

---

SALOMÓN KALMANOVITZ  
ENRIQUE LÓPEZ ENCISO

# La agricultura y el desarrollo económico: el caso colombiano



## 1. INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO

**E**ste trabajo parte de la base de que la historia económica se hace más inteligible si se tienen en cuenta las instituciones que emiten las reglas de juego que a su vez guían a los agentes para la toma de decisiones políticas y económicas.<sup>1</sup> Por tal motivo, la historia de la agricultura se entiende aquí como una dinámica inserta en una historia económica general, destacando dentro de ella las señales que surgen de la Constitución como arquitectura política y legal de la sociedad, de la religión y su dispar influencia regional, de la cobertura y calidad de la educación ligada a los derechos políticos de la población, de los derechos de propiedad extensivos pero mal especificados y por lo tanto frágiles, y por el

---

<sup>1</sup> Véase North (1993); y North y Thomas (1978). —Este artículo corresponde a la introducción del libro *La agricultura colombiana en el siglo XX*, que aparecerá en 2005. Por deseo de Salomón Kalmanovitz, no ha sido sometido a revisión estilística por el Editor.

sistema monetario y de financiamiento de la actividad agropecuaria. También se estudiarán los grupos de interés y la acción colectiva que despliegan para favorecer sus intereses dentro de una constelación política nacional.

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.

La Constitución y, sobre todo, sus reformas de 1910, y la misma estructura política consolidada de allí en adelante permitieron instaurar gobiernos concentrados en las tareas del desarrollo económico, dejando a un lado las pugnas religiosas y políticas que enturbiaron tanto el siglo XIX colombiano y que determinarían que éste se perdiera en buena parte para el desarrollo económico. Con todo, las viejas luchas entre liberalismo, transformado en una ideología más intervencionista en los años treinta, y el conservatismo se enervaron en torno a la cuestión social y estallan de nuevo con violencia en los años cincuenta. La religión, por su parte, jugó un papel importante en el desarrollo de un capital social en las tierras altas, catequizadas por la Iglesia, pero las tierras bajas no obtuvieron una disciplina social que las hiciera avanzar en el desarrollo económico. Al mismo tiempo, la estrecha relación entre Iglesia y Estado dificultó las transformaciones hacia un sistema político igualitario, basado en consensos que incluyeran mayor libertad económica y de conciencia.

La educación se extendió en la medida en que se avanzaba en la efectividad del sufragio porque el acceso a ésta es la exigencia fundamental que la población hace al Estado. Los derechos de propiedad que resultaron de la apropiación segmentada de las tierras públicas no sólo eran extensivos sino también difíciles de proteger por parte de los terratenientes y del Estado, el cual era intrínsecamente débil por la baja tributación que lo caracterizó la mayor parte del siglo XX. El sistema de justicia debía desempeñar un rol muy importante pues era responsable por resolver los conflictos entre propietarios y colonos o entre los primeros y arrendatarios. Sin embargo, había una considerable ineficiencia en la oportunidad de los fallos o un sesgo

evidente de ciertos tribunales a favor de los propietarios. El sistema financiero también jugó un papel importante al trasladar recursos subsidiados a todos los sectores (incluido el agrícola) y, por lo tanto, terminó siendo bastante llano e incapaz de atender las necesidades de todos los productores.

El sector cafetero y su gremio utilizaron al Estado para legitimar unos impuestos que eran necesarios para financiar inventarios y la diplomacia de las exportaciones cafeteras, pero tales impuestos le fueron entregados en gran medida al propio gremio cafetero para que éste los administrara e invirtiera. Otros impuestos gremiales fueron también retirados del cofre común y gastados en los propósitos gremiales o regionales, lo cual hizo muy difícil hacer transferencias entre ricos y pobres o entre regiones.

Este estudio considerará tres temas subyacentes al desarrollo económico, en su orden:

- Intervencionismo y proteccionismo derivados de una visión paternalista sobre la misión misma del gobierno, y monopolios promovidos todos por un Estado que hace parte de la matriz institucional heredada de España.
- Otorgamiento de beneficios a grupos de presión poderosos (corporativismo) con acomodación de la ley, práctica que se dificulta con la proliferación de grupos de presión que a su vez va dando lugar a una mayor 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 sitio cuasi-permanente, golpe militar de 1953) y con el posterior abuso de la figura del “estado de sitio”.

Cada uno de estos elementos incidió en el desarrollo económico y en la distribución del ingreso. 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 a la larga fueron retrotraídas, de tal modo que fue difícil integrar a buena parte de la población a la sociedad política y al proceso de desarrollo, lo que a su vez forjó un medio propenso al conflicto.

## 2. LOS SUPUESTOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

**E**l desarrollo de la agricultura a lo largo de un siglo requiere especificar su carácter y las políticas que se implementaron o bien para acelerar el crecimiento económico, o bien 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 que se llevó a cabo de acuerdo con criterios de linaje y casta 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 un tanto mayor, concretado por una mayor competencia política que destruyó 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, permitiendo así la colonización de españoles pobres.

La distribución que se consolidó en la época republicana fue menos discriminatoria pero de igual manera 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 muy desigual y 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 los bienes de ésta fueron rematados a favor de acreedores del gobierno o personas con capital que aprovecharon la ocasión. A su vez, el mercado de tierras era llano porque no era fácil intercambiar los derechos de propiedad mal definidos.

Las políticas que surgieron durante el siglo XX se pueden entender como reacciones en contra de los problemas de inflación en los precios de los alimentos, a favorecer los procesos de colonización en tierras adjudicadas pero no explotadas por sus dueños y, más adelante, a apoyar los intereses de arrendatarios y aparceros sobre las mejoras que introducían a los predios ajenos, como parte de un reconocimiento de sus derechos básicos de locomoción, participación en los mercados y en el acceso a la propiedad en general.

La protección arancelaria se tornó en un componente importante tanto para la industria como para la agricultura y fue uno de los ejes de la política que se mantuvo prácticamente desde la Gran Depresión hasta el fin del siglo XX. Los créditos subsidiados, de nuevo tanto a la industria como a la agricultura, también jugaron un papel importante una vez el banco central fuera redefinido como de fomento a partir de 1951. Después de la época de la Violencia se hizo una política explícita de reforma agraria 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 intentar afectar la distribución de la tierra.

### 3. PROTECCIONISMO Y POPULISMO EN AMÉRICA LATINA

**L**a visión del Banco Mundial sobre el desarrollo latinoamericano (Little *et al.*, 1970; Krueger *et al.*, 1988) 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 que más bien siguieron una tradición corporativa asociada a Estados muy centralizados con una escasa división de poderes que debilitaba sus órganos legislativos y de justicia. El populismo más puro consistió en 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 mantener excesos de demanda monetaria operando por encima de sus niveles de pleno empleo y de hacer inversiones públicas en los sectores industriales necesarios para impulsar la industrialización, pero considerados de alto riesgo para la inversión privada. 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, proceso que fue recogido de manera relativamente apropiada por los modelos del Banco Mundial.

Sin embargo, el proceso populista en Colombia fue distinto pues estuvo orientado por un corporativismo de derecha. El populismo radical abortó con el asesinato de su carismático líder, Jorge Eliécer Gaitán, cuyas banderas nacionalistas y de intervención económica fueron recogidas por la administración de Laureano Gómez, aunque ésta les dio un color muy conservador en materia social. Hubo una alta protección tanto para la industria como para la agricultura, con medidas similares en materia arancelaria, así como en subsidios crediticios y en inversiones directas en la producción de insumos que fueran considerados básicos para el desarrollo de éstos sectores. Eventualmente, los intereses industriales se fortalecieron más y cuestionaron los privilegios del sector agrícola, abriendo así la posibilidad de que pudieran surtirse adecuadamente de importaciones. Sin embargo, éste fue un proceso tardío que se consolida tan solo a finales del siglo XX.

El diagnóstico según el cual el sector agrícola había sufrido con el proteccionismo industrial no estaba basado en un examen cuidadoso de los costos y beneficios de cada sector, en particular, no incluyó 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 crecientes a las ventas o al valor agregado, los propietarios de tierras pagaban muy escasos impuestos prediales, el ganado no era tasado, podían operar con altos precios internos dados unos márgenes de protección que en muchos casos llegaron a ser infinitos, y recibían altas transferencias de los depositantes y otros deudores del sistema financiero para obtener tasas negativas de interés. Se podría argumentar que una agricultura menos protegida habría permitido salarios reales mayores 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 desarrollaron bajo un manto grueso de intervenciones estatales que probaron ser excesivas y que no crearon condiciones sostenibles de desarrollo, en especial para la agricultura, la cual primero crece muy rápidamente impulsada por los estímulos que recibe, se estanca después y sólo en algunos casos consigue incursionar de manera exitosa en el mercado mundial. El modelo económico del este asiático significó también altos subsidios, estrategias de conformación de conglomerados industriales financieros acompañadas de una intensa disciplina de competencia internacional. En lo social, hubo un reparto democrático de la tierra que legitimó los regímenes autoritarios que caracterizaron a la región por mucho tiempo. En Colombia sólo hubo 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. Por lo tanto, el crecimiento obtenido fue moderado como una consecuencia de los incentivos de política sectoriales que llevaron a que en la agricultura se asignaran de manera ineficiente los recursos y no se aprovecharan las ventajas comparativas (Balcázar et al, 2003).

#### 4. ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS

**D**ado el pequeño tamaño del Estado colombiano en el siglo XX y su incapacidad de proveer subsidios directos importantes, la intervención económica que fue posible llevar a cabo en Colombia fue de tipo regulatorio. De esta manera, se diseñaron universos arancelarios altos que protegieron al sector agropecuario, mientras que los subsidios contenidos en el crédito surgían de una redistribución entre los usuarios del crédito, los depositantes y los propietarios del sector financiero. En ocasiones, se utilizó al sistema legal como recurso para propiciar la limpieza de los títulos de propiedad

sobre extensiones absurdamente grandes. Además, las legislaciones abundantes fueron más formales que reales, mostrando efectos de tipo precautelativo (por ejemplo, expulsar arrendatarios que podían legalmente aspirar a ser remunerados por las mejoras que agregarán a sus lotes en arriendo).

El ritmo de crecimiento económico se aceleró en los años treinta en condiciones de un cierre de los mercados internacionales de capital y una disminución de los flujos de comercio. La experiencia favoreció el punto de vista nacionalista y protector que se consolidó de allí en adelante, aun cuando los mercados internacionales se normalizaron y el comercio se expandió en gran medida en la posguerra. Esta política tuvo un apoyo bipartidista (aunque la intensidad de la protección fuera puesta en cuestión por algunos liberales), de tal modo que obtuvo una continuidad que se extendió desde la Gran Depresión hasta los años noventa, cuando se impone un paradigma más liberal pero con fuertes compromisos con la política anterior. Esta política tuvo algunas crisis, como la propiciada por una larga revaluación del peso entre 1935 y 1960, la cual contribuyó a que Colombia fuera básicamente mono-exportadora y a que su capacidad de importar fuera insuficiente o a que su desarrollo se frenara entre 1957 y 1967. El arancel alto impedía que industrias o actividades distintas pudieran importar libremente sus insumos para poder exportar de manera competitiva.

El problema de la insuficiencia de divisas persistió de manera desigual hasta que en 1967 se diseñó un régimen de tipo de cambio deslizante que parecía garantizar que los nuevos exportadores que se arriesgaran a participar en el mercado internacional con un éxito relativo recibieran ingresos reales crecientes. Ese régimen fue complementado con un sistema que eliminaba los aranceles de todas las importaciones de las actividades dedicadas a la exportación, lo cual seguramente las incentivó tanto como la misma expectativa de devaluación real que, como se verá, no pudo sostenerse durante varias coyunturas de bonanzas externas o de influjos cuantiosos de capital. Hubo además subsidios directos como descuentos tributarios por un determinado porcentaje del valor exportado. En esto Colombia se alejó del paradigma de la sustitución de importaciones y se aproximó de alguna manera al modelo del este asiático, aunque el empuje exportador fue más débil, basado en un concepto cepalino de la “sustitución de exportaciones”.

Los responsables de la política económica surgieron por lo general del gremio cafetero y del financiero, algunos influidos por el pensamiento de la CEPAL en materia de sustitución de importaciones y, posteriormente, de sustitución de exportaciones. Eran abogados y hombres de oficio que aunque

mantuvieron políticas heterodoxas frente a los principios de la economía liberal, no fueron aventureros (a diferencia de los economistas de orientación populista encargados de las políticas de los países en los que se dieron las alianzas políticas entre empresarios y sindicatos, alianzas que acabaron con su estabilidad macroeconómica). Tempranamente los conductores de la política fueron educados en la Universidad Nacional, más en derecho que en economía, bajo influencias francesas e italianas. Otros más allegados al conservatismo surgieron de las universidades católicas de Medellín y Bogotá. En los años setenta comenzaron a entrenarse en los países anglosajones y en la Universidad de los Andes, en menor medida en la Universidad Nacional, varias camadas de economistas de orientación más neoclásica y ortodoxa que le imprimieron un mayor contenido liberal a las políticas, propiciando la apertura comercial, la disminución de los subsidios sectoriales y, en general, la menor intervención económica del Estado.

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) 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 en cuanto su balance no exigiera asignaciones presupuestales crecientes, lo cual 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 agropecuario. 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 relativamente privilegiada por el gasto público. Entre tanto, el sistema educativo primario avanzaba penosamente a todo lo largo y ancho del país, ampliando la cobertura de la población rural hasta casi completarla en el año 2000. Sin embargo, la educación secundaria y sobre todo la técnica obtienen coberturas insuficientes de la población urbana y más aún para la atención de la población rural.

Las políticas financieras que canalizaban recursos baratos hacia el sector agropecuario se sesgaron a favor de los que tenían mayores colaterales

(esto es, a favor de los propietarios con más y mejores tierras), pero fueron debilitadas por los gobiernos que priorizaron el crédito destinado a la construcción 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 más el crédito por consideraciones de mercado. Ya en los años setenta el resto de sectores usuarios del crédito cuestionaron el costo que para ellos implicaban los subsidios agrícolas, costo que, aunque nunca fue eliminado del todo, fue reducido en los años noventa.

La política macroeconómica estuvo caracterizada por la moderación y el respeto al fondo de divisas aportado por el sector cafetero: se dieron 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 temporal mediante el régimen de tasa de cambio deslizante. Se conformó también una conciencia nacional de apoyo a los intereses exportadores y a los sectores que sustituían importaciones, a pesar de que estuvieran en contravía de los de los consumidores y de sectores productivos que requerían de insumos importados.

La política fiscal fue igualmente bastante conservadora pues existía un consenso duradero alrededor de la noción de un Estado pequeño: en efecto, entre 1950 y 1990 el gasto del gobierno central ocupó alrededor del 10% del PIB. Los déficit fiscales eran relativamente pequeños y cuando se tornaban amenazantes para la solvencia del gobierno y del país ocurrían ajustes severos, aunque también se hizo uso de recursos de emisión para financiar los déficit más protuberantes. El régimen fiscal cambió con la Constitución de 1991 y el reconocimiento de las pensiones del sector público, de tal modo que se duplicó el tamaño del Estado y se entró en una fase de creciente endeudamiento, ahora sin poder contar con los recursos gratuitos del banco central, todo lo cual hace muy difícil llevar a cabo un ajuste fiscal adecuado.

La política monetaria tendió a acomodar recursos de emisión a favor del crédito subsidiado para el sector privado, de las necesidades del gobierno en ciertos momentos y, de 1967 en adelante, para financiar las compras de divisas a precios crecientes. La indexación de las tasas de interés y de la tasa de cambio terminaron por construir un sistema de precios inerciales que se retroalimentaba a sí mismo. De esta manera, las tasas de inflación oscilaron alrededor del 10% entre 1950 y 1970 y de allí en adelante estuvieron cerca del 25% anual. Éste era un impuesto inflacionario que era pagado inadvertidamente por los sectores que no podían ajustar sus ingresos a los cambios

de precios y que eran, por lo general, los más desvalidos de la sociedad.

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 le otorgó independencia al banco central, le prohibió otorgar crédito al sector privado e impuso muchas restricciones para prestarle al sector público, al tiempo que el nuevo régimen cambiario de bandas no exigía una intervención masiva para adquirir reservas internacionales. La menor demanda de emisión primaria, junto con una política monetaria que 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 para la agricultura, también contribuyó a que los precios de los alimentos estuvieran contenidos.

Todos estos elementos de política económica conservadora confluyeron para que Colombia sobreaguara las mayores crisis internacionales que azotaron a la América Latina, por ejemplo, que fuera poco afectada por la crisis de la deuda latinoamericana de los ochenta, y que no volviera a tener una experiencia hiperinflacionaria como la que se presentó a principios del siglo XX, la cual le sirvió de lección para fundar instituciones monetarias ortodoxas. Sin embargo, la economía no pudo escapar a la crisis internacional de 1997-1999 porque para entonces los desequilibrios macroeconómicos llegaron a ser sustanciales.

## 5. FACTORES EXTERNOS Y POLÍTICOS

**E**s obvio que no sólo de instituciones vive la economía. Existieron muchos factores relacionados con la economía internacional y la misma política interna que fueron determinantes en el curso que tuvo el desarrollo económico del país y de su agricultura. La experiencia de la Gran Depresión, que cortó los lazos del país con el mercado internacional de capital, y la moratoria de su deuda externa, junto con el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones que avanzaba rápidamente, convenció a muchos de la bondad de un sistema protegido de la competencia internacional.(...)

[...]

Suscripción

info@exopotamia.com

www.almargenonline.com