existencia de tres bancos de fomento agropecuario y el “establecimiento de inversiones obligatorias a la banca privada”.

A pesar de la disponibilidad de crédito para el desarrollo sectorial, “los agricultores de menores recursos continúan sin tener mayor acceso a este recurso”, lo que generaba una alta concentración del crédito a favor de los agricultores de “más altos ingresos”. Este fenómeno se daba no obstante la existencia de la Caja Agraria y el crédito supervisado del Incora, que atendían particularmente a los pequeños y medianos productores. Estos créditos se otorgaban “subsidiando las tasas de interés”, lo que generaba críticas por las distorsiones y desviaciones a que daban lugar. Finalmente, se señalaba que el crédito agropecuario se dedicaba más a financiar el capital de trabajo que a la inversión y se dirigía preferencialmente a las actividades agrícolas sobre la ganadería.

El último instrumento de política al que se refiere el trabajo de Junguito es la reforma agraria, “el tema más debatido en Colombia durante la década de los sesenta”. La intención en este caso era hacer “una cobertura limitada” del tema y centrarse en “algunos aspectos económicos” de la reforma agraria colombiana.

El primer asunto que se revisa tenía que ver con lo que se entendía por reforma agraria, para lo cual se presentaban dos definiciones consideradas por la FAO, concluyéndose que “en ambas definiciones aparece el aspecto de reforma en la estructura de tenencia de la tierra como el fundamental, pero no el único en el proceso de reforma agraria”. Por su parte, el término de reforma agraria integral se entendía como un concepto más amplio pues, además de la redistribución de tierras, incluía “medidas complementarias”, como la adecuación de tierras, la tecnología, la

capacitación, el crédito, la infraestructura física y social, y la investigación. El objetivo de la reforma agraria en los países subdesarrollados era “mejorar el bienestar de los campesinos que ocupan los renglones inferiores en la distribución de los ingresos y eliminar el estancamiento del sector tradicional de la agricultura y así estimular el crecimiento nacional”. Estos elementos, junto con otros más técnicos, eran, según Junguito, tomados en cuenta por “la ley de reforma agraria colombiana (leyes 135 de 1961 y 1 de 1968)”.

El Incora, la entidad encargada en esos años de emprender la reforma agraria en Colombia, adelantaba, para tal fin, las siguientes actividades: el crédito supervisado, la colonización, la adecuación de tierras y la adquisición y adjudicación de tierras. Entre 1962 y 1970, más de dos terceras partes de las inversiones de la entidad se destinaron al crédito y la adecuación de tierras, lo que generaba grandes críticas, pues las actividades de adquisición y adjudicación, que estaban en el centro de la reforma agraria, no habían avanzado adecuadamente. Además, estas últimas eran las actividades “menos costosas para el Estado”. Por lo que se recomendaba “dar el mayor énfasis” a estas actividades. Para fijar las prioridades que le “debe dar el Incora a las diversas actividades” se señalaba, por parte del autor, que esto dependía básicamente “de la función objetiva escogida como fin de la política agraria”.

Finalmente, se identificaban dos barreras para el desarrollo de la reforma agraria en Colombia como eran “la expropiabilidad de los predios adecuadamente explotados” y “el sistema de explotación” bien fuera a través de las denominadas unidades agrícolas familiares o, en su defecto, por medio de las empresas comunitarias. Para superar la primera barrera, en el trabajo se listan cuatro formas que habían sido planteadas por diversos expertos que iban desde “hacer más estricta la definición del concepto de expropiación de los predios adecuadamente explotados” hasta “limitar aún más el derecho de exclusión”.

Frente a la segunda barrera, se señala cómo la “ley colombiana dio inicialmente preferencia explícita al sistema de explotación individual” sobre el sistema asociado o colectivo de propiedad privada. Sin embargo, desde 1969 el Incora inició los primeros ensayos con la formación de empresas comunitarias “y recomendó su adopción ante el Comité Evaluador de la reforma agraria”. Frente a este planteamiento surgieron posturas que mostraban cómo ello constituía una posición equivocada pues, entre otras cosas, había evidencias de que “el pequeño agricultor es un productor eficiente” y que las empresas comunitarias tienden “a fomentar el subempleo rural”. No obstante, según Junguito, en un proyecto de ley de comienzos de los años setenta, el gobierno de turno insistía en la promoción de la figura de las empresas comunitarias.

REFERENCIA

Gómez, Hernando; Wiesner, Eduardo (eds.) (1974). *Lecturas sobre desarrollo económico colombiano*, Bogotá: Fedesarrollo.

EPISODIO 82

El tamaño de fincas y la eficiencia de la producción agrícola

Juan José Perfetti del Corral

En el año 1974 Fedesarrollo publicó el libro *Lecturas sobre el desarrollo económico colombiano*, cuyos editores fueron Hernando Gómez O. y Eduardo Wiesner D. Entre sus temas estaba el relacionado con el desarrollo agropecuario, el cual incluyó, además de un escrito de Roberto Junguito B., un artículo del profesor canadiense Albert Berry, cuyo título es la “Distribución de fincas por tamaño, distribución del ingreso y eficiencia de la producción agrícola en Colombia”. Este artículo, que es la traducción del trabajo publicado originalmente en inglés en el *American Economic Review* (1972, vol. LXII, núm. 2: 403-408), constituye el tema del presente episodio.

Según Berry, en el estudio se presenta “alguna información que pone en duda que, en un sector agrícola como el de Colombia, exista un conflicto entre la mejor distribución del ingreso y el mayor incremento de la producción”. Para tal efecto, se trata de “descubrir los determinantes de la distribución del ingreso y analizar la eficiencia social relativa de las fincas grandes y de las pequeñas”.

Al lector le podrá sorprender el hecho de que el profesor Berry señale, en un trabajo académico, que se trata de “descubrir los determinantes” en vez de referirse a la palabra “establecer”, que resulta más acorde con el carácter del estudio. La lectura del texto principal del artículo, de la notas técnicas y de los pie de página permiten entender que, para ese momento (los años sesenta), el país no tenía una amplia, sólida y detallada información sobre el sector agrícola y rural colombiano que permitiera hacer afirmaciones más contundentes y robustas estadísticamente. Por tal motivo, y no obstante disponerse del Censo Agrícola de 1960, de la Encuesta Agrícola de

1966 y del Censo de Población de 1964, el autor debió recurrir, de manera cuidadosa y muy profesional, al uso de una serie de estimaciones, ajustes, simulaciones, supuestos y ejercicios de consistencia, fundamentados todos ellos en diversos estudios académicos y en información de algunas muestras estadísticas disponibles.

Lo primero que se presenta en el estudio es lo que el autor denomina “el mejor estimativo de la distribución del ingreso (según el concepto de las cuentas nacionales) del sector agrícola en 1960” y el ingreso promedio para cada decil. El concepto de ingreso que se considera es el directamente generado en las actividades agrícolas (y, por tanto, no se incluyen otras fuentes) de las “personas involucradas en la agricultura”. Al analizarse la distribución estimada por Berry del ingreso agrícola, se encuentra, entre otras cosas, que el correspondiente coeficiente de Gini de concentración tiene un valor de 0,58, y que el 15 % más rico de las personas dedicadas a las actividades agrícolas “tenía aproximadamente el 60 % del ingreso”, mientras que el “85 % más pobre [tenía] entre el 35 % y el 45 % del ingreso”.

El segundo punto que aborda el estudio tiene que ver con los determinantes que explican la asimetría que se observa en la distribución del ingreso agrícola, y para ello se examina, inicialmente, la relación que existe entre “la inequitativa distribución de la tierra” y la correspondiente distribución del ingreso.

Al considerarse la distribución del ingreso de los productores por tamaño de las fincas y la participación del trabajo y el capital en la distribución del ingreso personal por deciles, se encuentra que “los ingresos altos corresponden a los poseedores de grandes fincas”, y que los grandes productores perciben “la mayor parte de su ingreso como propietarios del capital y las tierras”. También se establece que el 50 % de los más pobres del grupo de asalariados “percibe la mayor parte de su ingreso trabajando como jornalero en otras fincas”; el resto de su ingreso proviene “del cultivo de su propia tierra”. Por otra parte, se tiene que, en las fincas más grandes, la participación del ingreso proveniente del capital es muy alto (alrededor del 90 %).

En cuanto a los cambios que presenta la distribución del ingreso a lo largo del tiempo, y muy especialmente los del “ingreso laboral”, se encuentra, para sorpresa del autor, que los salarios diarios²⁵ “eran aproximadamente iguales a finales de la década de 1960 a los [de] mediados de la de 1930”. Dado un incremento promedio anual del 2,3 % del ingreso agrícola per cápita, se tiene que “la participación del ingreso laboral ha disminuido sustancialmente”.

²⁵ Aunque en su artículo el profesor Berry no especifica si se trata del salario diario en términos corrientes o reales, se encontró, en uno de los apéndices del libro de su autoría publicado por la Universidad del Rosario (*The Development of the Agricultural Sector of Colombia into the 1960's*), un conjunto de tablas que hacen relación explícita a la evolución del salario rural real en el período al que se refiere Berry en el artículo.

Por su parte, al revisarse el comportamiento del precio de la tierra y la renta derivada de este factor, se encuentra que dicho precio “parece haber aumentado considerablemente” y aunque, como se señala, este hecho no necesariamente implica que aumente su renta, se concluye que la participación de la tierra y el capital “ha aumentado su participación en el total del ingreso generado en el sector agrícola”.

Finalmente, dado que un alto porcentaje de la fuerza laboral (80%) percibía su ingreso de la venta de su trabajo y que un 66% de ella percibía más del 75% de su ingreso por trabajar tierras ajenas, se puede deducir que un “salario monetario constante probablemente implica un salario real constante (o muy poco creciente) para la mayoría de la fuerza laboral”. Aunque no se disponía de información para establecer el porcentaje de la población “cuyo ingreso real no ha aumentado (o ha aumentado muy poco)”, se intuye que “ese porcentaje debe ser muy grande”.

En caso de que eventualmente existiera un conflicto entre la producción y la distribución en el sector agrícola, y dadas las implicaciones que en materia de política pública pudieran darse en la Colombia de décadas pasadas (en especial la de los años sesenta y setenta del siglo XX), el profesor Berry plantea que ello implicaría que “la utilización intensiva de mano de obra y/o la distribución relativamente equitativa de la tierra, son en alguna forma incompatibles con una alta productividad y un crecimiento del producto”. En consecuencia, se señala que para el estudio de dicho problema resulta fundamental abordar “la evidencia de la productividad relativa de los factores por tamaño de finca”.

Al respecto, algunos de los resultados del estudio indican que “el valor agregado por hectárea efectiva y por peso del capital (incluyendo la tierra) disminuyen con el tamaño de la finca, mientras que la producción por trabajador aumenta”. Adicionalmente, se establece que “el producto por trabajador es 10 veces superior en las fincas más grandes que en las más pequeñas, mientras que el producto por hectárea es únicamente del 10%”. Por su parte, la relación entre el valor agregado y el valor de la tierra (o el valor del capital y de tierra) es “aproximadamente el doble en las fincas de 0-5 hectáreas que en las fincas de más de 500 hectáreas”.

De acuerdo con Berry, “la medida usual de eficiencia en la utilización de los recursos es la de la productividad total de los factores (p. ej. el valor agregado dividido por el costo de los recursos)”. Cuando los precios de los factores no reflejan su costo de oportunidad social, se utiliza una medida que se denomina “la productividad social del factor” que resulta de dividir el valor agregado por el valor de los factores utilizados contabilizados en términos de sus respectivos costos de oportunidad.

Con base en estas consideraciones, en el estudio se encuentra que “la productividad social de los factores es superior en las fincas pequeñas para casi todas las

posibles combinaciones de supuestos sobre el costo de oportunidad social de los factores”. Adicionalmente, se señala que “una descomposición por tamaño de fincas más detallada sugiere que las fincas más pequeñas (0-2 hectáreas) son las más eficientes”.

Para Berry, las circunstancias que podrían estar explicando el hecho de que las fincas pequeñas tengan una mayor productividad social de los factores tienen que ver con que estas enfrentaran “un precio del factor trabajo más bajo y un precio del factor capital más alto”, así como “un mayor incentivo asociado con niveles de ingresos inferiores que se manifiesta, de acuerdo a algunos observadores, en una calidad empresarial superior”. Al mismo tiempo se reconoce que se tenían otros factores que actuaban en la dirección contraria, como son “las economías de escala y la mayor facilidad con que los grandes agricultores, mejor educados y financiados, pueden adoptar tecnologías avanzadas”.

No obstante advertirse que “la mayoría de estos factores están operando en Colombia, por lo menos en algunas partes del sector agrícola”, el autor llama la atención sobre el hecho de que no se tienen suficientes evidencias estadísticas detalladas para hacer una afirmación contundente sobre los distintos factores explicativos de la mayor productividad social de los factores de las fincas pequeñas.

Con base en los resultados de los análisis realizados por Berry en su estudio, se pasa a ver cómo estos son útiles para la formulación de la política pública. Para tal efecto, se toman en consideración diversas circunstancias hipotéticas “sobre qué tipo de asignación de factores puede hacerse”, sustentadas estas en los análisis cuantitativos que son presentados a lo largo del estudio, y se deducen las posibles implicaciones que en materia de política pública resultan.

Las simulaciones de eventuales decisiones sobre la redistribución de la tierra a favor de los grupos de productores que tienen menores tamaños de fincas, muestran que existen, a su vez, otros elementos que podrían no hacer tan eficaz dicha redistribución. Una alternativa de la política pública a la redistribución de la tierra es la distribución del crédito, en el entendido de que el impacto del crédito sea “el de aumentar el stock de capital, en lugar de aumentar el empleo”. En esta alternativa, “la política económica debería dirigir el crédito hacia fincas donde la productividad marginal del capital sea más alta”.

Las reflexiones finales que se hacen en el estudio del profesor Berry van en el sentido de que “a menos que se encuentre una solución por fuera del sector agrícola, no existe una solución rápida para la inequitativa distribución del ingreso dentro de este sector que no involucre una redistribución de la tierra como componente fundamental”.

Se señala, además, que el hecho de que “las fincas grandes son relativamente improductivas es, en cierto sentido, menos importante que el hecho de que generan una gran concentración del ingreso, a través de una alta utilización de tierra y capital y una baja utilización de mano de obra”. Por tanto, “entre mayor sea la participación del capital, y entre más incierto sea el nivel y la estabilidad de la demanda de trabajo en el futuro, mayores serán las ventajas de distribuir el capital ampliamente, para que el menor número posible de personas dependa exclusivamente del ingreso laboral”.

EPISODIO 83

Las industrias azucarera y panelera en Colombia: desarrollo y perspectivas

Juan José Perfetti del Corral

En 1975 Fedesarrollo publicó, en la revista *Coyuntura Económica* (núm. 5, vol. 4, pp. 100-127), un artículo en el que se presentaban los principales resultados y recomendaciones del estudio “Las industrias azucarera y panelera en Colombia”. Este estudio se realizó bajo el auspicio financiero de la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (Asocaña) y tuvo como coordinador a Roberto Junguito, quien para esa época era, asimismo, el director de Fedesarrollo.

El tema de este episodio hace referencia al desarrollo y las perspectivas que a mitad de los años setenta exhibían las industrias azucarera y panelera del país y al tipo de política pública que debería implementarse para asegurar su desarrollo hacia el futuro. Para tal efecto, se presentan las principales características del desarrollo de estas dos industrias en el período 1960-1974, las perspectivas de desarrollo de las mismas hacia el año 1985 y las bases para la formulación de una nueva política para ambas industrias, todo lo cual tiene en cuenta sus tendencias de desarrollo y las perspectivas futuras.

Según Fedesarrollo, a mitad de la década de los años setenta se podía afirmar que, miradas en su conjunto, “las industrias azucarera y panelera se interrelacionaron en varios aspectos”. Así, entre ellas, competían por los recursos básicos como la tierra, el trabajo y el capital y, muy especialmente, por la materia prima primordial de las dos industrias: la caña de azúcar. También, ambas industrias producen bienes sucedáneos, como son el azúcar y la panela.

En cuanto a sus procesos de desarrollo, la actividad panelera, caracterizada por formar parte del sector tradicional de la agricultura colombiana, presentaba, durante las décadas previas, un estancamiento en su producción, una ligera reducción en el área sembrada y unos muy bajos rendimientos de producción de caña relativos a los registrados en las zonas azucareras. Estos resultados se asociaban, en buena parte, al uso de una tecnología tradicional de baja productividad. Por su parte, la industria azucarera presentaba un crecimiento acelerado en su producción, resultado de los aumentos importantes tanto en las áreas sembradas y cosechadas de caña, como de sus rendimientos por hectárea, sin embargo, estos se encontraban por debajo de las de otras economías, como Perú y Hawái. De todas formas, la industria azucarera exhibía un mejoramiento progresivo en su tecnología tanto de campo como en la parte industrial y administrativa. En cuanto a la fase agrícola, se señalaba que “el proceso de mecanización se ha venido haciendo en forma paulatina”. En la fase industrial, “se ha llevado a cabo una modernización relativamente importante y más acelerada”.

Respecto al tamaño de las unidades de producción, se presentaban importantes diferencias, pues mientras la industria panelera “está formada por un sinnúmero de pequeñas propiedades” esparcidas a lo largo del país, en la industria azucarera predominaba la presencia de “grandes complejos agroindustriales” y una relativa concentración de la propiedad de los ingenios. En lo concerniente a la generación de empleo, mientras que en la industria panelera se empleaban, aproximadamente, 340.000 personas (aunque ello no equivalía “necesariamente a un empleo permanente”), en la industria azucarera el empleo directo generado era, en 1974, de 36.517 personas.

Las condiciones de trabajo y su remuneración también diferían entre estas dos industrias. En la panelera “las jornadas de trabajo son durísimas”, se tenía poca estabilidad en los trabajos, no se recibía “ninguna prestación laboral” y los salarios pagados equivalían a los más frecuentes de las regiones. Por su parte, en la industria azucarera se pagaban salarios (en las labores de campo) “superior al de otras actividades agrícolas” y se tenía un “régimen de prestaciones legales y extralegales que incrementaban sustancialmente el salario básico”. Esto se complementaba con importantes inversiones realizadas por la industria “en las áreas de salud, educación y vivienda”.

Con el propósito de establecer las perspectivas de desarrollo de las industrias panelera y azucarera de Colombia para la siguiente década (1975-1985), el estudio de Fedesarrollo realizó una serie de proyecciones de las principales variables asociadas con las condiciones del mercado interno y externo de la panela y el azúcar. Para tal efecto, se definieron posibles escenarios de desempeño en dichos mercados.

Los análisis de tendencia y las proyecciones daban, entonces, unos volúmenes de producción y consumo mundiales de azúcar probables, para 1985, de “entre 110,5 millones de toneladas y 118,7 millones con cotizaciones a precios reales de 1974 de 8,3 centavos de dólar por libra y 7,5 centavos, respectivamente”. Se consideraba, además, que el crecimiento de la demanda mundial de azúcar tendría una influencia directa sobre las exportaciones colombianas. Estas exportaciones, dada la estructura del comercio mundial del azúcar, se deberían dirigir hacia los países industrializados, los cuales, para esa época, eran los principales importadores de este producto.

Los cálculos del estudio señalaban que “la demanda potencial colombiana, en el caso probable de que se restablezcan los mecanismos de precios y mercados preferentes, muestra que esta pasaría de 215 mil toneladas anuales, en 1976, hasta cerca de 348 mil toneladas en 1985 en el escenario más pesimista, y de 289 mil toneladas en 1976 a 434 mil para 1985 en el caso de la alternativa más optimista”. Con respecto a los mercados de destino de las exportaciones colombianas de azúcar se establecía que “el norteamericano permanecerá prácticamente estancado en los próximos años, mientras que el mundial crecerá sustancialmente”. Esto, y dada la posibilidad de concretarse un convenio mundial de existencias (de reserva o de garantía), le implicaba al país un manejo más responsable y cuidadoso de la política comercial del azúcar.

Las proyecciones de los precios internacionales indicaban que “para Colombia la exportación de azúcar será en promedio rentable durante los próximos diez años”, pues la tasa real de utilidades sobre las ventas de las exportaciones sería del 20,3 % anual, valor bastante aceptable para el negocio azucarero. Los análisis adelantados en el estudio sobre los costos de producción de azúcar en Colombia frente a los exhibidos por otros países azucareros llevaban a una conclusión muy importante para el desarrollo futuro de la industria y esta consistía en que el país “goza de una ventaja comparativa en la producción de azúcar”. A manera de conclusión, se señalaba que “las perspectivas del mercado internacional durante 1975-1985 muestran que Colombia se enfrentará a una demanda creciente de exportaciones con precios internacionales rentables”.

Por otra parte, se estableció que, entre 1955 y 1974, mientras el consumo per cápita de azúcar en Colombia presentaba un crecimiento “cercano a 3 por ciento anual”, el de la panela “había venido decreciendo”. Dadas estas tendencias y la sustitución que se presentaba entre el consumo de azúcar y de la panela, se determinó que el consumo interno de azúcar “pasaría de 708,6 mil toneladas en 1975 a 1.235 mil toneladas en 1985”. Estos resultados, sumados a las demandas externas potenciales, indicaban que la demanda total de azúcar del país fluctuaría, hacia 1985, entre “1.591 mil toneladas de azúcar crudo” y “un nivel de 1.677 mil toneladas”. La

diferencia entre estos dos estimativos estaba determinada por el “curso probable de las exportaciones colombianas en el evento de que se restablezcan los mecanismos de cuotas y precios en los mercados internacionales”.

El estudio, luego de revisar las posibilidades y requerimientos para aumentar la capacidad de producción de azúcar del país con destino a satisfacer tanto las demandas futuras de exportaciones como para abastecer el consumo interno, pasaba a revisar “las características que podrían tener, a juicio de Fedesarrollo, las políticas azucarera y panelera”, en el entendido de que “el futuro de la industria azucarera colombiana requiere del diseño de mecanismos de política gubernamental y privada acordes con la magnitud de las inversiones necesarias”.

Se establecía, por tanto, que los nuevos desarrollos que deberían darse en la industria azucarera de cara a la década de los ochenta y según las proyecciones del estudio, requerían de “una acción concertada de los sectores público y privado”, la cual, al tiempo que garantice “incentivos apropiados a los productores”, asegure los “intereses de toda la sociedad”. Esto demandaba “la formulación de una política gubernamental azucarera, coherente, integral, estable y de largo plazo, que tome en consideración todos los aspectos que, en forma directa o indirecta, se ven afectados por ella”. Esto, a su vez, requería de los ingenios individuales la adopción de “políticas complementarias con aquellas del nivel gubernamental”.

El contar con una política azucarera coherente resultaba importante para esta industria porque así esta se armonizaba con el propósito explícito del gobierno nacional de ese momento de tener, a su vez, una política económica acorde que asegurara el “logro de una serie de metas definidas y no contradictorias”. Ello, además, era necesario para el sector azucarero, pues el estudio de Fedesarrollo encontraba que eran “muchas las instancias de incoherencias resultantes del manejo aparentemente independiente de varios instrumentos de política por parte de las entidades estatales”. Entre ellas estaban, por ejemplo, la que se presentaba “entre la política de control de precios y los mecanismos de autorización previa de exportaciones”. También, este tipo de dificultades se tenían entre las autoridades encargadas del sector externo y las de la política agropecuaria.

El otro atributo que debería tener la política azucarera era que fuera de largo plazo, pues uno de sus defectos lo constituía “su casuismo y su visión exclusiva de corto plazo”. Esto iba en contra de la necesidad de considerar una serie de elementos, como las grandes inversiones en capital, tierra y contratación de mano de obra, para citar solo algunos, que requerían de una planificación conjunta del desarrollo azucarero. Finalmente, se necesitaba de una política azucarera estable no solo para “mantener unas reglas de juego definidas por un período de tiempo razonable”, sino

porque era vital evitar “las grandes fluctuaciones de ingreso”, lo cual requería de un adecuado manejo de la política de precios y comercialización.

Para hacer realidad una política con los atributos señalados, en el estudio de Fedesarrollo se sugería el “establecimiento de un fondo de estabilización de azúcar y panela” al que se le denominara “Fondo Azucarero y Panelero”, el cual, al parecer, se inspiraba en la experiencia y las características del Fondo Nacional del Café. El objetivo del fondo era “la fijación de precios internos a niveles más acordes con el precio internacional”. Adicionalmente, el fondo se constituiría en un foro de concertación entre el sector público y el privado en materia de políticas para el desarrollo de los sectores azucarero y panelero del país.

El estudio termina exponiendo algunas consideraciones sobre la organización de la industria panelera, ya que para su desarrollo futuro “debería buscarse que esta industria se desarrolle conforme a su verdadera importancia en términos del empleo generado y del área dedicada al cultivo de la caña de azúcar. Adicionalmente, habría que tener presentes las implicaciones que sobre la industria panelera tendrá el desarrollo prospectado de la industria azucarera”.

EPISODIO 84

El rol del Idema y la comercialización agrícola

Juan José Perfetti del Corral

El Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema) fue una institución que operó en Colombia durante varias décadas y que tuvo una influencia importante en la comercialización de los productos agropecuarios. Su origen data del año 1944, cuando se creó el Instituto de Abastecimiento (INA). Luego de algunos cambios de nombre y funciones, en 1968 adoptó el nombre de Idema. El tipo de entidad jurídica también migró a lo largo del tiempo, hasta que en 1976 se convirtió en una empresa industrial y comercial del Estado.

En el año 1976, Fedesarrollo realizó el estudio titulado “Manejo de existencias, comercio exterior y precios agrícolas: papel del Idema”, el cual fue financiado por el Banco de la República, coordinado por Juan Sebastián Betancur y tuvo entre sus investigadores a Roberto Junguito, quien, a su vez, era el director ejecutivo de Fedesarrollo. Un resumen de los resultados de este estudio fue publicado en la revista *Coyuntura Económica* (1976: 121-146), publicación en la cual se basa el presente episodio.

Aunque inicialmente el INA tuvo “objetivos amplios y funciones numerosas”, a partir de 1958 sus funciones se concentraron, principalmente, “en el manejo de productos agrícolas”, dejando así por fuera el suministro de insumos para el agro. Con la fundación en 1968 del Idema, a la institución no se le señalaron objetivos explícitos a alcanzar, solamente hasta 1976 se le asignó “la regulación del mercado de productos agropecuarios, mediante la compra, venta, almacenamiento, importación y exportación de los mismos”. Para emprender sus funciones, la institución utilizó los siguientes instrumentos: los precios de sustentación e intervención, el

almacenamiento y manejo de existencias, las importaciones y la compra, venta y distribución de alimentos.

El estudio adelantado por Fedesarrollo centró sus análisis en la revisión de cada uno de estos instrumentos, encontrando que, en el caso de los precios de sustentación (que eran los precios fijados desde antes de la siembra y con los cuales la entidad se obligaba a la compra de la producción ofrecida por los productores), “de parte del Idema no ha existido claridad respecto a los criterios que deben guiar el establecimiento de los niveles de los precios de sustentación”. Esto llevó a que, en general, los precios de compra estuvieran más cerca de los precios de intervención (que eran los que se establecían “con el propósito de adquirir existencias para regular los precios en el mercado nacional y garantizar un adecuado abastecimiento”) que los de la sustentación, los que al final “han tenido poca significación”.

En cuanto al almacenamiento y manejo de existencias, se indicaba que las acciones del Idema “han estado preferencialmente dirigidas a complementar la acción privada de almacenamiento”. Por su parte, respecto a las importaciones, se mostraba cómo entre 1969 y 1975 las importaciones hechas por el Instituto habían crecido. Entre dichas importaciones sobresalían “por su magnitud y tendencia creciente las correspondientes al trigo”, las cuales representaban el 53 % del total importado por la entidad. Esto ponía de presente que la importación de bienes agropecuarios era una importante función del Idema, no obstante, se encontraba que “no ha existido, en general, una política coherente de importaciones de alimentos”. Contrario al papel protagónico de las importaciones, la actividad exportadora, exceptuando las ventas externas de ganado y carne, no tenía mayor importancia.

Otro instrumento de intervención era el de las compras nacionales por parte del Instituto. Los productos agrícolas beneficiados con estas compras fueron trigo, frijol, arroz, maíz, sorgo y ajonjolí. Los precios que recibían los agricultores por estas compras “corresponden aproximadamente a los de sustentación”. Por su parte, el Idema también compraba (“más a los intermediarios que a los productores”) productos básicos en las principales ciudades del país. Igualmente, distribuía, mediante su red mayorista y minorista, alimentos y otros productos. Esta intervención era, según Fedesarrollo, uno de los más serios y controvertidos problemas que tenía la entidad. Entre otras cosas, en el estudio se estableció que, entre 1973 y 1975, el 54 % “del valor de las existencias en la red minorista pertenecía a bienes manufacturados en su mayoría no alimenticios”.

Aunque entre 1966 y 1969 el Idema “registró una situación financiera relativamente sana”, en el período 1970-1974 las pérdidas del Instituto “fueron cuantiosas” debido, entre otras cosas, a los subsidios directos otorgados a la venta interna de productos importados, a los crecientes gastos financieros y a los mayores gastos de distribución.

Esta situación de déficit creciente ponía en duda “la capacidad del Instituto para obtener utilidades y al mismo tiempo cumplir con sus funciones de sustentación y estabilización de precios de algunos productos agrícolas”. En virtud de lo anterior, en la reestructuración a la que fue sometido el Idema en enero de 1976, entre los ajustes adoptados estuvo el cambio en su naturaleza jurídica y el “señalamiento de un objetivo definido, o sea, el de la regulación del mercado de productos de origen agropecuario”. De esta forma, el Instituto no podría, por ejemplo, “establecer subsidios permanentes”, ni efectuar operaciones que no fueran rentables.

En el estudio de Fedesarrollo uno de los asuntos que recibió especial atención fue el análisis de la “política de precios agrícolas seguida en Colombia” y el papel desempeñado por el Idema “a través de sus mecanismos de precios de sustentación e intervención; de su manejo de existencias y de sus políticas de importaciones, especialmente las de trigo”. Para ello se revisó la política de precios de sustentación del Instituto y su efecto en la producción del sector comercial de la agricultura, pues este grupo de productos había sido el más beneficiado con esa política. En este orden de ideas, se midió este efecto mediante dos modelos, cuyos resultados indicaban que “los precios de sustentación, a pesar de haberse fijado en algunos años por encima de los precios vigentes en el mercado, no parecen haber tenido incidencia significativa en la producción agrícola colombiana”. La razón para este resultado respondía, según Fedesarrollo, “a la pequeña proporción de la producción adquirida por el Idema a estos precios”.

No obstante, simultáneamente se verificó desde el punto de vista estadístico “que los precios de mercado efectivamente percibidos por los productores han tenido unas incidencias importantes sobre sus decisiones” tanto del área sembrada como de la producción. Ello llevaba a señalar “que la política de precios en Colombia puede ser un instrumento eficaz para estimular la producción”. Adicionalmente, se consideraba que esta política “podría utilizarse, para mejorar sustancialmente los ingresos de los pequeños agricultores”. En este sentido se señalaba, asimismo, que con un buen manejo de los precios de sustentación del Idema, acompañados de niveles de compra de la correspondiente producción acordes a estos precios, “se lograrán efectos positivos en la producción de aquellos cultivos que se quieran fomentar”.

Por otra parte, se indicaba que, si se querían utilizar los precios de sustentación “para favorecer a los agricultores de bajos ingresos, podrían fijarse tales precios solamente para los cultivos tradicionales”. En este caso, el nivel del precio de sustentación debería “asegurar un ingreso mínimo para el agricultor”. Por tanto, “el instrumento del manejo de los precios agrícolas, puede orientarse, según sean los objetivos de política del gobierno”.

Asimismo, los precios de sustentación también podrían utilizarse para “buscar una adecuada asignación de los recursos en la economía”, teniendo en consideración su costo de oportunidad social. Esto, por ejemplo, se podría aplicar para el caso del trigo que, aunque se producía en Colombia, también presentaba altos volúmenes de importaciones. De esta forma, se indicaba que, para fijar el precio de sustentación de este producto, se consideraba necesario tener en cuenta el precio sombra de la divisa y de la mano de obra, así como la evolución del precio internacional del trigo.

Teniendo en cuenta lo anterior, Fedesarrollo llamaba la atención sobre la importancia que para el Idema tenía contar con un marco institucional apropiado y unas funciones claramente definidas, pues ello aseguraba el cumplimiento de los diversos objetivos de la política de precios que deberían implementar sus directivas.

El estudio terminaba afirmando que

sin duda alguna el manejo de los precios agrícolas es una poderosa herramienta para lograr objetivos de política. De la claridad de éstos, de la existencia de mecanismos adecuados, y de la adopción de criterios específicos coherentes con los mismos, dependerá el éxito o el fracaso del gobierno en la realización de una política de precios.

Aunque por algunos años más el Idema se mantuvo como la entidad pública a cargo de la comercialización de productos agropecuarios en Colombia y que, por ejemplo, en la década de los ochenta se hizo un uso intensivo del Instituto para poner en marcha políticas de apoyo y desarrollo del agro, con las decisiones adoptadas por el gobierno nacional a comienzos de los noventa respecto a la internacionalización de la economía colombiana y la apertura comercial, sumado a los problemas operativos, administrativos y financieros que arrastraba de años atrás la entidad y que, entre otras cosas, el estudio de Fedesarrollo ponía en evidencia a mitad de la década de los setenta, finalmente, en noviembre de 1996 se tomó la determinación de liquidar el Idema. Con ello terminaron casi cinco décadas de intervención estatal en la comercialización de productos del agro, intervención no exenta de grandes ineficiencias y altos costos, los cuales arrastraron al Instituto a su desaparición.

REFERENCIA

Fedesarrollo (1976). “El Idema y la política de comercialización de productos agrícolas en Colombia”, *Coyuntura Económica*, vol. 6, núm. 1, pp. 121-146, abril.

EPISODIO 85

El Plan de Alimentación y Nutrición, y el Desarrollo Rural Integrado

Enrique López Enciso

El gobierno de López Michelsen (1974-1978) quiso hacer un énfasis social en su política económica. Su plan de desarrollo, Para Cerrar la Brecha, tenía un capítulo dedicado a las políticas sociales, una de ellas el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN). EL PAN tenía como objetivo alcanzar un progresivo bienestar de las clases menos favorecidas desde el punto de vista socioeconómico, a partir de un abastecimiento adecuado de alimentos y de mejoras en su distribución.

Uno de los pilares del PAN era el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI). Se consideraba que el PAN, al aumentar la capacidad de consumo de una gran parte de la población, era una estrategia de estímulo a la producción nacional, a través del aumento de la demanda por alimentos, insumos y trabajo. El DRI, como parte fundamental del plan de nutrición, se convertiría en herramienta para aumentar la productividad, el ingreso y el empleo en el sector rural. La idea era hacer más eficiente la producción de alimentos en las zonas de economía campesina. La otra parte esencial de las políticas del PAN era el conjunto de programas de nutrición y salud dirigidos a aumentar el consumo de alimentos y la utilización biológica del alimento.

El PAN colombiano era un reflejo del vuelco que se daba a las políticas de nutrición a comienzos de los años setenta en el nivel internacional. Hasta entonces, el tratamiento de los problemas de la desnutrición y el hambre en los países en desarrollo tenía un enfoque muy limitado, con un énfasis en suplementos nutricionales y vitaminas, así como tratamientos clínicos para los desnutridos y con poco lide-

razgo por parte de los gobiernos. Por el lado de la oferta se consideraba que para que la producción aumentara era suficiente el recurso de la reforma agraria o de la revolución verde. A lo anterior se agregó la propuesta de reducir de forma progresiva la ayuda alimentaria para Colombia que hacían las agencias Care, PMA-WFP y Caritas-CRS, en medio de una crisis mundial de existencias de cereales.

La evidencia internacional mostraba el éxito de algunos programas en la India, que con estrategias basadas en tratar el problema del hambre y la alimentación obtenían buenos resultados. El PAN colombiano adhirió a esa forma de ver las cosas, en la cual era fundamental un buen diagnóstico. Fue un plan construido de forma interdisciplinaria, con la elaboración de bases de datos en las que participaron diferentes tipos de profesiones, que permitieron diagnósticos refinados para lograr acercarse a la población objetivo, que era el 30 % más pobre de la población. Los primeros trabajos de diagnóstico se iniciaron un año antes de que el PAN se convirtiera en el eje de los programas sociales del plan de desarrollo.

Al respecto, en la sección de nutrición del plan se decía: “la situación nutricional de la población colombiana constituye, sin duda alguna, uno de los problemas sociales más agudos del país. Alrededor del 60 % de los niños menores de 5 años presenta algún problema de desnutrición y un estudio reciente muestra que el 30% de los hogares tiene mala nutrición” (citado por Urrutia, 2021).

Los objetivos explícitos del PAN eran disminuir la desnutrición proteínico-calórica, especialmente en la población objetivo (mujeres embarazadas, madres lactantes y niños menores de cinco años) y contribuir a la reducción de la mortalidad infantil y de la morbilidad en general. Para lograr estos objetivos, el Plan consideraba tres tipos principales de intervención: programas para incrementar la disponibilidad de alimentos, que era donde entraba el programa DRI, programas dirigidos a mejorar la utilización biológica de los alimentos y programas de educación en nutrición y salud.

Las ideas del DRI comenzaron a trabajarse en el BM en los años setenta, después de algunos ensayos exitosos en México. Fueron una respuesta a la fatiga del modelo de promoción del desarrollo rural mediante reformas agrarias, no solo en Colombia sino también en otros países en desarrollo. En el país la experiencia positiva de algunas zonas piloto (Cáqueza y Rionegro) convenció a los planificadores de incluir el programa como parte sustancial del plan de desarrollo. En este se definía que uno de los sectores productores de alimentos que buscaba impulsar el PAN era el de la pequeña producción campesina, que representaba alrededor de la mitad de los alimentos consumidos corrientemente. La economía campesina estaba en condiciones de atraso tecnológico, carencia de créditos, insuficiencia de vías de comunicación, desfavorables sistemas de comercialización y escasos o nulos servicios de educación, salud y electrificación.

Para solucionar esos problemas se creó el DRI, la estrategia comprendía la coordinación de acciones e inversiones de diversa índole. Según Vargas del Valle (1994): “para asegurar la integridad del desarrollo al contemplar aspectos productivos (asistencia técnica y crédito), de mercadeo (comercialización), de infraestructura básica (camino rurales, electrificación, acueductos) y de servicios sociales (educación y salud)”.

El DRI consistía entonces en un conjunto de intervenciones multisectoriales, particularmente en las áreas de asistencia técnica y transferencia de tecnologías para la producción agrícola y la comercialización, el crédito para la producción, la dotación de infraestructuras viales, electrificación y regadíos, así como de apoyos para la satisfacción de necesidades básicas, dirigidas a comunidades de pequeños productores campesinos.

El DRI involucraba a la comunidad en el funcionamiento del programa. Los comités veredales identificaban sus requerimientos en infraestructuras físicas y servicios sociales, establecían prioridades para su ejecución y sugerían a los comités municipales la incorporación de estas prioridades dentro de las programaciones anuales. Con respecto a los componentes de producción, su función era programar la realización de acciones de capacitación; preseleccionar a los beneficiarios del crédito, señalando su nombre, cultivos y volúmenes de los créditos; realizar el seguimiento y control de todos los proyectos adelantados en la vereda con miras a verificar la calidad y eficiencia de los servicios; promover la organización de la comunidad, y presentar informes de ejecución del programa.

En la primera fase del programa, que va de 1976 a 1982, según la periodización propuesta por Vargas del Valle (1994), el DRI llegó a 213 municipios, agrupados en 21 distritos de atención, de ocho departamentos que se dividieron en tres regiones. La ejecución del programa era coordinada por el DNP, por medio de una dirección creada para ese fin, y que hacía que el ICA, la Caja Agraria, el Incora, el Inderena, Caminos Vecinales, Instituto Nacional de Salud y otras entidades involucradas en el programa hicieran la parte que les correspondía para que este funcionara.

Durante esa primera fase el DRI tuvo buena financiación por parte de los organismos internacionales. Según Vargas del Valle, el monto de los préstamos externos para el programa fue de US\$ 129,5 millones, sin embargo, el monto total de inversiones en la fase 1 superó los US\$ 200 millones en el período 1976-1981, al contabilizar los recursos de contrapartida del presupuesto nacional y otros aportes de las entidades ejecutoras del programa. Escobar (2014) calcula una cifra de US\$ 300 millones para el mismo periodo y de US\$ 250 millones para el PAN.

Tanto el DRI como el PAN eran programas que en su diseño tenían definido un componente de evaluación. Para el caso del PAN, en el texto del plan de desarrollo se afirmaba:

Al evaluar los diferentes programas y proyectos incluidos en el Plan [de alimentación], debería determinarse el grado en que se alcancen los respectivos objetivos y metas dentro de un plazo determinado. La evolución debería ser un proceso continuo lo que implica el examen periódico de los esfuerzos realizados en la ejecución de los proyectos, programas y actividades; de los obstáculos y finalmente, de los cambios y resultados alcanzados con respecto a la situación original.

En el DRI imperaba un espíritu similar. Había tres actividades de evaluación: sobre la marcha, de impacto y de investigación (DNP, 1976). La evaluación sobre la marcha examinaba fundamentalmente la acción del programa. Con un seguimiento institucional establecía la magnitud, el grado y el costo, mientras que con el ajuste de la estrategia se verificaba su orientación. La evaluación de impacto se ocupaba de los resultados del programa sobre las comunidades rurales, estableciendo el logro de sus objetivos. Partiendo de las características y los resultados de la acción estatal, la investigación aportaba su conocimiento global sobre la adecuación de la política DRI al comportamiento y tendencias de la economía campesina y las comunidades rurales.

Vargas del Valle menciona que las evaluaciones en las zonas beneficiadas durante esta primera fase del programa DRI demostraron la bondad de la estrategia: tanto los beneficiarios directos (definidos como aquellos que recibieron atención individualizada, especialmente en asistencia técnica y crédito) como los beneficiarios indirectos (aquellos que se favorecieron solamente de obras comunales de infraestructura y servicios básicos) evidenciaron niveles de ingresos y calidades de vida superiores a los de aquellas poblaciones rurales utilizadas como control en las evaluaciones de impacto. Sin embargo, la evaluación es parcial porque no permite discriminar los efectos de cada componente del programa.

El PAN fue perdiendo importancia. Hasta 1981 el DRI y el PAN eran dos direcciones distintas en el DNP, en ese año se decidió fusionarlas en una sola en el DRI. Con esa estructura paso al Ministerio de Agricultura en 1983. Según Vargas (1994) y Machado (1994), una cosa era el DRI en el DNP y otra en el ministerio. La alimentación no era una prioridad de este último hasta que finalmente en 1985 el PAN se terminó y el DRI no tenía un futuro claro.

En 1985, por medio de la Ley 47 se creó el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Por su parte, el PAN fue perdiendo importancia hasta su desaparición en ese mismo año.

Pero lo más importante es que el concepto tradicional de desarrollo rural integrado que representaba el DRI pudo sobrevivir hasta 1988, con sus dos fases (1976-1982; 1983-1988), diferenciada por el acento regional en la segunda. Entre

1976-1988 el programa DRI buscaba integrar los componentes productivos, de bienestar social y de organización de los campesinos. Este principio de acción era coherente con el diagnóstico de que la pobreza rural no era solo un problema económico, sino que también tenía elementos sociales, políticos y culturales.

Posteriormente, entre 1988-1993, el DRI se dedicó al apoyo a los municipios en la descentralización en boga en ese entonces. Urrutia (2017) recuerda que entre 1990-1996 el DRI comenzó a funcionar a favor de la descentralización política y el programa pasó a ser un fondo de cofinanciación, bajo ciertas reformas conceptuales y operativas del programa mismo, quedando relegadas las funciones de crédito, salud, educación, entre otras. El fondo se fue desmantelando gradualmente y, según el relato de Urrutia y Robles (2021), terminó subsumido en 2003, junto con el Incora y otros institutos, en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).

Tanto el PAN (1975-1985) como el DRI (1975-2003) fueron novedosos en la agenda pública. El primero, por la importancia que dio al problema nutricional y las estrategias para superarlo, y en las cuales reportó avances. Por su parte, acerca del DRI, Urrutia (2017), quien dirigió en el DNP la formulación de Para Cerrar la Brecha, afirma que:

[...] su historia propone que los programas integrados de apoyo con crédito e infraestructura rural a unidades familiares pequeñas y medianas, son capaces de generar incrementos en el ingreso real que pueden repercutir de manera importante sobre la calidad de vida del campesinado. Ahora bien, en términos de empleo y mejoría en los ingresos, la creación y buen funcionamiento de los comités locales de planeación y el apoyo de los campesinos beneficiados fueron particularidades que marcaron los casos de éxito del programa.

A pesar de sus bondades, concluye Urrutia, el DRI tuvo un efecto muy marginal sobre el bienestar del sector rural.

REFERENCIAS

- Blanquer, Jean Michel; Fajardo, Darío (1991). *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas*, Bogotá: Ediciones IFEA, UNC.
- Departamento Nacional de Planeación (1975). *Para Cerrar la Brecha: Plan de Desarrollo Económico y Social, 1975-1978*, Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (1976). “Bases para la evaluación del programa de Desarrollo Rural Integrado”, documento del programa de Desarrollo Rural Integrado.

- Escobar, Arturo (2014). *La invención del desarrollo* (segunda edición), Popayán: Universidad del Cauca.
- Fajardo, Darío (1994). “El programa de desarrollo integrado, DRI, y la participación campesina”, en *El agro y la cuestión social: Minagricultura 80 años*, Bogotá: Ministerio de Agricultura.
- Machado, Absalón (1994). “Nueva institucionalidad para el desarrollo rural”, en *El agro y la cuestión social: Minagricultura 80 años*, Bogotá: Ministerio de Agricultura.
- Urrutia, Miguel; Durán, Sergio; Baquero, Ariel (2017). “Continuidad y discontinuidad de un programa social: una historia del Desarrollo Rural Integrado (DRI)”, documentos CEDE, núm. 55, Universidad de los Andes.
- Urrutia, Miguel; Robles, Christian (2021). *Política social por la equidad en Colombia. Historia y experiencias*, Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Vargas del Valle, R. (1994). “El desarrollo rural en Colombia (1961-1993): apuntes y notas para una historia del Fondo DRI”, en *El agro y la cuestión social: Minagricultura 80 años*, Bogotá: Ministerio de Agricultura.

EPISODIO 86

Carlos Lleras Restrepo y la política cafetera en 1978

José Leibovich Goldenberg

La bonanza cafetera, que se inició en 1976 debido a las fuertes heladas que afectaron la producción brasilera, se prolongó durante 1977 y empezó a declinar en 1978. El precio de los cafés suaves colombianos pasó de un promedio de 81 centavos de dólar por libra en 1975 a 158 centavos en 1976, y 240 centavos en 1977. En 1978, el precio empezó a descender y se ubicó en 185 centavos.

A raíz de la bonanza, el presidente en ejercicio de la época, Alfonso López Michelsen (1974-1978), en un conocido discurso en el congreso cafetero afirmó “La bonanza es para los cafeteros”. Se trataba de que la mayor parte del alza del precio en el mercado internacional se trasladara a los productores de café. Ello constituía un reto importante para la política macroeconómica, pues a la vez se debía evitar una apreciación de la moneda que castigaría las exportaciones no tradicionales y un desborde monetario que atizaría la inflación interna. Aunque, en efecto, el precio interno del café subió de manera importante, también bajó la deuda en moneda extranjera que tenía el Fondo Nacional del Café. Las autoridades monetarias, por su parte, tomaron algunas medidas para evitar una expansión monetaria exagerada.

En aquel entonces el expresidente Carlos Lleras Restrepo era director del semanario *Nueva Frontera* y en dos escritos publicados el 12 de abril de 1978 y el 2 de agosto de 1978 criticó algunos aspectos del manejo de la bonanza cafetera por parte del gobierno de Alfonso López Michelsen. El doctor Lleras, como expresidente, exministro de Hacienda y de Agricultura y conocedor y estudioso de la cosa pública, era sin duda una autoridad en la materia.

Las críticas no se centraron en los lugares comunes que señalaban que la orientación de la política general de la bonanza era para los cafeteros. Criticó, eso sí, medidas de política cafetera particulares: la acumulación excesiva de inventarios de café, alrededor de seis millones de sacos que tenía Colombia en 1978, y la fijación del reintegro mínimo en un nivel superior al precio de mercado, lo que obligaba a los exportadores privados a salir del mercado, quedando como único comprador de café y exportador la Federación Nacional de Cafeteros a nombre del Fondo Nacional del Café, sin la liquidez suficiente para comprar toda la cosecha. En cuanto a las divisas obtenidas en la exportación, su monetización excesiva también fue criticada, pues hizo que el gobierno nacional tomara medidas restrictivas al crédito bancario, con consecuencias sobre el crecimiento de la economía.

Con los precios de bonanza observados, era la oportunidad de bajar esos inventarios, exportando mayores volúmenes de café y así obtener mayores ingresos. El pacto de cuotas estaba suspendido en sus cláusulas económicas precisamente debido a los elevados precios y, por ende, lo que debía procurarse era colocar más café en el mercado para que el precio descendiera. Para ello se requería que los exportadores privados estuvieran activos en el mercado.

Brasil, el mayor país productor del mundo, velando por sus propios intereses, exportó todo el café que tenía disponible, incluso teniendo que importar café de África para su industria de soluble. En cambio, países como Colombia, El Salvador y Costa de Marfil acumularon café, especulando acerca de que los precios podían seguir al alza.

En cuanto a los Estados Unidos, el doctor Lleras declaró su escepticismo en torno a que ese país, el mayor consumidor de café del mundo, estuviere dispuesto a firmar un nuevo convenio mundial de cuotas para estabilizar el precio, después de que su industria hubiese tenido que enfrentar los precios excesivamente altos de la materia prima.

Por otro lado, producto de los buenos precios que se dieron desde 1976, la producción de café en Colombia debería aumentar en los años posteriores, sin tener claridad de si esos volúmenes adicionales se exportarían o se guardarían como inventarios.

Denunció el expresidente en sus escritos que la política cafetera implementada estaba estimulando el contrabando de café, estimado en el orden de 500.000 sacos, y por otra parte criticó el subsidio exagerado al consumo interno.

En aquellos tiempos la especulación en torno a la evolución de los precios se manejaba discrecionalmente por parte de la Federación Nacional de Cafeteros bajo lineamientos del Comité Nacional de Cafeteros, donde tenían asiento los ministros de Hacienda, Desarrollo, Agricultura, Relaciones Exteriores y el director del

DNP. Así las cosas, las críticas del expresidente Lleras al manejo especulativo de los inventarios y la fijación del reintegro mínimo, creyendo que el precio externo se iba a mantener elevado más allá de lo que efectivamente sucedió, es fácil hacerla *ex post*.

REFERENCIAS

Lleras Restrepo, Carlos (1978). “El porvenir inmediato del café”, *Nueva Frontera*, 12 de abril.

Lleras Restrepo, Carlos (1978). “Política cafetera”, *Nueva Frontera*, 2 de agosto.

EPISODIO 87

Los primeros estimativos de la economía de la marihuana y la coca

Carlos Caballero Argáez

La preocupación por la magnitud del cultivo de marihuana y de la refinación de la cocaína surgió en los años setenta. En la segunda parte de la década, cuando Colombia experimentaba una extraordinaria bonanza cafetera generada por la elevación del precio internacional del grano, algunas publicaciones extranjeras llamaron la atención sobre la cuantía de las exportaciones de marihuana y cocaína. Llegaron a afirmar que podría ser mayor que la de ventas de café al exterior.

Con Roberto Junguito nos propusimos, entonces, hacer un intento por cuantificar el tamaño de la producción y la exportación de marihuana y cocaína. Logramos obtener información de fuentes en ese momento confiables y escribimos el artículo “La otra economía”, que se publicó en *Coyuntura Económica*, la revista de Fedesarrollo, en diciembre de 1978. El trabajo resultó pionero en su género; despertó la curiosidad de investigadores nacionales y extranjeros quienes, en la década siguiente, refinaron los estimativos y produjeron interesantes documentos sobre el tema. El artículo se reprodujo en 1982 en un libro editado por Vito Tanzi, *The Underground Economy of the United States and Abroad*.

El análisis partió de la percepción de que el tamaño de la economía colombiana era diferente a la que mostraban los registros estadísticos por la existencia de “otra economía”, de actividades productivas que no se incluían en las Cuentas Nacionales o estaban claramente subregistradas. Por una parte, alguna producción de pequeña escala de la agricultura siempre se dedica al autoconsumo o no se transa formalmente en los mercados. Por la otra, se tenía la impresión, en esos años, de que la

exportación e importación de algunos productos no quedaban incorporadas en las estadísticas del DANE.

Debe recordarse que los vecinos, Venezuela y Ecuador, se beneficiaron del incremento en los precios del petróleo por la acción de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), en 1973, que disparó el precio del crudo y trajo consigo, por ende, la expansión económica en esos países. La mayor demanda de alimentos y otros productos en Venezuela y en Ecuador hizo atractiva la importación de esos bienes desde Colombia, pero buena parte se efectuó de manera ilegal. Paradójicamente, en el país se hablaba de la existencia de “contrabando de exportación”.

Otro componente de actividades no registradas eran operaciones de comercio exterior objeto de sobrefacturación o subfacturación, así como la existencia de mercados negros de capitales y de divisas fuera del registro estadístico y de la tributación. De ahí la necesidad de comparar los datos de exportación e importación de Colombia con los de los países receptores de nuestros productos y de los que nos enviaban sus productos, con el fin de armar, como lo hicimos en el artículo, la balanza “negra” de pagos.

Pero, como escribió Junguito en su libro *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, “la sección más importante de ‘La otra economía’ consistió en el esfuerzo por precisar el tamaño de la producción y exportación de estupefacientes, en ese momento principalmente de marihuana y también de cocaína exportadas desde Colombia”.

Con respecto a la marihuana, se conocía públicamente que se cultivaba en La Guajira en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta y en los Llanos Orientales. Se afirmaba que Colombia era el mayor productor de marihuana del mundo y se hablaba de la alta calidad de la variedad conocida como *Santa Marta Gold*. Los autores encontramos referencias de prensa y una publicación de la Procuraduría General de la Nación en donde se estimaba el área sembrada en marihuana en 70.000 hectáreas. Sin embargo, luego de revisar distintas fuentes y de comparar con el área sembrada en otros productos, llegamos a la conclusión de que las siembras deberían ser alrededor de 40.000 hectáreas. Procedimos, también, a calcular precios del producto en Colombia y de venta en el exterior para concluir que, posiblemente, el valor de las exportaciones de marihuana fluctuaba anualmente entre US\$ 432 y US\$ 756 millones, según el área sembrada fuera de 40.000 o 70.000 hectáreas. Así las cosas, un estimativo de US\$ 500 millones nos pareció razonable.

Los estimativos de exportación de cocaína y de su valor en dólares eran más complejos de realizar y, por lo mismo, los cálculos constituyeron la parte más significativa del trabajo. En esos años Colombia no era un productor de coca; importaba pasta de coca de Bolivia y Perú para refinarla en nuestro territorio y proceder,

posteriormente, a exportarla. Averiguamos con la oficina de la Drug Enforcement Administration (DEA) en Bogotá y obtuvimos los estimativos de consumo en Estados Unidos y de participación de las exportaciones colombianas en el mercado. Llegamos así a la conclusión de que en Estados Unidos se consumían entre 15 y 20 toneladas anuales de cocaína, y que Colombia exportaba el 70 % de esa cantidad. Con esta información estimamos que, probablemente, la producción y exportación de Colombia sería de 14 toneladas. Fuimos muy cautelosos en nuestros cálculos en vista de la cuestionable calidad de la información.

Ahora bien, una dificultad muy clara era la de estimar los precios que deberían utilizarse para calcular el valor agregado de la producción de Colombia: la pasta se importaba y era necesario, además, diferenciar entre el precio de venta al por mayor en Estados Unidos y al por menor en las calles de sus ciudades. En ese momento consideramos, por una parte, que se presentaban incautaciones de la cocaína en tránsito hacia Estados Unidos y, por otra, que los colombianos no estaban involucrados en la comercialización al por menor. Teniendo en cuenta un precio de la pasta importada entre US\$ 4.000 y US\$ 5.000 por kilo, de los precios de la base entre US\$ 8.000 y US\$ 10.000 por kilo, y del polvo de cocaína de US\$ 20.000 por kilo, así como de precios al por mayor de US\$ 50.000 por kilo y al por menor de US\$ 500.000 por kilo, llegamos al estimativo de US\$ 154 millones como el valor de la exportación efectivamente realizado por Colombia. Los mayoristas en Estados Unidos mostraban ventas por US\$ 420 millones, y los minoristas por US\$ 5.000 millones.

El artículo concluyó, entonces, que el valor de la exportación de marihuana era superior al de la cocaína, y que la suma de las dos era muy inferior a las exportaciones de café, rechazando así la opinión de quienes en publicaciones de prensa consideraban que las ventas al exterior de estupefacientes superaban las de café. Hay que tener en cuenta que estos cálculos se efectuaron en 1978 y que durante los años ochenta comenzó a cultivarse la hoja de coca en Colombia, se incrementó el tráfico de cocaína, y desapareció la producción y exportación de marihuana.

En 1997, casi veinte años más tarde, Roberto Steiner en un libro *Los dólares del narcotráfico*, auspiciado por Fedesarrollo, afirmó que Junguito Bonnet y Caballero “publicaron el primer trabajo sobre el tamaño de los ingresos generados por el narcotráfico en Colombia”. En agosto de 2020, para el aniversario cincuenta de Fedesarrollo, hice un recuento de los estudios sobre la economía del narcotráfico y actualicé sus resultados sobre el valor agregado de la producción y exportación de cocaína desde Colombia. Una conclusión de este artículo fue que del impacto más importante de los estudios bajo la tutela de Fedesarrollo sobre el narcotráfico

fue no solamente cuantificar el tamaño de la economía de la cocaína a lo largo de los años sino analizar sus costos para la economía y para la sociedad colombianas. Su contribución más decisiva fue señalar a la sociedad colombiana el daño del narcotráfico para la economía, en momentos en que muchas personas consideraban que este estimulaba el crecimiento y consecuentemente el empleo y el bienestar de la población.

REFERENCIAS

- Caballero, Carlos (2020). “Fedesarrollo y la economía del narcotráfico”, *Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública*, pp. 65-82, Bogotá: Fedesarrollo.
- Junguito, Roberto (2018). “La otra economía”, en *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, pp. 399-402, Bogotá: Editorial Ariel (Planeta).
- Junguito, Roberto; Caballero, Carlos (1978). “La otra economía”, *Revista Coyuntura Económica*, vol. 8, núm. 4, pp. 103-139, diciembre.
- Steiner, Roberto (1997). *Los dólares del narcotráfico*, Bogotá: Fedesarrollo, Tercer Mundo Editores.
- Tanzi, Vito (1982). *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Washington D. C.: Lexington Books.

**LA AGRICULTURA
EN LOS AÑOS OCHENTA**

EPISODIO 88

La agricultura en la década de los ochenta

Roberto Junguito Bonnet

De acuerdo con el informe sobre desarrollo económico de Colombia publicado en 1980 por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la economía colombiana registró un altísimo crecimiento en 1978, el cual se estimó, en ese entonces, en 9 %, y en 5,5 % para 1979. En 1980-1981 la economía nacional se desaceleró y los sectores de la actividad económica más golpeados fueron la agricultura, la industria manufacturera y el comercio. La tasa anual de crecimiento del PIB alcanzó el 4,1 %, 2,3 % y 0,9 % en 1980, 1981 y 1982, respectivamente. Por su parte, la tasa anual promedio de crecimiento de la agricultura en los dos primeros años fue cercana a cero y negativa en 1982.

Antes de mostrar alguna recuperación, no obstante las medidas adoptadas por la administración de Belisario Betancur (1982-1986) en sus primeros años de gobierno, los indicadores de la economía registraron un deterioro significativo a lo largo de 1982-1984. En su análisis de la economía colombiana de 1984, el FMI estimaba que el déficit del gobierno nacional podría ascender a 5 % del PIB y el del conjunto del sector público no financiero al 7 %. Estas circunstancias, en medio de la crisis de la deuda de América Latina, exigieron la adopción de un severo programa de ajuste fiscal y financiero en 1984-1985, acompañado de una depreciación acelerada de la tasa de cambio, todo lo cual se enmarcó en un acuerdo con la banca comercial internacional, con la monitoría del FMI.

En el documento sobre los acontecimientos económicos recientes en los comienzos de la administración de Virgilio Barco (1986-1990), el FMI resaltó que el comportamiento de la economía colombiana había comenzado a mejorar de manera muy significativa como resultado del programa de ajuste emprendido en 1985, que

mantuvo continuidad, con un nuevo programa, durante 1986. En efecto, a pesar del esquema de gobierno y oposición del gobierno Barco, el manejo económico fue de continuidad y profundización de las políticas adoptadas en el gobierno anterior. ¿Qué modificaciones se introdujeron en materia cambiaria y de comercio exterior en este período? Se avanzó, por una parte, en el proceso de liberalización de importaciones. Y, en el ámbito puramente fiscal, en la administración Barco se expidió la Ley 75 de 1986, reforma tributaria de gran envergadura de acuerdo con el FMI.

En las circunstancias de la década de los ochenta, los temas relacionados con la política agropecuaria y cafetera tuvieron una estrecha vinculación con la política macroeconómica, tal como lo destacó Vinod Thomas (1985) y como lo expuso también el estudio de Krueger, Schiff y Valdés (1990). Al fin y al cabo, la política macroeconómica y su marco institucional, que incluye aspectos tales como la política tributaria, el gasto público, la política comercial, y la política monetaria y cambiaria, en armonía con la política monetaria internacional y su incidencia sobre los precios internacionales de productos básicos, han probado ser fundamentales para el desarrollo de la agricultura, ya que esta responde al crecimiento de la economía y a los fundamentales macroeconómicos. En algunas ocasiones, el contexto macroeconómico puede incluso tener un mayor impacto sobre el desarrollo agropecuario que las propias políticas sectoriales. De hecho, el crecimiento del PIB agrícola está fuertemente correlacionado con el crecimiento del resto de la economía, lo cual evidencia el impacto que el contexto macroeconómico tiene sobre el desarrollo del sector.

La tasa anual promedio de crecimiento del sector agropecuario durante el primer quinquenio de los ochenta fue de apenas el 1,2 %, con un decrecimiento en 1982-1983, período durante el cual tuve la responsabilidad de enfrentar la crisis en mi entonces carácter de ministro de Agricultura. Durante el segundo quinquenio el sector se recuperó, al igual que la economía, y alcanzó una tasa anual promedio de crecimiento del 4,5 % como respuesta tanto a la política económica general como a la política sectorial.

En el gobierno Barco, aprovechando el incremento en los precios internacionales agrícolas, se puso en marcha el programa de oferta selectiva, el cual impulsó la producción nacional y redujo las importaciones de algunos bienes agropecuarios, gracias tanto a la mayor protección efectiva como a los apoyos y subsidios utilizados. En dicho gobierno se continuó el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), iniciado en la administración Betancur, que se concentraba en las zonas más críticamente afectadas por los grupos subversivos, y con el cual se buscaba apoyar a la producción agropecuaria y a los pequeños productores de esas zonas de manera complementaria a los DRI que se venían adelantando.

REFERENCIAS

- Krueger, Anne; Schiff, Maurice; Valdés, Alberto (eds.) (1990). *Economía política de las intervenciones de precios agrícolas en América Latina*, Santiago de Chile: Banco Mundial, CINDE.
- Thomas, Vinod (1985). *Linking macroeconomic and agricultural policies for adjustment with growth: The Colombian Experience*, Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

EPISODIO 89

La reforma de 1980 a la SAC y su papel a finales del siglo XX

Roberto Junguito Bonnet

Las posiciones y ejecuciones de la SAC en el período 1927-1950 fueron tratadas por Bejarano (1985), quien recalca que la actividad agrícola se vio afectada adversamente tanto por la Gran Depresión como por las repercusiones del malestar campesino durante los años treinta y por la violencia campesina que se inició en 1945.

En este período la SAC se quejó de manera persistente sobre la inseguridad rural. Por ejemplo, en 1934 la agremiación solicitó al presidente López Pumarejo un pronunciamiento que “devolviera la tranquilidad a los creadores de las riquezas, amenazados por los conflictos provocados por los jornaleros, arrendatarios y colonos, e hiciera respetar los derechos de propiedad”. Las quejas de la SAC se intensificaron a raíz de la expedición de la Ley de Tierras (Ley 200 de 1936); las presiones del gremio se orientaron a derogarla, lo cual se logró parcialmente con la expedición de la Ley 100 de 1944, expedida en la segunda administración de Alfonso López Pumarejo (1942-1945). La SAC apoyó también el movimiento de desarrollo gremial y corporativista que se dio en los años cuarenta e influyó en la formulación de las políticas públicas mediante su representación y participación en entidades tales como la Junta Nacional de Aduanas, la Junta del Banco de la República, el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA) y la Caja Agraria. La SAC influyó también en la aprobación de la Ley 75 de 1947, que creó de nuevo el Ministerio de Agricultura, dado que el constituido en 1914 había sido absorbido por el Ministerio de Industria y Ganadería en 1924.

El período 1950-1980 es calificado por Bejarano (1985) como el de la diversificación de los gremios dentro del propio sector agrícola, por cuanto, incluso desde los años cuarenta, comenzaron a crearse un conjunto de agremiaciones agropecuarias representativas de actividades específicas, así como sociedades de agricultores en el nivel departamental, las cuales formaron parte de la SAC, que agrupaba las federaciones de cafeteros, arroceros, algodoneros, de palma africana, cacaoteros, cereales, papa, así como a la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar, Asocaña, y a algunas asociaciones de razas bovinas.

En este período la SAC perdió influencia gremial, pero su batalla fundamental tuvo que ver con su lucha en contra de la Ley 135 de 1961, de reforma agraria, y contra el accionar del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora). Su principal logro fueron las modificaciones a la reforma en el Acuerdo de Chicoral durante la administración Pastrana Borrero, así como las iniciativas de crédito de fomento que desembocaron en la Ley 5.^a de 1973 y en la creación del Fondo Financiero Agropecuario, antecesor del actual Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).

El debilitamiento de la SAC se agudizó a finales de los años setenta. Al respecto, Bejarano (1985) afirma: “Sin duda, entre 1974-1981 la SAC jugó un papel bastante modesto en la definición de las políticas económicas globales y en las políticas agropecuarias y, más aún, si se le compara con la actividad desplegada por otros gremios”.

En 1982, la SAC se convirtió en gremio de gremios y el más representativo de las actividades agropecuarias, al tiempo que se tecnificó, fortaleció sus opiniones por medio de la *Revista Nacional de Agricultura* y comenzó a tener mayor influencia en las políticas económicas nacionales, posición que se consolidó en décadas posteriores con su participación activa en el Consejo Gremial Nacional y como órgano de opinión sobre la política económica general, la cambiaria, la monetaria y la tributaria. Algunos presidentes de la SAC pasamos a ser ministros de Agricultura y miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, como fue mi caso, el de Carlos Ossa Escobar y el de Carlos Gustavo Cano. En lo corrido del siglo XXI la SAC ha tenido gran influencia no solo en la política agropecuaria, sino también en la política económica nacional.

REFERENCIAS

- Bejarano, Jesús Antonio (1985). *Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984*, Bogotá: SAC, Fondo Editorial Cerec.
- Junguito, Roberto (2018). *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, Bogotá: Editorial Ariel (Planeta).
- Junguito, Roberto (2019). “El papel de los gremios en la economía colombiana”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 82, primer semestre, Bogotá: Universidad de los Andes.

EPISODIO 90

La crisis agrícola de comienzos de los años ochenta

Juan José Perfetti del Corral

El presente episodio tiene como tema la grave crisis que enfrentó la agricultura colombiana en los primeros años de la década de los ochenta del siglo XX, producto de eventos acontecidos en el entorno internacional, al manejo dado a la economía colombiana y al marco de políticas sectoriales vigente en ese momento.

El final de la década de los años setenta y el comienzo de los ochenta se caracterizó, entre otras cosas, por el descenso del precio del café en los mercados internacionales. Este hecho tuvo importantes repercusiones en Colombia, tanto económicos como en el sector agropecuario. Ello en razón a que, para esos momentos, el cultivo y las exportaciones del grano generaban más del 50 % de las divisas que ingresaban al país por concepto de exportaciones. La caída del precio del café coincidió, además, con la recesión económica global que se presentó en esos años y que motivó el desplome de las cotizaciones de los demás productos agrícolas en los mercados mundiales y, muy especialmente, el de los principales productos agrícolas exportados por Colombia, como eran, entre otros, el algodón, el arroz, el azúcar, el banano y las flores.

Aunque durante la década de los años setenta el valor del índice de precios internacionales de los bienes agrícolas presentó tendencia progresiva al descenso, en 1981 y, particularmente, en 1982, sus variaciones interanuales fueron altamente negativas (del -9,7 % y -16,7 %, respectivamente). Esto llevó a que, en 1982 el valor del índice tuviera su registro más bajo desde mediados de la década de los cincuenta, poniendo en evidencia la fuerte contracción que habían tenido los precios externos, con lo que se afectaba seriamente el valor de las exportaciones agropecuarias del país.

Estos eventos globales, aunados a un manejo poco afortunado de la economía colombiana, llevaron a que el crecimiento del PIB total del país exhibiera un

proceso de disminución progresiva en su tasa de expansión. Dicho manejo condujo, entre otras cosas, a exacerbar las presiones inflacionarias que en ese momento se presentaban. De esta forma, el menor crecimiento de la economía se tradujo en el debilitamiento de la demanda interna de alimentos y materias primas de origen agropecuario, demanda que fue satisfecha, en gran medida, por productos importados a menores precios.

Simultáneamente, el sector agropecuario se veía afectado por los aumentos del salario mínimo, producto del afán de las autoridades económicas por tratar de igualar, entre el campo y la ciudad, los niveles del mínimo. Esto implicó que se tuvieran incrementos en los jornales rurales muy superiores a los de la inflación, los que, aunados al crecimiento de los demás costos de la producción agropecuaria, llevaron a una fuerte disminución de la rentabilidad de las actividades agrícolas y pecuarias, situación que se vio agravada por el crecimiento, prácticamente nulo, de la productividad del sector.

Otro efecto negativo que debió soportar la agricultura colombiana fue la pérdida de competitividad de sus productos de exportación en los mercados foráneos, debido a que la combinación de la caída de los precios agrícolas internacionales y un manejo desacertado de la política cambiaría llevaron a que el precio de las exportaciones de Colombia se situara muy por encima de las respectivas cotizaciones internacionales.

Todas estas afectaciones, aunadas a las incertidumbres propias de la producción agropecuaria, derivaron en que en 1982 el PIB sectorial cayera -1,9% y que el PIB agrícola (sin café ni productos pecuarios) descendiera -4,4% y en 1983 lo hiciera un -7,0%. Estas eran las caídas más fuertes que presentaba este indicador desde comienzos de los años cincuenta, cuando se inició su registro.

En 1982 la caída de la producción agropecuaria respondió a un descenso en el área sembrada (de los cultivos diferentes al café) del -1,6%, lo que motivó, asimismo, una reducción del -1,1% en la producción agrícola sin café. Por su parte, la producción de carne vacuna descendió en un -7,3%, motivada especialmente porque esta actividad se encontraba en la fase de retención de vientres del ciclo ganadero.

Entre los cultivos agrícolas, el grupo de oleaginosas fue el que mayor contracción presentó en el área sembrada, con una disminución del 37%, explicada, básicamente, por las menores siembras del algodón y el ajonjolí. El cultivo del algodón venía, desde finales de los años setenta, enfrentando una grave crisis que había llevado a una disminución de su área sembrada en 200.000 hectáreas, a la reducción del empleo generado en el cultivo (en el momento más crítico ello equivalió a 33.500 empleos de tiempo completo) y a la caída de sus exportaciones (que habían alcanzado, en su mejor momento, un valor de 100 millones de dólares). Otro cultivo que se vio seriamente afectado por los problemas en los mercados externo y local

fue el del arroz, cuyas áreas de siembra y los volúmenes de producción presentaron reducciones.

Por otra parte, en 1982 el superávit de la balanza comercial agropecuaria sin café continuó con la declinación que venía presentando desde 1980. Esto se debió, particularmente, a la reducción del valor de las exportaciones menores del sector agropecuario, resultado de la señalada caída de los precios internacionales de los bienes agrícolas. Vale indicar que, para ese momento, el valor de las importaciones agrícolas del país se redujo, en parte, como producto de la contracción de la demanda interna del país.

Adicionalmente, las perspectivas que para el año 1983 se tenían por parte de los expertos y de la oficina de planeación del Ministerio de Agricultura no preveían una pronta recuperación de la agricultura colombiana. Las estimaciones oficiales establecían que para ese año se presentaría un descenso adicional del -3,1 % en el área sembrada de los cultivos diferentes al café y no se esperaba que los rendimientos presentaran mayores niveles de crecimiento.

Frente a la fuerte crisis que se enfrentaba, el gobierno entrante de Belisario Betancur, por intermedio de su ministro de Agricultura, Roberto Junguito B., dispuso que en la estrategia de desarrollo económico y social del país el sector agropecuario era prioritario. En este orden de ideas, se fijó como objetivos de la política sectorial “el incremento de la producción de alimentos y de las exportaciones”, así como “el logro de un mayor nivel de empleo y de ingresos para los productores rurales”. Acorde con estos propósitos, se estableció que el manejo de la política sectorial y de sus respectivos instrumentos fuera encaminado a asegurar la reactivación agropecuaria y a garantizar el fortalecimiento de la institucionalidad del sector.

Los principales campos de acción de la política agropecuaria estuvieron dirigidos hacia el crédito agropecuario, el fortalecimiento del mercadeo agrícola, el control a las importaciones y el apoyo a las exportaciones de bienes agropecuarios, la reducción de impuestos para el campo, el fortalecimiento de la investigación agrícola y la política social rural. En lo relacionado con la arquitectura institucional, se buscó su fortalecimiento en general, al tiempo que se emprendieron acciones específicas, como fueron su descentralización efectiva y la reorientación del DRI.

En cuanto al crédito, se adoptaron diversas medidas, entre las cuales estaba el incremento de los recursos del Fondo Financiero Agropecuario y el aumento de las captaciones de recursos por parte de la Caja Agraria. En esa época estas entidades constituían las dos principales fuentes de financiamiento del sector agropecuario. En los casos de ciertas actividades agropecuarias, se efectuaron prórrogas en los créditos. También se rebajaron las tasas de interés para los créditos dirigidos hacia la producción de alimentos, beneficiando así a la economía campesina. Para apoyar

la recuperación de la producción de algodón se creó, dentro del Banco de la República, un fondo de garantías.

En materia de mercadeo, algunas de las iniciativas tuvieron que ver con la reducción de las tasas de interés para el almacenamiento agropecuario por medio del sistema de los bonos de prenda y se fortaleció financieramente el Idema, para que cumpliera a cabalidad con su tarea institucional. Igualmente, se mantuvo el esquema de los precios de sustentación como el principal estímulo a la producción sectorial, lo que se acompañó con un cuidadoso manejo de los precios de los fertilizantes y los agroquímicos, ello con el propósito de mejorar la rentabilidad del agro colombiano.

Para promover las exportaciones agropecuarias se aumentaron tanto los niveles de los incentivos a las ventas externas utilizados desde años atrás, como el de los créditos para el financiamiento de las exportaciones. Igualmente, se adoptaron mecanismos de compensación de precios de exportación. Por su parte, para controlar las importaciones, se estableció la fijación de los cupos de importación, la realización de importaciones agropecuarias preferiblemente por intermedio del Idema y la prohibición o elevación de aranceles a ciertos productos (como los suntuarios o los de menor necesidad).

En lo relacionado con la tributación de la agricultura, se adoptó un régimen de renta presuntiva menor al de los otros sectores económicos y se estableció un estímulo a la inversión en cultivos de tardío rendimiento o en obras de adecuación de tierras.

Por otra parte, y como el gobierno consideraba que la reactivación del sector agropecuario requeriría, hacia el largo plazo, asegurar niveles crecientes de la productividad agrícola, se buscó asegurar la generación y adopción de tecnologías modernas de producción, lo cual requería el fortalecimiento del ICA, que en ese momento era la institución a cargo de la investigación y la transferencia de tecnología. Ello implicó la reestructuración de la entidad y el aumento de sus recursos presupuestales. Para esto, se contrató un crédito externo con el Banco Mundial. Finalmente, con el propósito de garantizar el fortalecimiento de las instituciones sectoriales, se consiguió elevar de manera importante el volumen de recursos financieros provenientes del presupuesto nacional.

Con las reformas en la política sectorial adoptadas por el Ministerio de Agricultura, en un contexto de mejoramiento del entorno internacional, a mediados de 1983 la agricultura colombiana comenzaba a presentar algunos signos de recuperación.

Así, aunque el área sembrada en cultivos transitorios durante el primer semestre de 1983 fue menor en un 6,8% a la de igual período de 1982, las siembras y la producción de los cultivos de algodón y el arroz mostraban tendencias positivas.

Igualmente, se registraban mejoras en los rendimientos de la mayoría de los cultivos, lo que favorecía la posibilidad de alcanzar mayores niveles de producción. Esta situación iba de la mano de la reducción de los precios de los abonos y del incremento (del 20 %) en los precios al por mayor de los productos agropecuarios. Además, durante el primer semestre de 1983 se dio la recuperación de los precios internacionales de los productos agrícolas, tanto que en junio la mayoría superaba los niveles registrados un año atrás. Estos resultados parecían sugerir que la rentabilidad de las distintas actividades agrícolas estaba en franca mejoría.

No obstante los mayores precios de los productos agropecuarios de exportación de Colombia, a mitad de 1983 el superávit de la balanza comercial del sector (con café) se redujo un 92 % con respecto a igual período de 1982, y sin café fue del 28 %. Estos resultados respondían a la caída del volumen de las exportaciones y al incremento de las importaciones agropecuarias.

Para finales de 1983 las cifras que reportaba el Ministerio de Agricultura eran aún mejores que las registradas durante el primer semestre. Así, el balance final indicaba que en dicho año la producción del sector agropecuario tuvo un crecimiento positivo del 2,2 %, cifra muy superior a la obtenida por el resto de la economía, la cual estuvo por debajo del 1,0 %.

Con ello quedaba claro que la agricultura colombiana avanzaba en su recuperación y más si se tenían en cuenta los mejores precios pagados al productor que, en promedio, habían aumentado, en el segundo semestre de 1983, un 24 %. Esto contrastaba favorablemente con el crecimiento de solo el 9 % en los costos de producción por tonelada. La combinación de estos dos resultados representó un mejoramiento significativo de la rentabilidad de la agricultura y, muy especialmente, del denominado sector moderno.

Finalmente, para el año completo de 1983 el sector agropecuario (sin café) tuvo un superávit comercial de 105,1 millones de dólares, cifra que se comparaba muy favorablemente con el déficit comercial de 110,0 millones de dólares registrado en 1982. Esta mejora indiscutible de la balanza comercial se debió a la combinación del crecimiento del 10,6 % en el valor de las exportaciones agropecuarias (sin café) y de la reducción del 23 % en el valor de las correspondientes importaciones.

De esta forma, y no sin grandes costos, gracias al cambio en el entorno externo, y muy especialmente a las políticas agrícolas adoptadas por el gobierno nacional, la agricultura colombiana pudo superar la aguda crisis de comienzos de los años ochenta y retomar su senda de crecimiento, con lo cual el sector agropecuario conseguía mantenerse como una importante fuente de desarrollo económico y social, no solo para el sector rural, sino también para el resto de la sociedad colombiana.

REFERENCIAS

- Castro, Gustavo (1984). *Memoria al Congreso, 1983-1984*, Ministerio de Agricultura, República de Colombia.
- Fedesarrollo (1982). “Análisis coyuntural”, *Coyuntura Económica*, vol. 12, núm. 3, pp. 1-199, octubre, Bogotá.
- Fedesarrollo (1982). “Análisis coyuntural”, *Coyuntura Económica*, vol. 12, núm. 4, pp. 5-128, diciembre, Bogotá.
- Fedesarrollo (1983). “Análisis coyuntural”, *Coyuntura Económica*, vol. 13, núm. 1, pp. 1-264, marzo, Bogotá.
- Fedesarrollo (1983). “Análisis coyuntural”, *Coyuntura Económica*, vol. 13, núm. 2, pp. 1-200, junio, Bogotá.
- Fedesarrollo (1983). “Análisis coyuntural”, *Coyuntura Económica*, vol. 13, núm. 3, pp. 1-199, septiembre, Bogotá.
- Fedesarrollo (1983). “Análisis coyuntural”, *Coyuntura Económica*, vol. 13, núm. 4, pp. 1-230, diciembre, Bogotá.
- Junguito, Roberto (1982). “Alternativas de manejo de la política agropecuaria, 1982-1986”, Sociedad de Agricultores de Colombia, julio, Bogotá.
- Junguito, Roberto (1983). *Memoria al Congreso, 1982-1983*, Ministerio de Agricultura, República de Colombia.

EPISODIO 91

El rol de la investigación agrícola

Enrique López Enciso

En la agricultura la generación de tecnología a partir de la investigación permite aprovechar mejor los insumos, usar variedades nuevas y resistentes, y controlar mejor las plagas y enfermedades. Para que sea posible la generación de tecnología agropecuaria, los países requieren el desarrollo de un marco jurídico legal que defina las normas y procedimientos, y un sistema de investigación que involucre en diverso grado a las instituciones del gobierno, universidades, fundaciones sin ánimo de lucro, empresas y laboratorios privados.

En casi toda América Latina y el Caribe el sistema de investigación que se consolidó en la segunda mitad del siglo XX fue el de los institutos nacionales de investigación agropecuaria, en algunos casos acompañados por autonomía administrativa y/o autarquía financiera. Ese modelo se modificó a lo largo del tiempo, pero continúa siendo el punto de referencia para la investigación.

La impresión general es que el financiamiento público para la investigación en agricultura en América Latina comenzó a disminuir en los años ochenta después de muchas décadas de crecimiento. Al mismo tiempo, muchos países adoptaron estructuras institucionales y formas de financiación diferentes para buscar fondos para sus agencias de investigación. Los países cambiaron la idea original de institutos empoderados para la investigación, de acuerdo con sus realidades sociales y políticas.

Colombia siguió la tendencia general, pero con diferencias importantes en los tiempos y los pormenores de los cambios institucionales. El país comenzó la construcción de su sistema nacional de investigación agropecuaria en las últimas décadas del siglo XIX, a partir de algunos esfuerzos dispersos, como la creación de

la primera estación experimental en 1879, la entrada en funcionamiento del Instituto Superior de Agricultura en 1880 y la contratación de un experto extranjero para dirigir la experimentación agrícola en el país.

En la primera parte del siglo XX, como se dio en varios países de América Latina, hay desarrollos importantes²⁶. Sin embargo, Colombia debió esperar hasta la segunda mitad de los años cuarenta en el siglo XX para contar con una organización que le permitía aprovechar los avances que se estaban dando en las ciencias agrícolas, gracias a la refundación del Ministerio de Agricultura. En 1950 nace la oficina de Investigaciones Especiales, fruto de un convenio entre el ministerio y la Fundación Rockefeller. En 1951 se creó el Centro Nacional de Investigación Agropecuaria en Tibaitatá. En 1955 la oficina de investigaciones pasó a ser el Departamento de Investigaciones Agropecuarias (DIA). El paso siguiente fue la creación en 1962 de un organismo público especializado en investigación agropecuaria, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), que tomó a su cargo las funciones del DIA y heredó los centros de investigación fruto del acuerdo entre el gobierno colombiano y la Fundación Rockefeller.

El ICA era el establecimiento público descentralizado encargado de hacer la investigación, la educación y la extensión en Colombia. Al comienzo tenía una estructura muy simple, con subgerencias encargadas de cada función misional. Además, el ICA hizo convenios con la Universidad Nacional de Colombia para realizar la parte educativa y contó también para ello con la financiación de las fundaciones Ford, Kellogg y Rockefeller. Los programas de investigación se transfirieron del DIA al ICA. Dentro de estos estaba la investigación agropecuaria y programas complementarios en las áreas de agroindustria, socioeconómicos, divulgación y transferencia de tecnología. También recibió el servicio de extensión del ministerio.

En los primeros años desde su creación el ICA pudo concentrarse en sus funciones. Fueron años de formación de profesionales enviados a estudiar en el exterior que conformarían la base científica de la entidad. Un convenio firmado en 1966 con la Universidad Nacional le permitió al ICA tener su propio y muy reconocido Programa para Estudiantes Graduados en Ciencias Agrarias.

Con las reformas administrativas de 1968, el ICA fue objeto de una profunda reestructuración. A las actividades básicas del instituto se agregaron las de control y

²⁶ En primer lugar, la Ley 25 del 8 de octubre de 1913 creó el “Ministerio de Agricultura y Comercio”. Por otro lado, la Ley 38 de 1914 autorizó al gobierno para contratar una misión belga de agrónomos y veterinarios, con el fin de organizar y fundar en el país el Instituto Nacional de Agricultura y Veterinaria, el origen de la Escuela Superior de Agricultura de Bogotá. Asimismo, se expidió la Ley 75 en 1915 que facultó al gobierno para crear las respectivas estaciones experimentales en las tres regiones climáticas más definidas del país.

supervisión de insumos, certificación de semillas, fomento y desarrollo rural. A ese nuevo ICA, menos especializado, y con cubrimiento nacional, fue necesario fortalecerle el aparato administrativo y darle más presupuesto. En 1969 su estructura orgánica se transformó en tres subgerencias, con ocho divisiones, cinco departamentos, treinta programas nacionales y ocho gerencias regionales.

En 1972-1973 cambió la política sectorial hacia un enfoque de desarrollo rural, al tiempo con el fomento a la agricultura comercial y la ganadería. Para el ICA el nuevo entorno significó el apoyo a los programas de desarrollo rural y la creación de planes de transferencia tecnológica y asesoría técnica para el pequeño campesino en las zonas piloto de esos programas. Por otro lado, continuó con la responsabilidad de investigar para la producción agropecuaria comercial y extensiva.

Entre 1967-1978 el ICA formó 534 magísteres en ciencias y 114 doctores. Hasta 1969 la tasa de crecimiento anual del número de doctores en el ICA fue del 183,3 % y la de máster en ciencia del 40 %. Desde ese año el ICA cambió: el número de magísteres creció al 224,7 % y los doctores decrecieron al -14,7 % en promedio. Muchos de los magísteres se formaron en el PEG ICA-UN. En los números del final del período se notaba la pérdida del apoyo de las entidades internacionales en los programas de formación, pero también la nueva realidad del ICA.

Al final de la década la entidad se había convertido en una entidad multifuncional y muy compleja. El instituto debía responder por las tareas asignadas en investigación, extensión, docencia, programas de fomento y asistencia a las actividades agropecuarias empresariales y transferencia de tecnología al pequeño campesino. Sin olvidar la responsabilidad en el control sanitario y de calidad de los insumos. Las dificultades presupuestales terminaron debilitando a la entidad, la cual no pudo retener al personal más calificado, indispensable en la investigación.

El diagnóstico del BM unos años después confirmaba lo que seguía pasando con la entidad (World Bank, 1983):

[...] la razón para el deterioro en la generación de nuevas tecnologías es la caída en los recursos del ICA, acompañado de una excesiva carga con funciones de regulación y control, muy alejadas de la investigación y la extensión. Como resultado, un elevado número de científicos dejó la entidad, con efectos sobre la calidad de la investigación del ICA [...] La extensión también sufrió por la fragmentación del ICA y la falta de orientación de la política.

Fracasaron varios intentos posteriores de reformar al ICA porque no lograron conjurar la crisis de identidad. En 1989 con la creación del Sistema Nacional de Tecnología Agropecuaria (Sintap) se articuló la investigación del ICA a la política

nacional y se redujo la autonomía que tenía hasta ese momento, un profundo cambio institucional.

Con las reformas que modernizaron el Estado en los años noventa, se quiso fortalecer y reorientar la investigación y la transferencia de tecnología agropecuaria. Del antiguo ICA salieron dos entidades. Un nuevo ICA que se encargó de la sanidad, prevención y supervisión de insumos y registro de nuevos productos. Al tiempo, con base en la Ley de Ciencia y Tecnología, se creó la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Corpoica, una corporación de participación mixta, entidad sin ánimo de lucro, y la nueva encargada de la política de investigación y la transferencia de tecnología (I+D) agropecuaria adoptada por el Consejo del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología. El arreglo entre el gobierno y los gremios, universidades y las instituciones regionales en teoría debía dar a Corpoica más flexibilidad en su organización, planeación, formación de personal y en la colaboración con el sector privado²⁷. Asimismo, en 1994 se crea el programa Pronatta que manejó un fondo de crédito externo del Banco Mundial con una contrapartida nacional, con el objetivo de garantizar aportes para el desarrollo tecnológico de los pequeños productores.

Desde entonces se observaba una tendencia creciente de creación de nuevos grupos de investigación dentro de un sistema nacional, en el cual todavía era muy importante Corpoica. En 2013, 49 entidades reportaron información sobre actividades de I+D agropecuario en Colombia. Cinco entidades de gobierno, 23 universidades y 21 entidades sin ánimo de lucro. Corpoica era en ese entonces la más grande de las entidades dedicadas a la investigación agropecuaria. Contaba con una planta de 322 investigadores de tiempo completo (29 % del total global) y 13 centros de investigación ubicados en las zonas agroecológicas del país. Cada uno se enfocaba en las áreas prioritarias: vegetales, frutas, cultivos permanentes, cultivos temporales, raíces y tubérculos, cacao y ganadería.

A lo largo de las diferentes etapas el ICA y después Corpoica²⁸ contribuyeron al mejoramiento de los sistemas productivos de la agricultura colombiana. A pesar de las dificultades que al ICA le generó la gran cantidad de funciones que debió asumir a lo largo del tiempo, en sus 31 años de existencia la entidad preparó un gran número de profesionales que se desempeñan en universidades, centros de investigación, organismos internacionales, entre otros. Asimismo, en ese tiempo liberó 270

²⁷ Con la Ley 1731 de 2014 se dieron a Corpoica recursos del presupuesto nacional.

²⁸ En mayo de 2018, Corpoica pasó a llamarse: Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia).

variedades vegetales mejoradas y conformó una base de datos única del sector agropecuario (Ramírez, 1993). En 2009-2013 Corpoica liberó 29 nuevas variedades y un gran número de otras tecnologías.

Las asociaciones de productores han sido importantes en el sistema de investigación agropecuario colombiano. Los cafeteros crearon en 1938 el Centro Nacional de Investigación de Café (Cenicafé) para estudiar los problemas de la producción del grano y que tuvo el gran logro de desarrollar la variedad Colombia, resistente a la roya. Los algodonereros, en su momento, tuvieron un instituto de investigación, el IFA, para evaluar la posibilidad de sembrar semillas importadas. Los arroceros trabajaron muy de la mano del ICA y del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).

Las asociaciones de los cacaoteros, azucareros, palmeros y los productores de cereales también hacen investigación. Los primeros realizaron sus primeros ensayos experimentales en 1987. La creación de Cenicaña por parte de Asocaña data de 1977. Los palmeros crearon en 1991 el Centro de Investigaciones en Palma de Aceite (Cenipalma), para investigar el control de plagas y enfermedades de la palma de aceite. Mientras que, en 1985, los productores de cereales iniciaron su investigación sobre trigo, cebada, maíz y sorgo²⁹.

Según la OCDE (2015), otras asociaciones tienen su propio equipo y trabajan de la mano con Corpoica, como es el caso de Cevipapa, un centro de desarrollo de la cadena de la papa. Los floricultores importan su tecnología y hacen su propia investigación en Ceniflores.

En el documento, la OCDE hace una completa descripción del sistema de innovación de la agricultura a mediados de la década pasada, el cual incluía una gran variedad de actores. Quedaba atrás el modelo centralizado en el ICA, pero su sucesor, el Corpoica, seguía siendo el pilar del sistema complejo que había surgido. Lo primero es que la innovación de la agricultura comprendía la biotecnología, las ciencias ambientales y las ciencias marítimas. Una noción más amplia de la investigación.

En la punta de la pirámide estaba Colciencias, porque el sistema de innovación de la agricultura formaba parte de un sistema general que era su responsabilidad. El Ministerio de Agricultura hacía el diseño de la política y Corpoica la función de coordinación de esta para las entidades que hacían investigación y desarrollo, donde estaban las universidades públicas y privadas, los centros privados asociados a los gremios mencionados, las empresas públicas y privadas, y diferentes grupos de

²⁹ Recientemente, se inauguró un nuevo centro de investigación en la producción de cerdo (Ceniporcino).

investigación independientes. En el sistema también estaban la asistencia técnica y la educación, labores en las cuales participaban paneles completos del Estado, empresas privadas, así como el SENA y el sistema universitario. La diversidad de actores en el sistema es un desafío desde el punto de vista de gobernanza y coordinación.

A propósito del CIAT, Colombia se benefició de la investigación internacional coordinada por el Consultative Group for International Agricultural Research (Cgiar), la cual reúne desde 1971 a las entidades que hacen investigación sobre seguridad alimentaria y que permite la colaboración entre institutos regionales y nacionales de investigación. En 1975 se creó el International Policy Research Institute (Ifpri) asociado al Cgiar y especializado en el diseño de políticas socioeconómicas para el desarrollo de la agricultura. Tres de los quince centros del Cgiar tienen su sede principal en América Latina: CIAT, en Colombia; el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (Cimmyt), en México, y el Centro Internacional de la Papa (CIP), en Perú.

A lo largo de su existencia el CIAT ha producido más de noventa variedades mejoradas en cuatro cultivos claves (arroz, pastos tropicales, frijol común y yuca). Adicionalmente, más de 2.000 colombianos (en el nivel profesional, de maestría y doctorado) recibieron conocimientos y capacitación por medio de los diferentes programas de entrenamiento del CIAT.

REFERENCIAS

- Ardila, Jorge; Trigo, Eduardo; Torres, Ricardo; Piñeiro, Martín; Rincón, Arnoldo (1980). “Sistemas nacionales de investigación agropecuaria de América Latina: análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados. El caso del Instituto Agropecuario (ICA)”, IICA, Documento Protaal, núm. 47.
- Echeverría, Rubén; Trigo, Eduardo; Byerlee, Derek (1996). “Institutional Change and Effective Financing of Agricultural Research in Latin America”, Technical Paper, núm. 330, Washington D. C.: World Bank.
- OCDE (2015). *OECD Review of Agricultural Policies: Colombia, 2015*, París: OECD Publishing.
- Ramírez, Juan Manuel (1993). “Discurso del gerente del ICA en el Acto de Inauguración de la sede de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)”.

- Stads, Gert-Jan; Beintema, Nienke M.; Pérez, Sandra; Flaherty, Kathleen; Falconi, César (2016). “Investigación agropecuaria en Latinoamérica y el Caribe. Un análisis de las instituciones, la inversión y las capacidades entre países”, documento ASTI-BID.
- Stads, Gert-Jan; Beintema, Nienke M.; Pérez, Sandra; Flaherty, Kathleen; Falconi, César (2016). “Colombia: ficha técnica de indicadores de I+D agropecuario”, ASTI-BID.
- Trigo, Eduardo; Mateo, Nicolás; Falconi, César (2013). “Innovación agropecuaria en América Latina y el Caribe: escenarios y mecanismos institucionales”, nota técnica, núm. IDB-TN-528, BID.
- World Bank (1983). “Colombian Agriculture: Selected Issues and Some Directions for Strategy”, Report, núm. 4275-CO.

EPISODIO 92

Thomas y la protección a la agricultura en Colombia

Enrique López Enciso

Vinod Thomas, un reconocido economista del desarrollo y vicepresidente del BM entre 2005 y 2011, hizo los primeros pasos de su carrera en la división de Colombia de esa entidad. En 1985-1986 era el economista principal de la división, después de tres años de trabajar en ella. Thomas fue protagonista y testigo de un período muy difícil para la economía colombiana, que exigió los mejores esfuerzos de los equipos técnicos del gobierno colombiano, del FMI y del BM.

Como recuerdan Caballero y Junguito (2019), a comienzos de los años ochenta coincidieron una crisis bancaria y una crisis externa, esta última después de la solicitud de México en agosto de 1982 de un aplazamiento en el pago de la deuda externa. En Colombia, en julio de 1984 llega Roberto Junguito al Ministerio de Hacienda y hace un cambio drástico de la política económica para reforzar el ajuste externo, junto con la reducción del déficit externo y el fortalecimiento del sector financiero.

Thomas contribuyó con varios trabajos en el debate técnico, fundamentales para diseñar el ajuste, y que hoy son indispensables para entender lo que estaba sucediendo en esos años cruciales³⁰. El libro *Macroeconomía y política agropecuaria: la experiencia colombiana*, (traducción del libro publicado por el BM en 1985: *Linking Macroeconomic and Agricultural Policies for Adjustment with Growth: The Colombian*

³⁰ Entre sus investigaciones se destacan: Colombia: Medium-term Growth Strategy, 1986; Colombia: External Sector and Agricultural Policies for Adjustment with Growth, World Bank Country Report, 1984; Colombia: Economic development and Policy under Changing Conditions, World Bank Country Study, 1984; Colombian Agriculture: Selected Issues and Some Direction for Strategy, World Bank Report, 1983.

Experience), es uno de ellos, tal vez el más importante, en el que se hace un completo diagnóstico de la situación de la economía colombiana.

Hay una preocupación sectorial en el libro, con énfasis en la relación entre la macroeconomía y el desarrollo de la agricultura, y en el futuro sectorial frente al necesario ajuste de la economía. Se plantea que en Colombia las vicisitudes de la agricultura, en especial de su desempeño externo, incidieron en el desarrollo macroeconómico, mientras que, a su vez, la agricultura fue afectada por las políticas macroeconómicas. Hacia adelante la agricultura podía ser parte de la salida para la economía colombiana después del ajuste. La agricultura, a pesar de que había perdido importancia, representaba todavía entre una quinta o una cuarta parte del PIB, dos tercios de las exportaciones y un tercio del empleo, y su evolución era fundamental para el dinamismo de la economía.

La mayor dificultad, según Thomas, era que el crecimiento de la economía colombiana se estaba desacelerando a comienzos de los años ochenta, después de casi tres décadas de expansión. Hasta entonces el desempeño de la economía estuvo asociado al crecimiento mundial y al comercio internacional. La agricultura fue fundamental para esos resultados, sobre todo desde 1967, cuando las exportaciones agrícolas fueron las más dinámicas de las ventas externas distintas al café.

Las exportaciones se pudieron beneficiar desde ese año del paquete de políticas, conformado por el manejo de la tasa de cambio, y los incentivos fiscales y a las exportaciones. El modelo dejó de funcionar en la segunda mitad de los años setenta, y la bonanza cafetera de 1976-1980 evitó que eso se viera como un problema. La situación empeoró cuando la economía mundial se desaceleró en 1980-1982 y cayeron los ingresos cafeteros y, en general, la demanda externa por el producto colombiano, lo que se sumó al desplazamiento negativo de los precios relativos al productor en el mercado local originado en la bonanza.

A lo anterior se añadió la desconfianza de los mercados de capitales frente a la situación de la deuda que se estaba presentando en la región y que hacía difícil la financiación externa. Comenzaron a aparecer problemas en el sector externo y el déficit en la cuenta corriente alcanzó el 7 % del PIB en 1982-1983. El sector privado se había endeudado en el exterior y el sector financiero pasaba dificultades, al tiempo que las cuentas del gobierno también se deterioraron, ya que el déficit fiscal del gobierno central se elevó del 1,2 % del PIB en 1979, a cerca del 4 % en 1982 y 1983.

Como recuerda Thomas en el prefacio del libro, “durante 1983-1984, cuando se llevó a cabo este estudio, el sector externo colombiano estaba enfrentando dificultades significativas. Frente a crecientes problemas de balanza de pagos, el gobierno empezó un programa de ajuste que hizo énfasis en la promoción de exportaciones y en las restricciones fiscales y monetarias”. La preocupación para Thomas era que

las políticas que se diseñaran debían hacer el ajuste, pero al mismo tiempo crear empleo. Una estrategia de crecimiento orientada hacia afuera podría ser consistente con un ajuste con crecimiento y creación de empleo.

Para Thomas, las piezas de análisis debían aportar en encontrar los caminos para estabilizar y recobrar el crecimiento del sector externo, en particular en lo que se refiere a diseñar incentivos para producir y exportar bienes de la agricultura. Para entender las posibilidades del sector, había que considerar dos niveles de análisis: las políticas macroeconómicas y las iniciativas sectoriales. Dentro de las primeras se consideran las relaciones de los movimientos de las principales variables agregadas con la agricultura, pero también las políticas de promoción de exportaciones y de control de importaciones. También, en las llamadas políticas sectoriales sobresalieron las de intervención y estabilización de precios, y las de producción agropecuaria.

El problema de la relación entre agricultura y macroeconomía fue la dinámica del principal renglón de exportación, el café, lo cual afectó a otros productos del sector y al resto de la economía: las políticas macroeconómicas diseñadas para responder a los problemas cafeteros también afectaron negativamente a la agricultura. Según Thomas, los problemas de la economía colombiana en general, y de la agricultura en particular, que estallaron en los años ochenta se explicaban por la enfermedad holandesa que precipitó la bonanza cafetera, y que afectó negativamente a los productores de bienes transables, entre ellos los agrícolas, por el mecanismo de la sobrevaluación de la tasa de cambio. Las políticas sectoriales favorecieron la agricultura y compensaron parcialmente algunos de los daños causados por las políticas macroeconómicas.

Uno de los obstáculos para recobrar la estrategia orientada hacia afuera era el sesgo antiexportador que dejó la primera fase del ajuste. Para Thomas, ese sesgo se debía a las políticas restrictivas a las importaciones, que se pusieron en marcha desde 1982, y que cambiaron la tendencia liberalizadora que se observaba desde 1967, año en el cual se comenzaron a reducir gradualmente los aranceles y se realizaron traslados masivos de posiciones arancelarias, de licencia previa o prohibidas al régimen de libre importación.

Todo eso comenzó a cambiar con la Resolución 39 del 7 de septiembre de 1982 que trasladó un número de posiciones de bienes de lujo de la lista de libre importación al régimen de licencia previa. Por otra parte, el Decreto 3080 del 28 de octubre del mismo año elevó el nivel del arancel de la mayoría de las importaciones en cerca del 20%. Aunque el incremento del nivel nominal de los aranceles fue relativamente modesto hasta 1983, la cobertura del sistema de licencias de importación sí se amplió significativamente.

Estas medidas no respondieron a la necesidad de proteger la industria local, sino a la urgencia de frenar la caída en las reservas internacionales. El aumento en el nivel de protección compensó la sobrevaluación del peso y favoreció al grupo de bienes importables. Para Thomas, la idea de utilizar la política comercial para fomentar los importables es equivalente a la fijación de un impuesto sobre los exportables. La recuperación de los importables se hace a costa de los exportables. Por consiguiente, mientras que los aranceles tienden a generar un aumento en el nivel de actividad para la producción de importables, simultáneamente tienden a producir una declinación en el nivel de actividad de los exportables diferentes al café, en particular las exportaciones no tradicionales.

El capítulo 4, dedicado a las intervenciones de precios, se concentra en los incentivos sectoriales que son producto de la política macroeconómica y de las intervenciones en los precios, con sus efectos sobre la rentabilidad y eficiencia de la agricultura. Había cuatro formas por medio de las cuales el gobierno podía intervenir los precios, dos de las cuales eran externas, las otras locales: restricciones al comercio de la agricultura, subsidios a las exportaciones y, en el caso del café, impuestos a las exportaciones, precios de sustentación, y fijación de precios de los productos y de los insumos. Las más importantes eran las restricciones a las importaciones, tanto por aranceles como por restricciones cuantitativas, complementadas con la política de precios de sustentación del Idema.

Thomas era muy crítico de la política de restricción a las importaciones. La protección se fijó a la mayor parte de los cereales, inclusive a algunos que no tenían una ventaja comparativa. Con niveles de protección muy altos se castigaba al consumidor y era una política inefectiva para estimular la producción. También era partidario de eliminar las restricciones a las exportaciones.

Los principales instrumentos con los cuales se protegía a la agricultura colombiana eran los aranceles, las restricciones cuantitativas y los incentivos para las exportaciones. Thomas hace un ejercicio comparativo de precios internos versus los internacionales para mostrar cuán protegida estaba la agricultura, y el resultado es que la destinada a la exportación (arroz, café, banano, tabaco, algodón y azúcar) había sido gravada implícitamente, mientras la que competía con los productos de importación (cebada, maíz, trigo, sorgo, soya y mantequilla) se había protegido. Se había perseguido la autosuficiencia de alimentos a un alto costo, ya que la protección nominal era muy alta, como en el caso del maíz, el trigo y el sorgo, que alcanzaba a veces niveles entre el 50% y el 100%. El patrón de protección fue bastante estable, en general, durante 1970-1983, incluso después de tener en cuenta la creciente sobrevaluación del peso a partir de mediados de los años setenta. Los cultivos para la exportación siguieron estando implícitamente gravados, mientras que se siguió

protegiendo a los productos alimenticios en competencia con los importados, a la tasa de cambio oficial.

La conclusión de Thomas era que las condiciones externas contribuyeron a los problemas de la agricultura colombiana, en la medida en que redujeron sus términos de intercambio. Pero la agricultura hubiera podido mantener una mayor competitividad con políticas macroeconómicas más adecuadas que no la perjudicaran. La reducción de la competitividad desde 1975, y que se acentúa en los períodos de mayor protección de principios de los años ochenta, era el resultado de la alta inflación y la apreciación de la tasa de cambio. El énfasis que debía hacerse en la segunda fase del ajuste, la cual se inició con la llegada de Junguito al ministerio de Hacienda, era establecer un marco de política más neutral, que no afectara los incentivos de la agricultura. Asimismo, la promoción de exportaciones debería reemplazar la protección a las importaciones como estrategia de desarrollo. Un clima favorable a las exportaciones permitiría reconquistar los mercados externos y recobrar la confianza de los exportadores acerca de las intenciones del gobierno en relación con la promoción de exportaciones.

REFERENCIAS

- Caballero, Carlos; Junguito, Roberto (2019). “Una visión retrospectiva de dos crisis financieras de los últimos cuarenta años en Colombia”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 82, pp. 133-165, Universidad de los Andes.
- Thomas, Vinod (1985). *Linking Macroeconomic and Agricultural Policies for Adjustment with Growth: The Colombian Experience*, World Bank, The Johns Hopkins University Press.
- Thomas, Vinod (1986). *Macroeconomía y política agropecuaria: la experiencia colombiana*, Bogotá: Banco de la República.

EPISODIO 93

El manejo de la bonanza cafetera de 1986

José Leibovich Goldenberg

En el primer quinquenio de la década de los ochenta del siglo pasado la economía colombiana registró el impacto de la caída de los precios del café, después de la bonanza que había sucedido en la década anterior. Los precios del café se pudieron mantener en términos nominales alrededor de US\$ 1,4/lb. gracias al restablecimiento del sistema de cuotas que operó bajo el marco del acuerdo internacional del café. Sin embargo, las exportaciones se redujeron a niveles del orden de 9,5 millones de sacos, como consecuencia de la retención obligada por el acuerdo, mientras que la producción de café aumentó a niveles de 13 millones de sacos como respuesta reza-gada a los buenos precios del café que se habían dado durante la bonanza anterior.

A nivel macroeconómico el país atravesó una época difícil por la crisis de la deuda latinoamericana. El crecimiento económico fue lento, con un aumento del desempleo, un déficit fiscal sin precedentes y un déficit creciente de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Dada esa situación, el gobierno del presidente Betancur tuvo que realizar un severo programa de ajuste. Para enfrentar los desequilibrios fiscal y externo, las autoridades económicas, en cabeza del ministro de Hacienda doctor Roberto Junguito, emprendieron una reforma fiscal que elevó las tarifas de impuestos a la renta e introdujo el IVA, un recorte del gasto público y una devaluación apreciable de la moneda. Es menester recordar que la tasa de cambio nominal era una variable de política manejada por el Banco de la República bajo la dirección de la Junta Monetaria. Dadas las medidas tomadas, esa devaluación nominal se tradujo en una devaluación real que ayudó a compensar a los productores de café la caída de los precios del grano en el mercado internacional. En efecto, en 1984-1985 el precio interno del café se pudo elevar en términos reales gracias a la transferencia

de la devaluación nominal. También se incrementó la retención o “cuchilla”, lo cual detuvo el deterioro de las finanzas del Fondo Nacional de Café. A diferencia de los tiempos actuales, cuando el precio interno del café de referencia es definido diariamente de acuerdo con el comportamiento del precio internacional del café en la bolsa de Nueva York, el diferencial por el café colombiano y la tasa de cambio, en aquel entonces el Comité Nacional de Cafeteros definía de manera discrecional el nivel del precio interno del grano y la retención.

Al inicio de 1986 el precio del café en el mercado internacional se incrementó abruptamente, al pasar de US\$ 1,85/lb a mediados de diciembre a US\$ 2,60/lb en enero de 1986, debido a las noticias de una sequía que afectó las regiones cafeteras de Brasil. Este fenómeno es lo que se denominó “la bonanza cafetera de 1986”. Gracias a ello las exportaciones en ese año se elevaron a 11,4 millones de sacos, se liberaron inventarios y los ingresos del año fueron superiores a US\$ 3.000 millones. Esta bonanza de precios externos del café facilitó sin duda el proceso de ajuste económico que las autoridades venían realizando. Como resultado, el crecimiento económico alcanzó ese año el 5,8%; además, la tasa de desempleo, el déficit fiscal y el déficit en la cuenta corriente se redujeron de manera importante.

Entre el gobierno nacional y el gremio cafetero se acordó manejar la bonanza, dando prioridad a cancelar deuda externa que el Fondo Nacional del Café tenía y, simultáneamente, preservar la estabilidad monetaria. En segundo lugar, se decidió elevar el precio interno de compra del grano, reajustándolo cada dos meses de acuerdo con la evolución del índice de precios al consumidor. Esos ajustes implicaron un aumento real del precio interno del orden del 40%, recuperando así el nivel alcanzado en 1979. A diferencia de la bonanza de mediados de la década de los setenta, en esta oportunidad el reajuste gradual del precio interno fortaleció la demanda agregada, sin crear presiones inflacionarias. La preocupación que sí dejó el alza real del precio del café fue el impacto que podría tener sobre la producción futura, a la vuelta de tres o cuatro años, cuando las posibilidades del mercado externo serían menos promisorias. En efecto, eso fue lo que sucedió. De niveles de producción alrededor de doce millones de sacos en el segundo quinquenio de la década de los ochenta, la producción de café se subió al orden de quince millones de sacos en los primeros años de la década de los noventa, ya sin pacto de cuotas, sin poder acumular inventarios por su elevado costo y por ende exportar la mayor parte y venderlo a precios no regulados, incluso a precios por debajo de los costos de producción.

Uno de los mayores debates alrededor de las bonanzas cafeteras del 75 y 86 giró en torno al manejo cambiario. Algunos analistas abogaron por desmontar el control de cambios con el fin de que el mercado fijara la tasa de cambio, equilibrando los ingresos y egresos de divisas, y así se evitaran los efectos monetarios

de la intervención del Banco de la República. Otros proponían que se produjera una apreciación del peso, manteniendo el control de cambios. Un tercer grupo era de la opinión no solo de mantener el control de cambios, sino continuar con una devaluación gradual que preservara la tasa de cambio. Finalmente, las autoridades optaron por la tercera opción como instrumento para estimular la diversificación de exportaciones y frente a una eventual destorcida del precio del café. Otra medida que se tomó por parte de las autoridades fue liberar las importaciones de bienes intermedios y de capital no producidos en el país con miras a disminuir la presión revaluacionista y de expansión monetaria con consecuencias sobre la inflación interna.

En cuanto al manejo monetario, las principales medidas que se tomaron para evitar la expansión monetaria fueron, por una parte, la utilización de certificados de cambio para diferir la monetización de las divisas provenientes de las exportaciones de café y servicios, y por otra, la fijación de un encaje marginal del 100 % sobre los depósitos en la cuenta corriente. En cuanto a la política fiscal, se acordó transferir al gobierno una tercera parte de los excedentes de la bonanza, una vez descontados los gastos de comercialización, el pago de la deuda externa del Fondo Nacional del Café y los mayores precios internos. Esos recursos se transfirieron a la nación para hacer inversiones en regiones cafeteras y financiamiento al sector de forma subsidiada.

En los tiempos actuales, dado el menor peso del café en las cuentas macroeconómicas y los cambios en el manejo de la política cambiaria del Banco de la República, frente a una bonanza de precios del café en el mercado internacional, el precio interno que recibe el productor cafetero está dado por el precio de la bolsa de Nueva York para los cafés suaves, más el diferencial por el café colombiano y la prima, si se trata de un café especial, multiplicado por la tasa de cambio del mercado, la cual se fija libremente y se descuentan la contribución cafetera (que es fija), más los costos de trilla, logísticos y los seguros.

REFERENCIAS

- Fernández, Javier; Ramírez, Jorge; Sarmiento, Eduardo (1986). “Debates de Coyuntura Económica: El manejo de la bonanza cafetera”, Bogotá: Fedesarrollo.
- Junguito, Roberto; Pizano, Diego (1997). *Instituciones e instrumentos de la política cafetera en Colombia*, Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo.

EPISODIO 94

Economía política de las intervenciones de precios agrícolas

Juan José Perfetti del Corral

A finales de los años ochenta el Banco Mundial presentó los resultados de un estudio comparativo que adelantó en dieciocho países de América Latina, Asia, África y Medio Oriente, el cual centraba su análisis en la economía política de las intervenciones de precios agrícolas realizadas entre 1960 y mediados de los años ochenta. En América Latina se estudiaron los casos de Colombia, Argentina, Brasil, Chile y República Dominicana, cuyos análisis y conclusiones se presentaron en un libro publicado por el Banco y el Cinde (1990). Lo discutido en el libro y sus principales resultados constituyen el tema de este episodio.

En general, en cada uno de los países que formaron parte del estudio se realizaron estimaciones para determinar el grado y la evolución de las intervenciones de los precios agrícolas y sus efectos en variables claves del sector (producción, distribución de ingresos y las cuentas fiscales gubernamentales), así como para disponer tanto de las evidencias provenientes de los hacedores de políticas sobre las motivaciones y los determinantes políticos y económicos de las intervenciones que afectaban a la agricultura, como de los intentos de reformas de políticas económicas en el sector. Igualmente, en razón a su importancia, se tuvieron en cuenta los impactos que sobre la agricultura tenían los denominados efectos indirectos, los cuales se refieren a las políticas que afectaban a la economía como un todo.

Para el desarrollo del proyecto se utilizó un marco conceptual y una metodología común a todos los países. De igual manera, y dada su importancia, se tuvieron en cuenta y se estimaron elementos como el costo fiscal de la provisión de bienes

públicos agrícolas (entre los que estaban el riego, las vías veredales y la investigación) y el recaudo tributario sectorial, así como el posible efecto compensatorio de esa provisión sobre las intervenciones de los precios.

Los productos seleccionados en cada uno de los países debían ser “lo suficientemente representativos de la categoría de productos básicos”. Estos se clasificaron entre exportables e importables. Para el caso de Colombia³¹, se estudiaron el café, el algodón, el arroz y el trigo. Estos cuatro bienes representaban cerca del 45 % de la producción agrícola del país. Adicionalmente, cada uno de ellos tenía un peso específico. Así, de las exportaciones de café se originaba “alrededor del 40 % de los ingresos de divisas del país”, el algodón era un gran generador de empleo; en la actividad económica regional el arroz constituía el principal alimento, y en su producción y comercio exterior se tenía una importante intervención estatal, y el trigo era “el principal producto alimenticio importado”.

Como se señaló, el estudio del Banco se centraba en un enfoque cuyo principal propósito era “medir las intervenciones de precios comparando los precios relativos prevalecientes, con aquellos que habrían imperado en una hipotética situación donde las intervenciones de precios se hubieran removido”. Para tal efecto, se entendía como “intervenciones directas” aquellas en las que el escenario alternativo se caracterizaba porque “los precios agrícolas estaban determinados por los precios internacionales”, dados el tipo de cambio y los precios no agrícolas. Por su parte, las “intervenciones totales” consideraban un escenario en donde se removían las otras políticas, como era el caso de la comercial (especialmente la protección a importables no agrícolas) y se fijaba “el tipo de cambio a un nivel de equilibrio”.

En el estudio se señala que, en el período considerado, el marco de políticas prevaleciente en los países latinoamericanos se caracterizó por “privilegiar el sector manufacturero industrial, en desmedro de los sectores primarios en general y de la agricultura en particular”. Sin embargo, en algunos casos y en ciertos períodos se intentó cambiar el énfasis en la sustitución de importaciones para moverse hacia “políticas más neutras o para promover las exportaciones”. Por otra parte, se muestra cómo la importancia de la agricultura en la economía de los cinco países latinoamericanos estudiados era diversa en distintos indicadores, como la participación en el PIB, el empleo, las exportaciones y las importaciones totales. Igualmente, se ilustra cómo la tasa de crecimiento del sector para el período 1960-1984 difería entre países, pues mientras Brasil creció al 7,6 %, Colombia lo hizo al 3 %, República Dominicana al 2,4 % y Argentina y Chile al 1 %.

³¹ El estudio de Colombia fue realizado por Jorge García G.

Al entrar en materia y considerarse las intervenciones directas, se encuentra que “el hecho estilizado que aparece más inmediato es la dirección anticomercio de los incentivos”, esto es, mientras se gravaba a los productos exportables, se incentivaba la producción de los importables (sustitutos de importaciones). En promedio, se encontraba, para los cinco países latinoamericanos, que los exportables agrícolas tuvieron “una desprotección directa del 12%”, en tanto que los importables “recibieron una protección directa del 18%”. Se constataba, además, que “el grueso de las intervenciones directas es el resultado de restricciones implícitas y explícitas al comercio”. Según los autores, esto podría significar, en principio, “la existencia de un objetivo de recaudación fiscal”. Los resultados mostraban que, con respecto a los exportables, en cuatro de los cinco países se observaba “un patrón de comportamiento coherente con un gravamen” a dichos productos, el cual “varía inversamente” con el tamaño que tienen las exportaciones agrícolas dentro del total de las ventas externas de cada uno de los países. Esto llevaba a pensar a los autores que el mayor gravamen recaía en las exportaciones tradicionales.

Por su parte, se establece que, aunque los productos importables agrícolas se beneficiaban de una protección positiva, esta era sensiblemente menor a la que se le otorgaba a los importables no agrícolas. Esto llevaba a concluir que “la agricultura ha sufrido una fuerte desprotección de precios, en especial si se le compara con la protección recibida por el sector no agrícola”. Ahondando en el tema, se encontraba que “la desprotección total promedio ha sido de casi -30%” y se señalaba que las políticas cambiarias y comerciales desempeñaron “un papel clave en el logro de esta desprotección”, pues estas políticas explicaban cerca de dos tercios de la misma. Se determinaba, además, que las intervenciones directas cumplieron un papel estabilizador, pues “la desprotección tiende a ser menor cuando los precios agrícolas disminuyen”.

Cuando se revisa cómo afectaban las intervenciones de los precios agrícolas el crecimiento del sector agropecuario, se constataba que estas “tuvieron un efecto negativo importante sobre el crecimiento en, al menos, tres de los cuatro países analizados”. Cuantitativamente se comprueba que los efectos sobre las tasas de crecimiento agrícola fluctuaban “entre 0,5 y 1,2 puntos porcentuales” por año para los países estudiados. Todos estos resultados dejaban en claro que, en el caso de América Latina, las intervenciones de precios en el sector agropecuario implicaron “un traspaso de recursos entre el sector agrícola y el resto de la economía”, transferencia que tuvo, como se señalaba, costos significativos en términos del crecimiento del sector.

Respecto a las transferencias de recursos entre la agricultura y el resto de la economía, se encontraba que las denominadas transferencias directas fluctuaban entre un 11% y un -7% del producto agrícola y las transferencias totales (que incluían

además los efectos indirectos, como era el caso de la desprotección cambiaria) representaban entre un -20 % y un -41 % del producto sectorial. Se determinaba, además, que los gobiernos latinoamericanos tenían la tendencia “a proteger la agricultura vía insumos”, protección que fluctuaba entre “un 3 y un 4 % del producto agrícola”. Esta protección estaba reforzada por otras transferencias positivas, como lo eran la inversión gubernamental en infraestructura y en investigación agrícola.

Al considerarse estas dos transferencias positivas, vía insumos e inversión pública, se encontraba que ellas no resultaban ser suficientes para “compensar las pérdidas debidas a la discriminación de precios” y, más aún, cuando en estas se incluían las distorsiones indirectas.

Respecto a las transferencias al gobierno, se establecía que, cuando la agricultura tenía un peso significativo en la economía y muy especialmente en términos del potencial exportador, “el primer objetivo de la política de precios parece ser generar recursos para el sector fiscal”. Por su parte, la transferencia de recursos hacia el sector no agrícola a través de la política de precios parecía que dependía de la configuración del sector externo de cada país.

En lo que tenía que ver con la economía política de las intervenciones agrícolas, se partía de lo antes señalado con respecto a que, desde principios de la segunda mitad del siglo XX, las políticas de desarrollo implementadas por los países latinoamericanos protegían deliberadamente al sector industrial y mantenían una “desprotección sistemática” hacia la agricultura. Esto motivó a que, como forma de solventar esta realidad, las organizaciones de los productores agrícolas centraran sus presiones en las “políticas más fácilmente influenciables” por estas organizaciones, como eran “las políticas directas de precios en productos e insumos” del sector agropecuario.

Por otra parte, y con el propósito de conocer sobre “las motivaciones subyacentes” de las intervenciones directas en el sector agrícola, en el estudio, al revisarse los casos de los países latinoamericanos con respecto al “objetivo de recaudación fiscal que puede haber tenido el gobierno con las políticas de precios”, se concluía que “la hipótesis [formulada por los autores del libro] de recaudación fiscal para explicar las intervenciones de precios directos” era consistente con los datos que se derivaban de los análisis.

A renglón seguido, los autores se preguntaban cómo el sector agrícola de los países reaccionaba a la carga tributaria impuesta a la producción agropecuaria. Aunque la respuesta era variada, se consideraban varios elementos que ayudaban a “entender por qué el sector agrícola ha aceptado el gravamen impuesto a las exportaciones agrícolas tradicionales a lo largo de los años”. Entre dichos elementos estaba

el argumento del impuesto óptimo, que en el caso colombiano aplicaba al café, y que se sustentaba en la posibilidad de “afectar los precios internacionales” del grano y creer, entonces, que la carga de los gravámenes podía recaer, parcialmente, en el resto del mundo. Sin embargo, en el estudio se afirma que esto era una mera justificación para “establecer un gravamen que, lisa y llanamente, tiene una pura motivación de recaudación fiscal”.

Un segundo elemento era la compensación que se le brindaba al sector a través de las políticas de insumos (incluido el crédito). En el estudio se establece que el subsidio a los insumos “tendió a ser selectivo” y que no solo servía para “neutralizar posibles reacciones negativas” a las políticas directas, sino que era funcional a “la política de protección a las actividades industriales no agrícolas”.

El tercer elemento tenía que ver con las políticas tributarias, pues se hacía un llamado de atención respecto al hecho de que una eventual reforma de precios agrícolas debería plantear “la obtención de recursos fiscales adicionales que reemplazaran los gravámenes de exportación”, lo que no resultaba fácil, pues en los países latinoamericanos estudiados se encontraba que la tributación del sector agropecuario por concepto de ingresos o de la posesión de la tierra “es muy baja si no nula” y, además, cualquier cambio de fuente podría generar el rechazo generalizado de los agricultores.

Finalmente, el último elemento que ayudaba a entender “por qué la desprotección directa a los exportables ha tendido a permanecer por tantos años” era el hecho de que en muchos casos el grupo de importables agrícolas terminaba “siendo protegidos por las intervenciones directas de precios”. En este sentido, entre las razones que explican las intervenciones directas de los precios del grupo de los importables se destacaban la tendencia “a la concentración geográfica” de la producción de este tipo de bienes, la necesidad que se aduce de “tener autosuficiencia en la producción” de estos productos agropecuarios y por consideraciones de equidad como, por ejemplo, por su peso en la canasta de consumo o por su importancia en la producción de los pequeños productores pobres.

El libro termina señalando, sucintamente, los elementos básicos para una reforma en las políticas de precios agrícolas. Sin embargo, poco tiempo después de haberse finalizado el estudio vino la ola de internacionalización y apertura de las economías y de la propia agricultura, lo que significó, en el caso de algunos países latinoamericanos, que se realizaran profundos ajustes en las políticas agrícolas en la dirección general prevista por los autores.

REFERENCIA

Krueger, Anne; Schiff, Maurice; Valdés, Alberto (eds.) (1990). *Economía política de las intervenciones de precios agrícolas en América Latina*, Santiago de Chile: Banco Mundial, Cinde.

EPISODIO 95

Palma africana: transición de la sustitución de importaciones a la exportación

Juan José Perfetti del Corral

A finales de los años ochenta del siglo XX, Fedepalma contrató con la firma consultora Marulanda Rey la realización del estudio titulado “Situación actual y perspectivas del mercado nacional e internacional de la palma africana”. A cargo de este trabajo estuvieron Roberto Junguito B., Nohra Rey de M. e Iván Sombredero P. (1989).

El objetivo del estudio era “dotar al gremio palmero con un instrumento de simulación y proyección, que le permita construir los escenarios más probables dentro de los cuales se desenvolverá el mercado de oleaginosas (y especialmente el de la palma africana) en el inmediato futuro”. Para tal efecto, se estructuró un modelo econométrico que incluye la producción, el comercio y el consumo de oleaginosas, con énfasis en la palma, con el cual se construyen los escenarios futuros “más probables” del sector palmero. Con base en los resultados de los escenarios, se establecieron unas conclusiones y recomendaciones de política pública.

Este estudio es de especial interés para el presente episodio porque muestra, con un alto rigor técnico, cómo, a finales de la década de los ochenta, el sector palmero debía, necesariamente, iniciar el tránsito para pasar de unas políticas altamente exitosas de sustitución de importaciones —y las cuales le dieron un gran impulso a la producción de palma africana en Colombia—, a unas políticas en las que, si el país quisiera hacer un uso amplio del potencial productivo de este cultivo, se debería promover el desarrollo exportador y competitivo del sector. Esto, como se verá más adelante, implicaba el reacomodo de los incentivos derivados del marco de las

políticas sectoriales que se venía utilizando hasta finales de los ochenta. En consecuencia, para efectos de este texto interesa más conocer las motivaciones y las características del reacomodo de políticas que los detalles técnicos del modelo y sus resultados econométricos.

Respecto a la evolución de la producción de la palma africana en Colombia entre 1960 y 1988, en el estudio se indicaba que “dentro de las políticas estatales que afectan al sector de las oleaginosas, el estímulo al cultivo de la palma africana es quizás la estrategia que más continuidad y mayor respuesta ha tenido en los últimos 15-18 años”. Ello se expresa en el crecimiento sostenido en el área sembrada y la producción de este cultivo. Dado el potencial productivo que tiene Colombia para la siembra de la palma y a una serie de medidas adoptadas por parte del gobierno nacional que promovían la siembra y restringían las importaciones de grasas, el país pasó de tener, en 1960, un área sembrada en palma de 232 hectáreas a 95.297 hectáreas en 1988. El ritmo de crecimiento de las siembras entre 1980 y 1988 fue tal, “que en los últimos 8 años el área cultivada ha aumentado en 281,8 %”.

De esta manera, se señala que “el proceso de sustitución de importaciones de grasas por palma ha sido permanente y creciente durante los últimos años”, lo que llevó a que “en 1970, la contribución del aceite de palma al balance nacional de grasas vegetales fue de 28,8 % mientras en 1988 fue de 72,10 %”. Al mismo tiempo, se indica que “no han tenido el mismo éxito los esfuerzos por sustituir grasas y particularmente proteínas con otros productos producidos en el país como semilla de algodón, soya, ajonjolí, sorgo, entre otros”.

Al considerarse la evolución a lo largo del tiempo de la siembra de palma en el país, se encuentra que los años 1977 y 1984 representan “puntos decisivos en la tendencia creciente, años que coinciden con el otorgamiento por parte del Gobierno de estímulos tributarios importantes, diseñados para apoyar la sustitución de importaciones de aceites”. Esto, a su vez, se manifestó en un “aumento constante” de aceite de palma.

La política de sustitución de importaciones de grasas y aceites respondió, según el estudio, a la necesidad de “intervenir los sectores productores o importadores de estos productos con el ánimo de dar apoyo a la producción nacional”. Estos apoyos se dieron mediante el estímulo a las “siembras de palma y soya”, principalmente; al establecimiento de las denominadas “cuotas de absorción”, en las que las importaciones de los productos pertenecientes a la cadena de grasas y aceites estaban sujetas a la absorción previa de las correspondientes “cosechas nacionales”; a la preferencia por la importación de “bienes que generen más valor agregado en el país”; y, en ciertos momentos, “al control a las exportaciones” que afectaron el balance general de aceites, grasas y proteínas para animales.

En materia de importaciones de aceites vegetales, en el período 1960-1988 se encontraba que, “a pesar de la sustitución de importaciones del aceite de palma, las importaciones de otros aceites vegetales han venido creciendo de manera importante desde 1976”. Ello respondía a los hábitos de consumo del país y a las crecientes necesidades de proteína (especialmente la proveniente de frijol soya). En cuanto a las exportaciones, estas eran escasas y se limitaban, fundamentalmente, a las de ajonjolí y a tortas para la alimentación de animales.

Como se ve, la política de desarrollo del sector de grasas y aceites tuvo en el manejo del comercio exterior un importante componente no solo a través del control sino también de la administración de las importaciones de oleaginosas, lo que implicó que, con el paso de los años, se establecieran diversas formas de intervención, hasta que, finalmente, en 1988 el Ministerio de Agricultura estableció una política general para el sector. Estas intervenciones afectaron la protección “a la producción local de oleaginosas”, las cuales terminaron reflejándose “en la diferencia entre los precios domésticos y los internacionales”. Esta relación, en el caso de la palma, mostraba que después de 1976 se tenía “un precio interno siempre superior al internacional”. Algo parecido, aunque con alguna excepción entre 1973-1976, ocurría en el caso de la soya.

Como se dijo en un principio, el núcleo central del estudio realizado para Fedepalma consistía en la construcción y estimación de un modelo para el sector de oleaginosas en el país, el cual consideraba la producción y la oferta nacional de materias primas oleaginosas, el comportamiento del comercio exterior de las oleaginosas, y el del consumo nacional de aceites vegetales. Esto permitió, con base en un conjunto de supuestos, “proyectar una serie de posibles escenarios” del mercado de oleaginosas en Colombia hasta el año 2000.

Una conclusión general derivada de los escenarios planteados era que “el factor más importante para destacar es que con toda probabilidad en los próximos años la característica fundamental del sector es que habrá simultáneamente excedentes exportables de aceite de palma y requerimientos de importaciones de aceites o de oleaginosas que provean el aceite requerido y un remanente de tortas, también necesario”.

Este resultado ponía de presente, y de manera muy sustentada, que el sector palmero, principalmente, y en general la industria de grasas y aceites, enfrentaban un nuevo escenario de desarrollo pues, contrario a lo que había ocurrido hasta finales de los años ochenta, se pasaba, en el caso de la palma africana, de la sustitución de importaciones y la protección brindada a esta actividad, a la competencia creciente en los mercados externos a través de la exportación de excedentes. De no hacerse así, la presión de estos excedentes sobre el mercado interno haría que, muy probablemente, los precios locales de la palma bajaran.

De todas formas, en el estudio se advertía que “la principal dificultad que enfrentarían los palmicultores para exportar de manera permanente es la diferencia, medida en dólares corrientes, entre el precio doméstico del aceite crudo y dicho precio en el mercado internacional”. Ello debido a que, como se señaló anteriormente, la diferencia con el precio internacional, que “tendría el aceite de palma colombiano, si se quisiera exportar a los mismos precios domésticos”, es tan alta que “el aceite no sería competitivo y difícilmente se podría exportar”.

De lo anterior era claro que lo que debería hacerse era encontrar posibles salidas tanto desde el propio sector palmero como desde la política pública para hacer “factible pensar en iniciar una estrategia exportadora”. Para tal fin, en el estudio se hace una revisión de los diferentes instrumentos de apoyo a las exportaciones que en ese momento se tenían disponibles, como eran el CERT, el Plan Vallejo (en sus diversas formas de operación), el crédito de Proexpo y la puesta en marcha de un fondo de estabilización de precios para el sector palmero.

El fondo de estabilización de precios respondía a una política pública (Decreto 1226 de junio 13 de 1989) con la cual se quería “apoyar la actividad exportadora del sector agropecuario” mediante la reducción de las fluctuaciones de los precios internacionales de estos productos. Con la operación del fondo se aseguraba “la regularidad e incremento de los volúmenes de exportación”. Además, en Colombia ya se tenía experiencia en este tipo de fondos, como era el caso del café. En este orden de ideas, el estudio en mención consideraba que las exportaciones del aceite de palma “deberían ser un buen candidato para utilizar el mecanismo de los fondos de compensación”, por lo que se recomendaba que dicha alternativa debería “ser cuidadosamente analizada por el gremio y concertada con el Gobierno”.

Con base en algunos ejercicios de simulación de la operación de un eventual fondo de estabilización para el sector de la palma africana, se indicaba que “para poder emprender una ofensiva exportadora, los precios reales de los productores de aceite [de palma] que se registraron en 1988 serían muy difíciles de sostener, aún con la evolución esperada de los precios internacionales en términos corrientes”. Adicionalmente, se señalaba que para hacer viable la operación del eventual Fondo de estabilización, en ciertos momentos, será necesario que “además de los topes máximos del Fondo”, se haga un aporte “por parte de los palmicultores para hacer viable las exportaciones”.

A partir de los diferentes resultados del estudio de la firma consultora Marulanda Rey, se reiteraba que, dado el nuevo contexto que enfrentaba la producción y comercialización de la palma africana, era imposible mantener vigente tanto “la política de protección a la producción nacional de oleaginosas”, como “las políticas de crédito atractivas para la iniciación de nuevos cultivos”, pues el sostenimiento

de esta situación requería del otorgamiento de “inmensos subsidios estatales”, los que “francamente no parecían ser factibles dadas las políticas económicas oficiales”. Adicionalmente, se argumentaba que aún en el caso de que se suprimiera “toda nueva siembra de palma, manteniendo precios constantes, se seguirán produciendo excedentes de palma con relación a la capacidad de absorción del mercado doméstico”, los que deberían ser exportados para evitar “deprimir demasiado el precio interno”.

En las consideraciones finales del estudio se establece una serie de condiciones acordes con el “escenario más probable”, de las cuales “surge una estrategia coherente y factible” que le hará posible tanto al sector de la palma africana como a la industria de aceites y grasas enfrentar con éxito las nuevas condiciones de desarrollo productivo y comercial de la cadena. Esto va acompañado de un conjunto de lineamientos de política pública “que hacen factible el escenario proyectado”.

El estudio termina haciendo un llamado a los palmicultores colombianos para que tuvieran muy en cuenta que “esta estrategia de ajuste y transición a una situación de competitividad internacional está fundamentada en la proyección de que las nuevas siembras de palma se van a reducir significativamente frente a lo registrado en años recientes y, en todo caso, que la actividad será forzosamente menos rentable de lo que fue en el pasado, pues cualquier sobreproducción frente a lo proyectado no podría comercializarse en el exterior pues los recursos del Fondo [de estabilización de precios de la palma] serían insuficientes”.

REFERENCIA

Junguito, Roberto; Rey, Nohora; Sombredero, Iván (1989). *Situación actual y perspectivas del mercado nacional e internacional de la palma africana*, Bogotá: Marulanda Rey & Cía. Ltda.

EPISODIO 96

La Misión de Estudios del Sector Agropecuario

Enrique López Enciso

La Misión de Estudios del Sector Agropecuario fue creada en diciembre de 1987, como una iniciativa del DNP con el apoyo del Ministerio de Agricultura durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990)³². La orientación científica de la Misión estaba a cargo de dos reconocidos especialistas: Jesús A. Bejarano, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, y Albert Berry, profesor de la Universidad de Toronto. La Misión contó con un comité técnico consultivo conformado por especialistas en el sector y los técnicos del gobierno que tenían relación con este³³.

En la elaboración de los informes para la Misión participaron varias universidades con sus centros de investigación (Valle, Externado, Nacional, Andes, Antioquia), institutos de investigación (CEGA, IEL y Fedesarrollo), multilaterales (BM), técnicos del DNP, un grupo de diez consultores individuales y un equipo propio de investigación de la Misión que producía también documentos y colaboraba en los informes finales.

Fue un gran esfuerzo poner en marcha a tantos equipos y después construir una narrativa en un informe. Al final, todo ese conocimiento sirvió para producir, en 1989, tres tomos con un análisis muy completo y desde muchos ángulos de la agricultura, con construcción de bases de datos para apoyar la investigación, mapas, utilización de técnicas estadísticas y econométricas, e incluso ejercicios con modelos

³² La financiación de la Misión se hizo con un crédito sectorial del BM.

³³ Roberto Junguito formaba parte del comité técnico consultivo de la Misión.

demográficos de ganadería, insumo-producto, de oferta y demanda, y de equilibrio general computable. En el último tomo se hacían las recomendaciones de política.

El informe final, más los informes individuales de los diferentes equipos (con detalle técnico y estadístico), contiene una gran riqueza de información y de análisis acerca del sector agropecuario. Se aporta en temas estructurales de la agricultura colombiana, como el de las características de la estructura agraria y su evolución, la colonización, la oferta agropecuaria, la pobreza rural, la economía campesina y la economía ganadera; al mismo tiempo hay un esfuerzo por entender la interrelación de la agricultura con otros sectores, los efectos de la política económica o de la tasa de cambio sobre el sector y su participación en la dinámica de la economía. Además, con los diferentes modelos se podían responder muchas de las preguntas planteadas.

Una de sus otras novedades fue el examen de la relación de la actividad agropecuaria con los recursos naturales. El mensaje era contundente: existía un gran potencial agrícola en Colombia para suplir las necesidades de productos agrícolas para abastecimiento interno y para exportación, pero para su aprovechamiento se requería de una política adecuada en cuanto al uso del suelo y el desarrollo agropecuario. Tecnológicamente se podían superar los limitantes que existían en los suelos del país, luego se requería un nuevo enfoque en cuanto al manejo ambiental que necesita Colombia, con inversiones en conservación de suelos, aguas y cobertura vegetal. Lo fundamental era detener el proceso de degradación de los ecosistemas agrícolas, activo desde hace años y ligado al modelo tecnológico actualmente aplicado, lo cual, de no implementarse generará efectos negativos para el modelo de desarrollo agropecuario mismo, para la calidad de vida de las poblaciones humanas y para las cualidades de los ecosistemas ligados al agro.

El estudio comienza con una mirada de largo plazo del sector, visto desde la transformación de la estructura productiva colombiana como consecuencia del desarrollo económico. La evidencia de una muestra de países señala que el crecimiento económico a largo plazo va acompañado de cambios en la estructura de la economía. Los trabajos de Chenery plantean que la participación del sector agropecuario en el PIB disminuye en el largo plazo, mientras que otros sectores, como servicios, aumentan su participación. En el ejercicio de la Misión se compara la evolución del PIB sectorial de Colombia con el del promedio de países similares, para constatar que el sector agropecuario colombiano comparativamente había perdido más rápido su peso en el PIB que ese grupo de países. Este declive más pronunciado se debe a que entre 1950 y 1988 el PIB agropecuario creció a una tasa promedio anual del 3,5 %, cifra inferior al PIB total (4,69 %) y a los demás sectores de la economía.

La Misión encuentra que el hecho más importante del desarrollo agrícola fue la modernización de los cultivos, con aplicación de tecnología de punta, la cual incluía

la mecanización del suelo, el uso de semillas certificadas y mejoradas, y de abonos y productos agroquímicos. El área de los cultivos modernos pasó del 11,9% del total en 1950-55 al 41% en 1985-1988; sin café, pasó del 11,9% al 30,6%. Este hallazgo es coherente con un ejercicio de fuentes de crecimiento de la agricultura de ese mismo capítulo que encuentra que, entre 1950-1987, la productividad total de los factores o, en otras palabras, una mejor utilización de estos últimos explica la mitad del crecimiento sectorial.

Persisten, sin embargo, limitaciones al crecimiento, que solo se pueden entender a partir de los cambios en la estructura agraria colombiana. Estos pueden darse, por ejemplo, por la transición demográfica, en particular por el envejecimiento de la población, lo que disminuiría los flujos de migración, significando el comienzo del fin de la oferta ilimitada de mano de obra.

Por otro lado, están los temas de suelos y su disponibilidad. Los datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) muestran que los suelos en Colombia estaban mal utilizados. Según la Misión, el área en ganadería extensiva era el doble de la disponible para este tipo de actividad, en tanto que la ganadería intensiva ocupaba tan solo el 62,1% del área potencialmente aprovechable para estos propósitos. En su conjunto la ganadería representaba un 39% más del área que debiera estar ocupando, en especial la ganadería extensiva, reflejo de una inadecuada asignación de la tierra para fines productivos. A pesar de esto, la ganadería se seguía expandiendo. Tanto es así que en el período 1950-1988 las tierras dedicadas a esa actividad se duplicaron, al aumentar de 12,1 a 26,7 millones de hectáreas. Además de la expansión del área ganadera en explotaciones extensivas, asociada a los procesos de colonización y de ocupación del territorio, el área cultivada aumentó en un 65%, pasando de 2,6 a 4,3 millones de has, con una ampliación importante del área dedicada a cultivos transitorios.

Fue importante la incorporación en las zonas de colonización de algunos cultivos comerciales y de plantación, tales como el arroz (en sus modalidades de riego y secano mecanizado) y la palma africana y el banano. Estos últimos eran de importancia significativa en la producción nacional total. Para el caso del banano, en 1985 Urabá aportaba el 83% de la producción nacional y, a su vez, las zonas de colonización el 46,6% de la producción de palma africana.

La expansión del área explotada, especialmente en ganadería, fue paralela al incremento absoluto de la población rural, la cual creció en más del 50% en el mismo periodo, con una significativa redistribución espacial de la población dentro de las propias áreas rurales. La población rural se concentraba en la zona andina, donde predominaba el minifundio, y cuya base económica ha sido la explotación cafetera. Había, por otra parte, un elevado crecimiento poblacional en las zonas cálidas de

llanura de la costa Atlántica, la Orinoquía y la Amazonía. Esa dinámica de la población produjo efectos sobre la distribución de la propiedad. Según la Misión, con base en registros catastrales, se desconcentró la propiedad de la tierra, desde propiedades de más de quinientas hectáreas hacia predios de tamaños inferiores. Las titulaciones de baldíos y el patrón distributivo asociado a ellas explican, en buena parte, los cambios en la distribución global de la propiedad agraria nacional, aun cuando con diferencias importantes entre regiones.

De forma novedosa, la Misión consideró que era importante incluir una sección que evaluara el impacto del conflicto armado y el narcotráfico sobre la producción agropecuaria. Se encontró que el 7,9 % de la población total del país y el 23,6 % de la población rural estaba en 1987 bajo presión por actividades de la guerrilla, con notables diferencias entre departamentos. Por otra parte, en las diez secciones político-administrativas del país identificadas como de mayor incidencia de los fenómenos de violencia política y penetración de los narcotraficantes, un 39,7 % en promedio de su población rural se encontraba bajo presión de amedrentamiento, extorsión, etc. Estas regiones con mayor grado de conflicto representaban el 41,8 % del PIB agropecuario nacional; sin embargo, las proporciones de las poblaciones rurales afectadas no eran iguales en cada sección, pues iban desde el 16 % en Cauca y Antioquia hasta un 60 % en departamentos como Meta, Casanare y Arauca. A pesar de lo que cabría esperar, en ese momento los efectos sobre la producción y la inversión no fueron significativos en general. La agricultura comercial no se vio afectada por la violencia rural, caso contrario al de la ganadería, que sintió más la incertidumbre.

Otro aporte fue la consideración de las instituciones (entendidas como las reglas de juego jurídicas y económicas), y de la relación entre las políticas macroeconómicas y el desarrollo agrícola. A lo largo del informe es posible encontrar el análisis de las diferentes políticas sectoriales, tales como las políticas de precios, el crédito agropecuario, así como las acciones estatales sobre la comercialización de la producción campesina. Para estudiar el efecto de esas políticas sectoriales y de las políticas macroeconómicas sobre la producción sectorial, se propuso un modelo estructural con ecuaciones de oferta y demanda. El resultado más importante del ejercicio con el modelo es que, dentro de las políticas macroeconómicas, la tasa de cambio no tiene un efecto significativo sobre la producción: si bien provoca sustituciones entre bienes comercializables y no comercializables, el efecto neto no es significativo. En todo caso, a partir de 1986 la política cambiaria la permitió a la agricultura gozar de mayor rentabilidad.

Resulta crucial el tema de la protección arancelaria, ya que puede favorecer en el corto plazo a los productores locales, pero al no propiciar la competencia

trae efectos negativos sobre el bienestar de los consumidores en el mediano plazo. Si bien la agricultura estuvo desprotegida en relación con los otros sectores al comenzar los años ochenta, posteriormente se dio una política deliberada de protección al sector. Desde 1986, los precios locales se ubicaron por encima de los internacionales y en 1988 los superaban en un 27 %. La protección provenía de la amplia utilización de medidas no arancelarias, tales como sobretasas, controles cuantitativos, tarifas portuarias y mecanismos de compensación, y favorecían sobre todo a los cultivos exportables. A pesar de la alta protección a los insumos agropecuarios, la protección efectiva real de la agricultura pasó de negativa a ser del 28 % en 1988.

En las recomendaciones se evaluaron los efectos de estrategias alternativas sobre el crecimiento global y sectorial, y los requerimientos de aumento de productividad necesarios para superar eventuales limitaciones en la disponibilidad de recursos, y para los cálculos se hacía uso de un modelo dinámico insumo-producto. Se hacía énfasis en la necesidad de lograr un crecimiento agropecuario sostenible, pero siempre dentro de la organización institucional que existía en ese momento. El mensaje de dicho capítulo fue el de fortalecer algunos programas o entidades.

Comenzaron a darse algunos cambios de fondo antes de la entrega del informe final de la Misión, los cuales iban en línea con lo que esta proponía. En particular, con respecto a la política crediticia, se planteaba que el Ministerio de Agricultura había perdido su capacidad de liderazgo. Pese al alto grado de intervención estatal en el manejo de la política crediticia agropecuaria, dicha intervención se producía de una manera desarticulada, puesto que no existe la necesaria coordinación entre las acciones que adelantan las distintas entidades e intermediarios que irrigan el crédito. Con el fin de revertir la situación, en la legislatura de 1988 el gobierno presentó un proyecto de ley que se convirtió en la Ley 16 de 1990, por la cual se constituyó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se creó el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), y se recogieron otras innovaciones sobre la organización institucional del crédito. La Junta Monetaria y el Banco de la República dejaron de tener injerencia sobre el crédito sectorial, un cambio sustancial en lo que se venía haciendo hasta ese momento.

La Misión no tuvo éxito con sus propuestas de política. En parte, porque el informe final se entregó en mayo de 1990, a pocos meses de que terminara el gobierno, pero también porque en el nivel internacional se estaban moviendo otras agendas relacionadas con reformas estructurales. La Misión entregó como resultado de su trabajo un examen muy juicioso y documentado del sector agropecuario, tal y como era antes de esas reformas, y dejó un legado que fue la base de la investigación posterior.

REFERENCIAS

Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1990a). *El desarrollo agropecuario en Colombia* (informe final: 2 tomos), Bogotá: Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación.

Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1990b). *Estrategias y políticas para el desarrollo del sector agropecuario en Colombia*, Bogotá: Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación.

**LA AGRICULTURA
EN LOS AÑOS NOVENTA**

EPISODIO 97

La agricultura en la década de los noventa

Roberto Junguito Bonnet

En el primer año de la administración de César Gaviria (1990-1994) se adoptaron un conjunto de reformas estructurales de gran envergadura orientadas a sentar las bases para un desarrollo económico y social más acelerado. En ese contexto, el tema central de la revista *Coyuntura Económica* de Fedesarrollo del mes de abril de 1991 fue, precisamente, el de las reformas para la modernización de la economía colombiana.

Allí se anota que entre las medidas adoptadas por la administración Gaviria, la que más atención había atraído era la reforma al régimen de importaciones, que se conoció como la apertura económica. Resalta igualmente que dicha reforma iba mucho más allá que la liberalización de las importaciones, y registra que, de acuerdo con la Ley 1.^a de 1991, o Ley Marco de Comercio Exterior, se procedía a reducir y homogeneizar la estructura arancelaria y a reducir la sobretasa a las importaciones, con un cronograma que iría hasta 1994. Se preveía reducir el arancel promedio del 16,5 % hasta el 7 %, pero la reforma era aún más profunda, pues modificaba los sistemas especiales de importación (Plan Vallejo), los certificados de reembolso tributario (CERT), los aranceles variables para los productos de importación de origen agropecuario y las zonas francas.

Según lo ilustran Edwards y Steiner (2008) en una investigación promovida por Fedesarrollo, los productos de libre importación, que a diciembre de 1989 comprendían el 38 % de la canasta de bienes, pasaron a representar el 100 % en abril de 1992. Por su parte, el promedio nominal de protección (tarifa aduanera más sobretasa) que era de 41,6 % a finales de 1989, se redujo hasta el 11,8 % en febrero de 1992. Al respecto, los autores destacan:

[...] desde la perspectiva de la economía política, la aceleración de la apertura fue una de las decisiones más atrevidas —y acaso una de las más costosas en términos políticos— tomadas por la Administración Gaviria. Paradójicamente, lo que se suponía sería un ejemplo de una liberalización comercial lenta y gradual se convirtió, casi de la noche a la mañana, en una de las aperturas comerciales más abruptas llevadas a cabo en el hemisferio occidental.

Edwards y Steiner (2008) también argumentan que, contrario a lo esperado, los gremios de la producción apoyaron la liberalización comercial. En cuanto a la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), citan varias exposiciones del entonces presidente de esa asociación en las cuales argumenta que el proceso de modernización de la economía no se reducía a la simple liberalización de importaciones. Por su parte, la otra gran agremiación de productores, la SAC, apoyó también inicialmente la apertura comercial, con un análisis respaldado en buena fundamentación económica, y señaló, en particular, que la protección industrial venía discriminando contra la agricultura. Este era el resultado central de un influyente artículo de Jorge García García titulado *Economía política de las intervenciones en los precios agrícolas* y del artículo de Krueger, Schiff y Valdés (1990). El sector visualizaba que estaría suficientemente protegido mediante el sistema de “franja de precios” o de protección variable, para contrarrestar el impacto de la volatilidad de los precios internacionales de los productos agrícolas.

El crecimiento sectorial durante la administración Gaviria fue muy volátil. En particular el crecimiento de la agricultura se desplomó. De crecimientos anuales cercanos al 4 % a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, hubo una caída en 1992 debido a la severa sequía que registró el país. Aunque la actividad del agro se recuperó a partir de 1993, la tasa de crecimiento no alcanzó el 3 %. La crisis agropecuaria de 1992 y la reducción del abastecimiento de alimentos mantuvieron, como consecuencia, un crecimiento de los precios de los alimentos del orden de 30 % anual.

Como lo consigna en su libro Carlos Felipe Jaramillo (1998), a los problemas relacionados con la grave sequía que afectó la agricultura colombiana se sumaron otros factores adversos, como precios internacionales de los productos básicos por debajo de su tendencia y una apreciación de la tasa de cambio, al tiempo que actuaban otros factores que agravaban la situación del sector, como la desaceleración del crédito de la Caja Agraria debido a su situación de pérdidas continuadas, y la acentuación de la violencia rural. Todos estos factores conspiraron para que la apertura comercial adoptada por la administración Gaviria fuera mal recibida y contribuyeron a que a esta se le atribuyeran todos los malestares del sector.

Esta situación llevó a que el gobierno Gaviria optara posteriormente por formular unas políticas agresivas para enfrentar la crisis del sector agropecuario, en lo que

se conoció como el Plan de Recuperación, adoptado por quien se ocupó entonces como ministro de Agricultura, José Antonio Ocampo, cuyo objetivo fue restablecer la rentabilidad de invertir en el campo, la confianza de los campesinos y productores rurales, y la competitividad de la agricultura en el mediano plazo. Entre las medidas adoptadas se resaltan las disposiciones para desestimular la importación de productos agrícolas mediante la adopción de precios mínimos de importación dentro del esquema de bandas de precios (el cual se extendió hacia el ámbito andino); la capitalización y reorganización de la Caja Agraria; el incremento del flujo de crédito a los agricultores; y el refinanciamiento de créditos vigentes de los agricultores y caficultores, con apoyos del Fondo de Garantías y del Instituto de Fomento Industrial (IFI). Adicionalmente se redujeron las tasas de interés de los créditos agropecuarios.

Fuera de estas medidas, se adoptaron otras para favorecer el empleo rural, la ejecución de un plan de diversificación y de estímulo al cambio tecnológico, así como disposiciones concretas de apoyo a productos puntuales, como el arroz y el algodón. A todo ello se sumó la canalización de mayores recursos del presupuesto nacional al sector agropecuario. Por último, se debe mencionar la Ley 101 de 1993 y los cambios que se introdujeron para facilitar subsidios a los agricultores, así como la creación del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), junto con el fortalecimiento de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata) y la Ley de Tierras de 1994.

En la administración de Ernesto Samper (1994-1998) se continuó el apoyo a la agricultura, con Antonio Hernández como ministro, quien hizo particular énfasis en el crédito, mientras que en 1996, en el ministerio de Cecilia López, se fortaleció todo lo relativo a la organización social de los campesinos, incluyendo un fondo de solidaridad. Todas estas disposiciones se tradujeron en una recuperación transitoria del crecimiento del sector agropecuario, que se vio de nuevo afectado adversamente con la denominada *crisis de fin de siglo de la economía colombiana*. La tasa anual de crecimiento del PIB, que había alcanzado más del 5 % anual en 1995, se redujo posteriormente. Kalmanovitz y López (2007) encuentran que la caída en la participación de la agricultura en el PIB se dio de manera más acelerada de lo esperado, pasando del 32 % en 1960 al 14 % en 1999.

Como consecuencia de los problemas macro que se presentaron a lo largo de la década, los retos y las tareas prioritarias en las investigaciones y escritos de Fedesarrollo se concentraron en cómo reactivar la economía y un sector agropecuario desalentado que venía registrando tasas muy bajas y aun negativas a lo largo del decenio. Las cifras indican que la tasa anual de crecimiento del sector agropecuario fue del 2,5 % entre 1990 y 1994, habiéndose registrado una caída en 1992 y un

tímido crecimiento del 1,5 % anual entre 1995 y 1999. Gran parte de los trabajos de investigación estuvieron dirigidos a analizar las causas del desaliento de la agricultura colombiana y si las bajas tasas de crecimiento se originaban en la apertura comercial, en factores relacionados con la inseguridad en el campo, en la política macroeconómica o en la política sectorial. Otra área en la que Fedesarrollo enfatizó fue la política cafetera de mercado libre, dado que en 1989 terminó el sistema de cuotas acordado en el Convenio Internacional del Café, que dio lugar a la baja de los precios internacionales del grano.

REFERENCIAS

- Edwards, Sebastián; Steiner, Roberto (2008). *La revolución incompleta: las reformas de Gaviria*. Bogotá: Editorial Norma.
- Jaramillo, Carlos F. (1998). *Liberalization, crisis and change in Colombian Agriculture*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Kalmanovitz, Salomón; López, Enrique (2007). “La agricultura en Colombia en el siglo XX”, en James A. Robinson y Miguel Urrutia Montoya (eds.), *La economía colombiana en el siglo XX*, Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.
- Krueger, Anne; Schiff, Maurice; Valdés, Alberto (eds.) (1990). *Economía política de las intervenciones de precios agrícolas en América Latina*, Santiago de Chile: Banco Mundial, Cinde.

EPISODIO 98

Liberalización, crisis y cambio en la agricultura colombiana

José Leibovich Goldenberg

El libro de Carlos Felipe Jaramillo contiene quizás el mejor análisis detallado de la experiencia de apertura de la agricultura colombiana al inicio de la década de los noventa del siglo pasado, fenómeno que se experimentó en la mayor parte de los países de América Latina dentro de la ola de reformas inspiradas en el Consenso de Washington, el cual pretendía remover las políticas de sustitución de importaciones que habían predominado en las décadas anteriores.

El análisis del momento en que se hicieron las reformas muestra que este no fue el ideal. Una vez tomadas las medidas, los precios internacionales se desplomaron y se produjo un influxo de capitales revaluando el peso colombiano, lo cual tuvo una influencia negativa sobre los productos transables de la agricultura. A lo anterior se agrega una sequía fuerte por el fenómeno de El Niño en 1992, que golpeó la productividad agrícola. Los factores anteriores desataron una crisis entre los agricultores que se convencieron de que las medidas de apertura fueron las responsables de la caída de sus ingresos. Ante las presiones de los campesinos, el gobierno tomó medidas para amortiguar la caída de los ingresos agrícolas, favoreciendo algunos productos en particular.

El sector agropecuario había sido durante el siglo XX el más importante de la economía colombiana: en la década de los noventa contribuía con el 20 % del PIB nacional, generaba la tercera parte de las divisas y alrededor del 30 % del empleo nacional. Previo a los noventa, las políticas de sustitución de importaciones habían discriminado contra la agricultura. Sin embargo, un número de cultivos (la mayoría

de ellos anuales) estaban muy protegidos de la competencia internacional y recibían importantes beneficios gubernamentales, incluyendo crédito subsidiado y asistencia técnica. Los productos de exportación recibían subsidios por exportar y programas especiales de crédito. En contraste, los cultivos no transables, la mayoría de economía campesina, fueron prácticamente ignorados hasta mediados de la década de los setenta, cuando se lanzó el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI). El balance del régimen de sustitución de importaciones (1950-1990) mostró un crecimiento positivo para la agricultura; sin embargo, la desigual distribución de la tierra y las bajas innovaciones generaron un crecimiento del empleo mediocre y escasos beneficios para los segmentos más pobres de la población rural.

La apertura de mediados de los noventa buscaba darle un empujón al crecimiento económico, con aumentos en la productividad. La expectativa era que el nuevo marco de políticas permitiría expandir los mercados para la producción colombiana, revitalizar la acumulación de capital y fomentar las innovaciones tecnológicas. La apertura se diseñó para ser aplicada a todos los sectores de la economía. Sin embargo, por consideraciones de economía política, se le dio un tratamiento especial con las llamadas “bandas de precios” a un grupo de productos agrícolas importables “sensibles”. Fuera de las medidas de liberalización, la administración del presidente Gaviria aumentó la inversión pública en proyectos de irrigación y drenaje, negoció acuerdos de libre comercio, incrementó el crédito a los agricultores, puso en marcha un nuevo enfoque a la reforma agraria y reestructuró las agencias del sector. Además, la estrategia de desarrollo rural tuvo un énfasis en la descentralización de las decisiones de los proyectos a realizar, afín con el enfoque de la nueva Constitución de 1991.

Sin embargo, los mayores esfuerzos de la administración Gaviria se dedicaron a la formulación y diseño de las nuevas políticas, instituciones y regulaciones y poco tiempo quedó para la implementación de los planes de inversión en áreas como la irrigación, la investigación y la reforma agraria. Muchas de las agencias del sector se resistieron al cambio y se opusieron a las reformas al ver amenazados sus intereses debidos al apoyo de políticos clientelistas. Se esperaba que las reformas implementadas en 1990-1991 favorecerían la agricultura; no obstante, el gobierno subestimó la ausencia de competitividad, sobre todo de los productos importables. Tampoco pudo anticipar la severidad de las variables macroeconómicas y de los mercados mundiales que desincentivaron el crecimiento de los productos transables.

La crisis de 1992 fue el resultado de la tormenta perfecta: una de las sequías más fuertes por el fenómeno de El Niño, lo que afectó la producción en muchas regiones del país; una revaluación del peso que evaporó la devaluación que había mantenido la moneda, previo a la apertura, y las consecuencias de la apertura, la cual le había

disminuido la protección a muchos productos importables. La situación se había agravado con el racionamiento de la Caja Agraria del flujo de recursos de crédito al sector y el incremento de la violencia rural. La crisis estaba concentrada, sobre todo, en cultivos importables anuales que representaban alrededor del 20 % del producto total. La conjunción de los factores anteriores contrajo la producción en contraste con el período 1985-1990, cuando había experimentado precios internacionales altos, una tasa de cambio devaluada y el Plan de Oferta Selectiva, el cual había producido un verdadero auge. Efectos de mediano plazo de esta crisis fueron el relativo desarrollo de cultivos permanentes no transables sobre los cultivos anuales transables y una desproporcionada protección para algunos productos como el arroz y el azúcar. La relación entre el sector privado y el gobierno se deterioró y con ella los esfuerzos conjuntos de lograr mejorar la competitividad de la agricultura en los campos de la irrigación y la investigación.

Entre las secuelas de la crisis de 1992 vinieron presiones para desmontar la apertura en la agricultura y el rescate de los agricultores afectados. Como resultado, hubo esfuerzos importantes del gobierno para recuperar al sector con medidas especiales en 1992, un Plan de Recuperación en 1993, la implementación de la Ley Agraria de 1994 y renovados esfuerzos durante la siguiente administración del presidente Samper. Sin embargo, a pesar de estas iniciativas, la producción de cultivos anuales transables no mostró signos de recuperación. En parte, se puede atribuir lo anterior a los defectos arraigados en el arreglo institucional público de la agricultura colombiana. La mayoría de las agencias del sector se resistieron a los cambios por la apertura, apoyados por grupos de agricultores que recibían beneficios extraordinarios del arreglo anterior. La baja gobernabilidad del gobierno de Samper agravó la situación, afectando el desempeño de las agencias del sector a cargo de la reforma agraria (Incora), el desarrollo rural (DRI), la irrigación (INAT), el crédito agrícola (Caja Agraria) y el mercadeo (Idema).

En el período 1994-1997 los niveles de protección solo se subieron al arroz, al maíz y al sorgo, y junto al azúcar fueron los productos con mayor protección. Los cuatro productos compiten con importaciones, y productores y procesadores aliados han argumentado que enfrentan un mercado internacional distorsionado por los subsidios que reciben los principales productores de los países desarrollados. En síntesis, la apertura de la agricultura colombiana fue parcial e incompleta. Ejercicios econométricos han mostrado que la integración con los mercados internacionales no cambió después de las medidas de liberalización. En efecto, las bandas de precios, las restricciones a la importación, los acuerdos de absorción de cosechas, entre otros, ayudaron a mantener el *statu quo*. Los niveles de protección después de la apertura mostraron una gran dispersión, indicando que las políticas continuaron estando

lejos de ser neutrales, al igual que como era antes de 1990. Otros productos, como la leche, el aceite de palma, el trigo y el banano vieron reducida su protección, y otros, como cacao, algodón, fríjol, soya y cebada, no experimentaron mayores cambios. Por su parte, los cafeteros seguían con una tributación de alrededor del 20 %. Otros productos no transables de economía campesina se beneficiaron de buenos precios y tuvieron buen desempeño.

En la década de los noventa la agricultura colombiana tuvo un desempeño mediocre. La producción de cultivos anuales cayó ininterrumpidamente. En contraste, la mayoría de los cultivos permanentes creció moderadamente, pero la ganadería lo hizo rápido. En el agregado, el desempeño del sector fue inferior al de décadas anteriores. Entre los cultivos permanentes dos excepciones con desempeño notable hay que destacar: el azúcar y el aceite de palma, con mecanismos de estabilización que permitieron subsidios de los consumidores nacionales a esos productos. La estructura del sector se modificó en la década de los noventa: actividades no transables y permanentes ganaron participación en el producto, sobre todo, a expensas de cultivos importables anuales.

Una buena parte de los cambios estructurales que se observaron en la década de los noventa en la agricultura colombiana se puede asociar con la apreciación de la tasa de cambio, que explica la caída de la rentabilidad relativa de los productos transables. Esta apreciación se dio por el influjo de capitales, los hallazgos de nuevos pozos petroleros y el incremento real del gasto público en desarrollo de la nueva constitución. A pesar del pobre desempeño de la agricultura, el nivel de vida de la población rural mejoró y los niveles de pobreza descendieron durante el período. Ello está relacionado con el auge del mercado laboral urbano, el crecimiento de los cultivos no transables de economía campesina, la expansión de actividades de servicios en la ruralidad y el rápido crecimiento del gasto público de los gobiernos locales.

Dos importantes lecciones se sacan de la experiencia colombiana de reformas de la agricultura en la década de los noventa. La primera es que factores macroeconómicos son determinantes de los resultados. La persistente apreciación del peso afectó la agricultura transable de manera importante, superando los incentivos que la política sectorial pudiera haber dado para apoyarla. Las presiones de grupos poderosos del campo para obtener medidas compensatorias, como la protección y la refinanciación de las deudas, fue el camino adoptado. El camino deseable de disminuir costos de producción y aumentar la competitividad, adoptando nuevas tecnologías, no fue el predominante, en parte por la debilidad de la institucionalidad público-privada de investigación y desarrollo. Una mejor comprensión de la conexión entre el mayor gasto público local y la apreciación del peso puede ayudar a enfocar mejor los esfuerzos para apoyar a la agricultura transable.

La segunda es que la agricultura, especialmente la transable, no determina el nivel de bienestar de la mayor parte de la población rural que produce bienes no transables y sufre una gran desigualdad de ingresos. Contrasta esto con la experiencia histórica de países donde la propiedad de la tierra ha sido ampliamente distribuida (Japón, Corea del Sur, Taiwán, Estados Unidos). Las políticas de protección de la agricultura, sobre todo en cultivos de gran escala y mecanizados, están capturadas por los terratenientes. En contraste, políticas que aumentan las oportunidades de empleo para los pobres rurales, incentivando su migración a las ciudades como en el sector servicios, no los favorece.

La agricultura colombiana tendrá grandes desafíos hacia el futuro: en primer lugar, la mayor globalización demandará de un gran aumento de la competitividad de los cultivos transables. Grandes inversiones se requerirán en investigación y transferencia de tecnología en una alianza entre productores, procesadores y las agencias gubernamentales. El camino de aumentar la protección paraliza los esfuerzos de aumentar la competitividad, conlleva costos sociales y financieros y es sujeto de presiones en las negociaciones internacionales. En segundo lugar, se requieren políticas macroeconómicas más neutrales. Ganancias en productividad en cultivos transables pueden ser fácilmente borradas con una apreciación de la moneda; sin embargo, los agricultores deben aprender a afrontar niveles razonables de inestabilidad. Se requiere contar para ello con instrumentos de mercado para manejar el riesgo y reducir la incertidumbre.

En tercer lugar, la gran desigualdad y pobreza en el campo requiere de esfuerzos de redistribución de la tierra con enfoque de mercado y explorar el potencial de generación de ingresos de los bienes no transables y los servicios, generando empleo de mayor ingreso para la población pobre. Por último, no es probable que la agricultura colombiana pueda retomar una trayectoria de crecimiento sin una drástica reducción de los niveles de violencia rural, asociada en buena medida al narcotráfico y los cultivos ilícitos. Parte de la solución pasa por la generación de oportunidades de empleo e ingresos remunerativos en el sector rural.

REFERENCIA

Jaramillo, Carlos F. (1998). *Liberalization, Crisis, and Change in Colombian Agriculture*, Boulder: Westview Press.

EPISODIO 99

Crisis agropecuaria y la política macroeconómica

Juan José Perfetti del Corral

En septiembre de 1993, Fedesarrollo realizó un debate sobre la crisis que en esos momentos afectaba al sector agropecuario del país. Entre las ponencias presentadas estaba la de Roberto Junguito y Carlos Felipe Jaramillo (1993), denominada “Crisis agropecuaria y política macroeconómica”. El presente episodio se refiere al análisis y los resultados derivados de dicha ponencia, la cual tenía como objetivo “analizar la crisis agropecuaria [del año 1992] desde una perspectiva histórica, y evaluar el grado en que esta obedece al manejo de la política macroeconómica”. En particular, se quería “responder a múltiples aseveraciones públicas que argumentan que Colombia atraviesa la peor crisis agrícola de su historia” y que, además, dicha crisis era “generalizada” y respondía al “manejo de la política macroeconómica”.

En el documento se estructura y estima un modelo econométrico que tiene como propósito identificar los “determinantes del crecimiento del sector durante las últimas décadas”, entre los cuales se encuentran el comportamiento del clima y de los precios internacionales de los principales bienes agrícolas, la política macroeconómica (en particular la tasa de cambio) y la política comercial del sector (la cual se manifiesta en la protección brindada a la agricultura), así como los niveles de inversión, tanto públicos como del sector privado.

El trabajo de Junguito y Jaramillo comienza por “analizar las cifras de crecimiento sectorial, desde una perspectiva histórica”, con el propósito de identificar si realmente la crisis de 1992 era “la peor de la historia”. Los resultados del análisis de las cifras de crecimiento histórico del sector agrícola colombiano mostraban que “en 13 de los 43 años transcurridos desde 1950 se registraron variaciones anuales en el valor de la producción de la agricultura sin café menores a la de 1992”.

Adicionalmente, se establece que “la crisis se concentra principalmente en los productos importables (granos y oleaginosas)”, pues su tasa de crecimiento es la “menor registrada desde 1950”. Caso contrario ocurría con el crecimiento de los cultivos exportables (sin café) y los no comercializables, que “estuvieron por encima de sus respectivos promedios históricos”. Finalmente, se muestra cómo, a partir del primer semestre de 1993, se presentan “síntomas de recuperación y de superación de las dificultades”, no atribuibles a las políticas oficiales adoptadas a comienzo de ese año.

Con base en estos resultados, Junguito y Jaramillo pasan a revisar los diversos factores que pueden estar actuando como determinantes de la crisis agrícola de 1992. En particular, se hace una “primera evaluación” de la relación entre el crecimiento agropecuario y el clima, los precios internacionales, la apertura comercial, la tasa de cambio, y las políticas crediticia y fiscal.

Respecto al clima, se constata que los años “1991 y 1992 fueron de extrema sequía en Colombia”, producto del fenómeno de El Niño. Adicionalmente, se establece que, durante el período 1960-1992, “ha existido cierta correspondencia entre los años de clima adverso (sequía o exceso de lluvias) con aquellos en los que el crecimiento de la producción agrícola ha estado deprimido”. En cuanto a los precios internacionales de los bienes agrícolas, se señala que en 1991 y 1992 estos tuvieron una “reducción aguda en las cotizaciones”. Además, se encuentra que para el período 1960-1991, se registra una correlación positiva entre el crecimiento agrícola del país y el índice de precios agrícolas internacionales.

En lo que tiene que ver con la tasa de cambio, en el estudio se establece una “relación positiva entre ambas variables”, lo que, a juicio de los autores, “indica que en el caso de la agricultura colombiana predomina un impacto neto favorable de la depreciación cambiaria sobre el crecimiento del sector”. Por otra parte, al revisarse el comportamiento del crédito destinado al sector agrícola, se señala que es posible plantear “que muy probablemente, parte de la crisis agropecuaria de 1992 estuvo originada en la falta de disponibilidad de crédito [para el sector]”. Esto hace pensar que la recuperación del crédito que se presentó en 1993, “conjuntamente con el programa de refinanciación de las obligaciones” de los productores agropecuarios, “podría explicar la recuperación en la producción que se evidencia en 1993”.

Otra variable que es objeto de análisis es la inversión pública, por su estrecha relación con el crecimiento del sector. Se señala, además, que la “inversión pública agropecuaria complementa la inversión privada” y se asocia positivamente con el crecimiento sectorial. Con respecto a esta relación, se encuentra que existe una “alta correlación entre el comportamiento del sector en un año dado con los niveles de inversión pública de dos años atrás” y, también, que los años de mayor crecimiento

del sector “corresponden a períodos de alta inversión sectorial”. Finalmente, dado que “la actividad agropecuaria se ha visto afectada por la violencia rural”, se consideró como un indicador de este fenómeno al número de muertos por este motivo según la Policía Nacional.

Con el propósito de establecer “los determinantes del desempeño del sector” agropecuario colombiano, se plantean las correspondientes formulaciones conceptuales para la oferta agropecuaria, la demanda, los precios del sector y el acervo de capital. Para cada uno de estos conceptos se determinaron las correspondientes variables de las cuales dependen. Al final, y según los autores, a manera de hipótesis se plantea una “función reducida de los determinantes del crecimiento anual del sector agrícola [sin café]”.

La estimación de estos determinantes permite establecer que “se confirmó estadísticamente la relación esperada entre el crecimiento de la agricultura y el clima, los precios internacionales, la tasa de cambio real, la protección sectorial, la inversión, tanto total como la pública y la intensidad de la violencia”. Igualmente, se señala que “las relaciones estadísticas presentadas confirman la influencia sobre la tasa de crecimiento de la agricultura por parte de las políticas macroeconómicas y comerciales (tasa de cambio y protección) y de variables exógenas, como el clima y los precios internacionales”.

Con base en los anteriores resultados, los autores utilizan los valores registrados en 1992 para estimar el efecto individual “sobre el crecimiento de las cuatro variables que mayor consistencia mostraron en los resultados”. Estas variables son: el clima, la tasa de cambio real, los precios internacionales y la protección sectorial.

Estas simulaciones, las cuales se realizan con respecto a una situación en la cual cada variable mantiene su nivel promedio de la década de los ochenta (escenario 1), permiten establecer que el factor que “más contribuyó a deprimir el crecimiento del sector en 1992 fue el clima, seguido de los precios internacionales y de la reducción de la protección del sector”. Al considerar otro escenario con respecto al nivel de la tasa de cambio real en los ochenta, se indica que “la evolución de dicha variable en 1992 ejerció una influencia altamente positiva para el sector”.

A manera de conclusión, Junguito y Jaramillo afirman que “la crisis del sector registrada en 1992 no se puede tipificar como la peor de la historia”. Ello en razón a que “en varias ocasiones del pasado reciente se registraron crecimientos inferiores”. Asimismo, la crisis de 1992 tampoco puede ser catalogada como una “crisis generalizada”, debido a que su impacto se centró especialmente en los productos importables, pues ni los exportables, ni los no comerciables tuvieron efectos adversos. Por último, se concluye “que el manejo de la política macroeconómica (política cambiaria y comercial) no fue el factor único, ni el más importante de la crisis observada”.

REFERENCIA

Jaramillo, Carlos F.; Junguito, Roberto (1993). “Crisis agropecuaria y política macro-económica”, en J. A. Ocampo, R. Junguito, C. F. Jaramillo y L. Lorente, *Debates de coyuntura económica: la crisis del sector agropecuario*, Bogotá: Fedesarrollo.

EPISODIO 100

La agricultura y las políticas sectoriales: Minagricultura, 80 años

José Leibovich Goldenberg

El libro que lleva por título este mismo episodio analiza las principales políticas públicas para el desarrollo agropecuario y rural de Colombia de las últimas décadas del siglo pasado, teniendo en cuenta el desempeño observado del sector y el entorno de políticas y variables macroeconómicas. También, revisa la evolución de la institucionalidad pública de la política agropecuaria y ambiental. Repasa el desarrollo tecnológico del sector, la financiación para el crecimiento agropecuario y, por último, evalúa la situación de seguridad alimentaria de los colombianos en la década de los ochenta del siglo pasado.

La primera sección del libro está conformada por cuatro capítulos dedicados a analizar aspectos de la política de comercio exterior, la política macroeconómica y algunas políticas sectoriales que impactaron el crecimiento del sector agropecuario. El primer capítulo, “¿Se ha protegido la producción de alimentos en Colombia?”, de Jorge García G. (1981), analiza dos fases diferentes de la política de comercio exterior que tuvo el país a partir de 1950 y hasta 1978. La primera de “sustitución de importaciones” entre 1950 y 1967, caracterizada por imponer altas protecciones arancelarias y paraarancelarias, y la segunda, de “promoción de exportaciones” entre 1967 y 1978. Concluye García que la primera fase generó una gran distorsión de los precios locales frente a los internacionales. En la segunda fase, esas distorsiones disminuyeron y mejoraron los términos de intercambio para la agricultura, dando como resultado un crecimiento de la economía del 5,9% en promedio anual frente a un 4,4% del primer período. La producción total de alimentos creció a una

tasa anual promedio del 3,4% en la segunda fase frente al 2,7% en la primera, y el producto agrícola creció al 4,5% en la segunda fase frente al 3,1% en la primera. En la fase de “sustitución de importaciones” la protección se dio, sobre todo, a un grupo de alimentos transables. A pesar de la protección que generó sobrevaloración del peso, la exportación de algunos productos con ventajas comparativas como café y banano se mantuvieron. Sin embargo, no surgieron nuevas actividades agrícolas de exportación ni productos que sustituyeran importaciones.

El segundo capítulo, “Políticas macroeconómicas y desarrollo agropecuario”, de Gabriel Montes (1983), está en la misma línea de análisis de García. La evolución del sector agropecuario depende crucialmente del desempeño de la producción de exportables, los cuales conformaban el 60% de la producción total del sector. Por tanto, períodos donde predominan hechos y políticas que discriminan en contra de los exportables son períodos de desempeño mediocre de la producción agropecuaria y, por el contrario, épocas de estímulo y promoción a las exportaciones son propicias para el buen desempeño del sector. Concluye con la siguiente paradoja: en épocas de escasez de divisas que generan restricciones al comercio, como en épocas de abundancia de divisas que generan sobrevaluación del peso, ambas resultan desfavorables al desarrollo agropecuario. Lo anterior da pie para concluir que el sector requiere de una tasa de cambio real favorable, y para ello es fundamental devaluaciones nominales e inflaciones bajas, además de una política comercial favorable con estímulo a las exportaciones.

El tercer capítulo, “Las paradojas en el desarrollo de la agricultura y las opciones de política”, de Juan José Perfetti (1992), se centra en analizar el proceso de apertura económica del sector al inicio del gobierno del presidente César Gaviria en 1990. Destaca el viraje que se dio, pues el sector venía experimentando desde mediados de la década anterior un proceso de sustitución de importaciones basado en el incremento importante de la protección a un grupo de bienes transables de la agricultura a los que, además, se les estimuló con precios de sustentación que llegaron a estar un 40% por encima del equivalente del precio internacional internado al país, con monopolio del Idema en la importación. Así, el sector había logrado tasas de crecimiento importantes, basadas en expansión de área más que de rendimiento, absorbidas por el mercado interno y no por exportaciones. Ese modelo no era sostenible y con el cambio de política el sector perdió el dinamismo que traía sin que hubiera habido una política sectorial alternativa. El autor concluye que la política sectorial debería centrarse en la modernización y capitalización del sector, así como el apoyo a la reconversión agrícola hacia sectores con potencial de exportación. Asimismo, deberían reestructurarse las entidades del sector, empezando por el propio Ministerio de Agricultura y, de

igual manera, las responsabilidades del sector privado en este nuevo paradigma deberían ser mayores.

El cuarto capítulo, “La transmisión interna del ciclo internacional del café”, de José Antonio Ocampo (1988-1989), plantea cómo el ciclo internacional del precio del café fue determinante del ciclo económico de Colombia en buena parte del siglo XX, particularmente entre 1940 y 1987. El precio interno del café fue el principal mecanismo de transmisión de las fluctuaciones del mercado internacional sobre la economía nacional. La relación entre las dos variables, sin embargo, fue compleja, dependiendo de la afectación de la tasa de cambio por el precio internacional del café, lo cual estuvo influido por la diversidad de modalidades de tributación del sector y la situación del Fondo Nacional del Café. Las principales conclusiones del análisis de Ocampo son: 1) el sector cafetero se apropió de la devaluación real del peso en el largo plazo mediante la retención cafetera y otros mecanismos similares, neutralizando intentos de gravar el sector cafetero en favor de otros sectores de la economía; 2) los esfuerzos de estabilizar los efectos internos de los ciclos internacionales del café solo fueron característicos de la política económica desde mediados de la década de los setenta; por el contrario, a lo largo del período analizado hubo una marcada tendencia a aislar en forma relativa el precio interno real del café de las fluctuaciones de la tasa de cambio real, y 3) entre las coyunturas críticas de las finanzas cafeteras, la de 1980-1983 puede atribuirse a los esfuerzos de estabilización, pues la de 1963-1966 estuvo asociada a intentos por desplazar la crisis fiscal al sector cafetero.

La segunda sección del libro está dedicada al desarrollo institucional público del sector agropecuario en la segunda mitad del siglo pasado. El capítulo 5, “Reestructuración del sector agropecuario-1967”, de Armando Samper (1967), se centra en las reformas que transformaron la institucionalidad pública del sector agropecuario realizadas durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo y su ministro de Agricultura Enrique Peñalosa Camargo. Se redefinieron las funciones del ministerio: 1) planeación y programación del desarrollo agropecuario; 2) organización de las asociaciones de usuarios campesinos para incorporarlos a la vida nacional; 3) reglamentación de las normas de protección sanitaria de la producción agropecuaria, defensa de la fauna y flora, control de calidad de insumos y plaguicidas, regulación de los caudales de aguas y mercadeo de los productos agrícolas; 4) integración eficaz de la acción de los diversos organismos del sector agropecuario para que pudieran desarrollar una eficiente labor; 5) servicio departamental de acción rural para lograr la integración de la acción del ministerio en los departamentos del país, y 6) crédito rural, respetando la autoridad de la Junta Monetaria en lo relacionado con las tasas de interés, con líneas especiales de crédito para el fomento agrícola, pecuario, forestal, pesquero y agroindustrial.

De manera complementaria se fortaleció el Consejo Nacional de Política Agropecuaria, conformado por el ministro y los gerentes o directores de los distintos organismos del sector. Los organismos adscritos al Ministerio de Agricultura fueron clasificados en tres tipos: establecimientos públicos, como el ICA, el Incora y el Inderena; empresas industriales y comerciales, como la Caja de Crédito Agrario y el Banco Cafetero, y sociedades de economía mixta, como el Banco Ganadero. Las funciones de fomento de cultivos y ganadería pasaron al ICA, el INA pasó a ser el Idema, y fueron adscritos al ministerio como establecimientos públicos el Servicio Colombiano de Meteorología e Hidrología, y las CAR. La reforma abarcó solamente los organismos centrales. Cabe mencionar que buena parte de la arquitectura institucional establecida sigue existiendo.

El capítulo sexto, “La organización institucional del sector agropecuario”, de Antonio Hernández Gamarra (1990), inicia con un repaso de los objetivos que debe cumplir el sector agropecuario en el desarrollo económico: el suministro de alimentos para la población y materias primas para la industria, la generación de divisas, la ampliación del mercado interno y la provisión de mano de obra para el resto de actividades. Además, es importante el logro de mayor equidad, la seguridad alimentaria y la contribución al crecimiento económico. Para ello se requiere, sin duda, la intervención del Estado en lo sectorial (generación y uso de tecnología, adecuación de tierras, comercialización, abastecimiento, precios, desarrollo rural, crédito, asociatividad y gremios de la producción, gasto público sectorial), en lo intrasectorial (servicios rurales, infraestructura vial, empleo, descentralización) y en lo macro (política cambiaria, comercial, fiscal, monetaria y crediticia). De acuerdo con los objetivos anteriores, la organización institucional del sector agropecuario se debe sustentar en cuatro pilares básicos: 1) la relación jerárquica, operativa y administrativa del Ministerio de Agricultura con otros organismos gubernamentales, en especial los encargados de la política macroeconómica; 2) el vínculo entre las tareas del ministerio y las que desarrollan entidades adscritas o vinculadas; 3) la estructura organizacional y la capacidad técnica, administrativa y financiera del ministerio, y 4) la manera como operan las entidades adscritas y vinculadas. Encuentra Hernández que el ministerio ha contado con poca capacidad para analizar, evaluar y menos influir en la política macro y sus efectos en el crecimiento del sector y la escasa coordinación con el DNP. En consecuencia, la política agropecuaria efectivamente aplicada suele no tener un carácter permanente y coherente, por lo que termina siendo cortoplacista y coyuntural, lo cual es grave para un sector con altos riesgos asociados a la volatilidad del clima y los precios de mercado. De lo anterior, Hernández destaca la pertinencia del Decreto Ley 501 de 1989 mediante el cual se buscó que el ministerio participara en la definición de la política macroeconómica y

en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, condición necesaria para corregir la desintegración que hasta la fecha existió con repercusión sobre el desarrollo del sector. Por otra parte, se reorganizaron administrativamente las entidades adscritas y vinculadas al ministerio y se buscó corregir las deficiencias mencionadas.

El capítulo séptimo, “Evolución de la legislación ambiental”, de Pedro Pablo Morcillo (1990), comienza con la mención a la creación en 1908 del Departamento de Tierras Baldías y Bosques Nacionales del Ministerio de Obras Públicas. En la Ley 119 de 1909 se creó la Comisión Forestal para clasificar los bosques, disponer su amojonamiento, llevar estadísticas y reglar su explotación. También, dispuso la asignación a los concejos municipales de funciones de defensa de las aguas y riqueza vegetal. En 1928 la nación se reservó el dominio de las aguas y estableció el régimen de concesiones. En 1938 se fusionaron el Ministerio de Agricultura y Comercio y el Ministerio de Industrias y Trabajo, dando lugar al Ministerio de Economía Nacional, el cual contó con el Departamento de Tierras, Aguas e Irrigación, y con la Ley de Tierras de 1936, donde se estableció la protección de aguas y bosques a través de la figura de reservas. Con la creación de la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC) en 1954 (la primera en su especie), se adoptó el enfoque de utilización racional con propósitos de aprovechar y, a la vez, conservar y fomentar el recurso natural con una visión ecosistémica, emulando el modelo de la Tennessee Valley Authority, de los Estados Unidos. A la CVC se le asignó el desarrollo de los recursos de la cuenca del Alto Cauca. Entre 1957 y 1968 se crearon las primeras siete CAR. Actualmente hay 18 corporaciones, con jurisdicción y funciones que se traslapan con las de los departamentos, redundando en duplicación de actividades. En 1959 se establecieron siete zonas de reserva forestal, para protección de suelos, aguas y vida silvestre. En 1968 nace el Inderena, que llevará la responsabilidad del manejo de los recursos naturales del país, como producto de la reestructuración del Ministerio de Agricultura y la fusión con la Corporación del Valle del Magdalena. En 1973 se expide el código de los recursos naturales renovables, el cual estableció el ambiente como objeto de tutela jurídica y patrimonio de todos los colombianos, y declaró la política ambiental función del gobierno nacional. Si bien el país cuenta con una legislación ambiental completa, las fallas en su operatividad y la descoordinación hacen que la efectividad de la legislación ambiental se vea reducida, realidad que se mantiene hasta nuestros días.

La tercera sección del libro está dedicada al desarrollo tecnológico del sector agropecuario en el siglo XX. El capítulo ocho, “Las ciencias agropecuarias hasta mediados del siglo XX”, de Jesús Antonio Bejarano (1987), hace un recuento de las primeras iniciativas gubernamentales en la primera década del siglo XX, comenzando con el fomento de la educación vocacional y técnica, la creación de la escuela

de artes y oficios en Bogotá, y la enseñanza teórica y práctica de la agricultura y de las artes y oficios mecánicos en la escuela de minas de Medellín. Rafael Uribe Uribe, en su informe al Congreso en 1909, llamó la atención de la necesidad de una facultad de agronomía y veterinaria con diferenciación regional y que emulara a las universidades de Harvard y Michigan. Sin embargo, pocos avances hubo en la práctica. Una cultura aristocrática dominante consideraba indignos los oficios agrícolas. Hubo nuevas iniciativas parlamentarias en 1914 y 1915 que ordenaron la creación y financiación del Instituto de Agricultura y el de Veterinaria, adscritos al Ministerio de Agricultura, y el establecimiento de estaciones experimentales con investigación agrícola. Carlos Uribe Echeverri, ponente de la ley de fomento a la agricultura de 1926, realzaba la importancia de la enseñanza postescolar. Gabriel Ancizar planteaba que las escuelas de agricultura debían formar buenos peones, capataces, administradores y hombres de ciencia que conformaran el cuerpo de profesores agrícolas. Alejandro López advirtió que lo que faltaba eran empresarios agrícolas de importancia que demandaran los servicios de los agrónomos. El inventario de los logros durante el primer cuarto de siglo no fue alentador. En cambio, entre 1927 y 1950 los resultados fueron más positivos. Desde diciembre de 1931, con la creación del Consejo Nacional de Agricultura, se establecieron metas para la década: promover la investigación, la instrucción y extensión, con escuelas de agricultura de alto nivel e institutos regionales para difundir las técnicas agrícolas. El plan quinquenal de fomento agrícola (Ley 5 de 1945) incluyó un notable fortalecimiento de la extensión agrícola. En la segunda mitad de la década de los cuarenta el país contaba con tres facultades de agronomía adscritas a la Universidad Nacional (Medellín, Manizales y Palmira). A lo largo del siglo XX, las misiones de asistencia técnica y profesionales extranjeros (como el belga Carlos de Neumoustier entre 1916 y 1919) fueron claves en la preparación de técnicos y la formulación de programas para la enseñanza agronómica. Más adelante, desde 1943, la Fundación Rockefeller fue clave en el establecimiento de la estación de Tibaitatá, donde hoy funciona Agrosavia (anteriormente Corpoica). En términos prácticos, se obtuvieron resultados promisorios en variedades de algodón, azúcar, naranja, papa, maíz, frijol, frutales y huertas caseras.

El capítulo nueve, de Ricardo Torres, “Proceso de cambio de la investigación agropecuaria en Colombia” (1990), se concentra en la reforma que sufrió el ICA en 1990. El diagnóstico encontró la complejidad del modelo multifuncional del ICA, con la pérdida de especialización y eficiencia en la operación, especialmente el de la investigación, la disminución de recursos financieros para apoyarla, la disminución de investigadores debido al deterioro de las condiciones de trabajo y la reducción de programas de postgrado, además del desarrollo de nuevas instituciones de investigación. Por otro lado, aparecieron nuevos paradigmas científicos y tecnológicos, como

la agricultura sostenible, los sistemas integrados de producción y la biotecnología y la informática, una fuerte tendencia a la apropiación privada de la investigación (tradicionalmente considerada como bien público), una redefinición del papel del Estado y la aparición de incentivos a la participación privada en la investigación agropecuaria. Así las cosas, la reestructuración abarcó: 1) la separación institucional y administrativa de las funciones del ICA, las de protección sanitaria y regulación técnica de los insumos continuó en el ICA, y la investigación y transferencia pasaron a Corpoica, entidad administrada bajo el régimen privado; 2) la reestructuración del sistema de Ciencia y Tecnología agropecuario, con la secretaría del consejo compartida entre Colciencias y el ICA; 3) la reorientación de la investigación agropecuaria en Corpoica en función de un modelo que incorpora estrategias científicas y tecnológicas bajo los paradigmas de la investigación agropecuaria, donde Corpoica tiene como misión mejorar la competitividad de la producción agropecuaria nacional, distribuir los beneficios del cambio tecnológico, sobre todo a los productores y consumidores de más bajos ingresos, desarrollar sistemas de producción y tecnologías ambientalmente sostenibles, y fortalecer la capacidad científica y tecnológica del sector agropecuario.

El capítulo diez, “Extensión y fomento agrícola en Colombia (1945-1970)”, de Daniel Mesa, inicia con la definición del concepto de extensión agrícola de D. Ensminger: “La extensión, como un canal de dos vías: por un lado, llevando los hallazgos de la ciencia a la gente del campo y trayendo los problemas del campo al especialista en investigación para su estudio y análisis”. Entre 1945 y 1970, afirma Mesa, fue el período de mayores realizaciones a favor del campo. La creación del Ministerio de Agricultura, la organización del sector, la puesta en marcha de los institutos de fomento, la importancia de la Caja de Crédito Agrario y del INA (que después se transformó en el Idema), la creación de Vecol, el ICA, el Incora, la llegada de la Fundación Rockefeller, los fondos ganaderos y el Banco Ganadero son algunos ejemplos. En ese período se emprendieron muchos proyectos de fomento agrícola y se inició la extensión agrícola con impacto de la investigación en la productividad del agro. A partir de 1950 el sector empezó a competir en los mercados internacionales, con productos como el algodón, el arroz, y el azúcar. En varios cultivos, la superficie y la productividad, gracias a los avances tecnológicos, se duplicaron y en algunos se triplicaron. Sin embargo, después de 25 años el empuje menguó y se empezó a perder el interés por el país agrícola. El servicio de extensión que subsiste está en manos de las federaciones y asociaciones de productores. La extensión adoptó el criterio de llevar al agricultor solamente la transferencia de tecnología, limitando los servicios al campesino y a su familia. Las entidades del sector, como el Incora, la Caja de Crédito Agrario, entre otros, desmontaron los programas de extensión que tenían.

La cuarta parte del libro está dedicada al financiamiento de la agricultura. El capítulo 11, de Antonio Hernández G., titulado “¿Ha sido inflacionario el crédito agropecuario?”, analiza el crecimiento de este ítem en términos reales en la década de los setenta, concluyendo que ha sido bajo y errático, pues en cinco de los diez años la tasa fue negativa y solo entre 1976 y 1979 fue positiva y creciente. Al revisar las diversas fuentes, se observa que tanto el Fondo Financiero Agropecuario (FFAP) como el Fondo Nacional del Café (FNC) fueron dinámicos, al igual que los fondos ganaderos. Por su parte, los bancos comerciales, la Caja de Crédito Agrario y el Incora presentaron lento crecimiento. A los primeros les resultó más rentable operar a través del FFAP. En cuanto a la Caja Agraria, esta perdió importancia dentro del crédito al sector, pues el Banco de la República y los bonos de la Ley 90 de 1948 redujeron los recursos suministrados, llevando a que la Caja tuviera cuantiosas pérdidas y se descapitalizara. En cuanto al crédito del Incora, este también tuvo un bajo dinamismo, pues tenía recursos de un crédito internacional que venía perdiendo importancia. La implicación de la situación anterior fue grave, ya que eran estas entidades las que irrigaban crédito a los campesinos más pobres. Al analizar las fuentes de recursos para el crédito, el autor concluye que los recursos de la creación primaria (fuente del Banco de la República) descendieron de manera pronunciada y fueron sustituidos por inversiones forzosas, una forma más sana desde el punto de vista de la política monetaria. En conclusión, estos cambios permitieron responder a la pregunta, encontrando que el crédito agropecuario no ha sido inflacionario.

El capítulo 12, “El fondo financiero agropecuario (FFAP) y su aporte al sector agropecuario”, autoría del Banco de la República, evalúa el desempeño del FFAP en sus primeros dieciséis años de existencia, para concluir que ha sido un instrumento idóneo y eficiente en la canalización de recursos para financiar la producción agropecuaria, ha permitido avances en productividad de la mayor parte de los cultivos financiados y ha contribuido a la formación bruta de capital fijo. Además, el manejo del FFAP ha estado enmarcado dentro de las políticas macro y financieras del gobierno nacional. Igualmente, el FFAP ha mostrado avances institucionales que garantizan una creciente eficiencia en el estudio y entrega oportuna de recursos de crédito para el sector agropecuario.

La quinta parte del libro está dedicada a la seguridad alimentaria. El capítulo 13, de Santiago Perry, “La inseguridad alimentaria de Colombia” (1990), analiza la situación nutricional de los colombianos con base en la encuesta de ingresos y gastos del DANE de 1984. Allí se encontró que una tercera parte de la población que vivía en las ciudades estaba en riesgo de inseguridad alimentaria —es decir, aquellos que

consumen menos del 90 % de calorías requeridas (FAO/OMS)—. La evolución a lo largo de la década de los ochenta mostró deterioro en el consumo per cápita de carne, tubérculos, hortalizas, maíz, frijol y plátano, estos últimos, productos de economía campesina. Los únicos consumos que aumentaron fueron aceite, azúcar, frutales, leche, trigo, soya, la mayoría de importados o cultivados en explotaciones comerciales. Al analizar el comportamiento por deciles de ingreso, el consumo de calorías de los deciles más bajos se contrajo durante la década, mientras que el de los deciles más altos aumentó. Este hecho está asociado al deterioro de la distribución del ingreso que se dio en aquellos años. El autor pasa a analizar la creciente dependencia alimentaria de importaciones que se observó en cereales, oleaginosas y leche entre 1960 y 1987. Finalmente, analiza las políticas de abastecimiento alimentario para concluir que el modelo de desarrollo de la época discriminó contra las actividades productivas del campo, en un escenario internacional de distorsiones de los precios de los productos agrícolas por los subsidios y barreras al comercio, sobre todo en los países industrializados. El único entre paréntesis de política pública para promover la producción y consumo de alimentos para la población de más bajos ingresos fue el PAN, que acompañó al DRI en la segunda mitad de la década de los setenta, el cual fue desmontado a comienzos de los ochenta, por el ajuste fiscal que tuvo que realizar el país por la crisis de la deuda.

El capítulo 14, “La inseguridad alimentaria urbana en Colombia entre 1984 y 1985”, de Rosario Córdoba y Tomás Uribe (1990), hace un análisis de la situación dietética de la población colombiana, teniendo en cuenta la distribución del ingreso y la composición demográfica de los hogares. Con el análisis de la información confirmaron la estrecha correlación entre el ingreso y el consumo de calorías y nutrientes. Así como en el período 1972-1981 se presentó una mejoría en la distribución del ingreso y la situación dietética de la población, entre 1981-1985 se deterioraron la distribución del ingreso y la situación dietética. En términos cuantitativos se pasó de un faltante de 290.000 toneladas métricas de cereales a uno de 468.000 en 1985. En cuanto al porcentaje de población que se encontraba en una situación de inseguridad alimentaria, esta disminuyó durante el período 1972-1981, pues pasó de afectar al 40 % más pobre de la población a tan solo 10-20 % en 1981. En la población urbana el porcentaje de población en situación de inseguridad alimentaria pasó del 10 % en 1972 al 30 % en 1981 y se mantuvo en ese nivel en 1984-1985. Finalmente, en 1981 la inseguridad alimentaria se hallaba concentrada en el medio urbano, al alcanzar al 20-30 % de la población. La inseguridad alimentaria pasó de ser rural en un 70 % en 1972 a ser mayoritariamente urbana en 1981.

REFERENCIA

Machado, Absalón (comp.); Ocampo, José Antonio; Perry, Santiago (asesores académicos) (1994). *La agricultura y las políticas sectoriales: Minagricultura, 80 años*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.

EPISODIO 101

Las políticas agrícola y rural entre 1994 y 1996

Juan José Perfetti del Corral

El inicio de década de los años noventa se caracterizó, en materia agropecuaria y rural, por la fuerte crisis³⁴ que llevó a que en 1992 la tasa de crecimiento del PIB del sector fuera del -1,9 %. Para revertir la situación y recuperar la dinámica sectorial, el gobierno de turno adoptó una serie de medidas que permitieron que efectivamente mejorara el desempeño del sector: en 1993 el crecimiento fue del 2,7 %, aunque no de manera sostenida, pues en 1994 el PIB presentaba un crecimiento positivo, pero bajo (2,1 %).

Con el cambio de administración a mitad del año 1994 se puso en marcha una nueva política en la cual se proponía la modernización agropecuaria y rural, en el entendido de que las actividades agrícolas, pecuarias, forestales y pesqueras “trasciende su significación económica, ya que juegan un papel estratégico en la estabilidad y en la consolidación social y política del país”. El presente episodio tiene por objeto, precisamente, presentar las principales propuestas y realizaciones de la política sectorial entre los años 1994 y 1996, período durante el cual actuaron como ministros³⁵ de Agricultura y Desarrollo Rural Antonio Hernández G. y Cecilia López M.

³⁴ En el episodio 99 de este libro se analizan en detalle las causas de la crisis agrícola de principios de la década de los noventa.

³⁵ En el intermedio entre los ministros Hernández y López, Gustavo Castro Guerrero se desempeñó, por un muy corto período, como ministro del ramo.

Con la política sectorial agropecuaria de mitad de los años noventa se buscaba propender por el fortalecimiento de “las fuentes más dinámicas del crecimiento sectorial”, al tiempo que “velar por la protección del ingreso y el empleo” y el mejoramiento general de las condiciones de vida de los trabajadores del campo. En este orden de ideas, según las publicaciones oficiales, la política sectorial se centraba en tres objetivos principales: la modernización y competitividad de las actividades productivas, el apoyo a los cultivos en crisis y la modernización de la sociedad rural. Lo anterior llevaba a plantear una “política sectorial activa dirigida a crear ventajas competitivas de orden permanente”, acompañada de “una política de inversión social rural” que le permitiera a la población rural pobre el acceso a los recursos productivos (como la tierra, el crédito y la asistencia técnica) y a los servicios sociales básicos (como vivienda, educación, salud y seguridad social).

Respecto a la política de modernización y competitividad agropecuaria, se hacía énfasis en que, para alcanzar los propósitos de “lograr aumentos importantes en la producción, el empleo y las exportaciones sectoriales”, el gobierno debía, inicialmente, emprender “una serie de ajustes a la normativa que regula el marco de la política”. Un ejemplo de ello fue la reglamentación de la Ley 41 de 1993 que constituía el fundamento jurídico de la política de adecuación de tierras, la cual, para el cuatrienio 1994-1998, tenía el propósito de adecuar 203.000 hectáreas. Paralelo a ello, y con el propósito de asegurar el financiamiento del programa de adecuación de tierras, se firmó con el BID un crédito externo por valor de 140 millones de dólares.

Por otra parte, en materia de crédito agropecuario la política tenía como objetivo “garantizar suficientes recursos” para financiar el desarrollo del sector, “mejorar las condiciones de acceso de los pequeños productores al crédito” y hacer del financiamiento “un instrumento para la capitalización del campo”. Para tal efecto, entre las acciones emprendidas se tenía el “fortalecimiento financiero de la Caja Agraria” a través de una importante inyección de recursos del presupuesto nacional. Asimismo, se puso en marcha, previa revisión y debidos ajustes a su operación y acceso, el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) como medio para impulsar la inversión privada en el campo.

Igualmente, se hicieron algunos ajustes operativos al Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), con lo cual se aseguraba la mayor cobertura y se facilitaba el acceso de los pequeños productores agropecuarios. Para este grupo de agricultores se estableció, además, el Programa de Alivio a la Deuda de Pequeños Productores Agropecuarios, con el cual se buscaba solucionar los problemas crediticios que enfrentaban un número importante de pequeños productores y que eran generados por “los altos montos de cartera vencida sectorial”. Esto se complementó con la aprobación, por

parte del Congreso de la República, del Fondo de Solidaridad Agropecuaria, el cual facilitaba el acceso al crédito del pequeño productor en condición de moroso.

Dada la importancia que la investigación agropecuaria y el desarrollo tecnológico tienen para la modernización y la competitividad sectorial, se adoptó un conjunto de acciones en este campo. La primera de ellas tenía que ver con la decisión institucional de que “el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural retomara el liderazgo” en la formulación de la política en el campo de la investigación, la tecnología y la innovación agropecuaria. Igualmente, se firmó un crédito con el Banco Mundial por valor de 51 millones de dólares para financiar el Programa Pronatta para la transferencia de tecnología a los productores agropecuarios. Finalmente, en el plan de inversiones sectoriales se dispuso de los recursos necesarios para que en el período 1995-1998 “la inversión en materia de ciencia y tecnología representara, aproximadamente, el 1 % del PIB sectorial”.

Para superar las dificultades coyunturales (derivadas del “comportamiento de los precios internacionales y de las condiciones de rentabilidad de la producción”) de algunos cultivos, se definió la “adopción de medidas selectivas”, como lo fueron los convenios de absorción de las cosechas, los precios de intervención y las bonificaciones especiales. Mediante los convenios de absorción se garantizaba la compra de las cosechas a cambio de reconocerle a la industria de transformación “un descuento arancelario”, que equivalía al sobrecosto derivado del mayor precio pagado. Por su parte, los precios de intervención adoptados por el Idema requerían de la intervención activa de esta institución en el mercado, con el objeto de garantizar dichos precios. Finalmente, las bonificaciones especiales se otorgaban al precio de ciertos productos agrícolas.

Más adelante se estableció que los convenios de absorción deberían hacer “tránsito hacia acuerdos sectoriales de competitividad” en los que participaron los diferentes actores que formaban parte de las distintas cadenas productivas. Con este cambio de estrategia se buscaba “dotar a la producción nacional de las condiciones necesarias para afrontar con éxito la competencia internacional”. Entre los sectores considerados para avanzar en estos acuerdos estaban, inicialmente, los del arroz, el algodón, el banano, oleaginosas y el avícola.

Por su parte, y con el propósito de solucionar los problemas que enfrentaban los diversos grupos de pequeños productores y sus familias, asociados a la falta de acceso a los recursos productivos necesarios y a los servicios sociales básicos para disponer de un ingreso suficiente que les permitiera mejorar sus condiciones de vida, se proponía adelantar una política de inversión social rural que “les permita ampliar sus oportunidades económicas y facilitar su acceso a los servicios sociales básicos”. Para tal efecto se dispuso un conjunto de instrumentos y programas. Precisamente,

un instrumento clave para la política social rural lo constituía la reforma agraria, la cual, para esos años, respondía a lo planteado en la Ley 160 de 1994 que introducía una modificación novedosa como era “la negociación libre y directa” entre beneficiarios y propietarios de la tierra y el otorgamiento de “un subsidio directo para el aspirante a tierras, equivalente al 70 % de la tierra”. Para el período de gobierno (1994-1998) se tenía la meta de asignar “un millón de hectáreas para beneficiar a 70.000 familias”.

Para alcanzar esta ambiciosa meta, las autoridades sectoriales debieron, inicialmente, avanzar en la reglamentación de la Ley 160 y en la reestructuración del Incora. Adicionalmente, se negoció con el Banco Mundial un crédito externo por valor de 300 millones de dólares para apoyar la financiación del programa de reforma agraria. Todas estas gestiones permitieron la iniciación en forma de compra de tierras según lo establecido en la Ley 160.

Con el propósito de ofrecer “soluciones de saneamiento básico, acueductos y mejoramiento de la vivienda” en las zonas rurales, se tenía el programa de vivienda rural Vivir Mejor, el cual se otorgaba a proyectos asociativos y contaba con un subsidio que financiaba “el 75 % del valor total de los proyectos”. Frente a los “problemas críticos de desempleo e ingresos” en los territorios rurales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelantaba el Plan de Generación de Empleo, cuyo propósito era “incrementar la demanda de mano de obra no calificada a través de empleos transitorios” generados mediante la ejecución de proyectos de cofinanciación en vías rurales, acueductos, recuperación del recurso hídrico, entre otros. Estos proyectos los ejecutaba el Fondo DRI.

Otra iniciativa que formaba parte de la política de inversión social rural era el Programa de Modernización y Diversificación que fue creado en el año 1993 y que tenía como objetivo, en un ambiente de una agricultura más abierta a la competencia, “mejorar las condiciones de competitividad económica de los pequeños productores afectados por problemas estructurales” en materia tecnológica, disponibilidad de recursos productivos y capacidad empresarial. Los cultivos atendidos por el programa eran: trigo, cebada, tabaco negro, fique y yuca. Este último cultivo se incorporó al programa en 1994.

Desde el año 1994 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades emprendieron diversas actividades tendientes a “garantizar la ejecución de la Política de Participación y Equidad para la Mujer en el sector rural”. Para tal efecto, el ministerio estableció tres estrategias de intervención que eran: la generación de mayores oportunidades de empleo rural para la mujer, la adecuación de la

oferta institucional y el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de la mano de obra femenina. Asimismo, en el año 1995 se creó y puso en marcha el Fondo Capacitar, el cual tenía como objetivo “generar y apoyar proyectos de formación y capacitación de mujeres y hombres campesinos e indígenas” en los procesos de planificación, programación, ejecución y control de las políticas de desarrollo rural emprendidas por el Estado.

En cuanto a la política de desarrollo rural campesino, esta era atendida por el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural-DRI, el cual se había ajustado de acuerdo con los cambios de orientación determinados por el Sistema Nacional de Cofinanciación y por lo establecido en la Ley 101 de 1993. En este orden de ideas, el Fondo DRI se dedicaba a cofinanciar, en el nivel territorial, proyectos de apoyo a la producción agropecuaria (como eran los de asistencia técnica, pequeña irrigación, apoyo a la comercialización y desarrollo ambiental), electrificación rural, vías veredales, acueducto y saneamiento básico. Por iniciativa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y acorde con lo establecido en el Plan de Desarrollo 1994-1998: el Salto Social, se inició la preparación del diseño y formulación de la denominada fase IV del Fondo DRI para “ejecutar programas de desarrollo rural mediante el mecanismo de cofinanciación con los entes territoriales”. Para tal efecto se pusieron en marcha diversas gestiones para la obtención de un crédito externo con la banca multilateral por un valor cercano a los 600 millones de dólares.

Finalmente, frente a la realidad que en esos años se vivía en materia de progreso y desarrollo en el campo colombiano, la cual se expresaba en el hecho de que en 1996 el sector rural presentaba un índice de calidad de vida similar al que el sector urbano tenía en 1956, las autoridades del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural convocaron a la realización de la Cumbre Social Rural, con el propósito de que “el país se comprometiera a rescatar el campo”. A este evento, realizado en el año 1996, asistieron representantes de diversos actores sociales, como campesinos, gremios de la producción, el Congreso de la República, la academia, varias ONG, la institucionalidad sectorial y empresas particulares. En la Cumbre el Ministerio presentó “siete propuestas para volver al campo” que eran: voluntad y acción política; política rural a fondo; tiempo de la reforma agraria; readecuar la apertura; ajuste institucional; realismo fiscal, y conflicto sociopolítico. De las inquietudes planteadas en la Cumbre Social Rural surgió la iniciativa de formular un acuerdo entre el gobierno nacional y un grupo de organizaciones campesinas, y el cual se denominó Contrato Social Rural para Colombia, documento en el que el gobierno se comprometió a emprender un detallado plan de acción en materia agropecuaria y rural.

REFERENCIAS

Castro, Gustavo; López, Cecilia (1996). *Memorias, 1995-1996*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, República de Colombia.

Hernández, Antonio (1995). *Memorias, 1994-1995*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, República de Colombia.

EPISODIO 102

Economía política y apertura comercial en la agricultura

Juan José Perfetti del Corral

La internacionalización de la economía colombiana de principios de los años noventa cambió de manera importante las reglas de juego en materia económica. Entre los sectores que debieron enfrentar el proceso de liberalización comercial derivado de la internacionalización estaba la agricultura. La mayor apertura a los mercados externos conllevó unas nuevas condiciones en el desarrollo productivo y comercial del agro del país, donde la competitividad y la innovación se convertían en factores determinantes de dicho desarrollo. Esto, a su vez, les significaba a los diferentes actores (públicos y privados) unas nuevas formas de interrelación.

En este orden de ideas, Jesús Antonio Bejarano, reconocido economista y experto en el sector agropecuario, escribió en 1995 el artículo “Economía política de la protección a la agricultura”, escrito en el que se basa el presente episodio.

Entre los temas que trata el autor en el artículo están la naturaleza de las intervenciones de los diferentes tipos de países en la agricultura, y muy especialmente se analiza el objetivo de la protección agrícola. También se revisan tanto las razones políticas como económicas que explican la intervención en la agricultura. Igualmente, se discuten los aspectos económicos y políticos de un escenario caracterizado por una economía y un sector agropecuario más abiertos.

Para iniciar, Bejarano explica que la noción de economía política “alude a la necesidad de incorporar las dimensiones del análisis político en las discusiones sobre las políticas económicas”. De esta forma, en la práctica, estas dos esferas, la política del Estado y la económica “no pueden considerarse como esferas paralelas sino

como un terreno compartido en el que se produce un intercambio permanente”. Este intercambio, en la práctica, se da “entre las relaciones de poder y las relaciones de mercado”. Por tanto, para efectos del trabajo del autor, lo que interesa son “las relaciones entre el mercado político y las decisiones de la política agraria”, al igual que “el papel que en el arbitramento de ese mercado político pudieran tener las organizaciones gremiales agropecuarias”.

Con base en lo anterior, se pasa a “explorar la economía política de la protección a la agricultura”, para lo cual se plantean las tendencias que hacia las últimas décadas del siglo XX se presentaban hacia “la realidad de una mayor liberalización de los mercados, la reducción de aranceles y la adopción de tasas flexibles como criterios principales de la política económica”. Esto implicaba que dentro de los países se tenían que dar unas economías más abiertas, una menor intervención del Estado y una reducción o eliminación de subsidios. En general, lo que se tenía era una mejor exposición a la competencia internacional y la necesidad de crear las condiciones para contar con una economía y unos sectores más competitivos. No obstante, en el caso de la agricultura las cosas no marchaban ni en la misma dirección ni al mismo ritmo, pues particularmente las políticas sectoriales en los países desarrollados mantenían altos sus niveles de protección y apoyo. Por su parte, las actividades agrícolas en los países en vías de desarrollo “no sólo deben soportar esas distorsiones”, sino que se ven afectados “por la liberalización de los mercados y la desarticulación de todos los instrumentos de protección impuesta por una economía abierta”.

La razón para tener una agricultura protegida en los países desarrollados respondía a objetivos diferentes. Así, mientras en los Estados Unidos se buscaba “proteger los ingresos agrícolas”, en Europa y Japón “se trata de objetivos de seguridad alimentaria que a su vez se consideran esenciales en la seguridad nacional”. Al mirarse el caso del proceso de desarrollo agrícola en América Latina y el tipo de políticas utilizadas, se encuentra que las políticas generales buscaban favorecer a los sectores urbanos, con lo que se generó “un marcado sesgo contra la producción agropecuaria”, pues se buscaba “proveer alimentos baratos”, gravar las exportaciones agrícolas y, en general, estimular “las transferencias de ingreso desde las actividades agropecuarias hacia los sectores urbanos”.

Como lo que importaba era “mantener bajos los precios” de los alimentos y las materias primas agropecuarias, como forma de facilitar el proceso de desarrollo urbano e industrial, se necesitó de una política “con claros propósitos compensatorios” que ofrecía estímulos a la agricultura para “reducir costos en términos de insumos, financiamiento, infraestructura de producción y tecnología y a proteger los precios internos de las fluctuaciones de los precios internacionales”. Esto creó un marco de políticas e instituciones que antes que estimular un desarrollo competitivo frente a los

mercados externos, fortalecía la protección, desestimulaba los esfuerzos productivos hacia el “cambio técnico y el mejoramiento de la productividad”, generaba la “proliferación de subsidios” y creaba “considerables distorsiones” en la asignación de los recursos productivos.

A la postre, toda esta intervención de política agrícola compensatoria “terminó reflejándose en costos fiscales crecientes y en fuertes distorsiones de desarrollo agrícola”, a la vez que propició “bloques y rigideces en el manejo mismo de la política agrícola, que se fueron evidenciando a medida que se consolidaban las nuevas circunstancias de la economía y del proceso de apertura”.

Estos efectos también se manifestaron en la economía política sectorial pues, según Bejarano, se “generaron mecanismos de obtención de ‘rentas institucionales’ en las que lo esencial era la presión sobre algunos funcionarios, sin atender mayormente a requisitos de eficiencia”. Asimismo, “generalmente los empresarios agrícolas y sus organizaciones, desarrollaron no sólo una alta sensibilidad frente al desempeño institucional sino actitudes propias de ‘damnificados’ que elevan ante el Estado [solicitudes de ayuda], antes que iniciativas de negociación” y, peor aún, se acostumbraron a esperar “que los incentivos más que provenir del mercado, provengan de subsidios estatales”. De esta forma, se evidenció tanto el agotamiento de un modelo de protección como de sus consecuencias en términos “de escasas o nulas condiciones de competitividad en la mayoría de productos”, de la incapacidad institucional en buena parte de las organizaciones empresariales para “acoplarse a las nuevas condiciones de la economía y de la gestión estatal” y, en otros casos su “franca renuencia” a acomodarse a esas nuevas condiciones.

Un aspecto que analiza Bejarano en su trabajo es el relacionado con la capacidad que se tiene de negociar la protección agrícola en los países. En este sentido, señala que “pareciera que la explicación de las diferencias en los modelos de protección entre los países desarrollados y los países en desarrollo, descansan en los distintos grados de eficacia del cabildeo político de las organizaciones gremiales” y en una “mayor ‘voluntad política’ de los gobiernos respecto a los problemas de la agricultura”. No obstante, se indica que las explicaciones generales que sobre estos asuntos se abordaban en la literatura especializada “son todavía insuficientes para lograr una explicación comprehensiva” del proceso político de la toma de decisiones de la política agrícola.

En términos generales, se dice que había razones de largo plazo que justifican las intervenciones en la agricultura, las cuales estaban asociadas con las “fuerzas que surgen de las transformaciones estructurales de la economía y de los cambios asociados al nivel de desarrollo” y que, por lo general, conspiraban contra el sector. Entre estas fuerzas estaban: la tendencia de la oferta agrícola a crecer gracias a la

tecnología, la relación estrecha entre progreso técnico y los insumos agrícolas y la fuerte presencia de activos fijos en la función de producción. Todo esto llevaba a que, especialmente en los países desarrollados, se considerara necesario “proteger los ingresos de los agricultores” por la vía de los precios de garantía y los subsidios. Otras intervenciones respondían a la necesidad de “proteger la agricultura de la incertidumbre y el riesgo” y eran causadas por las “características de la función de producción agrícola e implican inversiones públicas”. Frente a ello, las políticas públicas se dirigieron, entre otros instrumentos, al otorgamiento de subsidios, mecanismos de estabilización de precios de garantía, seguros de cosechas y garantías de absorción.

Por otra parte, las intervenciones de política pública en los países en desarrollo “parecen orientadas, de un lado, a estimular la oferta, entre otras razones para abaratar los precios y, de otro, a compensar los efectos adversos sobre los precios relativos derivados de la protección industrial”. En tal sentido, al considerar la economía política de las intervenciones directas de precios en Latinoamérica, se encuentra que en los productos importables los principales elementos que explicaban dichas intervenciones “están relacionadas con argumentos de autosuficiencia y de equidad”.

A raíz de las “nuevas circunstancias de la economía internacional” y de los procesos subsiguientes de economía abierta en los países latinoamericanos, la desregulación de los mercados y el desmonte de la protección arancelaria, entre otros, configuraban, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, lo que se denominaba como “un nuevo entorno alrededor de las políticas de protección” y el cual difiere “considerablemente del curso de las mismas en los países desarrollados y que representa nuevos retos para las decisiones de política”. En estas circunstancias, el “reto actual es aprender a convivir con esa realidad, asimilarla y diseñar instrumentos y orientaciones de política compatibles con ella en el mediano y largo plazo”. Frente a dicho panorama, se señalaba que “el aspecto más importante es ajustarse al nuevo margen de maniobra de las intervenciones de las políticas agrícolas, determinado en buena medida por el alcance de los instrumentos en el actual contexto y por su naturaleza, que por otra parte circunscriben los objetivos de la política agrícola”.

De esta forma, la política agrícola enfrentaba nuevos retos, entre los que se tenían el hecho de que para la definición de dicha política se “requiere ampliar la visión más allá de las condiciones estrictamente sectoriales” y considerar el contexto global. Igualmente, frente a la mayor integración intersectorial y lo determinante de las condiciones macroeconómicas en las actividades productivas, “[se] anula toda ilusión de autonomía de la política sectorial”. A su vez, la intervención estatal debería orientarse hacia el desarrollo de mercados eficientes y competitivos, en los que participaran los agentes privados “dentro de un proceso de desarrollo que asegure el crecimiento sostenido, sustentable y que tienda al logro de una mayor

equidad”. En fin, y como lo afirmaba Bejarano, “los problemas de reestructuración del aparato productivo, de su reconversión, del desarrollo de ventajas competitivas, su posicionamiento en los mercados, etc., son retos formidables que requieren casi de un proyecto estratégico de formulación de un nuevo marco de políticas”.

De cara a ese nuevo escenario “de competitividad, desregulación y economías abiertas”, la economía política de la protección agrícola sufría una transformación radical y se veía obligada a considerar asuntos como “el tipo de conflictos que se generan por los cambios en las relaciones intersectoriales”, el surgimiento de “organizaciones agrícolas que actúan en diferentes niveles, dimensiones y grados de autonomía” y “el reacomodo de las organizaciones gremiales en el nuevo cuadro del Estado y de la política agrícola, lo que tiene que ver por supuesto con la definición de nuevos objetivos y sobre todo con nuevos instrumentos de negociación, concertación y presión”. En particular, se destacaban, entre otros muchos planteamientos, la necesidad de establecer “el nuevo papel de los ministerios de agricultura”, una mayor “colaboración y concertación entre actores públicos y privados”, un nuevo tipo de “representatividad de la organización gremial de los productores”, y la redefinición del “campo de negociación”.

REFERENCIA

Bejarano, Jesús Antonio (1995). “Economía política de la protección a la agricultura”, IICA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, documento no publicado, agosto.

EPISODIO 103

La producción agropecuaria, 1950-2000

Enrique López Enciso

En la investigación que se hizo para escribir el libro *La agricultura colombiana en el siglo XX* y el artículo basado en este³⁶, “Aspectos de la agricultura colombiana en el siglo XX”, se partió del supuesto de que la historia económica de un país o de un sector de la economía se hace más inteligible si se tienen en cuenta las instituciones. Estas son definidas como las emisoras de las reglas de juego que guían a los agentes en la toma de decisiones políticas y económicas. La calidad de las instituciones es un factor determinante en el desarrollo económico y sectorial, pues de esta depende la sostenibilidad de los procesos de acumulación de capital.

La historia de la agricultura se entendió a partir de unas condiciones iniciales de distribución de los factores productivos. La agricultura está inserta en una dinámica general que incluye las señales que surgen de la Constitución Política (como arquitectura política y legal de la sociedad), de la cobertura y la calidad de la educación, de los derechos de propiedad legados del pasado (casi siempre mal especificados, y por tanto frágiles), y del sistema de financiamiento de la actividad. Son importantes también los grupos de interés y la acción colectiva que se despliega para favorecer sus intereses.

En el libro se hace un parteaguas a mediados del siglo XX. Coincide con la segunda república conservadora que se inició con el gobierno de Ospina Pérez en 1946, continuó con el corporativismo de Laureano Gómez, y terminó con el derrocamiento de Rojas Pinilla en 1957. En ese período se apuntalaron las bases de un

³⁶ El artículo se publicó en el libro editado por Robinson y Urrutia (2007).

modelo de desarrollo económico que se tornó en una política de Estado hasta 1991, el cual combinaba la protección a la producción nacional que, hay que recordarlo, se trató de revertir en varias ocasiones sin éxito; el crédito, que derivó en los fondos de fomento, y la política de activismo estatal en la creación de empresas, con un papel central del IFI. En 1991, con la apertura económica, se desmontaron los pilares del modelo, sin embargo, en el caso de la agricultura quedó pendiente la reducción de la protección, que no se pudo hacer sino parcialmente (de acuerdo con Jaramillo, 2002; citado por López y Kalmanovitz, 2006)

El capítulo 5 de Kalmanovitz y López (2006), que llamó la atención a Junguito, hace una descripción de la evolución y estructura de la producción agropecuaria entre 1950 y 2000. Se presenta la información estadística y el análisis del valor de producción por cultivo y para el subsector bovino. Lo más importante son las monografías cortas sobre historias particulares de cultivos y su relación con la política estatal (café, arroz, azúcar, banano, papa, algodón, así como la ganadería). En la mayor parte del período estudiado, hasta 1991, estuvo vigente el modelo de desarrollo que nació en la segunda república conservadora y cuyos efectos se sienten en la agricultura. El resto de la década el sector se acomodó a la nueva realidad de las reformas de la apertura económica.

Una primera conclusión de este análisis es que el modelo de desarrollo favoreció la expansión del sector agropecuario, pero su efecto se fue diluyendo. Fue la época de la expansión de la agricultura comercial y también del declive del café. Entre 1950 y 1980 el valor de la producción agropecuaria creció un 3,2%. La agricultura sin café se expandió un 3,8% y el subsector pecuario, un 3%. El café fue el sector menos dinámico, con un 2,3% de crecimiento.

La agricultura se transformó en esos años. Ganaron importancia los cultivos transitorios, en especial los cereales, mientras que en los cultivos permanentes se destacó el dinamismo del cultivo de caña de azúcar.

Es ilustrativa la historia del despegue del cultivo de arroz en el Tolima a mediados del siglo XX, cuando se consolida como un importante cultivo transitorio. Es uno de los favorecidos con los convenios entre el CIAT y el ICA para producir semillas mejoradas, en el marco de la Revolución Verde, lo que significaba el uso de fertilizantes y maquinaria. Como resultado de esto, los rendimientos, medidos como toneladas por hectárea, se dispararon en los años setenta, pero se estancaron posteriormente, al agotarse los beneficios de esas innovaciones. Al finalizar el siglo, la producción de arroz se dedicaba sobre todo al mercado interno y continuaba con sus problemas de competitividad.

Por la misma época, los ingenios pioneros en el Valle del Cauca se constituyen como pequeñas fábricas instaladas en las haciendas, y se basan para su desarrollo en

la expansión de tierras propias. A esa primera etapa le siguió, a partir de 1960, un crecimiento muy dinámico de la producción de azúcar, explicado por la adecuación de tierras y la inversión en tecnología. El aumento en los rendimientos por hectárea abrió la posibilidad de exportar parte de la producción. En veinte años se pasó de exportar unos excedentes marginales a exportar la mitad de la producción, sobre todo a Venezuela, de lejos el principal destino de las exportaciones colombianas de azúcar en ese entonces.

En la actividad pecuaria la novedad fue el aumento de la avicultura y la expansión de la ganadería bovina en los años cincuenta y sesenta, siguiendo los patrones de latifundio y la elevada concentración de la tenencia y la distribución de la propiedad rural (Kalmanovitz, 1982). Por otra parte, la participación del café en el valor de la producción sectorial cayó del 16,7 % en 1950 al 13,8 % en 1980. Una caída que se confirma posteriormente, como se relata en el texto.

Los años siguientes no fueron buenos para el sector agropecuario. Entre 1980 y 1989 el crecimiento de la producción fue del 2,13 %, y en los años noventa, un lánguido 0,5 %. Cambió de nuevo la composición sectorial. La participación de los cultivos transitorios en el valor de la producción volvió a la que tenía cincuenta años atrás. Al finalizar el siglo XX, algunos cereales, como la cebada y el trigo, prácticamente habían desaparecido, y las oleaginosas de ciclo corto (algodón, soya y ajonjolí) decaían.

El auge y el posterior ocaso del algodón es una muestra de la dificultad para contar con una oferta agrícola estable, después de haber tenido una política para fomentar el cultivo de un producto. En efecto, el Instituto de Fomento Algodonero (IFA), creado en 1947, ejecutó un programa de fomento al cultivo del algodón con tres instrumentos: distribución de semillas, asistencia técnica y comercialización del producto. El programa permitió el despegue de la producción de algodón en 1952. Unos años más tarde el IFA haría algo parecido para impulsar el cultivo de la palma africana.

El algodón se convirtió en un producto estrella, cuya producción destinada a las exportaciones superaba al consumo nacional. En los años setenta, el valor exportado de algodón llegó a representar el 10 % de las exportaciones no tradicionales, aupado en los beneficios que para incentivar las ventas externas de algunos productos creó el Decreto 444 de 1968, especialmente, el Certificado de Abono Tributario (CAT)³⁷.

El cultivo llegó a su pico de producción en 1977: se produjeron 476.000 toneladas de algodón semilla (160.000 toneladas de fibra de algodón), en una extensión

³⁷ En 1983 se sustituyó el CAT por el Certificado de Reembolso Tributario, CERT.

de 377.000 hectáreas. Desde entonces se desplomaron los precios internacionales y con esto los precios nacionales, que nunca se recuperaron. Con la crisis de la industria textil, se perdió el mercado nacional. El área cultivada en algodón se resintió, y a finales de siglo había un poco más de 50.000 hectáreas en producción.

En los años noventa se hacen visibles otros cambios que se suman a la transformación descrita en los cultivos transitorios y a la caída del café. Los permanentes exportables, excluyendo este último cultivo, exhiben una dinámica importante. Entre ellos, el banano, la palma africana y las flores que, aunque tienen diferentes dotaciones de factores, son cultivos de gran desempeño en el período. En la ganadería se consolida el sistema de doble propósito.

El banano tuvo una segunda oportunidad en Urabá. El crecimiento de la producción en la región se dio al tiempo con el deterioro de la zona bananera de Santa Marta, asolada por las enfermedades y los huracanes. En los años setenta el 90 % de la fruta provenía del Urabá. El volumen exportado de banano colombiano pasó de ser del 5 % del total de exportaciones mundiales en 1965 a un promedio de cerca del 12 % en los años noventa. En ese período, el apoyo estatal a los productores de banano se hizo por medio del CERT, lo cual permitió que mantuvieran su posición en el mercado europeo, a pesar de que la Unión Europea había desmontado las preferencias para Colombia. Entre 1992 y 1996 los productores de banano recibían el 8,4 % del CERT, participación que en 1997-2001 pasó al 16,1 %.

Por otro lado, el avance del cultivo de palma africana obedeció a una política de Estado que buscaba sustituir importaciones de aceites vegetales. Esa política propició que el cultivo, que es de tardío rendimiento, fuera uno de los grandes beneficiarios del crédito de fomento y de los incentivos tributarios que se habían definido como instrumentos del modelo de desarrollo. Los apoyos a esta actividad tuvieron diferentes formas y grados en ese período.

El cultivo despegó gracias al primer plan de fomento para la palma africana de 1957. Fue una iniciativa del gobierno de Rojas Pinilla, la cual sobrevivió cerca de diez años e impulsó el despegue del nuevo cultivo comercial. El programa combinaba los estímulos financieros, y ofrecía semillas y asesoría técnica. Por medio del IFA se canalizó el plan; esta entidad debía proporcionar las semillas, formar los equipos técnicos y promover la organización de los palmicultores.

En diez años, desde que se promulgó el plan, el área sembrada en palma africana pasó de 250 hectáreas a 19.000. Con la Ley 9 de 1983 se dio un nuevo impulso a la palmicultura. La ley contempló medidas de alivios tributarios, el aumento del crédito de fomento y la simplificación de los trámites para obtenerlo. Hacia 1982 la labor gremial logró un aumento de la protección arancelaria, que se mantuvo por varios años.

Al final del siglo, el país había pasado de ser un importador neto de oleaginosas a ser el quinto productor mundial de aceite de palma e, incluso, a exportar parte de su producción. El censo de Fedepalma encontró que en 1998 había 139.310 hectáreas sembradas en palma, con 2054 unidades de producción. Un 41,7% del área la ocupaban treinta unidades productivas de más de 2.000 hectáreas. Unas 201 unidades productivas, con una extensión de entre 200 y 2.000 hectáreas, producían en el 46% del área.

Para el año 2000 la ganadería se había transformado en relación con lo que había visto Currie en la misión del Banco Mundial de 1949: una actividad que hacía un uso antieconómico de la tierra y tenía una muy baja productividad. Esto cambió con la aparición de un mercado externo para la carne colombiana. Primero en Europa, al finalizar los años sesenta, y después en los países vecinos. En consecuencia, hubo aumento de la inversión en pastos, la división de potreros, el mejoramiento de la genética, la reducción de la edad de sacrificio y, en general, el aumento de la productividad.

Con el cierre de los mercados externos y el debilitamiento de la economía interna en los años ochenta, la ganadería buscó otros rumbos que encontró en la expansión de la producción de doble propósito. Desde los años ochenta, la venta de leche se constituyó en un importante ingreso adicional para muchos ganaderos. La difusión de las razas de doble propósito (cebú, pardo suizo y normanda) permitió que ese sistema de producción se adaptara a las zonas de clima templado y cálido, con efectos sobre la productividad de la ganadería y la competitividad del sector lechero.

Se daba la presencia simultánea de una ganadería más productiva y orientada hacia el mercado, y la de una extensiva, utilizada con fines especulativos. Esta última en algún momento podía dejar vastas cantidades de tierra en barbecho a la espera de mejores tiempos. De acuerdo con cálculos del IGAC-Corpoica, la extensión de estas tierras en maleza y rastrojo podía alcanzar a finales del siglo XX los 7,3 millones de hectáreas, un 20% del total de tierra que se utilizaba en la ganadería.

Al finalizar el siglo XX se observaba un comportamiento muy dinámico en varios productos como el aceite de palma, flores, azúcar y banano, avicultura y piscicultura, pero menos satisfactorio en relación con los cereales, el algodón y la ganadería.

Muchos productos agrícolas, con la excepción del azúcar, el banano y la palma africana, tenían dificultades para competir en el mercado internacional. Otros, para destacar por su dinámica expansiva, eran la papa, destinada al consumo interno, y las flores cortadas, para la exportación. Las flores y la papa ocuparon las altiplanicies anteriormente dedicadas al cultivo de los cereales. La apertura comercial de los años noventa favoreció a la avicultura, que pudo disponer de materias primas para sus concentrados.

El valor de la producción de los cultivos transitorios decreció en esa década (-2,47%). Tampoco le fue bien al subsector pecuario, en especial a la producción bovina (0,6%) afectada por los problemas de inseguridad. La explicación de ese mal desempeño se encuentra en la disminución de los soportes de política que tenían los cultivos transitorios hasta las reformas de principios de los años noventa. Habían aprovechado las facilidades para la importación de capital y el financiamiento subsidiado de los equipos característicos del modelo de fomento. La reducción de las barreras arancelarias no es una explicación, porque los cultivos que perdieron protección con la apertura fueron los exportables, dentro de ellos la palma africana, mientras que los importables tenían aranceles posapertura que oscilaban entre el 20% y 30% del precio internacional.

Se puede concluir que el proceso de cambio técnico mostró sesgos hacia procesos intensivos de capital dadas las facilidades de importación y el financiamiento subsidiado de los equipos, utilizados en particular por los cultivos temporales a partir de los años cincuenta, apreciándose un exceso de capital que se revirtió cuando se limitaron los subsidios a los agricultores: se quiso abrir más al sector a la competencia internacional. Se redujo el área en cultivos temporales y se ampliaron los cultivos de plantación.

También se concluye que una economía más abierta y competitiva, con precios y rentas inferiores, hubiera dado lugar a una mayor especialización e intercambio internacional, con lo cual los impulsos al aumento de la productividad hubieran sido más sostenidos y asimismo se habrían reducido aún más los precios de los alimentos en relación con los salarios de la población.

REFERENCIAS

- Jaramillo, Carlos F. (2002). *Crisis y transformación de la agricultura colombiana, 1990-2000*, Bogotá: Banco de la República, Fondo de Cultura Económica.
- Kalmanovitz, Salomón (1982). *El desarrollo de la agricultura en Colombia*, Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Kalmanovitz, Salomón; López, Enrique (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- Robinson, James; Urrutia, Miguel (eds.) (2007). *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.

**LA AGRICULTURA
EN EL SIGLO XXI**

EPISODIO 104

La agricultura en el primer decenio del siglo XXI

Roberto Junguito Bonnet

El crecimiento económico del país se recuperó en el año 2000, luego de la contracción de 4,2 % registrada en 1999 y, a partir de 2003, la tasa anual de crecimiento del PIB comenzó a aumentar hasta alcanzar 6,9 % en 2007. El impacto de la gran recesión internacional de 2007-2009 sobre el crecimiento económico fue significativo, pero no devastador. Colombia logró mantener tasas de aumento anual del PIB positivas, con un mínimo del 1,7 % en 2009, que comenzó a elevarse en 2010, cuando alcanzó el 4 %.

En cuanto al comportamiento del sector agropecuario, las cifras disponibles señalan que si bien la tasa de crecimiento sectorial se recuperó después de la crisis de fin de siglo y en el año 2000 alcanzó el 3,8 %, la tasa de crecimiento anual promedio en el primer quinquenio de la década registró altibajos y fue tan solo del 1,7 %, con un comportamiento aún más decepcionante durante el segundo quinquenio, cuando creció a un ritmo del 1,3 % anual, que podría calificarse de “mediocre”.

Durante la primera década del siglo XXI la política agropecuaria buscó, luego de la crisis económica de finales del decenio anterior, incrementar la producción, facilitando la inversión privada, especialmente la originada en el sector empresarial. Asimismo, durante la primera administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) se emprendió una reforma de fondo de las instituciones del sector, cuya principal decisión consistió en fusionar en una sola institución, el Incoder, cuatro entidades: el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo DRI y el Incora, lo cual, para muchos analistas, resultó desafortunado.

Para dinamizar la producción se aplicaron, entonces, diversos instrumentos de política; por ejemplo, el crédito de fomento, los subsidios y apoyos por producto, un programa de impulso a las exportaciones agropecuarias y el programa Agro Ingreso Seguro (AIS), creado mediante la Ley 1133 del año 2007, con el objetivo de “[...] proteger los ingresos de los productores que resulten afectados ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía”.

En estos años se impulsó la firma de acuerdos de comercio con países y bloques de países, y especialmente el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, el cual generó mucho rechazo entre los gremios agropecuarios. Se debe resaltar que, en estos años, el entorno internacional (picos de precios agrícolas y alto crecimiento global) fue muy favorable para la economía y para el sector agropecuario de Colombia, aunque esto no se reflejó en un crecimiento destacable del PIB agropecuario, ni de las exportaciones del sector.

EPISODIO 105

Banco Mundial: una política de tierras en transición

Juan José Perfetti del Corral

El problema de la tierra rural en Colombia ha estado vigente por décadas y, no obstante las diferentes reformas adoptadas a lo largo del tiempo, a comienzos del siglo XXI este tema seguía formando parte importante de la agenda pública nacional. Por tanto, no extraña que el Banco Mundial, el cual en 1950 había identificado que uno de los principales impedimentos que se tenían para el desarrollo económico y social de Colombia era la distribución inequitativa de la tierra, cincuenta años después, en 2004, emprendiera un nuevo estudio, en el que se vuelven a examinar los problemas de la tierra rural en aspectos como “la dimensión y el impacto del problema del acceso a la tierra y su distribución inequitativa”. Este documento (que se referencia al final del presente texto) del Banco Mundial constituye el tema de este episodio.

En el trabajo se encontraron nuevas evidencias que permitieron “identificar posibles soluciones” para encauzar de manera más integral las intervenciones en asuntos relacionados con la tierra. En este orden de ideas, se consideraba que, para hacer realidad los propósitos del gobierno nacional de principios del nuevo siglo en cuanto al fomento del desarrollo económico, la equidad social y la transparencia y eficiencia del Estado en las áreas rurales, se deberían cumplir “con tres elementos críticos” para la transición.

Estos elementos eran: pasar de una estructura productiva basada en cultivos en los que el país no presenta ventajas comparativas, a una en la que se “enfoca en productos con alto valor agregado”; dejar atrás una economía rural fundamentada en la agricultura y avanzar hacia un “medio rural diverso y multifuncional”; y superar un ambiente de conflicto armado, polarización política e inseguridad para

darle paso a “una sociedad pacífica” caracterizada por la generación equitativa de oportunidades, la cual permita que los grupos más pobres de la sociedad sean parte activa de un “crecimiento generalizado”. Para la concreción de estos tres elementos “los temas de tenencia y amplio acceso a la tierra” resultaban críticos.

Particularmente, en el estudio se resaltaba cómo “la inversión privada depende de la seguridad de la tenencia de la tierra”, y cómo la inversión pública demanda mayores recursos que, entre otras cosas, provengan del impuesto predial. Asimismo, el desarrollo de las actividades económicas y rurales diferentes a las agropecuarias se verían favorecidas “si los hogares pudieran utilizar su tierra como garantía para obtener crédito formal”. Además, el uso productivo de las tierras subutilizadas representaba un potencial económico importante que ayudaba a la superación de los altos niveles de desigualdad del país mediante “el acceso a oportunidades económicas”.

Un primer tema que aborda el estudio del Banco Mundial tiene que ver con la distribución inequitativa de la tierra en Colombia. Para tal efecto, se señalaba que “la inequidad en la propiedad [de la tierra] sigue siendo alta”, ya que, al compararse con estándares internacionales, se encontraba que, mientras para Colombia el correspondiente coeficiente de Gini era de 0,85, en Corea y Japón era de 0,35 y 0,38, respectivamente. Esta desigualdad contrastaba con el hecho de que “sólo el 30 por ciento de la tierra con aptitud agrícola es utilizada para tal fin”. Esto, junto con el aumento en la sobreexplotación de las tierras sembradas en pastos, “sugiere que el uso especulativo de la tierra” con fines agropecuarios se mantenía, afectando así la distribución de la tierra.

Se encontraba, además, que “aunque los mercados proveen acceso a campesinos pobres pero productivos”, estos no eran “muy efectivos para transferir la tierra de productores grandes a pequeños”. En particular, se constataba que “en algunas regiones existe una tendencia continua hacia la concentración impulsada en gran parte por los fenómenos de violencia y desplazamiento”, evidenciando que, dada la presencia de otro tipo de fenómenos, la operación del mercado de tierra no era suficiente para reducir la desigualdad.

Ahondando en el problema de la distribución de la tierra, se señalaba que, según datos correspondientes a 800 municipios de Colombia, la distribución desigual de la tierra “está asociada con una mayor expansión de la ganadería en zonas ecológicamente frágiles sin vocación agropecuaria” y con la subutilización de tierras aptas para las actividades agrícolas. Para el Banco, esto representaba una limitación para que el país pudiera explotar “sus ventajas comparativas en cultivos permanentes y con alto valor agregado”.

También se decía que la mayor inequidad en la tenencia de la tierra se asociaba con “una menor proporción de recursos públicos gastados en inversión”, lo que sugeriría

una relación entre dicha inequidad y el poder de las élites locales para controlar los recursos de los entes territoriales. Otro hecho que se constataba en el estudio era que “en municipios con mucha desigualdad, el nivel de violencia, en varias dimensiones, es significativamente más alto que en áreas con mayor igualdad”.

Para ayudar a romper el círculo vicioso que se presentaba producto de “un ambiente de desigualdad, subutilización de los recursos productivos, pobreza y violencia”, se señalaba que el país debería poner en marcha una “estrategia multidimensional” que tuviera en cuenta aspectos tales como: la reducción de la violencia, el aprovechamiento de los mercados para desarrollar la “competitividad y corregir las inequidades estructurales” y adelantar acciones que complementaran o desarrollaran los mercados de la tierra en casos en que se tuviera la posibilidad de mejorar la subutilización de este recurso en beneficio de los pequeños productores.

Otro tema que se destacaba en el informe tenía que ver con el papel que la política sobre tierras podía desempeñar para enfrentar y evitar el desplazamiento forzado en el campo. Según el Banco, el desplazamiento en Colombia había puesto en marcha “una contrarreforma agraria masiva” llevando a la “concentración significativa e improductiva de la tierra en algunas regiones”, ya que un alto porcentaje (60%) de los hogares desplazados dependían de la tierra como su principal sustento de vida. Ello significaba que estas personas desplazadas de sus territorios y asentadas en medios urbanos o periurbanos tuvieran serias dificultades para encontrar actividades en las cuales desempeñarse, pues sus “habilidades agrícolas son poco apreciadas” en estos medios. De allí que su interés fuera retornar a sus lugares de origen.

Esta situación derivaba en que era necesario tomar medidas que previnieran el desplazamiento. Entre estas se encontraba el enfocarse en los “factores estructurales tras el desplazamiento”, destacándose, a su vez, la inequidad en la tenencia de la tierra y el bajo nivel del gasto público. Se proponía, entonces, el fortalecimiento de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra por parte de los hogares. Finalmente, se abogaba por el apoyo gubernamental a los hogares desplazados para que aumentara la intención de retorno a sus sitios de origen o para que se integraran de manera adecuada “a los mercados laborales en su sitio de recepción”. Asimismo, se debería facilitar “el retorno voluntario [al sitio de origen]” de grupos de desplazados mediante el apoyo en materia de seguridad física y asistencia para retomar sus actividades agropecuarias y rurales, garantizando sus derechos de propiedad.

Un tema al cual en el informe se le otorgó una gran importancia se refería al desempeño del mercado de tierras agropecuarias en Colombia. Al respecto, se afirmaba que aquel sufrió un cambio importante con la apertura comercial de los años noventa. En particular, se encontraba que, contrario a lo que antes ocurría, cuando por cuenta de las adquisiciones especulativas de tierra se afectaba “la productividad

y la capacidad de los pobres para acceder a la tierra”, a principios del siglo XXI “[tanto] el arriendo como la compraventa facilitan el acceso a la tierra a productores pequeños y muchas veces más productivos”.

Esto, se decía, no necesariamente significaba que la concentración de la tierra hubiera disminuido, pues las transacciones de este recurso no se daban tanto entre grandes productores y pequeños sino, principalmente, entre estos últimos. Igualmente, se señalaba que una transacción de un gran predio “puede afectar la concentración más que varias transacciones que involucren a pequeños productores”. Finalmente, el fenómeno del desplazamiento llevaba a que fuera más factible la acumulación de tierras en unidades grandes que “el impacto de desconcentración en la tenencia o el acceso mediado por el mercado”.

Al analizarse la operación del mercado de tierras para uso agropecuario se encontraba que, “aún después de contabilizar el costo del arriendo”, dicho mercado “facilita y promueve” tanto el aumento en la productividad como las mejoras en la equidad. Ello respondía a las oportunidades que una mejor operación del mercado de arriendo de tierras le ofrecía a “los productores pequeños pero productivos para acceder a la tierra y mejorar su bienestar”. No obstante, el Banco Mundial identificó una serie de limitaciones que afectaban el impacto del arriendo sobre la productividad de la tierra, entre las que se encontraban “el predominio de los contratos de corto plazo”, generalmente con una vigencia de solo un año, y los altos costos de transacción que estos implicaban.

En cuanto al mercado de compraventa de tierras se señalaba que, aunque este “no facilita la concentración como antes”, la participación de los pequeños productores, con o sin tierra, se veía limitada por las restricciones que estos tenían para acceder al mercado de capitales y por la “falta de instrumentos financieros que permitan la adquisición” de predios agropecuarios. Este fenómeno afectaba, muy especialmente, a los antiguos beneficiarios de la reforma agraria.

Para que el mercado de tierras en Colombia operara de mejor manera, el Banco Mundial proponía una serie de recomendaciones, entre las que se destacaba el incremento del recaudo del impuesto predial a nivel de los municipios rurales. Ello no solo facilitaría el aumento de los ingresos de los fiscos municipales, sino que ayudaría al uso adecuado de la tierra. En ambos casos se estaría favoreciendo el desarrollo de los territorios rurales y el bienestar de sus pobladores, pues, con los mayores recursos provenientes del impuesto predial, se podría cofinanciar la dotación de bienes públicos municipales, como era el caso de las vías terciarias.

Se proponía, además, adoptar medidas que favorecieran el desarrollo del mercado del arriendo de tierras para uso agropecuario, y muy especialmente los contratos de largo plazo. Para tal efecto, se sugería aumentar “la disponibilidad de información

sobre los precios de la tierra, reducir los costos de transacción y mejorar el financiamiento del mercado financiero”. Finalmente, y dados los problemas que se tenían con “gran parte de las tierras distribuidas por la reforma agraria”, se enumeraba una serie de medidas tendientes a facilitar la transferencia de estas tierras utilizando el mercado de compraventa o del arriendo, para permitir la sustitución de los beneficiarios originales y crear mecanismos para saldar las deudas de aquellos.

En la última parte del informe, además de incluir una detallada matriz de políticas a implementar, se discuten varios asuntos relacionados con la manera como se podrían corregir las falencias y los errores que se tuvieron con la ejecución de la reforma agraria de 1994 (la Ley 160). Entre ellos se destaca la manera como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) podrían ayudar a aplicar mejores políticas de tierras en los territorios rurales. Igualmente, se hacían sugerencias de cómo hacer viable económicamente la transferencia de tierras improductivas o subutilizadas de grandes productores a pequeños agricultores.

REFERENCIA

Banco Mundial (2004). “Colombia: una política de tierras en transición”, Documento CEDE, núm. 29, Universidad de los Andes, agosto.

EPISODIO 106

El Programa Agro Ingreso Seguro (AIS) y la política agropecuaria

Juan José Perfetti del Corral

A finales de 2006, y luego de varios años de negociaciones, los representantes de los gobiernos de Colombia y Estados Unidos firmaron un TLC. Este tratado hacía parte de la estrategia comercial del país de ahondar en la internacionalización de la economía colombiana y, en particular, de su agricultura.

Tanto el gobierno nacional como diversos actores relacionados con la actividad agrícola y rural eran conscientes de que este reto suponía la implementación de una política pública sectorial que, simultáneamente, le permitiera a las actividades agropecuarias y agroindustriales enfrentar, de manera airosa, los retos derivados de la mayor exposición a la competencia externa e impulsar y ampliar la generación de oportunidades de exportación. Para tal efecto, en 2007 el Congreso de la República aprobó la Ley 1133, mediante la cual se creó el programa Agro Ingreso Seguro (AIS) y el cual el gobierno puso en marcha ese mismo año. Este programa y sus implicaciones para la política agropecuaria del país constituyen el tema del presente episodio.

Según la Ley 1133, el objetivo del AIS era “proteger los ingresos de los productores que resulten afectados ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía”. Dicha ley se enmarcaba en los propósitos de promover la productividad y la competitividad de las actividades agropecuarias y de reducir la desigualdad en el campo.

Para la ejecución del programa AIS se establecieron dos grandes componentes: el primero se denominó Apoyos para la Competitividad (APC), orientados a la mejora de la productividad y la competitividad del sector agropecuario; el segundo, Apoyos Económicos Sectoriales (AES), el cual estaba dirigido especialmente para aquellos cultivos que estarían más expuestos a la competencia internacional. Aunque en general a los distintos instrumentos podían acceder los diferentes tipos de productores agropecuarios (pequeños, medianos y grandes), en algunos casos se fijaron cupos específicos para los pequeños productores. Para la ejecución del AIS se definió, en la Ley 1133, que se dispondría, por el término de diez años, de 500.000 millones de pesos anuales, actualizables según el nivel de inflación. Esto convertía, para aquellos momentos, al AIS en el programa más importante del sector agropecuario en términos de recursos públicos.

A medida que avanzó la ejecución del AIS, los instrumentos de apoyo de ambos componentes fueron cambiando, no obstante, los más significativos (en términos de los recursos asignados) y duraderos (a lo largo del tiempo) fueron: el financiamiento mediante una Línea Especial de Crédito (LEC) subsidiado para la reconversión productiva; el apoyo por medio del denominado Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), que también tenía un componente de subsidio condicionado; las convocatorias para acceder a sistemas de riego (individual o asociativos) y que contaba con recursos no reembolsables que llegaron a ser del 80 % del costo de la inversión del sistema; el incentivo (o apoyo) a la asistencia técnica que estaba dirigido especialmente a los pequeños productores y con el cual se subsidiaba hasta el 80 % del costo del servicio de la asistencia técnica agropecuaria; y, finalmente, a través de los AES tuvieron acceso a las líneas especiales de crédito y a ICR un grupo de productos como el arroz, la cebada, el frijol, el maíz, la soya, el trigo, las flores y el algodón, entre otros.

A lo largo del tiempo el AIS sufrió diversas modificaciones y ajustes motivados por diferentes razones. En algunos casos, debido a los problemas que se generaron con el uso de los recursos por parte de algunos beneficiarios y, en otros, por la insostenibilidad de algunos de los instrumentos dadas las dadas condiciones en las que se otorgaban los recursos. No debe olvidarse que el AIS se caracterizó por ser un programa de subsidios a la demanda, en el que se entregaban subsidios directos a los productores beneficiados.

Al respecto, debe señalarse que la literatura internacional acerca del desarrollo agrícola global (Banco Mundial, 2007) ha sido clara en indicar que, aunque en diversos países desarrollados y en vías de desarrollo se utilizan los subsidios, en la gran mayoría de los casos estos han terminado no solo distorsionando la asignación de los recursos productivos sino generando inequidades e ineficiencias y, por

ende, creando bases frágiles de desarrollo sectorial. Al final, muy pocos programas de este tipo han terminado siendo eficaces en sus resultados, eficientes en el uso de los recursos y equitativos en su distribución y uso. Esto hace que el reto de cualquier programa de apoyo sea crear unas reglas de juego que aseguren alcanzar este tipo de efectos, al tiempo que se tengan beneficios netos para la sociedad.

Un caso muy referenciado ha sido el de los subsidios a la tasa de interés por medio de los denominados créditos de fomento. Precisamente, el programa AIS utilizó profusamente este tipo de crédito mediante la línea de crédito LEC que, entre otras cosas, fue el puntal del programa. Diversos estudios han mostrado cómo las tasas de interés subsidiadas no necesariamente se manifiestan en mayor crecimiento y desarrollo de la agricultura, pues este tipo de subsidios termina dando lugar tanto a distorsiones en la asignación de los recursos productivos (como son, entre otros, la tierra, el capital y la mano de obra) utilizados en los predios para la producción agropecuaria, como a las malversaciones en el uso de los recursos provenientes de los créditos.

En este sentido, la experiencia internacional indica que, en vez de créditos subsidiados, lo que realmente importa, desde el punto de vista del desarrollo agropecuario y la generación de ingresos de los productores del campo, es disponer de una oferta adecuada de financiamiento agrícola y rural (tanto en términos de volumen de recursos como de condiciones ajustadas a las características de los proyectos productivos), al tiempo que garantizar el acceso universal a dicho financiamiento, esto bajo el principio de que, en la práctica, para los negocios agrícolas lo adecuado es disponer de los recursos financieros cuando estos se necesitan.

Por otra parte, una de las características que tuvo el AIS fue que, para llegarles a los productores agropecuarios a través de los distintos instrumentos que se tenían, se utilizó el crédito subsidiado como su principal vehículo. Esto, en el caso de Colombia, donde existen serias restricciones para que los pequeños productores puedan acceder de manera amplia al crédito institucional, implicaba una talanquera previa para el ingreso a dichos instrumentos, creándose así barreras de entrada al AIS que no permitían que la asignación de recursos se hiciera teniendo en cuenta criterios de equidad. De esta forma, para el grupo de instrumentos dependientes del acceso al crédito, no solo se generaban ineficiencias a través del subsidio a la tasa de interés, sino que se violaba el principio de equidad que se quería aplicar, afectando al grupo de pequeños productores.

Con estos antecedentes, más los problemas que se presentaron particularmente con el uso del crédito LEC del AIS, asociados estos a los asuntos antes señalados, no era de extrañar que, pasados unos pocos años de operación del programa, las directivas del Ministerio de Agricultura tuvieran que realizar algunos ajustes en el

instrumento de crédito. Así, por ejemplo, se aumentaron las tasas de interés de los créditos LEC y se redujo el tope máximo del monto a prestar.

Otro caso de ajustes en los instrumentos del programa AIS fue el del riego, en donde se presentaron serios problemas que, como se recordará, fueron ampliamente debatidos en los medios y que terminaron tramitándose en los estrados judiciales. Particularmente, las dificultades que se tuvieron en los casos de algunos proyectos beneficiados con la primera convocatoria de riego del programa AIS, aunque pudieron responder a fallas en los filtros legales, en la práctica lo que parecían manifestar era la presencia de un riesgo muy común en los programas públicos que tienen un alto componente de subsidio y en donde las exigencias y las condiciones requeridas para su acceso no son lo suficientemente estrictas para evitar la malversación de los recursos otorgados.

En el caso de dicha convocatoria se tenía un subsidio muy alto, del 80 %, con la posibilidad adicional de utilizar contrapartidas en especie y no en dinero en efectivo, que es lo deseable. Además, no se contaba con mayores requerimientos para el uso de los recursos del AIS, más allá de la necesaria ejecución de las obras físicas de los sistemas de riego. Por ejemplo, se pudo haber demandado, en proyectos nuevos, la iniciación o realización efectiva del proyecto productivo propuesto. La no utilización de este tipo de exigencias llevaba a que, eventualmente, solamente se instalara el sistema de riego y con ello los productores terminaban no generando ninguna producción incremental pero sí valorizando sus predios.

Al igual que en el caso del crédito subsidiado, y en razón a los problemas de eficiencia y equidad evidenciados en el instrumento de riego, el Ministerio de Agricultura debió hacer ajustes al mismo. Particularmente, se definió que los proyectos de riego y drenaje se debían financiar a través del ICR³⁸ y que quienes recibieran crédito con tasas del programa AIS no podrían acceder al ICR.

No obstante el tipo de problemas referenciados y dada tanto la muy importante magnitud de los recursos públicos con los que contaba el AIS como las muy favorables condiciones en que se entregaban dichos recursos, el programa pudo mostrar una serie de resultados en términos de, por ejemplo, el acceso creciente de productores agropecuarios a los diferentes instrumentos de apoyo ofrecidos, el mayor número de hectáreas adecuadas y sembradas y el creciente valor de los recursos de créditos apalancados.

³⁸ El ICR se puso en práctica a mediados de los años noventa y con el tiempo se convirtió en un importante instrumento de la política agropecuaria.

En los primeros años de ejecución del programa AIS se realizó la que a la larga resultó ser la única evaluación de impacto. Esta mostró, entre otras cosas, que “de los 2.012 impactos posibles [...], se encontraron impactos en 350 casos que corresponden al 17,4%; de los cuales la mitad no van en la dirección esperada”. Este hallazgo indicaba que, a pesar de la gran magnitud de los recursos invertidos y de los resultados publicitados, el impacto del programa AIS terminaba siendo extremadamente reducido y limitado. La causa para ello fue, según el estudio realizado por la firma consultora Econometría, “la ausencia de buena gestión y la falta de estrategia”.

Seguramente, además de los problemas de eficiencia y equidad propios de los programas con un alto contenido de subsidios, uno de los factores que debió influir fuertemente en la falta de impactos fue la dispersión en la ejecución de los recursos, llevando así a que se adelantaran, sin mayor coordinación ni unificación de criterio, miles de proyectos diseminados a lo largo y ancho de la extensa geografía colombiana.

Los magros impactos del programa AIS, junto a los diversos problemas que se tuvieron en su ejecución, deberían servir para que las autoridades sectoriales revisaran si, por ejemplo, el crédito subsidiado debe mantenerse como un importante instrumento de la política agrícola o si, en vez de destinar recursos presupuestales para financiar los subsidios y los apoyos de manera generalizada y sin mayores contraprestaciones en términos de resultados en productividad y producción, se requiere contar con instrumentos más focalizados y eficaces que no generen rentas adicionales de la tierra y que incentiven y premien la oferta productiva incremental resultante de nuevas inversiones, de la aplicación de novedosas tecnologías y del desarrollo de la innovación productiva.

De allí que Junguito *et al.* (2014) recomendaran que, antes que nada, el gasto público sectorial debería privilegiar la inversión en bienes públicos, como son, entre otros, la investigación, las vías y la adecuación de tierras. Sin embargo, y en el caso que fuera necesaria la aplicación de subsidios, estos se deberían hacer bajo criterios muy explícitos como, por ejemplo, ser de bajo monto, focalizados, transitorios, destinados a la población priorizada y no ligados a rubros específicos.

REFERENCIAS

- Arias, Andrés Felipe (2007). *Memorias, 2006-2007*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, República de Colombia.
- Arias, Andrés Felipe (2008). *Memorias, 2007-2008*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, República de Colombia.

Banco Mundial (2007). *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington D. C.: Banco Mundial.

Departamento Nacional de Planeación; Sinergia (2011). “Levantamiento de información y evaluación de los resultados de la ejecución del Programa Agro Ingreso Seguro (AIS)”, Unión Temporal Econometría Consultores (SEI), marzo.

Junguito, R.; Perfetti, J. J.; Becerra, A. (2014). “Desarrollo de la agricultura colombiana”, Cuadernos de Fedesarrollo, núm. 48, Bogotá: Fedesarrollo.

Perfetti, J. J.; Olivera, M. (2010). “La política agropecuaria y el desarrollo del sector”, documento de trabajo elaborado para el INDH 2011 (sin publicar), diciembre.

EPISODIO 107

La agricultura en el segundo decenio del siglo XXI

Roberto Junguito Bonnet

Aunque en el año 2010, en el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la primera administración de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014), bautizado “Prosperidad para Todos”, se había identificado al sector agropecuario como una de las locomotoras del progreso económico del cuatrienio, en el documento de Fedesarrollo titulado *Desarrollo de la agricultura colombiana*, publicado en 2014, y de coautoría de Alejandro Becerra, Juan José Perfetti y la mía, se argumentó que la agricultura colombiana no presentaba un desempeño destacable frente a las necesidades de desarrollo, los problemas de los habitantes de los territorios rurales, las potencialidades naturales del país y las oportunidades de crecimiento que ofrecían los mercados interno e internacional. Se recalcaba, asimismo, que el discreto comportamiento de la agricultura había significado la pérdida progresiva de su participación en el PIB total e impedido que cumpliera cabalmente con las funciones básicas que de esta se espera en el proceso general de desarrollo. Sus resultados estaban por debajo del promedio de Latinoamérica; de acuerdo con la información disponible, la tasa anual promedio de crecimiento del sector agropecuario entre 2010 y 2012 había sido del 1,7 %.

En el mismo sentido se pronunció la OCDE (2015) en su *Informe de revisión de las políticas agrícolas* para el caso de Colombia. Destacó que el sector agropecuario había sido tradicionalmente clave para la economía colombiana, dada su contribución al PIB, al empleo y a las exportaciones. Reconoció que, aunque su participación en el PIB se había reducido del 16,5 % en 1990 al 5,2 % en 2013, el papel del sector continuaba siendo preponderante en la generación de empleo en las zonas rurales

porque su participación en el total del empleo nacional alcanzaba el 17,5 % y en las exportaciones representaba el 11 %.

El *Informe*, no obstante, juzgaba que el sector había estado sufriendo las consecuencias de una mala combinación de políticas y que, a pesar de su importancia, su andamiaje institucional era muy débil. Sostenía que los bajos niveles de productividad actuaban en contra de la competitividad del sector, debido a factores como la falta de una adecuada infraestructura, las dificultades de acceso a la tierra, los conflictos rurales y la inseguridad, así como todo lo relacionado con la tenencia de la tierra y la necesidad de reparar a las víctimas de la violencia, entre otras muchas recomendaciones.

Así las cosas, durante la segunda administración Santos Calderón y como consecuencia de los informes sobre el comportamiento de la economía colombiana y de la mediocre evolución de la actividad agropecuaria, el gobierno conformó una misión de expertos independientes para los asuntos agrícolas que se conoció como la Misión de Transformación del Campo, la cual fue dirigida por José Antonio Ocampo. El informe respectivo fue presentado y publicado en 2015. La Misión partió de tres ideas básicas para reactivar la agricultura y el desarrollo rural:

- 1) La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo;
- 2) La importancia de la inclusión, tanto económica como social, para todos los habitantes rurales, y
- 3) La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo, para lo cual se requería la provisión adecuada de servicios y bienes públicos.

Algunas recomendaciones de la Misión, como la creación de la Agencia Nacional de Tierras, el establecimiento de planes de desarrollo con enfoque territorial, y la Ley de Tecnología, que reestructuraba la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), fueron adoptadas casi inmediatamente por el gobierno. Asimismo, la agricultura figuró de manera especial en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, el Acuerdo de La Habana, pues convino en el primer punto de su agenda una política de tierras dentro de una estrategia de desarrollo rural integral, y en el cuarto punto los mecanismos para la sustitución de los cultivos ilícitos.

REFERENCIAS

- Junguito, Roberto; Perfetti, Juan José; Becerra, Alejandro (2014). *Desarrollo de la Agricultura Colombiana*, Cuadernos de Fedesarrollo, núm. 48. Bogotá: Fedesarrollo.
- Misión para la Transformación del Campo (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Organization for Economic Cooperation and Development [OCDE]. (2015). *Revisión de la OCDE de las políticas agrícolas: Colombia 2015. Evaluación y recomendaciones de política*, disponible en <https://www.oecd.org/colombia/Colombia-Revision-OCDE-PoliticAgricultoras-2015.pdf>

EPISODIO 108

Fedesarrollo y SAC, políticas para el desarrollo de la agricultura

Juan José Perfetti del Corral

En momentos en que avanzaban las negociaciones entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC sobre el acuerdo tendiente a terminar el conflicto interno y a la construcción de una paz estable y duradera, la SAC y un grupo de sus gremios afiliados, interesados en aportar de manera efectiva a las discusiones temáticas en la mesa de negociación, le solicitaron a Fedesarrollo adelantar un estudio (Perfetti *et al.*, 2013) en cuatro áreas estratégicas para el desarrollo agrícola y rural del país. Este estudio constituye el tema de este episodio.

Las cuatro áreas seleccionadas fueron: el desarrollo de la agricultura y los territorios rurales, la tierra para uso agropecuario, el capital básico para la agricultura y la vinculación de los pequeños productores al desarrollo agrícola. En cada uno de estos temas, además del correspondiente análisis de la situación y las necesidades que se tienen, se presentan las recomendaciones tanto de políticas públicas como de ajustes a la institucionalidad sectorial. En lo que sigue, se presentan los principales resultados de los análisis de cada uno de los temas seleccionados y las correspondientes recomendaciones.

En el primer capítulo, “La agricultura y el desarrollo de los territorios rurales”, se empieza resaltando el hecho de que en años recientes la visión tradicional sobre el papel de la agricultura en el desarrollo se ha revalorizado, pues ahora se le reconoce, además de la producción de alimentos y materias primas, por su “capacidad de ejercer múltiples funciones para el desarrollo general”.

Estas funciones tienen que ver, entre otras, con “el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental, la reducción de la pobreza y del hambre, y el logro de mayores niveles de equidad y de seguridad alimentaria [incluida la nutrición y la salud]”. Adicionalmente, “se reconoce que la agricultura es un factor importante para algunos sistemas interrelacionados, como los del suelo, el agua y el energético”. Esto ha llevado a un “reconocimiento público de esta actividad como un asunto estratégico para el desarrollo de las naciones”.

Al estudiarse los factores que explican los exitosos resultados de diversas agriculturas en el mundo, se encuentra que ellas comparten varios factores en común, a saber: el grado de apertura económica del sector, que “se sustenta en unas políticas comerciales que promueven el libre comercio de bienes agrícolas”; una política sectorial activa dirigida a “apalancar y potenciar el desarrollo más dinámico del sector agrícola”, política que va acompañada de un “importante esfuerzo fiscal dirigido a dinamizar y fortalecer los capitales físico, humano y social del sector rural”; finalmente, se dispone de eficaces iniciativas que “buscan hacer más equitativa la repartición de los frutos del progreso”.

Por su parte, al revisarse los potenciales productivos de la agricultura colombiana, se encuentra que, gracias a la diversidad de sus condiciones agroecológicas, no solo se dispone de tierra para uso agropecuario, sino que se tiene la posibilidad de impulsar una canasta productiva diversificada y amplia, con base especialmente en las actividades exportadoras no tradicionales, que darían lugar a desarrollos virtuosos en las diferentes regiones del país. Como se muestra en el estudio, históricamente, el desarrollo de diversas actividades agrícolas en Colombia, fundamentado en la aplicación de adecuadas políticas públicas e instituciones y en la correspondiente respuesta de la iniciativa privada, ha impulsado el progreso económico y social de distintos territorios rurales.

En el segundo capítulo, “Tierra para uso agropecuario”, el análisis se centra en señalar “los problemas más significativos que inciden en la estructura de distribución y uso de la tierra en Colombia” y los que, a juicio de los autores, explican la indebida “concentración improductiva y la persistente falta de condiciones para que el recurso tierra para usos agropecuarios tenga mayor movilidad”. Entre dichos problemas se encuentra “el rezago institucional para superar la alta incidencia de la informalidad de los derechos de propiedad”, el cual se combina con situaciones de ocupación ilegal de baldíos, el despojo de tierras y las compras por parte del narcotráfico. Al respecto, se anota que, según los datos de catastro y del DANE, “el 44 por ciento de los predios rurales no tienen título registrado”.

Por otra parte, se subraya que los índices de concentración de la tierra en Colombia “figuran entre los más altos del mundo” y que “el régimen del catastro en

el sector rural brilla por su desactualización y la estructura de tarifas de impuesto predial es muy dispersa”. Asimismo, se tiene que “el acceso a la tierra por medio de los mercados de compra es más difícil para los pequeños productores”, haciendo que “los mercados de tierra funcionen en forma segmentada y ayuden poco a desconcentrar la propiedad” y no favoreciendo la movilidad hacia usos más eficientes de la tierra. Adicionalmente, la riqueza de los propietarios desempeña un papel importante cuando “el precio de la tierra está capturando usos como el especulativo, afectando la dinámica de la inversión productiva”. Esto pone de presente que el problema está en “el marco de reglas e incentivos que definen la preferencia, entre los propietarios, por una conducta rentista sobre una productiva”.

En este orden de ideas, en el estudio se anota que “el país debe adecuar la estructura de la tenencia de la tierra para aprovechar en forma óptima el potencial productivo y aumentar la eficiencia económica y la equidad en el sector rural”. Igualmente, se debe “corregir la inequitativa distribución de la tierra”, sin menoscabo de “las garantías de seguridad jurídica para los derechos de propiedad de la tierra legal y legítimamente adquiridos”.

Para tal propósito, se establece que el país debe adoptar tres tipos de políticas. El primero es “regularizar y formalizar los derechos de propiedad de la tierra”. En segundo lugar, están las “políticas e instrumentos para dinamizar los mercados de tierras y democratizar el acceso, sobre todo por parte de los pequeños y medianos productores”. Y, en tercer lugar, está la promoción, mediante políticas e instrumentos específicos de planeación, regulación y control, de la intensificación sostenible del uso del suelo agropecuario y rural.

La aplicación de este conjunto de políticas le permitirá al Estado disponer de tierras que “deberán ser utilizadas para distribuir las con preferencia entre productores pobres que no cuentan con tierra propia o que la poseen en cantidad insuficiente”. Igualmente, reforzarán un “régimen de oportunidades de acceso universal a la tierra” que ayuda a superar los problemas de pobreza y equidad y a promover “el desarrollo de la agricultura colombiana con sus positivos efectos sobre el empleo y la dinamización de la prosperidad en los territorios rurales”.

El tercer capítulo, titulado “Capital básico para la agricultura colombiana”, se centra en el análisis de la manera como las políticas públicas pueden favorecer la acumulación de capital básico con el propósito de reorientar e impulsar el desarrollo agrícola del país. Para efectos del estudio, se diferencia lo que generalmente en economía se denomina como bien público, de lo que se entiende como capital básico. Particularmente, el capital básico para la agricultura se entiende como “el capital que provee servicios de apoyo para la operación de la inversión privada”. Al respecto, se llama la atención sobre el hecho de que, aunque la provisión del capital

básico no tiene por qué estar administrativamente a cargo del Estado, este sí “debe permanecer como una de las prioridades del Estado a la hora de definir las políticas públicas para el desarrollo rural y el incremento de la producción agrícola”.

Según el estudio, el desarrollo agrícola debe inscribirse dentro de una nueva visión (holística) de la sociedad y del desarrollo rural, en la que las políticas estatales para los territorios rurales deberían dirigirse a cuatro grandes objetivos. Estos son: dotar a la sociedad rural de la infraestructura básica (capital humano, social, básico y de servicios públicos) para el desarrollo; contar con una política integral para transformar la estructura agraria; hacer que la producción agrícola genere suficientes ingresos para quienes se dedican a ella, y mejorar las capacidades de generación y gerencia de los recursos fiscales.

Como el gasto público en capital y bienes básicos para la agricultura, contrario a lo que ocurre con el gasto en subsidios y apoyos directos, crea beneficios que no solo trascienden los obtenidos por cada uno de los productores, sino que permanecen en el tiempo, “la financiación del gasto en capital básico debe ser considerada prioritaria por el Estado colombiano para reorientar y acelerar el desarrollo rural” en el marco de la visión propuesta. Como se argumenta en el estudio, dicha priorización exige una revisión a fondo de muchas de las políticas del pasado.

Al respecto, en el estudio se formula un conjunto de detalladas recomendaciones de política e instituciones públicas que contribuyan: a la acumulación de capital humano y la formación para el trabajo; al incremento del riego y la adecuación de tierras; a la prestación del servicio de asistencia técnica; a la existencia de un adecuado y eficaz sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias y de métodos productivos amigables con la naturaleza; a la generación, difusión y uso de la información sobre las actividades agrícolas; a la provisión de servicios financieros en la sociedad rural, y a la creación y el mantenimiento de una apropiada infraestructura vial en las zonas rurales.

En el cuarto capítulo del estudio de Fedesarrollo, “Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura”, se analiza la situación y limitaciones que enfrentan los pequeños productores del país. Así, se encuentra, entre otras cosas, que este grupo de productores está constituido por “el orden de 2,2 millones de personas, un 20 % de la población rural. Al tener en cuenta sus familias, pueden llegar a representar el 80 % de la población rural”. El porcentaje de la producción agrícola que proviene de los pequeños productores se estima entre el 50 % y el 68 % del total nacional, producción que se destina a alimentos para los centros urbanos, autoconsumo y materias primas para la agroindustria. Finalmente, se señala que los pequeños productores son los que presentan los mayores niveles de pobreza rural, la cual, a su vez, es muy superior a la urbana.

El estudio identifica fallas de mercado que impiden que los pequeños productores “puedan generar más ingresos, tener mayor bienestar y, en consecuencia, constituirse en una clase media rural que participa activamente en el desarrollo del país”. En cuanto a las fallas de mercado se indica que “se encuentra que el ingreso bruto por hectárea es más alto en las pequeñas explotaciones que en las grandes”. Esto, se argumenta, responde al hecho de que “los pequeños productores usan de manera más intensiva la tierra, que les es escasa, para generar unos ingresos que muchas veces son muy precarios”. Se concluye, entonces, que “aquí claramente hay una limitación del recurso tierra que impide que los pequeños puedan generar mayores ingresos”.

Al hacerse una revisión detallada de las principales políticas y programas estatales que favorecen a este grupo de productores, se establece que, aunque existe una oferta institucional importante que abarca distintos frentes, se evidencia en ella la dispersión, la baja profundidad, la falta de focalización y el limitado liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junto a la falta de coordinación con otras entidades del Estado.

Con base en estos análisis, se proponen dos conjuntos de estrategias para “lograr la vinculación efectiva de los pequeños productores al desarrollo a través del mejoramiento de sus niveles de ingreso y bienestar”. El primer conjunto es de tipo transversal y tiene que ver con el desarrollo de la agricultura en general como es el caso de la adecuada coordinación de las instituciones del Estado, el reconocimiento de las diferencias entre los diversos territorios rurales, el mejor uso de la tierra agropecuaria y el desarrollo del capital básico del sector. Por su parte, el segundo conjunto de estrategias está más focalizado en los pequeños productores y comprende el fortalecimiento de los programas estatales contra la pobreza rural, la generación de oportunidades productivas para los jóvenes del campo, el fortalecimiento de la asociatividad de los pequeños productores, el mejoramiento de las capacidades productivas (agrícolas y no agrícolas) y comerciales, y el empoderamiento de las comunidades rurales para la gestión del desarrollo.

REFERENCIA

- Perfetti, Juan José; Balcázar, Álvaro; Hernández, Antonio; Leibovich, José (2013). “Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia”, Fedesarrollo, SAC, Incoder, Finagro, Banco Agrario.

EPISODIO 109

La agricultura y el desarrollo rural en el debate presidencial 2014

Juan José Perfetti del Corral

El comienzo del siglo XXI trajo importantes transformaciones en las condiciones de desarrollo de la agricultura global. Un hecho destacable y determinante de ello lo constituyó el significativo cambio en la tendencia a la baja que, durante varias décadas, presentaron los precios agrícolas internacionales y los picos históricos que estos alcanzaron en ciertos años del primer y segundo decenio del presente siglo.

Estos hechos, junto a las mejoras económicas y sociales que se dieron en diversas economías del mundo, significó un importante impulso para el desarrollo del sector agrícola de los países productores de este tipo de bienes.

Un impacto adicional que tuvieron estas nuevas condiciones en los mercados agrícolas fue el gran aumento que presentaron los precios al detal de los alimentos y su efecto negativo sobre su consumo en los países, especialmente de las grandes economías del planeta. Todo esto llevó a que se le abriera a la agricultura (luego de estar por fuera durante varias décadas) un espacio en la agenda mundial en materia económica y social. Ante los nuevos hechos, las más avanzadas naciones del mundo se vieron forzadas a destacar en dicha agenda la importancia vital que las actividades agrícolas tienen para la humanidad.

El ambiente económico y social reinante durante los primeros años del siglo XXI resultó altamente favorable para diversas naciones del mundo y actuó como un estímulo para muchas de las agriculturas latinoamericanas, destacándose especialmente los casos de Brasil, Argentina, Chile y Perú, que vieron cómo, gracias a una creciente demanda mundial por bienes agrícolas, sus exportaciones y el PIB sectorial tuvieron

una expansión muy importante. Infortunadamente, la agricultura colombiana no supo sacar mayor ventaja de este entorno internacional favorable.

En particular, el crecimiento de la agricultura del país durante los años 2000-2013 presentó tasas relativamente bajas y con tendencia descendente. Esto llevó a que dicho crecimiento se ubicara por debajo de la media latinoamericana y del de sus principales pares regionales. A todas luces, este comportamiento se encuentra lejos de las altas potencialidades de desarrollo que tiene el sector agrícola y de las necesidades de progreso de los habitantes del campo. Ello, además, ha tenido consecuencias negativas en la generación de oportunidades e ingresos en los territorios rurales.

En estas circunstancias, y como un aporte al debate entre candidatos a la Presidencia de la República para el período 2014-2018, Fedesarrollo le solicitó a Roberto Junguito, Juan José Perfetti y Alejandro Becerra realizar un estudio técnico (2014) sobre la situación de la agricultura y el sector rural en Colombia, el cual derivara en un conjunto de recomendaciones de política pública que deberían aplicarse por parte del nuevo gobierno de la época. Este estudio constituye el tema del presente episodio.

El análisis que adelantan Junguito, Perfetti y Becerra sobre la situación de la agricultura y el desarrollo rural en Colombia muestra cómo, a lo largo del tiempo, la actividad agrícola ha perdido importancia en la economía colombiana. Esto se debe, según los autores, no solo al tipo de desarrollo económico emprendido por el país, sino también a la baja productividad del sector agropecuario.

Al profundizar en el diagnóstico sobre el comportamiento de la agricultura y el sector rural, se encuentra, entre otros hechos, que solo se utiliza el 24,1 % del potencial agrícola del país, el cual es de 22,1 millones de hectáreas, y que, simultáneamente, se presentan conflictos en el uso del suelo entre los distintos subsectores agropecuarios. Por otra parte, por la falta de dinamismo de las exportaciones agropecuarias y las crecientes importaciones, desde 2007 la balanza comercial agropecuaria presentaba una pérdida de dinamismo.

De la mano de una agricultura que crece poco y que no utiliza mayormente (ni de manera adecuada) su base de recursos naturales y que, además, constituye la principal fuente de crecimiento y desarrollo de los territorios rurales y de un reducido gasto público, las cifras de pobreza en el campo mostraban que, aunque esta disminuía, lo hacía de manera lenta y era mucho mayor a la correspondiente pobreza urbana. Esto también se manifestaba en las grandes brechas que se presentaban con los centros urbanos en materia de servicios sociales.

Frente a estos resultados de las políticas agropecuaria y rural, los autores del estudio de Fedesarrollo plantean que el desarrollo de la agricultura y, en general, del campo

colombiano históricamente ha enfrentado dos grandes problemas. El primero lo constituye la discriminación en contra del desarrollo agropecuario y de los territorios rurales por parte de las políticas económica y social general y a favor de los sectores urbanos. El segundo problema se refiere al hecho de que la estructura de incentivos derivado de las políticas y las instituciones agropecuarias en materia de la propiedad y el acceso a la tierra, la política comercial agrícola y la asignación del gasto público sectorial afectan de manera adversa la adecuada asignación de recursos productivos en la agricultura, dando lugar a rentas a favor de los productores agropecuarios.

En cuanto al primer problema, la discriminación en contra del desarrollo agropecuario y rural se ha expresado en diversos aspectos, entre los que se destacan, por ejemplo, la asignación de recursos públicos para la investigación y el desarrollo tecnológico, la cual ha beneficiado mayoritariamente la actividad manufacturera. Asimismo, la asignación presupuestal para el desarrollo agrícola y rural ha tenido en el Presupuesto General de la Nación una participación inferior a la correspondiente participación del sector en el PIB total. De igual manera, las políticas públicas y las acciones realizadas en el marco de la política social (en las actividades de educación, salud, saneamiento básico, pensiones y protección de riesgos laborales) han tenido, históricamente, un evidente sesgo urbano.

En lo relacionado con el segundo problema, los autores sostienen que la estructura de incentivos ha llevado a que la tierra con vocación para la agricultura se convierta más en fuente de acumulación y valorización que de uso altamente productivo, situación que se manifiesta en la inadecuada utilización de este recurso. Por su parte, la alta protección comercial otorgada a las actividades agropecuarias y agroindustriales hace que los productores nacionales perciban precios mucho mayores a las correspondientes cotizaciones internacionales, distorsionando así la asignación de recursos productivos e inhibiendo el desarrollo de nuevas alternativas productivas, especialmente las que tienen potencial exportador. Finalmente, la destinación privilegiada del gasto público sectorial hacia los apoyos y subsidios directos en contra del gasto en bienes públicos sectoriales desincentiva las mejoras en productividad y competitividad y no crea las condiciones para alcanzar un crecimiento alto de la agricultura colombiana.

En su estudio, Junguito, Perfetti y Becerra consideran que para superar los dos problemas centrales del desarrollo agropecuario y rural del país se deben adelantar, prioritariamente, una serie de reformas y políticas en diversos campos que resultan estratégicos para conseguir los cambios deseados, de forma tal que se establezca un nuevo “marco de políticas e instituciones que cree las condiciones para la superación de los cuellos de botella que dificultan la marcha del sector y asegure el desarrollo sostenible del mismo”.

Particularmente, en lo que tiene que ver con el problema de la discriminación en la asignación del gasto público, las acciones de política deberían ir dirigidas, prioritariamente, a afectar el gasto público sectorial y la política social rural. En cuanto al problema derivado de la estructura de incentivos sectoriales, los esfuerzos gubernamentales se deben concentrar en la política comercial y la de tierras, en el gasto público en agricultura y en la investigación agrícola. Finalmente, se propone una reforma institucional que le otorgue al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las capacidades necesarias para ejercer un liderazgo efectivo en el desarrollo de la agricultura y los territorios rurales.

Entre las propuestas de políticas que se formulan en el estudio en las áreas prioritarias para el desarrollo de la agricultura colombiana y los territorios rurales se destacan las que se presentan a continuación.

Respecto al gasto público, se señala que el gobierno debe incrementar gradualmente la participación del gasto público agrícola en el gasto total al menos hasta el 3%. Asimismo, se propone que en el gasto sectorial se priorice la generación de bienes públicos y se desmonten los subsidios y apoyos directos y que, de ser necesarios estos, se hagan bajo criterios explícitos (como, por ejemplo, ser de bajo monto, focalizados, transitorios, destinados a población priorizada y no ligados a rubros específicos). En materia social y de equidad se considera necesario que se extienda la protección social a la población rural y se busque cerrar las brechas frente al sector urbano. También se sugiere que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ponga en marcha políticas y programas de estímulo al desarrollo productivo de los pequeños productores agropecuarios, los cuales deberán incorporar incentivos adecuados.

En materia de tierras se contempla la necesidad de afectar el impuesto predial mediante la fijación de tarifas progresivas según el tamaño de los predios, y más elevadas para predios con subutilización de la tierra. Igualmente, se sugiere implementar disposiciones que faciliten los contratos de arriendo de tierra a largo plazo y desarrollen esquemas como el derecho real de superficie.

En lo relacionado con la política comercial, se considera necesario mantener y fortalecer el proceso de internacionalización de las actividades agropecuarias y agroindustriales. Para ello debe emprenderse, entre otras medidas, un programa que incluya la reconversión productiva y que impulse, por medio de una agenda pública, las actividades exportadoras y muy especialmente las exportaciones no tradicionales.

Para asegurar los necesarios incrementos en la productividad y competitividad agrícola se propone establecer una renta de destinación especial proveniente de los ingresos corrientes del gobierno para financiar la investigación agrícola. También se

sugiere establecer becas para la formación doctoral de investigadores en el ámbito agrícola.

Finalmente, en materia institucional se propone una nueva arquitectura institucional que centre su accionar en un Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuya función principal sea la formulación de las políticas para el desarrollo de la agricultura y los territorios rurales.

Para Junguito *et al.* la implementación de las medidas propuestas le darían solución a los dos problemas estructurales centrales que frenan el avance del campo colombiano y facilitarían un crecimiento y un desarrollo sectorial sostenible acorde con la base de recursos naturales disponibles. Esto redundaría, preferencialmente, en beneficio del progreso y el bienestar de los habitantes del campo y, de manera más general, del desarrollo de Colombia.

REFERENCIA

Junguito, Roberto; Perfetti, Juan José; Becerra, Alejandro (2014). “Desarrollo de la agricultura colombiana”, *Cuadernos Fedesarrollo*, núm. 48.

EPISODIO 110

La OCDE y las políticas agrícolas en Colombia

Juan José Perfetti del Corral

Uno de los propósitos que desde comienzos de su gobierno se impuso el entonces presidente Juan Manuel Santos fue obtener que Colombia ingresara a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El proceso de adhesión a dicha institución se inició en 2013; y luego de que se cumpliera con una serie de requisitos y procesos exigidos por la organización, el 28 de abril de 2020 el país se convirtió formalmente en la nación número 37 en formar parte de la OCDE, donde, al momento, solo participan cuatro países latinoamericanos (Chile, Colombia, Costa Rica y México).

La OCDE, conocida como el club de las buenas prácticas, es la organización que une a los países que se esfuerzan por alcanzar los más altos estándares en las políticas públicas mundiales para mejorar el bienestar y la calidad de vida de sus ciudadanos. De allí el énfasis que se pone en la excelencia y eficacia de las políticas públicas puestas en marcha por sus países miembros.

Entre los temas objeto de revisión por parte de la OCDE para que Colombia fuera admitida estaba el de las políticas agrícolas. La revisión realizada según los procedimientos establecidos formalmente por la organización para tales efectos constituyó el documento de antecedentes para el examen a profundidad que emprendió el Comité de Agricultura en el marco del proceso de adhesión del país a la OCDE.

En virtud de lo anterior, en 2015 dicha organización presentó el informe “Revisión de la OCDE de las políticas agrícolas: Colombia, 2015”, estudio realizado por la Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE con el apoyo de algunos expertos nacionales y que contó con los aportes y la revisión de diversos funcionarios

de la institucionalidad sectorial. Por su importancia para el presente y futuro desarrollo agrícola y rural del país, este documento constituye el objeto de este episodio.

El escrito de revisión de las políticas agrícolas del país comprende, además del análisis de las principales tendencias del desarrollo de la agricultura colombiana durante la década de los años noventa del siglo XX y la primera década del presente siglo, una muy detallada y documentada evaluación de las políticas, los instrumentos y las instituciones del sector agrícola colombiano. Como parte del análisis se aplica la metodología utilizada por la OCDE para establecer el apoyo que se destina al sector agrícola.

Regularmente, esta organización utiliza dicha metodología para hacer un monitoreo permanente de las políticas agrícolas de los países miembros, así como a otras naciones referentes que no hacen parte de la OCDE. En el caso de la revisión de Colombia, y en respuesta a la solicitud hecha por el gobierno, se incluye un análisis especial sobre los principales desafíos que tiene por delante el denominado sistema de innovación agrícola. Finalmente, el documento de revisión sirve de antecedente para la interacción que en materia agrícola se deberá dar entre Colombia y la OCDE en el seguimiento y monitoreo regular que esta institución deberá hacer a los avances que el país presente en materia de políticas sectoriales.

El análisis que hace la OCDE sobre el desempeño de la agricultura colombiana entre 1990 y 2010 establece que el crecimiento agrícola ha sido positivo pero limitado, debido a la baja productividad que afecta la competitividad sectorial. Ello ha determinado que el sector pierda participación en el PIB total, así como en la contribución del empleo. Por su parte, las exportaciones sectoriales pierden competitividad y la balanza comercial se deteriora, debido, en parte, al aumento de las importaciones.

La OCDE considera que la baja productividad que presenta el sector agropecuario del país y su consecuente efecto sobre la competitividad responde, fundamentalmente, a debilidades estructurales del sector. En particular, se señalan las serias deficiencias que se presentan en materia de infraestructura de transporte (vial, ferrocarril y puertos), así como en la estructura de los sistemas de comercialización. Ello afecta el acceso de los agricultores a los mercados de los insumos y bienes finales.

Se determina, además, que el acceso desigual a la tierra (se presenta una distribución dual de la propiedad de la tierra) y los conflictos con su uso (al tiempo que se mantiene una subutilización del suelo agropecuario se presenta sobreexplotación) se mantienen como un problema estructural del sector.

Por otra parte, la revisión de la OCDE establece que los apoyos a los productores agropecuarios han sido altos, se han otorgado por un largo período y han privilegiado el apoyo al precio de mercado y los subsidios a los insumos. Este tipo de apoyos

producen distorsiones en la producción y el comercio y son de baja eficiencia en lo que se refiere a la mejora de los ingresos de los agricultores. Al hacerse la comparación con los países de la OCDE, se encuentra que estos apoyos se ubican ligeramente por encima del promedio. Otros apoyos que han recibido los productores agropecuarios han sido las transferencias presupuestales y los pagos por el uso de los insumos variables.

Al tiempo que se otorgan apoyos directos, en el documento de revisión se determina que las políticas sectoriales han desatendido los apoyos a los servicios generales requeridos para el desarrollo agrícola como son, entre otros, la infraestructura de producción y comercialización, la generación y transferencia de conocimiento y la reestructuración de las unidades de producción agropecuaria. En suma, según la OCDE, el apoyo total otorgado a la agricultura en el período 2011-2013 fue del 1,8 % del PIB, nivel que está muy por encima del promedio de la OCDE (que es del 0,8 %).

En la revisión, la OCDE establece que no obstante los problemas de desplazamiento en las zonas rurales, durante el período de análisis, los ingresos agrícolas, aunque aumentaron, lo hicieron a un ritmo muy bajo. Ello facilitó, en parte, que la pobreza rural disminuyera, aunque en materia social se mantienen las grandes brechas con los sectores urbanos y la desigualdad continúa alta.

De esta forma, la Organización concluye que el desarrollo de la agricultura colombiana ha sufrido las consecuencias de unas “muy pobres decisiones de política sectorial” y enfrenta, a su vez, profundos retos estructurales. Además, el marco institucional de las políticas sectoriales “presenta importantes debilidades”.

En cuanto a lo primero, se señala que las inversiones gubernamentales en los servicios y bienes públicos sectoriales han sido insuficientes para asegurar el adecuado potencial económico que tiene la agricultura colombiana. Para la OCDE, el conflicto interno ha afectado, principalmente, las zonas rurales y ello ha tenido serias consecuencias sobre la marcha del sector agropecuario. A esto se le suman los problemas (legendarios) con la tenencia y el uso de la tierra. En años recientes, los recursos presupuestales se han dedicado más a atender (con apoyos que distorsionan la asignación de recursos productivos) las demandas coyunturales de los productores, en detrimento de la atención y la inversión en bienes públicos esenciales para el desarrollo agrícola como son, entre otros, la infraestructura vial y de riego y la investigación y la transferencia agrícola. Adicionalmente, se encuentra que las orientaciones de los Planes de Desarrollo no se concretan en las decisiones adoptadas ni en los instrumentos de política utilizados, los cuales se han centrado, fundamentalmente, en la protección en frontera y en los subsidios a los insumos variables. De igual manera, las acciones de política no han abordado

adecuadamente los verdaderos retos estructurales que enfrenta el desarrollo agropecuario y rural de Colombia.

En lo que tiene que ver con la institucionalidad sectorial, la revisión encuentra que esta se caracteriza por la duplicidad de funciones entre diversas instituciones sectoriales, por una limitada coordinación entre ellas y por la existencia de una fragmentación de responsabilidades frente a los bienes públicos rurales, lo que conduce, a su vez, a un fraccionamiento en la financiación, el cual se agrava por los problemas de coordinación. A esto se agrega que la institucionalidad asociada y vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es limitada y entre esta institucionalidad y la de las regiones existe poca coordinación.

En consideración al propósito establecido por Colombia de alcanzar un crecimiento agrícola sostenible y de superar los importantes retos estructurales que enfrenta el desarrollo agropecuario y rural del país, las propuestas y recomendaciones de política que hace la OCDE buscan, sobre todo, apoyar el aumento de la productividad, la competitividad y la sostenibilidad del sector agrícola. Esto responde al hecho de que la organización considera que el aumento de la productividad, por su efecto positivo sobre la competitividad de largo plazo y la integración sostenida en los mercados internacionales, resulta fundamental para el desarrollo agrícola. Así, el país debe poner en práctica políticas que aseguren, en el largo plazo, una agricultura altamente productiva y competitiva.

En este orden de ideas, la OCDE le recomienda al país la implementación de cinco grandes bloques de propuestas de políticas e instituciones que son: el apoyo al sector agrícola centrado en las reformas estructurales a largo plazo; la mejora de los derechos sobre la tierra y la utilización del suelo; el fortalecimiento del sistema de innovación agrícola; una mayor integración con los mercados agroalimentarios internacionales; y el mejoramiento del marco institucional de la política agrícola.

En cada uno de estos bloques el documento de revisión presenta una larga y detallada lista de recomendaciones que el país debe poner en práctica, pues no solo responden a un minucioso examen de las políticas y los diversos instrumentos que se tienen, sino que, como se señaló, dicho documento sirve de base para las futuras revisiones que deberán realizarse por parte de la OCDE.

Algunas de las recomendaciones sugeridas en el documento de revisión de la Organización son: el redireccionamiento de la inversión sectorial hacia actividades estratégicas como los bienes públicos; el aumento de la inversión en infraestructura de riego y transporte; contar con una política incluyente de acceso a la tierra en los territorios rurales; la actualización del sistema catastral y el mejoramiento del sistema de tributación de la tierra; replantear el marco de inversiones públicas (incluidos los recursos parafiscales) del sistema de innovación agrícola; reforzar el

sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias como elemento fundamental para la competitividad de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales; reformar y fortalecer el marco institucional para el diseño e implementación de las políticas agrícolas; mejorar la base de información para la toma de decisiones de política; y reforzar la coordinación interinstitucional dentro del sector y con otras instituciones de sectores que ejecuten programas de desarrollo en los territorios rurales.

REFERENCIA

OCDE (2018). *Revisión de políticas agrícolas de la OCDE: Colombia 2015*, Bogotá: OECD Publishing, París/Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, disponible en <https://doi.org/10.1787/9789264307063-es>.

EPISODIO 111

La Misión para la Transformación del Campo

Juan José Perfetti del Corral

La Misión para la Transformación del Campo fue una iniciativa del gobierno de Juan Manuel Santos, la cual fue impulsada por el DNP, y tuvo el apoyo de otras entidades gubernamentales, como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La Misión contó con un Consejo Directivo conformado por trece expertos, entre los que estuvieron Roberto Junguito, José Leibovich y Álvaro Balcázar. La dirección de la Misión y de su Consejo Directivo estuvo a cargo de José Antonio Ocampo. A finales del año 2015 la Misión presentó su informe final³⁹.

La Misión tenía como objetivo central “proponer políticas de Estado para que la sociedad rural pueda manifestar todo su potencial, contribuyendo al bienestar nacional y haciendo un aporte decisivo a la construcción de paz”. Esto implicaba “garantizar oportunidades económicas y derechos económicos, sociales y culturales a nuestros habitantes rurales para que tengan la opción de vivir la vida digna que quieren y valoran”. A su vez, se planteaban tres principios básicos que “deben regir las políticas de desarrollo rural”. Estos son: la necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, la concepción del desarrollo como un proceso integral (que busca la inclusión tanto social como productiva de todos los habitantes del campo) y la necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible.

³⁹ Para la redacción de este episodio se utilizó el informe que presentó directamente el Consejo Directivo de la Misión el día 8 de diciembre de 2015 y que fue publicado por el DNP. El informe final de la Misión consta de tres tomos.

Por otra parte, la visión que se concebía era la de “un campo generador de bienestar, moderno, competitivo y respetuoso de la diversidad territorial y de los recursos naturales”. Con ello se buscaba resaltar que “lo rural es estratégico, no subsidiario, para el desarrollo colombiano”. Al respecto, se proponía una clasificación de categorías de ruralidad que permitía afirmar que “la vida rural sigue teniendo un peso muy elevado” en la vida de la nación. Esto se fundamentaba en el hecho de que, según la clasificación adoptada, el 60 % del total de los municipios del país “deben considerarse como rurales” y la población rural “representa poco más del 30 % de la población” total.

La Misión realizó un detallado diagnóstico de la situación y las posibilidades de desarrollo del campo en Colombia. Entre algunos de sus hallazgos estaba el claro carácter rural de la pobreza en el país, tanto por la medición por ingresos como por el indicador de pobreza multidimensional. También se establece cómo, comparado con las ciudades, en el campo se tienen grandes brechas en el acceso a los servicios sociales. De todas formas, se reconoce la reducción progresiva que, durante las últimas décadas, se ha tenido en Colombia en materia de la pobreza, pero, sin embargo, se señala “el escaso alcance de la clase media en las zonas rurales”, pues “solo el 7,3 % de la población rural podía considerarse como clase media”. También, se establecía cómo, en el sector rural, la política social (en educación, salud, vivienda, transferencias condicionadas, etc.) “ha hecho mucho más para mejorar las condiciones de vida que las oportunidades económicas”. Se encontraba, además, que la pobreza por ingresos era “mayor dentro de las actividades agropecuarias” que en el resto de los sectores y también era mayor “para los productores cuenta propia” (los cuales en su mayoría pertenecían a la denominada agricultura familiar) que para los asalariados del campo.

Según la Misión, “el principal problema que enfrenta la agricultura familiar es el escaso acceso a activos productivos”. Este grupo de productores “representan el 87 % de los productores agropecuarios” y contribuían “con un poco más de la mitad de toda la producción agropecuaria del país”. Por su parte, los trabajadores rurales (agropecuarios y no agropecuarios) carecían “de los mecanismos de protección social” que favorecerían a los trabajadores urbanos. También se establecía cómo, en el medio rural, “las mujeres enfrentan desventajas adicionales”.

Al revisarse el estado de la economía agropecuaria, se señalaba cómo “el campo colombiano sigue estando insuficientemente diversificado”, lo que ha llevado a que “la suerte de las zonas rurales haya estado muy ligada a la del sector agropecuario”. Respecto al comportamiento de este sector durante “el último cuarto de siglo se encuentra que este ha sido decepcionante”: su participación en el PIB “ha colapsado” y ha crecido a ritmos “muy inferiores a los de otros países

latinoamericanos”. Igualmente, se indica cómo “la productividad del sector se ha estancado o ha aumentado muy lentamente”, lo que “ha sido una de las causas de los serios problemas de competitividad” del sector.

En el frente externo se encuentra que las exportaciones agropecuarias han presentado un “lento crecimiento” y una “escasa diversificación”, lo que ha ido de la mano del “incremento de las importaciones”, comportamientos estos que se han manifestado en “el deterioro agudo del balance comercial del sector”. Por su parte, se establece que “la limitada provisión de bienes y servicios públicos sectoriales” afecta el crecimiento sectorial.

En materia ambiental se afirma que en “Colombia, el desarrollo rural, e inclusive el urbano, se han dado sobre la base de una explotación insostenible de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos”. Se señala, además, que, a pesar de que el espacio rural colombiano contiene enormes riquezas naturales, “su ocupación y uso se da de modo inapropiado”. También se encuentra que, en lo que tiene que ver con la institucionalidad sectorial, “las instituciones e instrumentos de la política rural y agropecuaria explican en parte los resultados económicos y sociales observados” y “el deterioro institucional del MADR y de sus entidades adscritas es igualmente preocupante y no se ha logrado revertir, pese a algunos avances recientes”. En materia presupuestal se tiene que la participación del presupuesto de inversión del sector agropecuario en el respectivo presupuesto de la nación “ha ido en declive”, al tiempo que el gasto sectorial se ha caracterizado por “el aumento en los subsidios sectoriales directos a costa de las inversiones en servicios y bienes públicos”.

Para promover un desarrollo integral en el campo colombiano, la Misión propone “un conjunto de políticas de Estado”, que exigen, para su concreción, poner en marcha seis estrategias que son: la inclusión social con un enfoque de derechos; una estrategia de inclusión productiva y agricultura familiar; el desarrollo de un sector agropecuario competitivo; un desarrollo ambientalmente sostenible; una estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial, y un arreglo institucional integral y multisectorial. Se señala que “estas estrategias están estrechamente relacionadas y deben integrarse adecuadamente en las condiciones específicas de cada territorio”. También, debe tenerse en cuenta “las particularidades de ciertos grupos poblacionales”, al tiempo que las estrategias deben “diferenciarse según las categorías de ruralidad propuestas por la Misión”.

Respecto a la estrategia de inclusión social de los habitantes rurales se pretende “el cierre de brechas sociales” y la “dotación de bienes de interés social”, como son la educación, la salud, la protección social, la vivienda, el agua y el saneamiento. La meta establecida es “eliminar, en un plazo de quince años, las principales brechas

rural-urbanas” que se presentan en materia de acceso a servicios sociales de calidad. En este sentido, se considera de gran importancia que tanto las políticas públicas como los programas adopten “la ruralización” como una condición fundamental para el desarrollo rural y, más aún, para “la construcción de una sociedad más equitativa”. Esto, por ejemplo, se debe reflejar en la creación de “direcciones permanentes y especializadas en los ministerios, prioritariamente de Educación y Salud”, permitiendo, de esta manera, “el diseño de una política rural adecuada y diferenciada”. Por otra parte, un tema vital en la política social debe ser el de la nutrición y seguridad alimentaria. También se debe “avanzar hacia una protección universal en la vejez” en los territorios rurales.

En lo que tiene que ver con la estrategia de inclusión productiva y agricultura familiar, se busca que “los pequeños productores y los trabajadores del campo”, tanto agropecuarios como no agropecuarios, además de desarrollar sus capacidades, puedan “acceder a recursos productivos, se integren a las cadenas productivas y comerciales” y “perciban ingresos remunerativos”. Según la Misión, esta estrategia se apunala en la propuesta de crear dos nuevas instituciones que se denominan: Fondo de Desarrollo Rural y Agencia Nacional de Tierras. Precisamente, dado que el acceso al recurso tierra constituye un factor esencial para la efectividad de esta estrategia, se propone avanzar de manera eficaz en la “formalización de la propiedad, creación de un fondo de tierras con propósitos redistributivos y mecanismos que permitan recomponer los micro y minifundios para constituir unidades productivas viables”. Elementos esenciales de esta estrategia son “el fortalecimiento de la Agricultura Familiar”, el acceso “a las tecnologías y a buenas prácticas agrícolas y empresariales”, la modernización de la comercialización, la asociatividad y el acceso a los servicios financieros.

La tercera estrategia tiene que ver con el “desarrollo de un sector agropecuario competitivo”, el cual se fundamente “en la provisión adecuada de servicios y bienes públicos sectoriales”, entre los cuales están la ciencia, la tecnología, la innovación, la asistencia técnica, las vías, las TIC, la adecuación de tierras, la sanidad agropecuaria, la protección de los derechos de propiedad y la información. Ello se complementa con un adecuado “ambiente macroeconómico y financiero” y, muy particularmente, de “políticas activas de comercio exterior orientadas a diversificar la base exportadora”. Al centrarse el foco de esta estrategia en “la provisión de bienes y servicios públicos”, se establece que “los subsidios directos a sectores específicos no deben ser una prioridad de la política agropecuaria”. En esta estrategia reciben especial atención asuntos como: “la ciencia, la tecnología y la innovación agropecuaria” pues ellas constituyen un factor determinante de la competitividad y sostenibilidad de las actividades agropecuarias; la infraestructura, especialmente “en materia de vías

territoriales”, se constituyen un elemento esencial para el desarrollo de las zonas rurales; y finalmente están el riego y la regulación de corrientes, que también hacen un aporte fundamental a la productividad y la competitividad agropecuarias.

En el planteamiento estratégico que hace la Misión se incorporan dos estrategias que resultan de vital importancia para el desarrollo tanto de las actividades agropecuarias como de los territorios rurales. Ellos son los temas ambiental y de ordenamiento territorial, asuntos que resultan ser trascendentales de cara tanto a las transformaciones económicas y sociales que se han dado recientemente en el planeta, como a los retos del futuro cercano, entre los que están el calentamiento global y el cambio climático.

La estrategia de un desarrollo ambientalmente sostenible pretende “mantener e incluso mejorar el patrimonio del país en materia de aguas, suelos, biodiversidad y riqueza forestal”. Para tal efecto se busca “crear condiciones favorables para que los pobladores rurales accedan y aprovechen, de manera sostenible, las oportunidades que ofrecen los bienes de la naturaleza”. Por su parte, la estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial está orientada a “garantizar un apropiado ordenamiento ambiental, social y productivo de los territorios rurales”, de tal forma que se consiga “el desarrollo integral de dichos territorios y su articulación con el sistema de ciudades”.

En cuanto a la estrategia de ajuste institucional, se propone la estructuración de un arreglo “integral y multisectorial” capaz de concebir “políticas claras de largo plazo” y ofrecer la “garantía de disponibilidad de recursos públicos adecuados y estables para instrumentalizar dichas políticas”. El elemento articulador lo constituiría “un Conpes Rural”. Se espera, además, que el arreglo propuesto garantice “una amplia presencia y capacidad de ejecución a nivel territorial”, el cual esté acompañado de la “participación de la sociedad civil organizada y el sector privado empresarial” en los diversos componentes del ciclo de las políticas públicas, que parta de su formulación y termine en el seguimiento de resultados.

Finalmente, debe decirse que en cada una de las estrategias se propone y recomienda un arsenal de diversas iniciativas de políticas y acciones que asegure su correspondiente eficacia y el logro de las metas establecidas.

REFERENCIA

Misión para la Transformación del Campo (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*, Bogotá: DNP.

EPISODIO 112

Acuerdo de Paz, reforma rural integral y cultivos ilícitos

Juan José Perfetti del Corral

Este episodio se refiere al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera que el gobierno colombiano firmó con la guerrilla de las FARC y, en particular, a los acápite sobre la reforma rural integral, la participación ciudadana y comunitaria y la sustitución de cultivos ilícitos.

Dado que estos tres puntos del Acuerdo tienen en común una especial relación con los temas del desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales, las directivas de Fedesarrollo le propusieron a Roberto Junguito, Juan José Perfetti y Martha Delgado adelantar el estudio “Acuerdo de Paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal” (2017), para que se analizara el contenido de los tres puntos antes señalados y se hicieran las recomendaciones de política pública que aseguraran la adecuada implementación del acuerdo.

Por su importancia para la superación de los problemas estructurales del campo, entre los asuntos estudiados en relación con el punto 1 del Acuerdo, la Reforma Rural Integral (RRI), está el de la tierra. Respecto a la constitución del Fondo de Tierras que se establece en el Acuerdo, se afirma, luego del análisis realizado sobre sus posibles fuentes de financiamiento, que “existen diferencias muy grandes de percepción sobre la disponibilidad potencial de tierras para nutrirlo”. Por tanto, se sugiere “adelantar un estudio conjunto por parte de la Agencia Nacional de Tierras, el IGAC, el DNP y el Ministerio de Hacienda” que permita definir la compra de tierras acorde con las metas establecidas en el Acuerdo.

En lo que tiene que ver con la modernización del catastro, otro de los asuntos relegados por años en materia del problema de la tributación de la tierra rural, se destaca el hecho de que el gobierno ya venía avanzando en el establecimiento tanto de una política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano como en la ejecución de un proyecto piloto. Al respecto, además, se indica que la puesta en marcha del catastro multipropósito demanda mantener al IGAC como una entidad muy técnica, independiente y que cuente con recursos propios para desempeñar sus funciones.

Por otra parte, se considera que, dada la normatividad existente actualmente en el país, la participación de las comunidades en la fijación de los prediales prevista en el Acuerdo “debe canalizarse a través de sus representantes en los concejos municipales [que son elegidos por el voto popular] y de las decisiones que estos adopten a nivel de cada municipio dentro de su autonomía fiscal local”. Finalmente, respecto al tema de las Zonas de Reserva Campesina se recomienda “que el gobierno tenga extrema cautela en la expansión de dichas zonas” y que se tenga muy presente que, cuando se hable de comunidad en lo que concierne a estas zonas, se asegure la inclusión de todos los actores que no solo vivan, sino que también actúen en los territorios rurales.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son un modelo de intervención que hace parte del Acuerdo y cuyo objetivo último es lograr la transformación estructural del campo. Para tal efecto, debe elaborarse en cada zona priorizada y de manera participativa un plan de acción que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial y sea concertado con las autoridades locales y las comunidades. Basado en la literatura internacional sobre el desarrollo rural territorial, en el estudio de Fedesarrollo se indica que la puesta en marcha de este tipo de enfoque “conlleva la creación o consolidación de capacidades territoriales en materia institucional”, en donde lo institucional también incorpora el capital social. Esto hace que la participación de la institucionalidad territorial y las comunidades sean dos pilares fundamentales de los PDET.

Como estos programas deben ejecutarse primordialmente en zonas de conflicto, las cuales se caracterizan porque históricamente el Estado ha hecho poca presencia en ellas, el estudio considera de gran importancia que el gobierno nacional apoye, mediante recursos financieros y de programas especiales, el fortalecimiento de la institucionalidad en los municipios y departamentos correspondientes. Al respecto se indica que, las experiencias previas del país en programas similares a los PDET, enfatizan la importancia crucial que para su éxito tienen la capacidad de articulación y coordinación interministerial e interinstitucional y la agilidad y eficacia en la ejecución de los recursos de financiamiento.

Dado el enfoque netamente rural que tienen los PDET, se resalta la necesidad de que la institucionalidad nacional encargada de ejecutar los proyectos de estos programas actúe en sintonía y de manera coordinada con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con sus instituciones adscritas y vinculadas, especialmente con la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural. Esto lleva, adicionalmente, a que se recomiende que en el fortalecimiento de la institucionalidad agropecuaria y rural se priorice la aplicación de mecanismos que aseguren un enfoque más territorial que centralista. En el estudio se recuerda que, en otros trabajos sobre este tema, Fedesarrollo ha propuesto tanto la creación de las agencias regionales de desarrollo rural como la de una comisión intersectorial para el desarrollo rural.

Por otra parte, en la RRI del Acuerdo de Paz se incluyen los denominados Planes Nacionales, los cuales tienen como objetivo “la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural y la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad”. Los Planes Nacionales son doce, e incluyen diversos asuntos que son recogidos en tres grandes acápites: la infraestructura, el desarrollo social y el estímulo a la producción agropecuaria. Entre los temas específicos a considerar en los planes están la infraestructura vial y de riego, la salud, la educación y la vivienda, la asistencia técnica y la comercialización.

Según Junguito *et al.*, para la ejecución de los planes nacionales, en el Acuerdo “no se plantea un enfoque que garantice una acción integral y coordinada del gobierno nacional capaz de asegurar las transformaciones y los objetivos propuestos en el RRI”. A juicio de los autores, “la intervención integral del Estado es una condición necesaria para un desarrollo agrícola y rural virtuoso y sostenible”. En consecuencia, y dada la ausencia de dicho enfoque “es poco probable que los Planes Nacionales se ejecuten con eficacia y que se alcancen los objetivos establecidos”. Para diseñar e implementar los planes nacionales se sugiere que el gobierno nacional aproveche las propuestas y recomendaciones que en esta materia tienen los informes hechos por la Misión para la Transformación del Campo, la OCDE y el mismo Fedesarrollo.

Otro asunto que se resalta en el estudio y que tiene que ver con los planes nacionales, y en general con el acuerdo, es la propuesta generalizada de subsidios que va “en contra del propósito expresado de asegurar la competitividad de la producción” y la necesidad de “promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos”. En particular, se señala que la utilización generalizada de subsidios contradice la disciplina fiscal requerida y el desarrollo agrícola y rural sostenible. Si para algunos casos se requiere de la utilización de subsidios, se sugiere el establecimiento de estrictas y coherentes condiciones y requisitos, al tiempo que se propone, como una alternativa más eficaz, la priorización, en el diseño y ejecución de los planes nacionales y los PDET, de la inversión en bienes públicos rurales.

En el capítulo 2 del Acuerdo, relativo a la participación política y la apertura democrática, se anota que la construcción de la paz requiere de la participación ciudadana y comunitaria. Tomando en cuenta la experiencia reciente y las responsabilidades que se les asignan a las comunidades en el Acuerdo, el informe de Fedesarrollo se orientó a recomendar el establecimiento de unas reglas de juego que permitan que “el rol de las comunidades sea constructivo y coadyuve a una concertación eficaz de las políticas desde los territorios”. En este sentido, se señala que la participación comunitaria es “una herramienta flexible de la política pública cuyo éxito depende de la adecuada lectura que se haga de las condiciones que la determinan”. Para ello el gobierno debe establecer cómo debe utilizar la participación comunitaria y en qué etapas de la política pública.

Asimismo, se indica que, con el propósito de conseguir un mayor equilibrio de poder entre las comunidades y las unidades de gobierno local, el gobierno nacional deberá asegurar los programas de capacitación y apoyo técnico pertinentes para cada una de estas instancias. Ello permite, a su vez, “restablecer la confianza de los pobladores en el gobierno y fomentar el trabajo coordinado entre ambos actores”. Con el propósito de que las comunidades mantengan su compromiso con la paz, “el gobierno nacional debe establecer mecanismos eficaces y ágiles para garantizar que el desarrollo llegue prontamente a los territorios”. De no ser así, se corre el riesgo de un resurgimiento del conflicto.

Para asegurar la sostenibilidad del desarrollo territorial en el largo plazo, el estudio de Fedesarrollo recomienda “mantener de manera permanente y eficaz la articulación de las instituciones e instancias [incluidas las de participación comunitaria] de diferente nivel que intervienen en los programas y proyectos” que se ejecuten en el marco del Acuerdo de Paz. Finalmente, como la participación comunitaria responde a unos objetivos específicos y sus resultados pueden tardar más tiempo en visibilizarse, en la evaluación de la participación comunitaria se deben diferenciar sus resultados de los correspondientes a los programas y proyectos que se ejecuten en el desarrollo del acuerdo.

Con respecto al punto 4, que tiene como eje fundamental la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas mediante la erradicación de los cultivos de coca del territorio nacional, Junguito *et al.* señalan, sin embargo, que “el éxito de la estrategia para reducir los cultivos ilícitos requiere de una aproximación balanceada que tenga como pilares la erradicación, el Desarrollo Alternativo (DA) y la interdicción”, y se añade que este “enfoque debe ser de largo plazo para garantizar resultados sostenibles”. En cuanto a la erradicación, se dice que se “debe privilegiar la voluntaria, a partir de acuerdos con las comunidades de las zonas productoras”. No obstante, se

anota que no se debe descartar la erradicación forzosa, por ser la única opción viable de erradicación en ciertas áreas.

Por su parte, se considera que el desarrollo alternativo debe ser el eje principal de la estrategia de lucha contra los cultivos ilícitos. Ello implica ganarse la confianza de las comunidades estableciendo “opciones sostenibles de generación de ingreso y bienestar”. Se indica, además, que “en los programas y proyectos de DA se debe priorizar la provisión de bienes públicos”, especialmente de vías y transporte fluvial, así como el gasto social (en salud y educación) en niños y jóvenes.

También se señala que “los territorios a intervenir no deben limitarse a las zonas donde están localizados los cultivos, sino que deben abarcar zonas más amplias, con un enfoque preventivo”. El estudio de Fedesarrollo no recomienda “el uso de incentivos monetarios para la erradicación por los efectos perversos (riesgo moral) que pueda tener en la expansión del área cultivada y en el número de personas involucradas”. Finalmente, en materia institucional se recomienda “una mayor articulación entre las diferentes instancias estatales a cargo de la política antidrogas”. De igual forma, se enfatiza que el desarrollo alternativo “debe hacer parte integral de las políticas de desarrollo rural a nivel nacional” y contar con “la flexibilidad suficiente para adaptarse a las condiciones particulares de los territorios rurales afectados por los cultivos ilícitos”.

De los resultados del costeo indicativo de los puntos 1 y 4 del Acuerdo, que se adelantó por parte de Junguito *et al.*, se concluye que el cumplimiento del Acuerdo “no parece presentar una amenaza a la estabilidad fiscal del país”. Más aún, se afirma que “las inversiones previstas en estos puntos estarían dentro de las posibilidades de financiamiento del gobierno”.

REFERENCIA

Junguito, Roberto; Perfetti, Juan José; Delgado, Martha (2017). “Acuerdo de Paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal”, *Cuadernos Fedesarrollo*, núm. 55, Bogotá: Fedesarrollo, febrero.

EPISODIO 113

Avance y fracaso del agro en los siglos XX y XXI según Berry

Juan José Perfetti del Corral

En 2017 la Universidad del Rosario publicó el libro *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI*, cuyo autor es el reconocido economista Albert Berry, gran estudioso y conocedor de la agricultura del país. En desarrollo de la obra, el profesor Berry revisa la evolución de la estructura agraria de Colombia, las políticas públicas implementadas y el gasto gubernamental dirigido al campo, el papel y el desempeño de la denominada “pequeña agricultura familiar”, el comportamiento de los principales indicadores de los hogares rurales y el balance histórico del desempeño del agro colombiano y sus principales retos.

El libro del profesor Berry se caracteriza, como ha sido su impronta en su amplio y profundo trabajo académico a lo largo del tiempo, por su rigor, la amplia y variada bibliografía consultada, y el cuidadoso manejo y análisis de las evidencias cuantitativas y cualitativas. Esto hace de este trabajo un texto obligado de estudio y reflexión para los diferentes actores del agro y muy especialmente de los hacedores de las políticas públicas del sector agropecuario y rural.

Al analizarse la evolución histórica de la estructura agraria del país y sus tendencias, se encuentra que son cinco las características del “sistema de control y uso de la tierra” desde la Independencia. Ellas son: una alta concentración, el uso diferenciado de la tierra según tamaño de las unidades de producción, la ambigüedad en los derechos sobre este recurso, las permanentes tensiones por el control del mismo y un Estado que ha sido un actor importante cuyo papel y acciones han variado a lo largo del tiempo. El tema de la tierra tiene tal importancia en el devenir del agro, que en el

texto se afirma que la “mayor fuente de ineficiencia económica, e injusticia económica y social en Colombia ha sido el desigual acceso a la tierra”. Además, se tilda a la “última concentración de la tierra” como la “fuente básica de casi todos los fracasos del sector” y se llama la atención de que dicha concentración, aún a principios del siglo XXI, continúa caracterizándose por su “alto nivel”.

Concomitante con la importancia que tiene el problema de la tierra en Colombia, el capítulo 3 analiza la historia de las distintas reformas agrarias que se han tenido, e inicia con la de los años treinta, y pasa revista a la Ley 135 de 1965 y al programa de DRI de la segunda mitad de la década de los setenta. Para el gobierno de ese momento, que consideraba como un fracaso la reforma agraria, resultaba más pertinente el DRI, pues los agricultores necesitaban otros servicios “más que sólo la tierra”. Más tarde, a mitad de la década de los ochenta, se puso en marcha el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), especialmente como “una estrategia de pacificación”, con lo que la reforma agraria “perdió importancia” en la política gubernamental. A principios de los noventa se aprobó una nueva reforma de la “estructura agraria” que estaba “basada en el mercado” y cuyo objetivo era “subsidiar la compra de un millón de hectáreas en beneficio de 70.000 familias” entre 1995 y 1998. Según Berry, esta nueva reforma “no ha podido mejorar en forma significativa la estructura agraria del país”. Al final se concluye que “nadie sostiene que Colombia tiene una estructura agraria sana o que alguna vez en el pasado ha logrado una reforma con grandes beneficios”.

Respecto a los resultados de la política pública para el sector, se señala que “en el contexto de las últimas décadas, el Estado colombiano no ha sido un escenario propicio para una adecuada y profunda reflexión y un debate sobre la política agrícola”. Los fenómenos de la violencia rural y la guerra civil, junto con un enfoque neoliberal, “han contribuido a un debilitamiento de la clase de instituciones necesarias para el diseño y la aplicación de una política agrícola fuerte”. De esta forma, se afirma que a “falta de un conjunto coherente de políticas”, estas han terminado beneficiando con no pocas excepciones a los “fuertes grupos de interés”.

En el capítulo 5 se hace un análisis de las tendencias institucionales y de las políticas públicas en materia agrícola y rural hasta 2010, evolución que se considera “más bien errática”, pues ha fluctuado entre lo que “socialmente se considera perjudicial” y “lo moderadamente beneficioso”. De esta forma, a finales del siglo XX y comienzos del XXI se presentó el desmantelamiento de “los desarrollos institucionales que venían evolucionando desde los cuarenta”, dando como resultado que, en 2010, se tuviera una estructura institucional y de política pública sectorial “notablemente precaria”. Se considera que esto “puede explicar en parte el modesto crecimiento sectorial”.

Adicionalmente, al revisarse, para el mismo período, las ejecutorias de la política agropecuaria y rural a través del gasto público, se encuentra una relativa concentración del presupuesto sectorial en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Incoder, convirtiéndose así “en las dos unidades que manejaban el grueso del gasto y de la inversión en el sector”. Igualmente, se establece que los subsidios “se convirtieron en el principal componente del gasto sectorial”. Por el contrario, el gasto en ciencia y tecnología sufrió una fuerte caída y el destinado “al área de desarrollo rural terminó siendo limitado”.

El siguiente capítulo constituye una mirada muy minuciosa y detallada de los impactos de la estructura y la evolución del sector agropecuario en el nivel y la distribución de ingresos, la pobreza y la seguridad alimentaria. Entre los resultados de este capítulo se encuentra el hecho de que el aumento del salario agrícola a largo plazo (50 o 60 años) es de “alrededor del 1,1 al 1,5 %”, cifra que resulta inferior “a lo que se alcanza en las experiencias más exitosas” en el mundo. Por su parte, el comportamiento de los ingresos del grupo de los pequeños agricultores “se parece mucho a la de los salarios agrícolas”: un “cuarto de siglo bueno seguido por un cuarto de siglo malo”. En cuanto a la distribución del ingreso rural, se estima que entre 1964 y 1972 el Gini estaba “dentro del rango de 0,55 a 0,60 o un poco más”. Entre 1971 y 1978 hubo una mejora en la distribución, al pasar el Gini “de 0,49 a 0,44”. Para el período de 1978-1995, la evidencia “apunta a una disminución de alguna magnitud durante este lapso”. Los datos disponibles también indican que “hubo un descenso importante a partir de la primera mitad de los años 90”, el cual “continuó hasta 2004”.

Con respecto a la pobreza rural, se afirma que “sea cual sea la definición precisa de la pobreza que se utilice”, en el caso de las zonas rurales este indicador “ha disminuido en forma significativa”. Sin embargo, la evidencia expuesta en el libro deja ver que esta presentó “fluctuaciones” durante períodos cortos. También se muestra cómo la pobreza medida por ingresos (pobreza monetaria) presenta resultados menos alentadores que la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (pobreza multidimensional), la cual registra avances “mucho más notables”. Al revisarse un conjunto de indicadores sociales se constatan avances efectivos en algunos elementos que hacen parte de las necesidades básicas (como son la calidad de la vivienda, la salud, la nutrición y la estatura) y aún mejores en la educación y la esperanza de vida. Al final se concluye que “todos los indicadores disponibles que miden el bienestar económico de la población agrícola o rural muestran importantes avances netos desde 1900 hasta el presente”.

Un tema recurrente en la obra general del profesor Berry en lo relacionado con el desarrollo agropecuario y rural tiene que ver con el papel y la importancia que para este proceso tiene la denominada “pequeña agricultura familiar”. En el libro no solo

se le dedica a este tema un capítulo completo (el número cuatro), sino que a lo largo de la obra se hace permanente alusión a este tipo particular de organización.

Así, en la introducción del libro se indica que “el fracaso más importante de la política agrícola colombiana” ha sido “su incapacidad de promover adecuadamente el desarrollo del sector agrícola familiar y los grandes costos sociales que esto ha infligido al país”. También se afirma, luego de hacer un análisis teórico sobre la eficiencia económica, que “es poco probable que exista otra estructura agraria cuya eficiencia sea comparable a la de la agricultura familiar”.

Más adelante, en otro capítulo, se señala que con base en la evidencia disponible se puede afirmar que “la producción a baja escala no es sinónimo de ineficiencia o baja productividad en ningún sentido económico relevante”. Además, las unidades productivas pequeñas “alcanzan mayor productividad” de la tierra que las de mayor tamaño y su “productividad total de factores (PTF) tiende a no diferir mucho de las explotaciones más grandes”. Por si esto no fuera poco, “cuando sus ventajas en la generación de empleo, la distribución del ingreso y la seguridad alimentaria y económica se tienen en cuenta”, la contribución de este grupo de unidades al bienestar económico y social “es muy superior al de las grandes unidades”. Finalmente, se argumenta que “la teoría microeconómica y la evidencia histórica respaldan el supuesto de que las pequeñas fincas familiares usualmente (o tal vez siempre) son la mejor manera de organizar el sector agropecuario”. Esto aplica en un marco de desarrollo sectorial dinámico “con equidad”.

El capítulo 4 centra, entonces, su análisis sobre el desempeño del sector de la pequeña agricultura familiar en Colombia. Para tal efecto, se ahonda en su caracterización, y se encuentra que esta “opera dentro de una amplia gama de contextos”: estas unidades son relativamente autosuficientes alimentariamente, aunque tienen la tendencia de incrementar las ventas externas de su producción. Además, estos grupos de productores “desarrollan [entre ellos] diversas formas de cooperación”. Para 2005, en Colombia, de un total de dos millones de productores agrícolas, 1,78 millones correspondían al grupo de la pequeña agricultura familiar. Ello significaba que este grupo participaba con el 10 % del total de ocupados del país. En cuanto a los ingresos, se establece que, al compararse el ingreso de los hogares de los pequeños agricultores con el salario mínimo vigente en 2005, se registra “una situación de pobreza crítica”. Por otra parte, las estimaciones hechas en diversos momentos del tiempo (1960, 1988 y 2002) muestran la importante participación que tiene la agricultura familiar en la producción agrícola total. Igualmente, se confirma la mayor productividad de la tierra de este grupo de productores, así como la mayor utilización de mano de obra en la producción agropecuaria. En el capítulo se dedica una sección a discutir la importancia que ha representado el riego para la pequeña agri-

cultura, con lo que, según el autor, se pone en evidencia la capacidad que este grupo tiene para la innovación y la adaptación tecnológica.

Finalmente, respecto al sistema de apoyo a la agricultura familiar, se señala cómo este ha sido, desde mediados del siglo XX, débil, aunque fluctuante. En lo que tiene que ver con el acceso a la tierra, se le califica como un “fracaso” espectacular, siendo “el único período prometedor” el de la década de los años sesenta. En materia tecnológica, se tuvo un período destacable en los setenta, los siguientes años se distinguieron por el deterioro, terminando al final “en un fracaso”. No obstante, se destaca, “como la mejor estrategia de apoyo” la que hizo parte del programa DRI, pues en ella se “combinaba la investigación básica con un sistema prometedor de difusión” tecnológica.

El último capítulo del libro está dedicado a las conclusiones, los problemas y los retos de las políticas actuales. Primero que todo se afirma que “la historia de Colombia sugiere que el no haber implementado un modelo de agricultura familiar ha sido muy perjudicial para el bienestar del país”, y se remata señalando que “es evidente que el perverso modelo de crecimiento de la agricultura ha contribuido de manera importante a los males sociales sufridos por Colombia en este período”. Por tanto, el desafío que enfrenta el país es “identificar el mejor camino posible” hacia un “sistema superior para la Colombia del futuro”, y en este sentido se enfatiza que, sobre todo, la política agrícola del país “ahora necesita un fuerte énfasis en la agricultura familiar” de la mano del “estilo incluyente del desarrollo rural”. Para ello se sugiere un conjunto de componentes claves de una estrategia agrícola y rural “seria”, entre los que se encuentran la mayor disponibilidad de tierra y el aumento de la productividad de este recurso en las pequeñas unidades familiares del sector agrícola. Estos dos componentes, a su vez, presentan importantes retos, los cuales son tratados con detalle en el libro.

En la parte final de este capítulo se le da respuesta a la pregunta que se hace el autor, ¿cuánto se ha perdido? Para ello se listan los principales resultados obtenidos desde la mitad del siglo pasado, entre los que se destacan: un crecimiento moderado y decreciente en el tiempo; un “mediocre pero no malo” avance anual de la productividad de los factores; un alza en los salarios agrícolas y de los ingresos de los pequeños productores entre débil y decente, “aunque siempre lejos de lo posible y lo deseable”; un avance a “tasas moderadas y hasta a veces buenas” de los principales indicadores de desarrollo humano; “una muy alta concentración de la tierra”, la cual “posiblemente supera la de cualquier país del mundo”; niveles siempre relativamente altos “de desigualdad del ingreso y de la pobreza en el campo”; un enorme nivel de violencia y conflicto, y una política agrícola que “ha sido por lo general y a pesar de algunas excepciones, favorable a las grandes explotaciones”.

El profesor Berry señala que, aunque “es imposible cuantificar de manera precisa el costo económico y social” de las diferencias estructurales y de política que llevaron a los resultados presentados, sí se puede explorar un camino alternativo “basado en una corrección parcial de las debilidades y los errores cometidos”. Este hipotético escenario se basa en dos pilares fundamentales que son la “transferencia de tierras de grandes unidades improductivas a unidades pequeñas y más productivas” y un “avance más rápido” de la productividad de todos los factores (PTF) resultado de “un programa tecnológico más fuerte”.

Entre los resultados de este escenario estaría un crecimiento del 42 % más alto del producto agropecuario, una menor concentración de la tierra, una mejora en la distribución del ingreso agrario (pues se mejora el porcentaje del ingreso en las manos de “los trabajadores y los pequeños y medianos productores”) y un aumento en la tasa de crecimiento de la PTF del 2 % (que es mucho mayor a la histórica del 1,2 %). Todo ello llevaría a un dinamismo en las actividades rurales no agropecuarias, a la reducción de la migración rural, a la eventual desaparición de la pobreza rural y a “una alta probabilidad” de que se hubieran evitado “los conflictos, masacres y desplazamientos”. El balance entre los resultados históricos en materia de desarrollo del agro y los del escenario hipotético llevan a Berry a afirmar, de manera contundente, que lo perdido “por las malas políticas no fue marginal en términos cuantitativos, sino gigantesco”. Por tanto, de cara al futuro, resulta muy importante “diseñar una muy buena política agrícola”.

REFERENCIA

Berry, Albert (2017). *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI*, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

EPISODIO 114

Desarrollo rural, tierras y sustitución de cultivos ilícitos*

Roberto Junguito Bonnet

El propósito de este episodio es analizar los retos de la política de desarrollo rural integral, tierras y sustitución de cultivos ilícitos previstos en los puntos I y IV del Acuerdo de La Habana, que tendrá que enfrentar el gobierno que se inició el 7 de agosto de 2018, vistos a la luz del comportamiento, las instituciones y las políticas de la agricultura colombiana y lo sucedido en la etapa final de la administración Santos Calderón. Para poner en perspectiva histórica el tema, cabe destacar que la agricultura colombiana pasó de ser la actividad económica más importante, con una contribución del 25 % del PIB en 1965, a menos de un 6 % para 2018. Por otra parte, durante el periodo 1990-2018 el crecimiento del PIB agropecuario, además de volátil, presentó tendencia a la baja. La tasa promedio anual real de crecimiento de la agricultura durante dicho periodo ha sido cercana al 2,2 %, tasa que se ubica por debajo de la correspondiente al promedio de América Latina y el Caribe (ALC) que se estima alcanzará cerca de un 2,7 %.

Asimismo, cabe resaltar que en la proximidad de las elecciones de 2014 se presentaron paros y demandas de grupos de agricultores representados por las denominadas Dignidades Agropecuarias, representativas de diversos productos, que presionaban por mayores subsidios directos y encontraron respuestas positivas por parte del Ministerio de Agricultura y del presidente de la república. Muchas de las soluciones planteadas en esos escenarios resultaron ser de tipo político y no

* El presente apartado corresponde al episodio 98, del libro *Cien episodios de la historia económica en Colombia* cuya autoría es de Roberto Junguito Bonnet y fue publicado por la Editorial Ariel (Planeta) en 2018, pp. 575-581.

tomaban en perspectiva lo fundamental: la problemática estructural de más largo plazo. La realidad es que el sector agropecuario colombiano de tiempo atrás venía mostrando un comportamiento a todas luces inferior al registrado en el resto de la América Latina en términos del crecimiento de la producción, y tampoco venía cumpliendo su papel de reducir la pobreza y la desigualdad, mientras que al mismo tiempo la explotación del agro redundaba en un descuido de los recursos naturales y en la erosión de las tierras. Las soluciones a los profundos problemas de la agricultura y el desarrollo rural no podían idearse en el calor de las protestas y bajo presiones al gobierno en épocas electorales. Estos mecanismos de solución solo redundan, como sucedió en esa época, en apoyos directos en favor de quienes más se quejaban, lo que distorsionaba la asignación eficiente de los recursos y en una baja eficiencia de la producción agropecuaria, y quizás, también, en mayores desigualdades.

Fue, en estas condiciones, cuando se entró al debate electoral de 2014. Para los debates presidenciales organizados por Fedesarrollo tuve la oportunidad de preparar conjuntamente con Juan José Perfetti y con Alejandro Becerra el documento titulado “Desarrollo de la agricultura colombiana”, que servía de base para discusión entre los candidatos. Recomendaba establecer un marco de políticas e instituciones que establecieran las condiciones para la superación de los cuellos de botella que dificultan la marcha del sector, que aseguraran el desarrollo sostenible del mismo, la generación de oportunidades y el avance en las transformaciones sociales necesarias para hacer del campo un lugar de progreso y bienestar para las personas que lo habitan, de tal forma que se reduzcan las brechas con las ciudades. En cuanto a la política comercial, urgía mantener y fortalecer el proceso de internacionalización de la agricultura. En materia de gasto público, dotar gradualmente al agro de recursos presupuestales en una proporción similar a su participación en la actividad económica nacional y prever el desmonte de los subsidios directos, dando prioridad a la generación de bienes públicos como el riego, la asistencia técnica, las carreteras, y sobre todo a la investigación agrícola y la transferencia de tecnología, que es la fuente principal de la productividad y la competitividad de la agricultura. Para asegurar las condiciones de equidad y reducir la pobreza rural se proponía extender la protección social a la población rural para cerrar la brecha frente al sector urbano. En materia de tierras se consideraba conveniente incrementar el impuesto predial en los casos de subutilización de la tierra. Pero, ante todo, resultaba esencial el establecimiento de un nuevo marco institucional fortaleciendo el Ministerio de Agricultura, fijándole como función principal la formulación de las políticas para el desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales.

Al inicio de la segunda administración Santos el gobierno se concientizó de que la problemática de la agricultura requería estudiar y solucionar los problemas más

estructurales, y procedió a convocar la Misión para la Transformación del Campo o Misión Rural, que estuvo encabezada por el reconocido economista José Antonio Ocampo. La Misión era también una respuesta del gobierno para facilitar la puesta en marcha de los acuerdos que se venían adelantando en La Habana en el tema del desarrollo rural integral y tuvo, como objetivo central, proponer políticas de Estado para que la sociedad rural pudiera manifestar su potencial, contribuyendo al bienestar nacional y haciendo un aporte decisivo a la construcción de la paz. La primera estrategia sugerida por la Misión estaba orientada a la inclusión social de los habitantes rurales mediante el cierre de brechas sociales a partir de la dotación de bienes de interés social (alimentación, educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento); la segunda era una estrategia ambiciosa de inclusión productiva y agricultura familiar, que permitiría a los pequeños productores y los trabajadores del campo acceder a recursos productivos, y percibir ingresos remunerativos. Esta estrategia estaría apuntalada en dos nuevas instituciones: un Fondo de Desarrollo Rural y una Agencia Nacional de Tierras; la tercera comprendía el desarrollo de un sector agropecuario competitivo, basado fundamentalmente en la provisión adecuada de servicios y bienes públicos sectoriales. Esta estrategia exigiría también un ambiente macroeconómico y financiero adecuado para el desarrollo del sector, políticas activas de comercio exterior orientadas en particular a diversificar la base exportadora; la cuarta tenía como objetivo un desarrollo ambientalmente sostenible, frenando la expansión de la frontera agraria y la deforestación. Finalmente, un arreglo institucional, con políticas claras de largo plazo articuladas por un documento Conpes rural con un horizonte de largo plazo (diez años) y la garantía de disponibilidad de recursos públicos adecuados y estables.

Al tiempo que el gobierno recibía el *Informe de la Misión Rural*, la OCDE publicaba un estudio sobre la agricultura en Colombia que centraba su atención en las políticas agrícolas y la forma en que el sector agropecuario debe cumplir mejor su papel en el proceso de desarrollo económico y social. Ambos informes daban importancia a la innovación, a la transferencia de tecnología y a la canalización de recursos presupuestales hacia bienes públicos. Los dos estudios consideran fundamental mantener y fortalecer el proceso de internacionalización de la agricultura, pero la Misión tiene una visión más proteccionista. La OCDE considera la protección arancelaria y no arancelaria alta en términos internacionales. Los estudios también coinciden en que es fundamental aumentar la competitividad de la agricultura colombiana. Para ello es importante la inversión del Estado en infraestructura vial, riego y drenaje, investigación y transferencia de tecnología. Ambos informes también están de acuerdo en que la brecha entre pobreza urbana y pobreza rural no se ha cerrado y adelantan recomendaciones respecto a la educación, salud y vivienda social. El tema

de acceso y el uso de la tierra es central en ambos trabajos. El tema institucional en el *Informe Marco de la Misión* se refiere principalmente a la organización de las entidades del sector y tiene como foco central el establecimiento de un conjunto de nuevas entidades, como una Autoridad Nacional de Tierras y el establecimiento de un Conpes rural. La OCDE, por su parte, resalta la importancia de reformar y fortalecer el marco institucional agropecuario y juzga de especial importancia la representación de los agricultores a nivel local y el fortalecimiento del Ministerio de Agricultura. En fin, con este conjunto de trabajos, el gobierno tenía a su disposición unas políticas para hacer frente a los problemas estructurales de la agricultura colombiana.

Posteriormente, se hizo público el Acuerdo de La Habana y dentro de este los puntos I sobre tierras y desarrollo rural y IV relativo a la sustitución de cultivos ilícitos. En lo referente a las tierras, el Acuerdo habla del establecimiento de un Fondo de Tierras de tres millones de hectáreas, de la actualización del catastro mediante un barrido predial, del establecimiento de una jurisdicción agraria para la solución de las disputas sobre la propiedad de la tierra, del establecimiento y de la delimitación de Zonas de Reserva Campesina y, en general, del acceso a la tierra a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial comprenden el financiamiento de programas diseñados desde los territorios que buscan resolver los problemas de provisión de bienes y servicios en las zonas más afectadas por la violencia, en tanto que los planes nacionales tocan con la política agropecuaria y de desarrollo rural que debe beneficiar al conjunto de las zonas rurales del país. En cuanto a la erradicación de cultivos ilícitos, los temas de análisis de política se refieren a la evaluación de los costos y beneficios de privilegiar la erradicación voluntaria frente a la opción de erradicación forzosa (incluida la aspersión), los de priorizar la provisión de bienes públicos, en especial vías terciarias, y la forma de limitar el uso de subsidios, además, claro está, de la importancia de adoptar sistemas de monitoreo confiables y oportunos.

Lo que sí quedó claramente establecido en el Nuevo Acuerdo Final, que fue aprobado por el Congreso, es que la asignación de recursos presupuestales para esas actividades debe estar cobijada y cumplir con la regla fiscal estructural establecida por el gobierno. El gobierno designó el Gabinete del Posconflicto encargado de presentar al Congreso el Plan Plurianual de Inversiones y la determinación de las fuentes de recursos para financiarlo. También se dispuso de un sistema de vía rápida o de *fast track* para aprobar y poner en marcha las leyes y reglamentaciones derivadas del Acuerdo. Entre los aspectos en los cuales introducir correctivos en los decretos y leyes del *fast track*, un gran objetivo es lograr una mayor seguridad jurídica para los propietarios legítimos de la tierra, sobre lo cual es indispensable legislar. También

resulta esencial que la estrategia de tierras facilite el acceso a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, pero que también resulte ser favorable al desarrollo de la agricultura comercial. Estos son temas fundamentales que quedaron pendientes y que deberá abordar el gobierno que se inició el 7 de agosto del 2018 junto con el Congreso en estos años.

Un asunto final al cual se debe hacer referencia es el de la sustitución de cultivos ilícitos. Según Naciones Unidas, la superficie cultivada con coca llegó a un mínimo de 50.000 hectáreas en el año 2012. Desde entonces y muy particularmente desde el año 2014 el cultivo de la coca volvió a registrar un crecimiento inusitado, motivado por dos hechos fundamentales: el anuncio por parte del gobierno en las negociaciones de paz de La Habana de que se darían estímulos monetarios para la sustitución del cultivo y la devaluación de la tasa de cambio a raíz de la caída de los precios del petróleo que hacía muy rentable la exportación del clorhidrato de cocaína y, por lo tanto, también el precio de la hoja de coca a los cultivadores. Cálculos del Centro de Estudios sobre la Seguridad y Drogas señalan que en 2014 cerca de 64.500 familias estaban dedicadas directamente al cultivo de la hoja. Pero ya para febrero de 2018 un informe de la Fundación de Ideas para la Paz estima que el número de familias dedicadas al cultivo habría sobrepasado las 100.000, e inclusive podría haber alcanzado cerca de 180.000. La Oficina de Política Nacional para el control de la Droga de los Estados Unidos informó que el área cultivada con coca alcanzó 209.000 hectáreas en 2017, fue de 188.000 hectáreas en 2016 y de 48.000 en 2013. Esta situación de crecimiento del cultivo llevó al gobierno nacional a fijarse un plan de erradicación del cultivo de la hoja de coca, y a principios de 2017 el gobierno fijó una meta de reducción de 100.000 hectáreas de coca, de las cuales el 50 % se alcanzarían a través de la sustitución voluntaria, para lo cual firmó acuerdos con más de 127.000 familias, 54.000 de las cuales fueron vinculadas al programa. Si bien las familias reportaron casi 40.000 hectáreas que se encontrarían en proceso de sustitución, hasta diciembre de 2017 solo se habían verificado un poco más de 15.000. El gobierno que se inició el 7 de agosto de 2018 será el responsable de establecer las reglamentaciones y poner en marcha tanto las reformas estructurales que requiere la agricultura colombiana, como los asuntos relativos al desarrollo rural, política de tierras, planes y la sustitución de cultivos ilícitos que se derivan del Acuerdo Final de La Habana.

REFERENCIAS

Fundación de Ideas para la Paz (2018). “¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?: Balance del 2017 y lo que viene en el 2018”, *Informe 03*.

Junguito, Roberto; Perfetti, Juan José; Becerra, Alejandro (2014). “Desarrollo de la agricultura colombiana. Debates Presidenciales, 2014”, *Cuadernos Fedesarrollo* 48, mayo, Fedesarrollo.

Misión para la Transformación del Campo (2016). *El campo colombiano: un camino hacia la transformación y la paz*, diciembre, Departamento Nacional de Planeación.

OCDE (2015). *Review of Agricultural Policies: Colombia*, París: OECD Publications.

EPISODIO 115

La economía política de la política azucarera y arrocerá

Juan José Perfetti del Corral

A pesar de que Colombia puso en marcha su proceso de apertura económica desde los años noventa y que la agricultura formaba parte de dicho proceso, el sector agropecuario y agroindustrial ha disfrutado durante las últimas décadas de una relativa protección, la cual se ha caracterizado por ser de magnitud importante en algunas actividades consideradas “sensibles”. Sin embargo, con la firma de los TLC, y en particular con el acordado con los Estados Unidos, diversos productos se han visto forzados a avanzar en el proceso de desgravación progresiva y en la entrada creciente de contingentes de importación. Para algunos productos sensibles la desgravación se caracteriza por el largo período pactado y por su ritmo lento.

Lo anterior contrasta con lo ocurrido en otros países latinoamericanos en los que la apertura de la agricultura no solo implicó la reducción efectiva de la protección sectorial, sino que se pasó de discriminar a las exportaciones a que estas se convirtieran en el motor del alto crecimiento de sus agriculturas, cosa que no ha pasado en Colombia.

Este tipo de hechos llevaron a Roberto Steiner, María Angélica Arbeláez, Sandra Zuluaga y Sebastián Higuera a realizar el estudio “The Political Economy of Protection of Some ‘Sensitive’ Agricultural Products in Colombia”, en el que se analiza (a partir de fuentes secundarias y de más de veinte entrevistas semiestructuradas) la economía política de la protección de los productos sensibles en Colombia y, muy particularmente, los casos del arroz y el azúcar.

Según los autores, estos dos productos “están fuertemente protegidos, pesan mucho en las canastas de consumo de los hogares y forman parte de complejas cadenas de valor agregado”. En su interés por “entender mejor el ‘porqué’ de la protección comercial”, identifican qué actores resultan ser ganadores o perdedores, y se discuten tanto los distintos canales de influencia de los jugadores claves dentro de las dos cadenas como los mecanismos de compensación utilizados en “los pocos episodios de liberalización” llevados a cabo.

Al pasar revista a los principales actores que intervienen alrededor de la política comercial, y en particular en lo referente a la economía política de la protección agrícola en Colombia, en el estudio se señala que, mientras el MADR se caracteriza por tener más un carácter político que técnico, lo contrario ocurre con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (Mincit), el cual tiene un carácter más técnico. Esto hace que, según las personas entrevistadas por los autores en desarrollo del estudio, el MADR sea más fácilmente influido por el sector privado. Por su parte, los distintos gremios agropecuarios y agroindustriales están motivados por los intereses de sus respectivos asociados los que, las más de las veces, van en direcciones contrarias en materia de política comercial y especialmente de protección. Particularmente, dentro de los gremios del sector agropecuario ha prevalecido la defensa de una agricultura protegida y con altos niveles de apoyos y subsidios estatales, objetivo en el que han sido exitosos, como se dijo en un principio.

Al considerarse otros actores, se comenta que, aunque los sindicatos en la agricultura son pocos, durante los últimos años se ha venido registrando un alto nivel de politización que ha llevado a la creación y organización de grupos de productores alrededor de las denominadas “Dignidades” por producto, como son las del café, el arroz y la papa. Un último actor es el Congreso de la República, el cual, aunque tiene a su cargo algunas funciones relacionadas con la aprobación de leyes en materia de comercio exterior, su involucramiento en los TLC ha sido, en general, y como se dice en el estudio: “débil”.

Ahora bien, en cuanto a la economía política de la protección al arroz se establece, en primera instancia, que los principales actores en la cadena arrocera son los agricultores, los molinos y una amplia cadena de distribución. Los productores están organizados alrededor de Fedearroz, y la industria molinera lo está en Induarroz, entidad que a su vez hace parte de la Andi. Mientras que entre los arroceros hay diversos tamaños (pequeños, medianos y grandes), en la industria arrocera se presenta una alta concentración (dos firmas concentran prácticamente el 70 % de las ventas).

Según los autores, desde el inicio del proceso de la apertura económica en 1991, los productores de arroz han conseguido que el gobierno adopte diferentes medidas

de política para proteger el mercado interno del producto. Así, en 1996 se estableció un régimen para controlar las importaciones y se creó un comité para la política arrocerera (con participación de los productores, el gobierno y los importadores) para decidir, entre otras cosas, sobre los volúmenes de importación del arroz. En 2004, la tarifa arancelaria (que en 2003 era del 80 %) fue incrementada y se establecieron varias medidas no arancelarias, especialmente de carácter fitosanitario.

En el estudio se comenta que los productores de arroz (o arroceros) son los principales beneficiarios de la alta protección, lo que les permite mantener sus niveles de producción, no obstante los bajos niveles de productividad que exhibe el cultivo. Evidentemente, en un régimen de alta protección y con un estricto control a las importaciones, la industria molinera también resulta beneficiada. Sin embargo, y como lo señalan los autores, en razón a la larga e ineficiente cadena de comercialización, ni los agricultores ni los molinos se apropian de todo el flujo de ingresos derivado de los altos precios que los consumidores colombianos deben pagar resultado de la muralla proteccionista originada en las políticas establecidas. Al respecto, basta señalar que, de acuerdo con los autores, entre 2009 y 2018, para el arroz *paddy* (o arroz con cáscara), el diferencial entre el precio interno y el internacional era del 76 %. Para el arroz blanco, dicha diferencia era, al comparar con los precios en los Estados Unidos y Tailandia, del 108 % y el 139 %, respectivamente.

Estas diferencias de precios ponen de presente, como se anota en el estudio, la relativa habilidad de la industria arrocerera para capturar rentas. Sin embargo, esto, a su vez, representa un motivo de queja por parte de los arroceros pues ellos, para la venta de su producción, deben enfrentarse con una industria transformadora altamente concentrada, lo cual les reduce su capacidad de negociación en materia de precios y volúmenes de compra. Este hecho, es decir, la determinación del precio de compra del arroz por parte de los molinos, se ha convertido, en razón a las políticas proteccionistas en favor de los agricultores y dada la estructura oligopólica de la industria, en la piedra de choque en la relación entre ambos actores.

A pesar de las controversias alrededor de la fijación de los precios, los autores comentan que ambos actores han sabido manejar las cosas para mantener altos niveles de protección, en donde los arroceros han sido particularmente influyentes y los industriales han mantenido una posición más bien pasiva, seguramente porque la estructura arancelaria de la producción arrocerera no impacta su protección efectiva ni afecta su capacidad para transferirle a los consumidores cualquier ineficiencia derivada de la protección.

Según lo expresado por los entrevistados, la capacidad de influencia de los productores de arroz se deriva, en primera instancia, de la dispersión geográfica de los pequeños y medianos productores, lo que se expresa en una potencial amenaza

de paralizar, a través de la realización de paros y marchas, vastas regiones del país. Esto de hecho ocurrió en las movilizaciones de los años 2010, 2014 y 2018, las que al final terminaron obligando al gobierno a negociar nuevas condiciones, como, por ejemplo, el nivel del precio mínimo de compra. La otra fuente identificada de influencia de los arroceros es la denominada “puerta giratoria” entre las asociaciones de productores agropecuarios y el gobierno, lo cual ha permitido que muchos presidentes de gremios hayan terminado siendo ministros de agricultura, convirtiéndose así en canales de presión de los grandes productores. Para ilustrar un ejemplo concreto de este canal, los autores del estudio muestran cómo, en 2003, y dada una relación especial entre el MADR y el sector arrocero, fue posible, antes de iniciar las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, establecer un alza de tarifas arancelarias y fijar una cuota de importación.

Ahora bien, con respecto a la economía política de la protección al azúcar, en el estudio se indica que la estructura de producción es diferente al caso del arroz pues, primero que todo, esta se concentra en el departamento del Valle del Cauca. Igualmente, aunque los ingenios azucareros cultivan directamente la caña de azúcar, la gran mayoría de la materia prima (75 %) viene de la producción de caña por parte de agricultores (pequeños y medianos) ajenos a los ingenios. La producción de azúcar por parte de los ingenios se dirige al consumo interno (de los hogares y la industria transformadora), a su exportación y a la producción de etanol. Algunos de los ingenios son propiedad de grupos económicos con intereses especialmente en la producción agropecuaria y la industria alimentaria. Por otra parte, se señala que Asocaña es el gremio en el que participan los ingenios y un número importante de productores de caña de azúcar. Se trata de un gremio moderno, muy organizado y que brinda un gran soporte investigativo y tecnológico a sus asociados.

De acuerdo con los autores, en razón a las grandes distorsiones (como han sido, entre otras, la existencia de cuotas de exportación) que se han dado durante décadas en el mercado internacional del azúcar, la industria azucarera del país se ha desarrollado en un ambiente de protección que ha incluido medidas como las altas tasas arancelarias y no arancelarias, las franjas de precios y el fondo de estabilización de precios de exportación. Estas medidas no solo han significado que los precios internos del azúcar se ubiquen por encima de los internacionales, sino que, en algunos casos, el mercado nacional prácticamente permanezca cerrado. Esto se ilustra en el estudio con el caso acontecido en el año 2009, cuando se permitió la importación de azúcar exclusivamente por el puerto de Buenaventura, lo que en la práctica significaba cerrar las puertas a las importaciones provenientes de Brasil. Se anota, además, que a pesar de que el azúcar es un bien de exportación, la política comercial aplicada ha sido la misma que han recibido los otros productos sustitutos

de importaciones pertenecientes a la agricultura comercial. Al respecto se comenta que, en ciertos momentos, las tarifas resultantes de las franjas de precios alcanzaron niveles cercanos al 100 %.

A lo largo del tiempo se ha venido presentando una controversia entre la industria productora de azúcar y las agroindustrias que utilizan este producto como insumo. Este es el caso, entre otras industrias procesadoras, de la producción de dulces, confitería y chocolates. Este grupo de agroindustrias, no obstante el hecho de que se han caracterizado por su alto crecimiento y su dinámica exportadora, tiene en el precio del azúcar nacional un freno a su competitividad y expansión en los mercados externos. De allí que no se mostraran muy satisfechas con la rebaja de las tarifas que se dio en 2018, pues ellas consideran necesario que el precio interno esté más cerca del internacional. Según se anota, y de acuerdo con lo afirmado por algunos empresarios y exfuncionarios públicos, todo este tipo de actuaciones es lo que les ha permitido a los productores de azúcar, al tiempo que mantener el mercado nacional protegido, buscar acceso preferencial en otros mercados y todo ello a costa de otros actores de la cadena de producción.

Para ilustrar las acciones legales a las que han dado lugar las controversias y los enfrentamientos entre los actores de la cadena, en el estudio se presenta el caso de la investigación realizada por la Superintendencia de Industria y Comercio y la cual condujo a que, en 2015, se impusiera una multa a Asocaña y a doce ingenios por cartelización para impedir la importación de azúcar, así como ordenar la revisión del Fondo de Estabilización de Precios del Azúcar (FEPA).

Otro caso que trae el estudio sobre el poder de influencia de la industria azucarera, aunque no relacionado con la política comercial, fue el intento, en 2016, del gobierno de esa época de incluir, en el texto de la reforma tributaria, un impuesto a las bebidas azucaradas, el cual estaba sustentado en asuntos de salud pública y que a su vez servía para generar recursos adicionales para el sector salud. La propuesta de este impuesto generó una fuerte reacción de la industria azucarera y de la de bebidas azucaradas, llevándolas a ejercer su poder de influencia a tal punto que la propuesta no llegó a discutirse en el Congreso.

Finalmente, los autores presentan otro ejemplo de la economía política de la política comercial agrícola, caso que es tratado de manera detallada y extensa en el estudio. Este tiene que ver con el TLC con los Estados Unidos, acuerdo en el cual el gobierno colombiano de ese momento (en cabeza del propio presidente de la república, el ministro de Comercio y más adelante el ministro de Agricultura) se la tuvo que jugar a fondo para conseguir que el sector agropecuario no se convirtiera en la piedra en el zapato del tratado. Para ello se debió aceptar la liberalización del mercado de los productos agropecuarios (especialmente de los sensibles),

su desgravación progresiva y la entrada pausada de contingentes de importación, a cambio de unas acciones compensatorias que hicieron parte del texto final del acuerdo, y de otras implementadas directamente por el gobierno nacional como fue, entre otras, el programa AIS.

REFERENCIA

Steiner, Roberto; Arbeláez, María Angélica; Zuluaga, Sandra; Higuera, Sebastián (2019). “The Political Economy of Protection of Some ‘Sensitive’ Agricultural Products in Colombia”, Bogotá: Fedesarrollo.

EPISODIO 116

El café y la política cafetera en el siglo XXI⁴⁰

José Leibovich Goldenberg

Para efectos del presente episodio, vamos a considerar que el siglo XXI comenzó en 1990, diez años antes del inicio oficial del nuevo siglo, en razón al rompimiento del acuerdo de cuotas en el marco de la Organización Internacional del Café (OIC) que se dio en 1989. Este acuerdo se había establecido en 1962, en plena guerra fría, apoyado por los Estados Unidos para neutralizar la influencia de las ideas de la revolución cubana en América Latina. El acuerdo establecía una banda de precios y unas cuotas de exportación a cada país productor de acuerdo con su capacidad, de tal manera que cuando el precio del mercado estuviera por debajo del piso de la banda, se activaría una retención de café por parte de los países productores para generar un aumento del precio. Por el contrario, si el precio del mercado estaba por encima del techo, se liberaban inventarios de café en manos de los países productores para que el precio descendiera. El acuerdo no estaba exento de críticas. La más notoria era la libre exportación de café por parte de los países productores a países no miembros del acuerdo a precios inferiores del mercado de miembros, lo cual incentivaba el contrabando de café de países consumidores no miembros a miembros. Otra crítica no despreciable era la dificultad de controlar el comportamiento de países *free riders*, exportando volúmenes de café por encima de su cuota a países consumidores miembros y beneficiándose del mejor precio.

⁴⁰ Las cifras mencionadas en este episodio provienen en su totalidad de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

En 1989, bajo el influjo de las ideas neoliberales de los gobiernos de Reagan en los Estados Unidos y Thatcher en Inglaterra, el acuerdo de cuotas se rompió para siempre y el mercado entró a operar totalmente libre. La delegación estadounidense lideró la ruptura con el apoyo de otros países consumidores y algunos países productores de Centroamérica que consideraban que les iría mejor en un mercado libre.

Desde entonces, la institucionalidad cafetera colombiana ha venido ajustándose gradualmente a la nueva realidad. Esto es, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNCC), fundada en 1927, y el Fondo Nacional del Café (FNC), creado por Ley en 1940 siguen existiendo y la FNCC administra por contrato con el gobierno nacional el FNC. Los bienes públicos principales que desarrolla la FNCC con recursos del FNC en beneficio de los caficultores son: 1) garantía de compra del café a precio de mercado; 2) investigación científica; 3) servicio de extensión, y 4) publicidad y mercadeo del café de Colombia. Los recursos del FNC provienen de la contribución cafetera definidos por ley y desde 2007 es de 6 centavos de dólar por libra exportada.

Desde la disolución del acuerdo de cuotas ha habido tres “misiones” de expertos convocadas por el gobierno nacional para analizar las condiciones cambiantes del sector cafetero, las reformas a la institucionalidad cafetera y las políticas públicas que deberían priorizarse para apoyar su sostenibilidad (Clavijo *et al.*, 1994; Ramírez *et al.*, 2002; Echavarría *et al.*, 2015). En síntesis, estas misiones han recomendado un adelgazamiento de la institucionalidad para que se concentre en los bienes públicos esenciales que los cafeteros han defendido, ya mencionados. Sin embargo, en torno a la garantía de compra del café a precio de mercado, la recomendación de la última misión planteó que la FNCC debía retirarse totalmente de la comercialización del café para dejarle el espacio libre a las empresas privadas. Esta actividad, que la FNCC ha venido desarrollando desde mediados del siglo pasado, ha sido defendida por los caficultores por constituir un poder de compra que neutraliza el oligopsonio de los compradores de café. Si no existiera el poder de compra de la FNCC, el precio recibido por los productores sería inferior. En todo caso, la participación de la FNCC en la comercialización del café no ha superado el 30 %, siendo el 70 % restante comercializado por firmas privadas nacionales y extranjeras.

En todo caso, desde comienzos del presente siglo el precio de referencia del café, al cual la FNCC interviene en el mercado interno comprando una fracción de la cosecha, varía todos los días en función del precio de referencia de la bolsa de Nueva York, el diferencial que el mercado reconoce por el café colombiano y la tasa de cambio. Así, los productores están sometidos a la volatilidad del precio, pero cuentan con la posibilidad de vender su café anticipadamente cubriéndose del riesgo, haciendo uso de coberturas en el mercado de futuros.

La volatilidad del precio del café en el mercado internacional se explica sobre todo por las fluctuaciones de la producción brasilera, el mayor exportador de café del mundo. La variabilidad climática con sequías y exceso de lluvias ha afectado la cosecha brasilera de manera recurrente. Al observar la serie del precio interno del café en Colombia en términos reales, este ha tenido una volatilidad aún mayor que el precio internacional, por factores adicionales como son el diferencial de calidad por el café colombiano y la tasa de cambio del peso por dólar. Así las cosas, este precio ha repuntado en 1986, 1997, 2011 y 2021-2022. Por el contrario, en 1992, 2001-2004, y 2013 el precio pasó por bajos niveles históricos.

Colombia continúa siendo el primer exportador de café arábigo suave del mundo y el tercer exportador de café en general después de Brasil y Vietnam. Una de las estrategias que ha buscado el sector cafetero posterior al rompimiento del acuerdo de cuotas ha sido profundizar la diferenciación del producto, tratando de sacarlo de la categoría de *commodity* y procurando ser reconocido como un café especial con un precio superior. Esto incluye cafés que tienen sellos de sostenibilidad (*fair trade*, orgánico, *rain forest alliance*, 4C, etc.) y los cafés industrializados (solubles, tostados y molidos). A finales de 2021, el 50% de los cafés exportados por la FNCC con cargo al FNC eran cafés especiales. Igualmente, el número de fincas que producen y venden cafés especiales llegaron en 2021 a 237.000, lo que representa más del 43% del total de fincas del país.

La producción de café se realiza en tierras ubicadas en el pie de monte de las tres cordilleras de los Andes colombianos, la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá, en más de 600 municipios del país. Esta producción se mantuvo en promedio alrededor de doce millones de sacos desde la ruptura del acuerdo de cuotas hasta 2008. Entre 2009 y 2012 la producción se contrajo a niveles de ocho millones de sacos por el impacto de la roya y el fenómeno de La Niña. Gracias a importantes apoyos gubernamentales en 2013 y 2014, se emprendió una campaña de renovación de cafetales con variedades resistente a la roya y, posteriormente, gracias al apoyo del servicio de extensión y a recursos propios de los caficultores, del FNC y del Ministerio de Agricultura, se ha mantenido el esfuerzo de renovación, al estabilizar la producción en los últimos años alrededor de los catorce millones de sacos.

La economía colombiana en lo corrido del presente siglo ha avanzado en su diversificación productiva. Es por ello que el café ha disminuido su participación en el PIB agrícola, al pasar del orden del 25% en 1990 a 15% en los últimos años, y en el PIB total de la economía pasó de representar alrededor del 3% en 1990 al 1% en 2021. Fenómeno similar se ha observado en las exportaciones: de representar alrededor del 20% del valor de las exportaciones totales al inicio de los años noventa, en 2021 alcanzó el 7,4%. Sin embargo, en el nivel departamental, la producción de

café es una actividad, que con sus eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, y dado que la actividad es intensiva en mano de obra, impacta de manera importante la dinámica económica territorial.

Una transformación evidente que se ha venido dando en las últimas tres décadas en la caficultura colombiana es la distribución espacial del cultivo. Si bien la cobertura total de la caficultura se ha mantenido alrededor de las 875.000 hectáreas, al comienzo de la década de los noventa, en los departamentos de Antioquia, Caldas, Cundinamarca, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca se hallaba el 55,2 % del área cafetera. Finalizando la década de los veinte del presente siglo ese porcentaje se redujo al 40 %. En cambio, la participación de los departamentos de Huila, Cauca, Nariño, Santander y Magdalena aumentó del 24,6 % al 39,5 % en el mismo período. Esta recomposición está asociada con factores como el encarecimiento de la mano de obra y de la tierra por el crecimiento de otras actividades económicas asociadas a la urbanización y el turismo, principalmente, en los departamentos donde el área se contrajo, y por el atractivo económico que representa el cultivo del café en las regiones donde aumentó, dada la disponibilidad de tierras aptas para el cultivo y mano de obra.

Una característica que se ha mantenido casi igual a lo largo de las últimas tres décadas es el número total de productores de café, alrededor de 540.000, y su distribución por tamaño del cultivo. En efecto, el 96,7 % de los productores cuentan con menos de cinco hectáreas de café sembradas, el 2,45 % cuentan entre cinco y diez hectáreas sembradas y el 0,85 % con más de diez hectáreas. De las cifras anteriores, se puede concluir que el modo predominante en la caficultura colombiana es el de una agricultura familiar de pequeña escala. Sin embargo, importantes cambios sociodemográficos se han venido dando en las últimas tres décadas. En primer lugar, la proporción de productores mayores de 60 años pasó del 7,5 % al 19,1 %. La proporción de la jefatura femenina en hogares cafeteros pasó del 22,3 % al 27,4 %. La tasa de analfabetismo se ha reducido del 23,3 % a comienzos de la década de los noventa al 11,5 % en 2021, y la inasistencia escolar ha descendido del 58,1 % al 22,1 % en el mismo período. Por su parte, en 2021 el nivel educativo de los jóvenes (18-28 años) es de secundaria completa para el 65,3 % y con educación superior para el 11,5 %. Y el 97,4 % de la población cafetera está afiliada al sistema de salud, la mayor parte en el régimen subsidiado.

Sin embargo, solo el 15 % está afiliado al sistema de pensiones y el 63,9 % de los productores cafeteros pertenece a un hogar beneficiario de algún programa de transferencias monetarias del gobierno nacional, donde los más importantes son: Más Familias en Acción, que le llega al 28,4 % de los hogares cafeteros; Colombia Mayor, que le llega a 19,4 %; Ingreso Solidario, que cubre al 13,1 %; Devolución de

IVA, que benefició al 12,1 %, y Jóvenes en Acción, que le llega al 1,5 % de los hogares cafeteros.

Del panorama descrito, se evidencia una gran paradoja: por una parte, el sector cafetero sigue siendo importante para la economía colombiana por el valor de sus exportaciones, por el empleo que genera en más de dieciséis departamentos del país y el impacto positivo en los eslabones hacia adelante y atrás en la cadena de valor, al exportar un producto de excelente calidad, pero, por otra parte, los niveles de pobreza y vulnerabilidad en hogares cafeteros son importantes.

Sin duda, un factor determinante de esta situación es el pequeño tamaño de las explotaciones cafeteras. Los niveles de productividad son satisfactorios, aunque podrían mejorarse, pero la escala de producción no es suficiente para generar mayores ingresos. Al estado colombiano le corresponde una tarea importante en este frente, procurando avanzar en el catastro multipropósito para facilitar el desarrollo de un mercado de tierras que permita superar el minifundio. Por otra parte, apoyar la asociatividad entre pequeños productores para lograr economías de escala, y de esa manera mejorar los ingresos en la comercialización del café y en la reducción de los costos de producción.

Pero otros desafíos quedan por resolverse, y los cuales podrían contribuir a mejorar el ingreso de los caficultores y sus familias: el mejoramiento de las vías terciarias, la conectividad de internet y el avance en la infraestructura logística para la exportación (puertos secos multimodales). Para mejorar la productividad agronómica e impacto ambiental positivo (por ejemplo, menor uso de agua en el beneficio del café), avanzar en la inclusión financiera para financiar las innovaciones, mejoras en la agronomía del cultivo y reducir costos de producción. Para obtener un mayor valor agregado, invertir en mayor diferenciación del producto y promocionarlo en los mercados internacionales.

Y para avanzar en la inclusión social de los cafeteros y sus familias es menester que se diseñen e implementen programas de mejoramiento de la vivienda, contar con un programa más ambicioso de protección para la vejez, profundizar en la atención a la primera infancia, brindar más oportunidades para que los jóvenes puedan tener una formación técnica y tecnológica, y apoyar el empoderamiento de la mujer cafetera.

La Federación Nacional de Cafeteros tiene trazado para 2027, año en que se celebrará el centenario de la fundación de la organización, un programa para alcanzar la sostenibilidad en términos ambientales, sociales y económicos, esto es, que con una línea de base e indicadores en las tres dimensiones se pueda mostrar a los compradores de café colombiano que valoran cada vez más esos atributos cómo se alcanzan y superan umbrales en las tres dimensiones en 2027, esperando que ello tenga una contraprestación en el diferencial que se reconoce por el café colombiano.

REFERENCIAS

- Clavijo, Sergio; Jaramillo, Carlos F.; Leibovich, José (1994). *El negocio cafetero ante el mercado libre*, Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, TM Editores.
- Echavarría, Juan José; Esguerra, Pilar; McAllister, Daniela; Robayo, Carlos Felipe (2015). *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*, Bogotá: Fondo Nacional del Café, Universidad del Rosario.
- Ramírez, Luis Fernando; Silva, Gabriel; Valenzuela, Luis Carlos; Villegas, Luis Carlos; Villegas, Álvaro (2002). *El café, capital social estratégico*, Bogotá: Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera.

EPISODIO 117

Reflexiones sobre el uso de la tierra agropecuaria y su uso potencial

Juan José Perfetti del Corral

Entre 2013 y 2014, luego de prácticamente más de cuarenta años sin contar con información censal sobre el campo colombiano, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realizó el tercer *Censo Nacional Agropecuario* (CNA). Este ejercicio censal proporciona información estadística y georreferenciada sobre la situación del sector agropecuario del país. Su cobertura operativa fue del 98,9 % del territorio nacional.

Entre los temas que fueron objeto de indagación del CNA (2014) están el uso y la cobertura del suelo, los factores y la sustentabilidad para la producción agropecuaria y las características de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA), de los productores agropecuarios y de la población residente en los territorios rurales dispersos. De esta forma, el país cuenta con información detallada sobre las condiciones productivas del sector agropecuario reportadas por los propios productores agropecuarios. Precisamente, la información relacionada con el aprovechamiento del suelo proveniente del Censo, junto con la información del IGAC sobre el uso potencial del suelo rural, constituyen el principal referente de este episodio.

En particular, con base en la información del CNA, en 2018 y 2019, Fedesarrollo adelantó el estudio “Uso potencial y efectivo de la tierra agrícola en Colombia: resultados del Censo Nacional Agropecuario” (2019) para el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA). Entre los objetivos del estudio está “determinar el uso potencial y efectivo del suelo agropecuario del país, a partir de los mapas de aptitud y uso del suelo elaborados por el IGAC y de los resultados del Censo

Nacional Agropecuario -CNA 2014". Este episodio hace referencia a los resultados de esta parte del estudio citado.

Para tal efecto, se contrasta la información georreferenciada del IGAC sobre aptitud del suelo con la correspondiente información (también georreferenciada) del CNA sobre el uso efectivo que, según los productores agropecuarios entrevistados, se hace del recurso tierra. Este ejercicio permite, entonces, identificar cuál es el aprovechamiento que se hace del potencial productivo agropecuario del país y los eventuales conflictos que se presentan entre el uso y la vocación.

La novedad de este ejercicio es que, por primera vez, se coteja la información del IGAC sobre uso potencial (basado especialmente en mapas, fotografías e imágenes satelitales) con la información censal del CNA derivada del reporte directo que hacen los productores agropecuarios sobre el uso detallado del suelo en las UPA. Esto, como se señala en el estudio de Delgado *et al.*, puede generar algunos sesgos y diferencias respecto a la información que en años anteriores reportaba el IGAC, los cuales, sin embargo, no anulan la validez e importancia del ejercicio.

Según la información de vocación de uso del suelo del IGAC adaptada a la información del CNA, el país cuenta con un total de 108.993.341 hectáreas. Este valor es menor al reportado por el IGAC (114.174.800 ha), pues no se incluyen otros usos diferentes a los relacionados con lo rural. Del total del CNA, 57,8 millones de hectáreas tienen vocación forestal y 22,9 millones vocación agroforestal. Con vocación agrícola se tienen 15,0 millones, para ganadería se dispone de 7,1 millones, para conservación de suelos se cuenta con 4,3 millones y para otros usos se tienen 1,8 millones de hectáreas. Esto lleva a los autores del estudio de Fedesarrollo a señalar que "a nivel nacional existen alrededor de 45 millones de hectáreas disponibles para la actividad económica agropecuaria (agroforestal, agrícola y ganadera) y ello sin considerar el área dispuesta para actividades de producción forestal, que es de alrededor de 3,6 millones". Estos números confirman, además, que la principal vocación de los suelos del país es la forestal.

Ahora bien, la información del CNA sobre el uso del suelo en Colombia indica que el área dedicada a actividades agropecuarias es de 31,9 millones de hectáreas. De estas, 7,11 millones se utilizan en cultivos agrícolas (transitorios y permanentes) y 24,8 millones están constituidas por sabanas naturales y pastos, tanto naturales como sembrados. Las áreas en barbecho, descanso y rastrojo son, respectivamente, de 0,25, 1,15 y 9,6 millones. Las áreas de bosque natural corresponden a 63,2 millones.

Cuando se cotejan la vocación y el uso del suelo de la tierra según la información del CNA, el estudio en mención encuentra que "la actividad predominante en los suelos del país, tanto en vocación como en uso, es la forestal que abarca más del 50 % del área total censada (incluyendo el área forestal de producción)". En lo que

respecta a la cobertura de bosques naturales, se encuentra que el área en uso forestal reportada en el CNA supera en un 21,4% el área con dicha vocación. De acuerdo con lo anterior, existen en el país 11,2 millones de hectáreas adicionales de bosque de las que corresponden estrictamente con su vocación.

En cuanto a las actividades agropecuarias (que, para efectos del uso, además de las agrícolas y la ganadería incluyen las áreas reportadas en el Censo como de descanso y rastrojo), se tiene una relación entre uso efectivo del suelo y su correspondiente vocación del 93%. Sin embargo, cuando se observa la relación entre disponibilidad y utilización en cada una de las actividades agropecuarias se encuentran situaciones bastantes contrastantes.

Así, mientras en las actividades agrícolas se tiene una baja relación uso/vocación (que para el total agrícola del país es de 25,3% y para los cultivos permanentes y transitorios de 36,8% y 15,2%, respectivamente), en la ganadería se encuentra una alta relación uso/vocación, 153,2%. Es decir, en Colombia, aunque se tiene una alta disponibilidad de tierras con vocación agrícola, de estas se utiliza solo una cuarta parte, dando lugar a un fenómeno de subutilización de este recurso. Por otro lado, en la actividad ganadera se usa, en más de un 50%, el recurso tierra disponible para tal fin, confirmando así “la existencia de un conflicto de uso que se manifiesta en la destinación de tierras con potencial agrícola a actividades de ganadería extensiva, lo cual corresponde a un uso ineficiente del suelo, como lo ha señalado el IGAC”. Al respecto, el informe de Fedesarrollo indica que “sin embargo, el nivel de conflicto de uso reportado por el CNA es inferior en aproximadamente 10 millones de hectáreas al estimado por el IGAC”.

Otro aspecto relevante en cuanto a los resultados sobre el uso de la tierra agropecuaria en el país es el elevado número de hectáreas reportado como tierras en “rastrojo”, las cuales ascienden a 9,6 millones de hectáreas, o sea, el 9% del área total. Esta cifra supera ampliamente el área total reportada en usos agrícolas, reforzando la evidencia sobre el bajo aprovechamiento que el país hace de su potencial productivo para actividades agrícolas. Si se excluyen las tierras en rastrojo de los usos agropecuarios, la relación uso/vocación para esta categoría se reduce del 93% al 72%. Finalmente, y no menos importante, los resultados del Censo muestran que mientras en Colombia se tienen 3,8 millones de hectáreas con vocación forestal para producción o reforestación, de estas solo se utilizan 0,56 ha, dando así lugar a una gran subutilización (la relación uso/vocación es de solo 14%) de este importante potencial productivo que se tiene.

El estudio de Delgado *et al.* profundiza, además, en el análisis de la vocación y el uso del suelo en cada una de las cinco grandes regiones (Andina, Pacífica, Caribe, Orinoquía y Amazonía) en que se divide el país.

Así, para la región Andina, el CNA reporta un área total de 20,2 millones de hectáreas. En esta región predominan las tierras con vocación forestal (10,7 millones de ha), seguidas por las agrícolas (4,7 millones), en tanto que las tierras con aptitud para la ganadería corresponden a solo 0,80 millones de ha. En cuanto al uso del suelo en la región Andina, se encuentra que predomina el forestal (6,9 millones de hectáreas), seguido por el ganadero (6,0 millones) y el agrícola (2,7 millones). Las relaciones uso/vocación para cada una de estas actividades indican, entonces, que en la región Andina se utiliza el 65 % de las tierras que tienen vocación forestal, el 58 % de las tierras con potencial agrícola, en tanto que para la ganadería se dedica el 30 % del territorio de la región, lo que equivale a cerca de ocho veces más del área con vocación para esta actividad. Este resultado muestra que, mientras en el caso de las tierras agrícolas se presenta una subutilización del suelo, en la actividad ganadera se ha dado una expansión que desborda su vocación, llevando a la utilización de tierras con vocación agrícola y/o forestal y generando así conflictos en el uso del suelo, particularmente su sobreexplotación.

Por su parte, el área total registrada por el CNA para la región Caribe es de 12,2 millones de hectáreas. De estas, tienen vocación agrícola 4,8 millones, lo que equivale al 40 % del área total de la región. Las tierras con vocación forestal tienen una extensión de 3,7 millones y las de vocación ganadera tienen solo 1,8 millones. En cuanto a los usos de la tierra en la región Caribe, se encuentra que, sorprendentemente, la actividad agrícola solo utiliza el 19 % de las tierras con dicha vocación, en tanto que la actividad ganadera utiliza 3,7 millones de hectáreas, lo que corresponde al doble de las tierras consideradas aptas para esta actividad. Por su parte, en la actividad forestal se presenta una alta coincidencia entre el uso y la vocación (88,9 %).

De acuerdo con lo anterior, los conflictos en el uso del suelo en la región Caribe se concentran en las actividades agrícola y ganadera, pues mientras que en la primera la relación uso/vocación es de solo 18,5 % (indicando una alta subutilización de las tierras agrícolas disponibles), en la ganadería se da una relación del 209 %, dando lugar a un claro fenómeno de sobreexplotación del suelo. Al respecto, el estudio de Fedesarrollo llama la atención sobre este caso puesto que la ubicación geográfica y la disponibilidad de infraestructura vial y de puertos de la región “le permitiría hacer un mejor uso de la disponibilidad de tierras en actividades agrícolas de exportación, adicionales a las ya existentes”.

Para la región Pacífica, el área total cubierta por el CNA es de 12,6 millones de hectáreas, de las cuales tienen vocación forestal 7,4 millones, con vocación agrícola hay 1,8 millones y con vocación ganadera 0,9 millones, dando lugar a unas participaciones en el área total del 59 %, 15 % y 7,2 %, respectivamente. Según Delgado *et al.*, de acuerdo con los resultados del CNA, el uso del suelo en esta región lleva a

que se presente una “estrecha relación [cercana al 100 %] entre la vocación y el uso del suelo, especialmente para las actividades agrícola y forestal”. Esto hace que esta sea “la única región del país en donde se observa a nivel general un aprovechamiento casi pleno del potencial agrícola de sus tierras”.

Adicionalmente, en la región Pacífica se encuentra que, respecto a la actividad forestal, existen alrededor de 450.000 ha de bosque adicionales a las que corresponderían estrictamente con su vocación. Finalmente, la relación uso/vocación para la ganadería de la región es de 132,1 % indicando algún grado de conflicto en el uso, particularmente por presentar una sobreutilización del recurso tierra. El estudio de Fedesarrollo concluye que “la región Pacífica es, comparada con las demás regiones del país, la que presenta un uso más adecuado del suelo, desde el punto de vista de su vocación”.

En cuanto a la región de la Orinoquía, el área total reportada por el CNA es de 24.678.284 de hectáreas, de las cuales 7,5 millones tienen vocación para la ganadería, 5,9 millones para la actividad forestal y 5,2 millones para las actividades agrícolas. La relación uso/vocación de estas actividades son, respectivamente, del 154,9%, 160,6% y 14%. Estas relaciones “indican la presencia en la región de un conflicto de uso por subutilización de suelos con vocación agrícola, los cuales se destinan a la ganadería extensiva”. En materia forestal se encuentra que el área de bosques reportada en el Censo es mayor a la señalada con vocación para esta actividad. Claramente, la región de la Orinoquía dispone de un gran potencial para el desarrollo de las actividades agropecuarias, pero para ello se deberán resolver los problemas señalados en el estudio de Fedesarrollo de baja disponibilidad de mano de obra y una seria carencia de infraestructura vial y fluvial que la conecte con los mercados internos y externos.

Para finalizar, la región de la Amazonía, con un área reportada por el CNA de 39.274.899 hectáreas, es la que tiene la mayor área entre las cinco regiones de Colombia, duplicando la de la región Andina y siendo tres veces mayor tanto de la Pacífica como de la Caribe. Esta región tiene 24,3 millones de hectáreas con vocación forestal, 8,7 millones con vocación agrícola y 5,2 millones con vocación para la ganadería. En cuanto al uso del suelo, la actividad forestal ocupa una parte sustancial del mismo, con 35,2 millones de hectáreas, lo que representa un uso de 10 millones de ha por encima del área potencial. Lo contrario ocurre con los usos agrícola y en ganadería, pues sus relaciones uso/vocación son de 3,9% y 41,8%, respectivamente. Esto indica que la región cuenta con un inmenso potencial agrícola y ganadero, aunque, dadas las características especiales de los suelos de esta región, se deben considerar los “usos mixtos (agrosilvícola de cultivos permanentes y transitorios) y las actividades silvopastoriles”.

Frente a los problemas antes ilustrados de uso del suelo para fines agropecuarios en el país, el estudio de Fedesarrollo concluye que estos “reflejan en parte la carencia de una adecuada política de tierras”. Para superar esta situación y garantizar “que el mercado de tierras agropecuarias opere de manera adecuada para asegurar un uso del suelo más acorde con su vocación”, Delgado *et al.* sostiene que se requiere tanto acelerar la implementación de ciertas acciones de política como realizar ajustes en las políticas e instituciones asociadas a la tierra. Entre las primeras se consideran el catastro multipropósito y la formalización de predios, pues estos ayudarían a asegurar los derechos de propiedad y uso de la tierra. Como parte de las segundas, se insiste en “la necesidad de implementar un impuesto a la tierra”. Igualmente, se sugiere la aplicación de figuras jurídicas, como el derecho real de superficie, que tanto éxito han tenido en otras naciones suramericanas, como Argentina y Brasil.

REFERENCIA

Delgado, Martha; Perfetti, Juan José; Junguito, Roberto; Naranjo, Julián (2019). “Uso potencial y efectivo de la tierra agrícola en Colombia: resultados del Censo Nacional Agropecuario”, Informe Final, Bogotá: Fedesarrollo, septiembre.

ANEXOS

ANEXO EPISODIO 12

El “comercio libre” y las exportaciones agrícolas de la Nueva Granada

CUADRO 1

COMERCIO EXTERIOR DESDE CARTAGENA A ESPAÑA, 1784-1793

(MILES DE PESOS)

AÑO	IMPORTA- CIÓN	EXPORTA- CIÓN	METALES	AGRÍC.	%	CUEROS	ALGODÓN	CACAO
1784	1.544	1.651	1.570	80	5,0			
1785	2.285	1.982	1.817	165	9,0	3.024	23.720	984
1786	2.156	462	372	90	24,0	4.792	20.740	5.036
1787	1.645	4.648	4.424	224	5,0	5.378	15.424	5.754
1788	3.364	2.074	1.919	135	7,0	4.510	27.656	3.950
1789	2.594	2.301	2.114	186	9,0	3.881	31.373	5.650
1790	1.234	2.312	2.108	204	9,0	2.039	30.351	7.599
1791	1.677	2.844	2.558	285	11,0	2.553	34.756	5.081
1792	1.463	1.860	1634	225	14,0	7.916	64.791	4.743
1793	1.296	919	671	248	37,0	6.773	46.041	4.452

Fuente: McFarlane (1993; cuadros 5.1, 5.2; apéndice C, cuadros 5-7).

ANEXO EPISODIO 23

Memorias de Hacienda de la Nueva Granada (1831-1850) y la agricultura

CUADRO 2

VALOR EN PESOS DE LAS EXPORTACIONES AGRÍCOLAS Y PECUARIAS, 1844-1845

PRODUCTO	VALOR	PRODUCTO	VALOR
Algodón	7.869	Millo	8.620
Arroz	2.907	Mulas	3.080
Azúcar	15.185	Novillos	1.350
Caballos	7.843	Ñame	447
Cacao	18.181	Palo Br	224.652
Café	105.643	Panela	3.434
Cerdos	1.205	Leña	812
Cocos	847	Quina	954
Cueros	167.764	Fique	1.417
Frisoles	2.751	Tabaco	116.596
Gallinas	307	Maderas	12.383
Garbanzos	130	Zarzaparrilla	2.064
Maíz	20.272	Yeguas	2.590
Miel	50	Total	729.353

Fuente: De Pombo (1846). Informe del Secretario de Hacienda.

ANEXO EPISODIO 25

El tabaco, las finanzas públicas y el desestanco

CUADRO 3
RENTA DEL TABACO, 1830-1849

AÑO	RENTA (MILES DE PESOS)	GASTOS (MILES DE PESOS)	UTILIDAD NETA (MILES DE PESOS)
1830-1831	588	s. d.	s. d.
1831-1832	488	346	142
1835-1836	564	224	340
1836-1837	561	209	352
1837-1838	558	199	359
1838-1839	s. d.	191	s. d.
1839-1840	590	204	386
1840-1841	605	134	471
1841- 1842	332	225	107
1842-1843	497	277	220
1843-1844	628	262	366
1844-1845	706	323	383
1846-1848	s. d.	s. d.	s. d.
1848-1849	827	366	461

s. d.: sin datos.

Fuente: Camacho Roldán (1923); cálculos del autor.

ANEXOS EPISODIO 27

El desarrollo exportador del tabaco, 1850-1877

CUADRO 4

PRODUCCIÓN, CONSUMO Y EXPORTACIONES DE TABACO, 1836-1850

AÑO	CONSUMO	EXPORTACIÓN	PORCENTAJE	PRODUCCIÓN
1836	80.477	9.000	10,1	89.477
1837	79.883	17.815	18,2	97.698
1838	100.447	0	0,0	100.447
1839	118.566	4.510	3,7	123.076
1840	102.188	49.505	32,6	151.693
1841	54.642	22.500	29,2	77.142
1842	67.744	15.325	18,4	83.069
1843	91.308	52.853	36,7	144.161
1844	105.912	12.827	10,8	118.739
1845	118.012	17.835	13,1	135.847
1846	132.732	18.843	12,9	146.575
1847	125.955	39.804	24,0	165.579
1848	115.789	81.821	41,4	197.560
1849	118.282	50.040	29,7	168.322
1850	92.322	106.582	53,6	198.904
Total	1.499.209	494.260	24,8	1.993.469

Fuente: Galindo (1984 [1874]: 45).

CUADRO 5
PRODUCCIÓN TOTAL DE TABACO, 1851-1871

AÑO	PRODUCCIÓN	CONSUMO
1851	147.268	119.253
1852	s. d.	s. d.
1853	s. d.	s. d.
1854	137.604	126.924
1855	215.097	129.590
1856	408.481	132.311
1857	224.075	135.090
1858	224.036	137.927
1859	s. d.	s. d.
1860	s. d.	s. d.
1861	s. d.	s. d.
1862	s. d.	s. d.
1863	s. d.	s. d.
1864	313.089	156.243
1865	394.895	159.525
1866	455.424	162.875
1867	420.095	166.296
1868	457.157	169.787
1869	429.919	173.353
1870	386.002	176.993
1871	357.962	180.710
Total	4.571.104	1.345.782

s. d.: sin datos.

Fuente: Galindo (1984 [1874]: 46-47). Las cifras de consumo se proyectaron con base en el Cuadro 4 y una tasa anual de aumento del 2,1%.

ANEXO EPISODIO 28

La exportación de algodón en el siglo XIX

CUADRO 6

EXPORTACIONES DE ALGODÓN DE COLOMBIA, 1834-1891

AÑO	VALOR (PESOS)	VOLUMEN (QUINTALES)	PRECIO (PESOS/QUINTAL)
1834-1835	113.230	12.594	8,99
1835-1836	100.320	16.369	6,13
1836-1837	92.155	9.718	9,48
1837-1838	167.423	21.675	7,72
1838-1839	189.149	22.611	8,37
1839-1840	s. d.	s. d.	s. d.
1840-1841	s. d.	s. d.	s. d.
1841-1842	102.785	15.698	6,55
1842-1843	s. d.	s. d.	s. d.
1843-1844	48.108	7.952	6,05
1844-1845	7.868	1.716	4,59
1845-1846	s. d.	s. d.	s. d.
1846-1847	s. d.	s. d.	s. d.
1847-1848	s. d.	s. d.	s. d.
1848-1849	s. d.	s. d.	s. d.
1849-1850	s. d.	s. d.	s. d.
1850-1851	s. d.	s. d.	s. d.
1851-1852	s. d.	s. d.	s. d.
1852-1853	s. d.	s. d.	s. d.
1853-1854	s. d.	s. d.	s. d.
1854-1855	7.078	1.079	6,56
1855-1856	9.652	973	9,91
1856-1857	3.874	1.075	3,6
1858-1859	5.532	709	7,8
1859-1860	s. d.	s. d.	s. d.
1860-1861	s. d.	s. d.	s. d.
1861-1862	s. d.	s. d.	s. d.
1862-1863	s. d.	s. d.	s. d.
1863-1864	s. d.	s. d.	s. d.
1864-1865	319.595	5.296	60,3
1865-1866	s. d.	s. d.	s. d.
1866-1867	566.139	13.826	40,9

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)
EXPORTACIONES DE ALGODÓN DE COLOMBIA, 1834-1891

AÑO	VALOR (PESOS)	VOLUMEN (QUINTALES)	PRECIO (PESOS/QUINTAL)
1867-1868	354.210	15.075	23,5
1868-1869	302.250	10.687	28,3
1869-1870	509.723	21.305	23,9
1870-1871	290.275	12.724	22,8
1871-1872	253.858	8.432	30,1
1872-1873	262.534	8.074	32,5
1873-1874	249.048	10.829	23
1874-1875	141.589	5.543	25,5
1875-1876	210.115	8.207	25,6
1876-1877	120.532	6.180	19,5
1877-1878	139.133	6.844	20,3
1878-1879	97.507	5.384	18,11
1879-1880	76.943	3.997	19,4
1880-1881	36.578	2.133	17,1
1888	75.694	s. d.	s. d.
1889	96.176	s. d.	s. d.
1890	304.351	s. d.	s. d.
1891	321.650	s. d.	s. d.
Total	5.575.074		

s. d.: sin datos.

Fuente: Nieto Arteta (1970: 94-95).

ANEXO EPISODIO 29

Las exportaciones de quina

CUADRO 7**VALOR Y VOLUMEN DE EXPORTACIONES DE QUINA, 1834-1881**

AÑO	VALOR (MILES DE PESOS)	VOLUMEN (MILES DE KILOS)	PRECIO (PESOS POR KILO)
1834-1835	0	0	s. d.
1835-1836	1,4	10,2	0,14
1836-1837	0	0	s. d.
1838-1839	0	0	s. d.
1840-1841	0	0	s. d.
1843-1844	0	0	s. d.
1844-1845	0,5	5,8	0,09
1851-1852	38,3	11,5	0,3
1854-1855	730	1.424	0,51
1855-1856	859	1.830	0,47
1856-1857	509	1.220	0,42
1857-1858	384	925	0,42
1858-1859	164	290	0,57
1864-1865	438	889	0,49
1866-1867	202	590	0,34
1867-1868	227	557	0,41
1868-1869	438	1.224	0,36
1869-1870	426	1.204	0,35
1870-1871	900	2.348	0,38
1871-1872	1.298	3.309	0,39
1872-1873	1.753	4.150	0,42
1873-1874	1.794	4.061	0,44
1874-1875	1.511	3.457	0,44
1875-1876	2.038	3.508	0,58
1876-1877	848	1.109	0,76
1877-1878	2.470	3.182	0,77
1878-1879	2.661	3.550	0,75
1879-1880	3.349	4.283	0,78
1880-1881	5.124	5.839	0,88

s. d.: sin datos

Fuente: Nieto Arteta (1970: 86).

ANEXO EPISODIO 30

Las exportaciones del añil

CUADRO 8
VALOR, VOLUMEN Y PRECIOS DE LAS EXPORTACIONES DEL AÑIL, 1834-1881

AÑO	VALOR (PESOS)	VOLUMEN (KILOS)	PRECIOS (PESOS KILO)
1834-1835	460	115	4
1836-1837	30	15	2
1838-1839	375	500	0,75
1854-1855	1.255	1.072	1,17
1857-1858	184	115	1,6
1864-1865	3.384	3.621	0,93
1866-1867	5.381	5.446	0,99
1867-1868	31.291	36.126	0,87
1868-1869	31.291	23.126	1,35
1869-1870	141.954	65.505	2,17
1870-1871	528.575	182.199	2,9
1871-1872	492.302	168.582	2,92
1872-1873	390.120	123.846	3,15
1873-1874	186.923	71.297	2,61
1874-1875	64.485	24.548	2,62
1875-1876	62.992	27.348	2,3
1876-1877	18.750	6.035	3,11
1877-1878	36.080	10.700	3,37
1878-1879	16.400	5.535	2,96
1879-1880	17.100	5.885	2,9
1880-1881	7.785	7.210	1,08

Fuente: Nieto Arteta (1970: 92-93).

ANEXO EPISODIO 31

El desarrollo de la caficultura y el auge exportador
de finales del siglo XIXCUADRO 9
VOLUMEN Y VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE CAFÉ

AÑO	VOLUMEN (MILES DE SACOS DE 60 KILOS)	VALOR (MILES DE PESOS)	PRECIO DE VENTA (PESOS POR SACO)	PRECIOS INTERNACIONALES (CENTAVOS DE DÓLAR/LIBRA)
1855	34	288	8,5	11
1856	36	326	9,1	11
1857	41	434	10,6	11
1858	48	430	9	12
1859	55	469	8,5	11,9
1860	65	s. d.	s. d.	13,9
1861	s. d.	s. d.	s. d.	15,4
1862	s. d.	s. d.	s. d.	24,3
1863	s. d.	s. d.	s. d.	31,9
1864	s. d.	s. d.	s. d.	41,6
1865	7	99	14,1	21,3
1866	78	796	10,2	19,4
1867	68	610	9	17,7
1868	103	694	6,7	16,4
1869	63	608	9,7	17,5
1870	67	814	12,1	17,5
1871	107	974	9,1	16,2
1872	133	1.264	9,5	18,2
1873	123	1.931	15,7	20,5
1874	172	3.505	20,3	20,9
1875	76	1.474	19,3	20,5
1876	57	1.169	20,5	17
1877	38	753	19,8	18,9
1878	77	1.504	19,5	15,5
1879	79	1.529	19,3	14,7
1880	109	1897	17,4	15,5
1881	s. d.	s. d.	s. d.	12,1
1882	s. d.	s. d.	s. d.	10,5
1883	s. d.	s. d.	s. d.	11

CUADRO 9 (CONTINUACIÓN)
VOLUMEN Y VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE CAFÉ

AÑO	VOLUMEN (MILES DE SACOS DE 60 KILOS)	VALOR (MILES DE PESOS)	PRECIO DE VENTA (PESOS POR SACO)	PRECIOS INTERNACIONALES (CENTAVOS DE DÓLAR/LIBRA)
1884	s. d.	s. d.	s. d.	10,1
1885	s. d.	s. d.	s. d.	10,5
1886	s. d.	s. d.	s. d.	10,4
1887	112	2.303	20,5	10,6
1888	s. d.	s. d.	s. d.	16
1889	s. d.	s. d.	s. d.	13,5
1890	s. d.	s. d.	s. d.	15,4
1891	s. d.	s. d.	s. d.	17,1
1892	s. d.	s. d.	s. d.	16,9
1893	s. d.	s. d.	s. d.	18,8
1894	338	7.858	23,2	16,6
1895	358	8.503	23,7	16
1896	475	10.475	22,1	15,7
1897	459	8.799	19,1	13,5
1898	531	8.579	16,1	11,5
1899	387	5.231	13,5	8,6

s. d.: sin datos.

Fuentes: Beyer (1947: Tabla 1) y Junguito y Pizano (1991: cuadros I-4 y I-5).

ANEXO EPISODIO 32

Agustín Codazzi, la Comisión Corográfica y las tierras baldías

CUADRO 10

TIERRAS BALDÍAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA

ESTADO	BALDÍOS	POBLACIÓN	GANADO	AGRICULTURA
Antioquia	2.200.000	244.442	114.963	Maíz, yuca, frijol
Bolívar	4.000.000	182.157	s. d.	Algodón, maíz y caña
Boyacá	10.000.000	379.682	214.657	Trigo, maíz, papa
Cauca	57.500.000	322.585	347.000	Maíz y plátano
Cundinamarca	18.000.000	278.847	276.670	Papa, maíz, plátano
Magdalena	3.500.000	72.986	s. d.	Maíz, yuca y tabaco
Panamá	4.650.000	138.108	286.461	Maíz y arroz
Santander	2.500.000	375.604	155.637	Maíz, yuca, papa
Tolima	1.160.000	218.396	309.117	Maíz, plátano, yuca
Total	103.510.000	2.212.807	1.704.505	

s. d.: sin datos. No obstante, según Pérez (1863) eran regiones muy ganaderas.

Fuentes: Powles (1863: 52-57) y Pérez (1863). Excluye la población del Distrito Federal de Bogotá estimada en 29.649 habitantes.

ANEXO EPISODIO 34

Los recursos naturales de los Estados Unidos de Colombia

CUADRO 11
OPINIONES DE ENTREVISTADOS SOBRE SU COLONIZACIÓN

ENTREVISTADO	ANTECEDENTES	REGIONES	VENTAJAS	PRODUCTOS
Evan Hopkins	1833-1848	Santa Marta y Cartagena	Tierras fértiles. Variedad de climas	Plátano, yuca, maíz, cacao, café, tabaco
Joseph Brown	Residente por varios años en Nueva Granada	Boyacá, Santander y Casanare	Cercanía a Bogotá	Algodón, tabaco, maíz y ganado
Rev. W. Leay	Residente por varios años en Nueva Granada	Sierra Nevada de Santa Marta	Clima y cercanía al mar	Cacao, café, algodón, caña y pastos
Henry Birchall	Residente por varios años en Nueva Granada	Cundinamarca	Mercado interno y clima	Trigo, maíz, papa y café
William Bennett	1853-1854	Istmo del Darien	Comercial y estratégica	Algodón y tabaco
John May	Ingeniero residente en Bogotá	Sierra Nevada de Santa Marta	Fertilidad y adaptabilidad para europeos	Cebada, papa, vid, trigo, mantequilla
John Lloyd	Administrador de una fundición	Guaduas, Bogotá y la sabana	Mano de obra y clima saludable	Bosques maderables e industrialización
John Munday	Administrador de Minas	Antioquia y Cundinamarca	Climas saludables y mano de obra	Producción agrícola cerca de las minas
Holton	Científico de Estados Unidos, 1855	Cundinamarca y Valle del Cauca	Clima y fertilidad de la tierra	Destaca el tabaco del valle
Salzedo	Agente de Lloyds (seguros)	Provincia de Santa Marta	Clima saludable en estribaciones de la Sierra Nevada	Tabaco, vainilla, azúcar y café
Robert Haldane	Agricultor inglés en la sabana	Tierras de Sierra Nevada y Valledupar	Variedad de climas y fertilidad	Algodón, tabaco y ganadería
José de Francisco Martín	Embajador ante Francia y Gran Bretaña	Región elevada del centro y Panamá	Panamá era estratégico para Colombia	Algodón, caña, cacao y ganadería
José María Samper	Representante de Colombia en Francia	Sierra Nevada y Antioquia	Iniciar colonización en Santa Marta	Azúcar, café, cacao algodón, tabaco
Luis F. Santa María	Colombiano residente en Liverpool	Provincia de Santa Marta	Cercanía a la costa y clima	Azúcar, café, cacao algodón, tabaco

Fuente: elaboración del autor.

ANEXO EPISODIO 36

La colonización antioqueña en el siglo XIX

CUADRO 12
CONCESIONES DE TIERRAS BALDÍAS

AÑO	HECTÁREAS	COLONIA
1835	7.680	Comiá [Concordia] (Antioquia)
1838	5.760	Riochón [Amalfi] (Antioquia)
1840	5.120	Turbo (Antioquia)
1840	5.760	Aguadas (Antioquia)
1847	7.680	Neira (Caldas)
1849	7.680	Santa Rosa de Cabal (Caldas)
1849	7.680	Victoria (Caldas)
1849	7.680	Murindó (Antioquia)
1853	15.360	Chaldía o Quinchía (Risaralda)
1858	7.680	Fresno (Tolima)
1863	24.000	Santa Rosa de Cabal (Caldas)
1863	16.000	Villamaría (Caldas)
1863	12.000	San Francisco, Chinchiná (Caldas)
1863	12.000	Palestina (Caldas)
1866	15.360	Nuevo Salento (Caldas)
1866	12.000	Manzanares (Caldas)
1866	16.000	Líbano (Tolima)
1871	12.000	Pereira (Caldas)
1871	12.000	Santo Domingo [Casabianca] (Tolima)
1871	9.000	Nare (Antioquia)
1873	12.000	Murillo (Tolima)
1873	10.000	Soledad [Herveo] (Tolima)
1876	12.000	Marulanda (Caldas)
1879	20.000	Ibagué Viejo, Anaime (Tolima)
1907	s. d.	Calarcá (Caldas)
1912	10.000	Santa Isabel (Tolima)
1914	8.000	Anzoátegui (Tolima)
1835-1873	230.440	Subtotal siglo XIX
1835-1879	272.440	Total siglo XIX

s. d.: sin datos.

Fuente: Parsons (1979: 122).

ANEXOS EPISODIO 41

Resumen: la disponibilidad y enajenación de tierras baldías a finales del siglo XIX

CUADRO 13
ADJUDICACIONES DE TIERRAS BALDÍAS, 1827-1881

AÑO	HECTÁREAS	AÑO	HECTÁREAS
1827	2.710	1856	13.643
1828	s. d.	1857	37.459
1829	s. d.	1858	1.012
1830	s. d.	1859	s. d.
1831	s. d.	1860	24.005
1832	s. d.	1861	s. d.
1833	25.344	1862	s. d.
1834	1.576	1863	s. d.
1835	133.670	1864	13.089
1836	5.127	1865	55.872
1837	19.200	1866	65.941
1838	s. d.	1867	8.364
1839	s. d.	1868	25.534
1840	s. d.	1869	88.959
1841	s. d.	1870	17.298
1842	s. d.	1871	45.960
1843	s. d.	1872	126.577
1844	s. d.	1873	237.647
1845	s. d.	1874	41.644
1846	s. d.	1875	52.647
1847	s. d.	1876	8.895
1848	s. d.	1877	66.946
1849	480	1878	57.266
1850	s. d.	1879	17.734
1851	s. d.	1880	71.745
1852	s. d.	1881	30.258
1853	12.718	1827-1873	953.987
1854	9.685	1874-1881	347.135
1855	45.115	1827-1881	1.301.122

s. d.: sin datos.

Fuente: Roldán (1882).

CUADRO 14
DISPONIBILIDAD DE BALDÍOS, 1860-1897

AÑO Y DEPARTAMENTO	EXTENSIÓN DE BALDÍOS (MILLONES DE HECTÁ- REAS)
1860	103,5
1881	102,2
1885	102,1
1888	100,9
1892	96,7
1894	96,1
1896	96
1897 (estimado)	95,7
1897 (informe)	97,4
Antioquia	2,1
Bolívar	3,9
Boyacá	5,4
Cauca	60,1
Cundinamarca	17,8
Magdalena	0,4
Panamá	4,6
Santander	2,2
Tolima	0,9

Fuente: Esguerra (1898); cálculos del autor.

CUADRO 15
ADJUDICACIONES DE BALDÍOS

AÑOS	CULTIVADORES (HECTÁREAS)	CAMBIO DE TÍTULOS (HECTÁREAS)	TOTAL (HECTÁREAS)
1890-1892	18.640	63.732	82.372
1893-1894	27.274	29.680	56.954
1895-1896	63.133	62.430	125.563
1897-1898	30.565	129.187	159.752
Total 1890-1898	139.612	285.029	424.641

DEPARTAMENTOS	ADJUDICACIONES (HECTÁREAS)	ADJUDICATARIOS (NÚMERO)	HECTÁREAS POR ADJUDICATARIO
1897-1898	166.779	239	13.603
Antioquia	20.853	47	444
Boyacá	1.075	1	1.075
Cauca	10.422	34	306
Cundinamarca	7.467	3	2.489
Magdalena	27.374	30	912
Panamá	5.000	1	5.000
Santander	3.668	51	72
San Martín	79.459	26	3.056
Tolima	11.461	46	249

Fuente: Esguerra (1898); cálculos del autor.

ANEXO EPISODIO 42

Medardo Rivas: *Los trabajadores de tierra caliente***CUADRO 16****LAS HACIENDAS CAFETERAS A FINALES DEL SIGLO XIX**

FUNDADOR	HACIENDA	MUNICIPIO
Alberto Williamson	San Jorge (1880)	Melgar
Alberto Williamson	Santa Inés (1890)	Melgar
Alberto y Ricardo Williamson	Escocia (1890)	Melgar
Alberto Williamson y José M. Vargas	Borneo (1894)	Pandi
Manuel María Aya	El Cucharo	Nilo
Manuel María Aya	Bateas	Cumaca
Manuel María Aya	Calandaima	Cumaca
Manuel María Aya	Aguadulce	Nilo
Manuel María Aya	Cariaga	Nilo
Manuel María Aya	Asomadero	Icononzo
Francisco Groot y Miguel Paz	Cafetal	Nilo
Francisco Putnam	Cafetal	Nilo
Carlos Abondano	Filadelfia	Tocaima
Jorge Crane	Calandaima	Viotá
Jorge Crane y Eustacio de la Torre	Ceylan	Viotá
Jorge Crane	Buenavista	Viotá
Froilán Vega	La Victoria	Viotá
Jose Manuel Abondano	La Arabia	Viotá
Jorge Ortiz		Viotá y Nilo
Santiago de La Guardia	Costa Rica	Viotá
Arcadio Céspedes	Misiones	Viotá
Arcadio Céspedes	Golconda	Viotá
Ramón Umaña	Santa Cruz	Viotá
Familia Durán Umaña	Las Granjas	Viotá
María de Jesús Pinzón	La Siberia	Viotá
Rafael Álvarez	Tusculu	Guaduas
Roberto Herrera	Sta. Bárbara	Sasaima
Ricardo Herrera	La Merced	Sasaima
Francisco Núñez	Chorrillos (1889)	Guaduas
José Camacho Roldán	La India	Guaduas

Fuente: Rivas (1972: capítulo XV).

ANEXO EPISODIO 43

La agricultura a inicios del siglo XX

CUADRO 17**ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD, INICIOS DEL SIGLO XX**

TAMAÑO DEL PREDIO	NÚMERO DE PREDIOS
0-10 hectáreas	120.000
10-100 hectáreas	75.000
Más de 100	15.000

Fuente: Bejarano (1978).

ANEXOS EPISODIO 44

La agricultura en los años veinte

CUADRO 18

EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y PECUARIOS, 1918

PRODUCTO	VOLUMEN (MILES DE KILOS)	VALOR (MILES DE DÓLARES)
Banano	14.781	2.447
Café	68.917	20.675
Maíz	1.034	51
Papa	167	7
Semilla de algodón	617	11
Hoja de tabaco	4.208	1.005
Azúcar refinada	1.602	182
Panela	683	48
Sacos de fique	80	34
Otros	s. d.	305
Cueros de res	4.527	2.988
Total	96.544	27.843

s. d.: sin datos.

Nota: tasa de cambio 1,23 pesos por dólar.

Fuente: Bell (1921: 201 y 307); cálculos del autor.

CUADRO 19
EXPORTACIONES DE PRODUCTOS FORESTALES, 1918
(DÓLARES COLOMBIANOS O PESOS)

PRODUCTO	KILOS (MILES)	VALOR (MILES)	PRODUCTO	KILOS (MILES)	VALOR (MILES)
Índigo	1	2	Corteza mangle	81	3
Bálsamo de Tolú	48	34	Cedro y caoba	2.402	74
Copaiba	2	1	Otras maderas	116	3
Caucho	229	155	Corteza quinina	3	1
Balata	455	316	Zarzaparrilla	22	65
Aceite de Canaima	13	7	Ipecacuana	1	1
Coco	333	11	Algarroba	1	1
Dividivi	3.238	124	Madera sande	40	36
Goma de chicle	12	3	Cagua	6.352	387
Tintes	16	1	Aceite de coco	17	2
Madera	8	1	Aceite de corozo	36	11
Troncos de cedro	66	4	Aceite de castor	2	2
Total				13.494	1.245

Fuente: Bell (1921: 135); cálculos del autor.

CUADRO 20
EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRÍCOLAS, 1922-1924

PRODUCTO/ AÑO	1922 (MILES DE KILOS)	1922 (CIENTOS DE PESOS)	1923 (MILES DE KILOS)	1923 (CIENTOS DE PESOS)	1924 (MILES DE KILOS)	1924 (CIENTOS DE PESOS)
Café	105.869	36.293	123.640	49.122	132.960	79.193
Banano	162.273	3.572	160.808	3.604	222.136	4.951
Tabaco	1.821	239	1.361	222	1.823	396
Algodón	429	130	93	60	125	57
Total		40.234		53.008		84.597

Fuente: Martínez (1927). *Colombia Yearbook*.

ANEXOS EPISODIO 45

Auge y consolidación del café en Colombia, 1905-1929

CUADRO 21

PRODUCCIÓN ANUAL EXPORTADA Y PRECIOS DEL CAFÉ COLOMBIANO, 1905-1929

AÑO	PRODUCCIÓN (CIENTOS DE SACOS DE 60 KILOGRAMOS)	VALOR EXPORTADO (MILLONES DE PESOS)	PRECIO DE EXPORTACIÓN (PESOS/KILOGRAMO)	PRECIO PROMEDIO EN ESTADOS UNIDOS (CENTAVOS DE DÓLAR/ LIBRA)
1905	501	5	9,9	7,4
1906	636	6,1	9,6	8,3
1907	568	5,4	9,5	9
1908	607	5,5	9,1	8,2
1909	707	6,3	8,9	8
1910	570	5,5	9,6	8
1911	632	9,5	15	8,8
1912	932	16,8	18	10,9
1913	1.021	18,4	18	13,1
1914	1.032	16,1	15,6	12,6
1915	1.130	18,3	16,2	12,3
1916	1.211	16	13,2	12,4
1917	1.047	17,7	16	11,9
1918	1.149	20,7	18	12,4
1919	1.684	54,3	32,2	20,2
1920	1.444	36,3	25,1	21,3
1921	2.346	41,9	17,9	15
1922	1.765	36,3	15,5	15,4
1923	2.361	45,1	19,1	16,8
1924	2.216	68,8	31	20
1925	1.947	66,5	34,1	25,9
1926	2.454	85,9	35	27,3
1927	2.357	70,9	30	26
1928	2.660	88,2	33,1	26,3
1929	2.836	76,9	27,1	25,9

Fuentes: Junguito y Pizano (1991, cuadros I-1, I-4 y I-5) y Ocampo (1984, cuadros 7-2); cálculos del autor.

CUADRO 22**DISTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN CAFETERA POR DEPARTAMENTOS, 1900-1932**

DEPARTAMENTO/ AÑO	1900 (PORCEN- TAJE)	1913 (PORCEN- TAJE)	1923 (MILLONES DE ARROBAS)	1923 (PORCEN- TAJE)	1925 (PORCEN- TAJE)	1932 (PORCEN- TAJE)
Antioquia	15	19	61,1	24,5	23	18
Boyacá	0	0	1	0	0	1
Caldas	*	20	52,7	21,1	27	29
Cauca	**	3	2,9	1,1	0	2
Cundinamarca	38	20	40,6	16,3	17	12
Magdalena	0	3	4,2	1,7	1	1
Norte de Santander	25	12	29,9	12	13	8
Santander	20	11	15,7	6,3	5	4
Tolima	***	6	27,7	11,1	9	13
Huila	0	0	2,6	1	0	1
Valle	2	5	7,6	3,1	3	10
Otros	0	1	3	1,8	2	1
Total	100	100	249	100	100	100
Por miles de sacos	610	1.021		2.361	1.947	3.453

*incluido en Antioquia, **sin información, ***incluido en Cundinamarca.

Fuentes: Junguito y Pizano (1991, Cuadro I-3) y Martínez (1927: 144); cálculos del autor.

CUADRO 23**ESTRUCTURA POR TAMAÑOS DE LAS PLANTACIONES DE CAFÉ EN LOS PRINCIPALES DEPARTAMENTOS, 1927**

DEPARTAMENTO	PLANTACIONES (NÚMERO)	CAFETOS (MILES)	CAFETOS/PLANTACIÓN
Antioquia	8.923	60.819	6.816
Caldas	11.336	66.713	5.885
Cundinamarca	2.817	52.952	18.797
Santander	1.313	26.957	20.531
Norte de Santander	3.361	40.009	11.904

Fuente: Monsalve (2016 [1927]: 273, 359, 428, 502 y 524).

*Episodios de la historia de la agricultura
en Colombia* se terminó de imprimir
en Bogotá, en octubre de 2022.

Los temas incluidos en el libro *Episodios de la historia de la agricultura en Colombia* son numerosos y recurrentes en toda la trayectoria del país. Están agrupados en bloques cronológicos que se inician con la Conquista, continúan con la Colonia, la Independencia, la Nueva Granada, el auge exportador de mediados del siglo XIX, las tierras baldías y la colonización, los inicios del siglo XX, la Gran Depresión y la Posguerra, el debate agrícola de los sesenta, la agricultura de los años setenta, la de los años ochenta y la de los noventa, para terminar en la del siglo XXI. En cada una de estas secciones se incluyen episodios sobre el estado de la producción, los asuntos de política en discusión, las instituciones privadas y públicas que tenían que ver con la agricultura, los personajes sobresalientes y los informes oficiales.

Al revisar los episodios es posible formarse una idea completa de lo que ocurría en cada período con la agricultura y con los personajes que la orientaban y la estudiaban. Desfilan entonces por estas páginas don Gonzalo Fernández de Oviedo con su reporte de 1536 sobre la agricultura en la Nueva Granada; los funcionarios de la Colonia, los virreyes, el oidor Mon y Velarde y su informe sobre la agricultura en Antioquía; José Celestino Mutis y la Expedición Botánica; los incentivos a la exportación de productos agrícolas en el Congreso de Cúcuta en 1821; los secretarios de Hacienda del siglo XIX; Agustín Codazzi y la Comisión Corográfica; Salvador Camacho Roldán; la Sociedad de Agricultores de Colombia; el Banco Agrícola Hipotecario; los cafeteros, la Federación Nacional de Cafeteros y los acuerdos internacionales del café; Alejandro López, Alfonso López Pumarejo, Lauchlin Currie, Albert Hirschman, Luis Ospina Vásquez; el profesor Albert Berry; Alberto Lleras Camargo, Carlos Lleras Restrepo y las leyes de reforma agraria de 1936, 1944, 1961, 1968 y 1972; los debates económicos sobre las crisis agrícolas, la liberación comercial, las políticas sectoriales de los treinta últimos años del siglo XX, y los temas dominantes en las primeras dos décadas del siglo XXI, entre estos el Acuerdo de Paz de 2016, la reforma rural integral, los cultivos ilícitos, el informe de la OCDE de 2015 y el Censo Nacional Agropecuario.



FEDESARROLLO



ISBN: 978-958-664-454-9



9 789586 164454 9