

## **Aspectos de la agricultura colombiana en el siglo XX.<sup>1</sup>**

Salomón Kalmanovitz, Enrique López Enciso.

### **1. Instituciones y desarrollo económico**

En este trabajo partimos del supuesto de que la historia económica de un país o de un sector de su economía se hace más inteligible si se tienen en cuenta las instituciones. Éstas pueden ser definidas como las emisoras de las reglas de juego que guían a los agentes para la toma de decisiones políticas y económicas<sup>2</sup>. A su vez, la calidad de las instituciones será un factor determinante en el desarrollo económico nacional y sectorial pues darán lugar a procesos sostenidos o no de la acumulación de capital.

La historia de la agricultura se entenderá a partir de unas condiciones iniciales de distribución de los factores productivos e inserta en una dinámica general, que incluye las señales que surgen de la Constitución como arquitectura política y legal de la sociedad, de la cobertura y calidad de la educación, de los derechos de propiedad legados del pasado, extensivos pero también mal especificados, y por lo tanto frágiles, y por el sistema de financiamiento de la actividad agropecuaria. Entran también a jugar, finalmente, los grupos de interés y la acción colectiva que despliegan para favorecer sus intereses dentro de una constelación política también nacional.<sup>3</sup>

La constitución impuesta en 1886, después de una guerra civil que ganaron los conservadores, propició el conflicto que continuó y culminó con la cruenta guerra de los mil días (1899-1903). El agotamiento del país y la pérdida de Panamá

---

<sup>1</sup> Éste ensayo es una síntesis, por lo demás apretada, del libro *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2005.

<sup>2</sup> Véase North (1993); y North y Thomas (1978).

<sup>3</sup> La Nueva Historia Económica ha aplicado las herramientas estadísticas y econométricas para especificar la evolución de la producción, los ciclos económicos, las fuentes del crecimiento económico y la productividad sectorial y total para esclarecer las causas del desarrollo de largo plazo. Tales herramientas se emplean en este trabajo, aunque se presentan sus resultados sin abrumar al lector con tecnicismos. Se analizarán las series estadísticas de precios y de cuentas nacionales, las dotaciones de factores, el ingreso per cápita comparado con el de otros países, la evolución sectorial y los determinantes del crecimiento económico, poniéndole atención a la productividad total de los factores.

llevaron al relevo de los dirigentes de la Regeneración por el gobierno de Rafael Reyes (1904-1909) para que conciliara con las diversas fuerzas políticas y tomara medidas para impulsar el desarrollo económico del país. En la misma dirección operaron las reformas de 1910 a la constitución que ofrecieron garantías a los liberales; los gobiernos que la siguieron insistieron en continuar con la política desarrollista y de reconciliación partidista. La estructura política consolidada de allí en adelante permitió instaurar gobiernos concentrados en las tareas del crecimiento económico, dejando a un lado las pugnas religiosas y políticas que enturbiaron tanto el siglo XIX colombiano. Con todo, las viejas luchas entre liberalismo, que se fue transformando en una ideología más intervencionista, y el conservatismo, dividido entre pragmáticos y doctrinarios, se revivieron en los años cuarenta del siglo XX, seguido por el retorno al poder del conservatismo en 1946.<sup>4</sup> Los sectores más radicales lograron la hegemonía del partido y la presidencia para el período 1950-1954. Los enfrentamientos se fueron enervando en torno a la cuestión social y estallaron de nuevo como violencia partidista durante esos años.

La educación se extendió a lo largo del siglo XX en la medida en que la Iglesia quedó finalmente encargada de ella a partir de los gobiernos de la Regeneración desde 1880. La mayor participación política de la población, especialmente en las ciudades, condujo a que el gobierno se viera obligado a ampliar la cobertura de la educación, como sucediera en otras partes. (Mariscal y Sokoloff, 2000 p. 164) El avance del sufragio universal a partir de las reformas constitucionales de 1910 contribuyó a crear una base política que demandó bienes públicos, especialmente en las ciudades. El analfabetismo fue reduciéndose a lo largo del siglo desde niveles altos a principios del siglo XX, de cerca del 70 % de la población mayor de 14 años, a niveles del 8% al final del siglo. (Cuadro 1).

Entre 1938 y 1951 casi no hay avances en la alfabetización de la población, pero ésta se acelera sobre todo con el Frente Nacional. (1958-1970) La educación rural tuvo una cobertura menor que la urbana, raramente se extendió por encima del nivel primario y su calidad fue más deficiente aún. Mientras que la población entre 7 y 14 años de las cabeceras municipales mostraba una tasa de analfabetismo de 38% en 1938, la del resto, equivalente a la rural, mostraba un 67%

---

<sup>4</sup>Después de 16 años de gobiernos liberales.

sin saber leer. Aunque la diferencia se reduce en 1993, todavía 7% de la población urbana y 18% de la rural era analfabeta y por lo menos una quinta parte de toda la población rural continúa siéndolo en ese año. (Flórez, 2000 p. 90)

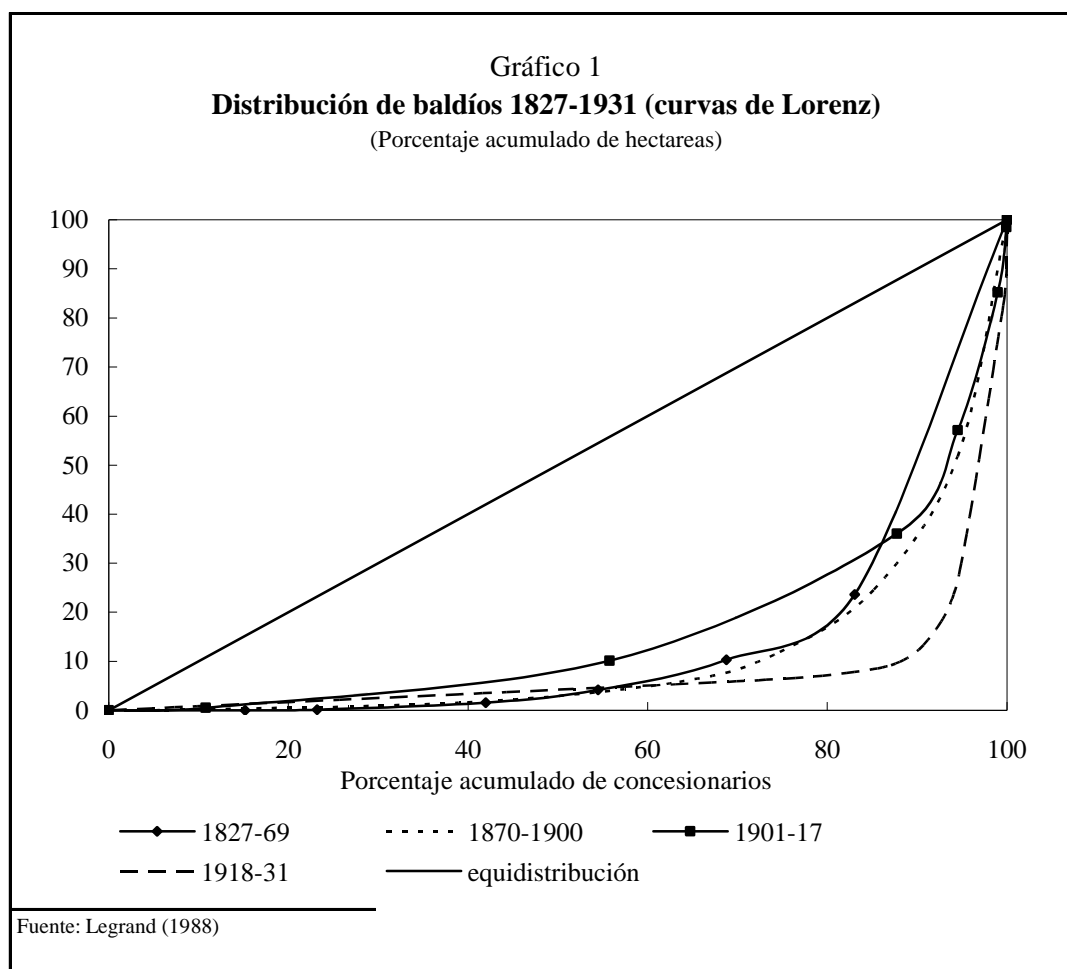
<b>Cuadro 1</b>				
<b>Tasa de analfabetismo en Colombia</b>				
	<b>Población total</b>	<b>Población 15 años o más</b>	<b>Analfabetas 15 años o más</b>	<b>Porcentajes*</b>
<b>1918</b>	6.120.049	3.574.108	2.430.394	68.0
<b>1938</b>	9.072.894	5.044.100	2.223.400	44.1
<b>1951</b>	12.411.101	6.450.254	2.429.300	37.7
<b>1964</b>	18.283.540	9.328.979	2.526.600	27.1
<b>1973</b>	23.640.267	11.534.306	2.578.300	18.5
<b>1978</b>	26.563.804	14.621.800	2.456.462	16.8
<b>1981</b>	28.488.725	15.676.500	2.440.800	15.6
<b>1985</b>	31.273.992	17.427.240	2.352.677	13.5
<b>1993</b>	37.044.229	21.895.184	2.167.623	9.9
<b>1997</b>	40.049.356	26.862.168	2.263.654	8.4
<b>2000</b>	42.462.129	28.652.287	2.307.664	8.1

\* Calculados con respecto a la población de 15 años y más  
Fuente: Censos de población 1938-1973, Encuesta Nacional de Hogares 1981, 50 años de Encuestas educativas, DANE. Cálculos de la Misión Social, DNP; Greco-Banco de la República.

El legado hispánico sobre el dominio de la población y la propiedad del suelo fue el de señoríos sobre pueblos indígenas, encomendados temporalmente a unos pocos privilegiados que recibían tributos de las tribus, al que le siguieron las mercedes reales que ya fue una forma de propiedad privada de la tierra, otorgada de manera muy extensiva. La concentración de la población indígena sobreviviente en Resguardos fue una de las escasas bases de pequeña propiedad en buenas tierras cuando se repartieron durante los siglos XVIII y XIX. En el siglo XIX el estado central, o los estados soberanos durante la fase federal, otorgaron tierras en grandes cantidades a militares, políticos y prestamistas del gobierno o a simples personajes influyentes en la vida política nacional.

Los derechos de propiedad que resultaron de la apropiación de las tierras públicas no solo eran extensivos sino también difíciles de proteger por los terratenientes y por el Estado.

Este era intrínsecamente débil por la baja tributación que lo caracterizó la mayor parte del siglo XX. En el Gráfico 1 sobre concentración de los baldíos otorgados se nota como se hace cada vez más concentrada con el transcurso del tiempo. En todos los casos las curvas de Lorenz construidas para los períodos muestran una gran concentración en las concesiones otorgadas. La curva muestra que la concentración aumentó en el período de 1918 a 1931 con respecto al anterior de 1901 a 1917. El coeficiente de Gini, en el primer caso, es de 0,84. También presenta una gran concentración el período (1870 a 1900) que corresponde al mayor número de hectáreas otorgadas en concesión. En este caso, el Gini es 0,76. En términos de coeficiente Gini, el período 1827 a 1869 con 0,71 refleja unas concesiones relativamente más concentradas que el período de 1901 a 1917, este último con un valor del coeficiente de 0,65.



El sistema de justicia debía resolver los conflictos entre propietarios y colonos o entre los primeros y arrendatarios,

pero si lo hizo fue con una considerable ineficiencia en la oportunidad de los fallos o en el sesgo evidente a favor de los propietarios, aunque hubo períodos en los que el sistema judicial cuestionó los títulos de propiedad conociendo de frecuentes prácticas de alteración de los mismos, como fuera lo que los terratenientes llamaron la "prueba diabólica" en los años veinte del siglo XX (Hirschman, 1964 p.121 ).

El café se desarrolló precisamente con mayor dinamismo en las tierras colonizadas por campesinos medianos y pequeños, mientras que avanzaba más lentamente en las regiones del norte de Santander y de Cundinamarca, ésta última caracterizada por relaciones sociales serviles y con una población de arrendatarios que debía ser importada de la meseta cundiboyacense. Las estadísticas sobre el desenvolvimiento del café colombiano en la primera mitad del siglo XX muestran que aumenta 10 veces el volumen exportado entre la primera década y la década de los cuarenta, el valor subía de US\$ 5.4 millones a US\$130 millones, mientras que el número de fincas cafeteras se triplicó entre los años veintes y los treintas (Cuadro 2).

Cuadro 2  
**Principales indicadores de la caficultura colombiana en el siglo XX**  
(Promedios anuales por década)

Variable	1900-1909	1910-1919	1920-1929	1930-1939	1940-1949
Área con café (miles de has)	.....	.....	232	358	.....
Fincas cafeteras (número)	.....	.....	39.110	149.348	.....
Producción (mills. s/s 60 kg)	0.6	1.1	2.2	3.5	5.5
Productividad (sacos 60 kg/has)	.....	.....	9.0	11.0	.....
Valor producción (millones de \$)	.....	.....	.....	60	217
Exportaciones (miles de mills de \$ de 2000)	.....	.....	.....	603	1.278
Exportaciones (mills. s/s 60 kg)	0.6	1.0	2.2	3.6	4.9
Principales mercados (participación porcentual)					
Estados Unidos	72.0	91.2	93.4	81.7	93.9
Europa	28.0	8.2	6.1	15.6	2.7
Japón	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Otros	0.0	0.5	0.5	2.7	3.4
Consumo interno (mills. s/s 60 kg)	0.0	0.1	0.2	0.2	0.4
Existencias* (mills. s/s 60 kg)	.....	.....	.....	0.2	1.4
Valor exportaciones					
totales (US\$ mills)	13.9	35.9	86.2	89.0	182.1
café (US\$ mills)	5.4	19.3	59.3	50.2	129.6
café (porcentaje)	38.8	53.8	68.8	56.4	71.2
café (US\$ mills de 2000)	104	271	588	642	1.104
Precio interno (\$/carga 125 kg)	.....	.....	.....	28	63
Precio interno (\$ de 2000 /carga 125 kg)	.....	.....	.....	277.000	385.083
Precio externo (US\$ libra)	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2

\*Al final de la década  
Fuente: Pizano (2001, p. 8).

El sector cafetero y su gremio utilizaron al Estado para legitimar unos impuestos que eran necesarios para financiar inventarios y a la diplomacia de las exportaciones cafeteras (Bates, 1998), pero éstos tributos le fueron devueltos en gran medida para ser administrados e invertidos por el propio gremio cafetero en las regiones productoras que se destacaron como las que construyeron la mejor infraestructura física y ofrecieron las mayores coberturas de educación y salud en el país. Otros impuestos gremiales de la agricultura fueron también retirados del cofre común y gastados en los propósitos gremiales o regionales, lo que dificultó hacer transferencias entre ricos y pobres o entre regiones.

En fin, se trataba de una economía basada todavía en relaciones de servidumbre o que tenía a la familia como unidad productiva y donde el sector exportador venía expandiéndose con tanta fuerza que revolcaba todas las relaciones sociales y políticas de muchas regiones del país,

financiaba ferrocarriles y carreteras, conformaba un dinámico mercado interior, favorecía la industrialización y el traslado masivo de la población hacia las ciudades.

## **2. Los supuestos objetivos de la política económica.**

El desarrollo de la agricultura a lo largo de un siglo llama a especificar su carácter y las políticas que se implementaron, ya fuera para acelerar el crecimiento económico o para afectar la inequidad que lo acompañó desde sus inicios. Como otros países colonizados por España, Colombia se caracterizó por una distribución inicial de las tierras y otros recursos económicos hecha de acuerdo con criterios de linaje en una sociedad segmentada entre blancos, mestizos, indígenas y negros esclavos. Esa distribución de los recursos naturales fue inequitativa y sólo en los casos de poblamiento por españoles pobres, como en Antioquia y Santander, alcanzó un grado de igualdad mayor, permitida por la mayor competencia política que socavó los monopolios contenidos en las mercedes de tierras originales.

No es casual que la escasez o la extinción de las poblaciones aborígenes en esas regiones impidieran consolidar señoríos con base en encomiendas o el trabajo de indígenas resguardados, haciendo posible la colonización de españoles pobres que optaron por ser mineros independientes, agricultores o artesanos. En el resto de las regiones en las que floreció la encomienda y más adelante el resguardo indígena, surgió un sistema de haciendas que mantuvo arrendatarios, vivientes, terrajeros u aparceros bajo relaciones con mayores o menores grados de servidumbre y sin derechos de propiedad sobre los lotes que cultivaban o los ranchos que habitaban. A lo anterior se agregaban plantaciones esclavistas en el Cauca y en la costa Atlántica que a la larga no lograron insertarse en el mercado mundial y cuya población pasó a ser arrendataria de las haciendas, pequeños campesinos, mineros o pescadores en territorios inhóspitos del Cauca y del Chocó.

La distribución de la tierra que se consolidó en la época republicana fue menos discriminatoria pero igual favoreció a personas influyentes, a oficiales de los ejércitos y a los acreedores del gobierno quienes recibieron grandes extensiones de territorio, tejiendo una estructura de propiedad que fuera difícil de delimitar y asegurar. La desamortización de manos muertas liberó a muchos propietarios de las hipotecas de las que era acreedora la Iglesia y sus

bienes fueron rematados a favor de acreedores del gobierno o personas con capital que aprovecharon la ocasión (Rojas, 2004). A su vez, el mercado de tierras era llano porque no era fácil intercambiar derechos de propiedad mal definidos.

La presencia de mineros independientes en Antioquia que requerían alimentos y suministros incentivó a los comerciantes a apoyar las anulaciones de grandes mercedes y concesiones coloniales, para dar paso a propiedades medianas y pequeñas, tituladas entonces a los nuevos pobladores. (López Toro, 1968) Se abrió paso así a una sociedad basada en múltiples actividades económicas, independientes de los favores del Estado, que favoreció la competencia, la iniciativa individual y la inversión en capital humano, al tiempo que debilitó el monopolio político<sup>5</sup>.

Las políticas que surgieron durante el siglo XX fueron reactivas a los problemas de inflación en los precios de los alimentos, que en los años veinte dio lugar a una apertura considerable que permitió importar alimentos, a favorecer los procesos de colonización en tierra adjudicadas pero no explotadas por sus dueños y, más adelante, apoyar los intereses de arrendatarios y aparceros sobre las mejoras que introducían a los predios ajenos, a reconocer sus derechos básicos de locomoción, participación en los mercados y en el acceso a la propiedad en general. Los liberales fueron proclives a utilizar al Estado para intervenir la economía, regular los conflictos, cuestionar los derechos de propiedad ineficientes y canalizar las energías de los afectados a través de una nueva legalidad, mientras los conservadores defendieron el principio de propiedad privada, tal como había sido legado históricamente.

La protección arancelaria, que fuera una de las fuente más importantes de la tributación con que contaba el Estado para llevar a cabo el mínimo de sus tareas, cobró importancia tanto para el desarrollo de la industria como para el de la agricultura: fue uno de los ejes de la política que se mantuvo prácticamente desde fines del siglo XIX pero se

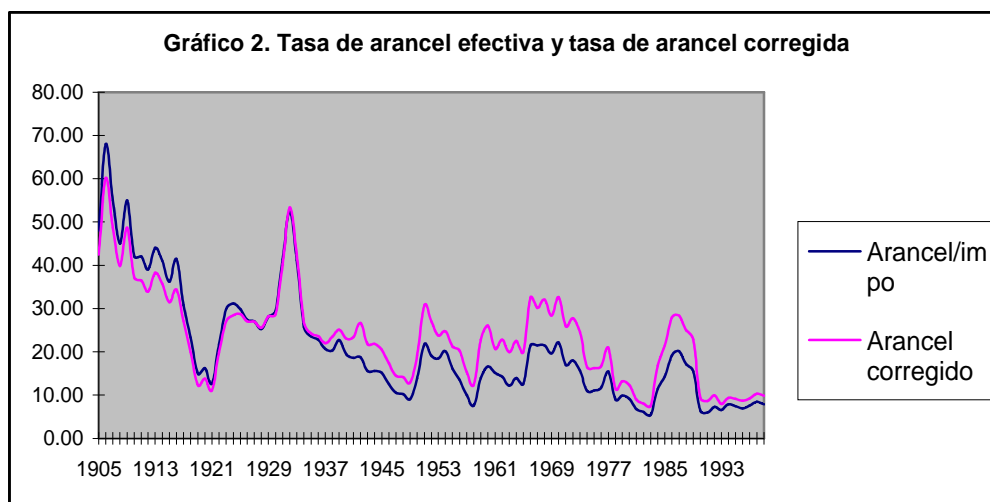
---

<sup>5</sup> Hay una interesante comparación entre Costa Rica y Colombia, por una parte, y Guatemala y El Salvador por otra en donde las primeras obtuvieron derechos de propiedad más democráticos, mientras en las segundas se ejerció el monopolio territorial por unos cuantos hacendados. En las primeras primó una clase comercial empeñada en ampliar sus negocios que extendió el voto entre los colonos, mientras las segundas vivieron bajo la égida de una oligarquía terrateniente, poco interesada en el extender derechos políticos a la población. (Nugent y Robinson, 2001 )

especificó mejor después de la gran Depresión hasta el fin del siglo XX, aunque en un proceso de disminución cuasi continua (Gráfico 2). La protección fue importante como recurso fiscal durante La Regeneración que echó para atrás las políticas de bajos aranceles de los liberales y en el proceso ganó el apoyo político de los artesanos y mantuvo su importancia para los gobiernos conservadores entre 1905 y 1914. Es notorio y ratifica lo sucedido en otros países de América Latina que tuvieron los aranceles más altos del mundo al comenzar el siglo XX, contradiciendo la idea generalizada de que la protección comenzó como una reacción a la Gran Depresión. (Bertola, Williamson) Las bases de la protección fueron más fiscales que buscando el desarrollo de una industria infante pues era la única avenida de financiamiento del Estado en un medio donde la tributación ha sido muy resistida por los sectores que les corresponde construirlo. (Coastworth, Williamson) La bonanza cafetera de 1910 en adelante y la de capitales de los años veinte en menor medida permitió reducir el arancel externo, pero el cierre de los mercados internacionales, la llamada desglobalización por Jeffrey Williamson que se profundizó después de la depresión de los años treinta, indujo la elevación del arancel y la segunda república conservadora de mediados del siglo lo trepó más.

A lo largo del siglo al tema de la protección se agregó el de los créditos subsidiados, de nuevo tanto para la industria como para la agricultura, tendencia que se fortalece hacia la década de los cincuenta y se profundiza especialmente con las políticas de la Junta Monetaria creada en 1963, como se verá más adelante.

Después de la época de La Violencia se hizo una política explícita de reforma agraria durante el Frente Nacional que se extendió por un decenio para dar paso a enfoques de mercado, crédito y tecnología que debían contribuir a la modernización de las explotaciones campesinas pero sin afectar la distribución de la tierra.



Fuente: Greco (2002) y Villar y Esguerra (2005)

Como se ha insinuado en páginas anteriores, hay tres temas subyacentes al desarrollo agrícola, que se explicitan en el siguiente orden:

- Intervencionismo y proteccionismo, derivados de una visión paternalista sobre la misión misma de gobierno sobre sus súbditos, y monopolios promovidos por el Estado, como parte de la matriz institucional heredada de España. Sin embargo fue un Estado pequeño que escasamente recurrió a la tributación hasta el final del siglo XX cuando se aumenta significativamente.
- Otorgamiento de beneficios a grupos de presión poderosos, como la Federación de Cafeteros, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y el gremio de industriales (ANDI); después de las reformas liberales de los años treinta se incluyó a las centrales sindicales, dando lugar a un sistema político más basado en el corporativismo que en el sufragio universal y en una estricta separación de poderes. Hubo también acomodación de la ley a tales intereses. El corporativismo se debilita paradójicamente con la proliferación de grupos de presión que fue dando lugar a una mayor demanda por la igualdad de los agentes frente a la ley.
- Inestabilidad de las reglas de juego, debilidad económica del Estado y ruptura del Estado de derecho, que se hace manifiesta durante La Violencia (cierre del congreso, estado de emergencia cuasi-permanente, golpe militar de 1953) y con el posterior abuso de la figura del estado de sitio.

Por lo demás, la relación entre el Estado y la población se daba mediante eslabonamientos clientelistas que fue una forma trunca de modernización urbana, comparable a la política de los gamonales que organizaban las huestes partidistas en el campo. Es difícil que surjan en éste medio instituciones políticas en las que valgan los principios de tributación acompañada por la representación pública de intereses, rendición de cuentas de los políticos frente a sus electores (constituyentes) y construcción de una visión compartida de bien común. (Sudarsky, 2003 p.202) La segunda república conservadora, que sólo se extiende entre 1946 y 1957, va a erigir un modelo económico más durable que tendrá tres patas: altos aranceles para industria y agricultura, intervencionismo del Estado regulador con inversiones en empresas públicas, y banco central de fomento que atrofia el mercado de capitales.

Cada uno de estos elementos poco funcionales para el desarrollo económico de largo plazo deterioró la distribución del ingreso. (Londoño, p. ) Si bien pudieron acelerar la acumulación de capital durante algunas fases, a la larga se tornaron en obstáculos a un mayor crecimiento, en la medida en que frenaban la competencia y la innovación. La inequidad original fue enfrentada con reformas legales que fueron opuestas por el conservatismo y eventualmente retrotraídas, de tal modo que fue difícil integrar a buena parte de la población a la política y al proceso de desarrollo, lo que a su vez forjó un medio que propició poco la cooperación y más el conflicto.

### **3. Proteccionismo y populismo en América Latina**

Por muchos años, los técnicos del Banco Mundial enfatizaron que las políticas de protección arancelaria y crédito subsidiado habían mostrado sesgos a favor de la industria, de tal modo que se había obstaculizado el desarrollo de la agricultura al ser capturado parte de sus excedentes a través de tasas de cambio subvaluadas y precios altos de los insumos y los bienes de capital locales para los agricultores (Little et al., 1970; Krueger et al., 1988). Lo más apropiado para la acción pública, según este enfoque, era su neutralidad, en el sentido de propiciar un campo de juego con las mismas reglas para todos los agentes, acompañado por políticas que defendieran la estabilidad macroeconómica. Tal apreciación fue recogida por la administración López Michelsen para justificar su plan de desarrollo, *Para cerrar la brecha*, en la igualar las condiciones urbanas y rurales, que justificó

también cancelar las políticas redistributivas de reforma agraria.

Esa percepción ignora que Colombia es algo distinta al resto de países de América Latina y en particular a los del Cono Sur, porque fue un país en el cual la consolidación del Estado central fue obra de los conservadores, (López-Alves, 191) recortando el espacio para el surgimiento de visiones federalistas, liberales y populistas. La visión del Banco Mundial, por ejemplo, sobre el desarrollo latinoamericano se derivó de las experiencias de los grandes países que vivieron intensamente el populismo, Argentina, Brasil y Chile y en menor medida el resto de países, aunque todos siguieron una tradición corporativa, asociada a estados muy centralizados con una escasa división de poderes que debilitaba sus órganos legislativos y de justicia.

En los procesos de los países del cono sur, se dio una alianza política entre sectores medios, empresariales y sindicales que se volcaron a capturar el excedente generado en el sector exportador por medio de políticas de subvaluación de la tasa de cambio, de inducir excesos de demanda monetaria operando por encima de sus niveles de pleno empleo y haciendo inversiones públicas en los sectores industriales considerados de alto riesgo para la inversión privada, pero necesarios para impulsar la industrialización. En tales circunstancias la política económica determinó el estancamiento de la agricultura de exportación que arrastró a su vez a deficiencias en las necesidades de importación de la economía y frecuentes crisis de índole macroeconómica, proceso que fue recogido de manera relativamente apropiada por los modelos del Banco Mundial.

Sin embargo, el proceso populista en Colombia fue distinto pues fue orientado por un corporativismo de derecha. El populismo radical abortó con el asesinato de su carismático líder, Jorge Eliécer Gaitán, cuyas propuestas de reforma bancaria fueron recogidas por la administración Laureano Gómez, aunque se les dio un color más conservador. (Meisel, )Hubo una alta protección tanto para la industria como para la agricultura con medidas similares en materia arancelaria, de subsidios crediticios y de inversiones directas en la producción de insumos que fueran considerados básicos para el desarrollo de cada uno de ellos. Eventualmente, los sectores industriales se fortalecieron más y cuestionaron los privilegios del sector agrícola, al igual que el gobierno norteamericano que presionó por liberar las importaciones de

trigo y cebada. Se abrió así la posibilidad de que los industriales pudieran surtirse adecuadamente de importaciones, pero esto fue un proceso tardío que se consolida a finales del siglo XX.

El diagnóstico de que el sector agrícola había sufrido con el proteccionismo industrial no estaba basado en un examen cuidadoso de los costos y beneficios de cada sector; no incluyó, en especial, la tributación de cada uno de ellos. Así, mientras las empresas industriales debían pagar impuestos a la renta y la población urbana debía asumir aranceles altos e impuestos a las ventas o al valor agregado crecientes, los propietarios de tierras pagaban muy escasos impuestos al fisco nacional, evadían los tributos prediales, la cobertura del catastro era limitada, siempre atrasada frente a la inflación de los bienes raíces; tampoco era tasado el ganado, excepto por un módico impuesto de degüello.

Los agricultores pudieron operar entonces con altos precios internos, dados unos márgenes de protección que en muchos casos llegaron a ser infinitos, y recibieron altas transferencias de los depositantes y otros deudores del sistema financiero para que obtuvieran tasas negativas de interés. Se podría argumentar que una agricultura menos protegida hubiera operado con un menor nivel de precios que habría permitido salarios reales mayores, un mayor nivel de exportaciones y un crecimiento económico más profundo, pero esta hipótesis pertenece al plano de lo contra factual.

Lo cierto es que tanto industria como agricultura se pudieron desarrollar bajo un manto espeso de intervenciones estatales que probaron ser excesivas porque no crearon condiciones sostenibles de desarrollo, en especial para la agricultura. Ella crece primero muy rápidamente impulsada por el desarrollo del mercado interior y los estímulos que recibe, se estanca después y en algunos casos consigue incursionar de manera exitosa en el mercado mundial.<sup>6</sup> En el Brasil el intervencionismo estatal fue más consistente que en Colombia; en especial, se diseñó un sistema de educación superior en agronomía y ciencias aplicadas que logró desarrollar una tecnología apropiada a las tierras tropicales y que le permitió ser un gran exportador agrícola a final del siglo

---

<sup>6</sup> Por contraste, el modelo económico del Este Asiático significó también altos subsidios, estrategias de conformación de conglomerados industriales financieros, acompañados de una intensa disciplina de competencia internacional. (Rodrick, Capítulo 3)

XX, compitiendo de manera exitosa contra Canadá, Estados Unidos, Australia y la Argentina. (Schuh, 1991)

En Colombia se otorgaron incentivos positivos para todos los productores, no hubo redistribución de la tierra y tampoco se dieron castigos a los que no probaran ser competitivos en el mercado mundial. El impulso a la innovación tecnológica fue errático y en algunos casos, como el del algodón en los años ochenta, contraproducente. (García, 2004) El crecimiento obtenido fue entonces moderado como una consecuencia de los incentivos de política sectorial y de pocas adaptaciones técnicas a la agricultura tropical que llevaron a que se asignaran de manera ineficiente los recursos y no se aprovecharan las ventajas comparativas con que contaba el país. (Balcazar et al, 2003)

Las estrategias que se emprendieron en un primer momento tuvieron que ver con la asignación de recursos y en particular con la política comercial. No sólo hubo aranceles altos para la agricultura sino también prohibiciones absolutas a la importación de cereales (excepto el trigo y la cebada en los setenta) y también para la carne. Los subsidios crediticios fueron cruzados desde otros sectores que tuvieron que asumir el racionamiento de los recursos y sus costos más elevados, mientras que las inversiones públicas en empresas fueron sostenibles, lo cual dejó de suceder y eventualmente determinó la liquidación o privatización de la mayoría de ellas.

Las políticas educativas sectoriales establecieron institutos de educación técnica financiados con un impuesto a la nómina de destinación específica que terminó por generar un exceso de recursos que no fueron utilizados de manera flexible para atender las demandas más específicas del sector productivo. (Gaviria, 2003) Los recursos destinados a la educación superior no tuvieron fuertes contenidos que apoyaran la modernización del sector agropecuario y más bien sirvieron para calificar a una clase media sin alcanzar buenos niveles de investigación aplicada. Entre tanto avanzaba penosamente el sistema educativo primario a todo lo largo y ancho del país, completando la cobertura de la población urbana y ampliando la de la población rural faltando todavía alrededor del 10% de ella en el año 2000. Sin embargo, la educación secundaria y sobre todo la técnica obtienen coberturas insuficientes, la cobertura neta siendo de sólo 51% de la población, (Montenegro y Rivas, 2005 p. 162) que es menor aún para la población rural.

Las políticas financieras que canalizaban recursos baratos hacia el sector agropecuario se sesgaron a favor de los que tenían mayores colaterales, que eran los propietarios con más y mejores tierras, pero fueron debilitadas por los gobiernos que priorizaron el crédito destinado a la construcción, de 1972 en adelante, mediante la captación del ahorro del público, lo cual a su vez, dirigió a todo el sistema hacia su profundización y a que se asignara el crédito por el mercado. A partir de éste momento, el resto de sectores usuarios del crédito cuestionaron el costo para ellos de los subsidios agrícolas, el cual fue reducido en los años Noventa, aunque nunca fuera eliminado del todo.

La política macroeconómica estuvo caracterizada por la moderación y el respeto al fondo de divisas aportado por el sector cafetero, mediante esquemas de mover la tasa de cambio cuando la inflación interna erosionaba el valor real de la divisa y que resultaron bastante traumáticos hasta que se halló una solución mediante el régimen de tasa de cambio deslizante (1967-1992). Se conformó también una conciencia nacional de apoyo a los intereses de los sectores que substituían importaciones y a los exportadores, a pesar de que estuvieran en contravía con los intereses de los consumidores y de sectores productivos que requerían de insumos importados.

La política de protección para la industria y para la agricultura también contribuyó a que los incrementos de precios no estuvieran acotados por la competencia internacional. La constitución de 1991 introdujo el mandato de reducir la inflación al banco central, al tiempo que el nuevo régimen cambiario de bandas no exigía una intervención masiva del banco central para adquirir reservas internacionales. La menor demanda de emisión primaria, al tiempo que la política monetaria se proponía metas de inflación decrecientes en el tiempo condujo a la economía a operar con inflaciones por debajo de los dos dígitos. La apertura comercial, que al menos acabó con las medidas prohibitivas y para-arancelarias aplicadas a la agricultura, también contribuyó a que los precios de los alimentos estuvieran contenidos.

## **5. El desarrollo de largo plazo de la agricultura colombiana**

Algunas de las preguntas centrales que se hace este ensayo son las siguientes: ¿cuáles son las razones para que la agricultura no haya elevado su productividad y su competitividad después de haber crecido durante un tiempo a buenos ritmos? ¿Qué tuvo que ver la protección arancelaria con este resultado? Otros hechos como los cultivos ilegales, la pérdida de la seguridad y la carencia de inversiones en infraestructura operaron en la dirección del estancamiento agrícola de fines del siglo XX.

El desarrollo agrícola del país a lo largo del siglo XX ha sido desigual, combinando fuertes expansiones después de 1930, una aceleración sostenida desde la segunda posguerra hasta la década de 1980 y un relativo estancamiento de allí en adelante. Nos preguntamos por el comportamiento de largo plazo de la agricultura, de los ciclos a los que se ha visto sometida, del grado de protección del que ha disfrutado y de los factores que han acelerado o retardado su crecimiento.

Al comenzar el siglo XX la ganadería y la agricultura estaban desorganizadas y las haciendas cafeteras del oriente en la bancarrota. El sistema de transporte, basado en el tráfico de barcos por el río Magdalena y en las recuas de mulas, estaba afectado negativamente por el conflicto. El deterioro de la imagen del país hacía difícil la consecución de financiamiento externo. Una muy buena parte de la población rural se autoabastecía, ya fuera como arrendatarios y aparceros de extensas haciendas, como campesinos independientes o como colonos avanzando contra la frontera agrícola, cuyos altos costos de transporte les impedían vender sus excedentes en los mercados urbanos. Se cultivaba, dentro de los principales productos, caña de azúcar, banano, algodón, plátano, frijoles, arroz, cacao, cebada, fique, maíz, papas, tabaco y trigo. El principal cultivo en extensión y en producción era el café.

En la medida en que el siglo fue avanzando y el mercado interno se amplió como una consecuencia del fortalecimiento de la producción de café y la integración de las distintas regiones a un mercado nacional, las contadas haciendas con un buen grado de tecnificación sacaron beneficio de esa situación. No fue este el caso del resto de la actividad que manejaba inadecuadamente los hatos y comenzaba perezosamente a introducir nuevos pastos para su alimentación. La actividad ganadera en la costa Atlántica se hacía básicamente con el objetivo de producir ganado en pie con destino al mercado externo, principalmente para Cuba, México y la zona del canal

de Panamá; y carne para el mercado interno. Estas fuerzas de mercado la dinamizaban bastante, por comparación con la ganadería del interior que utilizaba de manera deficiente las buenas tierras de los valles interandinos. También se exportaban algunos subproductos como el cuero. La lechería se hallaba en un estadio de desarrollo muy primitivo. La producción de leche por vaca era reducida y de bajo rendimiento: se calculaba un promedio de dos litros por vaca, y era muy rudimentaria la producción de derivados lácteos<sup>7</sup>.

El mismo tipo de dualidad tecnológica se observaba en la producción agrícola. Con excepción de los cultivos de la Sabana de Bogotá, la producción de banano impulsada por la United Fruit Company, los ingenios azucareros de la Costa Atlántica y del Valle del Cauca y algunos esfuerzos aislados en agricultura moderna, la producción se hacía de manera rudimentaria. El machete era la herramienta más difundida, la roza y la quema reemplazaban los matamalezas químicos y los fertilizantes y era escaso el recurso a la maquinaria agrícola. Eran también escasas las aplicaciones de fertilizantes en una economía extensiva que permitía dejar en descanso las tierras por largos períodos. Las semillas mejoradas eran poco conocidas, así como los herbicidas y plaguicidas.

El letargo de la producción de los cultivos de consumo interno durante las primeras décadas del siglo XX refleja el reducido tamaño de los excedentes disponibles para surtir los mercados. Incluso, es posible que la estadística nacional no contabilizara esos pequeños excedentes generados cerca de los pueblos más apartados. Se trataba básicamente de mercados locales, aislados entre sí, en una economía que apenas empezaba a dar una respuesta al problema secular de ausencia de vías de comunicación. La ampliación del mercado interno a partir de la expansión de la producción de café y el proceso creciente de urbanización trajeron consigo un aumento de la demanda por alimentos. La presión sobre la exigua oferta local se hizo insostenible durante el auge de los años veinte, con un recurso cada vez mayor a los bienes importados. Ante la aceleración de los precios de los alimentos se abrió la importación de productos agrícolas mediante el Decreto Ley 952 de 1927, conocido como "Ley de

---

<sup>7</sup> Este dato suministrado por Eder (2001) refleja la situación de la ganadería hacia la década de 1920. Para hacerse una idea del significado de ese nivel de producción de leche basta con citar que, de acuerdo con las estadísticas históricas disponibles, hacia 1950 una vaca lechera producía en E.U. un promedio de 7.5 litros diarios. Es probable que hacia la fecha en que Eder hace su cálculo para Colombia la producción era del orden de 4 a 5 litros en E.U.

Emergencia". El decreto permitió la importación de productos agrícolas con una baja de aranceles para frenar el alza interna de precios.

Hacia el final de la primera mitad del siglo se habían presentado algunos cambios en la producción agrícola con respecto a lo que se observaba al comenzar este último. La información muestra el gran peso de la producción cafetera dentro del total del valor de la agricultura. El segundo producto en importancia era la caña de azúcar. La sigue la producción del maíz, el cual se cultiva en todos los pisos térmicos de la geografía nacional y que en términos de área cultivada ocupa el segundo lugar en importancia. Siguen a estos productos todos los alimentos que consumía la población y que tenían una reducida participación: fríjol, papa y plátano. También tenían poca importancia relativa productos que, como el cacao y el tabaco, surtían a la industria nacional y cuyos reducidos excedentes eran exportados. La producción de banano, por su parte, se había desplomado hasta prácticamente desaparecer en la década de los cuarenta (Cuadro 3). Esto sucedía después que en los comienzos fue importante el enclave del Banano que organizó la United Fruit Company. El negocio se volvió más pequeño después de la Gran Depresión y las exportaciones casi desaparecen durante la segunda guerra mundial.

Cuadro 3  
Producción agrícola de Colombia en 1946

No. de plantas de cultivo	Superficie en hectáreas	Participación Porcentual	Producción en Miles de Kgs	Valor en Miles de Pesos	Participación Porcentual
1. Café en grano	720.000	30.09	365.280	291.650	32.04
a. Exportado	(679.000)	(28.38)	339.697	(269.830)	.....
b. Consumido	(41.000)	(1.71)	25.583	(21.820)	.....
2. Caña Industrializada	140.000	5.85	6.400.000	168.273	18.49
a. Azúcar	(18.000)	(0.75)	76.456	(22.173)	.....
b. Panela	(110.000)	(4.60)	670.000	(140.000)	.....
c. Miel	(12.000)	(0.50)	50.000	(2.500)	.....
d. Alcohol	.....	.....	3.600	(3.600)	.....
3. Maíz	668.000	27.92	620.000	93.000	10.22
4. Papa	96.000	4.01	460.000	73.000	8.02
5. Yuca y ñame	18.000	0.75	730.000	58.000	6.37
6. Arroz	123.900	5.18	118.212	44.096	4.84
7. Trigo	179.870	7.52	119.800	33.330	3.66
a. Harina de trigo	.....	.....	81.464	(39.103)	.....
b. Salvado	.....	.....	35.910	(4.313)	.....
8. Plátano	93.000	3.89	952.000	29.300	3.22
9. Fríjoles	122.000	5.10	60.000	24.800	2.72
10. Coco (copra)	3.000	0.13	1.200	20.000	2.20
11. Cacao en grano	33.280	1.39	11.386	15.939	1.75
12. Tabaco en rama	16.500	0.69	18.600	11.200	1.23
a. Exportado	.....	.....	3.110	(2.555)	.....
b. Consumido	.....	.....	15.490	(8.645)	.....
13. Algodón semilla	63.110	2.64	13.607	6.274	0.69
a. Fibra	.....	.....	1.625	(5.555)	.....
b. Semilla	.....	.....	8.685	(719)	(0.08)
14. Cebada	23.320	0.97	25.685	6.063	0.67
a. Malta	.....	.....	10.000	(5.058)	.....
15. Frutas varias	2.500	0.10	.....	6.000	0.66
16. Arvejas	30.000	1.25	25.000	4.500	0.49
17. Fibras	16.860	0.70	10.287	4.074	0.45
18. Bananos	6.800	0.28	40.000	3.800	0.42
a. Exportado	.....	.....	37.750	(3.363)	.....
b. Consumido	.....	.....	2.250	(437)	(0.05)
19. Ajos y cebollas	18.000	0.75	22.000	3.520	0.39
20. Plantas oleaginosas					
Semilla	.....	.....	24.925	2.996	0.33
21. Garbanzos	1.250	0.05	5.000	2.400	0.26
22. Hortalizas	1.400	0.06	.....	2.000	0.22
23. Caucho	3.200	0.13	900	1.618	0.18
24. Lentejas	750	0.03	3.000	1.600	0.18
25. Anjonjoli	10.000	0.42	4.000	1.520	0.17
26. Anis	1.200	0.05	300	450	0.05
27. Dividivi	1.000	0.04	1.000	382	0.04
28. Higuerrilla	.....	.....	4.656	250	0.03
29. Balata	.....	.....	46	103	0.01
30. Bálsamo	.....	.....	77	92	0.01
31. Tagua	.....	.....	1.500	70	0.01
<b>Total</b>	<b>2.392.940</b>	<b>100.00</b>		<b>910.280</b>	<b>100.00</b>

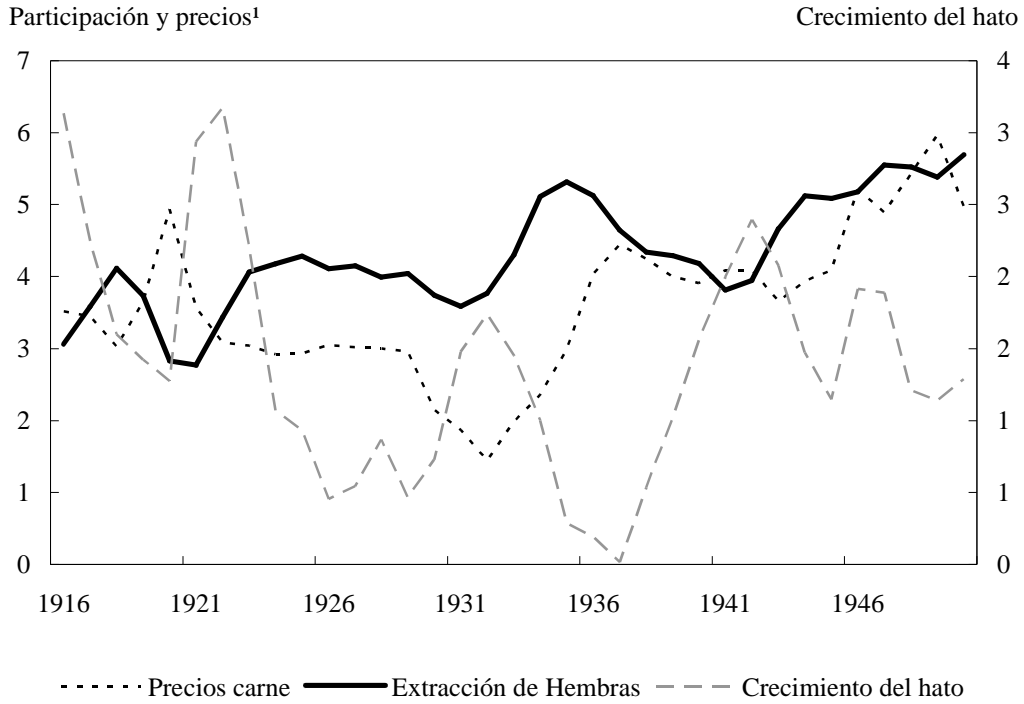
Nota: Las cifras entre paréntesis se excluyen del gran total por tratarse de subdivisiones del renglón respectivo.  
Fuente: Varela (1949)

La ganadería, que al comenzar el siglo XX era una actividad muy difundida por todo el territorio colombiano, había comenzado a ser una producción que mostraba típicamente un comportamiento donde las señales de mercado de la carne llevaban al ganadero a sacrificar más o menos hembras de cría según sea el caso, mientras que al mismo tiempo la fase de inversión implicaba un menor sacrificio de hembras y un alza de precios (Gráfico 3). Aunque no es claro que hubiera mecanismos de cálculo racional plenamente generalizados dentro de los ganaderos en la primera mitad del siglo XX, sí comenzaba a discernirse que el ciclo respondía al mecanismo de precios reactivo descrito atrás<sup>8</sup>. Ese comportamiento era una consecuencia del aumento de la productividad impulsado por el comportamiento de algunas haciendas ubicadas en la Costa Atlántica y en el Valle del Cauca, las cuales estaban organizadas como empresas capitalistas que incorporaron avances tecnológicos de diferentes tipos. Estas haciendas diseminaron por todo el país las razas más productivas y resistentes, las cuales resultaron del cruce de los animales por ellos importados con el ganado criollo y también desarrollaron los pastos más productivos y que se adaptaron bien a las condiciones tropicales.

---

8 Véase Kalmanovitz y López (2005, Capítulo 2).

**Gráfico 3**  
**Extracción, crecimiento del hato ganadero y precios de la carne**  
 (Porcentajes)



1/ El eje izquierdo incluye la participación porcentual de las hembras en la extracción total y el precio ponderado de la carne a nivel nacional.  
 Fuente: Cálculos propios

El factor que desequilibró el desarrollo natural que llevaba una economía de hacienda y otra de muy pequeña propiedad en los albores del siglo XX fue el café. Desde el último cuarto del siglo XIX, el café era sembrado en el norte de Santander, en Cundinamarca y en el occidente, en la región abierta por la colonización antioqueña. Los otros cultivos atendían la demanda de pequeñas ciudades y de mercados locales bajo relaciones de servidumbre en las haciendas y de minifundios en las laderas de las tres cordilleras. La ganadería se extendía perezosamente en las sabanas de la costa norte y en los valles interandinos. Mientras que en el occidente el café insertó solidamente al país en el mercado mundial e impulsó su industrialización durante el siglo XX, la producción de las haciendas cafeteras se estancó en el oriente y terminó paralizada por el conflicto social en la región central.

La producción de alimentos se rezagó durante el periodo de rápida acumulación de los años veinte, propiciando una primera apertura comercial, para marchar a un ritmo similar al que llevaba el resto de la economía y disfrutar también de amplias condiciones de protección frente a la competencia externa después de la depresión de los años treinta. Lo cierto es que en el interior del país rural había frenos que retardaron el desarrollo de largo plazo de la agricultura como fueron la tenencia concentrada de la tierra, la precariedad de los derechos de propiedad sobre ella, los extremadamente bajos niveles de educación de la población y los conflictos políticos que se expresaron con mucha intensidad en el ámbito rural.

La economía agropecuaria tuvo una época de oro entre 1945 y 1980 a pesar del retorno de la política sectaria que desató una guerra partidista entre 1948 y 1958 (Cuadro 4). El conflicto quedó aparentemente superado, pero dejó unas secuelas que se manifestaron más adelante como insurgencia y un deterioro de la seguridad en el campo. En los ochenta, el crecimiento del país se frenó con relación a su impulso previo, hubo problemas con un déficit fiscal creciente y con la deuda externa - aunque leves si se los compara con la crisis que vivió América Latina durante esos años - y el crecimiento agrícola se detuvo más que el del resto de la economía. Unos incidentes de revaluación del peso durante las bonanzas cafeteras o de gasto público y otro más intenso entre 1993 y 1997, derivado del hallazgo de petróleo y un influjo cuantioso de capital, dejaron estancada a la agricultura, la cual no pudo absorber los choques externos y de política comercial. La salida intempestiva de este capital

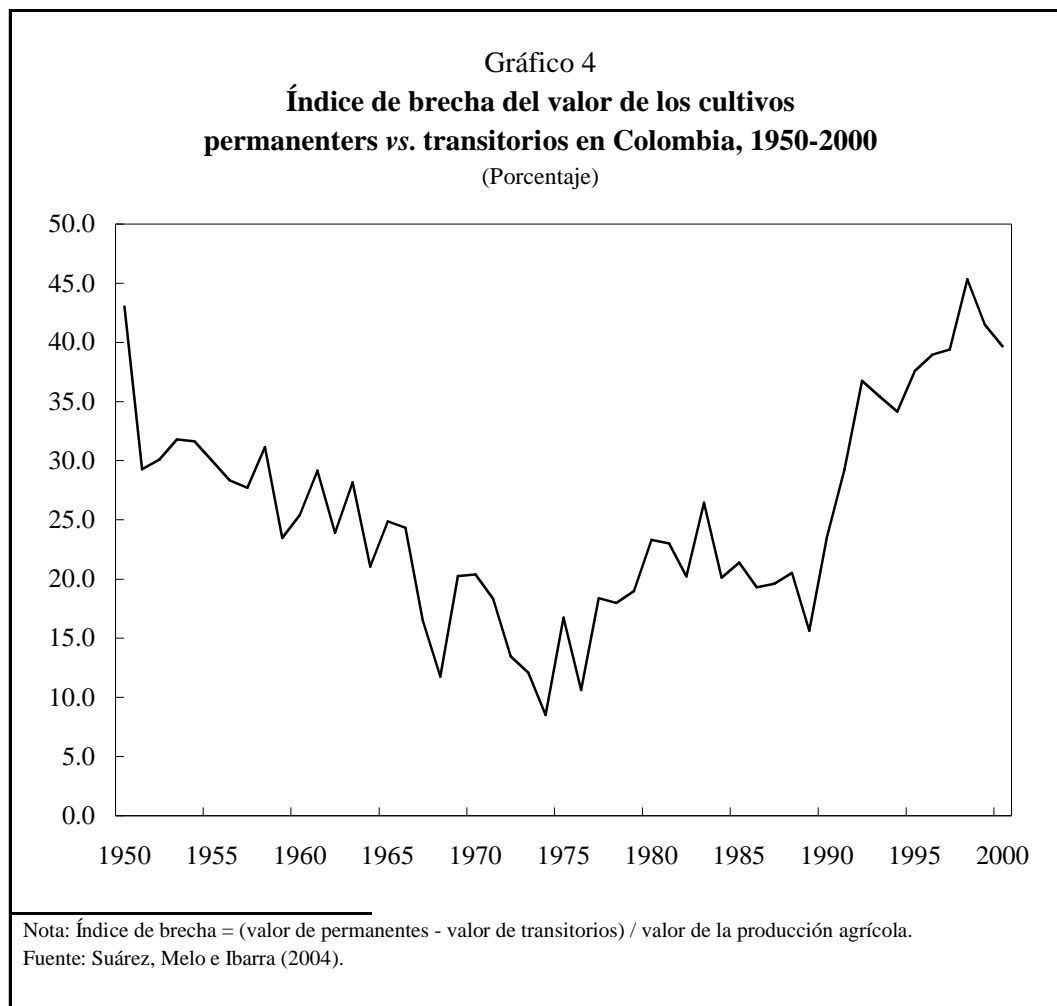
en 1998 y 1999 sumió a toda la economía en una profunda crisis que afectó con mucha fuerza de nuevo a la agricultura.

**Cuadro 4**  
**Tasa de crecimiento del valor de la producción agropecuaria**  
(Promedio geométrico porcentual)

	<b>1950-1959</b>	<b>1960-1969</b>	<b>1970-1979</b>	<b>1980-1989</b>	<b>1990-1999</b>
<b>Total agropecuario</b>	3.21	2.50	3.83	2.13	0.50
<b>Total agricultura</b>	3.39	2.63	4.25	1.70	-0.05
Transitorios	5.18	2.54	3.45	2.13	-2.47
Cereales	4.06	1.24	5.67	2.15	-2.67
Oleaginosas	19.19	7.26	0.43	-0.76	-11.93
Otros	4.29	1.68	2.68	3.38	0.23
Permanentes (sin café)	1.55	4.51	5.46	2.41	2.82
Exportables	5.45	7.45	6.98	4.82	3.44
Otros	0.54	3.33	4.48	0.15	2.03
Agricultura sin café	3.46	3.42	4.41	2.28	0.72
Café	3.18	0.00	3.66	-0.87	-4.27
<b>Total pecuario</b>	3.11	2.50	3.54	3.84	1.78
Bovinos	3.18	2.50	0.62	2.52	0.58
Porcinos	2.76	1.96	3.21	0.70	0.07
Aves	1.06	0.81	15.23	4.66	3.28

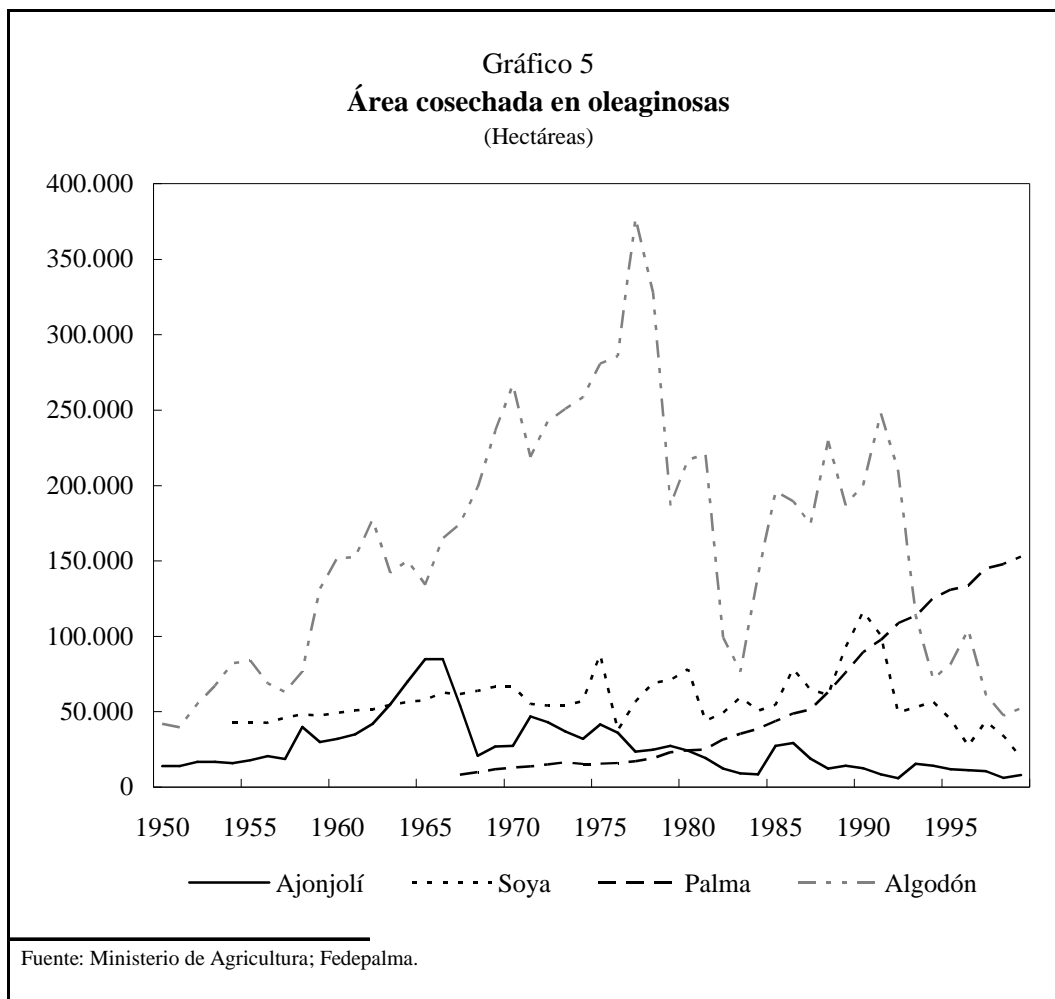
Fuente: Ministerio de Agricultura; DANE; DNP-UDA-SITOD.

En términos generales la división de la economía agrícola entre cultivos temporales y perennes muestra cierto estancamiento en los ochenta y un colapso en la segunda mitad de los noventa para los temporales, mientras persiste el crecimiento de largo plazo de los perennes, mejor adaptados a las condiciones tropicales.



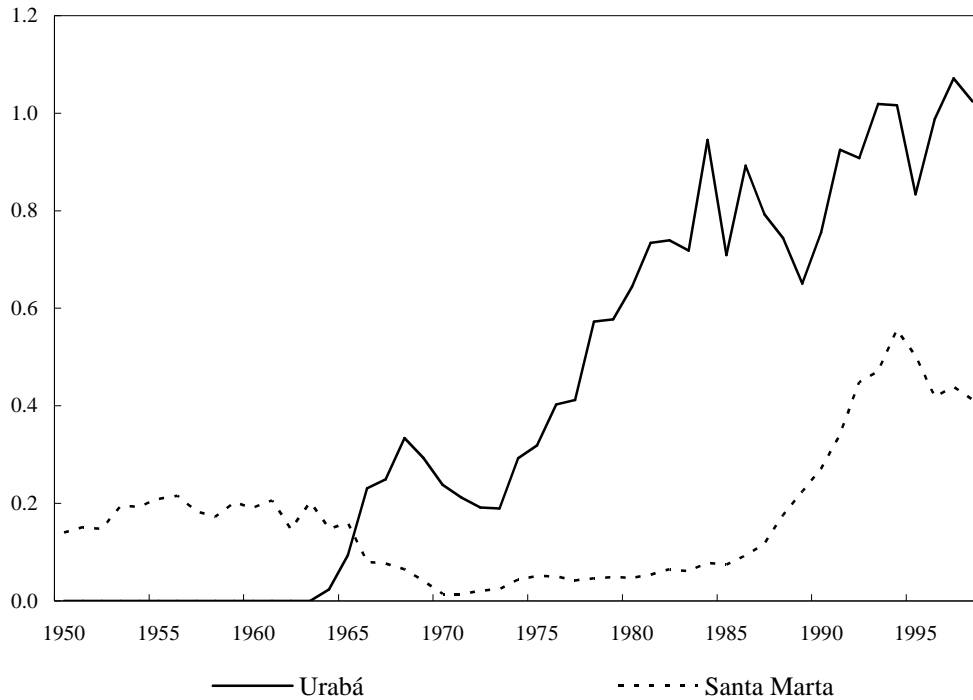
La economía agropecuaria obtuvo algunos éxitos importantes en actividades en las que el país tenía una vocación internacional y a las que se dirigieron incentivos importantes que dieron lugar a un crecimiento auto-sostenido de la producción y exportaciones de cada uno de ellos. En las oleaginosas se da un desplazamiento de los cultivos temporales como el frijol soya, el ajonjolí y el algodón en semilla, que probaron no ser competitivos en particular frente al Brasil, a favor de la palma africana donde están centradas las esperanzas de sus cultivadores y con las cuales

se podría surtir buena parte del mercado estadounidense (Gráfico 5).



El cultivo del banano que prácticamente se liquidó en la zona bananera de Santa Marta durante la segunda guerra mundial, tomó un gran impulso en la región del Urabá hasta el presente y resurgió con menos fuerza en la zona original cuando la situación de seguridad en el Urabá se deterioró al final de los años ochenta (Gráfico 6).

**Gráfico 6**  
**Volumen de las exportaciones colombianas de banano**  
**por zonas, 1950-1998**  
(Millones de toneladas)



Fuente: Anuario de Comercio Exterior y Augura. Tomado de Bonnet (2000, p. 7).

Uno de los productos estrella de la segunda mitad del siglo XX fue la avicultura que entró a complementar la dieta proteínica de la población colombiana pues la ganadería de carne presentó un lento crecimiento y la porcicultura obtuvo un desarrollo modesto. La aceleración del crecimiento de la producción avícola se da en los años de la apertura comercial puesto que pudo importar ya sin restricciones paraarancelarias las materias primas para el concentrado, aunque los aranceles para el maíz se mantuvieron relativamente altos (Gráfico 7). Es de destacar el proceso de combinación de la producción de leche y carne que se dio en los hatos de las tierras bajas y que explica en buena medida la fuerte expansión de la producción de leche que figura en el gráfico a partir de 1975; antes de esa fecha había un notorio estancamiento de la industria láctea en el país. Por último, uno de los sectores más destacados y que hoy en día genera más divisas que el café es el de las flores que comienza a parecer en la estadística sólo en 1975 y que termina por

generar exportaciones que rondan alrededor de los US\$700 millones por año (Gráfico 8).

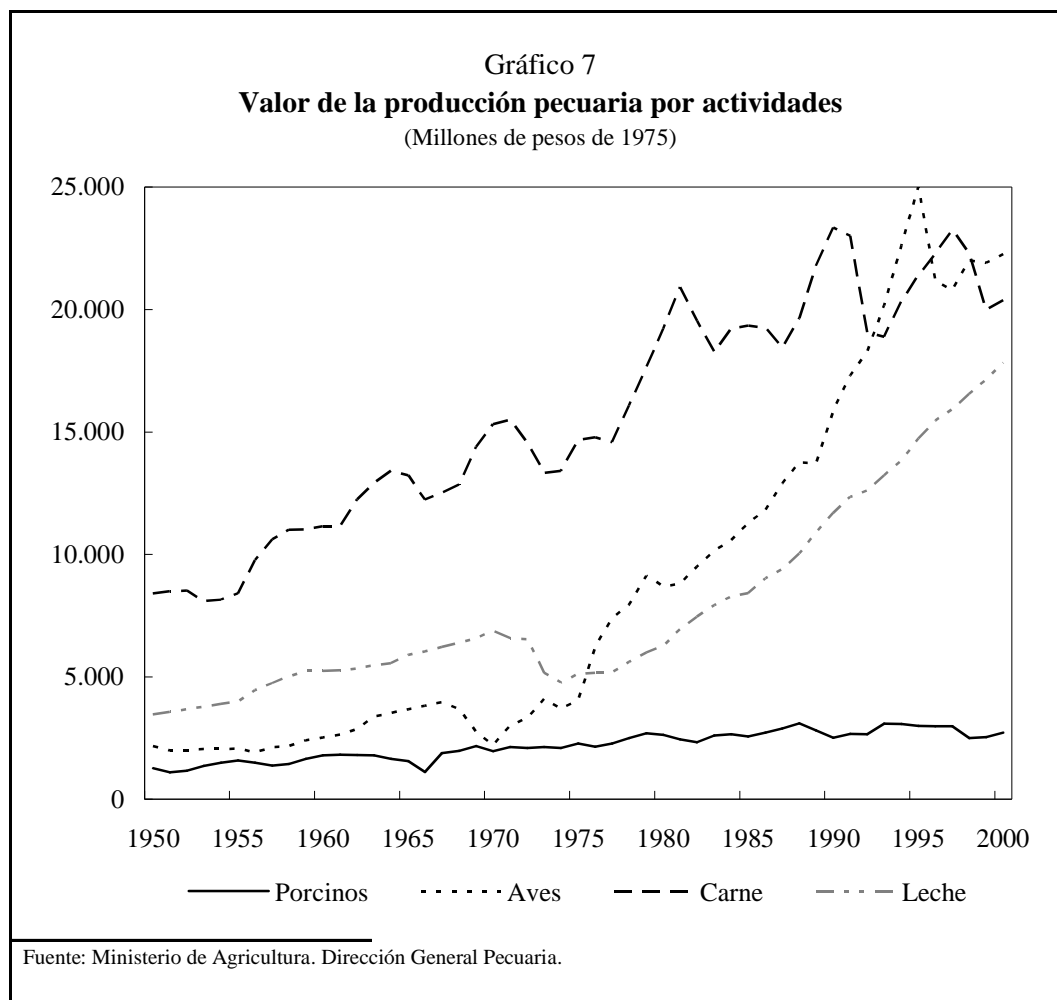
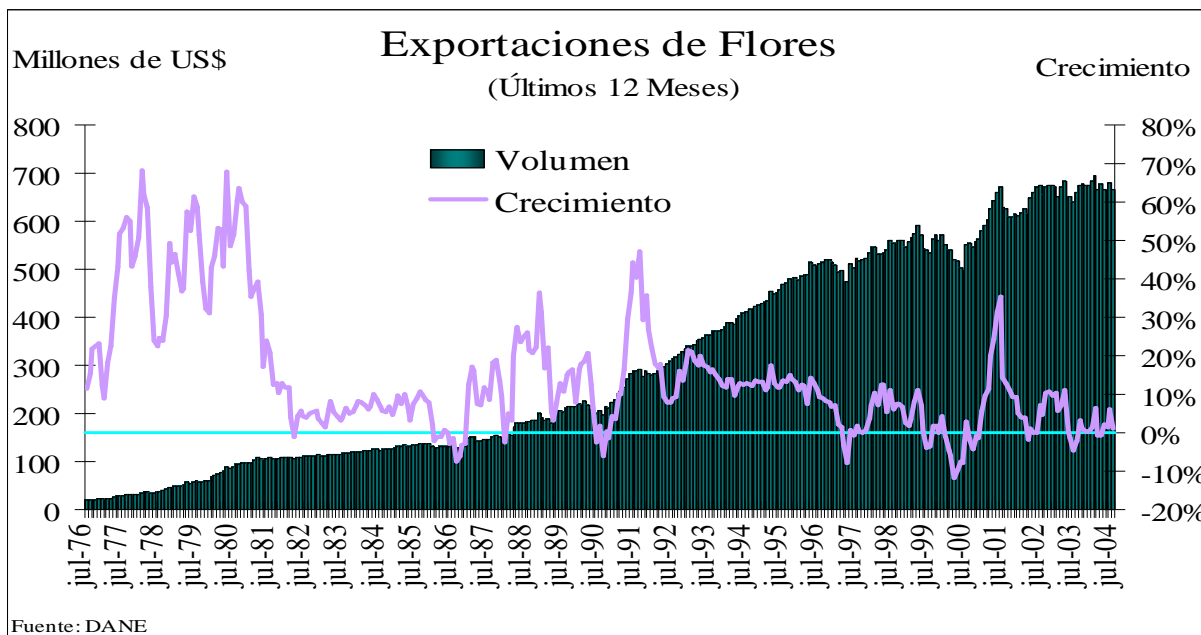


Gráfico 8



## 6. Crecimiento económico y distribución

La literatura sobre el desarrollo económico ha estado dividida en torno al efecto de la inequidad en el crecimiento. La respuesta convencional, tipo Nicholas Kaldor, es que la inequidad favorece el ahorro de los empresarios con que financiar la inversión y, por lo tanto, acelera el crecimiento económico (Kaldor, 1969, p. 243). Kuznets encontró que la distribución empeoraba en las fases iniciales del crecimiento pero después se iba mejorando, algo que fuera elaborado para Colombia por Juan Luis Londoño (1995), pero que ha sido controvertido más recientemente por paneles comparativos entre países desarrollados y en desarrollo. Se ha argumentado en los trabajos que abordan la relación entre el crecimiento y la distribución del ingreso y la riqueza que existe un vínculo entre las dotaciones iniciales de riqueza y el camino que luego siguen las economías, así como el del patrón de crecimiento que elige una sociedad y la distribución del ingreso (Aghion et al., 1999), lo que

destaca la doble dirección de esa relación: por una parte, se debe examinar el efecto de la inequidad sobre el crecimiento y, por otra, establecer si el crecimiento incrementa la inequidad de los ingresos.

En cuanto al primer aspecto, los estudios empíricos encuentran que, en contra de lo que señala el enfoque convencional, existe una correlación negativa entre el crecimiento del producto y la inequidad (Benabou, 1996). La teoría ofrece una explicación basada en la teoría microeconómica de los incentivos, en las imperfecciones de los mercados de crédito y la existencia de azar moral, (Aghion *et al.*, 1999) mecanismos que también pueden estar presentes en las economías desarrolladas. La conclusión específica es que si los agentes son heterogéneos y los mercados de capital son imperfectos, una desigualdad creciente puede tener un impacto negativo sobre el crecimiento. La desigualdad proviene de la distribución inicial de la riqueza y se puede reducir mediante cierto nivel de tributación para acelerar el crecimiento.

Si bien la reducción de la inequidad puede acelerar el crecimiento de las economías que se encuentran en una etapa temprana de desarrollo, cabe preguntar si existe un círculo virtuoso o si este tipo de políticas reduce la necesidad de políticas redistributivas en una etapa posterior. En ese sentido, la equidad puede producir mejores condiciones para el crecimiento autosostenido, una vez introducido un horizonte de largo plazo, porque se evita el desperdicio del excedente por parte de una capa de rentistas, la mejora del capital humano de los pobres conduce a introducir más cambio técnico, la demanda provista por un ingreso mayor de los trabajadores favorece los bienes producidos localmente y, finalmente, hay mejores condiciones de legitimidad y estabilidad del régimen político (Aghion *et al.*, 1999, p. 1615).

Bourguignon (2000, p. 3) ha argumentado que "aunque la tributación sobre el ingreso... pueda ser de uso limitado en los países en desarrollo, alguna progresividad puede ser alcanzada a través de las herramientas tributarias disponibles y programas de gasto focalizados". Los instrumentos serían un aumento moderado de la tributación que sería gastado en mejoras en especie del ingreso de los más pobres. La decisión de aumentar el gasto público en educación y en otros campos sociales surgiría de mover la sociedad a un aumento de su tributación. La equidad buscada de esta manera,

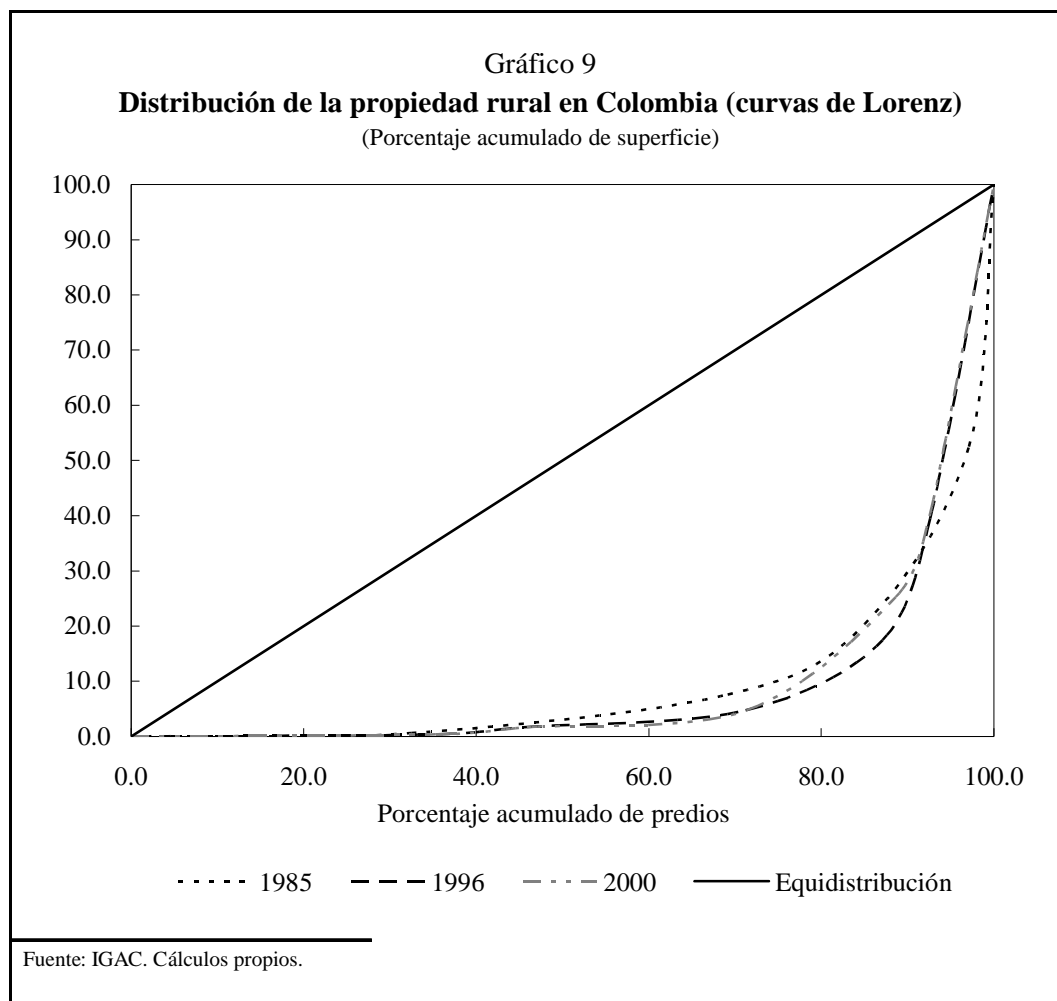
ya sea limitada o más ambiciosa, podría ser complementaria con un crecimiento más rápido del producto. En sociedades más igualitarias existen menos conflictos distributivos y hay mayores posibilidades para crear instituciones públicas favorables al desarrollo.

El llamado Consenso de Washington enfatizó que la globalización y las reformas que darían lugar al desmonte de la protección y de los subsidios sectoriales y la reducción de la misma intervención pública, aumentarían el crecimiento económico y además harían disminuir la pobreza y la inequidad. Sin embargo, el Banco Mundial aceptó que algunos casos de intervención podían ser adecuados e hizo una defensa del crecimiento acelerado como una forma de obtener también una mayor equidad, poniendo de ejemplo para el mundo en desarrollo los casos del Sureste asiático. Lo peculiar fue que el crecimiento de estas economías había sido propulsado por políticas económicas intervencionistas que de alguna manera habían sido también amistosas con el mercado, logrando un sabio equilibrio entre los dos (Banco Mundial, 1993). Más recientemente, ésta multilateral ha insistido en que el consenso de Washington no produjo los resultados esperados porque no tuvo en cuenta la calidad de las instituciones. En ésta ocasión, la equidad juega un papel importante, incluso fundamental para acelerar el crecimiento económico, dándole un nuevo énfasis al papel que juegan las instituciones en el desarrollo económico (Banco Mundial, 1998).

James Robinson (2001) ha mostrado que la globalización y la equidad navegan por aguas distintas. La distribución depende en lo fundamental de la estructura política de los países y de las instituciones legadas por el pasado - por la distribución inicial de los factores productivos, en particular de la tierra pero también del capital humano provisto por el sistema educativo - mientras que la globalización puede fortalecer o debilitar determinados intereses políticos que podrán incidir en el reparto de la riqueza, mediante restricciones a la actividad de los sindicatos o de los movimientos campesinos. Fue peculiarmente importante en el caso de los países de la OECD el desarrollo de partidos laboristas o social demócratas que fortalecieron los intereses de trabajadores y de capas medias. En el caso latinoamericano, se dieron experiencias populistas que también mejoraron la distribución a través de alzas salariales, pero con políticas macroeconómicas de alto riesgo, que no estuvieron arraigadas en una tributación consensuada, y que por lo tanto resultaron insostenibles, y

terminaron por generar graves crisis cambiarias e hiperinflaciones (Dornbusch y Edwards, 1991).

Podría agregarse que una globalización que garantice una ampliación exportadora sostenible, tipo la del Este Asiático, puede conducir al pleno empleo de la fuerza de trabajo y a que los salarios se eleven frente a las utilidades, al tiempo que se mejora la distribución del capital humano. Según Robinson, el neoliberalismo, entendido como políticas de reducción de los impuestos y del gasto público social, y además reducciones del poder de negociación de los trabajadores, incidirá en deteriorar la distribución del ingreso, aunque fomente el crecimiento económico.

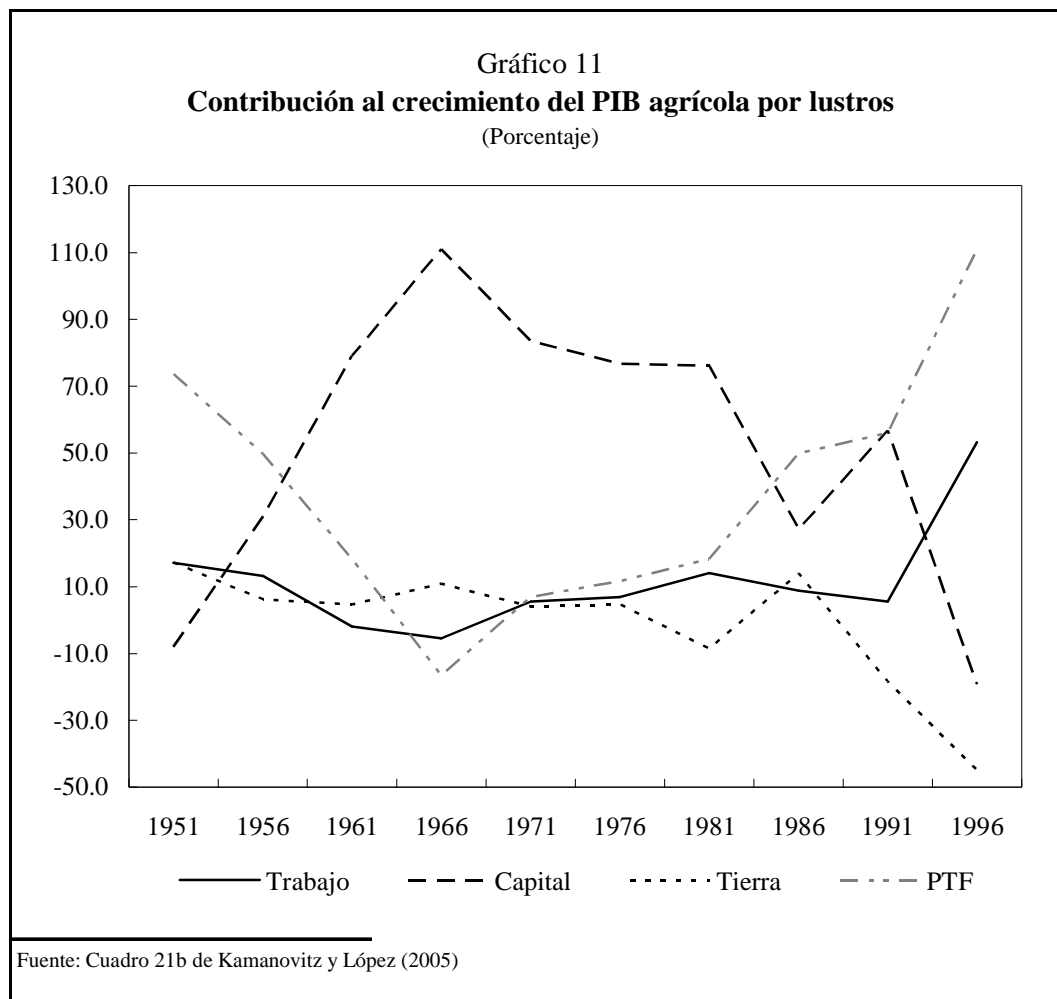


Teniendo en cuenta los elementos teóricos descritos y lo que muestra la curva de la equidistribución de la propiedad rural en Colombia - una gran concentración, con una mayor concentración alrededor del primer 30% del acumulado de superficie y algo de desconcentración entre el 30 y el 100% de la superficie<sup>9</sup>- y los cálculos depurados del índice de Gini (gráfico 10) en ésta investigación se argumentará que en Colombia la concentración de la propiedad y los bajos impuestos aportados por los empresarios en general y los propietarios de tierra en particular pueden ser parte de la explicación del acelerado crecimiento de la economía y de la agricultura durante buena parte del siglo XX, lo cual fue consolidado con incentivos generosos en cuanto a protección frente a la competencia extranjera y subsidios en los

<sup>9</sup> En Kalmanovitz y López (2005 Capítulo VI) se hace una amplia discusión sobre la medición de la concentración en la distribución de la tierra.



alternativos pero una progresiva mejor utilización. La información provista por la Instituto Geográfico Agustín Codazzi va en la dirección de señalar que mucha tierra de vocación agrícola es todavía empleada en la ganadería.



En una perspectiva de largo plazo, los incentivos a la agricultura probaron ser un obstáculo al crecimiento auto sostenido del sector, en tanto asignaron los recursos de manera ineficiente: desarrollo sesgado hacia procesos intensivos en capital y el menor empleo; subsidios que terminaron siendo costosos para otros sectores de la economía, posiblemente retardando el crecimiento de ellos; el elevado arancel propició un nivel alto de precios de los alimentos que encareció los salarios reales urbanos a la manera ricardiana; generó inversiones en cultivos en donde el país no tenía ventajas naturales ni comparativas, como cereales en vez de cultivos intensos en luz o perennes (flores y la palma africana que eventualmente prendieron en las tierras del país). Hubo incluso un retraso en el despeque

de las nuevas exportaciones agrícolas que hizo precario por un tiempo el equilibrio cambiario de Colombia. En el plano del conflicto social hubo una lucha por el territorio en buena parte del país entre insurgencia y paramilitarismo que comenzó a ser muy costosa para el desarrollo agropecuario a fines del siglo XX, cuando se combinaron estos factores con narcotráfico. La dificultad de cobrar un impuesto a la tierra condujo al mal uso de ese recurso, a mantener escondida del Estado una parte de la riqueza nacional y a propiciar la propiedad inadecuadamente explotada.

A lo largo del siglo XX la política económica frente a la cuestión agraria en Colombia fue un asunto muy álgido que dividió las aguas entre liberalismo social y conservatismo. Mientras el primero intentó encausar los nuevos actores empoderados por el desarrollo capitalista dentro del sistema político, los conservadores defendieron las formas políticas tradicionales. Con la pausa que sufrieron estas políticas en los años cuarenta, se relegó el tema de los derechos de los campesinos y más bien se le otorgó a la agricultura la misma protección y similares subsidios a los recibidos por la industria.

El enfrentamiento partidista en torno a la cuestión social y los intentos de reforma de la propiedad agraria por los liberales generaron la violencia en los municipios donde había mayor competencia política, donde habían más recursos valiosos para las fuerzas en contienda y en los municipios más alejados de los centros económicos y políticos o sea en los cuales la presencia del estado central era menor (Chacón, 2004). Un resultado importante en el estudio de econometría espacial de Chacón es que los conflictos agrarios de los años treinta que se concentraron en las regiones costeñas no tienen relación con la violencia partidista de los años cincuenta. La ausencia de violencia en la costa se desprendería de la hegemonía liberal de la mayor parte de sus municipios y de pobreza de recursos disponibles en ellos. A lo largo del conflicto civil, fuerzas paramilitares que favorecían al gobierno conservador, la policía politizada y guerrillas liberales precariamente organizadas trataron de ganar control territorial y sobre la población por medio del terror o la violencia ejercida de manera discriminada. En la segunda etapa de La Violencia, según el mismo Chacón, el factor que explica mejor el grado de violencia tiene que ver con el desarrollo de las guerrillas liberales a donde se dirigió el poder de fuego del gobierno del Frente Nacional para derrotarlas. La ruptura del orden político abrió

oportunidades para que las fuerzas que ejercían la violencia pudieran apropiarse importantes recursos económicos, ya fueran tierras, bienes de capital, cosechas, presupuestos locales, etc. (Roldán, 2003). Hubo un desplazamiento de población hacia las ciudades y de manera más perceptible hacia la frontera agrícola. La población nueva concentrada en esas regiones prácticamente se duplicó entre los censos de población de 1951 y 1964 (Cuadro 5).

Cuadro 5								
Población total en las zonas de colonización, 1951-1980								
(Participación en porcentaje)								
Zona	1951		1964		1973		1980	
	Población	Participación	Población	Participación	Población	Participación	Población	Participación
Llano abierto	45.025	12.0	74.504	10.6	119.687	12.3	137.223	10.7
Piedemonte Llanero	17.529	4.7	35.378	5.0	67.135	6.9	128.766	10.1
Caquetá	40.950	10.9	103.718	14.8	186.500	19.2	271.754	21.3
Amazonía	50.031	13.4	82.645	11.8	106.100	10.9	160.926	12.6
Región suroccidental	98.299	26.3	153.834	21.9	154.759	15.9	155.762	12.2
Urabá	45.473	12.1	127.802	18.2	177.034	18.2	236.545	18.5
Región andina central	77.142	20.6	124.393	17.7	159.337	16.4	187.750	14.7
Total	374.449	100.0	702.274	100.0	970.552	100.0	1.278.726	100.0

Fuente: Fajardo (1994).

La oleada de violencia de los cincuenta desquició las relaciones sociales en el campo e hizo necesario un cambio de rumbo: reparar las heridas infligidas en el cuerpo social y en la vulneración de los derechos de propiedad por medio de una reforma agraria que se extendió entre 1961 y 1971. Una alternativa fue la de imponer un impuesto a la tierra que forzara a los propietarios a sacar de ella el costo tributario o venderla a personas más interesadas en explotarla intensivamente. Pero en fin de cuentas ni la reforma de la propiedad agraria ni la tributación se utilizaron a fondo para redefinir la distribución de los activos básicos de la economía agrícola. De allí en adelante el énfasis de la política económica fue de nuevo propiciar el crecimiento más rápido del sector con una canalización de subsidios especiales para la economía campesina que, sin embargo, no fueron importantes en términos presupuestales.

Antes de que el conflicto progresara más y frenara el desarrollo económico se formó una coalición del sector conservador pragmático y tácitamente del partido liberal que desplazó al gobierno que quedó en manos del general Rojas Pinilla. Este tuvo algunos escarceos populistas y amenazó además con depredar del excedente cafetero con lo cual se formó otra coalición entre todos los sectores de ambos partidos para derribarlo. El Frente Nacional así formado apaciguó el conflicto pero dejó latentes los problemas de reparación y justicia, con lo cual los problemas reaparecieron en los años sesenta, expresados a través de la organización de varios grupos insurgentes que fueron combatidos militarmente por el gobierno. El Frente Nacional ilegalizó al partido comunista y éste sólo pudo actuar por medio de facciones de oposición al bipartidismo, como fueron el Movimiento Revolucionario Liberal, liderado por Alfonso López Michelsen y la Anapo, partido organizado por el depuesto general Rojas. La Anapo contendió las elecciones de 1970 y el estrecho empate que resultó fue cuestionado por la juventud de ese partido que decidió conformarse como una organización insurgente, el Movimiento 19 de abril. En los años ochenta el narcotráfico y los cultivos ilícitos comenzaron a prosperar en las regiones de la frontera agrícola, precisamente donde se asentaba la insurgencia que obtuvo un vertiginoso crecimiento en sus recursos financieros y militares.

La fuerte represión ejercida durante la administración Turbay (1978-1982) se le devolvió al gobierno por una creciente oposición de la opinión pública que presionó hacia una postura de negociación con la insurgencia del Movimiento 19 de abril y de las FARC, lo que se profundizó durante la administración Betancur. Por esos años se fortaleció el negocio del narcotráfico, hasta el punto que sus empresarios entraron a la política e hicieron fuertes demandas contra el Estado, incluyendo las que implicaban su impunidad, en particular su no extradición hacia los Estados Unidos. Los devastadores ataques contra el gobierno y el sistema de justicia por el narcotráfico ya al final de los años ochenta hicieron necesario un cambio institucional profundo que se produjo por fin con la Constitución de 1991. . En paralelo se daba el fortalecimiento de la insurgencia, destacándose un movimiento altamente visible, como fuera el Movimiento 19 de abril, que reivindicaba la lucha armada urbana y rural porque, según ellos, las urnas no reflejaban la voluntad del pueblo. La nueva constitución respondió no sólo a la crisis de la justicia sino a la necesidad de desmovilizar a la

insurgencia que lo hizo en parte con las opciones de legalización abiertas por las nuevas reglas políticas para el M19 y otras organizaciones insurgentes. Las FARC rehusaron participar en la negociación lo cual a la larga deslegitimó su estrategia de guerra financiada con el narcotráfico, el secuestro y la extorsión

Uno de los problemas centrales de la vida rural colombiana es la baja tributación de la propiedad de la tierra que impide que exista un nivel mínimo de servicios sociales y de infra-estructura financiados a ese nivel, mientras que el gasto centralizado no sólo es limitado sino también ineficiente, en tanto no entiende los problemas locales y puede ser desviado por las redes burocráticas y políticas que se encargan de su administración. La legislación permite un impuesto predial que va del 1 por mil al 1.3%, en tanto 58% del catastro está desactualizado, con niveles extremadamente bajos en el valor de las fincas que resultaron de tres décadas de inflación alrededor del 20% anual; aunque el 32% del catastro se encuentra actualizado en el año 2003, la mayor parte corresponde a predios urbanos. De los 1006 municipios que tiene el país sólo 383 están actualizados. Los concejos municipales tienen la autoridad para escoger la tarifa del impuesto predial, de acuerdo con el estrato económico social del propietario. Los propietarios han tenido tradicionalmente una fuerte influencia sobre los concejos municipales, de tal modo que legisla para minimizar el ingreso por éste concepto, lo que se evidencia por el hecho de que la tarifa más frecuente en los municipios rurales de la costa atlántica es del 1 por mil, aunque el alcalde elegido popularmente tiene interés en aumentar los recursos tributarios para ejecutar sus programas electorales. Según un estudio de Iregui *et al.* (2004), la sola actualización catastral generaría un 110% adicional por concepto de impuesto predial.

Lo cierto es que tal estructura tributaria dificulta la construcción del Estado colombiano desde el nivel local, como también impiden el desarrollo de funciones esenciales como la seguridad de sus alrededores y otras que permiten igualar el acceso de la población rural a la educación y la salud y que impulsen el desarrollo económico local mediante inversiones en infra-estructuras. Ante las amenazas a la seguridad de los derechos de propiedad en el campo, el Estado central ha debido hacer un enorme esfuerzo y llevar el gasto militar de 1% del PIB en 1990 hasta el 5% del PIB en el año 2002, mientras que propietarios y comerciantes han adquirido seguridad de manera privada la cual no garantiza los derechos

de propiedad de todos, se torna mortal para los que se piensen constituyen apoyo o son informantes de la insurgencia o desplaza población que pueda servirle de soporte a la misma. Lo cierto es que la propia lucha armada entre ejército, insurgencia y paramilitares produce relativamente pocas víctimas entre los contendientes, pero el impacto sobre la población rural es devastador.

El desplazamiento de la población rural alcanza, según el CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado), a 2.136.000 personas entre los años de 1995 y 2002. La agencia del gobierno Red de Solidaridad Social da el dato de 1.025.000 personas desplazadas, pero es evidente que sus números son demasiado pequeños entre 1995 y 1999. A partir del último año las dos series convergen. El número dado por el CODHES equivale al 4.4% de la población del país y al 13.2% de la población rural que es un impacto enorme sobre las variables demográficas y sociales del país.<sup>10</sup> Las causas de la salida de la población de cierto territorio son el interés de los bandos armados en ampliar su influencia, controlar el territorio, "transportar armas y abrir corredores para el desarrollo de actividades ilícitas." (Ibañez y Vélez, 2003 p. 5)

Cuando el ejército entra en regiones productoras de coca y los desfoliadores son efectivos en dañar permanentemente los cultivos ilícitos, una parte de la población se ve obligada a desplazarse por la liquidación de su base económica. El control del flujo de bienes y alimentos que hacen los bandos armados y el ejército también dificulta la vida de los pobladores en los territorios en contienda y muchos deciden emigrar. Detrás quedan las propiedades abandonadas o vendidas a menosprecio por los campesinos. Según el mismo CODHES, los trasposos de propiedad ascienden a 5 millones de hectáreas (El Colombiano, 28 de diciembre de 2004) que divididas por el número de familias desplazadas, alrededor de 450.000, daría más de 10 hectáreas por familia, lo cual es incongruente con el tamaño promedio de predios que existen en la economía campesina del país (2.3 has. por predio)<sup>11</sup>. Probablemente muchos de los predios de las familias desplazadas quedan abandonados pues no tienen demanda por la baja calidad de las

---

<sup>10</sup> Sin embargo otra fuente, el Comité para los Refugiados de Estados Unidos, insiste que actualmente en el país hay cerca de tres millones de personas desplazadas, por lo que Colombia se constituye en el tercer país del mundo con mayor número de desarraigados. (El País, 28 de mayo de 2004)

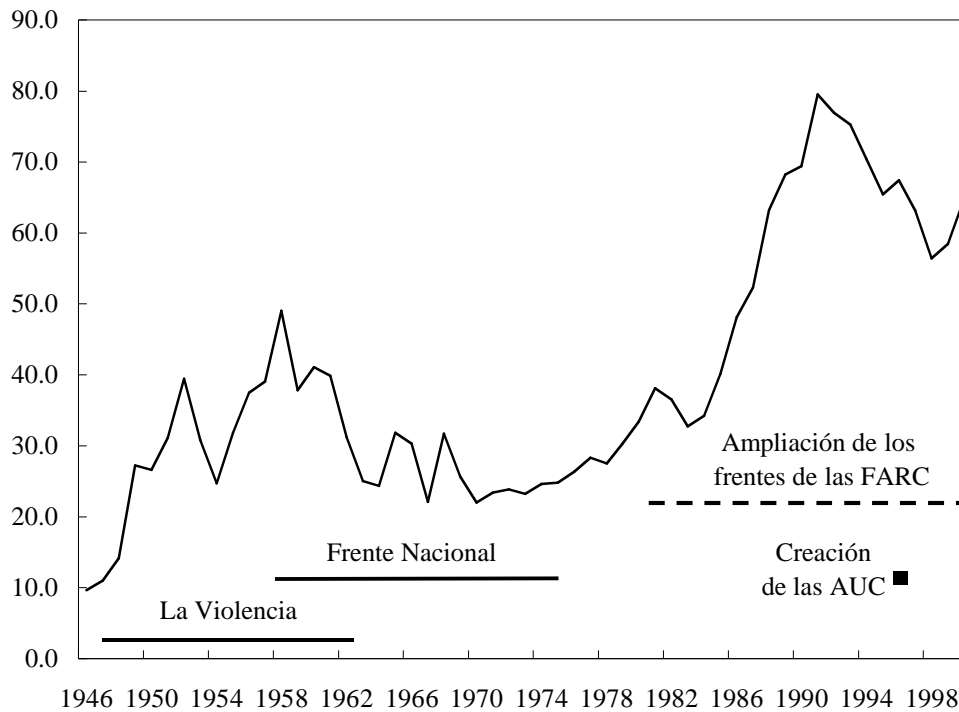
<sup>11</sup> Ver cuadro 37 del capítulo 6 de Kalmanovitz, López, 2005

tierras que han logrado apropiarse históricamente los campesinos.

La distribución de la tierra se ha deteriorado según la curva de Lorenz entre 1985 y 2000, con especial énfasis en los predios más pequeños aunque ganan participación los predios medianos a costa de los latifundios, tendencia que se apreciaba desde el censo agrario de 1960 y que es un resultado del proceso de modernización agrícola y reparto de los latifundios entre los herederos de sus propietarios. Existe también evidencia indirecta que indica que la concentración pudo haber aumentado en los últimos veinte años, como lo afirma Berry (2002). El fenómeno del narcotráfico se expresa también en la mayor concentración de la propiedad de la tierra que resulta de las exuberantes compras que han hecho las familias mafiosas desde los años ochenta al presente, y con las adquisiciones que han hecho a la fuerza los señores de la guerra, ya sean paramilitares o insurgentes, que se apropian de buenas tierras cuyos dueños son amenazados, expulsados u obligados a vender.

Es así como el conflicto partidista de los años cincuenta se desplazó a la frontera agrícola donde confluyó el narcotráfico a la búsqueda de territorios por fuera del control estatal que permitiera la siembra de cultivos ilícitos, su procesamiento y movilización. Siendo la geografía colombiana muy difícil de controlar, y el Estado relativamente débil en su capacidad militar, prosperó el narcotráfico que recibió protección armada tanto de la insurgencia como de los paramilitares. Pero los efectos sociales del narcotráfico fueron devastadores: contribuyó a disparar la criminalidad y en particular la tasa de homicidios del país (Gráfico 12), aumentó la corrupción y la extorsión contra el sistema legal, armó de manera exponencial a la insurgencia y a los paramilitares, imponiendo costos adicionales de seguridad a los contribuyentes colombianos y al gobierno de los Estados Unidos, las mafias penetraron y corrompieron la política, mientras que la fuerza de trabajo trashumante de "raspachines", aquellos que arrancan las hojas de coca del arbusto, se deterioró física y moralmente. Ellos hacen parte de la fuerza de trabajo trashumante entre la informalidad urbana y los cultivos ilegales. Hay que considerar finalmente que el bajo precio para el consumidor de las drogas en el mercado nacional también debió inducir un mayor consumo adictivo a la cocaína.

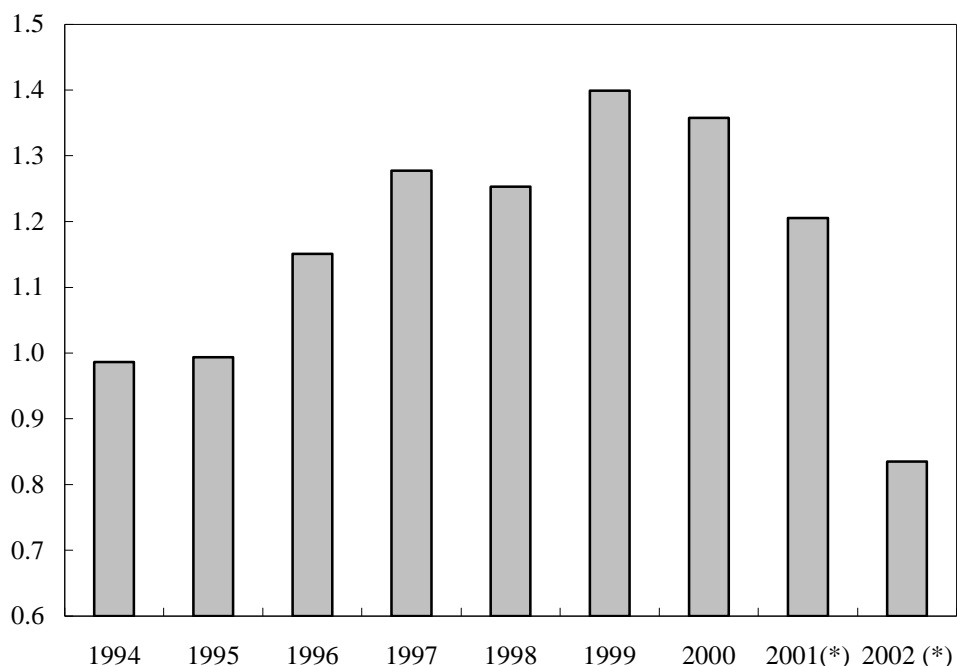
Gráfico 12  
**Tasa de homicidios**  
(Por cien mil habitantes)



Fuente: Policía Nacional.

Los esfuerzos de erradicación de los cultivos mediante la fumigación han sido aparentemente exitosos según las cifras provistas por el DANE para su cómputo del PIB de cultivos ilícitos que contabiliza 280.000 millones de pesos de 1994 para el año 2000 equivalente a 1,34 % del PIB total, pero que se reduce a menos de la mitad para el 2002 (Gráfico 13). Esto es sólo el valor agregado a nivel del cultivo que se eleva geométricamente en las fronteras de los países consumidores y más todavía cuando alcanza las calles de las ciudades norteamericanas y europeas. Los efectos que han tenido los cultivos de la coca y la amapola han sido similares a los de la "enfermedad holandesa", en tanto generan una renta alta, arrebatada fuerza de trabajo de la agricultura a la que paga salarios relativamente altos, compite por tierras en las regiones más débilmente cubiertas por las fuerzas de seguridad del Estado, y revalúa la moneda colombiana contrayendo el ingreso de los exportadores y de los sectores que compiten con las importaciones.

**Gráfico 13**  
**Participación de los cultivos ilícitos en el PIB agropecuario**  
 (Porcentaje)



Nota: Serie desestacionalizada de cultivos ilícitos y PIB agropecuario a precios de 1994.

(\*) Provisional.

Fuente: Cuentas Nacionales, DANE. Cálculos propios.

## **7. Efectos de bienestar: el cambio en la dieta de los colombianos**

Uno de los ensayos publicados en el presente libro muestra aumentos en la estatura promedio de los colombianos de 7,9 centímetros para hombres y de 8,8 centímetros para mujeres entre 1910 y el año 2000. (Meisel y Vega, 2004, pp. 4-5)<sup>12</sup>. Otras evidencias que apuntan en la misma dirección son las siguientes: la esperanza de vida al nacer aumentó de 50.6 años en 1950 a 71.5 años en el 2000, casi 21 años de ganancia (CEPAL) y la tasa de mortalidad infantil de niños menores de 5 años bajó de 112 por 1000 en 1960 a 23 por 1000 en 2001 (Banco Mundial, Informe de Desarrollo Mundial). Éstas son evidencias fuertes de que mejoraron las condiciones de vida en general de la población durante ese siglo y de que, en

<sup>12</sup> En Holanda, el país cuya población es la más alta del mundo, la estatura aumentó 12 centímetros durante el siglo XX, 40% más que la colombiana.

particular, hubo una mejora en la dieta consumida por el colombiano promedio o sea un mejor balance en sus componentes con la inclusión creciente de proteínas en su dieta<sup>13</sup>.

Otra de las causas del aumento en la estatura tuvo que ver con unas condiciones de trabajo menos extenuantes que las que primaron en haciendas, fincas y minas a principios de siglo, donde eran muy comunes el trabajo infantil y las largas jornadas. Estas ocupaciones fueron desplazadas por actividades fabriles y de servicios en las ciudades a lo largo del siglo XX. El trabajo infantil fue cuestionado por la legislación de protección al menor y la expansión de la educación significó el aplazamiento de su entrada a la fuerza de trabajo. Es evidente también que las condiciones de salubridad mejoraron, la higiene personal se extendió con la producción fabril de artículos para el aseo y vestuario, hubo campañas de vacunación masivas, se eliminaron enfermedades tropicales como la fiebre amarilla y se redujeron mucho las epidémicas por medio de la vacunación masiva. La cobertura del sistema de salud se extendió sobre buena parte de la población, lo cual se facilitó con el aumento de las concentraciones urbanas. El efecto de todo lo anterior también se observa en la continua disminución de las tasas de mortalidad de la población durante el siglo XX (Florez, 2000, pp. 9-15). En particular, se fueron mejorando las condiciones de atención pre y post-natal para las mujeres y los niños.

La dieta observada para los trabajadores de la sabana de Bogotá para fines del siglo XIX esta sobrecargada de carbohidratos, en especial alcohol contenido en la chicha, con muy poca presencia de proteínas y grasas. Con respecto a la nutrición, Meisel y Vega describen la situación de comienzos del siglo XX de la siguiente manera:

“La dieta de los trabajadores colombianos al principio del siglo XX era completamente inadecuada: era deficiente en calorías y proteínas y carecía de nutrientes esenciales... la dieta diaria estaba compuesta por 3.575 gramos de chicha, 600 gramos de mazamorra, 360 gramos de pan y 40 gramos de chocolate. La carne apenas la conocían los trabajadores y sólo la probaban cuando moría alguna res sin importar la enfermedad que había llevado la muerte al animal. Si el trabajador vivía en la hacienda recibía 40 centavos por salario y

---

<sup>13</sup> En efecto, una buena nutrición puede aproximar a una población a su potencial máximo de estatura.

una ración que costaba 20 centavos" (Meisel y Vega, 2004, p. 12).

A los gastos de alimentación debía sumarse lo que el trabajador consumía por las noches y el domingo (Cotes, 1893, p. 34), con lo cual éste gastaba alrededor del 70% de su ingreso en alimentos. De otro lado, los trabajadores estaban no sólo desnutridos sino frecuentemente alcoholizados. Los relatos de Cotes (1893) y de Vanegas (1892) coinciden en mostrar el abuso en el consumo de alcohol de parte de los trabajadores, con una gruesa parte de su escaso salario dedicado a la compra de chicha. Eventualmente, el consumo de chicha fue prohibido por el gobierno. Esto facilitó su substitución por la cerveza, con lo cual se mantuvo la presencia de alcohol en los consumos de las clases trabajadoras. En otras regiones del país, especialmente ganaderas, la situación pudo ser mejor, en la medida en que los trabajadores recibían raciones de carne y tasajo. En las costas y a lo largo de los ríos, la dieta contenía pescado y eran frecuentes los sancochos, sopas que combinaban proteína con almidones.

El pollo era una comida de lujo y se reservaba para los domingos, siendo su precio muy superior al de la carne. Sin embargo, en las dos últimas décadas del siglo XX, el pollo se convirtió en una comida popular y la expresión "vale huevo" o sea "no tiene ningún valor" reflejó una nueva realidad sobre la baratura de la producción avícola. También frente al consumo de carne se mejoraron las condiciones de acceso de la población, puesto que los sectores de bajos ingreso consumían primordialmente carne con hueso y vísceras, por lo general en sopas y sancochos, mientras que más adelante tuvo acceso a una variedad mayor de carnes frías de precios bajos.

Llama la atención que a principios del siglo XX en la dieta de los trabajadores de la Sabana de Bogotá no había productos de climas cálidos y templados (panela, arroz, plátano y yuca) pues la red de transportes era primitiva y sólo pagaban el flete de las recuas de mula los artículos de alto valor agregado. Era también notoria la ausencia de productos manufacturados en la dieta, como las pastas, el pan y el chocolate. Otra diferencia fundamental era que el combustible utilizado era vegetal o se utilizaba la boñiga de los animales. Todavía en los años treinta, el 65,6% del ingreso de los trabajadores se consumía en alimentos; en 1953 tal proporción se había reducido al 55,5% y en 1972 alcanzó el 46,7%. El consumo de huevo de las familias, por ejemplo, aumentó de 11 unidades en 1953 a 32 en 1970 (Kalmanovitz, 1980, p. 150). Las condiciones se continuaron corrigiendo y

la mejora se aceleró notablemente, tanto en el ingreso de las familias como en la reducción del precio relativo de los alimentos. En 1988, el 34,8% del ingreso de los trabajadores se iba en alimentos, mientras que en 1998 su participación fue del 29,5% (Cuadro 6).

Cuadro 6 Participación del consumo de alimentos en el ingreso de las familias (Porcentaje)						
	1936	1953	1972	1978	1988	1998
Alimentos / total	65.6	55.5	52.6	48.9	34.8	28.3
Cereales	21.4	23.2	19.1	6.7	4.9	3.1
Carne	15.8	24.5	23.0	10.2	9.7	6.7
Lácteos y huevos	13.6	17.6	19.3	7.5	6.5	4.3
Hortalizas y legumbres		3.8	6.2	4.8	3.0	1.9
Frutas		14.0	3.9	2.3	1.9	1.3
Varios	13.0	14.6	14.2	6.5	4.8	3.0
Comidas fuera del hogar					1.4	5.9

Fuentes: Para 1936, Pérez (2004); para 1953-1998, DANE.

Para casi todos los renglones de alimentos se registra una proporción decreciente del ingreso destinados a ellos, con la excepción de comidas fuera del hogar que sólo aparece en 1988 y 1998 (Cuadro 6), lo cual refleja una nueva realidad: las distancias entre el sitio de trabajo y la residencia llevan a introducir las jornadas continuas y obligan a los patronos a proveer los alimentos directamente o sus empleados los consumen en restaurantes. Como las metodologías de las encuestas de consumo son muy disímiles y se ha utilizado el rubro de varios para almacenar inconsistencias, hay que tomar las comparaciones entre las distintas fechas con cautela. Aun así, es evidente una continuidad en el proceso de reducción del ingreso destinado a la alimentación.

Es notorio el abaratamiento relativo de los cereales, pero mucho más el de legumbres y tubérculos. Es también de destacar el abaratamiento del renglón de lácteos y huevos, abaratamiento en el que han jugado un papel importante algunos factores mencionados más atrás: para el primer caso, la ganadería de doble propósito de las tierras bajas que trepó la producción de leche, favoreciendo su procesamiento y, para el segundo, la industrialización de la avicultura sumada a la apertura de los años noventa. Sin embargo, existe

poco progreso con relación a la carne de res, renglón muy protegido de la competencia externa que ha aumentado su productividad relativamente poco, aunque es posible que haya aumentado la calidad de los consumos: menos carne huesuda y más pulpa, más carnes procesadas y edades de sacrificio más tempranas. Aparecen nuevos productos, como las frutas y las hortalizas, consumidos en mayor proporción, lo cual vuelve sugerir que hay mejoras en la calidad de la alimentación.

La integración del país por medio de una aceptable red de carreteras y de una red de frío, la industrialización de la agricultura y las importaciones de cereales, el desarrollo de la avicultura, la piscicultura y la porcicultura, indujeron todos una reducción de los precios de esos bienes y aumentos de su consumo en el largo plazo, mientras que incrementaba el ingreso promedio de los colombianos. Como se muestra más adelante, durante las últimas décadas la economía colombiana alcanzó un crecimiento del ingreso per capita real que, a pesar de mantener altos niveles de pobreza relativa, ha inducido un cambio en la composición de la demanda de alimentos, variando el consumo de productos agrícolas no procesados hacia los alimentos procesados, enlatados, precocidos o listos para ser consumidos.

La tendencia hacia el mayor uso de alimentos procesados también refleja la creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo, lo cual presiona por la reducción del tiempo consagrado a la preparación de los alimentos. Junto al incremento en ingresos y la reducción de los precios de los bienes agrícolas, procesados y manufacturados, el aumento en el ingreso ha permitido la demanda de nuevos bienes de consumo como las estufas eléctricas y a gas, y de electrodomésticos como los refrigeradores, los cuales brindan mejores condiciones de almacenamiento y permiten la conservación de los alimentos perecederos por periodos más largos de tiempo, disminuyendo el desperdicio.

La FAO (2002) encuentra que una ingesta promedio entre 2.600 y 2.950 Kilocalorías asegura el mínimo de energía para toda la población, siendo el promedio mundial superior al colombiano. También se constata una reducción en la brecha con relación a los consumos de los países desarrollados, especialmente durante la década de los noventa (Cuadro 7), aunque permanece un 10% por debajo del promedio mundial e incluso del de América Latina.

Cuadro 7				
Consumo promedio en kilocalorías				
(Per cápita diario )				
	1964-1966	1974-1976	1984-1986	1997-1999
Promedio mundial	2.358.0	2.435.0	2.655.0	2.803.0
América Latina y el Caribe	2.393.0	2.546.0	2.689.0	2.824.0
Colombia	1.953.0	2.177.0	2.262.0	2.562.0
Fuente: FAO (2002).				

Otro indicador que se utiliza frecuentemente es el nivel de subnutrición del país, calculado como el porcentaje de la población cuyo consumo de alimentos no les proporciona las calorías requeridas. De acuerdo con la FAO, este porcentaje en Colombia venía registrando una tendencia descendente hasta la crisis de 1999, cuando se estancó. En efecto, este indicador, que fue de 22% de la población en el periodo 1979-1981, bajó a 17% en 1990-1992 y luego a 13% en 1995-1997, y en este último nivel se mantuvo entre 1999 y 2001. Otro problema con la dieta de los colombianos examinado por la FAO es la baja ingesta de hierro y otros minerales, lo cual dio lugar a que el 20% de la población sufriera de anemia en 1999 (en los departamentos de Nariño, Cauca y en la Costa Atlántica la proporción de personas afectadas por esa deficiencia era mayor: 40%).

En suma, los indicadores examinados se mantienen en niveles razonables para el país, aunque persisten deficiencias y carencias que todavía afectan a una parte importante de la población. Los indicadores muestran que las mayores importaciones de alimentos durante los noventa garantizaron e incluso mejoraron la seguridad alimentaria, pues los niveles de consumo de nutrientes registraron una evolución positiva y se logró un abaratamiento considerable de las proteínas de consumo masivo (pollo, huevo, cerdo y pescado), mientras que la baja en los precios relativos de los alimentos observada en esa década también mejoró la capacidad adquisitiva de los consumidores.

## 8. Conclusiones

La primera conclusión que podemos extraer de éste estudio es que en el siglo XX Colombia tuvo un desarrollo relativamente exitoso, más para la economía que para la agricultura, guiados por incentivos similares en términos de protección y

subsidios. La agricultura crece bien entre 1930 y 1980, pero desfallece entre 1980 y 2000. El desarrollo protegido con muchos subsidios y escasa disciplina de mercado generó exceso de capital y poca competitividad. Los pobres resultados de la adaptación tecnológica a la agricultura del trópico también constituyeron un freno a su desarrollo más profundo. Sin embargo, la modernización del sector agropecuario fue importante y contribuyó a reducir los precios reales de muchos alimentos que, a la par con un aumento de los ingresos, facilitó una mejora sustancial de la dieta de todos los colombianos y una clara reducción del ingreso familiar destinado a su adquisición.

La apertura de fines de siglo coincidió con coyunturas críticas propiciadas por los flujos de capital en 1998 y 1999, y para la agricultura, por un período previo en que coincidieron términos de intercambio desfavorables, una sequía en 1992 y una prolongada revaluación del peso que indujeron una caída fuerte del área y de la producción de los cultivos temporales. La apertura indujo un cambio hacia los cultivos permanentes y reducción de los cereales, dando lugar a un uso de los factores más apropiado a la dotación de recursos. Bajo esta orientación se desarrollaron varios productos de exportación estrella como el aceite de palma, las flores cortadas y otros potenciales como las maderas, la carne en canal y el cacao. La mayor competencia indujo precios más bajos de los alimentos y un alza correspondiente de los salarios reales.

Los derechos de propiedad extensivos y ambiguos en el campo crearon condiciones de inequidad, de bajos consumos para la mayor parte de la población y constituyeron un caldo de cultivo para el conflicto social que no pudo ser canalizado y resuelto por las instituciones políticas del país. Una distribución de partida desigual mejoró tangencialmente con el desarrollo de los mercados, pero incentivó el uso ineficiente de los recursos productivos, en especial de la tierra. La guerra civil de los cincuenta dejó asuntos sin resolver que reaparecieron más tarde, en la forma de insurgencia que, alimentada por los recursos del narcotráfico, se tornó en un problema serio de seguridad nacional y continental. Ni la reforma agraria fue aplicada a fondo para resolver los problemas legados por la guerra civil ni la tributación de los propietarios de tierras fue posible para atender las necesidades más apremiantes de los municipios rurales del país.

Los problemas sociales y políticos del país se enfrentaron con un cambio institucional profundo como fue la nueva constitución de 1991 que logró establecer un sistema político más inclusivo, también más descentralizado, que promete ser más eficiente como lo evidencian las administraciones locales de Bogotá y algunas otras ciudades y municipios. Estos problemas se podrán resolver mejor con una reforma agraria que podría partir de la expropiación de las tierras habidas con recursos del narcotráfico o ser producto del pillaje propiciado por el conflicto, una vez superado éste. Será importante consolidar el monopolio de la fiscalidad y de los medios de violencia para el Estado colombiano, lo cual pasa por el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales. Es alentador que algunos gremios agrícolas más modernos pagan impuestos, invierten en cambio técnico y mantienen buenas relaciones con la comunidad. Sin embargo, la extinción del conflicto requiere que se agoten las fuerzas de la insurgencia y se sequen los recursos ilícitos que la alimentan. Al mismo tiempo, que aumente la prosperidad y la legitimidad política en la mayoría de los municipios del país.

## Bibliografía

- Aghion, P.; Caroli, E.; Garcia-Peñalosa, C. (1999). "Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories", *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 4, pp. 1615-1660.
- Balcazar, A; Orozco, M.; Samacá, H. (2003) "Fuentes y fundamentos de la competitividad agrorural en Colombia" mimeo, Bogotá.
- Banco Mundial (1993). *El milagro del Este de Asia*, Washington.
- Banco Mundial (1998). *La hora de la reforma institucional*, Washington.
- Bates, R. (1998) *Política internacional y economía abierta: la economía política del comercio mundial del café*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Benabou, R. (1996). "Inequality and Growth", en Bernanke, B.; Rotemberg, J. (eds.) *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual*, pp. 11-74.
- Berry, Albert. (2002) "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 4, No. 6, Bogotá.
- Bértola, Luis, Jeffrey Williamson. 2003 "Globalization in Latin America before 1940", National Bureau of Economic Research, Working Paper 9687, Cambridge, Ma. Estados Unidos.
- Bourguignon, F. (1998). "Redistribution and Development", Lecture delivered at the 54<sup>th</sup> Congress of the International Institute of Public Finance, Córdoba, Argentina.
- Chacón, M. (2004). "Dinámica y determinantes de la violencia durante La Violencia en Colombia", Documento CEDE 2004-16. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Coastworth, John, Jeffrey Williamson. 2002 "The Roots of LatinAmerican Protectionism: Looking Before the Great

Depression", National Bureau of Economic Research, Working Paper 8999, Cambridge, Ma, Estados Unidos.

Cotes, M. (1893). *Régimen alimenticio de los jornaleros de la sabana de Bogotá*, Bogotá, Imprenta de la Luz.

Dornbusch, R.; Edwards S. (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, MIT Press.

Eder, Ph. (2001). *Colombia, Cali*, Editado por Manuelita S. A.

Fajardo, D. (1994). "La colonización de la frontera agraria colombiana", en Machado, A. (comp.). *El agro y la cuestión agraria*, Bogotá, Ministerio de Agricultura.

FAO (2002). Base de datos estadísticas de la FAO, FAOSTAT, en <http://apps.fao.org/faostat>.

Flórez, C. E. (2000). *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*, Bogotá, Banco de la República-Tercer Mundo Editores.

Gaviria, A. (2003). "Evaluating the impact of SENA on Earnings and Employment", *Archivos de Economía*, Documento No. 220, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

García, García, J. (2004) "El cultivo de algodón en Colombia entre 1953-1978: una evaluación de las políticas gubernamentales", Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, Banco de la República, Estudios Económicos Regionales, Cartagena.

Hirschman, A. (1964) *Estudios sobre política económica en América Latina: (en ruta hacia el progreso)* Editorial Aguilar, Madrid.

Ibañez, A.; Vélez, C.E. (2003). "Instrumentos de atención de la población desplazada en Colombia: Una distribución desigual de las responsabilidades municipales", Documento CEDE 2003-37, Universidad de los Andes, Bogotá.

Iregui, A.; Melo, L.; Ramos, J. (2004). "El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo", *Borradores de Economía*, No. 274, Banco de la República, Bogotá.

- Kaldor, N. (1969). *Ensayos sobre estabilidad y desarrollo económicos*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Kalmanovitz, S. (1980). "El consumo de alimentos en Colombia", *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Kalmanovitz, S.; López, E.; Romero, C.A. (1999). "La producción agropecuaria colombiana 1915 - 1950" *Borradores de Economía* No. 116, Banco de la República
- Kalmanovitz, S.; López, E. (2005). *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá.
- Krueger, A.; Schiff, M.; Valdés, A. (1988). "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effects of Sectorial and Economy Wide Policies", *World Bank Economic Review*, Vol. 2, No. 3, pp. 255-271.
- Little, I; Scitovsky, T.; Scott, M. (1970). *Industry and trade in some developing countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Londoño, J. L. (1995). *La distribución del ingreso y el desarrollo económico. Colombia en el siglo XX*, Bogotá, Editorial Tercer Mundo.
- López-Alves, Fernando. (2003). *La formación del Estado y la democracia en América Latina*, Editorial Norma, Cali.
- López Toro, A. (1968). *Migración y cambio social en Antioquia durante el siglo diecinueve*, Centro de Estudios sobre el desarrollo económico, Universidad de los Andes.
- López, Enrique (2004). "Agricultura y desarrollo: revisión de la literatura", Bogotá, Mimeo.
- Mariscal, E. ; Sokoloff K. (2000) "Schooling, Suffrage and the Persistence of Inequality in the Americas, 1880-1945", en Stephen Haber (ed.) *Political Institutions and Economic Growth in Latin America*, Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford, California.
- Meisel, Adolfo, Margarita Vega (2004). "La estatura de los colombianos: un ensayo de antropometría histórica, 1910 - 2002", Documentos de Trabajo sobre la Economía Regional, No. 45, Banco de la República.

- Meisel, Adolfo. 1990 "El Banco de la República 1946-1954 y la Reforma de 1951", en *El Banco de la República, Antecedentes, evolución y estructura*, Banco de la República, Bogotá.
- Montenegro, Armando, Rafael Rivas. 2005 *Las piezas del rompecabezas: desigualdad, pobreza y crecimiento*, Editorial Taurus, Bogotá.
- North, D.; Thomas, R. P. (1978). *El nacimiento del mundo occidental, Una nueva historia económica (900-1700)*, México, Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Nugent, J.; Robinson, J. (2001). "Are endowments fate?" en <http://www.gov.harvard.edu/Faculty/Bios/Robinson.htm>
- Pérez, L. (2004). "Volver el jornal comida. La historia del precio de los alimentos en Bogotá, 1900-1950", Bogotá, Tesis de grado, Departamento de Historia, Universidad Nacional de Colombia.
- Pizano, D. (2001). *El café en la encrucijada. Evolución y perspectivas*, Bogotá, Alfaomega-Cambio.
- Robinson, J. (2001). "Where Does Inequality Come From? Ideas and Implications for Latin America", OECD Development Center, París, Technical Papers No. 188.
- Rodrick, Dani. 1999 *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Overseas Development Council, Washington.
- Rojas, Ángela. (2004) "Impactos monetarios e institucionales de la deuda pública interna en Colombia, 1840-1890", Borradores del CIE, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Roldán, M. (2003) *A sangre y fuego: la violencia en Antioquia, Colombia 1946-1953* Instituto Colombiano de Antropología, Bogotá.
- Schuh, E. (1991). "Los mercados mundiales para América Latina de productos agrícolas en los noventa", en Alfredo Fuentes, Diego Pizano, *La inserción de América Latina*

*en la economía internacional*, Contraloría General de la República, Bogotá.

Sudarsky, J. (2003) "El capital social de Colombia: Principales hallazgos" en Jon Elster, Ronald Inglehart y Riane Eisler, *Reflexiones sobre la investigación en ciencias sociales y estudios políticos*, Universidad Nacional, Bogotá.

Urrutia, Miguel, Adriana Pontón, Carlos Esteban Posada. (2002). *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*, Bogotá, Banco de la República-Fondo de Cultura Económica.

Vanegas, R. (1892). *Estudio sobre nuestra clase obrera*, Bogotá, Imprenta de Torres Amaya.

Varela, R. (1949). *Boletín de la economía agrícola de Colombia*, Bogotá, Ministerio de Agricultura-División de Economía Rural.

.