

La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2000¹

Salomón Kalmanovitz y Enrique López²

1. Evolución de la economía y cambios en la estructura económica

1.1 Las bases del modelo de desarrollo

La segunda República conservadora, que se inicia con el gobierno de Ospina Pérez en 1946 y culmina con el derrocamiento de Rojas Pinilla en 1957, tomó los elementos del control de cambios legados por la crisis de los años treinta y consolidó las bases de un modelo de desarrollo económico que se tornó en una política de Estado durante la mayor parte del siglo XX. La administración Ospina (1946-1950) aumentó los aranceles sobre las importaciones tanto de bienes industriales como agrícolas, erigiendo uno de los pilares del modelo económico de la administración de Laureano Gómez, ya bajo una orientación corporativa inspirada por la España franquista. El control de cambios fue otra herramienta fundamental que sirvió para imponerle a todas las empresas, ellas mismas protegidas, que hicieran sus compras de materias primas a proveedores nacionales³.

Los beneficiados por la protección eran escogidos por el gobierno de turno, adjudicándoles un subsidio contenido en el exceso del precio interno sobre el precio internacional del bien que permitía un arancel promedio del 40%, pagado inconscientemente por sus consumidores. La protección se convertía en un impuesto invisible que aumentaba la rentabilidad de las actividades que florecían bajo su manto, al tiempo que aumentaban los ingresos del gobierno sin tener que recurrir a la tributación transparente de sus ciudadanos.

Una segunda base del modelo de desarrollo que surge con la nueva república conservadora es el cambio de estructura del Banco de la República que se define, de 1951 en adelante, como de fomento y que asignará crédito directamente al sector privado con subsidios en el costo de los recursos, utilizando cada vez más la emisión con tal propósito. El gobierno reducía los costos del crédito dirigido hacia algunos agentes, también escogidos por los funcionarios del banco central y bajo las directrices del gobierno, y con ello la tasa de interés se tornó también en una señal atrofiada, desincentivando el ahorro del público y haciendo más llano el sistema financiero. El crédito no se dirigía hacia los proyectos más rentables y seguros sino a los que mantenían relaciones políticas con el gobierno o que algún funcionario había imaginado como actividad beneficiosa para el país. Las pequeñas y medianas empresas encontraron

¹ Corresponde a la primera parte del último capítulo del libro “La agricultura en el siglo XX” elaborado por los autores. Las partes anteriores, que constituirán el primer capítulo del libro, fueron publicadas en los Borradores de Economía Nos. 197 y 224.

² Miembro de la Junta Directiva e Investigador de la Subgerencia de Estudios Económicos de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República, respectivamente. Agradecemos la colaboración de Juan Fernando Vargas.

³ El Decreto 206 de febrero 4 de 1949 enumeraba, de acuerdo al plan económico contemplado por la Ley 90 de diciembre de 1948, unas 60 materias primas nacionales que los fabricantes debían utilizar por completo antes que la Oficina de Control de Cambios les permitiera hacer importaciones de ellas. También se gravaron muchos productos agrícolas con impuestos de importación, con el fin de utilizar el gravamen en el fomento de la producción.

el crédito racionado y caro porque los bancos escasamente recurrían a los depósitos del público, de tal modo que la oferta de recursos se estancaba, mientras la demanda aumentaba a la par con el crecimiento económico del país.

La tercera base del modelo sería el activismo industrial público que había surgido para enfrentar los problemas de abastecimiento durante la segunda guerra mundial y que se cristalizaría con la decisión de establecer la siderurgia Paz del Río en 1952 como paso previo de la conquista de la industria pesada, proyecto avalado por la CEPAL, pero en contra de la visión de Lauchlin Currie, quien encabezaba en ese momento una misión del Banco Mundial⁴. Desde esa década hasta la del ochenta el crecimiento del número de empresas estatales fue acelerado⁵. La crisis financiera de mediados de esa década agregó algunas entidades a ese acervo por la vía de la nacionalización forzada, pero ya empezaban a advertirse los peligros fiscales que representaba esa tendencia para la economía colombiana.

En ese período la economía colombiana crecía bien, impulsada por los buenos precios externos del café, fase que comenzó al final de la segunda guerra y persistió hasta 1955. Era también una economía que estaba en una temprana fase de desarrollo y que avanzaba rápidamente, en un intenso proceso de urbanización y migración, diferenciación campo-ciudad e inversiones públicas para completar su infraestructura básica de vías, energía y aguas, todo lo cual aumentaba el comercio y las posibilidades de profundizar la especialización del trabajo en todos los resquicios de la sociedad. Las reservas internacionales acumuladas durante la guerra se vieron prontamente gastadas y los pagos de deuda atrasados como respuesta, en parte, a la acumulación de una demanda para reposición de equipos, y más tarde a las expectativas creadas por la guerra de Corea y el temor a una devaluación. Sin embargo, el aumento de los ingresos externos pronto dispuso los temores. En realidad, el incremento en los aranceles no cumplía con la fórmula de que a una caída de precios externos del café le seguía un aumento de la protección, que según muchos analistas reflejaba el comportamiento de las autoridades económicas en muchos momentos de la historia. Es más, el aumento de los aranceles al final del gobierno de Ospina se oponía a la tendencia en boga en contra de los controles al comercio internacional, pues el fin de la guerra y los acuerdos de Bretton Woods conducirían a una apertura y al acelerado crecimiento del comercio internacional. Al contrario, el aumento de los aranceles expresaba y hacía concreto,

⁴ Todos estos elementos quedan claros en una entrevista del muy influyente ex ministro y miembro de la Junta Directiva del Banco de la República Rafael Delgado Barreneche, titulada “Capitalismo y desarrollo nacional”, publicada en 1952 en el número 302 de la Revista del Banco de la República. Martínez (1986b) muestra que frente al argumento de Currie de la conveniencia de una mayor apertura comercial de la economía colombiana, el Ministro de Hacienda también planteaba en su Memoria (1950-51, p.59): “Una política librecambista nos convertiría inexorablemente, dentro del juego de la competencia mundial, en productores de materias primas y en consumidores de los artículos manufacturados de procedencia foránea”.

⁵ El Instituto de Fomento Industrial (IFI) fue el instrumento de mayor envergadura con que el Estado colombiano hizo inversión directa, con el argumento de que le correspondía a una entidad estatal abordar el desarrollo de industrias básicas frente a la suspensión de los abastecimientos del país producida por la segunda guerra mundial; más adelante, la industrialización estatal fue justificada como una forma de apalancamiento de la acumulación de capital privado, ante un elevado nivel de riesgo. Durante 1940 y 1963, la actividad del IFI se concentró en la inversión en el sector industrial y el minero. Esa labor le permitió participar en la creación de 56 empresas y participar como accionista en 30 más. Posteriormente, ya como Banco de Fomento, el IFI participó, entre 1963 y 1977, con mayor intensidad en la creación de empresas en el sector industrial (Reveiz, 1980).

como bandera conservadora, las voces de los industriales afiliados a la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) acerca de la necesidad de la protección⁶.

También algunos sectores del partido liberal eran partidarios de la protección como se constató en 1945, en los estertores del segundo gobierno de López Pumarejo, cuando a nombre de Colombia se consignaba una tesis en defensa de la protección en una propuesta de resolución a la Conferencia Internacional sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, conocida como conferencia de Chapultepec. En ella se afirmaba que los objetivos de la liberación de comercio habrían de armonizarse con los de crecimiento de los países “insuficientemente desarrollados”, a los que debería permitirse “el acceso a etapas más avanzadas de la industria”; que dado el desarrollo desigual se había requerido protección para garantizar la estabilidad económica; y que sólo si se ampliaba el poder de compra “de los pueblos económicamente débiles” se expandiría el comercio internacional (Martínez, 1986b)⁷. Sin embargo, más adelante la convención del partido liberal, llevada a cabo en 1951, reclamaba que la tarifa de 1950 era ignominiosa y atacaba la nueva oligarquía industrial que estaba surgiendo como consecuencia de la tasa de cambio diferencial que privilegiaba la importación de maquinaria y materiales (Safford y Palacios, 2002)⁸.

El Decreto 637 de marzo 20 de 1951 vino a complementar la reforma comercial, al modificar el régimen de cambios internacionales y de comercio exterior. En este estatuto se recogen múltiples reglamentaciones dispersas y se pretende “establecer un ordenamiento claro y único que permita la libertad del comercio hasta donde sea compatible con otros objetivos de la política económica”. En los artículos 8-12 se estipulaba que la compra y venta de divisas y la fijación del tipo de cambio se sometían al control del Banco de la República. Se mantenía un sistema de cambio fijo, al que la inflación que aumentaría a niveles del 10% anual entre 1950 y 1970 le socavaría su valor real, lo que constituía un subsidio para las importaciones de bienes de capital y bienes intermedios de la industria y un castigo para los cafeteros y para los exportadores en general. Tales incentivos generarían eventualmente una escasez crónica de divisas, arreciada cuando caían los precios internacionales del café, pero que bajo la presión de éstos conduciría a devaluaciones del tipo de cambio como las que se dieron en 1957, 1962 y 1965 y que, especialmente en los últimos casos, tuvieron efectos negativos sobre la inflación (Díaz Alejandro, 1976)⁹. La tasa de cambio fija con inflación interna

⁶ Decreto-Ley 2218 de julio de 1950.

⁷ La resolución terminaba con una frase en que para la delegación de Colombia era necesario “Recomendar a los países americanos que en la celebración de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, y en los proyectos-acuerdos sobre reducción de las barreras comerciales, se reconozca la necesidad en que se hallan los países de menor desarrollo económico de dar a sus industrias una adecuada protección aduanera”.

⁸ Según Saenz Rovner (2001), Carlos Lleras Restrepo habría estado detrás de las críticas, habiendo cambiado él mismo de posición: “Lleras Restrepo también atacó el proteccionismo industrial que él mismo había defendido mientras fue *lobbyist* de la ANDI en la década de los cuarenta” (p.154).

⁹ Díaz Alejandro describe estos episodios: “Entre el primer trimestre de 1957 y el primer trimestre de 1959, la tasa de cambio de importaciones aumenta en un 157%, mientras que el dinero más los quasideñeros aumentan en un modesto 23%. Las tasas nominales de salario, por su parte, aumentaron en un 29%. Gracias a las espartanas políticas fiscales, monetaria y salariales, el incremento en los precios internos fue inferior que el de la tasa de cambio, con lo cual se dio un cambio en precios relativos” (p. 189). El ajuste de la tasa de cambio dentro de una disciplina monetaria y fiscal permitió entonces una devaluación real considerable del peso. La experiencia fue muy diferente en 1962 cuando “El nivel de precios aumento aproximadamente en la misma proporción de la devaluación nominal, una diferencia de fondo con la experiencia de 1957-1959”.

desincentivaba la diversificación de exportaciones; su intensa volatilidad tampoco contribuía a que los agentes pudieran contar con un horizonte futuro claro para tomar decisiones adecuadas, en torno a si exportaban o producían exclusivamente para el protegido mercado interno.

Sin embargo, el caso colombiano distó mucho de los proyectos populistas del Cono Sur que establecieron alianzas obrero-empresariales que forjaron un intervencionismo de una intensidad que nunca vivió el sistema político colombiano. El colombiano era pues un populismo de derechas sin el apoyo de los sindicatos ni de las clases medias. No hubo, en todo caso, una depredación del excedente exportador o incidentes hiperinflacionarios, como si los hubo en el Cono Sur, que condujeran a drásticas redistribuciones del ingreso entre deudores, acreedores, gobierno y ciudadanía. Los incentivos así introducidos debieron contribuir al desarrollo económico durante un tiempo, aunque después surgirían problemas de eficiencia y de caídas del crecimiento que llevarían eventualmente a su cambio.

El desarrollo económico en Colombia venía acelerándose a partir de la década del treinta y se consolidó en los primeros años de la posguerra. En el período de análisis, la población del país dejó de ser predominantemente rural para concentrarse en las ciudades y la economía colombiana dejó de ser agrícola para convertirse en urbana con cierto grado de desarrollo. El crecimiento de las ciudades alcanzó su máxima velocidad en los cincuenta impulsado por la migración de la población rural que, por fuera del natural proceso de diferenciación entre campo y ciudad y dentro de la misma agricultura, huía también de la violencia. En 1958 ya había dos ciudades con más de dos millones de habitantes (Bogotá y Medellín) y dos más tenían más de un millón (Cali y Barranquilla), cuando en 1940 ninguna ciudad tenía más del medio millón de habitantes (Safford y Palacios, 2002). El crecimiento económico era resultado de un incremento notable de la división del trabajo, de la especialización de millares de actividades en términos sectoriales y regionales, en el logro de economías de escala para multitud de nuevas industrias y procesos, incluida una organización empresarial de muchas actividades agrícolas, basada en arriendos de tierras fértiles en el Tolima y en el Huila, llevados a cabo por profesionales en agronomía y veterinaria. Un proceso similar se hubiera dado posiblemente con cualquier modelo de política económica y si hubiera sido acompañado por un fuerte incentivo a las exportaciones a los enormes mercados de los países desarrollados, las tasas de crecimiento posiblemente hubieran sido más altas que las alcanzadas por la economía colombiana. Pero había factores ideológicos, políticos y de alianzas internacionales que indujeron una senda de desarrollo económico para Colombia basada en la mono-exportación cafetera y en la protección de su mercado interior.

Las dificultades comenzaron con la destorcida de los precios del café hacia comienzos de 1955, momento en el que se inicia una de las crisis más profundas que ha vivido la economía colombiana y que tendría como una de sus consecuencias la caída del

La devaluación de 1965 se dio por medio de la creación de una tasa de cambio para las exportaciones menores, que representaba una devaluación del 50% y, posteriormente, se llegaría a la división del mercado de certificados de cambio en una sección para un grupo preferencial de importaciones y una sección de intermedias. Al final se generó una brecha creciente entre la tasa libre y la de importaciones. El aumento de la inflación en la primera mitad de 1966 erosionó el efecto nominal de la devaluación y buena parte de su efecto real. Para el momento en que Lleras Restrepo asume el poder, en agosto de 1966, virtualmente todos los pagos por importaciones se hacían a la tasa de 13.5 pesos por dólar y casi todas las importaciones no prohibidas estaban en la lista de libre importación (p. 199).

dictador Rojas Pinilla en 1957. En un primer momento el desgastado gobierno militar no enfrentó la situación y continuó en su alto ritmo de gastos hasta llevar a la economía al borde del colapso¹⁰. Introdujo también un mercado libre de divisas paralelo al oficial que en los dos años siguientes se fue volviendo cada vez más complejo y arbitrario (Díaz Alejandro, 1972).

El incremento de la deuda externa y la manifiesta intención de los organismos internacionales de suspender el crédito externo, junto con el interés expresado por Rojas Pinilla para prolongar su mandato hasta 1962, incrementaron la oposición al gobierno y produjeron finalmente su derrocamiento, terminando la aspiración del general de construir un peronismo a la colombiana.

El Frente Nacional, pactado entre los partidos liberal y conservador y aprobado por el pueblo en un plebiscito, se instaura a partir de 1958 después de un breve interregno militar en el cual se adoptaron las primeras medidas para estabilizar la economía y encarar la difícil situación¹¹. El objetivo primordial de acomodar las tensiones entre los segmentos de la sociedad se va a reflejar en la esfera económica con el recurso a la planificación del desarrollo, reflejando el enfoque que se había impulsado en Punta del Este, en el marco de la Alianza para el Progreso. En términos generales el país había adquirido el compromiso de instituir un proceso de reforma agraria y de elaborar un plan decenal (Perry, 1973), lo que reflejaba el interés continental de frenar el avance del comunismo que se había instaurado en Cuba, como también enfrentar de alguna manera los desajustes en los derechos de propiedad y en las pérdidas de vida que había ocasionado la lucha partidista conocida como “La Violencia”, y finalmente proseguir la vía de desarrollo económico con intervención del Estado y con protección.

Al tiempo que el Frente Nacional adoptaba la planificación del desarrollo, se corrigieron algunas deficiencias de la política cambiaria y de comercio exterior (Ley 1a de 1959) y se insistió nuevamente, después del breve período de liberación de 1954, en el camino de la restricción a las importaciones con los Decretos 1345 y 1346 de 1959, en los que se sancionó el nuevo arancel de aduanas con un espíritu muy proteccionista explicado, ahora sí, por la crisis cambiaria, pero también por el deseo de proteger la industria nacional y estimular su crecimiento. Desde ese momento los períodos con incrementos

¹⁰ Hernando Agudelo Villa en las Memorias de Hacienda de 1959 sintetizaba la situación así: “En mayo de 1957 la situación cambiaria era crítica, la balanza de pagos acusaba un desequilibrio fundamental; el país se había comprometido en una deuda comercial por cerca de 500 millones de dólares y su crédito externo había registrado un notable deterioro, las reservas internacionales habían descendido a niveles críticos para la estabilidad monetaria y la crisis cafetera empezaba a producir graves impactos. La desacertada política monetaria y fiscal había desencadenado un proceso inflacionario que repercutió inmediatamente en la desvalorización monetaria y, en consecuencia, en el tipo de cambio, determinando así la inminente devaluación de la moneda. En vez de la unidad cambiaria regía un sistema de cambios múltiples que anarquizó la política de importaciones, dio origen al contrabando, a la sobrefacturación y a la huida en gran escala de capitales colombianos al exterior” (p.63).

¹¹ De acuerdo con Martínez (1986b) la Junta Militar delineó en el Decreto 107 de 1958 las bases de su política comercial y cambiaria que a grandes rasgos consistió en: a) la creación de un nuevo mercado de certificados de cambio paralelo al libre, *pari passu* una fuerte devaluación de los tipos de cambio a 31 de diciembre de 1957; b) la creación de la Superintendencia de Importaciones, la elaboración de una lista de licencia previa que operaría junto con una de prohibida importación y una de libre importación y la elevación de los depósitos previos; c) pago total de la deuda externa atrasada; y d) fomento a las exportaciones y establecimiento de retención cafetera en especie con miras a controlar la oferta y cumplir los compromisos adquiridos en México entre países productores, en octubre de 1957.

en protección se van a alternar con los intentos de liberalización del comercio. Estos últimos fracasaron por diversas razones y solamente hasta las reformas estructurales de principios de la década de los noventa se puede hablar de una liberalización relativamente completa.

1. 2 La visión sobre la agricultura en los planes de desarrollo.

La experiencia del control de cambios y la expansión monetaria durante la gran depresión de los años treinta (que en todas partes sembraron dudas sobre la capacidad de los mecanismos de mercado para propiciar el crecimiento), así como las intervenciones estatales impulsadas por las necesidades del país frente a las limitaciones a su comercio que le impuso la segunda guerra mundial, se combinaron para albergar un consenso político sobre la conveniencia de tener instrumentos públicos de planificación racional de la actividad económica. Como ya se vio, la república conservadora combinó la alta protección a la agricultura y a la industria con un sistema de banca central de fomento por medio del crédito subsidiado y, finalmente, con la ampliación de las actividades del IFI, la nacionalización de la Concesión de Mares, la fundación de ECOPETROL, y el establecimiento de la siderurgia de Paz de Río como un escalón en la conquista de la industria pesada. Los gobiernos del Frente Nacional y los que siguieron, continuaron con el modelo conservador de protección, autarquía y fomento crediticio, ahora con una visión más keynesiana y liberal, si se quiere, pero siempre inspirada por la CEPAL, y establecieron planes de gobierno que debían acelerar el desarrollo nacional y atender las demandas de servicios públicos, educativos y de salud de la población.

El entorno propicio a la planificación se explicaba por las implicaciones de política de los modelos y las hipótesis de los economistas del desarrollo de la época, las cuales presupuestaban una fuerte acción estatal. En el mundo ese enfoque era el resultado de la labor de los economistas, una vez el tema del desarrollo les fuera cedido después de la segunda guerra mundial, en la medida en que los gobiernos independientes de los países en desarrollo buscaban asesoría para la aceleración de su crecimiento económico (Meier, 2002).

El debate sobre el sector agrícola en la segunda mitad del siglo giró alrededor del diagnóstico realizado por la misión del BIRF dirigida por Launchlin Currie. La desproporción entre el número de habitantes de las áreas rurales y su productividad fue interpretada por la Misión como uno de los problemas centrales de la economía colombiana¹². Se consideraba que la mala utilización de las mejores tierras era antieconómica e inferior al óptimo. Una de las principales propuestas era un impuesto progresivo a la tierra para presionar a los terratenientes a intensificar el cultivo de la tierra subutilizada o vender la que utilizaba de manera más ineficiente para con ello propiciar el abaratamiento y la reducción de la renta del suelo, todo acompañado de una estrategia general para generar una rápida migración de la población campesina hacia las ciudades.

¹² En el informe se hacía la famosa aseveración acerca de que en Colombia los campesinos explotaban parcelas fragmentadas en las laderas de las montañas, terrenos difíciles y remotos, y producían cosechas de subsistencias, mientras que las llanuras más fértiles y accesibles estaban en manos de un número relativamente pequeño de terratenientes ricos que producían cosechas comerciales o, lo que era más común, las dedicaban al pastoreo del ganado.

Currie estaba convencido de que la producción agrícola se podía incrementar con muy poca o ninguna mano de obra adicional. Esto significaba que la mano de obra de las regiones sobrepobladas de Boyacá, Nariño y la Costa Atlántica podía reclutarse para trabajar en las ciudades. No estuvo de acuerdo con las visiones que deploraban la migración de las áreas rurales a la ciudad y buscaban frenar esa tendencia recurriendo a la reforma agraria. En su parecer, en un diagnóstico que después modificaría levemente, el problema de fondo se encontraba no tanto en las tenencias excesivamente grandes de tierra, o en el latifundismo, sino en la parcelación excesiva o minifundismo, explotadas con una tecnología primitiva que propiciaba la erosión de la tierra. El énfasis de la acción estatal debería hacerse, en consecuencia, en el estímulo a la agricultura de exportación, basada en el desarrollo de una agricultura moderna que aprovechara las grandes escalas de producción, en productos tales como el ganado vacuno de engorde, algodón, azúcar y aceite de palma. En ese sentido, para Currie la despoblación de las áreas rurales era un fenómeno deseable, una consecuencia necesaria del desarrollo económico y social (Sandilands, 1990).

Esa visión fue muy cuestionada pues iba en contravía de la defensa del modo de vida campesino, sacudido por la violencia y que requería de una política compensatoria y protectora por parte del Estado, visión que aparecía como predominante en el país. Por el contrario, la de Currie era una visión acorde con el papel que a la agricultura se le confería en occidente, influenciada por el trabajo de Arthur Lewis que había planteado que la agricultura podía proveer un trabajo excedente y otros recursos para ser transferidos a la industria y así acelerar el desarrollo económico. (Staatz y Eicher, 1990)¹³.

Los planteamientos del BIRF no se convirtieron en propuestas oficiales de desarrollo sino hasta mucho tiempo después. Sería el plan de desarrollo de Lleras Camargo el que produciría un replanteamiento de la acción estatal y de las metas de la política económica, tomando los elementos intervencionistas surgidos en la república conservadora pero adaptándolos a un consenso bipartidista que no fue operativo inmediatamente. Su importancia se encuentra en que retomó ideas de intervención apoyado en el clima internacional favorable a ese tipo de acciones. También definía los aspectos de fondo sobre los cuales existiría un acuerdo entre los diferentes actores de la vida nacional y, por esa razón, fue acogido plenamente por el primer gobierno del Frente Nacional. Como afirmaba el presidente Lleras Camargo: “El programa de desarrollo es un esfuerzo para integrar la sociedad colombiana”. Y agregaba: “El propósito, más que el de producir un cambio total en el estilo de desarrollo prevaleciente, es el de impulsar y racionalizar ese estilo” (citado por Powel, 2002).

Casi al tiempo con la divulgación del plan de gobierno, se dio a la luz pública la *Operación Colombia* de Currie. El gobierno rechazó formalmente la propuesta y optó por el Plan Decenal. En el ambiente quedó, sin embargo, la idea de que no se había decidido con un criterio técnico sino político. La *Operación Colombia* había sido acogida con entusiasmo por dos sectores políticos tan disímiles como el ala laureanista del partido conservador y el sector del liberalismo que seguía a López Michelsen, el Movimiento Revolucionario Liberal¹⁴. El inesperado apoyo a los planteamientos de

¹³ Aunque como aclaran Staatz y Eicher (1990), Lewis realmente no se refería a industria y agricultura, específicamente. Sin embargo, así lo entendieron muchos de los que se apoyaron en su trabajo.

¹⁴ Currie planteaba en una carta enviada a Virgilio Barco el 15 de julio de 1961 y transcrita por Sandilands (1990, p.208):

Currie reflejaba la búsqueda de un discurso económico alternativo que empezaba a confrontar las propuestas del Frente Nacional, imbuidas por los planteamientos de la CEPAL. Estos planteamientos se expresaron por medio de la estructura lógica y discursiva de los planes de desarrollo¹⁵. La excepción fue el gobierno de Guillermo León Valencia (1962-66) que simplemente hizo caso omiso del Plan Decenal, postura coherente con una administración corta de miras en el plano económico. Sería su sucesor, Lleras Restrepo, el que nuevamente daría impulso a la planificación del desarrollo. A partir de 1970 cada administración va a presentar su propio plan de desarrollo con el ánimo de expresar su orientación económica.

En la década del sesenta el problema del desempleo urbano cambió la agenda de las autoridades económicas y de los partidos políticos. Su creciente importancia se sumó a las tensiones sociales en el campo y a la aparición de los movimientos guerrilleros y populistas como la ANAPO. La discusión se va a desplazar a la forma de abordar el problema del empleo y de la evolución de las estructuras agrarias. El pensamiento reformista triunfó en ese momento y se adueñó de la escena. También se dio una coincidencia en las estrategias de desarrollo y, en particular, en la visión acerca de la necesidad de retener a la población en el campo. Para ello, sería preciso reducir la diferencia entre el ingreso rural y urbano, mediante la redistribución de los beneficios sociales por medio de la acción del Estado. Aquí cobra especial importancia la reforma agraria, buscándole el apoyo político de sus usuarios campesinos, y la movilización de recursos gubernamentales a fin de impulsar la utilización de técnicas intensivas en trabajo a nivel de todos los sectores productivos (Martínez, 1986a).

El *Plan de las cuatro estrategias* de la administración Pastrana Borrero (1970-1974), el primero de la etapa institucionalizada., se apartó de la tradición frentenacionalista pues se basó en los planteamientos sobre el desarrollo económico de Currie. El objetivo del crecimiento podía alcanzarse con el impulso que proveería el sector de la construcción y las exportaciones. Los fondos para financiar la construcción existían dormidos por la atrofia del mercado de dinero, causada por el sistema de crédito dirigido con tasas administradas y negativas. Bastaba con otorgar un rendimiento real a los ahorros del público por medio de un sistema de indexación de las deudas para que éste se multiplicara, lo que evidentemente probó ser un acierto.

Las estrategias complementarias eran el incremento de la productividad agrícola y el mejoramiento de la distribución del ingreso. Sacar adelante la estrategia para la agricultura permitía, a su vez, el éxito de las otras dos, posibilitando la expansión de las exportaciones y el desarrollo de actividades urbanas mediante la reducción de sus costos en materias primas agrícolas y en bienes salariales. Para la distribución de la tenencia, considerada sorprendentemente como un elemento de la estrategia, se tenía el criterio de “tamaño eficiente”, que era la base de los aumentos en productividad. Por ello “una

“Méndez envió un S.O.S. para que el mismísimo papá Prebisch acabara conmigo de modo que la publicidad que me dieron no hubiera podido ser mejor. Me dicen que los laureanistas y los alfonsistas me darán su apoyo. La oposición por parte de los ospinistas (Patiño, Pastrana y otros) y de *El Tiempo* se está haciendo cada vez más intensa”.

¹⁵ Con posterioridad a la *Operación Colombia* se formularon, de acuerdo con un listado publicado por Perry (1972): *Los Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972*, y en 1970 el informe de la OIT: *Hacia el pleno Empleo*. No se debe olvidar que dentro de la larga lista de planes de desarrollo existen los acogidos formalmente por el gobierno y los que representan puntos de vista alternativos al plan oficial, como es el caso de la *Misión Le Bret*, la *Operación Colombia* y *Hacia el pleno empleo* de la OIT.

racional distribución de la tierra, que además tenga en cuenta climas, regiones y productos habrá de contribuir al incremento en productividad de nuestras explotaciones agrarias” (DNP, 1972, p.XIII). La cuarta estrategia buscaba alcanzar una equitativa distribución del ingreso mediante instrumentos fiscales y políticas de bienestar social. El plan, considerado práctico, solo tuvo realmente dos años para funcionar, ante los titubeos de un gobierno para adoptar las controversiales propuestas, debilitado como estaba desde el comienzo de su mandato por las sospechas sobre su victoria en las urnas y acosado una aguda crisis social¹⁶. El plan, a pesar de lo tardío, dejaría una huella profunda sobre el desarrollo posterior de la economía colombiana.

La administración López Michelsen (1974-1978) planteó abiertamente en sus inicios la introducción de más elementos de mercado libre en su plan de desarrollo, con lo cual se diferenció de sus antecesores. En *Para cerrar la brecha* el propósito esencial era elevar el nivel de vida de la población menos favorecida, además de estabilizar la economía y eliminar los subsidios indiscriminados. En este caso, se planteaba una crítica de fondo al modelo que había seguido el país desde la gran crisis, con una referencia especial a la tradición intervencionista y al plan de desarrollo del gobierno anterior:

“Desde los años treinta el país ha tenido el mismo Plan de Desarrollo. Este consistió en un apoyo decidido y una alta protección al sector moderno de la economía. Los mecanismos para lograr esto iban desde la alta protección aduanera de la industria y las prohibiciones de importación de bienes producidos en el país, hasta la concentración de la inversión pública en servicios sociales en las grandes ciudades y en Bogotá, en particular. El Plan de Desarrollo que se presenta ahora en el Congreso tiene como orientación cerrar las brechas que el modelo tradicional de desarrollo ha creado”¹⁷.

Para cerrar las brechas se debía liberar y fortalecer el mercado financiero y lograr un patrón de crecimiento hacia afuera. Por ende, era necesario llevar a cabo una reforma financiera y una reforma fiscal, así como también liberar el comercio exterior. Esto era un reflejo tardío de una tendencia que se observaba en la discusión internacional sobre el desarrollo y cuya difusión en Colombia había sido aplazada por el vigor del debate local entre los seguidores de la CEPAL y los de Currie. Sin embargo, el gobierno de López se diferenció de las propuestas de Currie fustigando su reforma financiera cuando en el fondo debía existir una identidad de propósitos, como era la de propiciar la extensión de los mercados libres. Mientras tanto, en los años setenta en el mundo entero se criticaba desde diversos ángulos las propuestas planificadoras de los primeros modelos de desarrollo, ante el fracaso evidente del keynesianismo en obtener el pleno empleo de las economías capitalistas intervenidas por sus gobiernos, al tiempo que la inflación que acompañaba las políticas keynesianas se volvía un problema mayor en todas las economías desarrolladas.

¹⁶ Según Pecaut (1989) la vacilación del gobierno respondía a que todavía se recordaba el escándalo que había producido el libro de Currie con sus ideas de favorecer la emigración de los agricultores marginales a las ciudades, con el fin de poder aumentar la productividad agrícola y estimular la demanda impulsando programas de construcción en los que encontrarían empleo los excedentes rurales. En un momento en que se hablaba de reforma agraria y en el que dominaban los análisis de la CEPAL, estas concepciones eran, por decir lo menos, inesperadas.

¹⁷ Departamento Nacional de Planeación (1975). *Para cerrar la brecha*, Bogotá: DNP. Citado por Florez (2002).

Por esa época se había dado un viraje de fondo en el eje de la política agropecuaria. Se pasó de la preocupación por la tenencia y el ingreso rural de la década de los sesenta, a la problemática de la productividad y el estímulo a la agricultura comercial. Estos lineamientos fueron plasmados en las Leyes 4ª y 5ª de 1973, así como en la Ley 6ª de 1975. La primera concretaba los acuerdos surgidos en el llamado Pacto de Chicoral en el que se hacía un diagnóstico de los alcances de la reforma agraria y se recogían una serie de recomendaciones, en especial la determinación de los mínimos de productividad, para impulsar la producción de tierras hasta ese momento poco explotadas. La segunda Ley buscaba que los propietarios de tierras intensificaran su uso, estableciendo para ello importantes fuentes de capitalización del campo a través del Fondo Financiero Agropecuario, creado en la misma ley¹⁸. La Ley 6ª, promulgada por López Michelsen, fue llamada también de Aparcería y legislaba, de acuerdo con el texto de la Ley, sobre “los contratos de participación en productos agrícolas y otras formas de explotación de la tierra”. Los incentivos a liquidar las formas antiguas de arriendo campesino fueron retirados, aunque ya esas formas estaban muy disminuidas a lo largo de todo el país, así que la medida operó más bien como un mensaje para reafirmar los derechos de propiedad existentes en el campo colombiano.

López fue coherente con sus planteamientos de campaña de no hacer una reforma agraria, lo cual fue compensado con una política de desarrollo rural. En el diagnóstico se consideraba que en el campo se concentraban las familias más pobres y era en donde se generaba más empleo. Ante el fracaso de la reforma agraria, era necesario cambiar de estrategia; más que estimular el acceso a la tierra de las economías campesinas, se trataba de dotarlas de una buena capacidad empresarial, lo cual se lograría a través de asistencia técnica y de capacitación, acompañada de mejores servicios básicos sociales y de la infraestructura adecuada.

De esa forma, el plan *Para cerrar la brecha*, con su énfasis en la existencia de dos Colombias (una próspera y rica y otra postergada y pobre), estableció como prioridades el *Plan de alimentación y nutrición*, PAN, y el Fondo de *Desarrollo Rural Integrado*, DRI. Mientras el PAN debía resolver las necesidades nutricionales de las poblaciones más vulnerables, especialmente niños y madres lactantes en las ciudades y regiones con mayores niveles de desnutrición, el DRI constituía la estrategia productiva para modernizar y hacer más eficiente la producción de alimentos en las zonas de economía campesina, especialmente de minifundio andino. De esta manera, la estrategia DRI comprendía la coordinación de acciones e inversiones de diversa índole para asegurar un desarrollo integral al contemplar aspectos productivos (asistencia técnica y crédito), de mercadeo (comercialización), de infraestructura básica (camino rurales, electrificación, acueductos) y de servicios sociales como la educación y la salud (Vargas, 1994). En 1977 después de un paro cívico nacional, López recoge sus

¹⁸ La ponencia de Indalecio Liévano a la Ley es una verdadera pieza de antología. El argumento de fondo es que el sector agropecuario fue víctima del sesgo que tenía la política económica a favor del sector industrial. Esto se observa con claridad en la siguiente cita (p. 2129): “Porque la Colombia campesina y marginada necesita mejorar las condiciones de vida de los habitantes del agro, lo cual corresponde a la reforma agraria en curso, y completar la infraestructura y el equipamiento tecnológico de la agricultura colombiana, objetivos que requieren grandes aportes de capital. Así parecen haberlo entendido los sectores de la propia industria, como lo indica la reciente declaración del presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), en la cual destacó la necesidad de ‘llevar la sociedad anónima al campo’. No se refería, como es natural, al simple andamiaje jurídico, de esa sociedad, sino a la transferencia de capitales de la inversión al agro, transferencia que está en mora de efectuar la empresa privada colombiana”.

planteamientos aperturistas y nombra de ministro de hacienda a Abdón Espinosa Valderrama, quien fuera ministro de Carlos Lleras Restrepo durante todo su mandato, para restablecer la semblanza tradicional de intervencionismo a la colombiana.

No duró mucho el recurso al planteamiento internacional sobre el desarrollo y la planeación. La administración Turbay (1978-1982) con su *Plan de Integración Nacional*, PIN, concentró su interés en sectores de infraestructura y en la recuperación de una mayor autonomía en las regiones. El plan de desarrollo fue en realidad un ambicioso programa de inversión pública que aprovechó el cambio en las condiciones financieras internacionales. El PIN se pudo financiar con crédito externo y aprovechar las posibilidades que brindaba al país la bonanza cafetera. El drama en este caso fue que se redujo el esfuerzo y la disciplina de ahorro doméstico para la financiación de la inversión pública y la administración recurrió a un sustancial endeudamiento externo, (Garay, 1991) mientras construía enormes proyectos en energía, aeropuertos y estadios¹⁹.

La política agropecuaria profundizaba en algunos aspectos lo que se había hecho en el gobierno anterior, en el sentido de ampliar y fortalecer el DRI y el PAN. Sin embargo, comienza a hacerse en este gobierno un cuestionamiento a la permanencia de esos programas dentro del Departamento Nacional de Planeación. Sólo más adelante al ganar fuerza este diagnóstico termina con su traslado al Ministerio de Agricultura. Más adelante, en 1981, el DNP decidió fusionar las direcciones generales del PAN y del DRI en esta última.

Posteriormente, ya en el gobierno de Belisario Betancur, el gobierno le asignó la dirección del DRI-PAN al Ministerio de Agricultura, con lo cual el programa se debilitó, al sujetarlo a los vaivenes políticos de esta última entidad. Frente a los problemas tradicionales del sector, en el PIN se planteaban acciones de investigación agropecuaria, adecuación de tierras, modernización de los sistemas de comercialización,

¹⁹ Para ilustrar el ambiente de la época pueden traerse a colación dos citas de las actas del CONPES. En la primera del 23 de septiembre de 1980 se revisa un informe de avance del PIN:

“Como introducción al documento Plan de Integración Nacional-Informe de Progreso 1979-1980- el doctor Wiesner señaló que el propósito de ese informe era que los Ministros tuvieran la oportunidad de apreciar el Plan y sus realizaciones en conjunto, de tal manera que se reforzara la indispensable solidaridad en torno al mismo. Además, destacó que la ejecución del plan era satisfactoria a pesar de todas las dificultades encontradas, y que los hechos demostraban que la decisión gubernamental de no resignarse a la alternativa fácil de sacrificar la inversión para lograr un manejo más cómodo en el frente de la estabilización, y realizar, en cambio, un esfuerzo especial para conciliar los objetivos de manejo coyuntural y de desarrollo había sido muy acertada.”

Ya al final del gobierno cuando se empezaban a ver los graves problemas fiscales, el antiguo jefe del DNP, para ese entonces Ministro de Hacienda, afirmaba de acuerdo con el acta de la reunión del CONPES del 25 de mayo de 1982:

“El señor Ministro de Hacienda, doctor Eduardo Wiesner, manifestó que el tema fiscal era un asunto complejo y que comprendía la frustración de la gente que manejaba estas cifras y el efecto del déficit sobre la economía. La verdad era que no existía problema más grave que éste tanto en Colombia como en Estados Unidos y Europa. A su modo de ver, el problema era político puesto que existía un proceso ya por muchos años institucionalizado, que daba lugar a gastos no autorizados y al final era necesario aceptarlos. El proceso de déficit fiscal, a su juicio, era un proceso de gran complejidad, más que una simple cifra. Por ello, él consideraba necesario explicárselo al país, mostrar que su persistencia no había sido por falta de voluntad para resolverlo por parte de la presente administración.”

desarrollo agroindustrial y una política de precios y de comercio exterior. En los documentos preparatorios y en el texto del plan empieza a aparecer lo que es un aspecto interesante, la noción de agroindustria y de sistema de alimentos.

La administración Betancur (1982-1986) es un ejemplo de un gobierno sin plan. En teoría su plan de desarrollo, conocido como *Cambio con Equidad*, buscaba como objetivo de corto plazo la reactivación económica con énfasis en la política de vivienda popular y proponía una serie de alternativas de políticas sectoriales dirigidas a la industria y a la agricultura. Sin embargo, la agudización del problema fiscal, como una secuela del crecimiento de gasto público del gobierno anterior, llevó al abandono del eje del plan: la equidad. Para llegar a esa situación se debió pasar por la experiencia de una frustrada reforma tributaria declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. Al cerrarse ese camino el gobierno optó por devaluar, hacer un drástico ajuste fiscal y, por esa razón, recortar sus programas de gasto social, especialmente la educación y la "vivienda sin cuota inicial" (Palacios, 1995).

Un cambio importante que se dio en el plan de desarrollo de la administración Betancur, con relación a sus antecesores, fue la incorporación de una estrategia de pacificación, el *Plan Nacional de Rehabilitación*, PNR. Con este programa se hacía un reconocimiento oficial a la magnitud que estaba alcanzando la problemática de la violencia en el campo, al tiempo que la reforma agraria perdía importancia como política pública. El PNR era una estrategia para la pacificación de las áreas agobiadas por la violencia, especialmente guerrillera. La idea era generar presencia del Estado en esas zonas con el argumento de que la violencia se originaba en la ausencia de instituciones cívicas y públicas.

Sin embargo, el resto de la política agropecuaria poco tuvo que ver con la planteada originalmente en el plan de desarrollo. La magnitud del ajuste fiscal afectó, como sucedió en otros sectores de la economía, a los componentes de política que eran financiados con cargo al presupuesto de la nación. En el planteamiento inicial se daba a la agricultura un papel central dentro de la recuperación de la economía y la consolidación del desarrollo; se procuraba proveer una oferta de alimentos abundante y a bajo costo y contribuir al crecimiento de las exportaciones. Si se alcanzaban los dos últimos objetivos, se liberarían ingresos para reforzar la demanda por bienes industriales y generarían divisas para el país. Los instrumentos de política diseñados para alcanzar los objetivos no funcionaron. Dentro de las medidas de corto plazo se había definido que un aumento de la producción y de la productividad sectorial se lograría mediante la disminución de los costos de producción, por la vía del abaratamiento de los insumos importados, la investigación y la transferencia de tecnología, la adecuación de tierras y el crédito de fomento. Como medidas de largo plazo se definieron la expansión del área agropecuaria, el impulso a la agroindustria, el mejoramiento de la comercialización y el fortalecimiento presupuestal e institucional de las entidades del sector. El rigor del ajuste disminuyó el apoyo estatal previsto para la actividad agropecuaria al reducir el presupuesto de las entidades adscritas al sector y el crédito de fomento y permitir las importaciones de alimentos.

Por su parte, el gobierno Barco (1986-1990) en su *Plan de Economía Social* plasmó una idea expuesta repetidas veces en la campaña presidencial: el crecimiento debe tener una función social y el desarrollo social debe ser factor esencial de crecimiento. En consecuencia, en el plan se combinaban dos estrategias básicas, la del desarrollo social

y la del crecimiento económico. En el *Plan* del gobierno Barco se retomaron los programas PAN, DRI y PNR, diseñados en administraciones anteriores, se les reformó y con ellos se articuló una estrategia de lucha contra la pobreza tanto rural como urbana. En otro plano se planteaba la modernización del sector agropecuario como un objetivo general de política. Para ello sería necesario estimular a la inversión privada por medio de la reestructuración del sistema de precios, elevar los márgenes sobre costos y subordinar la política de importaciones a la protección de la producción interna. El aspecto novedoso de la política sectorial se encontraba en el interés por crear expectativas atractivas para la iniciativa privada, buscando que fuera el sistema de precios y el mercado el que definiera lo que se produce, cómo se produce y dónde.

A esa política se le dio un vuelco radical en 1988 con el plan de oferta selectiva de alimentos. Por medio del conjunto de medidas se buscaba lograr, a mediano plazo, la autosuficiencia alimentaria y la conformación de existencias reguladoras del mercado de alimentos. Se justificaba la intervención estatal en materia de precios, por la necesidad de combatir la inflación aumentando la producción y no las importaciones. El plan se centraba en unos pocos productos, tanto de consumo directo como indirecto, escogidos por su alta participación en la dieta de los colombianos. Además del incremento en los precios de sustentación se contemplaba una acción coordinada de las diferentes entidades adscritas al Ministerio de Agricultura para asegurar la disponibilidad de semillas, insumos, crédito, asistencia técnica y comercialización, entre otros servicios (Lorente, 1989). El cambio en la política de sustentación, aunque fue apoyado por los gremios sectoriales, no dejó de ser cuestionado al interior del gobierno y por los gremios agro-industriales por las secuelas alcistas que trajo sobre los precios al consumidor²⁰. Se insistía nuevamente en aumentar los márgenes de los agricultores como incentivo a que aumentaran la producción pero no se introducían castigos por comportamientos rentistas, todo a costa de un consumidor sin representación política.

Al finalizar el gobierno Barco comenzaba a abrirse una iniciativa para racionalizar el comercio exterior colombiano, la cual se constituiría en el primer paso hacia las reformas económicas que posteriormente llevaría a cabo el gobierno de Cesar Gaviria²¹. Esta iniciativa, que en realidad poco tenía que ver con los planteamientos originales del

²⁰ Al respecto, el acta de la reunión del CONPES del 25 de enero de 1989 trae apartes muy dicentes de la discusión en el seno del gobierno, en torno al documento de programación macroeconómica para 1989. Uno de los ministros presentes consideraba que el equivocado manejo de los precios de sustentación y de las importaciones había estabilizado los precios agrícolas en niveles muy altos, sin generar efecto positivo alguno sobre la producción. En ocasiones los beneficiarios habían sido los receptores de las rentas de la tierra. Frente a esa situación, y teniendo en cuenta que Venezuela se disponía a tomar medidas de política económica que podían afectar a Colombia, proponía que la política agropecuaria se convirtiera en el eje de la lucha contra la inflación. La respuesta del Ministro Rosas, según consta en el acta, fue la siguiente:

“El Ministro de Agricultura manifiesta su desacuerdo con la opinión de que el manejo de los precios de sustentación ha sido equivocado y es en últimas el responsable de la situación inflacionaria. El notable rezago que presentaba la rentabilidad de la producción agropecuaria determinó un debilitamiento de la actividad sectorial, con las secuelas de desabastecimiento y aumento de precios. El Ministro cita como ejemplos lo ocurrido con el arroz, el maíz y el frijol. Las limitaciones estructurales y el sesgo que la política macroeconómica tuvo hacia el sector causaron perjuicios como los experimentados por la economía nacional en 1988.”

Esta discusión continuaría durante el resto del gobierno como se puede constatar con las actas, pero sin darse ninguna modificación en la política.

²¹ El jueves 22 de febrero de 1990 se presenta y se aprueba por el CONPES el documento DNP-2465-J “Programa de internacionalización de la economía colombiana y modernización de su aparato productivo”.

plan de desarrollo, buscaba reactivar el dinamismo del sector productivo, por medio de un aumento en la eficiencia a través de la introducción de una mayor competencia externa. Se tomaron medidas preventivas como fue una alta devaluación que minimizara el efecto de la futura apertura pero que contribuyó a que la inflación alcanzara cotas por encima del 30% en 1990 y 1991, o sea que tuvo pocos efectos en mejorar la competitividad del país, y que se dispararía rápidamente con la revaluación del peso que ocurrió de 1993 en adelante.

El gobierno Gaviria retomó la iniciativa de la apertura económica, combinada con una democratización del sistema político, dentro de un contexto de desmovilización de varios grupos guerrilleros, como salidas para la debilitada economía colombiana. Las reformas se llevaron a cabo por medio de iniciativas legislativas, cambios constitucionales, decisiones políticas y actos administrativos que cambiaron las reglas del juego tanto del quehacer económico como político y significaron una profunda ruptura con las tradiciones, convenciones e instituciones del pasado (Hommes, 2002). En el marco de las reformas, en la Constitución de 1991 se establece que los planes deben elaborarse dentro de unos plazos bien definidos. Su contenido debe ser evaluado por la sociedad y finalmente aprobado por el Congreso²².

En el balance económico del cuatrienio Gaviria se afirmaba que la ambición del gobierno era sepultar el modelo de desarrollo intervencionista y cepalino e instaurar, en cambio, un modelo abierto, sujeto a la competencia, con mayor equidad y oportunidades para los ciudadanos (Ministerio de Hacienda y otros, 1994). Durante ese proceso se borraron las fronteras tradicionales entre las agendas del ministro de Hacienda y el director de Planeación Nacional. En un primer momento las políticas sectoriales, cuyo diseño había sido una de las labores tradicionales de la planeación, desaparecieron. Se consideró que no se debían diseñar políticas que apoyaran, con recursos financieros o con normas, algunos grupos específicos de industrias consideradas como estratégicas para el desarrollo productivo. La idea, al contrario, era diseñar y llevar a cabo estímulos neutrales entre sectores, tamaños y regiones, orientar la acción del Estado a preservar un entorno macroeconómico estable y a estimular el cambio tecnológico y la competencia. Se incluyó a la agricultura en la estrategia general de apertura y de reformas institucionales. En este caso la liberalización del comercio internacional se traducía en el desmonte de la intervención tradicional del gobierno a través de controles de importaciones, precios de sustentación y precios de cosechas.

Como consecuencia de la crisis agropecuaria que se dio entre 1991 y 1993, se nombra como ministro de agricultura a José Antonio Ocampo, un economista de afiliación neoestructural,²³ quien adopta una política activa que impulsa las acciones sectoriales,

²² El proceso es en realidad muy engorroso y todo se reglamenta formalmente. El Plan debe constar de dos partes, una general donde se exponen los objetivos y estrategias, y otra que es una lista de las inversiones con sus respectivos presupuestos. La Constitución creó un Consejo Nacional de Planeación cuya función es asesora. Además la Constitución ordena que la elaboración del Plan por parte del gobierno (principalmente el DNP) deberá tener la participación de este Consejo y del Consejo Superior de la Judicatura. Como el ejecutivo elabora el Plan y la rama legislativa lo aprueba, se incluye la rama judicial para que no quede por fuera. El Plan así elaborado debe presentarse al Congreso máximo en seis meses después de posesionado el Presidente. Existe una discusión jurídica sobre la fuerza de Ley que tienen las dos grandes partes del Plan: la general y el Plan Nacional de Inversiones. Véase Montenegro (1995).

²³ Se trata de una escuela que utiliza la formalización matemática neoclásica con supuestos de corte intervencionista y proteccionista. (cfr. Lance Taylor)

establece aranceles variables de acuerdo con el nivel de precios internacionales de cada producto y pone en marcha un plan de reactivación del sector, complementado por una política para el desarrollo rural campesino y por una Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

En esta etapa se percibe una tensión entre las nuevas instituciones y aquellas que como la planeación son herencias del pasado que han sobrevivido gracias a su inserción remozada en la nueva Constitución. El plan del gobierno Samper (1994-1998) es el primero después de la puesta en marcha del andamiaje institucional de la Constitución de 1991, y en su formulación se hace patente ese conflicto. *El Salto Social* de la administración Samper fue puesto a consideración de la sociedad civil dentro del espíritu modernizador de la Constitución de 1991. Con ese proceso se buscaba avanzar en la democratización política, la participación ciudadana y en la superación del excluyente régimen político heredado del Frente Nacional. Pero el plan desborda cualquiera de los objetivos propuestos por sus predecesores y desde él prácticamente se pretende reconstruir al país. Mientras que en algunas partes se plantea que el objetivo del plan es la consolidación de las reformas económicas y políticas, en otras partes se concibe como una propuesta para la paz y una invitación a participar en un amplio proceso de reencuentro de todos los colombianos.

El plan de desarrollo para la agricultura aceptaba la continuidad de las políticas de “la Apertura” así como las prioridades de inversión propuestas por la administración Gaviria. En dos áreas surgieron diferencias significativas. La primera fue en las políticas para beneficiar sectores desfavorecidos, incluyendo los pequeños agricultores, la población pobre del campo y las mujeres del área rural. La segunda fue el manejo de la crisis de rentabilidad mediante instrumentos de política comercial. En ese momento se diseñaron los convenios de absorción y los acuerdos de competitividad entre industriales y agricultores y el gobierno, con el fin de permitir un determinado monto de importaciones si los industriales adquirían la cosecha nacional (Jaramillo, 2002).

En medio de las dificultades se promulga el plan del gobierno Pastrana del cual se puede afirmar que tenía pocas posibilidades de éxito ante una situación macroeconómica especialmente difícil. En esas circunstancias la estabilización macroeconómica “se convirtió no sólo en la prioridad del manejo de la política económica sino en un prerrequisito para la estrategia del desarrollo” (Cárdenas, 2002). Adicionalmente, se optó por centrar el plan de desarrollo en torno a la paz, que fuera el hilo conductor del proyecto de gobierno de la administración Pastrana. El plan de desarrollo *Cambio para construir la paz*, además de enfrentar sus limitaciones presupuestales, pasó por varias penurias más al ser declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

Hasta ese momento Colombia era un muy buen ejemplo de una idea expresada por Amartya Sen con relación a los planes de desarrollo en el mundo. Para este autor la decepción generalizada frente a éstos se encuentra en que se concibe a la humanidad como beneficiaria pasiva de esos programas. No se concibe a los seres humanos libres como motor de cambio dentro de una idea del desarrollo basado en la libertad (Sen, 2002). Este rasgo central de los planes de desarrollo tiene su origen en una concepción paternalista y caritativa del Estado que fue la base moral de la Constitución de 1886 y de la cual no se desprendió con firmeza la Carta de 1991 (Kalmanovitz, 2002).

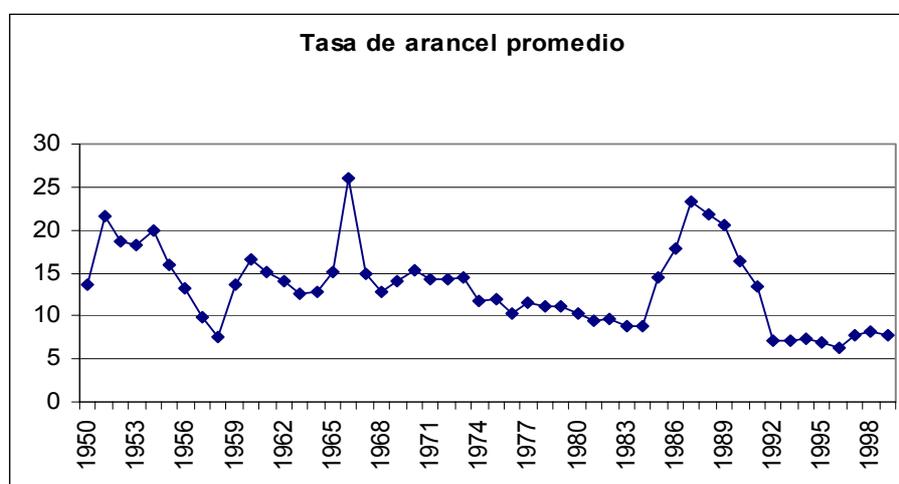
1.3 Evolución de la política comercial y cambiaria

Hacia la mitad del siglo XX en toda Latinoamérica se tenía una percepción muy diferente del futuro que al comienzo de la centuria y un proceso de cambio estaba en marcha. La reestructuración de 1930 continuó durante la guerra y había progresado posteriormente. El Estado había adquirido un gran número de instrumentos de política económica, tales como la discreción monetaria y una estructura impositiva más diversificada, mientras que el abandono del patrón oro había dejado en libertad a las autoridades económicas para ajustar la tasa de cambio. En los cincuenta muchos de los gobiernos de la región habían asumido sobre sus hombros la responsabilidad de promover el desarrollo económico con diferentes grados de compromiso y diversas percepciones de la temporalidad de ese proceso (Thorp, 1998).

En Colombia la sustitución de importaciones con alta protección e intervenciones estatales tuvo unas peculiaridades que vale la pena especificar: se podría afirmar que mientras en la mayoría de los países de América Latina se dio un populismo de izquierdas: alianzas políticas de sindicatos y gremios industriales que protegió la industria en contra de la agricultura, lo que hubo en el país fue una orientación que protegió tanto a la agricultura como a la industria de la competencia internacional o sea que no depredó el excedente generado por las exportaciones para acelerar la industrialización forzada como sucedió en muchos de los países latinoamericanos. Más bien forzó a la industria a pagar por encima de los precios internacionales sus insumos agrícolas y trabó el crecimiento de algunas ramas que se vieron impedidas por medidas para-arancelarias a importar faltantes de sus materias primas que la agricultura local no entregaba en términos de cantidad y de calidad.

En general, en la década de los cincuenta la política de importaciones fue muy restrictiva. A partir de la reforma de 1951, el arancel promedio tuvo un movimiento descendente a través de los años, en medio de retrocesos esporádicos asociados a reformas proteccionistas de alcance transitorio. El retroceso más notable se dio en tiempos de la administración Betancur (1982-1986), cuando el nivel promedio del arancel pasó de 10% a 20%. Posteriormente, el arancel promedio descendería hasta alcanzar sus niveles más bajos después de las reformas estructurales de los noventa (gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: Greco (2002).

En un primer momento tanto desde el punto de vista de los reajustes arancelarios como del régimen de importación y de los depósitos previos, la política buscó el control y el racionamiento de las divisas disponibles y subsidiariamente la protección a la industria nacional. En la reforma de 1959 se observa una mayor claridad sobre el patrón de industrialización buscado; el diseño de la tarifa se hace más racional, al tiempo que se desestimulan decididamente las importaciones de bienes de consumo. En esa reforma y en la posterior de 1964 la estructura arancelaria que se consolida otorga una protección muy alta a la producción de los bienes de consumo y baja a ciertas ramas de bienes intermedios y de capital. Este esquema perduraría con pocos cambios, pese a la sucesión de reformas comerciales en los años setenta y ochenta (Martinez, 1986b).

De esa forma se arraigó el principio consagrado en la Ley 1 de 1959, donde se consideraba que el arancel era el mejor instrumento para lograr una determinada estructura de la demanda de importaciones. De acuerdo con Lleras Restrepo, el ponente de la Ley:

“Lo indicado es ahora buscar fondos especiales para conseguir, mediante el montaje de las industrias sustitutivas y el ensanche de la producción agrícola, cambios estructurales que nos tornen menos dependientes de las compras del extranjero. Sobre ninguna otra cosa es más necesario un plan bien concebido y rigurosamente adelantado.”²⁴

Sin embargo, hasta principios de la década de los noventa funcionaron al tiempo las restricciones arancelarias al comercio y las restricciones cuantitativas a las importaciones, instauradas en la década de los cincuenta. En ocasiones se hacía uso de las llamadas listas de libre importación para relajar los controles a las importaciones, pero continuaban funcionando las altas tarifas. De esa forma, a pesar de la intención de moldear la economía con la estructura arancelaria, el uso continuo del sistema de licencias de importación terminó por modificar esta última²⁵. Ello significó que en ciertas épocas la protección a la producción nacional, incluyendo muchas ramas agrícolas, alcanzó a ser absoluta.

Entre 1950 y 1989 hubo varios episodios de liberación de comercio, la mayoría de los cuales fueron total o parcialmente revertidos. Si bien en un primer momento, entre 1959-61, se dio una tendencia hacia la liberación de licencias de importación, ella fue frenada a principios de 1962, y durante ese año y los tres siguientes las restricciones fueran fortalecidas. A finales de 1965 se inicia un nuevo período de liberación de importaciones que se prolonga hasta los primeros meses de 1966, cuando en medio de una aguda controversia con el FMI se suspendió el mercado libre de divisas, se estableció el control de cambios y se restableció el control generalizado de importaciones²⁶. Este proceso culminaría en la expedición del Decreto Ley 444 de 1967

²⁴ Lleras Restrepo, C. Informe para el Primer Debate del Proyecto de Ley “Por el cual se fija el valor de la moneda nacional y se dictan otras disposiciones sobre crédito público” ante la Comisión III. Memoria de Hacienda 1959.

²⁵ Ocampo (1990) recuerda que durante los períodos de escasez de divisas, el sistema de asignación de licencias favoreció las importaciones de bienes intermedios y de capital, con lo que se modificaba el efecto potencial sobre el desarrollo de esas ramas industriales.

²⁶ En ausencia de un ajuste significativo del tipo de cambio real y de una respuesta adecuada de la oferta de crédito externo, dicha liberalización había generado, a fines de 1966, una de las peores crisis cambiarias conocidas hasta ese momento (Díaz Alejandro, 1976).

que se convirtió en el estatuto cambiario y de comercio que rigió hasta principios de la década de los noventa.

Sólo una vez se logran consolidar las reformas comerciales de la década del sesenta y se alcanza un dinamismo en la evolución de las exportaciones menores, lo cual se da hacia 1973, se avanzó nuevamente en la liberación de las importaciones. Se comienzan a reducir gradualmente las negaciones en las licencias de importación, particularmente de bienes intermedios y de capital producidos en el país (Cuadro 1)²⁷. Esta medida estuvo acompañada por el traslado de la totalidad de la lista de importación prohibida al régimen de licencia previa, y aquellos ítems de esta última para los cuales no se habían presentado rechazos en el período anterior al de libre importación. La rebaja arancelaria se concentró, además, en bienes no comercializables o exportables (Ocampo y Villar, 1992). En el caso de aquellos claramente importables, se orientó a reducir los gravámenes a las compras externas de bienes intermedios, incrementando, así, la protección efectiva a los bienes finales producidos en el país (Díaz Alejandro, 1976, cap. 4).

Cuadro 1
Política de Importaciones 1970-1990
(Porcentajes)

años	Amacel Nominal Promedio (a)	Sobretasa (a)	Composición del universo arancelario de acuerdo con el régimen de importación (b)			Importaciones de libre como % de las totales	Solicitudes negadas como % de la demanda total (c)	Importaciones sector público como % de las totales (d)	Tipo de cambio real 1986=100		Importaciones como % del PIB
			Libre	Previa	Prohibida				Fedesarrollo (e)	Banco de la República (f)	
1970	51.9	3.0				18.5	8.9		72.2	17.4	
1971			3.4	80.4	16.2	27.5	12.7		75.6	19.8	
1972						27.9	12.9		79.2	15.9	
1973			20.2	79.8	0.0	31.2	6.0		79.4	15.5	
1974		5.0	29.6	70.4	0.0	43.6	3.4	13.1	78.9	16.1	
1975	32.6	6.5	34.1	65.9	0.0	42.8		14.7	85.1	14.0	
1976		6.5				39.8		15.5	82.5	15.0	
1977		6.5				41.0		11.1	71.7	15.8	
1978	30.5	6.5	52.8	47.2	0.0	42.8		7.9	72.4	17.6	
1979	28.2	6.5	66.7	33.3	0.0	44.4	1.1	9.6	71.1	16.9	
1980	26.0	6.5				44.0	1.4	13.9	70.5	19.2	
1981	25.9					52.1	3.4	16.4	66.2	19.7	
1982			70.8	29.2	0.0	54.7	3.7	16.0	61.7	21.1	
1983			41.9	58.1	0.0	41.4	19.5	18.6	62.2	18.9	
1984	41.7	7.0	0.5	83.0	16.5	21.1	23.8	19.7	67.6	17.5	
1985	31.4	15.0	27.0	71.6	1.4	14.8	35.4	13.2	76.8	15.9	
1986		15.0	36.2	62.7	1.1	42.4	19.2	15.4	100.0	15.6	
1987		18.0	37.8	61.1	1.1	45.3	22.5	13.0	109.1	15.6	
1988		18.0	38.7	60.3	1.1	47.2	18.0	10.7	113.4	16.2	
1989	26.6	18.0	38.8	60.1	1.1	44.7	2.3	15.0	119.4	14.7	
1990	21.1	13.0	96.7	3.3	0.0	61.7	3.5	13.5	136.6	15.0	

(a) Fin de período. Promedio simple del arancel y la sobretasa básica respectivamente. (b) 1971 y 1973: agosto; 1974: junio; 1975 y 1978: febrero; 1979: septiembre; 1982-1990: diciembre. (c) 1970-1971: importaciones reembolsables; 1985: importaciones sujetas a presupuesto; resto: todas las importaciones. Los datos para 1974-1984 (excepto 1980) son parciales. (d) Se refiere a las licencias y registros de importación. (e) Calculado con base en índices de precios al consumidor y tasas de cambio nominales de 22 países, ponderados de acuerdo a la procedencia de las importaciones colombianas. (f) Índice oficial, calculado con base en índices de precios al por mayor y tasas de cambio nominales de 18 países, ponderados de acuerdo con la participación de cada uno en el comercio total, excluido café, con Colombia.

²⁷ La diferencia entre la información sobre aranceles del gráfico 1 y la del cuadro 1 se encuentra en que en el primer caso se trata de un Arancel promedio calculado como la relación entre los impuestos de aduana y las importaciones de bienes. En el segundo caso se trata de una tarifa promedio.

Después del tímido arranque durante el gobierno de Pastrana, la política de liberación fue acogida por su sucesor, en especial en 1976 y como parte de los paquetes dirigidos a combatir las presiones inflacionarias originadas en la bonanza cafetera que se inició en 1975. Las medidas contemplaron una reducción del arancel promedio, aunque anteriormente se había definido una sobre-tasa del 2%, y el traslado de cerca del 18% del universo arancelario al régimen de libre importación.

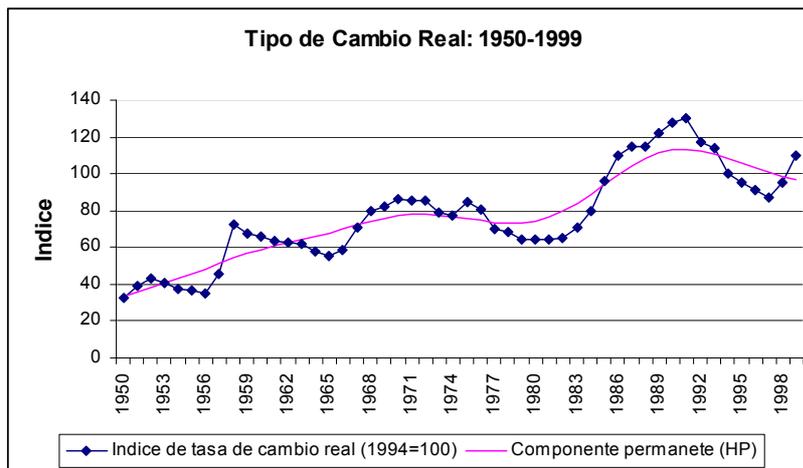
Posteriormente el gobierno de Turbay redujo en 5% el arancel y definió nuevos traslados del régimen de licencia previa al de libre importación y el uso intensivo de las “licencias globales” para promover las importaciones de bienes de capital (Ocampo, 1990).

Hacia 1980 ya era claro que la liberalización era insostenible ante el drenaje de las reservas internacionales del país. En 1982 ante esa situación la entrante administración Betancur comienza a revertir aceleradamente el proceso de liberalización (Cuadro 1). Posteriormente, el programa de ajuste macroeconómico de 1984-1986 decide utilizar políticas macroeconómicas para estabilizar la economía y define una serie de reformas comerciales para promover el crecimiento y la diversificación de las exportaciones a largo plazo. Como se dijo antes, una de las medidas fiscales fue la elevación de la sobre-tasa de impuesto a las importaciones hasta llevarla al 15% y posteriormente al 18%, la cual si bien logró alcanzar el objetivo inmediato de aumentar los ingresos del Estado, generó una grave dependencia de estos del nuevo arancel. Posteriormente, se dio inicio a la reducción de las restricciones para-arancelarias, aumentando el número de posiciones en el régimen de libre importación y disminuyendo el número de posiciones en la lista de prohibida importación y en licencia previa. También se redujo el porcentaje del valor de importaciones negadas. Este proceso continúa hasta finales de la década de los noventa cuando se avanza en la flexibilización en el régimen de licencia previa (Garay, 1991).

Hacia febrero de 1990 se define un nuevo programa de liberación que tenía la característica de ser gradual. La administración Gaviria decide acelerar el proceso de liberación del comercio por medio de la reducción de la tasa arancelaria promedio (eliminando la sobre-tasa a las importaciones), la reducción de la dispersión de la estructura arancelaria, la disminución del número de posiciones arancelarias sujetas a permisos previos de importación y la simplificación de los regimenes de exenciones y excepciones (Greco, 2002).

De otro lado, una de las aseveraciones o supuestos de los efectos de la protección que aceptan muchos autores es que produce un sesgo anti-exportador porque la menor demanda por importaciones induce una revaluación de las monedas nacionales (Jaramillo, 2003). Sin embargo, la tendencia de largo plazo en el caso colombiano es que la moneda se devalúa en términos reales (gráfico 2). Si en Colombia no se da la combinación populista que confabula a industriales y sindicatos, tampoco se da la política de revaluación de la tasa de cambio para intentar hacer más rápido el desarrollo industrial.

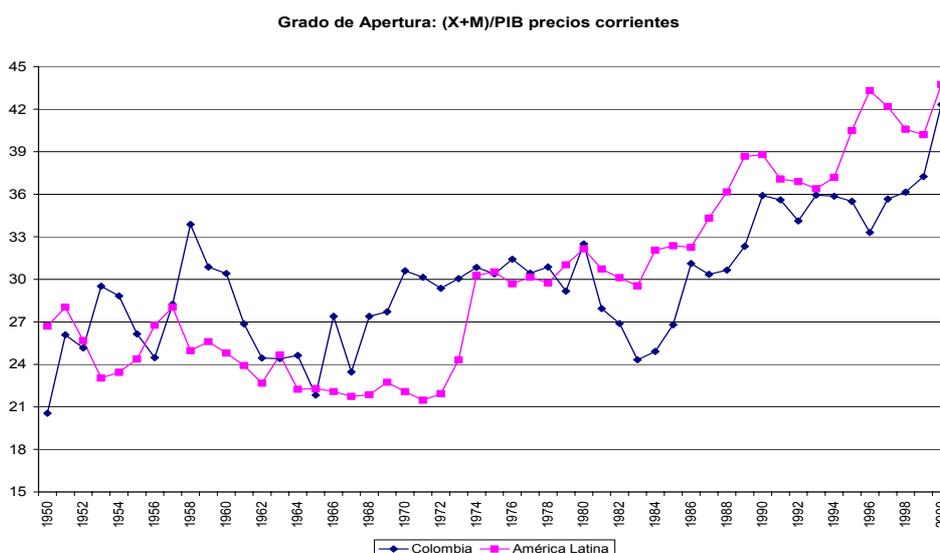
Gráfico 2



Fuente: Greco (2002) y cálculos propios

De hecho, la política no puede cambiar la tendencia de largo plazo y los países latinoamericanos entran en procesos hiperinflacionarios y devaluacionistas, lo cual sucede en Colombia pero amainado, en términos de una inflación moderada y persistente, pero con tasa de cambio móvil o se mueve la tasa con frecuencia cuando hubo régimen de tasa de cambio fija. Con el decreto 444 y tasa de cambio deslizante de 1967 hasta 1992 se benefician los exportadores y esta atmósfera derrota la escasez crónica de divisas que vivió Colombia en los años sesenta, se aumentan las exportaciones industriales y agrícolas, pero sólo alcanzan una participación de 15% en el producto, que no logra consolidar una economía abierta que comercie una mayor parte de su PIB. Si bien Colombia comerció más, como porcentaje de su producto, que el promedio de los otros 5 países más grandes de la región²⁸, esta relación se revirtió desde principios de los ochenta (gráfico 3). Más aún, el arreglo cambiario colombiano no impidió las revaluaciones reales propiciadas por la bonanza cafetera de 1987 o por el gasto público excesivo de la administración Turbay entre 1978 y 1982.

Gráfico 3



Fuente: Penn World Table 6.1

²⁸ Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.

Si se recurre a una explicación basada en las productividades de los países, la devaluación significa que el crecimiento de la productividad del país es inferior al de los países con que comercia y, por lo tanto, se debilitará su tipo de cambio. El sesgo anti-exportador existe claramente, pero su causa está en que la inversión es dirigida a nuevas áreas protegidas; lentamente se da un aprendizaje basado en la experiencia, desperdiciando muchos recursos y dejando de utilizar muchos más, mientras que otras ramas de la producción que han podido tener una demanda internacional no reciben la señal correspondiente. Si la demanda externa es percibida, no tienen acceso a recursos, en especial licencias de importación y crédito, que están siendo racionados a favor de las industrias escogidas como ganadoras. La devaluación real no ayuda a aumentar las exportaciones del continente porque se ha dado dentro de un agudo desorden institucional y macroeconómico, que incluye los incidentes revaloratorios seguidos de maxi-devaluaciones, lo que incentiva a la fuga de los pocos capitales que llegan a despegar y a consolidarse dentro del esquema proteccionista.

Una hipótesis sustitutiva sería la siguiente: se protege a la economía y a la agricultura lo cual lleva a las ineficiencias sistemáticas explicadas atrás, que hacen que la productividad crezca con lentitud relativa a la de los países con que comercia Colombia, determinando que la devaluación sea un fenómeno de largo plazo. La decisión autárquica conservadora en el caso de Colombia, es también a favor de la mono-exportación cafetera, dado que los aranceles a las importaciones se trasladan a las exportaciones y las frenan. Además, la creación de monopolios y rentas por la política es un desincentivo para profundizar los mercados: lo que no sea tan rentable como las actividades ganadoras es abandonado por los grandes jugadores. La protección y la debilidad de la competencia impiden que se introduzca un cambio técnico sistemático o que se transforme la organización de la producción, se aumente la especialización del trabajo, se abaraten las mercancías y se amplíen al máximo los mercados. Los altos niveles de inflación deforman además las señales de precios, conduciendo a deficientes asignaciones de recursos.

Ideológicamente se abandona la idea de sacarle provecho a las exportaciones en las cuales Colombia podría obtener ventajas para saltar etapas de desarrollo histórico. En vez de eso, se intenta conquistar la industria pesada con un capitalismo católico e interventor. Pero los incentivos son todos positivos y no hay castigos para los fracasos. Por el contrario, se les destina gasto público para mantener a flote a empresas públicas y privadas fracasadas. Se fue configurando una estrategia de desarrollo basada en incentivos sin castigos, zanahoria sin garrote, subsidios y protecciones especiales sin contraprestación. La protección carecía de incentivos para aumentar la productividad, como sería otorgar subsidios solo a los que compitieran por fuera del país de manera exitosa, a la manera de los “dragones” asiáticos en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado.

1.4 Agricultura y protección

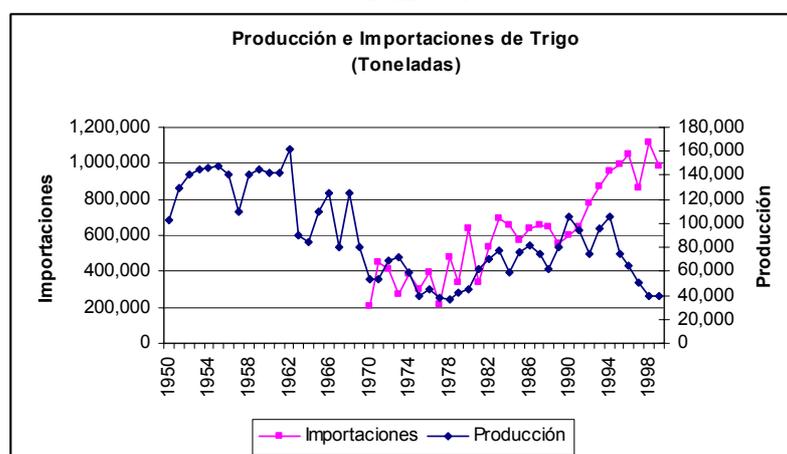
Las señales dadas por la protección del modelo corporativo conservador tienden un manto que aumenta artificialmente tanto la renta del suelo como las utilidades de los empresarios agrícolas. Ello explica en parte el acelerado desarrollo de la agricultura comercial entre 1950 y 1975 (Kalmanovitz, 1982). La agricultura surte el mercado interior y salta a los mercados internacionales, para después estancarse, perder sus

accesos externos y también mercados internos frente a las importaciones. Se trata de una destorcida de largo plazo y hay dos o tres incidentes importantes de revaluación de la tasa de cambio que siempre tienen un efecto negativo sobre los precios relativos y sobre la rentabilidad de la agricultura. Unos incidentes surgen de bonanzas cafeteras, petroleras o de drogas ilegales, también de dos episodios de fuertes desequilibrios macroeconómicos durante 1980-1984 y entre 1993-1998. Detrás de los incidentes de revaluación hay también un fenómeno de largo plazo importante que es el desarrollo de un sector exportador industrial que llega a facturar US \$6.500 millones en 2000. Hay entonces choques adversos en contra de la agricultura lo que hace preguntar: ¿Por qué tiene tan poca resistencia el sistema productivo agropecuario? Y de nuevo viene la historia de su baja productividad y de la carencia de señales que la presione a emplear sus recursos de manera eficiente.

El problema se encuentra en que la protección, en tanto restringe la competencia, induce a una asignación inadecuada de los recursos, beneficiando a algunos agentes en especial. En el caso de la agricultura, la apertura de comienzos de los noventa desencadenó un proceso de mayor competencia y tratamiento igual de todos los agentes. Según la teoría liberal, esto beneficiará a los productores que pueden operar bajo las nuevas condiciones reduciendo costos de producción y escogiendo ramas de cultivo con ventajas comparativas. Se reducirán, entretanto, los sectores que se mantenían gracias a políticas públicas especiales.

Los efectos de las políticas que inducen un mejor uso de la dotación natural de recursos pueden ilustrarse con lo que sucedió en los años sesenta del siglo pasado en Colombia, cuando se debatía sobre las ayudas agrícolas de Estados Unidos en torno al trigo, y se decidió liberar las importaciones del cereal en Colombia, a pesar de la oposición de los nacionalistas con argumentos como que se ponía en riesgo la seguridad alimentaria y se arruinaría a los campesinos locales. Como lo muestra el gráfico 4, el país llegó a producir sólo una pequeña parte del trigo que consume, importando el resto. Los cereales en general se benefician del clima de las regiones frías, donde el invierno hace el trabajo que acá llevan a cabo los pesticidas, los fungicidas y los matamalezas con costos mucho más altos. A pesar de que no existe una producción local de trigo importante y el número de agricultores es muy reducido, esta se sobreprotege con un arancel excesivo derivado de las franjas de precios que determina que este bien salarial por excelencia sea muy caro.

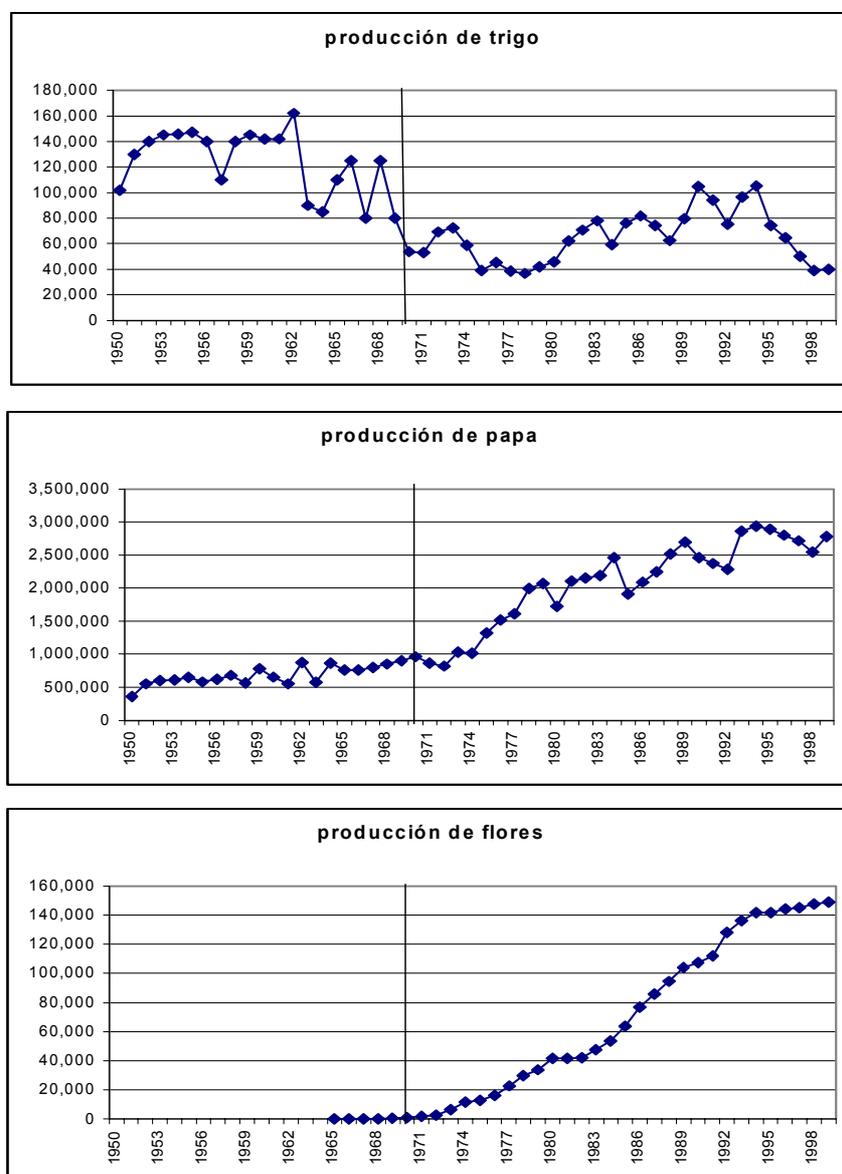
Gráfico 4



Fuente: Ministerio de Agricultura, DANE, DNP-UDA-SITOD

¿Cómo se cambió la asignación de recursos con la liberación de las importaciones de trigo? En las tierras frías de los altiplanos se sembró papa y fueron surgiendo los cultivos de flores en vez de los de trigo y de cebada (gráfico 5). Un tercio de las exportaciones de flores hoy compran todo el trigo que el país necesita cada año y no ha perdido en ningún momento su seguridad alimentaria. Se recibió cereal subsidiado que abarató la dieta de los colombianos y los “campesinos” que sembraban trigo en Nariño y en la sabana cundiboyacense se dedicaron a la papa o a arrendar sus tierras a las empresas que cultivaban las flores. Sus tierras fueron valorizadas por el uso más intensivo del suelo y por la mayor rentabilidad de las nuevas actividades. Los argumentos basados en ideologías nacionalistas y que apelan a los sentimientos del público o a los peligros imaginados, frecuentemente esconden intereses particulares que traen consecuencias negativas para el desarrollo económico.

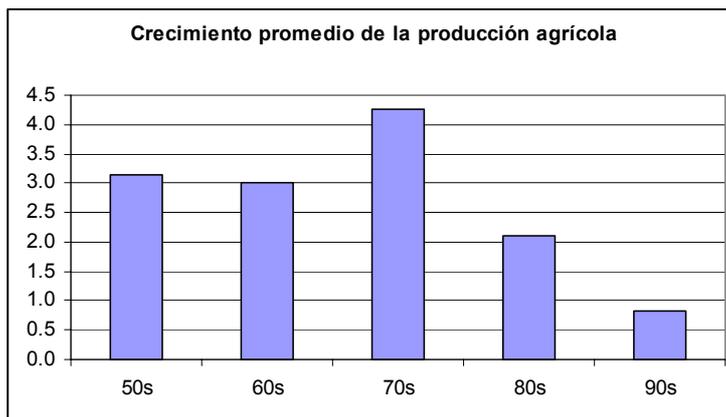
Gráfico 5



Fuente: Ministerio de Agricultura, DANE, DNP-UDA-SITOD

Las fuertes críticas contra la apertura de los noventa se basan generalmente en análisis parciales de la correlación positiva entre la caída del arancel promedio y el desempeño de la producción agrícola. Si bien es cierto que el sector agropecuario disminuyó su dinámica en los noventa, ésta es una tendencia que se inicia en la década anterior cuando el modelo proteccionista continuaba vigente (gráfico 6). Además, un análisis más completo debe incorporar el hecho de que, junto con la apertura, confluyeron muchos hechos adicionales como un “niño” climático particularmente intenso en 1992 y una caída fuerte de los precios internacionales de los productos agrícolas durante la mayor parte de la década, la revaluación del peso y la expansión de los cultivos ilícitos.

Grafico 6



Fuente: Fuente: Ministerio de Agricultura, DANE, DNP-UDA-SITOD, Cálculos Propios.

También se debe tener en cuenta que no es cierto que la protección sobre la agricultura haya descendido abruptamente y de manera generalizada. La radicalidad que se le achaca a la apertura en términos de disminución de los aranceles también ha sido cuestionada recientemente. Jaramillo (2003) muestra que los cultivos que perdieron protección fueron los exportables, entre los que quedó la palma africana, mientras que para los cultivos importables los aranceles post-apertura oscilan entre 20 y 30% del precio internacional. El cuadro 2 muestra como los aranceles vigentes a finales de siglo son muy superiores en la mayoría de los casos, la excepción es el trigo, a los que se encontraban en vigor en 1991, antes de la apertura comercial. La caída de la protección en que se observa en 1996 responde al incremento que se dio en los precios internacionales de esos productos por lo que la franja disminuyó su protección radicalmente.

Cuadro 2

Arancel Total 1991-2000. Productos seleccionados

	Arroz	Azucar Blanco	Azucar crudo (b)	Cebada	Maiz amarillo	Sorgo	Soya	Trigo	Leche	Cerdo (b)	Pollo (b)	Aceite de soya (b)	Aceite de palma (b)
1991 (a)	41.43	20.00		15.47	30.00	30.00	40.78	47.14	42.14				
1992	22.26	22.53		15.85	19.73	21.35	24.74	15.53	23.91				
1993	37.18	25.50		23.81	33.70	35.41	16.49	15.99	48.62				
1994	33.58	19.78		21.24	36.69	36.69	17.89	15.00	75.12				
1995	32.88	15.92	24.61	12.55	23.84	23.84	19.89	9.00	32.84	38.00	63.89	0.83	0.00
1996	15.96	18.67	21.46	3.33	3.50	3.50	3.33	2.08	15.96	25.13	45.38	17.29	13.33
1997	21.50	33.33	25.75	16.75	27.75	27.42	6.00	19.25	27.83	17.42	83.25	20.25	19.08
1998	21.08	63.08	55.46	38.46	47.63	47.63	24.79	43.08	38.21	55.00	104.54	16.42	7.71
1999	45.63	98.83	106.92	37.92	65.25	65.25	56.08	48.00	43.71	68.88	180.17	61.21	51.54
2000	69.75	84.46	71.96	28.63	70.21	70.33	39.63	34.00	46.63	34.75	156.50	41.58	41.71

Fuente: Anuarios estadísticos, Ministerio de Agricultura

(a) Promedio junio-diciembre; (b) datos desde abril de 1995

A los aranceles para productos sensibles provenientes de las tarifas obtenidas por los sistemas de franjas de precios²⁹, se suma como instrumento de protección los convenios de absorción, que se adoptaron en 1994, como una medida transitoria de política comercial con el fin de proporcionar seguridad a los agricultores y de controlar la sobreoferta de algunos productos agrícolas³⁰. Estos convenios buscan fomentar "...la suscripción de acuerdos entre los productores y los procesadores agroindustriales que garanticen la absorción de las cosechas nacionales (...) en las cadenas (...) de la cebada, el trigo, los aceites y los alimentos balanceados para animales" (Documento CONPES 2723 de 1994, p.10). En aquellos productos en los cuales se suscriban los acuerdos de absorción y se establezca una mejora moderada en el precio al productor agropecuario, el Gobierno Nacional otorgará una rebaja arancelaria como compensación al aumento de precios que debe sufragar la industria por la compra de la cosecha nacional (Decreto 2524 de 1994). Para tener derecho al descuento arancelario, se requiere del visto bueno, en el respectivo registro de importación, del Ministerio de Agricultura (Decreto 2439 de 1994). Este mecanismo implica una restricción cuantitativa a las importaciones, lo que le daría una protección infinita al sector³¹. Sin embargo, este mecanismo tiene que ser desmontado, en virtud de la notificación de Colombia en la OMC³². A esto se agrega la utilización intensiva de las salvaguardias para algunos productos, en especial el arroz, con lo que se ha regulado la cantidad del grano que entra al país, proveniente incluso de los países socios en la Comunidad Andina³³.

El cambio fundamental fue la eliminación del monopolio de importación del IDEMA y su liquidación, junto con la desaparición de los permisos especiales de importación que en muchos casos simplemente se negaban. La verdadera liberalización, si la hubo, fue por el arancel externo común del Pacto Andino que solo afectó el comercio con nuestros

29 Desde 1994 las tarifas provienen del sistema andino (SAFP) un mecanismo que tiene como objeto estabilizar el costo de importación de un grupo especial de productos agropecuarios caracterizados por una marcada inestabilidad en sus precios internacionales o por graves distorsiones en los mismos. La estabilización se consigue aumentando el arancel *ad valorem* cuando el precio internacional está por debajo del nivel piso, y rebajando dicho arancel, hasta cero, cuando ese precio está por encima del techo. El SAFP se aplica a 154 subpartidas arancelarias agrupadas en 13 franjas de precios, a saber: i) franja del arroz, ii) franja de la cebada, iii) franja del maíz amarillo, iv) franja del maíz blanco, v) franja de la soya, vi) franja del trigo, vii) franja del aceite crudo de soya, viii) franja del aceite crudo de palma, ix) franja del azúcar blanco, x) franja del azúcar crudo, xi) franja de la leche, xii) franja de los trozos de pollo y xiii) franja de la carne de cerdo. Cada franja de precios se constituye sobre la base de un producto marcador y hay un grupo de productos vinculados. El producto marcador es el que define el arancel que se aplica a los productos que hacen parte de la franja de precios.

³⁰ Esta política se fundamenta en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, en la Ley 101 de 1993, en el Decreto 2439 de 1994, y en el Decreto 2478 de 1999.

³¹ Esto quiere decir, que solo se permite importar el producto cuando la cosecha nacional ha sido absorbida en su totalidad, lo que implica que la producción nacional está totalmente protegida.

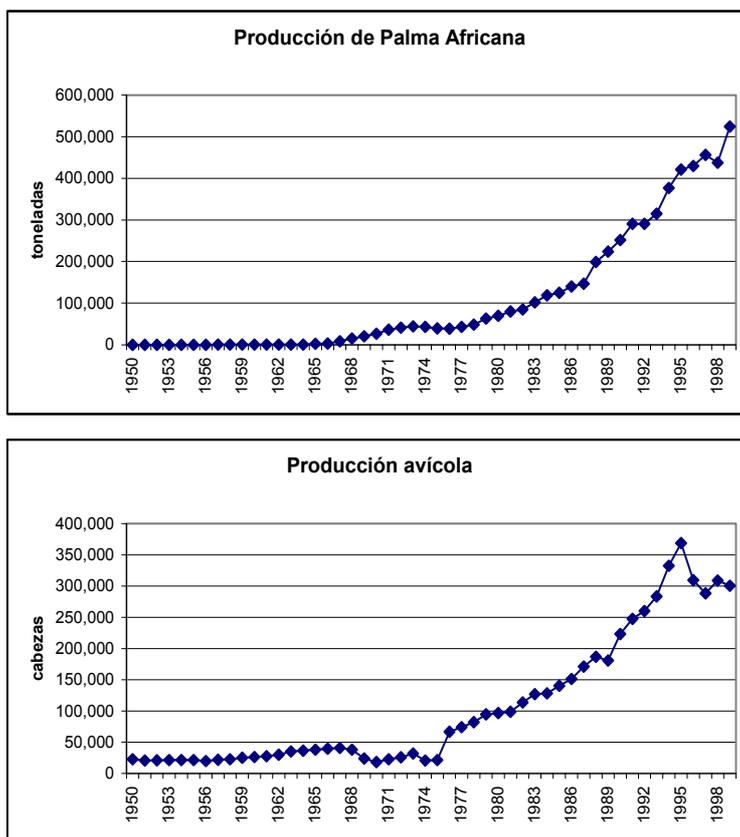
³² El 30 de julio de 1995 Colombia notificó a la OMC la política de absorción en el marco del Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC). El país contó con 5 años, a partir de la fecha de entrada en vigencia del Acuerdo de la OMC, para aplicar la política de absorción. Colombia debe desmontar el sistema antes del 31 de diciembre de 2003 (Consejo Superior de Comercio Exterior, 2002).

³³ Desde 1994 las importaciones de arroz han estado sujetas a varios tipos de instrumentos de protección: vistos buenos a las importaciones procedentes de cualquier origen con excepción de los países miembros del Acuerdo de Cartagena. También se han utilizado los vistos buenos, posteriormente, para países dentro del Acuerdo. Se ha utilizado los Acuerdos de Comercio para definir contingencias de importación. Se han suspendido las importaciones de países vecinos y las salvaguardias.

vecinos que, en balance, produjo beneficios globales para Colombia con superávit comerciales crecientes con ellos.

Es cierto que la re-división del trabajo que se dio produjo perdedores, pero también se dieron desarrollos importantes en los cultivos permanentes, en particular los de palma africana y los que tienen que ver con avicultura (gráfico 7), así como la porcicultura y la cría de camarones que obtuvieron un crecimiento muy rápido, gracias a que contaron con los concentrados que anteriormente tenían que adquirir de los productores locales, protegidos no solo por un arancel extremo sino también por medidas para-arancelarias que elevaban la protección agropecuaria. Las reasignaciones de recursos a sus usos más eficientes implican necesariamente que los antiguos beneficiados de los subsidios implícitos y la falta de competencia se vean afectados. Esto no implica, sin embargo, que este tipo de reformas sean nocivas per se; por el contrario, el reto de la política económica es crear las instituciones y mecanismos necesarios para hacer que el impacto sea lo menos traumático posible. Las reformas sociales, aunque tal vez insuficientes, fueron un acierto en este sentido.

Gráfico 7



Fuentes: Palma: Fuente: Ministerio de Agricultura, DANE, DNP-UDA-SITOD.
Aves: FENAVI - Productores Avícolas, Encuesta CEGA-ICA-Ministerio de Agricultura.

La apertura contribuyó a que la agricultura colombiana asignara un poco mejor sus recursos, ampliando los cultivos permanentes, reduciendo los transitorios (los cereales) y fomentando las ramas industrializadas de la avicultura, la porcicultura y la acuicultura. Llegó en un difícil momento coyuntural y se le culpó de todos los males, no solo de la agricultura sino de los ancestrales del país. La apertura no fue reversada del todo durante la administración Samper y volviendo a su economía política es notorio el

fortalecimiento de los empresarios agro-industriales, más el poder tradicional de los industriales, que hacen cabildeo para lograr un acceso libre y con menores impuestos a los insumos que transforman.

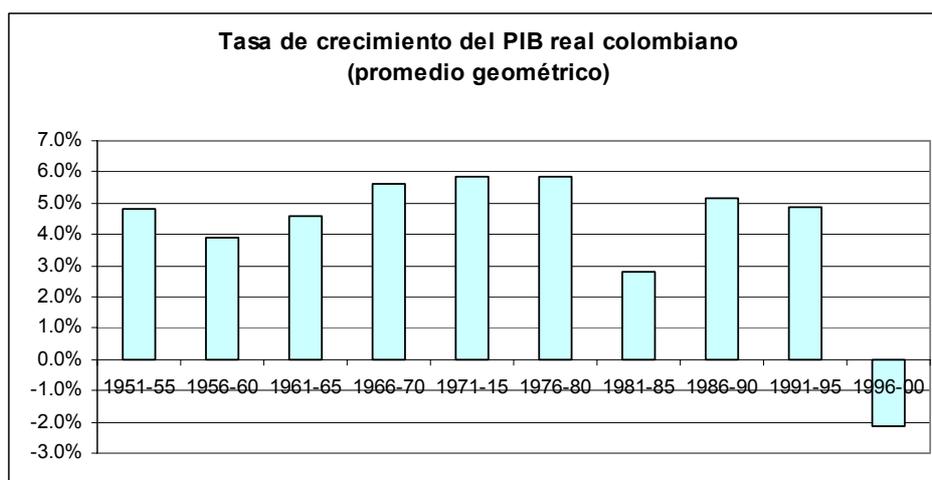
La economía política de la protección de la agricultura era al finalizar el siglo XX, diferente a la que existía antes de la apertura. En la etapa de sustitución de importaciones el cabildeo buscó reducir costos a los productores agropecuarios en términos de insumos, financiamiento, infraestructura de producción y tecnología y a proteger los precios internos de las fluctuaciones de los precios internacionales. La consecuencia fue una alta sensibilidad de los productores agrícolas a las conductas institucionales que desestimuló su esfuerzo en términos de cambio técnico y de mejoramiento de la productividad. Después de la apertura, el énfasis viró hacia las políticas de comercio exterior y a la negociación de la protección en los nuevos escenarios de integración.

2. El desarrollo económico colombiano en la segunda mitad del siglo

2.1 Tendencias generales.

Entre 1950 y 2000 el PIB real de Colombia se multiplicó por 9.4. La tasa de crecimiento promedio para el período (4.6%) representa una ligera desaceleración con relación a la cifra reportada por Ocampo et al. (1991), para el período 1945-1986, del cual se afirmaba que era de una dinámica excepcional. Si se observa el comportamiento de la economía por lustros, se constata que la disminución en el ritmo de crecimiento se concentra en dos períodos: en la primera parte de la década de los ochenta y en el final del siglo XX (gráfico 8). En el primer caso la desaceleración se originó en la llamada crisis de la deuda y en sus efectos sobre la economía colombiana, mientras que en el segundo el detonante que llevó a la recesión fue la detención súbita del flujo de capitales privados que habían llegado caudalosamente a América Latina al comienzo de la década de los noventa.

Gráfico 8

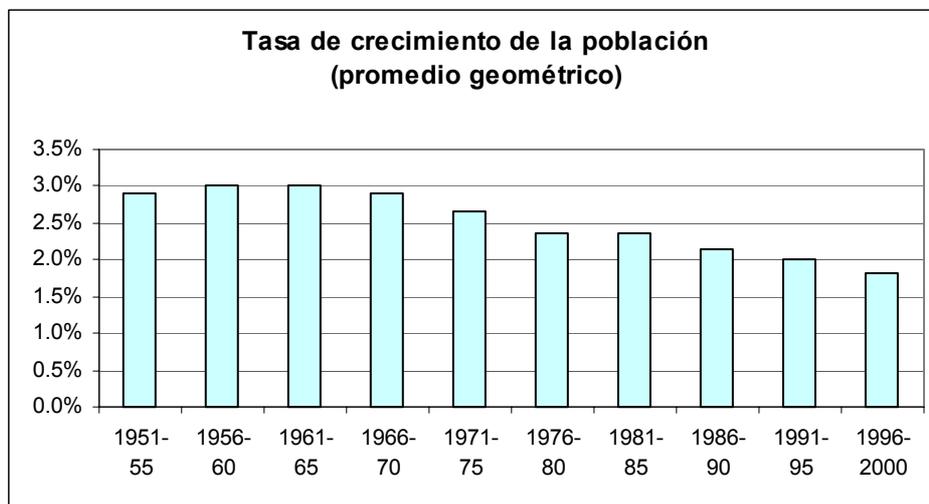


Fuente: Greco (2002)

En Colombia la población creció entre 1950 y el año 2000 a una tasa de promedio anual de 2,5%, lo cual implica que se multiplicó por 3,5 en el período de referencia. La población colombiana, de acuerdo a los estimativos de Flórez (2000), muestra una caída

sostenida en su tasa de crecimiento, aunque todavía crece por encima del 2.4% que corresponde al promedio latinoamericano. La población en Colombia ha pasado de crecer a tasas cercanas al 3% al comenzar la segunda mitad del siglo pasado, a tasas menores del 2% (gráfico 9).

Gráfico 9



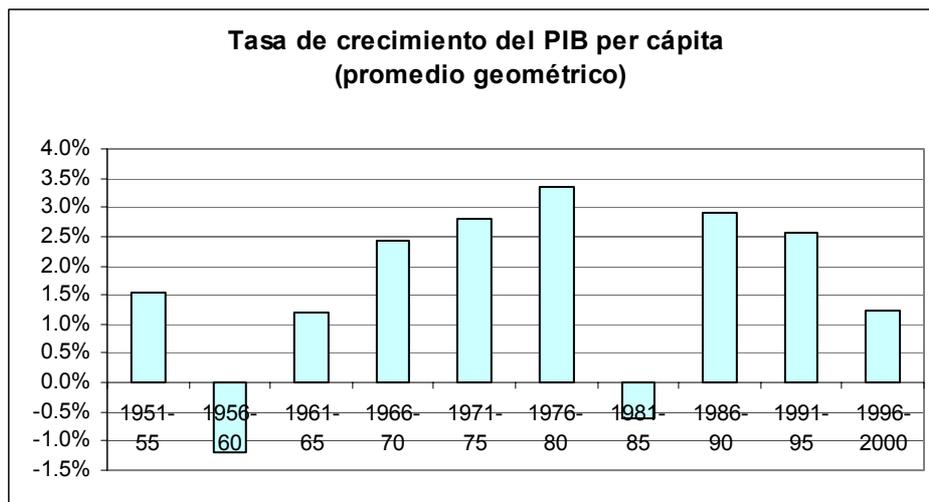
Fuente: Flórez (2000)

El impacto más claro de la evolución de la economía sobre la calidad de la vida de los colombianos se refiere a la distribución de los beneficios del crecimiento. Al mismo tiempo, elementos como la inestabilidad del crecimiento, de los precios y la vulnerabilidad externa se pueden entender como aspectos de la calidad del crecimiento. Estos aspectos pueden interactuar de muchas maneras para hacer más precaria la senda del desarrollo³⁴.

En ese sentido, una medida directa de distribución está dada por la evolución del producto per-cápita el cual se multiplicó por 2,72 entre 1950 y 2000 y tuvo una tasa de crecimiento promedio en el período de 2,04%. Ello significa que parte del esfuerzo general de crecimiento y ampliación de la capacidad de producción de la economía ha tenido que dirigirse a generar ingresos para una población que ha crecido en el largo plazo alrededor del 2.5% anual (Flórez, 2000). El indicador muestra diferentes etapas en la historia reciente. Desde 1960 hasta 1980 el producto per-cápita crece continuamente, después de su profundo deterioro en la parte final de la década del cincuenta, el cual se dio a continuación de una bonanza cafetera (gráfico 10). La versión colombiana de la crisis de la deuda que azotó a América Latina en los años 80 y que en nuestro caso fue relativamente menos severa, detuvo la larga progresión del indicador, el cual volvió a registrar una tasa de crecimiento negativo después de veinte años de crecimiento positivo. El crecimiento del PIB per-cápita retoma el impulso anterior entre 1986 y 1997, pero se vuelve a desacelerar con la crisis de final de siglo.

³⁴ Thorp (1998) propone un cuarto elemento asociado a la destrucción ambiental en la medida en que afecte las posibilidades de crecimiento en el largo plazo.

Gráfico 10

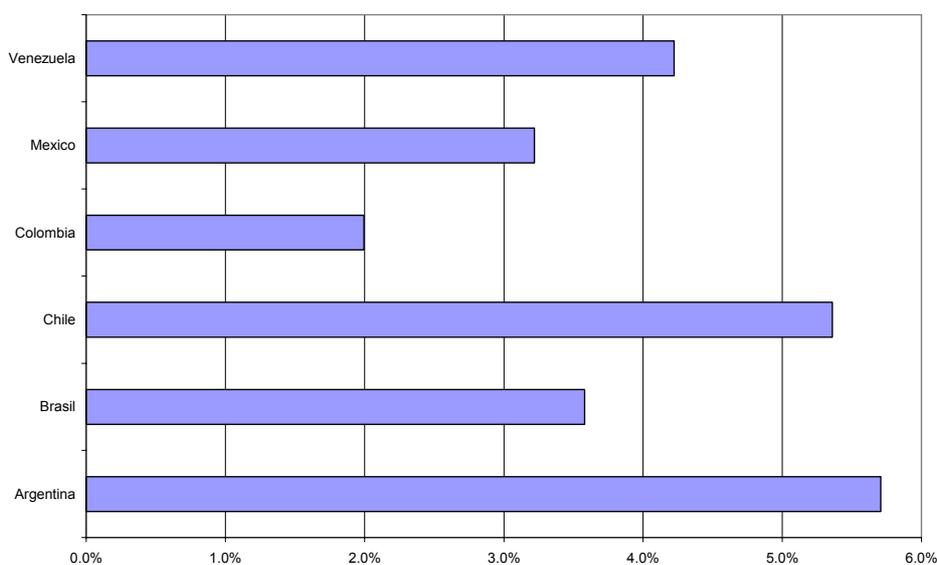


Fuente: Cálculos propios

En Colombia la volatilidad del crecimiento ha sido mucho menor, por lo menos en la segunda mitad del siglo XX, que la observada en otros países de América Latina. Dentro de los países más grandes de la región, como se observa en el gráfico 11, Colombia fue con mucho el que presentó una menor volatilidad del crecimiento. Un aspecto importante, sin embargo, es que esa volatilidad se incrementó en la última década del siglo después de veinte años de disminución. Si se calcula el indicador de volatilidad para los lustros que componen el período completo y se compara el mismo grupo de países con Colombia, se observa que mientras la volatilidad disminuye en América Latina aumenta en nuestro país (gráfico 12). Es muy probable que este comportamiento enfrentado se modifique si se incorporan los primeros años del siglo XXI, en los que dos de los países de la muestra, Argentina y Venezuela, han presentado profundas y extensas recesiones.

Gráfico 11

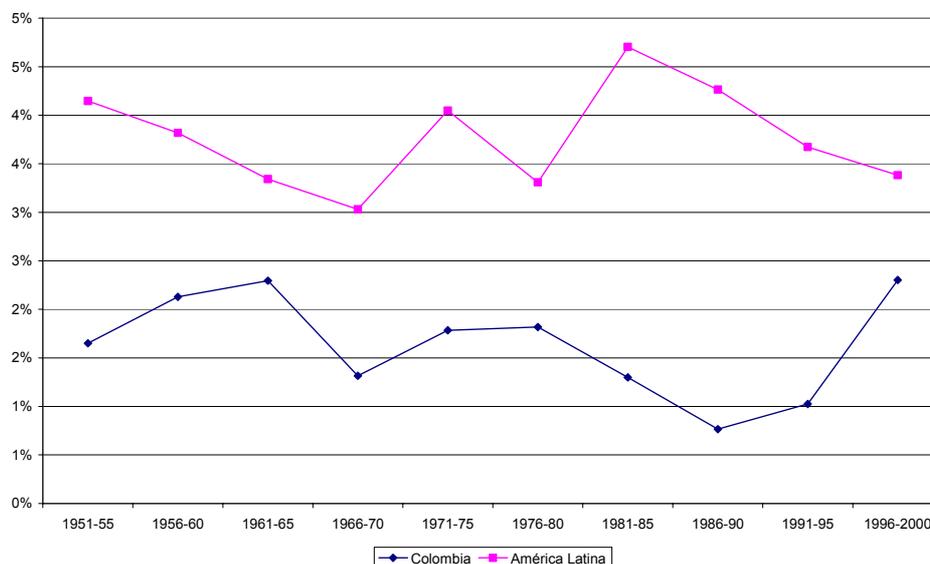
**Volatilidad del crecimiento del PIB 1950-2000
(desviación estándar)**



Fuente: Penn World Table 6.1; cálculos propios

Gráfico 12

Volatilidad del crecimiento del PIB
(desviación estándar)



Fuente: Penn World Table 6.1; cálculos propios

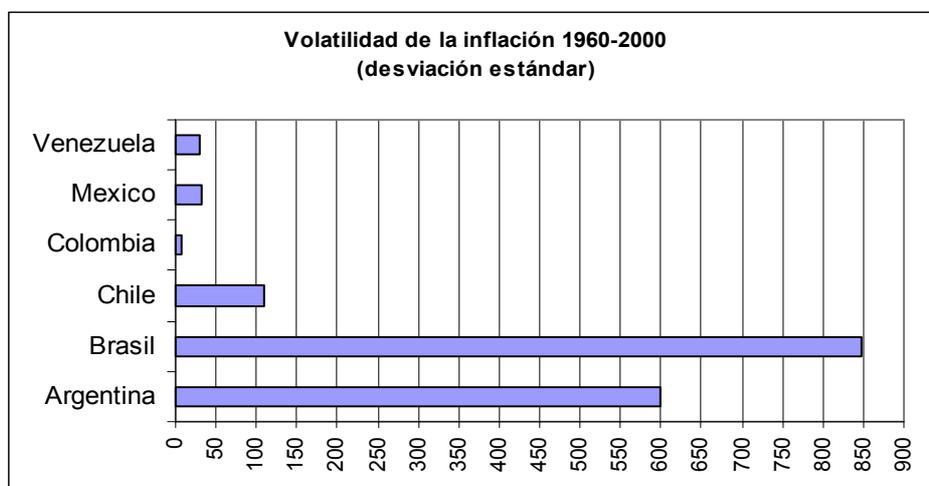
Esto demuestra, sin embargo, que si bien en el pasado el prudente manejo macroeconómico impidió que las enfermedades tradicionales que afectan a otros países del continente como los desequilibrios fiscales, la inestabilidad política, la falta de diversificación de las exportaciones y los experimentos fracasados de política económica generen volatilidad en el crecimiento, la volatilidad del final del siglo tiene un sutil origen financiero. Estos factores financieros se dieron por la debilidad que resultó del desencuentro entre el incremento dramático de la actividad financiera requerida en la era post-Brady y el limitado alcance de las instituciones y el capital humano que se formó en una época de represión financiera (Caballero, 2000).

Colombia también es el país con una menor volatilidad en los precios al consumidor si se le compara con la economía de mayor tamaño de América Latina (gráfico 13). Esto es cierto también para la mayoría del período considerado que, en este caso, va desde 1960 hasta el 2000, si se le examina por lustros (gráfico 14)³⁵. Se observa, sin embargo, que en los últimos cinco años del siglo XX, la primacía pasó a Argentina y Chile. Este comportamiento pudo favorecer al crecimiento, pues una economía con precios estables enfrenta una menor incertidumbre y puede incrementar su ahorro. Si bien el comportamiento relativo de la economía colombiana con relación a la volatilidad de los precios es excepcional dentro del contexto latinoamericano, no quiere ello decir que no hayan existido episodios difíciles en que se hayan incrementado los precios. Aunque el nivel de la inflación era inferior a dos dígitos en algunos años de los cincuenta y los sesentas, estos coexistieron con presiones que llevaron a que el incremento en los precios alcanzara valores superiores al 20% en un caso y el 30% en otro. Estos episodios en que la inflación aumentaba por períodos cortos, se originaban en choques

³⁵ Este gráfico se divide en dos. La imagen de la izquierda da una idea de la magnitud de la volatilidad de los precios de países que han presentado episodios de hiperinflación (Argentina y Brasil). En la imagen de la derecha presentamos la misma gráfica pero troncada en 100 con el fin de observar la diferencia entre países que el otro gráfico oculta por las magnitudes que se alcanzan.

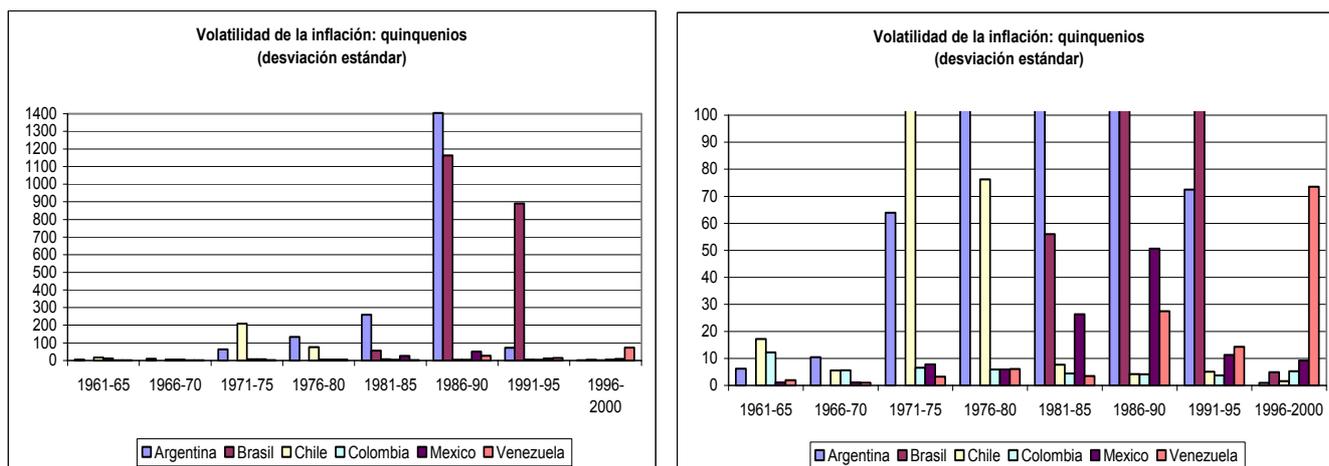
de oferta en el sector de alimentos y devaluaciones súbitas dentro del régimen de tasa de cambio fija.

Gráfico 13



Fuente: Banco Mundial-World Development Indicators 2002

Gráfico 14

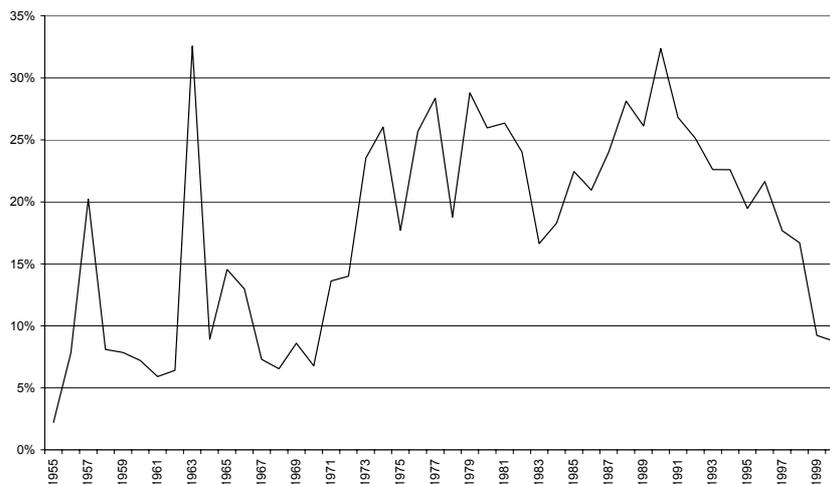


Fuente: Banco Mundial-World Development Indicators 2002

A principios de los setentas, la inflación aumentó también sorpresivamente, por una combinación de factores similar a la que jugó un papel a fin de los noventa, pero que en aquella ocasión operaron en sentido inverso (gráfico15). Estos factores fueron la fase expansiva del ciclo de la actividad económica, un aumento en la inflación de productos importados y un choque de oferta en la agricultura de alimentos, junto con una fuerte expansión del gasto público. La inflación bajó en 1983-1984 debido a la fase baja del ciclo y en medio de la recesión internacional que caracterizó la crisis de la deuda. Pero un choque de oferta en la agricultura de alimentos y un choque grande en la tasa de cambio y en la inflación de importaciones aumentaron la inflación transitoriamente durante 1985-1986 (Gómez, 2002).

Gráfico 15

La Inflación en Colombia: 1955-2000

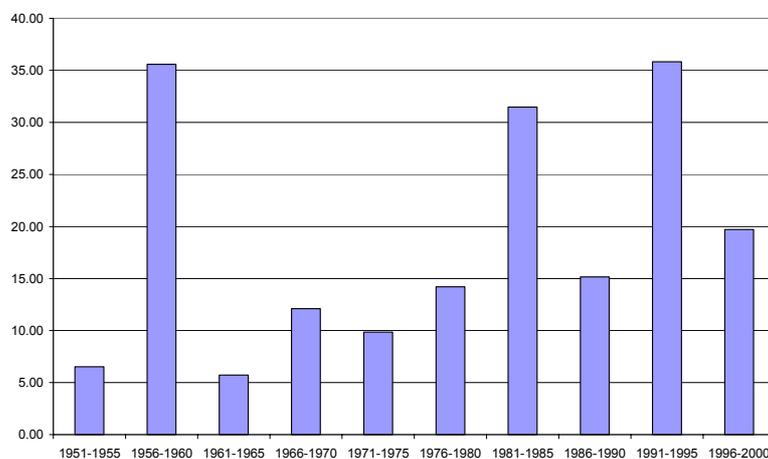


Fuente: Banco de la República

La volatilidad de la tasa de cambio real también se incrementó en los últimos cuatro lustros del siglo en comparación con los años anteriores. Este incremento fue especialmente importante en el primer lustro de los noventa cuando la tasa de cambio real experimentó la mayor volatilidad del periodo (gráfico 16). Esta mayor incertidumbre en el comportamiento del precio real de la divisa al final del periodo, en conjunción con el incremento en la volatilidad del crecimiento de los precios pagados a los productores agrícolas después de la apertura económica, (gráfico 17) podría explicar en buena medida el comportamiento de la producción agrícola total así como la de cultivos transitorios y permanentes. El crecimiento de la producción agrícola neta de café, fue mucho más volátil que el crecimiento económico agregado al inicio del periodo, durante los 50s y 60s. Durante los 70s y 80s disminuyó su volatilidad significativamente pero ésta repuntó después de la apertura (gráfico 18). En el gráfico 19 se aprecia que este aumento de la volatilidad del crecimiento de la producción agrícola es válido también para los cultivos transitorios y permanentes.

Gráfico 16

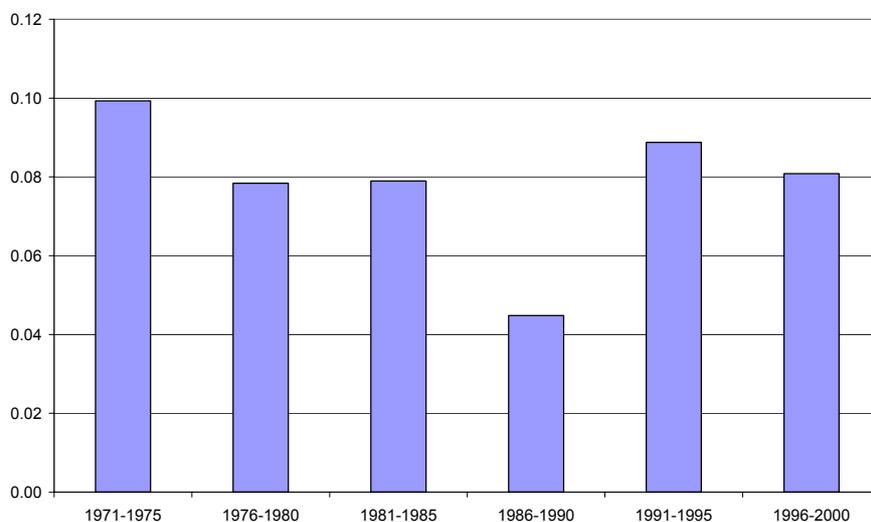
Volatilidad del tipo de cambio real efectivo
(desviación estándar)



Fuente: Greco (2002); Cálculos propios

Gráfico 17

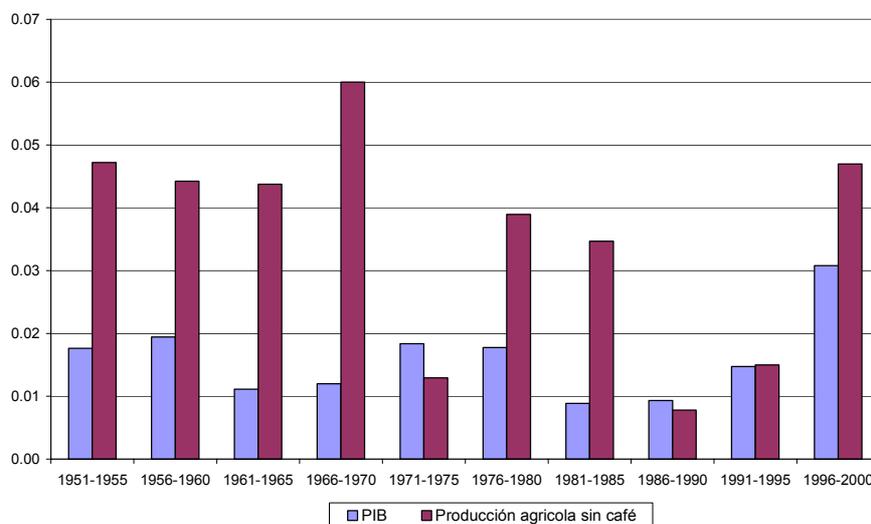
Volatilidad de la inflación de precios al productor agrícolas
(desviación estándar)



Fuente: Banco de la República

Gráfico 18

Volatilidad del PIB y de la producción agrícola
(desviación estándar)

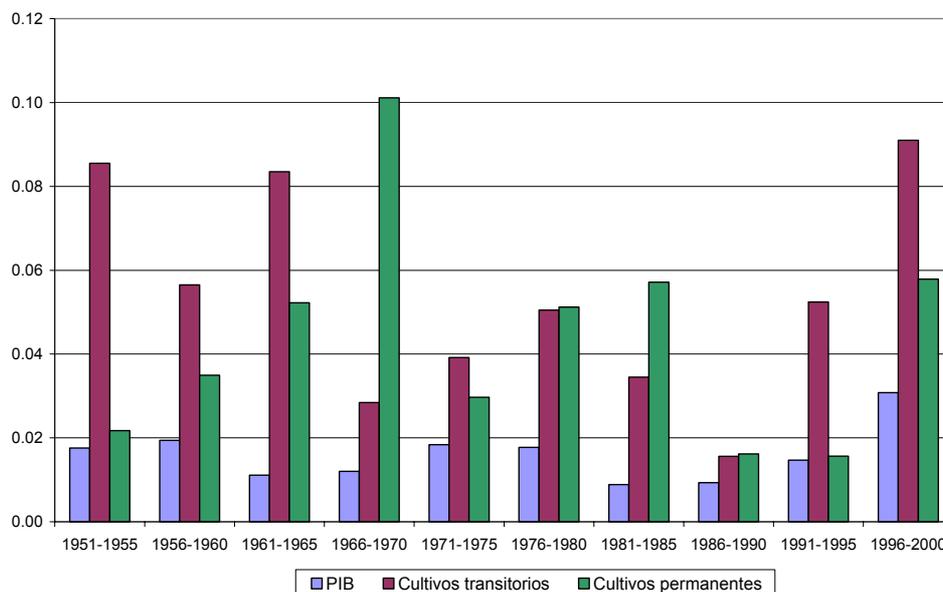


Fuente: Fuente: Ministerio de Agricultura, DANE, DNP-UDA-SITOD, Cálculos Propios.

En síntesis, el sector agrícola presenta el mismo patrón evolutivo que la economía como un todo en términos de la volatilidad de la producción y de los precios al productor. No obstante, en términos absolutos este ha sido tradicionalmente más volátil que el agregado.

Gráfico 19

Volatilidad del PIB y de la Producción agrícola



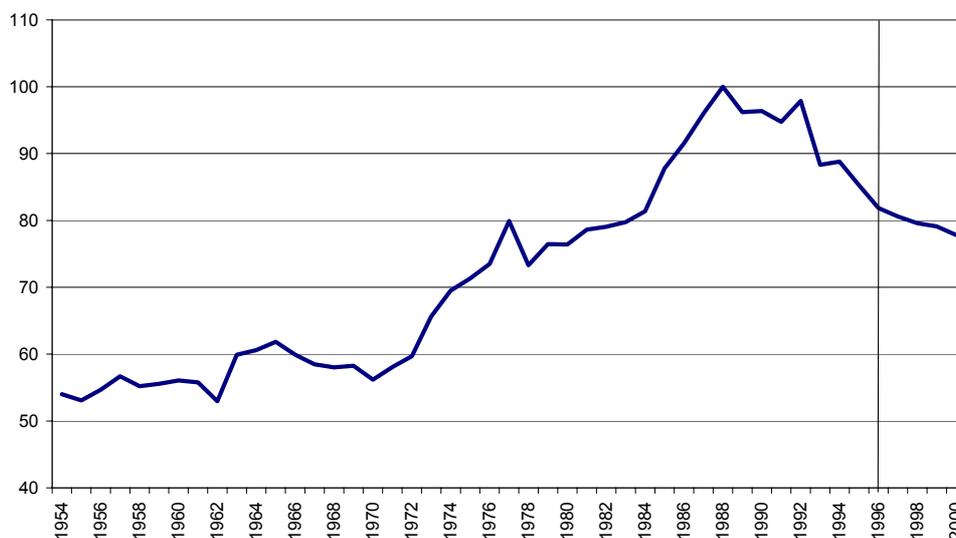
Fuente: Fuente: Ministerio de Agricultura, DANE, DNP-UDA-SITOD, Cálculos Propios.

La fase expansiva del ciclo y la relativamente alta tasa de devaluación de finales de los ochenta, más el crecimiento del gasto público se encargaron de devolver la inflación por encima de 20% hasta alcanzar 31.6% en 1991. A partir de ese momento, y como consecuencia del accionar del nuevo banco central independiente, comienza un descenso de la inflación hasta llegar a niveles de un dígito al finalizar el siglo (gráfico 15). Esta reducción del nivel de precios coincide con la puesta en marcha de las reformas estructurales de principios de los 90. El abandono de las políticas proteccionistas hizo que el precio de los alimentos cayera más rápido que el precio de los otros bienes que conforman la canasta (gráfico 20). Esta disminución del precio relativo de los alimentos es válida también si se compara su precio con el de los bienes industriales (gráfico 21)³⁶. No obstante, aunque la tendencia ha seguido siendo hacia una caída de los precios relativos de los alimentos, la velocidad de esta disminución se ha reducido a partir de 1997. Este fenómeno ha coincidido con el aumento de la protección de los principales alimentos (cuadro 2). Surge así la pregunta de si el sector agropecuario, con la protección que ha venido ostentando en los años más recientes, cumplirá con su contribución de reducir la inflación a niveles del 3% en el mediano plazo.

³⁶ Para construir un índice de precios al consumidor de ‘bienes industriales’ consistente con los cambios que ha sufridos la canasta del IPC total, se tomó el siguiente grupo de bienes: cereales; huevos y lácteos; bebidas y tabaco; artículos varios del hogar; artículos varios de manufactura textil; drogas; y artículos escolares. En cuanto al subgrupo de ‘alimentos primarios’ dentro del total de alimentos que están incluidos en el IPC, éste incluye: tubérculos, plátanos y leguminosas; hortalizas y legumbres frescas; y frutas. Los ‘alimentos procesados’ comprenden: carnes y pescados; cereales; huevos y lácteos; y alimentos varios.

Gráfico 20

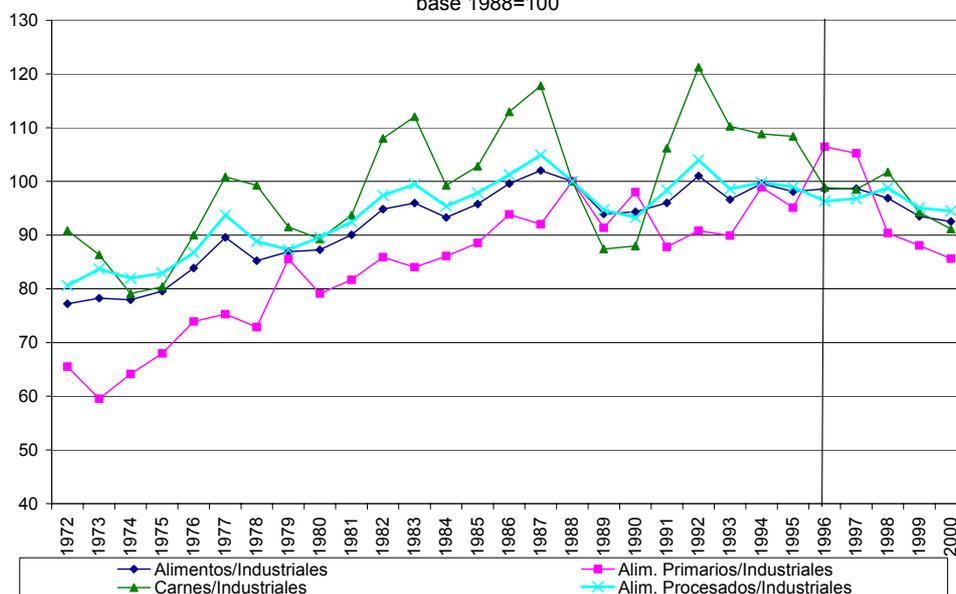
Precio Relativo de los Alimentos
(IPC alimentos/IPC sin alimentos)
base 1988=100



Fuente: Banco de la República; cálculos propios

Gráfico 21

Precio Relativo de los Alimentos
IPC alimentos/IPC industriales
base 1988=100



Fuente: Banco de la República; cálculos propios

Colombia también logró reducir su exposición a los choques externos en la mayor parte del periodo lo cual también contribuyó a que alcanzará una mayor estabilidad. En los últimos treinta años, se consolidó un patrón comercial que combinaba una fuerte integración sub-regional, que había dado origen a un comercio muy diversificado de productos manufacturados y agropecuarios, con la exportación al resto del mundo. A diferencia de otros países sudamericanos, Colombia también exportaba al resto del mundo algunas manufacturas intensivas en mano de obra (Ocampo 2002).

Para 1970 la estructura exportadora no era muy diferente de la que se tenía en la mitad del siglo. Todavía en ese entonces el café representaba el 63.4% de las exportaciones colombianas y el petróleo el 9.9%. Las exportaciones agropecuarias pesaban un 7% en el total y estaban constituidas por rubros muy diferentes sin ninguna preponderancia para algún renglón específico. Las exportaciones industriales de mayor valor agregado representaban un 17% donde el mayor peso lo tenían los textiles y las confecciones (cuadro 3).

Cuadro 3
Estructura de las exportaciones colombianas (%)

	COLOMBIA				
	1970	1971	1980	1990	1999
EXPORTACIONES TOTALES	100	100	100	100	100
I. CAFÉ	63.4	57.3	60.3	21.1	11.4
II. CARBÓN	0.0	0.0	0.3	8.1	7.3
III. FERRONIQUEL	0.0	0.0	0.0	2.2	1.3
IV. PETRÓLEO Y DERIVADOS	9.9	10.0	2.6	29.0	32.5
Fuel-oil y otros derivados	1.9	3.4	2.6	6.1	3.7
Petróleo crudo	8.0	6.6	0.0	22.9	28.8
V. EXPORTACIONES NO TRADICIONALES (1)	26.6	32.6	36.9	39.6	47.4
1. SECTOR AGROPECUARIO	7.0	8.3	10.9	12.2	11.9
2. SECTOR INDUSTRIAL	17.0	22.1	24.1	25.5	33.5
3. SECTOR MINERO	2.7	2.2	1.9	2.0	2.1
VI. EXPORTACIONES DE ORO POR LOS PARTICULARES	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
VII. OTROS	20.0	24.6	8.9	3.9	0.0

Fuente: DANE. Cálculos propios.

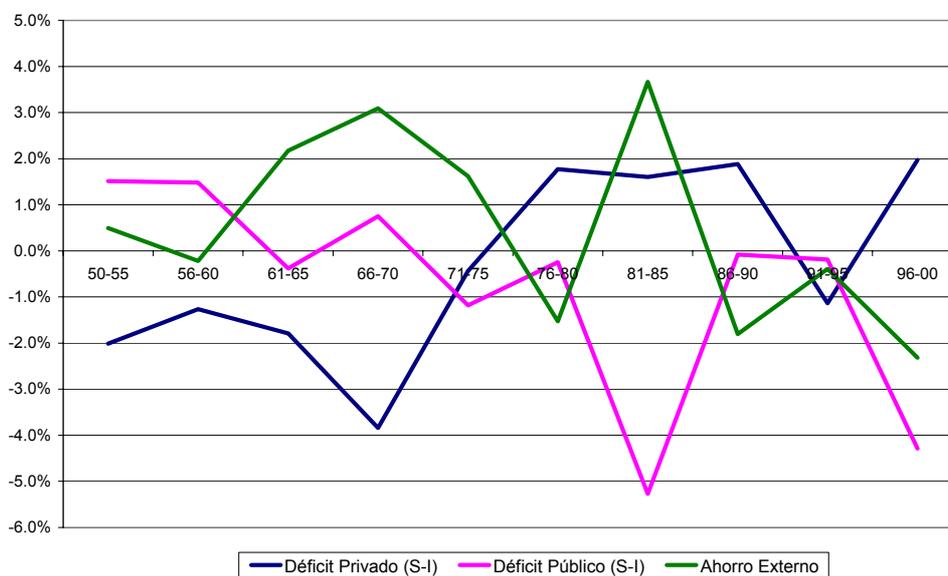
Treinta años después se habían presentado cambios esenciales en el patrón de exportaciones. La participación del café en las exportaciones totales se había reducido drásticamente y alcanzaba solo un 11.4%. A pesar de ello, el peso de las exportaciones primarias cayó menos de lo que se podría esperar, dado el colapso de las exportaciones de café. El lugar del café fue ocupado parcialmente por el petróleo y el carbón que, tomados conjuntamente, representaban en 1999 un poco más del 43% en el total de las exportaciones. Se observa un vigoroso aumento de la participación de las exportaciones industriales que pasaron de representar un 17% del total en 1970 a un 33.5% en 1999. Esta dinámica contrasta con el comportamiento exportador agropecuario, sector cuyo peso dentro del total poco se ha modificado, y lo poco que ha aumentado se explica esencialmente por dos productos: banano y flores.

Al finalizar el siglo aparecen dos grandes debilidades en la economía colombiana que ensombrecen su futuro. Desde mediados de la década del noventa el sector público experimenta un desequilibrio persistente, un desbalance entre el ahorro y la inversión, que se ha venido acumulando progresivamente. Si bien en la década de los ochenta se había logrado reducir un desequilibrio de gran magnitud y la brecha pública durante una década había permanecido ligeramente deficitaria o superavitaria, a mediados 1995 empieza nuevamente una tendencia cada vez más deficitaria que se estima en cerca de

4% del PIB para el año 2000 (gráfico 22), pero mucho mayor para el equilibrio del gobierno central.

Gráfico 22

Colombia. Desequilibrios Público, privado y externo: 1950-2000
(quinquenios)



Fuente: DANE, cálculos propios

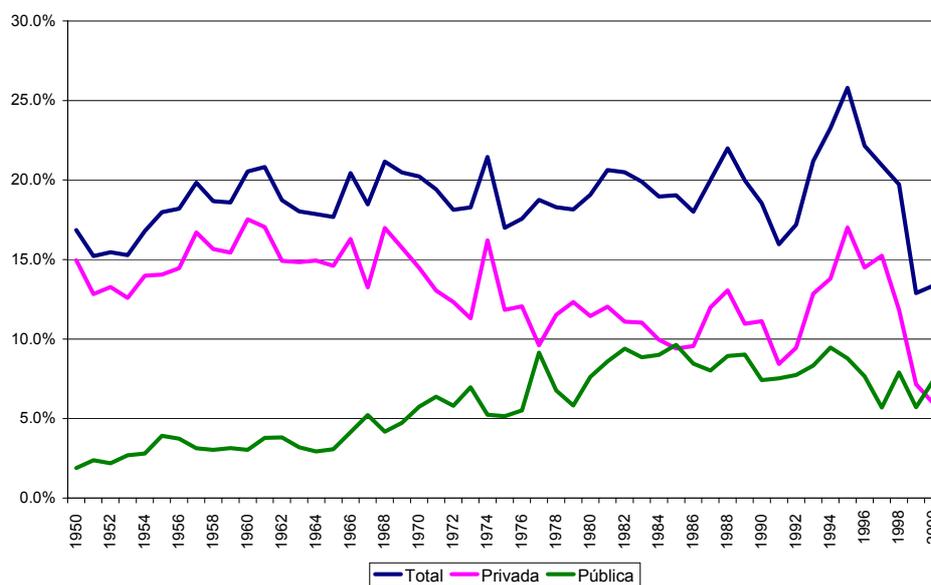
Existe, sin embargo, una diferencia fundamental con el episodio de la década de los ochenta y es la amplitud de la oscilación que se observa en la inversión privada la cual alcanza un pico de cerca de 26% del PIB en 1995 y se desploma al 12% en 1999 (gráfico 23). Durante la década de los noventa Colombia alcanzó una mayor integración a los mercados internacionales de capital. Esta circunstancia, que también se dio en un gran número de economías emergentes, se originó en la liberación de la cuenta de capitales y, posteriormente, en el flujo de capitales que se dirigió al mundo en desarrollo, en un episodio que ha sido ampliamente documentado³⁷. Los capitales internacionales, que habían llegado masivamente durante la primera mitad de la década de los noventa, emigraron en forma súbita al final de la década de los mercados emergentes y dentro de ellos a Colombia. .

Los múltiples efectos del freno súbito del crédito privado externo han afectado la estructura y la naturaleza de la producción local. La capacidad productiva de la economía colombiana se encuentra seriamente deteriorada ante la ausencia de inversión privada. En esas circunstancias la recuperación de la economía es difícil y puede llegar a ser lenta para absorber el desempleo urbano que ha alcanzado niveles cercanos al 18%. Al mismo tiempo, los indicadores de riesgo empeoraron, principalmente como consecuencia del incremento en la volatilidad económica, en la fragilidad del sector financiero y de los balances privados en general y de la persistencia de altos niveles de violencia y de crimen. Estos procesos, el alto nivel de gasto público y el debilitamiento de la capacidad productiva privada, han propiciado la fragilidad de la economía colombiana.

³⁷ Rodrik y Velasco (1999) han calculado que el flujo de deuda a los países emergentes pasó de 1 trillón de dólares a 2 trillones entre 1988 a 1997.

Gráfico 23

Inversión/PIB (Nominal)



Fuente: DANE, cálculos propios

2. 2 Distribución y pobreza

Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo tanto el crecimiento de la economía colombiana como la evolución de los precios domésticos fueron relativamente estables. El país también redujo su vulnerabilidad externa al lograr diversificar sus exportaciones y disminuir el ritmo de su crecimiento poblacional. Con todos estos elementos favorables era de esperar que la pobreza se atenuara como lo muestra el cuadro 6. Se observa también el deterioro de los indicadores como consecuencia de la severidad de la crisis del final de siglo.

El progreso que se alcanzó en atenuar la pobreza fue notorio. En el lapso comprendido entre 1978 y 1995, de acuerdo con las mediciones de línea de pobreza, la pobreza en Colombia se redujo en 20 puntos porcentuales. Sin embargo, como consecuencia de los factores enumerados, la tendencia reversó en la segunda mitad de los noventa. Al finalizar el siglo el 64% de la población colombiana era pobre con lo cual se había retornado a los niveles que se observaban en 1988. La pobreza extrema, por su parte, había declinado mucho más rápido que la pobreza entre 1975 y 1988 cayendo más de un 50%. La recesión también golpea a este grupo pero el nivel al final del siglo continua estando a niveles inferiores a los que se observaban en la medición de 1988 (Banco Mundial, 2002)³⁸.

Como en el pasado, la pobreza es hoy mucho mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Mientras que en el campo el 79% de la población es pobre, en la ciudad el porcentaje es del 55%. La pobreza extrema es también mucho mayor en las áreas rurales (37% si la medición se hace con el criterio de pobreza extrema o 30% con el de dos dólares diarios) en comparación con las áreas urbanas (14% y 5% respectivamente). Sin

³⁸ El resultado es similar si se utiliza la medición con el criterio de “dos dólares al día”.

embargo, hasta 1995 la pobreza extrema rural había caído más rápidamente que la urbana y también fue menos golpeada por la recesión (cuadro 4).

Cuadro 4

Evolución de la Pobreza en Colombia				
	1978	1988	1995	1999
	<i>Nacional</i>			
Tasa de Pobreza (1)	80	65	60	64
Brecha de Pobreza (2)	46	32	29	34
Tasa de Pobreza Extrema (3)	45	29	21	23
Pobreza US\$ 2 al día (4)	33	19	13	16
Ingreso medio per capita (5)	112	183	216	210
	<i>Urbano</i>			
Tasa de Pobreza	70	55	48	55
Brecha de Pobreza	35	23	19	26
Tasa de Pobreza Extrema	27	17	10	14
Pobreza US\$ 2 al día	34	5	3	5
Ingreso medio per capita	157	235	295	277
	<i>Rural</i>			
Tasa de Pobreza	94	80	79	79
Brecha de Pobreza	61	43	40	44
Tasa de Pobreza Extrema	68	48	37	37
Pobreza US\$ 2 al día	59	38	29	30
Ingreso medio per capita	52	90	95	102

(1) Porcentaje de personas que viven en hogares con ingresos menores a la línea de pobreza

(2) Deficit medio de personas en hogares pobres como porcentaje de la línea de pobreza

(3) Porcentaje de personas que viven en hogares con ingresos menores a la línea de indigencia

(4) Porcentaje de personas que viven con menos de dos dólares al día, ajustado por paridad en poder de compra

(5) miles de pesos de 1999, basado en el ingreso mensual del hogar

Fuente: Banco Mundial (2002)

Otro grupo de indicadores muestra un desarrollo social creciente hasta 1998 con una reversión a partir de ese año. De todas formas, hoy la cobertura en educación es mayor para los colombianos, aunque las diferencias son muy grandes si se comparan las áreas rurales y las urbanas. Sin embargo, las diferencias se han cerrado dramáticamente para la educación primaria, se han disminuido en el caso de la secundaria e incluso de la superior. Simultáneamente, en las ciudades ha crecido la cobertura en infraestructura básica, en algunos casos hasta alcanzar el 100%. La explicación de este incremento se encuentra en el mejoramiento de la infraestructura en las ciudades intermedias, que de esa forma se acercaron al modelo planteado en las grandes ciudades (cuadro 5). Un panorama similar muestra otro grupo de indicadores sociales que registran una reducción de la tasa de analfabetismo, una mayor tasa de escolaridad, un aumento progresivo de la expectativa de vida acompañado de una reducción de la tasa de mortalidad para los colombianos (cuadro 6).

Cuadro 5

Indicadores Sociales	1978	1988	1998	1999
	<i>Cobertura en Educación (%)</i>			
<i>Urbano</i>				
Primaria (1)	91.8	94.8	96.5	95.3
Secundaria (2)	76.9	80.5	84.4	82.2
Superior (3)	31.2	35.8	41	36.3
<i>Rural</i>				
Primaria	66.2	85.4	90.1	90.5
Secundaria	43.5	57.2	63.7	66
Superior	9	14.6	19.2	20.6
<i>Acceso a Servicios Públicos (%)</i>				
<i>Urbano</i>				
Electricidad	63	99	100	99
Agua	63	97	98	99
Teléfono		62	71	84
Alcantarillado	51	95	96	97
<i>Rural</i>				
Electricidad			87	84
Agua			64	62
Teléfono				15
Alcantarillado			32	32

(1) Población matriculada entre 7 y 11 años/Población total entre 7 y 11 años

(2) Población matriculada entre 12 y 17 años/Población total entre 12 y 17 años

(3) Población matriculada entre 18 y 22 años/Población total entre 18 y 22 años

Fuente: Banco Mundial (2002)

Cuadro 6

Otros Indicadores Sociales (Nacional)							
	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000
<i>Tasa de Analfabetismo en Adultos (%) (1)</i>							
Mujeres			23.61	16.72	11.79	9.91	8.28
Hombres			20.48	15.01	11.14	9.64	8.32
Total			22.08	15.88	11.48	9.78	8.30
<i>Expectativa de Vida al Nacer (2)</i>							
Mujeres		58.6	62.8	68.6	72.5	73.8	74.9
Hombres		55.1	59.1	62.9	64.3	66.1	68.4
Total		56.8	60.9	65.7	68.3	69.8	71.6
<i>Tasa de Mortalidad (3)</i>							
Bruta	16.68*	13.32	10.06	7.63	6.09	5.91	5.55
Infantil	123.17*	105.34	82.18	59.43	39.66	36.96	27.20
<i>Tasa de Escolaridad (4)</i>							
Urbana	4.11**	4.19	5.48	6.56	7.27	7.65	8.30
Rural	2.03**	2.25	2.66	3.20	3.87	4.24	4.40
Total	3.03**	3.24	4.20	5.25	6.13	6.72	7.30

(1) y (2) Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2002

(3) muertes por mil habitantes y muertes por mil menores respectivamente

Fuente: DANE

(4) Años promedio de educación

Fuente: DANE y DNP (UDS)

*1951, **1954

A pesar de la visión capturada por los indicadores sociales, cuya progresión significa un aumento en las ganancias potenciales de bienestar por los colombianos, el aumento de la desigualdad los erosiona y agrava a su vez las pérdidas de bienestar originadas en la recesión del fin de siglo. Esta tendencia al incremento en la desigualdad cambia un comportamiento que había sido advertido anteriormente. Londoño (1995) había mostrado que la desigualdad en el ingreso había empeorado entre 1938 y 1970, período

de altísima migración del campo a las ciudades que había ocasionado el empeoramiento de la distribución urbana del ingreso. En 1970 se daba un giro en la dirección contraria que llevaba el indicador, explicado por la modernización continua de la agricultura, por una escasez relativa de mano de obra en el campo, con lo cual se redujo la brecha en los ingresos campo-ciudad y aumentaron los ingresos reales de los trabajadores urbanos (Cuadro 7).

Cuadro 7
Distribución del ingreso por grupos de individuos

Años	50% más pobre	10% más rico
1938	19.9	34.9
1951	16.7	43.5
1964	14.9	45.5
1971	16.1	42.2
1978	18.7	37.6
1988	18.9	37.1
1993	18.7	35.7

Fuente: Londoño (1995)

En los veinte años que cubre la información del cuadro 8, se muestra que la desigualdad en el ingreso medida con el índice Gini alcanza un valor de 0.57 en 1999, uno de los más altos de América Latina. Este comportamiento significa que la diferencia esperada en el ingreso entre dos colombianos escogidos al azar se ha incrementado en el tiempo y es responsable de una pérdida de bienestar del 18% entre 1978 y 1995. Se dio una pérdida adicional de bienestar del 5% al final de la década de los noventa. De otro lado, la dinámica de la desigualdad rural y urbana divergía: mientras la desigualdad urbana se incrementaba continuamente durante los últimos veinte años, en el mismo período la desigualdad rural fluctuaba para finalmente llegar a mostrar un índice Gini de 0.50 en 1999. Este comportamiento se explica en buena medida por las diferencias en la educación recibida por los colombianos y por las diferencias en el ingreso laboral. Dentro de los ingresos no laborales, son las pensiones el componente que genera una mayor desigualdad (Banco Mundial, 2002).

Cuadro 8

Indicadores de Inequidad				
	1978	1988	1995	1999
	<i>Nacional</i>			
Gini	0.53	0.54	0.56	0.57
Q5/Q1 (1)	17.17	17.58	17.16	20.17
	<i>Urbano</i>			
Gini	0.47	0.49	0.52	0.54
	<i>Rural</i>			
Gini	0.45	0.47	0.45	0.50

(1) Participación del quintil más rico en el total de los ingresos sobre participación del quintil más pobre.

Fuente: Banco Mundial (2002)

Bibliografía

Banco Mundial (2002). “Colombia Poverty Report” Document of the World Bank.

Barrios Jesús (2002). *Theory and practice in economic development: Colombia, 1940-1970, with special reference to Esteban Jaramillo, Lauchlin Currie, Albert O. Hirschmann and Carlos Lleras Restrepo*. Mimeo Oxford University.

Caballero Ricardo (2002) “Aggregate Volatility in Modern Latin America: Causes and Cures” Mimeo, MIT. http://web.mit.edu/caball/www/wbv_21.pdf.

Currie L.(1961). Operación Colombia: *Un programa nacional de desarrollo económico y social*. Barranquilla: Cámara Colombiana de la Construcción.

_____ (1984). “Una nota sobre los planes nacionales y modelos” en Revista Desarrollo y Sociedad No.14. Bogotá: Universidad de los Andes.

Delgado Barreneche, Rafael (1952). “Capitalismo y desarrollo nacional” en Revista del Banco de la República, Vol. 25, No. 302 (Diciembre). -- p. 1291-1297. Bogotá: Banco de la República.

Departamento Nacional de Planeación (1972). *Las Cuatro Estrategias*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (1981). *Finanzas intergubernamentales en Colombia*. Bogotá: DNP.

Díaz-Alejandro, Carlos (1972). “La economía colombiana y el comercio exterior en el período 1950-1970” en Revista Coyuntura Económica Vol. II no.3. Bogotá: Fedesarrollo.

Díaz-Alejandro, Carlos (1976) *Foreign Trade Regimes and Economic Development* New York: NBER.

Flórez, L. B. (2002). “El modelo neoliberal en Colombia 1974-1978” en *Modelos de desarrollo económico* Bogotá: Editorial Oveja Negra.

Flórez, L.B. (2001) “Tendencias del ahorro, la inversión y el crecimiento en Colombia” en *Desarrollo económico y social en Colombia* Editado por Gabriel Misas. Bogotá: Universidad Nacional.

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

Garay Luis J. (1991). *Apertura y protección. Evaluación de la política de importaciones*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Universidad Nacional.

Gómez J. (2002). *Teoría y política monetaria, con aplicaciones al caso de Colombia*. Mimeo. Banco de la República.

Henao M. y Posada Carlos E. (1987). "Crecimiento, "economía social" y política económica" en *Revista Economía Colombiana* Nos. 199-200 Bogotá: Contraloría General de la República.

Henderson, James (2002). *Modernization in Colombia. The Laureano Gómez years., 1889-1965* Gainesville: University Press of Florida.

Hirschman A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.

Hoff Karla (2002). "Paths of development and institutional barriers to economic opportunities" Background paper for the WDR 2003.

Hommes R. (2002). " La apertura y las reformas económicas" en *Modelos de desarrollo económico* Bogotá: Editorial Oveja Negra.

International Bank of Reconstruction and Development (1950). *The Basis of a Development Program for Colombia* Washington: IBRF.

Jaramillo S. (1995). *Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia*. Bogotá: Cinep.

Jaramillo Carlos F. (2002). *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*. Bogotá: FCE-Banco de la República.

Junguito R. (1980) "Evolución y comportamiento de las entidades y empresas del Estado" en *El Estado y el desarrollo*. Colección debates-Cede No.3 Bogotá: Cede-U. de los Andes.

Kalmanovitz S. (1982). *El desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.

Kalmanovitz S. (2002). *Instituciones y desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.

Krugman P. (1993) "Towards a Counter-Counterrevolution in Development Theory" en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics* Washington, D.C. : World Bank.

Lebret L. J. (1958) *Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia. Misión Economía y Humanismo*. Bogotá: Comité Nacional de Planeación.

Lievano A. Indalecio (1971) "Ponencia sobre aspectos relativos al fomento agropecuario" en *Revista del Banco de la República* No. 530. Bogotá: Banco de la República.

Lleras Alberto (2002). "Plataforma de desarrollo económico" en *Modelos de desarrollo económico* Bogotá: Editorial Oveja Negra.

Lleras Restrepo C. Informe para el Primer Debate del Proyecto de Ley “Por el cual se fija el valor de la moneda nacional y se dictan otras disposiciones sobre crédito público” ante la Comisión III. Memoria de Hacienda 1959.

Lleras Restrepo Carlos (1983) *Crónica de mi propia vida* Bogotá: Stamato Editores.

Londoño Juan Luis (1995) “Distribución del ingreso y desarrollo económico: Colombia en el siglo XX” Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Lorente Luis (1989). “La oferta selectiva de alimentos” en Coyuntura Agropecuaria No.21-22. Bogotá: CEGA.

Martínez Astrid (1986a). *Planes de desarrollo y política agraria en Colombia 1940-1978* Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional.

Martínez Astrid (1986b). *La estructura arancelaria y las estrategias de industrialización en Colombia 1950-1982*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Fonade (1994) *Una apertura hacia el futuro* Hommes R., Montenegro A. y P. Roda (Coordinadores) Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Meier G. (2002). “La vieja generación de economistas del desarrollo y la nueva” en *Fronteras de la economía del desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial-Alfaomega Colombiana S.A.

Montenegro Alvaro (1995) “Comentarios sobre los planes nacionales de desarrollo y el Salto Social” Documento CEDE 95-09. Bogotá: Universidad de los Andes.

Ocampo José A. (2002) “Un futuro económico para Colombia” en *Modelos de desarrollo económico* Bogotá: Editorial Oveja Negra.

Ocampo José A. (1992) “Trayectoria y vicisitudes de la apertura económica colombiana” en *Pensamiento Iberoamericano*. Revista de Economía Política No. 21 pp.165-186.

Ocampo José A. comp. (1991). *Historia Económica de Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores/Fedesarrollo. 3era Edición.

Ocampo José A. (1990). “La apertura externa en perspectiva” en *Apertura Económica y Sistema Financiera* Calí: Asobancaria.

Palacios Marco (1995). *Entre la legitimidad y la violencia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Pecaut Daniel (1989). *Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988* Bogotá: Siglo XXI, 2ª. Edición.

Perry Guillermo (1972). “Introducción al estudio de los planes de desarrollo para Colombia” Mimeo. Bogotá: Fedesarrollo.

Perry Guillermo (1973) “Desarrollo Institucional de la Planeación en Colombia” Mimeo. Bogotá: Fedesarrollo.

Power Alejandro (2002). “La Cepal, Plan Decenal de desarrollo” en *Modelos de desarrollo económico* Bogotá: Editorial Oveja Negra.

Reveiz Edgard (1980). “El caso colombiano” en *El Estado y el desarrollo*. Colección debates-Cede No.3 Bogotá: Cede-U. de los Andes.

Safford F. y Palacios M.(2002). *Colombia: Fragmented Land, Divided Society* Oxford: Oxford University Press.

Sandilands Roger (1990). *Vida y Política Económica de Lauchlin Currie* Bogotá: Legis Editores.

Sanz Rovner Eduardo (2001). “La Misión del Banco Mundial en Colombia. El gobierno de Laureano Gómez (1950-1951) y la ANDI” Revista Cuadernos de Economía No.35. Bogotá: Universidad Nacional.

Sen, Amartya (2002). “¿De qué trata el desarrollo” en *Fronteras de la economía del desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial-Alfaomega Colombiana S.A.

Staatz J. y C. Eicher (1990). “Agricultural development ideas in historical perspective” en *Agricultural Development in the Third World*. 2da. Edición. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Vargas, R. (1994). “El desarrollo rural en Colombia (1961-1993): apuntes y notas para una historia del fondo DRI” en *El agro y la cuestión social* Bogotá: TM Editores-Banco Ganadero-Caja Agraria-Vecol.