

## PRÓLOGO

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

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

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

### LA HISTORIA DE ESTE LIBRO

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

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

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

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

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

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

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

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

## LA ORGANIZACIÓN DE LOS EPISODIOS

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

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

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

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

## DE LA CONQUISTA A LA INDEPENDENCIA

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

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

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

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

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

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

## **EL SIGLO XIX**

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

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

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

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

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

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

## EL SIGLO XX

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **LAS DOS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XXI**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## COMENTARIO FINAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **HOMENAJE A LA MEMORIA DE ROBERTO JUNGUITO BONNET**

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

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

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

Carlos Caballero Argáez  
Junio de 2022

## REFERENCIAS

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