

**LA AGRICULTURA
EN LOS AÑOS SETENTA**

EPISODIO 74

La agricultura en los años setenta

Roberto Junguito Bonnet

Los años setenta estuvieron llenos de vicisitudes económicas. Entre estas sobresalen:

- 1) Los problemas del desempleo y la conveniencia de atender las recomendaciones del informe *Hacia el pleno empleo*, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entregado al gobierno en las postrimerías de la administración Lleras Restrepo;
- 2) Una estrategia económica jalonada por la construcción y la actividad urbana en el gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) en su programa de *Las cuatro estrategias*, cuyo gran orientador fue el profesor Lauchlin Currie;
- 3) La adopción de una reforma tributaria estructural con la cual se inició la administración López Michelsen (1974-1978) y que tuvo como gestor principal a Guillermo Perry, y
- 4) La puesta en marcha del *Plan de desarrollo para cerrar la brecha*, orientado por Miguel Urrutia, cuyos ejes fueron el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN) y el programa de Desarrollo Rural Integral (DRI), así como las políticas para manejar la bonanza cafetera de 1975 y las implicaciones cambiantes del auge cafetero de la época.

Al final de la década, en la administración Turbay Ayala (1978-1982), se planteó una nueva estrategia orientada hacia la infraestructura de carreteras, financiada con endeudamiento público externo y contemplada en el Plan de Integración Nacional

(PIN). Esta iniciativa se dio en una coyuntura internacional de gestación de grandes desequilibrios fiscales y de problemas de la balanza de pagos, que se acentuaron, más tarde, por la crisis de la deuda de América Latina a comienzos de los años ochenta.

En el inicio de la administración de Misael Pastrana Borrero, el Banco Mundial hizo entrega del denominado *Reporte sobre el crecimiento económico de Colombia: problemas y perspectivas*, elaborado por una misión que había visitado el país entre febrero y marzo de 1970 (Banco Mundial, 1972). En términos de desafíos planteaba, en primer lugar, el del empleo, y hacía referencia a los resultados de la misión de la OIT. El segundo, a su juicio, era el de la agricultura. Sobre esta última formulaba dos grandes preguntas. La primera cuestionaba los cultivos que se deberían estimular por medio de precios de sustentación, crédito, apoyos del gobierno a la inversión y a la investigación agrícola. La segunda se refería a la velocidad a la que debería desarrollarse la reforma agraria. Aunque reconocía que con el Incora se podría mejorar el éxito del proceso, el Banco era cauteloso frente a la dinámica de la reforma, debido a las limitaciones del gobierno para dar el apoyo complementario requerido por sus beneficiarios.

De acuerdo con Junguito y Pizano (1993), en el período de la administración Pastrana Borrero los precios internacionales del café pasaron de un nivel promedio cercano a los 50 centavos de dólar por libra entre 1970-1971 a cerca de 66 centavos de dólar en 1973-1974, en tanto que el volumen de exportaciones pasó de 6,5 a 6,9 millones de sacos. Como consecuencia, el valor de las exportaciones de café también registró un aumento a lo largo de esos años: se incrementó de aproximadamente US\$ 400 millones en 1971 a US\$ 625 en 1974. La distribución de los ingresos de la exportación de café entre los productores estuvo sujeta a acuerdos entre el gobierno y el gremio para acomodar la política cafetera interna a las nuevas circunstancias internacionales, sin someter la política monetaria, cambiaria y fiscal a los vaivenes de un mercado fluctuante, con lo cual se continuaba en la misma línea de los acuerdos definidos durante la administración Lleras Restrepo.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (1972). *Economic growth of Colombia: Problems and prospects. Report of a mission sent to Colombia in 1970 by the World Bank*, Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Junguito, Roberto; Pizano, Diego (1993). *El comercio exterior y la política internacional del café*, Bogotá: Fedesarrollo, Fondo Cultural Cafetero.

EPISODIO 75

El Incora en los años setenta

Enrique López Enciso

Al comenzar los años setenta el Incora se encontraba en una encrucijada, como decía el exministro Samper Gnecco (1971). Como motor de la reforma agraria la labor de la entidad era objeto de muchos reproches y su imagen estaba debilitada frente a la opinión pública. Algunas de las críticas eran constructivas, otras no tanto, pero demostraban que la discusión sobre el Incora y su labor volvía a protagonizar la agenda política.

Las diferentes fuerzas políticas que se manifestaron afirmaban que no eran enemigas de la reforma agraria. Estaban de acuerdo con la colonización y con la compra por el Incora de las tierras incultas y de las inadecuadamente explotadas, aunque eran enemigas de la forma como se había manejado al instituto y de la redistribución de las buenas tierras.

En ese contexto, al comenzar el gobierno de Pastrana Borrero (1970-1974) se presentó un proyecto de ley por el cual se introducían reformas y adiciones a las leyes 200 de 1936 sobre régimen de tierras, 135 de 1961 y 1.^a de 1968, sobre reforma social agraria, se creaba la jurisdicción agraria y se establecían disposiciones sobre resunta presuntiva. Sin embargo, el impulso definitivo a las reformas se dio después del Pacto de Chicoral de 1972, y con esto se afectó de forma drástica al Incora.

La Ley 4.^a de 1973, gestada en Chicoral, cambió los criterios de calificación de adecuada explotación de los predios rurales, porque se consideraba que las evaluaciones anteriores eran subjetivas. Los predios estaban adecuadamente explotados si cumplían unos niveles mínimos de productividad, los cuales tenían en cuenta las condiciones ambientales de la zona en que se encontraban ubicados, el mercado y

la vocación del suelo. En la práctica, eran cálculos dispendiosos y difíciles de hacer, con lo cual se dificultaba la labor del Incora y se le debilitaba directamente.

No fue la única disposición que afectó al instituto, en la ley también se consideraban excepciones para la expropiación, relacionadas con la eficiencia y explotación de productos de interés de la economía nacional. Lo anterior permitía definir a la finca como adecuadamente explotada y, por tanto, inexpropiable, con lo cual se entorpecieron los logros en la adquisición de predios (Balcázar *et al.*, 2001). La Ley 6.^a de 1975 también restringió la adquisición de tierras, ya que revivió la aparcería e hizo inexpropiables los predios explotados por los aparceros si estaban cumpliendo por el propietario ausentista los requisitos de ley.

Por otra parte, con el respaldo formal al programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) en los gobiernos de López Michelsen (1974-1978) y de Turbay A. (1978-1982), se cambió la política dirigida al campesinado. Para el programa DRI no se trataba de cambiar la estructura agraria y el acceso a la tierra, sino de aumentar la productividad de las pequeñas propiedades existentes. El DRI y el Incora coexistieron, pero mientras el primero estaba bien financiado con recursos externos, el segundo enfrentó serios problemas presupuestales.

Debe mencionarse que por Decreto número 132 de enero 26 de 1976 se redujeron las funciones del Incora, pasándole la responsabilidad de la recuperación de tierras y manejo de distritos de riego al nuevo Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (Himat).

Si se agrupan en dos períodos los datos de presupuesto ejecutado por el Incora entre 1962 y 1982, diferenciando entre la reforma (1962-1972) y la contrarreforma (1973-1982), se observa un cambio fuerte en los recursos. El primer período, que va desde 1962 hasta el Pacto de Chicoral de 1972, es de despegue y buen respaldo presupuestal, en especial desde la Ley 1.^a de 1968. El contraste es marcado con la evolución del presupuesto desde 1973, el año de aprobación de las leyes 4.^a y 5.^a, hasta 1982. Este último año se considera un hito porque al Incora se le encarga de la dotación de tierras y provisión de otros servicios a las personas indultadas por la ley de amnistía (Ley 135 de 1982), con lo cual comenzó a recuperar su rol institucional, después del declive desde Chicoral¹⁴.

La reducción del alcance de las funciones en el segundo período estuvo acompañada del ajuste al presupuesto de la entidad. De 1962 a 1972 el Incora ejecutó un presupuesto de más de 2,3 billones de pesos de 1999. Entre 1973 y 1982 la cifra

¹⁴ De acuerdo con la periodización de Balcázar *et al.* (2001).

correspondiente es de 1,6 billones de pesos, con lo cual la reducción es del 31 %, para una caída del 20 % en el presupuesto promedio de cada período.

La acción del Incora se daba por medio de tres tipos de intervenciones. En primer lugar, los programas de redistribución, ya fuera por compra, expropiación o por cesión de tierras a través del Fondo Nacional Agrario. Por otra parte, por medio de la formalización de derechos adquiridos gracias a la tradición de la posesión (titulación de baldíos) y la colonización. Por último, por la definición de derechos históricos de comunidades indígenas (delimitación y saneamiento de resguardos) y de comunidades negras.

Así las cosas, la actividad del instituto medida con el indicador de “Tierras ingresadas en el Fondo Nacional Agrario modalidad campesinos e indígenas” registraba que el ingreso de tierras al Fondo Nacional Agrario pasó de 715.000 hectáreas en 1962-1972 a 122.000 hectáreas en 1973-1982, mientras que las familias beneficiadas disminuyeron a 6.770. La caída más fuerte dentro de los componentes del Fondo se presentó en las compras de tierra del Incora que se redujeron en un 77 % de un período a otro. Se observa el efecto de las restricciones presupuestales y limitaciones legales que prevalecieron desde 1973.

La importancia dada a los diferentes programas del Incora cambió en los dos períodos. Mientras que las hectáreas redistribuidas cayeron 70 % y la titulación de baldíos 14 %, aumentaron las hectáreas dadas a las reservas de los resguardos indígenas. La cifra es impresionante porque se pasaron de 70.000 hectáreas en 1962-1972 a cerca de seis millones en el periodo siguiente. Un cambio en la política pública que ganó importancia en los años siguientes.

En un documento de Fedesarrollo (1977) se hacía un corte transversal del estado de los programas del Incora entre 1962-1976. Hasta 1976 el Incora solo había adquirido 812.000 hectáreas. Por otra parte, el número de asignaciones hechas a beneficiarios de la reforma agraria era muy pequeño, pues de 935.000 familias campesinas potenciales, se había llegado solamente a 27.000. A diciembre de 1976 el Incora había otorgado 157.000 títulos en tierras de dominio público que abarcaban 4 millones de hectáreas, algunas que habían revertido con anterioridad al Estado. También hasta esa fecha el instituto había otorgado préstamos por \$4.500 millones, de los cuales el 78,4 % eran con recursos propios y el resto provenían de fuentes externas. Además, el instituto hacía cursos de entrenamiento a campesinos, tenía programas ganaderos, hacía asistencia técnica para los programas de crédito, formaba cooperativas de reforma, reservaba tierras y tenía diez programas de colonización. En 1976, como se dijo, el Incora perdió la recuperación de tierras y la infraestructura, y desde la Ley 4.^a promovía las empresas comunitarias. Sin embargo, a medida que agudizó la restricción presupuestal, la entidad se fue adelgazando en programas y en personal.

Estudios posteriores mostraron que los efectos redistributivos de la propiedad de la tierra como resultado de la Ley 135 de 1961 fueron menores y que la peor parte aconteció en la década de los setenta. No existió de manera permanente la voluntad política para realizar programas de reforma agraria basados en la redistribución de la propiedad, los presupuestos asignados fueron precarios y aumentaron las restricciones y limitaciones para realizar los procedimientos de adquisición y expropiación de predios. Para Berry, desde un comienzo el Incora proporcionó un paliativo y no una reestructuración. No se discutió una reforma importante y lo que se hizo fue mal ejecutado. Desde los años setenta sobrevivió la entidad como un cascarrón vacío, que había perdido los instrumentos para ejecutar su mandato (Berry, 2002).

REFERENCIAS

- Balcazar, Álvaro; López, Nelson; Orozco, Martha Lucía; Vega, Margarita (2001) “Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria”, Serie Desarrollo Productivo, núm. 109, Santiago de Chile: Cepal.
- Berry, Albert (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?, *Revista de Economía Institucional*, vol. 4, núm. 6, primer semestre.
- Fedesarrollo (1977). “Estructura de la tenencia de la tierra y reforma agraria”, en *La política agropecuaria en Colombia 1970-1977*, documento consultado en la página Web de Fedesarrollo.
- Samper Gnecco, Armando (1971). “La reforma agraria en la encrucijada”, Material Didáctico, núm. 167, Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria, Bogotá: IICA, CIRA.

EPISODIO 76

El comité evaluador de la reforma agraria de 1970

Enrique López Enciso

Por medio del Decreto 2098 de 1970 el gobierno de Pastrana Borrero (1970-1974) creó un comité con el propósito de evaluar las realizaciones y programas de la reforma agraria y sugerir la orientación que, a su juicio, esta debería tener en el futuro, al tiempo que debía incluir una propuesta de instrumentos y medidas para hacer posibles las recomendaciones. El Comité estaba conformado por el secretario económico de la Presidencia, un representante del Departamento Nacional de Planeación¹⁵, el director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional, un asesor de la Junta Monetaria, dos exministros de agricultura y dos representantes del presidente a título personal, más un secretario ejecutivo.

El Comité (1971) produjo el informe en tres meses, lo que consiguió desplegando una importante capacidad para obtener información y organizarla. Se hicieron inspecciones sobre el terreno de proyectos representativos de la labor del Incora, al tiempo que se recibió información sobre el marco jurídico y la marcha de diferentes proyectos que tenía la entidad. De forma simultánea se escucharon las opiniones de los gerentes de los institutos del sector agropecuario, la SAC, la Asociación de Usuarios, la Federación Nacional de Ganaderos, así como de otros representantes del sector privado.

¹⁵ Roberto Junguito formó parte del Comité desde su integración hasta el 12 de enero de 1971, fecha en que se retiró del DNP.

En la introducción al informe se explican las bases sobre las cuales trabajó el comité, seguida de un primer capítulo con las tareas cumplidas por este. Allí se aclara que se trata del examen de la orientación general de los programas de la reforma agraria, pero no de todos y cada uno de los proyectos del Incora. Tampoco cuestionó la idoneidad de la estructura de la entidad para realizar su misión.

En una sección denominada Propósito Central se precisaba que “ha querido el comité contribuir primordialmente a dar mayor claridad a la política general de la reforma agraria, partiendo de la base de que su necesidad es imperativa”. Más adelante se dice:

En desarrollo de ese propósito central de arrojar mayor claridad sobre la política de reforma agraria se creyó que la certidumbre y pronta aplicabilidad de las normas hay que sumar la inserción de los programas de dicha política en los planes generales de desarrollo, pues son hoy estos los que definen la orientación del Estado y la perspectiva general de la economía a mediano plazo. Dicha articulación de programas debe asegurar la coherencia indispensable entre metas e instrumentos y el logro simultáneo, al nivel más alto posible, del aumento de la producción y la aceleración del cambio social, pues cualquier incongruencia entre tales aspectos siembra confusión e incertidumbre.

El párrafo deja la sensación de que había muchas preguntas sin responder sobre lo que se estaba haciendo en la política de reforma agraria, y que esta, además, no estaba articulada con lo que se planteaba en el Plan de Desarrollo Económico y Social, 1970-1973. Además, el Comité tuvo dificultades para que le fuera entregada la información de muchos proyectos y debió restringir su análisis por esa razón.

Al conformar el Comité, el gobierno pidió expresamente que se hiciera un análisis del problema agropecuario del país (diagnóstico, tendencia y perspectiva), el cual se incluyó como capítulo tercero en el informe y cumplió la función de dar el contexto de la situación del sector. Se trataba de un buen resumen de documentos oficiales, sin más pretensiones, como se reconoce en el texto. Los siguientes capítulos, del 4 al 6, entran en materia en la evaluación de la reforma agraria, con una definición de su papel dentro de la política agropecuaria, su desarrollo y sus problemas.

El Comité se concentró en la presentación de dos tipos de información (la única que estaba disponible): los datos referentes a la adquisición y adjudicación de tierras, y las series de los recursos financieros e inversiones del Incora.

Para el caso de las realizaciones de adquisición y distribución de tierras, se encontró que en los ocho años de vida del Incora, la entidad adquirió cerca de 600.000 hectáreas por expropiación, compra y cesión de tierras (318.000 ha). De esas tierras adquiridas se utilizaron 335 ha. El 86 % de las adquiridas y compradas fueron utilizadas, mientras que de las tierras cedidas solo 34 % fueron entregadas. Hay que tener en

cuenta que las adquisiciones de tierra comenzaron realmente en 1963, avanzaron rápidamente hasta 1965 y se estancaron durante los dos años siguientes. Estas se aceleraron considerablemente al final de la década. De hecho, se calculaba que un 53,8% de las adquisiciones se concentraron en los dos últimos años.

El informe estima que el Incora benefició a 14.000 familias directamente con tierra. Apenas un 1,8% de las familias campesinas catalogadas como muy pobres. Asimismo, expidió títulos a 97.000 colonizadores de baldíos, 45.000 familias recibieron créditos agropecuarios y 20.000 usuarios se afiliaron a cooperativas de la reforma agraria. Además, 40.000 personas recibieron constancias de aparcería. Podía suceder que una familia fuera beneficiaria de varios programas, lo cual hacía difícil el cálculo de las familias realmente beneficiadas por la reforma.

Se conocía que el Incora tenía programas de colonización, adecuación de tierras de distritos de riego, parcelaciones, entre otros. Sin embargo, solo se sabía, por información del instituto, que en los distritos de riego se adjudicaron 63.000 hectáreas y en los de parcelación 150.000 hectáreas.

La información financiera mostró que el Incora tuvo dificultades en 1969. En 1970 las cifras de ingresos no mejoraban, precisamente cuando era muy dinámica la adquisición de tierras por parte de la entidad. La distribución de los gastos de inversión se concentró en las labores de desarrollo agrícola, dentro de las cuales sobresalía el crédito, en la adecuación de tierra y, por último, en la adquisición de tierras, con mucha menor participación que las anteriores, pero con crecimiento en los últimos tres años considerados.

Una vez examinadas las realizaciones del Incora y los avances de la reforma agraria, el informe pasa a mostrar los problemas que esta tenía. El primero y fundamental era la reducida integración con el plan de desarrollo, con lo cual lo más grave era la falta de coordinación de la reforma agraria con las políticas de redistribución del ingreso y fomento del empleo. La Comisión propuso, en este punto, que el DNP participara en la elaboración, vigilancia, control y evaluación de la política de reforma agraria formulada y dirigida por el Ministerio de Agricultura. A este último, sin embargo, el Comité lo veía débil frente a las entidades del sector y consideraba que había que robustecerlo, especialmente en la oficina de planeación, para que pudiera cumplir su labor de coordinación de la política.

También era necesario corregir en la política sectorial que se continuara subsidiando a los sectores de altos ingresos: a través del crédito, del mercadeo, de la investigación y la asistencia técnica, del régimen tributario y de la política de precios. Con esto, señalaba el Comité (1971: 77), se estaría desvirtuando los objetivos y esfuerzos de la reforma agraria:

[...] al estimular una redistribución regresiva del ingreso y suministrar un medio artificial al productor ineficiente en un sector de actividad donde puede ser no solo nulo, sino aún negativo su aporte económico y social a la comunidad. Por la vía de semejante contradicción, estaría el Estado deshaciendo con una mano lo que con esfuerzo y costo ensayaba hacer con la otra. Mientras una parte de la administración impulsa la reforma agraria, otra estaría promoviendo la contra-reforma.

Otra falla de la reforma, a juicio del Comité Evaluador, fue la orientación inicial de fomentar la producción y la productividad, antes que la redistribución del ingreso y el desarrollo social. En esa etapa se hizo énfasis en los distritos de riego y en otras obras de infraestructura, y se descuidó la parte social. El énfasis cambió en el último tiempo hacia programas de capacitación, de organización campesina, de cobertura en salud y vivienda. La falta de coordinación entre esos elementos de la reforma sería una parte de la explicación de que las inversiones no dieran los resultados esperados.

A continuación, el Comité examinaba varios temas cruciales relacionados con la reforma agraria y el Incora. Comenzaba con las características de una familia beneficiaria y su número; así, la demanda acumulada de tierras en ese momento se estimaba en 750.000 familias, la cual costaba \$75 mil millones en 1970. El problema no era de tierras sino de presupuesto. Se hacía un llamado a la realidad de la restricción presupuestal para no crear falsas expectativas.

El Comité daba consejos sobre las empresas comunitarias promovidas recientemente por el Incora, y señalaba que era un enfoque adecuado, mientras que, en contraste, su apreciación sobre los distritos de riego era muy diferente. Consideraba que estos estaban mal programados y los que estaban en construcción requerían cuantiosas inversiones. La recomendación era terminar rápidamente los proyectos ya iniciados y mejorar la planificación en el futuro.

Por otra parte, resaltaba que el Incora apoyaba la colonización espontánea; de hecho, en apoyo de esos colonos se concedió crédito, se hicieron vías y otras obras de infraestructura, se dio asistencia técnica y gastos de desarrollo social. El punto es que la colonización también tenía que inscribirse dentro del marco de los objetivos de la reforma agraria.

El Comité insistía en que debían integrarse otros elementos de la política pública que tienen relación con la reforma agraria, como la construcción de caminos y la electrificación, el minifundio, el crédito, la asistencia técnica, la educación rural y la comercialización. En esta parte, en el informe se asevera, “es importante que la reforma agraria establezca con la mayor nitidez posible el ámbito de su aplicación, así como los mecanismos de coordinación de esta con las otras políticas. La determinación de los beneficios de sus distintos programas y proyectos debe reflejar esas definiciones previas”.

El informe termina con unas recomendaciones que fueron difundidas también como documento aparte¹⁶. Estas eran de diferente tipo: generales, que incluían las que se hacían a la reforma agraria, y otras que estaban relacionadas con otros aspectos de la política agraria, y sus temas jurídicos.

La más general de las recomendaciones consideraba que había que dar mayor atención a las metas sociales de la política agraria del gobierno y mejorar la coordinación de las entidades públicas y privadas que trabajaban en ellas. Ya en relación con la reforma agraria, el Comité precisaba el objeto de la labor del Incora y quería que la entidad “dedicara sus esfuerzos a dotar de tierras y demás recursos productivos a aquellos campesinos cuyos niveles de ingresos sean inadecuados, con el objeto de incorporarlos a una agricultura moderna en el doble papel de productores eficientes y de consumidores”.

La reforma agraria debía ser integral, y para garantizarlo se sugería que el crédito, la asistencia técnica, la facilitación de las cooperativas de mercado y la organización gremial debían estar bajo la tutela del Incora. Otras necesidades como comercialización, carreteras, acueductos, vivienda, educación, etc., debían ser responsabilidad de las entidades especializadas, pero coordinadas en un Consejo de la Reforma Agraria. Los distritos de riego y la apertura de colonización dirigida solo se podían ejecutar si no existía otra opción para dotar de tierras aptas a los campesinos de una región.

Para el Comité era fundamental diferenciar con criterios claros y objetivos los grados de explotación de las tierras, con el fin de reducir la incertidumbre que podría ahuyentar a los inversionistas, así como mantener el principio de que las tierras adecuadamente explotadas solo podían ser expropiadas por excepción.

Dentro de las otras acciones que el Comité consideraba importantes para mejorar la política de reforma agraria estaban la modificación de trámites y del régimen de avalúos, para lo cual era fundamental hacer estudios de tierras con otras entidades. Se sugería que el Incora no interviniera en el caso en que no fuera posible dotar de tierras adicionales a los minifundistas. El problema era que en el pasado muchas de las unidades agrícolas familiares adjudicadas tenían una extensión insuficiente para proporcionar ingresos que garantizaran que el adjudicatario no migrara a las ciudades.

En los otros elementos de política agraria, el mensaje del Comité buscaba involucrar a otras entidades del Estado en la reforma agraria. Se sugería crear, incluso, un impuesto a la renta presuntiva, mejorar el crédito de fomento, el mercadeo, la salud.

¹⁶ Véase, por ejemplo, Rojas (1971).

También, mejorar la regionalización de los objetivos y programas e incrementar la participación campesina, cuya ausencia explicaba el desarrollismo de la primera etapa del Incora.

El Comité sugirió que se fortalecieran los mecanismos dedicados a la planeación de proyectos, y a su control y evaluación, pero no había estadísticas para que eso fuera posible, lo que representaba una gran falencia. Era necesario programar las inversiones y las distintas acciones del Incora, con miras a asegurar la oportuna ejecución de las obras y propiciar una rápida utilización de las tierras.

Hay una recomendación final que llama la atención, “Se recomienda al Incora que al realizar la promoción de proyectos y programas los oriente hacia una reforma agraria realista, evitando crear expectativas excesivas en los campesinos y temores infundados en los dueños de tierras. Lo propio debe aplicarse a la actuación individual de los funcionarios del instituto”.

REFERENCIAS

Comité Evaluador de la Reforma Agraria (1971). *Informe al Comité Evaluador de la Reforma Agraria*, Bogotá: Banco Ganadero, Ministerio de Agricultura.

Rojas Morales, Ernesto (1971). *Debate Agrario*, Documentos, DANE.

EPISODIO 77

El Acuerdo de Chicoral de 1972

Enrique López Enciso

En el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970) se quiso dar un nuevo impulso a la reforma agraria con la promulgación de la Ley 1.^a de 1968 que dio más recursos al Incora y estableció un periodo límite de diez años para que la tierra pasara a manos de los arrendatarios o aparceros que la habían solicitado. Por otra parte, el gobierno creó el 2 de mayo de 1967, por medio del Decreto 755, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). El propósito era organizar a los campesinos, lograr su apoyo y blindar la reforma de los ataques de quienes no estaban de acuerdo con ella. La ANUC creció rápidamente y hasta 1971 había 496 asociaciones campesinas con personería jurídica, que tenían 968.000 asociados (Arango, 1986).

Aquella ley produjo un daño colateral: la expulsión entre 1968-1972 de miles de arrendatarios y aparceros (Berry, 2002), ante el temor de los propietarios de perder sus tierras. Por otra parte, se conocieron los resultados de varios informes, entre ellos el del Comité Evaluador de la Reforma Agraria convocado por el gobierno de Pastrana Borrero, que mostraban que el Incora se había desviado de su mandato y no había cumplido con el tope estipulado de hectáreas para distribuir. Según Berry (2002), entre 1962-1970 “los principales rubros del gasto fueron al mejoramiento de la tierra y el crédito subvencionado (ambos, superiores a una cuarta parte), mientras que la compra de tierras solo llegó al 8,30%”. Aunque al final de la administración de Lleras R. se aceleró la distribución de tierras, el esfuerzo era insuficiente.

Al incumplimiento de la reforma agraria y la expulsión de campesinos, se agregaron los anuncios sobre el cambio en la política agraria en los primeros meses del nuevo gobierno, cuya intención se había conocido desde la campaña presidencial. La ANUC se radicalizó progresivamente ante la situación y comenzaron a producirse

conflictos entre la entrante administración Pastrana Borrero y los usuarios campesinos. A comienzos de la década la ANUC lideró numerosas invasiones de tierras. Entre 1970-1971 unos 812 predios localizados principalmente en Córdoba, Sucre, Magdalena y Huila fueron invadidos por usuarios campesinos.

Fue muy importante el debate que se dio en torno a la concentración parcelaria de Jamundí, que había sido aprobada prácticamente al final del gobierno de Lleras R., cuando ya estaba elegido Pastrana Borrero. Se trataba de 10.200 hectáreas de tierra de baja calidad, donde había pobreza y desempleo. En estas tierras, 73 % eran minifundios y ocupaban 1.050 hectáreas, mientras 5 % eran latifundios que ocupaban 15.800 hectáreas. Era un proyecto especialmente sensible por lo que representaba dadas sus características legales, ubicación, la participación de los campesinos organizados y el momento en que se quiso realizar.

Para los gremios agrarios, en general la nueva política del Incora sobre las concentraciones parcelarias comenzaba a afectar a predios adecuadamente explotados. Esta situación, sumada a las invasiones para presionar las decisiones del Incora, llevó a que la SAC afirmara en un comunicado que, “la insólita y preocupante invasión de los predios rurales adecuadamente explotados, que se viene presentando en los últimos días, constituye una grave violación de la ley, traumatiza gravemente la paz social y pone en peligro el orden público por el enfrentamiento que pudiera ocurrir entre quienes deben garantizarlo y quienes atentan contra él” (Rojas Morales, 1971).

Por su parte, en un extenso memorando al gobierno nacional, la ANUC exponía lo siguiente: “es necesario insistir en que esta vasta movilización social no es solo fruto de los antojos de unos cuantos descontentos, sino la respuesta a una necesidad histórica profundamente sentida por las masas campesinas y que objetivamente responde a los problemas que han engendrado su atraso y su miseria”.

De esa forma, en el escenario de polarización de comienzos de los años setenta se dieron las condiciones para que se produjera un viraje en la política agraria en el país. Habían cambiado las relaciones políticas que permitieron la aprobación de la reforma agraria en su momento y esta había perdido apoyo. Por su lado, el gobierno, con la asesoría de Currie, estaba elaborando su plan de desarrollo “Las cuatro estrategias” que daba un énfasis a la agricultura comercial y al desarrollo de las exportaciones. Todo parecía indicar que había pasado el momento de la reforma agraria concebida en 1961, vista como la necesidad de mejorar el acceso a la tierra de los campesinos.

En efecto, a comienzos de 1972 en las instalaciones de la Caja Agraria en el corregimiento de Chicoral, perteneciente al municipio tolimense de El Espinal, se reunieron a instancias del gobierno nacional miembros de los partidos y de los gremios sectoriales, con el propósito de acordar una serie de acciones para apaciguar

la creciente agitación social en el campo y tranquilizar a los grandes propietarios que se veían amenazados por la acción del Incora.

El Pacto de Chicoral, como se denominó el acuerdo obtenido, se concretó en las leyes 4.^a y 5.^a de 1973, y más adelante en la Ley 6.^a de 1975. Por medio de la primera, que modificaba en ciertos apartes las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1.^a de 1968, se definieron nuevos instrumentos para calificar los predios y evaluar la posibilidad de su afectación y expropiación. Se establecían disposiciones sobre renta presuntiva, cuya referencia principal era el avalúo catastral de los predios. Se creaba, asimismo, la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictaban otras disposiciones, como los mínimos de productividad por cultivo y por regiones (véase el *Diario Oficial*, núm. 33828, del 13 de abril de 1973).

En el artículo 21 de la Ley 4.^a se decía, por ejemplo, que:

Se tendrán como tierras adecuadamente explotadas, las que son objeto de explotación económica con cultivos agrícolas, pastos, ganaderías en general, instalaciones agroindustriales, avicultura, piscicultura y bosques artificiales y naturales. En cuanto éstos se exploten de acuerdo con las normas legales vigentes y si además, los propietarios demuestran haber dado cumplimiento a las siguientes funciones sociales y económicas: [...] 3. Que durante los tres (3) años inmediatamente anteriores, han obtenido en su predio los mínimos de productividad que para la respectiva región, cultivo o explotación ganadera haya señalado el Ministerio de Agricultura.

La determinación de los mínimos de productividad era tan compleja, en lo relacionado con la adecuada explotación de la tierra, que era inaplicable en la práctica.

La Ley 5.^a, por su parte, creó nuevas condiciones para el financiamiento del sector agropecuario. El crédito a los campesinos se orientó al componente de asistencia técnica y se definieron las líneas de crédito para empresarios y grandes propietarios. Por medio de ella se transformó el sistema de la Ley 26 de 1959 en un Fondo Financiero Agropecuario y dispuso que de él formaría parte el Fondo Financiero Agrario. Conforme al artículo 5.^o de la ley, las instituciones bancarias debían suscribir títulos de fomento agropecuario, expedidos por el Banco de la República, hasta concurrencia de un porcentaje de sus colocaciones que oscila entre el 15 % y el 25 %.

Al gobierno le correspondía elaborar periódicamente los programas que podían ser objeto de financiación con cargo al Fondo Financiero Agropecuario, mientras que la Junta Monetaria determinaba las condiciones que debían reunir los préstamos para su redescuento, así como el monto, modalidades y porcentajes de este, que en ningún caso podría ser inferior al 65 % de la operación.

Por otro lado, la Ley 6.^a de 1975, o ley de aparcería, dejó sin piso las normas sobre contratos de ese tipo y de otras formas de explotación de la tierra. En esencia, la ley

restablecía los sistemas precarios de tenencia de la tierra, en un momento en que la agricultura comercial se había consolidado, lo cual resultaba bastante paradójico.

Con el Pacto de Chicoral la reforma agraria perdió el poco impulso que llevaba. El Pacto era una contrarreforma que debilitaba la idea de la necesidad de modificar la distribución de la tierra para contribuir al desarrollo económico y social del país. Terminó, de esa forma, el ensayo relativamente moderado del Frente Nacional que iba en esa dirección. El apoyo iba ahora para la agricultura comercial y la ganadería con las nuevas posibilidades de crédito del FFAP. Por otra parte, para ese momento comenzaba a estudiarse en el gobierno la posibilidad de implementar en Colombia un programa encaminado hacia la transferencia tecnológica para pequeñas unidades de producción campesina, que estaba impulsando el Banco Mundial. Se trataba del Desarrollo Rural Integrado (DRI), el cual finalmente fue adoptado dentro del plan de desarrollo del gobierno de López Michelsen (1974-1978).

REFERENCIAS

- Arango, Mariano (1986). “Logros y perspectivas de la reforma agraria en Colombia”, *Revista Lecturas de Economía*, núm. 21, septiembre-diciembre, Universidad de Antioquia.
- Berry, Albert (2002). “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”, *Revista Economía Institucional*, vol. 4, núm. 6.
- Rojas Morales, Ernesto (1971). *Debate agrario*, Documentos, DANE.

EPISODIO 78

La misión del Banco Mundial de 1970

Enrique López Enciso

En 1970 el Banco Mundial (BM) envió a Colombia una misión dirigida por Dragoslav Avramovic. El propósito de la misión era examinar el estado de la economía colombiana y elaborar un informe que sirviera de insumo para las discusiones con el gobierno. El documento fue clave en la decisión de 1971 de respaldar el plan de desarrollo 1970-1973. Fue, asimismo, el primer reporte de país que el BM publicó, no solo porque al gobierno colombiano le pareció apropiado, sino también porque se hacía una presentación exhaustiva de las preocupaciones de largo plazo que se tenían sobre el país.

El documento contiene 25 capítulos (World Bank, 1972). Un bloque de estos se destinó al examen de temas transversales que afectaban a toda la economía (empleo, inversión, finanzas públicas, desarrollo regional, planeación), con proyecciones de los agregados macroeconómicos más relevantes. En el resto se examinaban los diferentes sectores productivos. A la agricultura, en particular, se dedican los capítulos 14 al 18.

Como en todo el informe, en los capítulos dedicados a la agricultura se daban recomendaciones de política, con un diagnóstico muy completo basado en un exhaustivo análisis de las cifras del sector, muchas tomadas del trabajo de Atkinson que se había divulgado unos años antes. Para su análisis, el BM comienza con un examen de la estructura y problemas de la agricultura colombiana, toca por aparte el tema del café, sigue con la pregunta acerca del potencial de cultivos diferentes a este, con un examen detallado para cada producto. La ganadería también se trata por aparte; para abordar, por último, un tema que el BM consideraba central en la

relación del sector con el resto de la economía: el desempleo, la absorción laboral y las posibilidades de la agricultura.

En general, el BM daba un parte positivo de la economía colombiana, teniendo en cuenta que en los años que precedieron a la elaboración del informe la economía creció 6,2 % en promedio entre 1968-1970, comparado con el 5 % entre 1950-1967. Según el BM, la aceleración del crecimiento se explicaba por la expansión de la inversión y el alivio de la restricción externa. La primera fue posible porque el país había mejorado en su capacidad de emprender proyectos de desarrollo. La segunda, por el rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales, que se dio al tiempo como el buen momento de las de café, teniendo en cuenta que una helada en Brasil disparó el precio externo del grano colombiano, y que en el mercado de Nueva York pasó de 42,6 centavos de dólar la libra en 1968 a 60 centavos a comienzos de 1970.

En el informe se sostiene que, a pesar del buen desempeño de la economía, no cedía el desempleo en las ciudades, con tasas que bordeaban el 10 %, sin duda uno de los grandes desafíos de la política pública. El desempleo urbano tenía mucho que ver con el masivo éxodo del campo a la ciudad y también por cambios en la composición demográfica de la población, con una creciente participación de los jóvenes en el mercado laboral. La migración a las ciudades se debía al pobre nivel de vida de la población rural, la cual tenía poco acceso a los servicios básicos como agua, salud, electricidad. Para el BM mejorar las condiciones de vida rurales podría aliviar la presión sobre los mercados laborales en las ciudades.

Lo paradójico es que la agricultura crecía bien a finales de los años sesenta, pero al parecer los beneficios de ese crecimiento no llegaban a todos. Contribuía con el café y otras exportaciones al buen desempeño de la economía. El BM reportaba para el sector una tasa de crecimiento promedio del 5,2 % desde 1966 y una participación en el PIB en 1969 cercana al 30 %, que había declinado de todas formas por la industrialización. La mayor producción agrícola se debía sobre todo al incremento en área, más que a un aumento en productividad. Existía la excepción de un grupo de cultivos de altos rendimientos y con buen crecimiento, como fueron el algodón, soya, sorgo, azúcar, ajonjolí y arroz. En los demás los rendimientos estaban estancados, por ejemplo, en alimentos como la yuca, la papa y el plátano.

El BM consideraba que el principal problema de la agricultura colombiana a finales de los años sesenta era la baja productividad, y sus recomendaciones de política sugieren caminos para mejorarla. Existía el potencial, como lo demostraban los rendimientos alcanzados en algunos cultivos experimentales más altos que en países similares. Sin embargo, para la mayoría de los productores agrícolas, las posibilidades eran limitadas por el reducido tamaño de sus predios. En 1960 un cuarto de las fincas censadas tenían media hectárea de extensión y más de la

mitad tenían menos de tres hectáreas. En condiciones normales, la producción de esas parcelas proveía solo la subsistencia. Además, era difícil el acceso a más tierra y no estaba disponible la información especializada para lograr la utilización óptima de insumos modernos. La dificultad para obtener crédito también limitaba el desarrollo del sector.

Los bajos rendimientos de la agricultura se debían al elevado número de cultivos que producían con técnicas tradicionales. Se usaban poco las semillas mejoradas, y/o los fertilizantes químicos, pesticidas y fungicidas. En las tierras de pastoreo no había variedades mejoradas de pastos ni uso de fertilizantes. Por otra parte, los insumos modernos se usaban inadecuadamente o existía resistencia a la técnica por los productores rurales. También estaba el problema de los costos de los insumos, que sin crédito era muy difícil adquirir; sin olvidar que estos debían estar disponibles, algo que no siempre era posible.

La diversificación dentro de la agricultura fue importante en los años sesenta, como se observa en las cifras del BM. Se disminuyó la dependencia del café: este se mantenía como el principal producto de exportación, pero redujo su participación en la producción de la agricultura pasando del 90 % en 1965 al 75 % en 1969. Otra novedad era el crecimiento de las exportaciones de la agricultura, no solo por el buen momento del café, sino también por el impulso de las llamadas exportaciones menores, que pasaron de representar US\$ 24,5 millones en 1960 a US\$ 119,7 millones en 1969, hasta alcanzar una participación de casi el 25 % en las exportaciones sectoriales. Por su parte, se logró disminuir el crecimiento de las importaciones agrícolas. Se eliminaron casi totalmente las importaciones de oleaginosas y de arroz, aunque la dependencia por el trigo y el cacao importados seguía aumentando. Aparece un nuevo exportable, la palma africana, que pasó de 1.000 hectáreas en 1960 a 21.000 hectáreas en 1969.

En la dinámica de la agricultura y en su transformación tuvo que ver la política pública, impulsada con las reformas emprendidas en 1968 durante el gobierno de Lleras Restrepo. El BM dedica una parte de su informe a explicar la reforma. La nueva institucionalidad centralizó en el Ministerio de Agricultura la responsabilidad del diseño de políticas para la agricultura y la ganadería. También le dio el control, regulación y coordinación de diferentes entidades relacionadas con la actividad, así como la posibilidad de hacer política de precios, restricciones a las importaciones, y medidas de apoyo para promover algunos cultivos.

Para la definición de la política sectorial había una estrecha relación del Ministerio de Agricultura con los ministerios de Hacienda y Desarrollo, con el DNP y con el Instituto Colombiano de Comercio Exterior. Igualmente, con la Junta Monetaria para definir políticas de crédito agropecuario.

El Ministerio de Agricultura hacía su política con el concurso de las principales entidades del sector, reunidas en el Consejo Nacional de Agricultura. Dentro de este estaban los bancos especializados (como el Banco Ganadero y la Caja Agraria), representantes de los cafeteros (como la Federación), e institutos del gobierno (como el ICA, que hacía la investigación y desarrollo en la agricultura). La política de tierras y la reforma agraria y el desarrollo rural se hacía por medio del Incora y la de recursos naturales con el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena). Se consideraba que el gobierno podía intervenir activamente en la coordinación de la política de precios de la agricultura con el resto de la política sectorial. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) daba los lineamientos, y la intervención del mercado la hacía el Idema.

La política del ministerio se concentró en el apoyo a las exportaciones menores. Las principales medidas fueron un subsidio del 15 % a las exportaciones, crédito para cultivos de exportación, especialmente para el algodón, e intervención directa del Idema para compras de cosechas y sostenimiento de los precios. Se había adoptado el estatuto cambiario con el Decreto 444, que permitía una devaluación moderada con un régimen de tasa de cambio gradual (*crawling peg*). La combinación de la política cambiaria y sectorial fue exitosa e incrementó la importancia de las exportaciones no tradicionales.

El BM muestra que, a pesar de la reforma del ministerio y del crecimiento de algunos cultivos, no les iba bien a los numerosos pequeños propietarios. Según el BM, del millón y medio de familias de agricultores que existían, más del 50% tenían menos de tres hectáreas de tierra. El gobierno hizo un esfuerzo para incrementar la productividad y apoyarlos, pero solo un pequeño número de ellos se benefició. El Incora tuvo éxito en los experimentos que hizo para algunos pequeños cultivadores dándoles asistencia técnica y facilitando el crédito, lo que les permitió alcanzar rendimientos similares a los de los cultivos comerciales. Eso fortalecía la idea de que la eficiencia de la agricultura moderna se basaba en un aumento de los rendimientos por la utilización de semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas, herbicidas y fungicidas. La experiencia del Incora y de otras agencias mostraba el alto costo que tenía la ayuda a una familia y el reducido alcance de los programas. Por otra parte, para obtener una mejor utilización de la tierra, fundamental en el proceso de modernización, sería necesario evitar la especulación, propiciada por la inadecuada tributación. Se necesitaba un mejor catastro para lograr que eso cambiara.

Para el BM tampoco se habían alcanzado las principales metas para lograr una mejor asignación de la tierra. En cuanto se refiere a su acceso, aparece un nuevo patrón: la incorporación de predios de mayor tamaño en las áreas de frontera, mientras que los productores establecidos continúan subdividiendo su propiedad. La

razón del fracaso en la política para proveer tierra a los que no la poseen era histórica. La población del territorio se concentró en las tierras altas, por lo insalubre de las bajas. Los adelantos científicos y de ingeniería permitieron que esas tierras planas inundables y sembradas en pasto se convirtieran en tierras promisorias para los cultivos agrícolas, pero con pocas posibilidades de que la asignación histórica de esas tierras pudiera cambiar. En consecuencia, la mayoría de los pequeños propietarios rurales se continúa agrupando en pequeñas propiedades en las montañas, donde el pequeño tamaño de las fincas limita el acceso al crédito.

El BM se preguntaba por las posibilidades futuras y las prioridades de la agricultura en Colombia. Es interesante el enfoque porque relaciona el producto colombiano con el mercado internacional. El diagnóstico era contundente: el desarrollo de la agricultura colombiana estaba en su etapa inicial. En cuanto se refiere a la posibilidad de que el producto sectorial aportara sustancialmente a un desarrollo exportador el BM era muy escéptico: el producto colombiano no era competitivo.

Si bien es cierto que, por un lado, se desarrollaba un “nuevo” sector dinámico en la agricultura colombiana concentrado en cultivos comerciales exportables, que usaba técnicas modernas, como algodón, arroz, azúcar y ajonjolí; por el otro, estaba la mala situación de la mayoría de los productores tradicionales. Una situación que, además, debería cambiar para limitar la migración a las ciudades.

Para superar el rezago de la agricultura tradicional, se debía mecanizar la producción y utilizar semillas mejoradas. Algo en lo que Colombia mejoraba muy lentamente, según se documenta en el informe. Se utilizaban cada vez más fertilizantes, pero no era suficiente. El informe trae una cifra según la cual en 1969 los productores colombianos utilizaban el 25 % del nitrógeno, 35 % del fósforo y 20 % del potasio, indicados como requerimientos mínimos nacionales. Solo el 20 % de la tierra de los cultivos comerciales era fertilizada, cifra que bajaba al 16 % si se incluía la destinada a los cultivos permanentes. Si se tenía en cuenta la tierra en pastos, el área fertilizada caía al 4 %.

Para aumentar la productividad era necesario fortalecer la investigación y los programas de extensión. Ante el dilema de en cuál tipo de agricultura debería concentrarse los esfuerzos estatales, el BM afirmaba que los dos eran importantes y que la prioridad en el corto y mediano plazos debía ser el crecimiento de la capacidad de la investigación agropecuaria y de los servicios de extensión, estos últimos a cargo del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Incora. Esto debía beneficiar a los nuevos exportables e impulsar otros exportables que fueran cultivados por pequeños productores.

El BM, frente a la política pública agrícola, hacía énfasis en dos cuestiones que se debían resolver: 1) qué productos debían estimularse con el sostenimiento de

precios, el crédito y las inversiones e investigaciones del gobierno, y 2) ¿con qué rapidez se debía realizar la reforma agraria?

Sobre el primer punto no hay una recomendación específica, el BM sugiere que se debe tener en cuenta que para cada producto existían relaciones de propiedad muy diferentes, para que la acción del gobierno no terminara llegando a donde no debía. Esto último resulta en un aspecto esencial para hacer una elección correcta. Por otra parte, el BM advierte sobre el peligro que existía con la política de sustentación de precios, la cual podría estimular la producción de un cultivo no competitivo.

Acerca del segundo tema, el BM se basa, en parte, en una evaluación realizada por la OIT. El tono inicial de la respuesta al interrogante es el siguiente “Un poderoso organismo, el Incora, ha asumido un papel rector no solo en materia de reforma agraria sino también en cuanto al desarrollo rural en general; este organismo ofrece créditos agrícolas supervisados, se ocupa de grandes obras de irrigación y de desagüe, de la colonización y de la preparación de estudios de preinversión” (p. 22).

El BM pensaba que en el largo plazo la reforma agraria no afectaba adversamente la producción. El problema en el corto plazo era la oferta de servicios de apoyo después de la reforma. Ese era el cuello de botella que existía para acelerar el ritmo de la redistribución de tierras y la colonización. En el informe se menciona que los rendimientos de las pequeñas propiedades de los proyectos del Incora, que tuvieron asistencia técnica y crédito supervisado, eran comparables a los de la agricultura comercial. Sin esos apoyos no se podía acelerar en el ritmo de la distribución de tierras, porque se podría generar más pobreza en el campo, con campesinos escasamente capaces de sostenerse con sus nuevos fundos.

REFERENCIAS

- Atkinson, L. Jay (1969). “Changes in Agricultural Production and Technology in Colombia”, *Foreign Agricultural Economic Report*, núm. 52, junio.
- Banco Mundial (1972). “El desarrollo económico de Colombia: problemas y perspectivas. Informe de una misión enviada a Colombia en 1970 por el Banco Mundial”, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ministerio de Agricultura (1969). “Memoria, julio de 1968-julio de 1969”, Ministerio de Agricultura.
- World Bank (1972). *Economic growth of Colombia: problems and prospects. Report of a mission sent to Colombia in 1970 by the World Bank*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

EPISODIO 79

La mecanización en la agricultura colombiana, 1950-1975

Juan José Perfetti del Corral

En la revista *Coyuntura Económica* de Fedesarrollo del mes de julio de 1976 se publicó el artículo “La mecanización en la agricultura colombiana”, cuyos autores son Juan Enrique Araya A. y Carlos Ossa E. El artículo constituye un resumen de un estudio más amplio que sobre el mismo tema realizó Fedesarrollo “con el auspicio de Adimagro (Asociación de Importadores y Distribuidores de Maquinaria Agrícola e Industrial)”. En dicho estudio, además de Araya y Ossa, participaron otros investigadores, entre los cuales se encontraban Roberto Junguito y Ricardo Villaveces. El artículo de Araya y Ossa constituye el material del presente episodio.

El trabajo realizado por Fedesarrollo tenía como objetivo “precisar los efectos de la mecanización agrícola sobre las áreas cultivadas, la productividad, el empleo y la distribución del ingreso”. La motivación principal del trabajo partía del hecho de que la mecanización agrícola en la Colombia de las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX era un tema “debatido en muchas oportunidades”, puesto que existían “opiniones encontradas respecto a la conveniencia económica y social de la introducción de la maquinaria en el sector agrícola”.

Por una parte, había quienes la consideraban “conveniente debido a sus efectos favorables sobre la producción y aún el empleo”. Por la otra, había “quienes se oponen a una mecanización acelerada a cualquier costo”, pues ella lleva a “una inadecuada asignación de los recursos y a la concentración de la propiedad y del ingreso”, ya que los principales beneficiarios “de la maquinaria han sido los grandes propietarios de la tierra”.

En el artículo se hace una descripción del desarrollo de la mecanización en Colombia entre los años 1950 y 1975, se analizan algunos aspectos de la producción nacional de la maquinaria agrícola, así como la incidencia de las políticas gubernamentales sobre el desarrollo de la mecanización en el agro y en la producción nacional de implementos agrícolas. A partir de estos resultados se identifican los efectos económicos y sociales de la mecanización en la agricultura y se sugieren políticas “orientadas hacia la utilización de la maquinaria agrícola dentro de los objetivos generales del actual Plan de Desarrollo del gobierno”.

Según Araya y Ossa, al inicio del decenio de 1950, el área mecanizada en el país era de, aproximadamente, 715.000 hectáreas. Para el momento de la realización del estudio, se habían incorporado cerca de 320.000 hectáreas nuevas. Esto significaba que “en la actualidad se han mecanizado entre un tercio y un cuarto del [área] potencialmente mecanizable”. Se indicaba, además, que “la maquinaria utilizada en la agricultura colombiana ha sido en gran parte importada, siendo los tractores su principal componente”.

Asimismo, se señalaba que el valor de dichas importaciones había presentado fuertes fluctuaciones entre 1950 y 1975 y que “a partir de 1960 la industria nacional de implementos agrícolas ha venido adquiriendo importancia en el desarrollo de la mecanización”, gracias a un proceso sostenido de sustitución de importaciones.

Para el período 1970-1975 se estimaba que la disponibilidad de caballos de fuerza del parque de tractores había crecido apenas a una tasa anual del 2,3 %. Igualmente, se reportaba que el indicador de hectáreas por tractor era, en 1950, de 202, y en 1975 había caído a 99. También se encontró una gran concentración regional del parque de tractores, especialmente en los departamentos del Valle, Cundinamarca y Tolima, con cerca del 50 % de dicho parque. De igual manera, se reportaba que, según el Censo Agropecuario de 1959, a medida que aumentaba el tamaño de los predios, se elevaba tanto el porcentaje de los que usaban maquinaria como el número de caballos de fuerza por hectárea en los cultivos anuales, situación que, aparentemente, no había cambiado a mitad de los años setenta. En los predios pequeños el acceso a la maquinaria agrícola se hacía principalmente a través del alquiler.

Al referirse a la política gubernamental con respecto al proceso de mecanización de la agricultura colombiana durante el período de análisis, se afirma que su evolución “ha sido en buena parte una consecuencia de la política gubernamental al sector agrícola”. Así, se destaca que, por ejemplo, en los años cincuenta, los planes de desarrollo “reflejaban una abierta intención de acelerar el proceso de mecanización en la agricultura”.

Entre los mecanismos de la política pública que incidían en el proceso de mecanización agrícola se distinguían los “relacionados con el comercio exterior”. Entre

ellos se destaca “la financiación externa para la importación de maquinaria”, por ser “quizás la variable más explicativa de la evolución del valor de las importaciones totales” entre 1950 y 1975. Al respecto se comenta que “el primer crédito importante para estos efectos data de 1949, año en el cual se inició en escala apreciable la mecanización de la agricultura colombiana”. En los años siguientes se encuentra que, cuando se contó con recursos de crédito externo, “las importaciones de maquinaria agrícola fueron significativamente superiores”. En este proceso, la Caja Agraria cumplió un papel muy importante, tanto en las importaciones de maquinaria como en el otorgamiento de crédito a los agricultores.

Otro instrumento de la política comercial agrícola lo constituyó el régimen de aranceles y de licencia previa. Aunque, en el caso de los tractores de rueda, que era el principal componente de las importaciones de maquinaria agrícola, dicho régimen se hizo más restrictivo a lo largo del tiempo. No obstante, al finalizar el año 1975 “los aranceles eran aún muy bajos (2,0%)”, relativos a los que regían para otros bienes de capital, tanto para la agricultura como para otros sectores, y también en relación con los de otros insumos agrícolas. Se señala, además, que como consecuencia de la política comercial agrícola y del manejo de la tasa de cambio, “la evolución de los precios internos de los tractores ha obedecido en gran parte a la variación de los precios internacionales”.

Finalmente, otro instrumento de política gubernamental que favoreció la mecanización agrícola fue “la disponibilidad y condiciones del crédito interno para la adquisición de maquinaria”. Estos recursos se canalizaron por medio de la Caja Agraria, el Incora y el Fondo Financiero Agropecuario. Se anota en el estudio, sin embargo, que “el precio de la maquinaria y las condiciones de los créditos, especialmente los plazos y las garantías requeridas”, habían limitado la adquisición de maquinaria por parte de los pequeños agricultores.

Araya y Ossa consideran que los impactos de la mecanización en la agricultura colombiana tienen que ver con los siguientes aspectos: el aumento del área cultivada y el cambio en la estructura de los cultivos; el aumento de la producción y de la productividad; y los efectos sobre la balanza de pagos, el empleo y la distribución del ingreso.

En cuanto al impacto de la mecanización (“estimulado por la política gubernamental durante el período 1950-1975”) sobre la expansión del área cultivada y de la frontera agrícola, este se dio, fundamentalmente, “a través del cambio en la dedicación de la tierra de ganadería y otros usos” hacia las actividades agrícolas. En ese período, el área cultivada en los bienes comerciales y mixtos, que “son los que más intensamente emplean la maquinaria”, aumentó en 931.000 hectáreas. Por su parte, los mayores rendimientos del área cultivada se dieron en los años cincuenta, “siendo

progresivamente menor en los años siguientes”. Adicionalmente, gracias a la mayor mecanización, se presentaron cambios “en la estructura de los cultivos”, al aumentar la participación de los comerciales a cuenta de la reducción de los mixtos.

Otro impacto derivado del proceso de mecanización agrícola fue el “aumento en la productividad de la tierra”, gracias al mejoramiento tecnológico derivado de dicho proceso. Estos aumentos, que varían según el tipo de cultivo, eran, por ejemplo, de 31 % para la cebada y 162 % para el maíz. En otros casos, se calculó el “incremento atribuible directamente a la maquinaria” y se encontró que para el frijol era de 9,4 % y para el arroz secano de 15,6%. El efecto combinado de estos impactos se tradujo en un aumento de la producción, “el cual se estima en una tasa promedio anual cercana al 9,0 % para los cultivos comerciales frente a solo 3,5 % para la agricultura en su totalidad” y en un aumento importante en el valor de la producción total agrícola por parte de los cultivos comerciales, al pasar del “12,9 % en 1950 a 42,4 % en 1975”. Ello se reflejó en una “mejora sustancial en la balanza comercial”, pues se pasó de una balanza deficitaria a una de generación de divisas.

Con respecto al efecto de la mecanización sobre el empleo en los sectores rurales, se estableció que “durante el decenio del 50 [este] trajo como consecuencia un aumento neto en el número de trabajadores empleados en los cultivos comerciales y mixtos, de 381.000 en 1950 a 518.000 en 1960”. Esto respondió, principalmente, a los aumentos en el área cultivada, al pasar de la ganadería a actividades agrícolas. Por su parte, entre 1960 y 1971 el número de trabajadores empleados en los cultivos comerciales y mixtos “disminuyó en 21.000”. Esto se debió “básicamente a un cambio en la composición de cultivos” hacia aquellos más intensivos en el uso de la maquinaria agrícola y en detrimento de la generación de empleo. De esta forma, Araya y Ossa afirman que la política agraria vigente durante el período de análisis, “al favorecer principalmente al sector comercial intensivo en el uso de capital, ha limitado las posibilidades de incrementar el empleo potencial en la agricultura colombiana”.

El otro efecto de la mecanización se dio sobre la distribución de los ingresos. En este sentido se cita la conclusión de otro estudio en el que se señala que “para el período de 1950-1970, los beneficios de la mecanización se dirigieron primordialmente a los propietarios del capital a expensas de la mano de obra y de los pequeños agricultores”. Sin embargo, en el trabajo de Fedesarrollo se afirma que, dadas las características particulares del sector agrícola colombiano en cuanto a la tenencia de la tierra y las políticas gubernamentales establecidas, “la mecanización ha sido una decisión claramente razonable desde el punto de vista privado, con repercusiones negativas, en algunos casos, sobre el empleo y la distribución de los ingresos, pero positivas sobre la producción y la productividad agrícola”.

La parte final del estudio se refiere a un conjunto de recomendaciones que se resumen en dos grandes aspectos. El primero tiene que ver con la necesidad de profundizar en varios temas de investigación sobre la mecanización de la agricultura y sobre la importancia de acopiar “información adicional para entender con mayor precisión los problemas relativos a dicho proceso”. El segundo hace referencia a las recomendaciones de política sobre varios asuntos relacionados con la mecanización agrícola.

Entre dichas recomendaciones está la importancia de consolidar “programas tales como la reforma agraria”, pues ello permitiría “redistribuir equitativamente los beneficios” derivados de la maquinaria agrícola. En esta misma dirección se recomienda el uso comunitario de la maquinaria, pues esto constituiría “una forma económica” de uso para los pequeños agricultores. También, se considera la “organización de cooperativas de usuarios de la maquinaria” y “sistemas más ágiles de alquiler de maquinaria”. Igualmente, se hacen algunas recomendaciones sobre el uso del crédito por parte de los usuarios del Incora y del Programa de Desarrollo Rural Integrado, de tal forma que los beneficios del proceso de mecanización agrícola se desconcentren. Asimismo, se sugiere “estimular la utilización económica de maquinaria por parte del agricultor” y la fabricación de implementos en plantas industriales con excedentes de capacidad instalada, lo cual podría ir de la mano de programas de formación de “operarios calificados” y de capacitación a los agricultores en el uso más eficiente de la maquinaria. Todo esto permitiría adecuar la utilización de los diferentes aparatos e implementos agrícolas a la situación que enfrentan los agricultores colombianos, especialmente los pequeños.

A manera de síntesis, el trabajo de Araya y Ossa señala que los lineamientos de política formulados están “orientados primordialmente hacia eliminar las fuertes restricciones causadas por la estructura de la tenencia de la tierra, la inequitativa canalización del crédito y el desconocimiento de las opciones tecnológicas por parte de los pequeños agricultores, con el fin de que estos puedan utilizar la maquinaria y los implementos agrícolas en función de su rentabilidad económica”.

REFERENCIA

Araya, Juan Enrique; Ossa, Carlos (1976). “La mecanización en la agricultura colombiana”, *Coyuntura Económica*, julio, Fedesarrollo.

EPISODIO 80

El nacimiento de la floricultura en Colombia

Carlos Caballero Argáez

Una de las primeras publicaciones de Fedesarrollo, en noviembre de 1971, fue el estudio titulado “Las exportaciones y el empleo: una perspectiva para Colombia”¹⁷. Como se informa en su introducción, se trató de un “análisis descriptivo de cuatro casos de gestión empresarial imaginativos en donde se combinan la producción de divisas y la generación de empleo”. Uno de esos casos fue el de la floricultura. Para los autores del trabajo, el éxito alcanzado hasta ese momento en los distintos emprendimientos sugería la posibilidad de poner en práctica una estrategia industrial nueva en el país, “encaminada a crear a escala masiva fuentes de trabajo y divisas internacionales”.

Este primer documento de Fedesarrollo describe, sin entrar en mucho detalle, el inicio de la producción y la exportación de flores en Colombia en los años sesenta del siglo XX y plantea los factores críticos para su adecuado desarrollo. Señala la necesidad de contar con empresarios con la capacidad para:

- Invertir en la compra de terrenos localizados cerca del aeropuerto de Bogotá, con facilidades de riego;
- Aplicar una tecnología novedosa de compra y siembra de esquejes, cultivo de las matas y corte de las flores;

¹⁷ Los autores del documento fueron Daniel Vargas y Eduardo Wiesner. El texto contiene un anexo con una nota metodológica para evaluar proyectos intensivos en empleo y generadores de divisas, elaborada por el economista Carlos Díaz-Alejandro, y una introducción del director de Fedesarrollo, Rodrigo Botero M.

- Administrar un proceso intensivo en mano de obra, especialmente femenina;
- Empacar, almacenar y transportar al exterior las flores; y,
- Analizar el comportamiento del mercado de las flores en Estados Unidos y en Europa, con picos especiales de demanda como el del día de San Valentín (14 de febrero de cada año), el Día de la Madre y la Navidad.

El artículo narra la experiencia de una de las primeras fincas dedicadas a la producción y exportación de flores en la sabana de Bogotá, sin suministrar los nombres de los empresarios, ni de la empresa¹⁸. Esa experiencia sirvió de referencia para elaborar el caso. Describe tanto el proceso productivo como las necesidades de agrónomos, supervisores, personal administrativo y jornaleros. Posteriormente, se detiene en el transporte de las flores al exterior e informa que, “para reducir el riesgo del retraso o del incumplimiento al comprador externo, la compañía está haciendo gestiones para la compra de aviones que utilizaría exclusivamente para el transporte de flores”.

La conclusión del caso de las flores fue que, en razón “de las condiciones naturales, económicas y logísticas, los empresarios consideran que el potencial para la industria es inmenso”. Curiosamente, de los cuatro renglones estudiados —flores, libros tridimensionales, juguetes para perros y confección de abrigos en la zona franca de Barranquilla— el único que sobrevivió de manera notable, hasta convertirse en uno de los principales generadores de divisas y de empleo en el país en los últimos cincuenta años, fue el de las flores.

Cuarenta años más tarde, el BID promovió una investigación en Latinoamérica para estudiar las condiciones en las cuales se habían desarrollado sectores exportadores exitosos en siete países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Uruguay) y para analizar los problemas que se enfrentaron y la manera en la cual se resolvieron. Esas experiencias se recogieron en el libro *Export Pioneers in Latin America*, publicado en 2012 (Sabel *et al.*). El capítulo sobre Colombia se dedicó al surgimiento de las exportaciones de flores. Sus autores fueron dos investigadores de Fedesarrollo, María Angélica Arbeláez y Nicolás León, y la economista Marcela

¹⁸ En el libro publicado por Asocolflores en 2009, *Colombian Grown: The finest quality cut flowers in the world*, se incluye la historia de las primeras experiencias de cultivar y exportar flores desde Colombia y se mencionan los nombres de los primeros exportadores y de sus cultivos en los años sesenta y setenta del siglo XX. Es interesante notar la presencia de inversionistas y empresarios extranjeros.

Melendez, en ese entonces directora de la firma Econ-Estudio en Bogotá y profesora adjunta de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes¹⁹.

Además de registrar la evolución del valor de las exportaciones de flores colombianas entre 1962 y 2009, período durante el cual creció desde niveles insignificantes hasta superar los US\$ 1.000 millones anuales en 2006, el capítulo describe las diferentes fases de esta expansión. Así, por ejemplo, establece que las mayores tasas de crecimiento (75 % anual en promedio) fueron las de la primera mitad de los años setenta, impulsadas por las políticas de promoción adoptadas en 1967: devaluación diaria de la tasa de cambio, incentivos tributarios, crédito subsidiado, entre otras. Posteriormente, el crecimiento se redujo, pero continuó siendo positivo; en la primera década del siglo XXI el ritmo de expansión fue del 6 % anual en promedio.

Factor decisivo en la historia de las exportaciones de flores fue su clara orientación hacia el mercado de los Estados Unidos, fenómeno que los autores atribuyen al hecho de que una de las primeras empresas, Floramérica, fue constituida en su totalidad por inversionistas estadounidenses²⁰; entre ellos, por David Cheever quien, como estudiante en Colorado State University en 1966, había encontrado que la sabana de Bogotá era un lugar óptimo en el mundo “para cultivar claveles y venderlos en los Estados Unidos, teniendo en cuenta las condiciones climáticas, la calidad del suelo, la disponibilidad de tierra y de trabajadores y la cercanía al mercado de los Estados Unidos”. El estudio se difundió ampliamente y motivó a muchos otros empresarios, extranjeros y colombianos, a invertir en el sector de la floricultura.

En 2009, el 80 % de las exportaciones tuvo como destino los Estados Unidos y el 13,6 % Europa. Un 3 % se dirigió a países de Asia y el 3,4 % restante a muchos otros; en total se exportaba en ese año a 75 países. Había 600 firmas productoras, de las cuales el 55 % era pequeñas, el 30 % medianas y el 15 % grandes, de acuerdo con el valor de sus exportaciones. Las grandes exportaron cada una entre US\$ 10 y US\$ 35 millones por año en 2015. Ahora bien, la exportación ha sido cada vez más exigente en términos tecnológicos y comerciales. La competencia local e internacional se incrementó “dramáticamente” con el paso del tiempo. Los costos laborales, que en 1966 eran el 50 % de los de Estados Unidos, dejaron de representar una ventaja

¹⁹ En la actualidad la doctora Melendez es economista jefe para América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

²⁰ Para autorizar la inversión extranjera, en ese momento limitada por las regulaciones colombianas, el DNP conceptuó que la inversión era consistente con la política gubernamental de promoción de las exportaciones.

competitiva, por lo cual las firmas pequeñas encuentran difícil competir con las más avanzadas en tecnología²¹.

El capítulo enumera y describe los obstáculos de diferente naturaleza que enfrentaron los exportadores en los primeros años de su actividad. Entre estos, los fitosanitarios y la dificultad para contar con un transporte aéreo regular y confiable hasta cuando, con la intervención de la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (Asocolflores), se logró que algunas líneas aéreas especializadas en carga y con base en Miami comenzaran a transportar masivamente flores a los Estados Unidos, pero las tarifas eran elevadas, debido a la limitada carga de compensación hacia Colombia. Adicionalmente, fue necesario contar con cuartos fríos en el aeropuerto de Miami y establecer una relación de trabajo con la aduana en esa ciudad para facilitar la revisión de la carga, acelerar los procesos y minimizar el daño de las flores. Y, naturalmente, localizar en Miami ejecutivos para comercializar las flores, distribuir las, contratar el transporte interno y promover la penetración en los distintos mercados del país. Algunas compañías organizaron, además, subsidiarias en ese país dedicadas exclusivamente a la comercialización y distribución de las flores.

En 1970 los nacientes exportadores de flores consideraron necesario fundar una asociación que representara sus intereses frente al gobierno nacional y, también, a entidades de los gobiernos extranjeros, particularmente los Estados Unidos, y para que, además, coordinara los esfuerzos para resolver los cuellos de botella que obstaculizaban la exportación, especialmente el del transporte. Adicionalmente, se preocuparon por mejorar el bienestar de los trabajadores (en su mayoría mujeres), por la protección del medioambiente, y por el control de las plagas que afectaban los cultivos²². Nació entonces Colflores, que en 1973 se transformaría en Asocolflores, gremio que agrupa a las empresas exportadoras de flores en Colombia.

A lo largo de estos cincuenta años Asocolflores cumplió una función muy importante en la promoción y el reconocimiento de las flores colombianas en los mercados extranjeros mediante la participación de sus afiliados en ferias y exhibiciones tanto nacionales como internacionales. Se convirtió, igualmente, en la entidad de defensa del acceso de las flores a un mercado como el de los Estados Unidos, que cuenta con una poderosa asociación de cultivadores de ese país The Society of American Florists.

²¹ Aunque la publicación del BID afirma que los costos de producción eran un 50% de los que se registraban en los Estados Unidos, algunos empresarios comentan que eran menores y que en algunas firmas podían ser del 20%.

²² Entre las ventajas mencionadas por algunos de los pioneros de la industria de las flores en Colombia se menciona la calidad de la mano de obra y su ética de trabajo como un factor de éxito muy importante.

A finales de la década de los ochenta la organización California Cut Flower Commission presentó una demanda en contra de las flores colombianas ante el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, indicando que los cultivadores de flores colombianas estaban vendiendo su producto en el mercado por debajo de su costo de producción. Como resultado el Departamento de Comercio impuso un impuesto a las flores procedentes de Colombia, conocido como el *dumping fee*, lo cual exigió a los exportadores contratar, a través de Asocolflores, abogados para su defensa en los Estados Unidos. El caso se prolongó y tuvo once revisiones administrativas con costos muy altos en la asesoría de los abogados, en particular para las empresas directamente afectadas en cada revisión. Solo hasta 1998, por sugerencia de los abogados, se llegó a un acuerdo con la entidad demandante en California y se propuso la suspensión formal del caso ante el Departamento de Comercio, lo cual exigió la constitución del Flower Promotion Organization: un fondo dedicado a promover el consumo de flores en Estados Unidos, al cual los productores colombianos aportarían el 85% y los cultivadores de California un 15%. De esta manera terminó la demanda *antidumping* y cambió radicalmente la relación entre la industria de las flores en Colombia y la de Estados Unidos²³.

Desde muy temprano en su historia, Asocolflores hizo presencia en Miami y en Washington y participó activamente en las negociaciones comerciales entre el gobierno colombiano y el de los Estados Unidos que condujeron, primero, a la firma del Acuerdo de Preferencias Andinas (ATPA) en 1990 y, posteriormente, a la del TLC entre los dos países en 2011. Una acción particularmente importante de Asocolflores en los Estados Unidos fue la desarrollada a raíz de la descertificación de Colombia en la lucha antidrogas en 1995, cuando la relación entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia llegó a su más bajo nivel, por lo cual el gremio de la floricultura sirvió de intermediario en muchas gestiones de los empresarios colombianos con las autoridades de comercio en los Estados Unidos²⁴.

El nacimiento de la industria de las flores en Colombia coincidió en el tiempo con la formulación y ejecución de una política estatal de promoción de las exportaciones en 1967, que se concretó tanto en un nuevo sistema de cambios internacionales (bajo el Decreto 444 de 1967 y el esquema de devaluación diaria de la tasa de cambio), como en el otorgamiento de un incentivo tributario (el certificado de abono tributario, CAT), y en la creación del Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo), adscrito al Banco de la República y financiado con una sobretasa sobre

²³ Entrevista con Augusto Solano, presidente de Asocolflores, 9 de febrero de 2022

²⁴ Entrevista con Augusto Solano, presidente de Asocolflores, 9 de febrero de 2022.

las importaciones, para extender crédito para capital de trabajo e inversión fija a las empresas exportadoras, con un subsidio en la tasa de interés.

Proexpo diseñó, igualmente, diversos mecanismos para apoyar las exportaciones. Abrió oficinas comerciales en varias ciudades del mundo y contribuyó, en el caso de las flores y de los textiles, a financiar parcialmente el pago de honorarios a los abogados que defendían su acceso a los mercados amenazados. Estos instrumentos fueron de gran importancia para impulsar la floricultura y sus exportaciones en los años setenta y ochenta del siglo pasado, lo que permitió su consolidación como uno de los principales sectores exportadores del país. En 1991 Proexpo se transformó en el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex), encargado de suministrar crédito a la exportación y en Proexport, hoy en día ProColombia, entidad en la cual se concentraron las actividades de promoción de las exportaciones.

El caso de las exportaciones de flores en Colombia ilustra bien la manera en la cual empresarios privados, extranjeros y nacionales encontraron la oportunidad para desarrollar una actividad económica con base en conocimientos técnicos y tecnología adaptada a las condiciones colombianas. El cultivo de las flores era de baja inversión inicial de capital (la tierra) e intensiva en mano de obra y capacidad gerencial. La innovación fue muy importante para superar las dificultades logísticas y llegar con el producto a los mercados mayoristas y minoristas en el exterior, lo mismo que para descifrar las necesidades y preferencias de los consumidores. Visto en retrospectiva, la ventaja competitiva de las flores colombianas fue de tal magnitud que condujo no solamente al cierre de la industria de las flores en el noreste de los Estados Unidos sino a que algunos productores en el occidente se transformaran en distribuidores de flores importadas de todo el mundo.

A la iniciativa empresarial se sumaron el beneficio de la asociación de productores como vía para coordinar la solución a los problemas de diferente índole que iban presentándose en la medida en la cual el negocio se expandía. El apoyo gubernamental, reflejado tanto en el manejo macroeconómico como en los mecanismos de promoción a partir de incentivos tributarios, del crédito subsidiado y de los apoyos puntuales para asegurar el acceso a los mercados externos, también fue crucial.

En síntesis, como lo muestra el capítulo del libro sobre pioneros en la exportación en América Latina, la creación de nuevos sectores de exportación requiere de la presencia de empresarios pioneros, con visión de negocio y el espíritu para correr riesgos y, muy importante, con la disposición para compartir el éxito con otros empresarios quienes, ante los logros de esos pioneros, deciden aventurarse a seguirlos. En todo ese esfuerzo, el trabajo colectivo a través de la asociación resulta fundamental, lo mismo que el apoyo de las autoridades. Una combinación virtuosa de iniciativa empresarial, tecnología, coordinación de intereses y relación con los

gobiernos emerge en este episodio como elemento crucial para el desarrollo de nuevos sectores agrícolas de exportación.

REFERENCIAS

Asocolflores (2009). *Colombian grown: the finest quality cut flowers in the World*, Bogotá.

Sabel, Charles; Fernández-Arias, Eduardo; Hausmann, Ricardo; Rodríguez-Clare, Andrés; Stein, Ernesto (2012). *Export Pioneers in Latin America*, IDB- David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

EPISODIO 81

Junguito y el sector agropecuario en el desarrollo económico

Juan José Perfetti del Corral

Entre los artículos que hacen parte del libro de Fedesarrollo *Lecturas sobre desarrollo económico colombiano*, publicado en 1974, se encuentra el escrito por Roberto Junguito B., el cual tiene como título “El sector agropecuario y el desarrollo económico colombiano”. Este trabajo constituye el tema del presente episodio.

Según el autor, el artículo es “un ensayo-resumen de los principales escritos relacionados con la problemática del sector agropecuario y su incidencia en el desarrollo nacional”. El trabajo se divide en dos partes. La primera tiene que ver con las funciones que, de acuerdo con las teorías sobre el desarrollo económico vigentes hasta mitad de la década de los setenta, “debe cumplir la agricultura en el proceso de desarrollo”, al tiempo que se analiza el desempeño de cada una de dichas funciones en el caso de Colombia. En la segunda parte se presentan los instrumentos básicos de la política pública disponibles “para el logro de las metas” asignadas al sector agropecuario, sus ventajas y su uso en el país. El estudio, además, incluye una amplia y detallada bibliografía tanto nacional como internacional sobre el estado del arte en materia de desarrollo agropecuario, la cual se complementa con un número significativo de pie de páginas en los que se hacen anotaciones y comentarios sobre las fuentes citadas y los asuntos tratados en el texto, lo que termina enriqueciéndolo aún más.

De acuerdo con la literatura, las funciones que se le asignaban al sector agropecuario en el desarrollo general de los países eran: generar empleo en las zonas rurales, proveer al sector industrial moderno de mano de obra barata, crear excedentes para

transferir a otros sectores económicos, producir alimentos para las zonas urbanas y rurales, suministrar materias primas al sector industrial, servir de mercado para los bienes manufacturados y ejercer como importante fuente de exportaciones.

Respecto a la generación de empleo rural se señala que, en el caso colombiano, en 1964 “la cifra oficial de desempleo (abierto) rural era del 1,9 % para los hombres y del 9,0 % para las mujeres”. Sin embargo, dado que, por las condiciones propias del trabajo en el campo, el desempleo rural se encontraba afectado por las formas de desempleo disfrazado y subempleo (visible y encubierto), el verdadero nivel del desempleo rural terminaba siendo mucho mayor. Según Junguito, para la década de los sesenta este “fue cercano al 25 % de la fuerza de trabajo”. Por otra parte, y en razón a lo anterior, para conseguir alcanzar la meta propuesta en esos momentos, de la reducción completa del desempleo rural para el año 1980 se necesitaba de un alto crecimiento del sector, además de un uso más intensivo de la mano de obra rural tanto mediante tecnologías intensivas en este recurso como del “aumento de la demanda de cultivos que impliquen un mayor uso de mano de obra”.

Según la literatura vigente a comienzos de los años setenta, en las etapas iniciales del desarrollo el crecimiento del sector moderno (industrial-urbano) se podía ver favorecido por el suministro ilimitado de mano de obra barata “proveniente del sector rural en donde persiste un exceso de mano de obra”. Para el autor, lo anotado sobre los altos niveles reales de desempleo rural, junto con el “hecho de que el salario real en la agricultura parece no haber aumentado entre 1935 y 1963”, estarían confirmando que en el caso colombiano pareciera “haberse cumplido la regla” sugerida por los estudiosos. Además, “la migración rural-urbana ha sido sustancial” en el país, lo que motivó que, entre 1951-1964, la población urbana creciera a una tasa anual del 5,69 %, frente a una tasa en el campo de solo 1,39 %. Ello no dejaba duda de que el desarrollo del sector industrial se había visto favorecido con la mayor oferta de la mano de obra proveniente del sector rural. Se anotaba, además, que entre 1955 y 1963 el salario real de la industria tuvo un alto crecimiento (60 %).

Otra de las funciones del sector agropecuario en el proceso de desarrollo era la creación de excedentes de inversión que se transfirieran hacia el sector industrial y la formación de la infraestructura básica. De acuerdo con Junguito, “la historia de la industrialización en Colombia está estrechamente relacionada con la generación de un excedente agrícola, con el desarrollo de la industria textil y las políticas gubernamentales de protección aduanera”. Se decía, además, que de allí se debía “la coincidencia de Antioquia como productor de café y centro industrial textilero”.

Sin embargo, se indicaba que en la década de los sesenta “el excedente agrícola canalizado hacia la inversión pública fue muy reducido”, pues la tributación del sector agropecuario, comparada con su contribución al producto nacional, era muy

baja (4 % de los impuestos a la renta y 11 % de los impuestos totales, mientras que su contribución al PIB era del 30 %). También se señalaba “que la capacidad de ahorro en el sector agropecuario es muy baja”, dada la importancia relativa que tiene el denominado “sector minifundista de subsistencia, sujeto a un exceso de mano de obra”. No obstante, se resaltaba el hecho de que “una forma de contribuir a la formación de capital es a través de la acumulación de inventarios” y el sector agropecuario contribuyó, en 1969, con casi la mitad de la formación interna bruta de capital a través de la acumulación de inventarios, especialmente en la ganadería y el cultivo del café.

Aunque entre las funciones del sector agropecuario está la de servir de mercado para los bienes industriales, sin embargo, y refiriéndose al caso colombiano, en el estudio se indica que en una encuesta realizada en los primeros años de los setenta se encontraba que los industriales explicaban la subutilización de la capacidad instalada por la falta de demanda. Junguito señalaba que, aunque potencialmente en el sector rural se daban las condiciones (como eran el importante tamaño de la población rural y el alto valor agregado del sector agropecuario) para que se demandaran de manera importante bienes industriales, los bajos niveles de ingreso per cápita, su mala distribución y el alto autoconsumo rural hacían que la demanda efectiva en el campo “por bienes industriales fuera muy inferior a la potencial”.

Otra función que se le asigna al sector agropecuario es el suministro de materias primas al sector industrial, relación que se expresaba, para el país, en la tabla de insumo-producto de finales de los sesenta según la cual “un peso de producción industrial requiere de 16 centavos de materias primas del agro en forma directa y de 22 centavos de forma directa e indirecta”. Se anotaba, además, que esta relación debe reducirse con el proceso de crecimiento económico pues, relativamente, los sectores industriales más dependientes de la producción agropecuaria tienden a crecer menos. Asimismo, se llamaba la atención sobre el hecho de que “una disminución en la producción del sector agropecuario conlleva a subutilizar el equipo industrial”, situación que se presentaba a comienzos de los años setenta.

En cuanto a que la producción agropecuaria constituye fuente de alimentación para la población urbana y rural, se comentaba cómo la demanda de alimentos depende de variables como el crecimiento de la población y el ingreso nacional. También se anotaba que, en Colombia, la elasticidad ingreso de los bienes alimenticios era de 0,5 y era mayor en los bienes procesados. Por su parte, la composición de la demanda alimentaria depende de “los gustos de los consumidores, de la distribución del ingreso y de los precios relativos de los diferentes bienes”. Como un ejemplo de las diferencias en el consumo alimentario se señalaba que, en el país, “mientras en la zona urbana se tiende a consumir cereales, en la zona rural se demandan tubérculos y raíces”.

Igualmente, se anotaba que la demanda alimentaria se satisface a través de la producción nacional y las importaciones. Las segundas representaban solo “el 3,8 % de la producción del sector agropecuario” y se limitaban a unos pocos productos (como el trigo, el cacao, los aceites vegetales y los animales), “cuya producción nacional no ha resultado eficiente”. Por su parte, respecto a la producción alimentaria, se dice que entre 1950-1970 esta había crecido 3,3 %, desempeño que permitió que “al menos” el consumo per cápita no se redujera. La tendencia de crecimiento de la producción per cápita por tipo de producto mostraba cómo los cultivos tradicionales (como el frijol, la yuca, el plátano y la panela) disminuían a lo largo del tiempo, los intermedios con tecnología dual (como eran el maíz y la papa) crecían positivamente y los denominados cultivos mayores (como el arroz, el azúcar, la cebada, la soya y el sorgo) lo hacían aceleradamente.

Por otra parte, se afirmaba cómo las exportaciones de productos agropecuarios habían constituido una fuente de crecimiento económico no solo para el sector sino para el país. Así, en la década de los sesenta, en promedio, “el 78 % de las exportaciones totales de bienes tuvieron origen en el sector agropecuario” y “del total agropecuario 86 % correspondió al café”. Para esos años operaba el Convenio Internacional del Café, en el cual “se fijaban cuotas trimestrales básicas de exportación y se regulaban los mecanismos para el reajuste automático de las mismas”. Según Junguito, “en el caso colombiano el beneficio fundamental de cooperar con el Convenio es el logro de mayores ingresos de divisas”. Las expectativas “en el futuro cercano” eran que el cultivo del café “seguirá siendo el mayor contribuyente al suministro de divisas”.

Con respecto a las denominadas exportaciones menores, como eran, para esos años, el banano, el azúcar, las carnes y el algodón, se señalaba que para alcanzar “tasas de crecimiento superiores al 7,0 %” en la economía, este grupo de exportaciones deberían crecer al 20 % anual, tasa que resultaba igual a la obtenida en la década de los años sesenta. Este favorable desempeño exportador respondía, principalmente, a las medidas de política pública implementadas como fueron “el incremento de la tasa efectiva de cambio, el CAT y el Plan Vallejo”. Aunque en los años 1972 y 1973 se había cumplido con la meta de exportaciones menores, se anotaba que “el futuro es incierto”, pues se presentaban problemas en el mercado mundial de algunos productos, como eran los del banano y el algodón. Para el azúcar se tenían perspectivas más favorables, mientras que las exportaciones de madera y pecuarias tenían restricciones de orden interno.

Para hacer efectivo el crecimiento y desarrollo del sector agropecuario, Junguito señalaba que desde la política pública se disponía de un conjunto de instrumentos entre los que estaban el manejo tributario y de los precios, el crédito y la reforma

agraria. Esta última de gran importancia en la década de los sesenta y setenta en Colombia.

Respecto a los dos primeros, se comenta que ellos sirven de medios “para transferir el excedente agrícola hacia las inversiones públicas, para promover una mejor distribución del ingreso y lograr la mezcla adecuada de producción”. La baja tributación que se presentaba en el sector agropecuario respondía a “la evasión del impuesto progresivo sobre la renta”, afectándose así la eficacia del sistema tributario para “transferir el excedente agrícola” y mejorar la distribución del ingreso en las zonas rurales. Se contaba, además, con “un impuesto predial de carácter proporcional y un impuesto progresivo al patrimonio”, que ayudaban a que “la estructura impositiva total fuera algo progresiva”.

Por otra parte, se afirmaba que tanto la tributación como los subsidios afectaban la producción de determinados bienes agropecuarios por medio del cambio del “precio relativo” del correspondiente producto. El café constituía un caso especial de tributación específica. Se indicaba que la carga tributaria al grano fluctuó en los años sesenta “entre 29% y 44%”. Dicha carga constaba, entre otros gravámenes, de un diferencial cambiario, el impuesto al valor de las exportaciones y la cuota de retención. Dado el sistema de cuotas imperante en el mundo, era necesario contar con estos mecanismos para mantener un relativo equilibrio en la producción nacional del grano. Otra actividad gravada era la del ganado de ceba a través del impuesto al degüello y de un impuesto anual por cabeza de ganado vacuno macho. Por otro lado, la actividad de cría y levante de ganado “se ha eximido de impuestos”. Esta dicotomía respondía al deseo de evitar la evasión fiscal, al tiempo que estimular el crecimiento del hato ganadero con el fin de aumentar las exportaciones de ganado y carne. Finalmente, se le otorgaba “un tratamiento tributario preferencial a los cultivos de tardío rendimiento y en especial a las especies maderables”, debido, según Junguito, a que se había demostrado que un tratamiento similar con respecto al impuesto sobre la renta es inequitativo en contra de los cultivos de tardío rendimiento, pues las “rentas gravables iguales en términos de valor presente deben sufragar impuestos diferentes”.

En cuanto al manejo de los precios se tenía que, mientras a través del Idema se fijaban los precios de sustentación para algunos bienes agropecuarios (como el arroz, el ajonjolí, la cebada, el frijol, el maíz, el sorgo, la soya y el trigo), la Superintendencia Nacional de Precios establecía los precios máximos de venta de algunos productos como el azúcar, la leche, el cigarrillo, el algodón y algunos alimentos enlatados. Los precios de sustentación se fijaban “como una función de estabilización de los ingresos de los agricultores a un nivel mínimo” que al menos les cubriera los costos a los productores eficientes.

No obstante, se indicaba que “el criterio más decisivo en la fijación de los niveles de sustentación es el margen de utilidad para los productores”. Por otra parte, había discusión sobre si los costos debieran ser los determinantes de los precios de sustentación o si, por el contrario, el criterio debería responder a los respectivos precios internacionales de largo plazo. De todas formas, se era consciente del impacto y las distorsiones derivadas de la fijación de precios sobre la asignación de los recursos y el nivel de la producción agrícola. Para corregir dichas distorsiones se señalaba que deberían utilizarse, según el caso, los correspondientes precios sombra y elaborarse “modelos de respuesta de la oferta para los diferentes bienes”.

Otro importante instrumento de la política agropecuaria lo había constituido el crédito, el cual representaba “la principal fuente de fondos que tiene el agricultor para la compra de insumos”. En la década de los sesenta, el sector agropecuario participaba con el 35 % de la cartera bancaria, participación que era mayor a la correspondiente en el producto nacional (30 %). Se anotaba que “el país ha mostrado un continuado interés en canalizar más y más crédito al sector”, lo que explicaba la existencia de tres bancos de fomento agropecuario y el “establecimiento de inversiones obligatorias a la banca privada”.

A pesar de la disponibilidad de crédito para el desarrollo sectorial, “los agricultores de menores recursos continúan sin tener mayor acceso a este recurso”, lo que generaba una alta concentración del crédito a favor de los agricultores de “más altos ingresos”. Este fenómeno se daba no obstante la existencia de la Caja Agraria y el crédito supervisado del Incora, que atendían particularmente a los pequeños y medianos productores. Estos créditos se otorgaban “subsidiando las tasas de interés”, lo que generaba críticas por las distorsiones y desviaciones a que daban lugar. Finalmente, se señalaba que el crédito agropecuario se dedicaba más a financiar el capital de trabajo que a la inversión y se dirigía preferencialmente a las actividades agrícolas sobre la ganadería.

El último instrumento de política al que se refiere el trabajo de Junguito es la reforma agraria, “el tema más debatido en Colombia durante la década de los sesenta”. La intención en este caso era hacer “una cobertura limitada” del tema y centrarse en “algunos aspectos económicos” de la reforma agraria colombiana.

El primer asunto que se revisa tenía que ver con lo que se entendía por reforma agraria, para lo cual se presentaban dos definiciones consideradas por la FAO, concluyéndose que “en ambas definiciones aparece el aspecto de reforma en la estructura de tenencia de la tierra como el fundamental, pero no el único en el proceso de reforma agraria”. Por su parte, el término de reforma agraria integral se entendía como un concepto más amplio pues, además de la redistribución de tierras, incluía “medidas complementarias”, como la adecuación de tierras, la tecnología, la

capacitación, el crédito, la infraestructura física y social, y la investigación. El objetivo de la reforma agraria en los países subdesarrollados era “mejorar el bienestar de los campesinos que ocupan los renglones inferiores en la distribución de los ingresos y eliminar el estancamiento del sector tradicional de la agricultura y así estimular el crecimiento nacional”. Estos elementos, junto con otros más técnicos, eran, según Junguito, tomados en cuenta por “la ley de reforma agraria colombiana (leyes 135 de 1961 y 1 de 1968)”.

El Incora, la entidad encargada en esos años de emprender la reforma agraria en Colombia, adelantaba, para tal fin, las siguientes actividades: el crédito supervisado, la colonización, la adecuación de tierras y la adquisición y adjudicación de tierras. Entre 1962 y 1970, más de dos terceras partes de las inversiones de la entidad se destinaron al crédito y la adecuación de tierras, lo que generaba grandes críticas, pues las actividades de adquisición y adjudicación, que estaban en el centro de la reforma agraria, no habían avanzado adecuadamente. Además, estas últimas eran las actividades “menos costosas para el Estado”. Por lo que se recomendaba “dar el mayor énfasis” a estas actividades. Para fijar las prioridades que le “debe dar el Incora a las diversas actividades” se señalaba, por parte del autor, que esto dependía básicamente “de la función objetiva escogida como fin de la política agraria”.

Finalmente, se identificaban dos barreras para el desarrollo de la reforma agraria en Colombia como eran “la expropiabilidad de los predios adecuadamente explotados” y “el sistema de explotación” bien fuera a través de las denominadas unidades agrícolas familiares o, en su defecto, por medio de las empresas comunitarias. Para superar la primera barrera, en el trabajo se listan cuatro formas que habían sido planteadas por diversos expertos que iban desde “hacer más estricta la definición del concepto de expropiación de los predios adecuadamente explotados” hasta “limitar aún más el derecho de exclusión”.

Frente a la segunda barrera, se señala cómo la “ley colombiana dio inicialmente preferencia explícita al sistema de explotación individual” sobre el sistema asociado o colectivo de propiedad privada. Sin embargo, desde 1969 el Incora inició los primeros ensayos con la formación de empresas comunitarias “y recomendó su adopción ante el Comité Evaluador de la reforma agraria”. Frente a este planteamiento surgieron posturas que mostraban cómo ello constituía una posición equivocada pues, entre otras cosas, había evidencias de que “el pequeño agricultor es un productor eficiente” y que las empresas comunitarias tienden “a fomentar el subempleo rural”. No obstante, según Junguito, en un proyecto de ley de comienzos de los años setenta, el gobierno de turno insistía en la promoción de la figura de las empresas comunitarias.

REFERENCIA

Gómez, Hernando; Wiesner, Eduardo (eds.) (1974). *Lecturas sobre desarrollo económico colombiano*, Bogotá: Fedesarrollo.

EPISODIO 82

El tamaño de fincas y la eficiencia de la producción agrícola

Juan José Perfetti del Corral

En el año 1974 Fedesarrollo publicó el libro *Lecturas sobre el desarrollo económico colombiano*, cuyos editores fueron Hernando Gómez O. y Eduardo Wiesner D. Entre sus temas estaba el relacionado con el desarrollo agropecuario, el cual incluyó, además de un escrito de Roberto Junguito B., un artículo del profesor canadiense Albert Berry, cuyo título es la “Distribución de fincas por tamaño, distribución del ingreso y eficiencia de la producción agrícola en Colombia”. Este artículo, que es la traducción del trabajo publicado originalmente en inglés en el *American Economic Review* (1972, vol. LXII, núm. 2: 403-408), constituye el tema del presente episodio.

Según Berry, en el estudio se presenta “alguna información que pone en duda que, en un sector agrícola como el de Colombia, exista un conflicto entre la mejor distribución del ingreso y el mayor incremento de la producción”. Para tal efecto, se trata de “descubrir los determinantes de la distribución del ingreso y analizar la eficiencia social relativa de las fincas grandes y de las pequeñas”.

Al lector le podrá sorprender el hecho de que el profesor Berry señale, en un trabajo académico, que se trata de “descubrir los determinantes” en vez de referirse a la palabra “establecer”, que resulta más acorde con el carácter del estudio. La lectura del texto principal del artículo, de la notas técnicas y de los pie de página permiten entender que, para ese momento (los años sesenta), el país no tenía una amplia, sólida y detallada información sobre el sector agrícola y rural colombiano que permitiera hacer afirmaciones más contundentes y robustas estadísticamente. Por tal motivo, y no obstante disponerse del Censo Agrícola de 1960, de la Encuesta Agrícola de

1966 y del Censo de Población de 1964, el autor debió recurrir, de manera cuidadosa y muy profesional, al uso de una serie de estimaciones, ajustes, simulaciones, supuestos y ejercicios de consistencia, fundamentados todos ellos en diversos estudios académicos y en información de algunas muestras estadísticas disponibles.

Lo primero que se presenta en el estudio es lo que el autor denomina “el mejor estimativo de la distribución del ingreso (según el concepto de las cuentas nacionales) del sector agrícola en 1960” y el ingreso promedio para cada decil. El concepto de ingreso que se considera es el directamente generado en las actividades agrícolas (y, por tanto, no se incluyen otras fuentes) de las “personas involucradas en la agricultura”. Al analizarse la distribución estimada por Berry del ingreso agrícola, se encuentra, entre otras cosas, que el correspondiente coeficiente de Gini de concentración tiene un valor de 0,58, y que el 15 % más rico de las personas dedicadas a las actividades agrícolas “tenía aproximadamente el 60 % del ingreso”, mientras que el “85 % más pobre [tenía] entre el 35 % y el 45 % del ingreso”.

El segundo punto que aborda el estudio tiene que ver con los determinantes que explican la asimetría que se observa en la distribución del ingreso agrícola, y para ello se examina, inicialmente, la relación que existe entre “la inequitativa distribución de la tierra” y la correspondiente distribución del ingreso.

Al considerarse la distribución del ingreso de los productores por tamaño de las fincas y la participación del trabajo y el capital en la distribución del ingreso personal por deciles, se encuentra que “los ingresos altos corresponden a los poseedores de grandes fincas”, y que los grandes productores perciben “la mayor parte de su ingreso como propietarios del capital y las tierras”. También se establece que el 50 % de los más pobres del grupo de asalariados “percibe la mayor parte de su ingreso trabajando como jornalero en otras fincas”; el resto de su ingreso proviene “del cultivo de su propia tierra”. Por otra parte, se tiene que, en las fincas más grandes, la participación del ingreso proveniente del capital es muy alto (alrededor del 90 %).

En cuanto a los cambios que presenta la distribución del ingreso a lo largo del tiempo, y muy especialmente los del “ingreso laboral”, se encuentra, para sorpresa del autor, que los salarios diarios²⁵ “eran aproximadamente iguales a finales de la década de 1960 a los [de] mediados de la de 1930”. Dado un incremento promedio anual del 2,3 % del ingreso agrícola per cápita, se tiene que “la participación del ingreso laboral ha disminuido sustancialmente”.

²⁵ Aunque en su artículo el profesor Berry no especifica si se trata del salario diario en términos corrientes o reales, se encontró, en uno de los apéndices del libro de su autoría publicado por la Universidad del Rosario (*The Development of the Agricultural Sector of Colombia into the 1960's*), un conjunto de tablas que hacen relación explícita a la evolución del salario rural real en el período al que se refiere Berry en el artículo.

Por su parte, al revisarse el comportamiento del precio de la tierra y la renta derivada de este factor, se encuentra que dicho precio “parece haber aumentado considerablemente” y aunque, como se señala, este hecho no necesariamente implica que aumente su renta, se concluye que la participación de la tierra y el capital “ha aumentado su participación en el total del ingreso generado en el sector agrícola”.

Finalmente, dado que un alto porcentaje de la fuerza laboral (80%) percibía su ingreso de la venta de su trabajo y que un 66% de ella percibía más del 75% de su ingreso por trabajar tierras ajenas, se puede deducir que un “salario monetario constante probablemente implica un salario real constante (o muy poco creciente) para la mayoría de la fuerza laboral”. Aunque no se disponía de información para establecer el porcentaje de la población “cuyo ingreso real no ha aumentado (o ha aumentado muy poco)”, se intuye que “ese porcentaje debe ser muy grande”.

En caso de que eventualmente existiera un conflicto entre la producción y la distribución en el sector agrícola, y dadas las implicaciones que en materia de política pública pudieran darse en la Colombia de décadas pasadas (en especial la de los años sesenta y setenta del siglo XX), el profesor Berry plantea que ello implicaría que “la utilización intensiva de mano de obra y/o la distribución relativamente equitativa de la tierra, son en alguna forma incompatibles con una alta productividad y un crecimiento del producto”. En consecuencia, se señala que para el estudio de dicho problema resulta fundamental abordar “la evidencia de la productividad relativa de los factores por tamaño de finca”.

Al respecto, algunos de los resultados del estudio indican que “el valor agregado por hectárea efectiva y por peso del capital (incluyendo la tierra) disminuyen con el tamaño de la finca, mientras que la producción por trabajador aumenta”. Adicionalmente, se establece que “el producto por trabajador es 10 veces superior en las fincas más grandes que en las más pequeñas, mientras que el producto por hectárea es únicamente del 10%”. Por su parte, la relación entre el valor agregado y el valor de la tierra (o el valor del capital y de tierra) es “aproximadamente el doble en las fincas de 0-5 hectáreas que en las fincas de más de 500 hectáreas”.

De acuerdo con Berry, “la medida usual de eficiencia en la utilización de los recursos es la de la productividad total de los factores (p. ej. el valor agregado dividido por el costo de los recursos)”. Cuando los precios de los factores no reflejan su costo de oportunidad social, se utiliza una medida que se denomina “la productividad social del factor” que resulta de dividir el valor agregado por el valor de los factores utilizados contabilizados en términos de sus respectivos costos de oportunidad.

Con base en estas consideraciones, en el estudio se encuentra que “la productividad social de los factores es superior en las fincas pequeñas para casi todas las

posibles combinaciones de supuestos sobre el costo de oportunidad social de los factores”. Adicionalmente, se señala que “una descomposición por tamaño de fincas más detallada sugiere que las fincas más pequeñas (0-2 hectáreas) son las más eficientes”.

Para Berry, las circunstancias que podrían estar explicando el hecho de que las fincas pequeñas tengan una mayor productividad social de los factores tienen que ver con que estas enfrentaran “un precio del factor trabajo más bajo y un precio del factor capital más alto”, así como “un mayor incentivo asociado con niveles de ingresos inferiores que se manifiesta, de acuerdo a algunos observadores, en una calidad empresarial superior”. Al mismo tiempo se reconoce que se tenían otros factores que actuaban en la dirección contraria, como son “las economías de escala y la mayor facilidad con que los grandes agricultores, mejor educados y financiados, pueden adoptar tecnologías avanzadas”.

No obstante advertirse que “la mayoría de estos factores están operando en Colombia, por lo menos en algunas partes del sector agrícola”, el autor llama la atención sobre el hecho de que no se tienen suficientes evidencias estadísticas detalladas para hacer una afirmación contundente sobre los distintos factores explicativos de la mayor productividad social de los factores de las fincas pequeñas.

Con base en los resultados de los análisis realizados por Berry en su estudio, se pasa a ver cómo estos son útiles para la formulación de la política pública. Para tal efecto, se toman en consideración diversas circunstancias hipotéticas “sobre qué tipo de asignación de factores puede hacerse”, sustentadas estas en los análisis cuantitativos que son presentados a lo largo del estudio, y se deducen las posibles implicaciones que en materia de política pública resultan.

Las simulaciones de eventuales decisiones sobre la redistribución de la tierra a favor de los grupos de productores que tienen menores tamaños de fincas, muestran que existen, a su vez, otros elementos que podrían no hacer tan eficaz dicha redistribución. Una alternativa de la política pública a la redistribución de la tierra es la distribución del crédito, en el entendido de que el impacto del crédito sea “el de aumentar el stock de capital, en lugar de aumentar el empleo”. En esta alternativa, “la política económica debería dirigir el crédito hacia fincas donde la productividad marginal del capital sea más alta”.

Las reflexiones finales que se hacen en el estudio del profesor Berry van en el sentido de que “a menos que se encuentre una solución por fuera del sector agrícola, no existe una solución rápida para la inequitativa distribución del ingreso dentro de este sector que no involucre una redistribución de la tierra como componente fundamental”.

Se señala, además, que el hecho de que “las fincas grandes son relativamente improductivas es, en cierto sentido, menos importante que el hecho de que generan una gran concentración del ingreso, a través de una alta utilización de tierra y capital y una baja utilización de mano de obra”. Por tanto, “entre mayor sea la participación del capital, y entre más incierto sea el nivel y la estabilidad de la demanda de trabajo en el futuro, mayores serán las ventajas de distribuir el capital ampliamente, para que el menor número posible de personas dependa exclusivamente del ingreso laboral”.

EPISODIO 83

Las industrias azucarera y panelera en Colombia: desarrollo y perspectivas

Juan José Perfetti del Corral

En 1975 Fedesarrollo publicó, en la revista *Coyuntura Económica* (núm. 5, vol. 4, pp. 100-127), un artículo en el que se presentaban los principales resultados y recomendaciones del estudio “Las industrias azucarera y panelera en Colombia”. Este estudio se realizó bajo el auspicio financiero de la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (Asocaña) y tuvo como coordinador a Roberto Junguito, quien para esa época era, asimismo, el director de Fedesarrollo.

El tema de este episodio hace referencia al desarrollo y las perspectivas que a mitad de los años setenta exhibían las industrias azucarera y panelera del país y al tipo de política pública que debería implementarse para asegurar su desarrollo hacia el futuro. Para tal efecto, se presentan las principales características del desarrollo de estas dos industrias en el período 1960-1974, las perspectivas de desarrollo de las mismas hacia el año 1985 y las bases para la formulación de una nueva política para ambas industrias, todo lo cual tiene en cuenta sus tendencias de desarrollo y las perspectivas futuras.

Según Fedesarrollo, a mitad de la década de los años setenta se podía afirmar que, miradas en su conjunto, “las industrias azucarera y panelera se interrelacionaron en varios aspectos”. Así, entre ellas, competían por los recursos básicos como la tierra, el trabajo y el capital y, muy especialmente, por la materia prima primordial de las dos industrias: la caña de azúcar. También, ambas industrias producen bienes sucedáneos, como son el azúcar y la panela.

En cuanto a sus procesos de desarrollo, la actividad panelera, caracterizada por formar parte del sector tradicional de la agricultura colombiana, presentaba, durante las décadas previas, un estancamiento en su producción, una ligera reducción en el área sembrada y unos muy bajos rendimientos de producción de caña relativos a los registrados en las zonas azucareras. Estos resultados se asociaban, en buena parte, al uso de una tecnología tradicional de baja productividad. Por su parte, la industria azucarera presentaba un crecimiento acelerado en su producción, resultado de los aumentos importantes tanto en las áreas sembradas y cosechadas de caña, como de sus rendimientos por hectárea, sin embargo, estos se encontraban por debajo de las de otras economías, como Perú y Hawái. De todas formas, la industria azucarera exhibía un mejoramiento progresivo en su tecnología tanto de campo como en la parte industrial y administrativa. En cuanto a la fase agrícola, se señalaba que “el proceso de mecanización se ha venido haciendo en forma paulatina”. En la fase industrial, “se ha llevado a cabo una modernización relativamente importante y más acelerada”.

Respecto al tamaño de las unidades de producción, se presentaban importantes diferencias, pues mientras la industria panelera “está formada por un sinnúmero de pequeñas propiedades” esparcidas a lo largo del país, en la industria azucarera predominaba la presencia de “grandes complejos agroindustriales” y una relativa concentración de la propiedad de los ingenios. En lo concerniente a la generación de empleo, mientras que en la industria panelera se empleaban, aproximadamente, 340.000 personas (aunque ello no equivalía “necesariamente a un empleo permanente”), en la industria azucarera el empleo directo generado era, en 1974, de 36.517 personas.

Las condiciones de trabajo y su remuneración también diferían entre estas dos industrias. En la panelera “las jornadas de trabajo son durísimas”, se tenía poca estabilidad en los trabajos, no se recibía “ninguna prestación laboral” y los salarios pagados equivalían a los más frecuentes de las regiones. Por su parte, en la industria azucarera se pagaban salarios (en las labores de campo) “superior al de otras actividades agrícolas” y se tenía un “régimen de prestaciones legales y extralegales que incrementaban sustancialmente el salario básico”. Esto se complementaba con importantes inversiones realizadas por la industria “en las áreas de salud, educación y vivienda”.

Con el propósito de establecer las perspectivas de desarrollo de las industrias panelera y azucarera de Colombia para la siguiente década (1975-1985), el estudio de Fedesarrollo realizó una serie de proyecciones de las principales variables asociadas con las condiciones del mercado interno y externo de la panela y el azúcar. Para tal efecto, se definieron posibles escenarios de desempeño en dichos mercados.

Los análisis de tendencia y las proyecciones daban, entonces, unos volúmenes de producción y consumo mundiales de azúcar probables, para 1985, de “entre 110,5 millones de toneladas y 118,7 millones con cotizaciones a precios reales de 1974 de 8,3 centavos de dólar por libra y 7,5 centavos, respectivamente”. Se consideraba, además, que el crecimiento de la demanda mundial de azúcar tendría una influencia directa sobre las exportaciones colombianas. Estas exportaciones, dada la estructura del comercio mundial del azúcar, se deberían dirigir hacia los países industrializados, los cuales, para esa época, eran los principales importadores de este producto.

Los cálculos del estudio señalaban que “la demanda potencial colombiana, en el caso probable de que se restablezcan los mecanismos de precios y mercados preferentes, muestra que esta pasaría de 215 mil toneladas anuales, en 1976, hasta cerca de 348 mil toneladas en 1985 en el escenario más pesimista, y de 289 mil toneladas en 1976 a 434 mil para 1985 en el caso de la alternativa más optimista”. Con respecto a los mercados de destino de las exportaciones colombianas de azúcar se establecía que “el norteamericano permanecerá prácticamente estancado en los próximos años, mientras que el mundial crecerá sustancialmente”. Esto, y dada la posibilidad de concretarse un convenio mundial de existencias (de reserva o de garantía), le implicaba al país un manejo más responsable y cuidadoso de la política comercial del azúcar.

Las proyecciones de los precios internacionales indicaban que “para Colombia la exportación de azúcar será en promedio rentable durante los próximos diez años”, pues la tasa real de utilidades sobre las ventas de las exportaciones sería del 20,3 % anual, valor bastante aceptable para el negocio azucarero. Los análisis adelantados en el estudio sobre los costos de producción de azúcar en Colombia frente a los exhibidos por otros países azucareros llevaban a una conclusión muy importante para el desarrollo futuro de la industria y esta consistía en que el país “goza de una ventaja comparativa en la producción de azúcar”. A manera de conclusión, se señalaba que “las perspectivas del mercado internacional durante 1975-1985 muestran que Colombia se enfrentará a una demanda creciente de exportaciones con precios internacionales rentables”.

Por otra parte, se estableció que, entre 1955 y 1974, mientras el consumo per cápita de azúcar en Colombia presentaba un crecimiento “cercano a 3 por ciento anual”, el de la panela “había venido decreciendo”. Dadas estas tendencias y la sustitución que se presentaba entre el consumo de azúcar y de la panela, se determinó que el consumo interno de azúcar “pasaría de 708,6 mil toneladas en 1975 a 1.235 mil toneladas en 1985”. Estos resultados, sumados a las demandas externas potenciales, indicaban que la demanda total de azúcar del país fluctuaría, hacia 1985, entre “1.591 mil toneladas de azúcar crudo” y “un nivel de 1.677 mil toneladas”. La

diferencia entre estos dos estimativos estaba determinada por el “curso probable de las exportaciones colombianas en el evento de que se restablezcan los mecanismos de cuotas y precios en los mercados internacionales”.

El estudio, luego de revisar las posibilidades y requerimientos para aumentar la capacidad de producción de azúcar del país con destino a satisfacer tanto las demandas futuras de exportaciones como para abastecer el consumo interno, pasaba a revisar “las características que podrían tener, a juicio de Fedesarrollo, las políticas azucarera y panelera”, en el entendido de que “el futuro de la industria azucarera colombiana requiere del diseño de mecanismos de política gubernamental y privada acordes con la magnitud de las inversiones necesarias”.

Se establecía, por tanto, que los nuevos desarrollos que deberían darse en la industria azucarera de cara a la década de los ochenta y según las proyecciones del estudio, requerían de “una acción concertada de los sectores público y privado”, la cual, al tiempo que garantice “incentivos apropiados a los productores”, asegure los “intereses de toda la sociedad”. Esto demandaba “la formulación de una política gubernamental azucarera, coherente, integral, estable y de largo plazo, que tome en consideración todos los aspectos que, en forma directa o indirecta, se ven afectados por ella”. Esto, a su vez, requería de los ingenios individuales la adopción de “políticas complementarias con aquellas del nivel gubernamental”.

El contar con una política azucarera coherente resultaba importante para esta industria porque así esta se armonizaba con el propósito explícito del gobierno nacional de ese momento de tener, a su vez, una política económica acorde que asegurara el “logro de una serie de metas definidas y no contradictorias”. Ello, además, era necesario para el sector azucarero, pues el estudio de Fedesarrollo encontraba que eran “muchas las instancias de incoherencias resultantes del manejo aparentemente independiente de varios instrumentos de política por parte de las entidades estatales”. Entre ellas estaban, por ejemplo, la que se presentaba “entre la política de control de precios y los mecanismos de autorización previa de exportaciones”. También, este tipo de dificultades se tenían entre las autoridades encargadas del sector externo y las de la política agropecuaria.

El otro atributo que debería tener la política azucarera era que fuera de largo plazo, pues uno de sus defectos lo constituía “su casuismo y su visión exclusiva de corto plazo”. Esto iba en contra de la necesidad de considerar una serie de elementos, como las grandes inversiones en capital, tierra y contratación de mano de obra, para citar solo algunos, que requerían de una planificación conjunta del desarrollo azucarero. Finalmente, se necesitaba de una política azucarera estable no solo para “mantener unas reglas de juego definidas por un período de tiempo razonable”, sino

porque era vital evitar “las grandes fluctuaciones de ingreso”, lo cual requería de un adecuado manejo de la política de precios y comercialización.

Para hacer realidad una política con los atributos señalados, en el estudio de Fedesarrollo se sugería el “establecimiento de un fondo de estabilización de azúcar y panela” al que se le denominara “Fondo Azucarero y Panelero”, el cual, al parecer, se inspiraba en la experiencia y las características del Fondo Nacional del Café. El objetivo del fondo era “la fijación de precios internos a niveles más acordes con el precio internacional”. Adicionalmente, el fondo se constituiría en un foro de concertación entre el sector público y el privado en materia de políticas para el desarrollo de los sectores azucarero y panelero del país.

El estudio termina exponiendo algunas consideraciones sobre la organización de la industria panelera, ya que para su desarrollo futuro “debería buscarse que esta industria se desarrolle conforme a su verdadera importancia en términos del empleo generado y del área dedicada al cultivo de la caña de azúcar. Adicionalmente, habría que tener presentes las implicaciones que sobre la industria panelera tendrá el desarrollo prospectado de la industria azucarera”.

EPISODIO 84

El rol del Idema y la comercialización agrícola

Juan José Perfetti del Corral

El Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema) fue una institución que operó en Colombia durante varias décadas y que tuvo una influencia importante en la comercialización de los productos agropecuarios. Su origen data del año 1944, cuando se creó el Instituto de Abastecimiento (INA). Luego de algunos cambios de nombre y funciones, en 1968 adoptó el nombre de Idema. El tipo de entidad jurídica también migró a lo largo del tiempo, hasta que en 1976 se convirtió en una empresa industrial y comercial del Estado.

En el año 1976, Fedesarrollo realizó el estudio titulado “Manejo de existencias, comercio exterior y precios agrícolas: papel del Idema”, el cual fue financiado por el Banco de la República, coordinado por Juan Sebastián Betancur y tuvo entre sus investigadores a Roberto Junguito, quien, a su vez, era el director ejecutivo de Fedesarrollo. Un resumen de los resultados de este estudio fue publicado en la revista *Coyuntura Económica* (1976: 121-146), publicación en la cual se basa el presente episodio.

Aunque inicialmente el INA tuvo “objetivos amplios y funciones numerosas”, a partir de 1958 sus funciones se concentraron, principalmente, “en el manejo de productos agrícolas”, dejando así por fuera el suministro de insumos para el agro. Con la fundación en 1968 del Idema, a la institución no se le señalaron objetivos explícitos a alcanzar, solamente hasta 1976 se le asignó “la regulación del mercado de productos agropecuarios, mediante la compra, venta, almacenamiento, importación y exportación de los mismos”. Para emprender sus funciones, la institución utilizó los siguientes instrumentos: los precios de sustentación e intervención, el

almacenamiento y manejo de existencias, las importaciones y la compra, venta y distribución de alimentos.

El estudio adelantado por Fedesarrollo centró sus análisis en la revisión de cada uno de estos instrumentos, encontrando que, en el caso de los precios de sustentación (que eran los precios fijados desde antes de la siembra y con los cuales la entidad se obligaba a la compra de la producción ofrecida por los productores), “de parte del Idema no ha existido claridad respecto a los criterios que deben guiar el establecimiento de los niveles de los precios de sustentación”. Esto llevó a que, en general, los precios de compra estuvieran más cerca de los precios de intervención (que eran los que se establecían “con el propósito de adquirir existencias para regular los precios en el mercado nacional y garantizar un adecuado abastecimiento”) que los de la sustentación, los que al final “han tenido poca significación”.

En cuanto al almacenamiento y manejo de existencias, se indicaba que las acciones del Idema “han estado preferencialmente dirigidas a complementar la acción privada de almacenamiento”. Por su parte, respecto a las importaciones, se mostraba cómo entre 1969 y 1975 las importaciones hechas por el Instituto habían crecido. Entre dichas importaciones sobresalían “por su magnitud y tendencia creciente las correspondientes al trigo”, las cuales representaban el 53 % del total importado por la entidad. Esto ponía de presente que la importación de bienes agropecuarios era una importante función del Idema, no obstante, se encontraba que “no ha existido, en general, una política coherente de importaciones de alimentos”. Contrario al papel protagónico de las importaciones, la actividad exportadora, exceptuando las ventas externas de ganado y carne, no tenía mayor importancia.

Otro instrumento de intervención era el de las compras nacionales por parte del Instituto. Los productos agrícolas beneficiados con estas compras fueron trigo, frijol, arroz, maíz, sorgo y ajonjolí. Los precios que recibían los agricultores por estas compras “corresponden aproximadamente a los de sustentación”. Por su parte, el Idema también compraba (“más a los intermediarios que a los productores”) productos básicos en las principales ciudades del país. Igualmente, distribuía, mediante su red mayorista y minorista, alimentos y otros productos. Esta intervención era, según Fedesarrollo, uno de los más serios y controvertidos problemas que tenía la entidad. Entre otras cosas, en el estudio se estableció que, entre 1973 y 1975, el 54 % “del valor de las existencias en la red minorista pertenecía a bienes manufacturados en su mayoría no alimenticios”.

Aunque entre 1966 y 1969 el Idema “registró una situación financiera relativamente sana”, en el período 1970-1974 las pérdidas del Instituto “fueron cuantiosas” debido, entre otras cosas, a los subsidios directos otorgados a la venta interna de productos importados, a los crecientes gastos financieros y a los mayores gastos de distribución.

Esta situación de déficit creciente ponía en duda “la capacidad del Instituto para obtener utilidades y al mismo tiempo cumplir con sus funciones de sustentación y estabilización de precios de algunos productos agrícolas”. En virtud de lo anterior, en la reestructuración a la que fue sometido el Idema en enero de 1976, entre los ajustes adoptados estuvo el cambio en su naturaleza jurídica y el “señalamiento de un objetivo definido, o sea, el de la regulación del mercado de productos de origen agropecuario”. De esta forma, el Instituto no podría, por ejemplo, “establecer subsidios permanentes”, ni efectuar operaciones que no fueran rentables.

En el estudio de Fedesarrollo uno de los asuntos que recibió especial atención fue el análisis de la “política de precios agrícolas seguida en Colombia” y el papel desempeñado por el Idema “a través de sus mecanismos de precios de sustentación e intervención; de su manejo de existencias y de sus políticas de importaciones, especialmente las de trigo”. Para ello se revisó la política de precios de sustentación del Instituto y su efecto en la producción del sector comercial de la agricultura, pues este grupo de productos había sido el más beneficiado con esa política. En este orden de ideas, se midió este efecto mediante dos modelos, cuyos resultados indicaban que “los precios de sustentación, a pesar de haberse fijado en algunos años por encima de los precios vigentes en el mercado, no parecen haber tenido incidencia significativa en la producción agrícola colombiana”. La razón para este resultado respondía, según Fedesarrollo, “a la pequeña proporción de la producción adquirida por el Idema a estos precios”.

No obstante, simultáneamente se verificó desde el punto de vista estadístico “que los precios de mercado efectivamente percibidos por los productores han tenido unas incidencias importantes sobre sus decisiones” tanto del área sembrada como de la producción. Ello llevaba a señalar “que la política de precios en Colombia puede ser un instrumento eficaz para estimular la producción”. Adicionalmente, se consideraba que esta política “podría utilizarse, para mejorar sustancialmente los ingresos de los pequeños agricultores”. En este sentido se señalaba, asimismo, que con un buen manejo de los precios de sustentación del Idema, acompañados de niveles de compra de la correspondiente producción acordes a estos precios, “se lograrán efectos positivos en la producción de aquellos cultivos que se quieran fomentar”.

Por otra parte, se indicaba que, si se querían utilizar los precios de sustentación “para favorecer a los agricultores de bajos ingresos, podrían fijarse tales precios solamente para los cultivos tradicionales”. En este caso, el nivel del precio de sustentación debería “asegurar un ingreso mínimo para el agricultor”. Por tanto, “el instrumento del manejo de los precios agrícolas, puede orientarse, según sean los objetivos de política del gobierno”.

Asimismo, los precios de sustentación también podrían utilizarse para “buscar una adecuada asignación de los recursos en la economía”, teniendo en consideración su costo de oportunidad social. Esto, por ejemplo, se podría aplicar para el caso del trigo que, aunque se producía en Colombia, también presentaba altos volúmenes de importaciones. De esta forma, se indicaba que, para fijar el precio de sustentación de este producto, se consideraba necesario tener en cuenta el precio sombra de la divisa y de la mano de obra, así como la evolución del precio internacional del trigo.

Teniendo en cuenta lo anterior, Fedesarrollo llamaba la atención sobre la importancia que para el Idema tenía contar con un marco institucional apropiado y unas funciones claramente definidas, pues ello aseguraba el cumplimiento de los diversos objetivos de la política de precios que deberían implementar sus directivas.

El estudio terminaba afirmando que

sin duda alguna el manejo de los precios agrícolas es una poderosa herramienta para lograr objetivos de política. De la claridad de éstos, de la existencia de mecanismos adecuados, y de la adopción de criterios específicos coherentes con los mismos, dependerá el éxito o el fracaso del gobierno en la realización de una política de precios.

Aunque por algunos años más el Idema se mantuvo como la entidad pública a cargo de la comercialización de productos agropecuarios en Colombia y que, por ejemplo, en la década de los ochenta se hizo un uso intensivo del Instituto para poner en marcha políticas de apoyo y desarrollo del agro, con las decisiones adoptadas por el gobierno nacional a comienzos de los noventa respecto a la internacionalización de la economía colombiana y la apertura comercial, sumado a los problemas operativos, administrativos y financieros que arrastraba de años atrás la entidad y que, entre otras cosas, el estudio de Fedesarrollo ponía en evidencia a mitad de la década de los setenta, finalmente, en noviembre de 1996 se tomó la determinación de liquidar el Idema. Con ello terminaron casi cinco décadas de intervención estatal en la comercialización de productos del agro, intervención no exenta de grandes ineficiencias y altos costos, los cuales arrastraron al Instituto a su desaparición.

REFERENCIA

Fedesarrollo (1976). “El Idema y la política de comercialización de productos agrícolas en Colombia”, *Coyuntura Económica*, vol. 6, núm. 1, pp. 121-146, abril.

EPISODIO 85

El Plan de Alimentación y Nutrición, y el Desarrollo Rural Integrado

Enrique López Enciso

El gobierno de López Michelsen (1974-1978) quiso hacer un énfasis social en su política económica. Su plan de desarrollo, Para Cerrar la Brecha, tenía un capítulo dedicado a las políticas sociales, una de ellas el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN). EL PAN tenía como objetivo alcanzar un progresivo bienestar de las clases menos favorecidas desde el punto de vista socioeconómico, a partir de un abastecimiento adecuado de alimentos y de mejorías en su distribución.

Uno de los pilares del PAN era el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI). Se consideraba que el PAN, al aumentar la capacidad de consumo de una gran parte de la población, era una estrategia de estímulo a la producción nacional, a través del aumento de la demanda por alimentos, insumos y trabajo. El DRI, como parte fundamental del plan de nutrición, se convertiría en herramienta para aumentar la productividad, el ingreso y el empleo en el sector rural. La idea era hacer más eficiente la producción de alimentos en las zonas de economía campesina. La otra parte esencial de las políticas del PAN era el conjunto de programas de nutrición y salud dirigidos a aumentar el consumo de alimentos y la utilización biológica del alimento.

El PAN colombiano era un reflejo del vuelco que se daba a las políticas de nutrición a comienzos de los años setenta en el nivel internacional. Hasta entonces, el tratamiento de los problemas de la desnutrición y el hambre en los países en desarrollo tenía un enfoque muy limitado, con un énfasis en suplementos nutricionales y vitaminas, así como tratamientos clínicos para los desnutridos y con poco lide-

razgo por parte de los gobiernos. Por el lado de la oferta se consideraba que para que la producción aumentara era suficiente el recurso de la reforma agraria o de la revolución verde. A lo anterior se agregó la propuesta de reducir de forma progresiva la ayuda alimentaria para Colombia que hacían las agencias Care, PMA-WFP y Caritas-CRS, en medio de una crisis mundial de existencias de cereales.

La evidencia internacional mostraba el éxito de algunos programas en la India, que con estrategias basadas en tratar el problema del hambre y la alimentación obtenían buenos resultados. El PAN colombiano adhirió a esa forma de ver las cosas, en la cual era fundamental un buen diagnóstico. Fue un plan construido de forma interdisciplinaria, con la elaboración de bases de datos en las que participaron diferentes tipos de profesiones, que permitieron diagnósticos refinados para lograr acercarse a la población objetivo, que era el 30 % más pobre de la población. Los primeros trabajos de diagnóstico se iniciaron un año antes de que el PAN se convirtiera en el eje de los programas sociales del plan de desarrollo.

Al respecto, en la sección de nutrición del plan se decía: “la situación nutricional de la población colombiana constituye, sin duda alguna, uno de los problemas sociales más agudos del país. Alrededor del 60 % de los niños menores de 5 años presenta algún problema de desnutrición y un estudio reciente muestra que el 30% de los hogares tiene mala nutrición” (citado por Urrutia, 2021).

Los objetivos explícitos del PAN eran disminuir la desnutrición proteínico-calórica, especialmente en la población objetivo (mujeres embarazadas, madres lactantes y niños menores de cinco años) y contribuir a la reducción de la mortalidad infantil y de la morbilidad en general. Para lograr estos objetivos, el Plan consideraba tres tipos principales de intervención: programas para incrementar la disponibilidad de alimentos, que era donde entraba el programa DRI, programas dirigidos a mejorar la utilización biológica de los alimentos y programas de educación en nutrición y salud.

Las ideas del DRI comenzaron a trabajarse en el BM en los años setenta, después de algunos ensayos exitosos en México. Fueron una respuesta a la fatiga del modelo de promoción del desarrollo rural mediante reformas agrarias, no solo en Colombia sino también en otros países en desarrollo. En el país la experiencia positiva de algunas zonas piloto (Cáqueza y Rionegro) convenció a los planificadores de incluir el programa como parte sustancial del plan de desarrollo. En este se definía que uno de los sectores productores de alimentos que buscaba impulsar el PAN era el de la pequeña producción campesina, que representaba alrededor de la mitad de los alimentos consumidos corrientemente. La economía campesina estaba en condiciones de atraso tecnológico, carencia de créditos, insuficiencia de vías de comunicación, desfavorables sistemas de comercialización y escasos o nulos servicios de educación, salud y electrificación.

Para solucionar esos problemas se creó el DRI, la estrategia comprendía la coordinación de acciones e inversiones de diversa índole. Según Vargas del Valle (1994): “para asegurar la integridad del desarrollo al contemplar aspectos productivos (asistencia técnica y crédito), de mercadeo (comercialización), de infraestructura básica (camino rurales, electrificación, acueductos) y de servicios sociales (educación y salud)”.

El DRI consistía entonces en un conjunto de intervenciones multisectoriales, particularmente en las áreas de asistencia técnica y transferencia de tecnologías para la producción agrícola y la comercialización, el crédito para la producción, la dotación de infraestructuras viales, electrificación y regadíos, así como de apoyos para la satisfacción de necesidades básicas, dirigidas a comunidades de pequeños productores campesinos.

El DRI involucraba a la comunidad en el funcionamiento del programa. Los comités veredales identificaban sus requerimientos en infraestructuras físicas y servicios sociales, establecían prioridades para su ejecución y sugerían a los comités municipales la incorporación de estas prioridades dentro de las programaciones anuales. Con respecto a los componentes de producción, su función era programar la realización de acciones de capacitación; preseleccionar a los beneficiarios del crédito, señalando su nombre, cultivos y volúmenes de los créditos; realizar el seguimiento y control de todos los proyectos adelantados en la vereda con miras a verificar la calidad y eficiencia de los servicios; promover la organización de la comunidad, y presentar informes de ejecución del programa.

En la primera fase del programa, que va de 1976 a 1982, según la periodización propuesta por Vargas del Valle (1994), el DRI llegó a 213 municipios, agrupados en 21 distritos de atención, de ocho departamentos que se dividieron en tres regiones. La ejecución del programa era coordinada por el DNP, por medio de una dirección creada para ese fin, y que hacía que el ICA, la Caja Agraria, el Incora, el Inderena, Caminos Vecinales, Instituto Nacional de Salud y otras entidades involucradas en el programa hicieran la parte que les correspondía para que este funcionara.

Durante esa primera fase el DRI tuvo buena financiación por parte de los organismos internacionales. Según Vargas del Valle, el monto de los préstamos externos para el programa fue de US\$ 129,5 millones, sin embargo, el monto total de inversiones en la fase 1 superó los US\$ 200 millones en el período 1976-1981, al contabilizar los recursos de contrapartida del presupuesto nacional y otros aportes de las entidades ejecutoras del programa. Escobar (2014) calcula una cifra de US\$ 300 millones para el mismo periodo y de US\$ 250 millones para el PAN.

Tanto el DRI como el PAN eran programas que en su diseño tenían definido un componente de evaluación. Para el caso del PAN, en el texto del plan de desarrollo se afirmaba:

Al evaluar los diferentes programas y proyectos incluidos en el Plan [de alimentación], debería determinarse el grado en que se alcancen los respectivos objetivos y metas dentro de un plazo determinado. La evolución debería ser un proceso continuo lo que implica el examen periódico de los esfuerzos realizados en la ejecución de los proyectos, programas y actividades; de los obstáculos y finalmente, de los cambios y resultados alcanzados con respecto a la situación original.

En el DRI imperaba un espíritu similar. Había tres actividades de evaluación: sobre la marcha, de impacto y de investigación (DNP, 1976). La evaluación sobre la marcha examinaba fundamentalmente la acción del programa. Con un seguimiento institucional establecía la magnitud, el grado y el costo, mientras que con el ajuste de la estrategia se verificaba su orientación. La evaluación de impacto se ocupaba de los resultados del programa sobre las comunidades rurales, estableciendo el logro de sus objetivos. Partiendo de las características y los resultados de la acción estatal, la investigación aportaba su conocimiento global sobre la adecuación de la política DRI al comportamiento y tendencias de la economía campesina y las comunidades rurales.

Vargas del Valle menciona que las evaluaciones en las zonas beneficiadas durante esta primera fase del programa DRI demostraron la bondad de la estrategia: tanto los beneficiarios directos (definidos como aquellos que recibieron atención individualizada, especialmente en asistencia técnica y crédito) como los beneficiarios indirectos (aquellos que se favorecieron solamente de obras comunales de infraestructura y servicios básicos) evidenciaron niveles de ingresos y calidades de vida superiores a los de aquellas poblaciones rurales utilizadas como control en las evaluaciones de impacto. Sin embargo, la evaluación es parcial porque no permite discriminar los efectos de cada componente del programa.

El PAN fue perdiendo importancia. Hasta 1981 el DRI y el PAN eran dos direcciones distintas en el DNP, en ese año se decidió fusionarlas en una sola en el DRI. Con esa estructura paso al Ministerio de Agricultura en 1983. Según Vargas (1994) y Machado (1994), una cosa era el DRI en el DNP y otra en el ministerio. La alimentación no era una prioridad de este último hasta que finalmente en 1985 el PAN se terminó y el DRI no tenía un futuro claro.

En 1985, por medio de la Ley 47 se creó el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Por su parte, el PAN fue perdiendo importancia hasta su desaparición en ese mismo año.

Pero lo más importante es que el concepto tradicional de desarrollo rural integrado que representaba el DRI pudo sobrevivir hasta 1988, con sus dos fases (1976-1982; 1983-1988), diferenciada por el acento regional en la segunda. Entre

1976-1988 el programa DRI buscaba integrar los componentes productivos, de bienestar social y de organización de los campesinos. Este principio de acción era coherente con el diagnóstico de que la pobreza rural no era solo un problema económico, sino que también tenía elementos sociales, políticos y culturales.

Posteriormente, entre 1988-1993, el DRI se dedicó al apoyo a los municipios en la descentralización en boga en ese entonces. Urrutia (2017) recuerda que entre 1990-1996 el DRI comenzó a funcionar a favor de la descentralización política y el programa pasó a ser un fondo de cofinanciación, bajo ciertas reformas conceptuales y operativas del programa mismo, quedando relegadas las funciones de crédito, salud, educación, entre otras. El fondo se fue desmantelando gradualmente y, según el relato de Urrutia y Robles (2021), terminó subsumido en 2003, junto con el Incora y otros institutos, en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).

Tanto el PAN (1975-1985) como el DRI (1975-2003) fueron novedosos en la agenda pública. El primero, por la importancia que dio al problema nutricional y las estrategias para superarlo, y en las cuales reportó avances. Por su parte, acerca del DRI, Urrutia (2017), quien dirigió en el DNP la formulación de Para Cerrar la Brecha, afirma que:

[...] su historia propone que los programas integrados de apoyo con crédito e infraestructura rural a unidades familiares pequeñas y medianas, son capaces de generar incrementos en el ingreso real que pueden repercutir de manera importante sobre la calidad de vida del campesinado. Ahora bien, en términos de empleo y mejoría en los ingresos, la creación y buen funcionamiento de los comités locales de planeación y el apoyo de los campesinos beneficiados fueron particularidades que marcaron los casos de éxito del programa.

A pesar de sus bondades, concluye Urrutia, el DRI tuvo un efecto muy marginal sobre el bienestar del sector rural.

REFERENCIAS

- Blanquer, Jean Michel; Fajardo, Darío (1991). *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas*, Bogotá: Ediciones IFEA, UNC.
- Departamento Nacional de Planeación (1975). *Para Cerrar la Brecha: Plan de Desarrollo Económico y Social, 1975-1978*, Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (1976). “Bases para la evaluación del programa de Desarrollo Rural Integrado”, documento del programa de Desarrollo Rural Integrado.

- Escobar, Arturo (2014). *La invención del desarrollo* (segunda edición), Popayán: Universidad del Cauca.
- Fajardo, Darío (1994). “El programa de desarrollo integrado, DRI, y la participación campesina”, en *El agro y la cuestión social: Minagricultura 80 años*, Bogotá: Ministerio de Agricultura.
- Machado, Absalón (1994). “Nueva institucionalidad para el desarrollo rural”, en *El agro y la cuestión social: Minagricultura 80 años*, Bogotá: Ministerio de Agricultura.
- Urrutia, Miguel; Durán, Sergio; Baquero, Ariel (2017). “Continuidad y discontinuidad de un programa social: una historia del Desarrollo Rural Integrado (DRI)”, documentos CEDE, núm. 55, Universidad de los Andes.
- Urrutia, Miguel; Robles, Christian (2021). *Política social por la equidad en Colombia. Historia y experiencias*, Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Vargas del Valle, R. (1994). “El desarrollo rural en Colombia (1961-1993): apuntes y notas para una historia del Fondo DRI”, en *El agro y la cuestión social: Minagricultura 80 años*, Bogotá: Ministerio de Agricultura.

EPISODIO 86

Carlos Lleras Restrepo y la política cafetera en 1978

José Leibovich Goldenberg

La bonanza cafetera, que se inició en 1976 debido a las fuertes heladas que afectaron la producción brasilera, se prolongó durante 1977 y empezó a declinar en 1978. El precio de los cafés suaves colombianos pasó de un promedio de 81 centavos de dólar por libra en 1975 a 158 centavos en 1976, y 240 centavos en 1977. En 1978, el precio empezó a descender y se ubicó en 185 centavos.

A raíz de la bonanza, el presidente en ejercicio de la época, Alfonso López Michelsen (1974-1978), en un conocido discurso en el congreso cafetero afirmó “La bonanza es para los cafeteros”. Se trataba de que la mayor parte del alza del precio en el mercado internacional se trasladara a los productores de café. Ello constituía un reto importante para la política macroeconómica, pues a la vez se debía evitar una apreciación de la moneda que castigaría las exportaciones no tradicionales y un desborde monetario que atizaría la inflación interna. Aunque, en efecto, el precio interno del café subió de manera importante, también bajó la deuda en moneda extranjera que tenía el Fondo Nacional del Café. Las autoridades monetarias, por su parte, tomaron algunas medidas para evitar una expansión monetaria exagerada.

En aquel entonces el expresidente Carlos Lleras Restrepo era director del semanario *Nueva Frontera* y en dos escritos publicados el 12 de abril de 1978 y el 2 de agosto de 1978 criticó algunos aspectos del manejo de la bonanza cafetera por parte del gobierno de Alfonso López Michelsen. El doctor Lleras, como expresidente, exministro de Hacienda y de Agricultura y conocedor y estudioso de la cosa pública, era sin duda una autoridad en la materia.

Las críticas no se centraron en los lugares comunes que señalaban que la orientación de la política general de la bonanza era para los cafeteros. Criticó, eso sí, medidas de política cafetera particulares: la acumulación excesiva de inventarios de café, alrededor de seis millones de sacos que tenía Colombia en 1978, y la fijación del reintegro mínimo en un nivel superior al precio de mercado, lo que obligaba a los exportadores privados a salir del mercado, quedando como único comprador de café y exportador la Federación Nacional de Cafeteros a nombre del Fondo Nacional del Café, sin la liquidez suficiente para comprar toda la cosecha. En cuanto a las divisas obtenidas en la exportación, su monetización excesiva también fue criticada, pues hizo que el gobierno nacional tomara medidas restrictivas al crédito bancario, con consecuencias sobre el crecimiento de la economía.

Con los precios de bonanza observados, era la oportunidad de bajar esos inventarios, exportando mayores volúmenes de café y así obtener mayores ingresos. El pacto de cuotas estaba suspendido en sus cláusulas económicas precisamente debido a los elevados precios y, por ende, lo que debía procurarse era colocar más café en el mercado para que el precio descendiera. Para ello se requería que los exportadores privados estuvieran activos en el mercado.

Brasil, el mayor país productor del mundo, velando por sus propios intereses, exportó todo el café que tenía disponible, incluso teniendo que importar café de África para su industria de soluble. En cambio, países como Colombia, El Salvador y Costa de Marfil acumularon café, especulando acerca de que los precios podían seguir al alza.

En cuanto a los Estados Unidos, el doctor Lleras declaró su escepticismo en torno a que ese país, el mayor consumidor de café del mundo, estuviere dispuesto a firmar un nuevo convenio mundial de cuotas para estabilizar el precio, después de que su industria hubiese tenido que enfrentar los precios excesivamente altos de la materia prima.

Por otro lado, producto de los buenos precios que se dieron desde 1976, la producción de café en Colombia debería aumentar en los años posteriores, sin tener claridad de si esos volúmenes adicionales se exportarían o se guardarían como inventarios.

Denunció el expresidente en sus escritos que la política cafetera implementada estaba estimulando el contrabando de café, estimado en el orden de 500.000 sacos, y por otra parte criticó el subsidio exagerado al consumo interno.

En aquellos tiempos la especulación en torno a la evolución de los precios se manejaba discrecionalmente por parte de la Federación Nacional de Cafeteros bajo lineamientos del Comité Nacional de Cafeteros, donde tenían asiento los ministros de Hacienda, Desarrollo, Agricultura, Relaciones Exteriores y el director del

DNP. Así las cosas, las críticas del expresidente Lleras al manejo especulativo de los inventarios y la fijación del reintegro mínimo, creyendo que el precio externo se iba a mantener elevado más allá de lo que efectivamente sucedió, es fácil hacerla *ex post*.

REFERENCIAS

Lleras Restrepo, Carlos (1978). “El porvenir inmediato del café”, *Nueva Frontera*, 12 de abril.

Lleras Restrepo, Carlos (1978). “Política cafetera”, *Nueva Frontera*, 2 de agosto.

EPISODIO 87

Los primeros estimativos de la economía de la marihuana y la coca

Carlos Caballero Argáez

La preocupación por la magnitud del cultivo de marihuana y de la refinación de la cocaína surgió en los años setenta. En la segunda parte de la década, cuando Colombia experimentaba una extraordinaria bonanza cafetera generada por la elevación del precio internacional del grano, algunas publicaciones extranjeras llamaron la atención sobre la cuantía de las exportaciones de marihuana y cocaína. Llegaron a afirmar que podría ser mayor que la de ventas de café al exterior.

Con Roberto Junguito nos propusimos, entonces, hacer un intento por cuantificar el tamaño de la producción y la exportación de marihuana y cocaína. Logramos obtener información de fuentes en ese momento confiables y escribimos el artículo “La otra economía”, que se publicó en *Coyuntura Económica*, la revista de Fedesarrollo, en diciembre de 1978. El trabajo resultó pionero en su género; despertó la curiosidad de investigadores nacionales y extranjeros quienes, en la década siguiente, refinaron los estimativos y produjeron interesantes documentos sobre el tema. El artículo se reprodujo en 1982 en un libro editado por Vito Tanzi, *The Underground Economy of the United States and Abroad*.

El análisis partió de la percepción de que el tamaño de la economía colombiana era diferente a la que mostraban los registros estadísticos por la existencia de “otra economía”, de actividades productivas que no se incluían en las Cuentas Nacionales o estaban claramente subregistradas. Por una parte, alguna producción de pequeña escala de la agricultura siempre se dedica al autoconsumo o no se transa formalmente en los mercados. Por la otra, se tenía la impresión, en esos años, de que la

exportación e importación de algunos productos no quedaban incorporadas en las estadísticas del DANE.

Debe recordarse que los vecinos, Venezuela y Ecuador, se beneficiaron del incremento en los precios del petróleo por la acción de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), en 1973, que disparó el precio del crudo y trajo consigo, por ende, la expansión económica en esos países. La mayor demanda de alimentos y otros productos en Venezuela y en Ecuador hizo atractiva la importación de esos bienes desde Colombia, pero buena parte se efectuó de manera ilegal. Paradójicamente, en el país se hablaba de la existencia de “contrabando de exportación”.

Otro componente de actividades no registradas eran operaciones de comercio exterior objeto de sobrefacturación o subfacturación, así como la existencia de mercados negros de capitales y de divisas fuera del registro estadístico y de la tributación. De ahí la necesidad de comparar los datos de exportación e importación de Colombia con los de los países receptores de nuestros productos y de los que nos enviaban sus productos, con el fin de armar, como lo hicimos en el artículo, la balanza “negra” de pagos.

Pero, como escribió Junguito en su libro *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, “la sección más importante de ‘La otra economía’ consistió en el esfuerzo por precisar el tamaño de la producción y exportación de estupefacientes, en ese momento principalmente de marihuana y también de cocaína exportadas desde Colombia”.

Con respecto a la marihuana, se conocía públicamente que se cultivaba en La Guajira en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta y en los Llanos Orientales. Se afirmaba que Colombia era el mayor productor de marihuana del mundo y se hablaba de la alta calidad de la variedad conocida como *Santa Marta Gold*. Los autores encontramos referencias de prensa y una publicación de la Procuraduría General de la Nación en donde se estimaba el área sembrada en marihuana en 70.000 hectáreas. Sin embargo, luego de revisar distintas fuentes y de comparar con el área sembrada en otros productos, llegamos a la conclusión de que las siembras deberían ser alrededor de 40.000 hectáreas. Procedimos, también, a calcular precios del producto en Colombia y de venta en el exterior para concluir que, posiblemente, el valor de las exportaciones de marihuana fluctuaba anualmente entre US\$ 432 y US\$ 756 millones, según el área sembrada fuera de 40.000 o 70.000 hectáreas. Así las cosas, un estimativo de US\$ 500 millones nos pareció razonable.

Los estimativos de exportación de cocaína y de su valor en dólares eran más complejos de realizar y, por lo mismo, los cálculos constituyeron la parte más significativa del trabajo. En esos años Colombia no era un productor de coca; importaba pasta de coca de Bolivia y Perú para refinarla en nuestro territorio y proceder,

posteriormente, a exportarla. Averiguamos con la oficina de la Drug Enforcement Administration (DEA) en Bogotá y obtuvimos los estimativos de consumo en Estados Unidos y de participación de las exportaciones colombianas en el mercado. Llegamos así a la conclusión de que en Estados Unidos se consumían entre 15 y 20 toneladas anuales de cocaína, y que Colombia exportaba el 70 % de esa cantidad. Con esta información estimamos que, probablemente, la producción y exportación de Colombia sería de 14 toneladas. Fuimos muy cautelosos en nuestros cálculos en vista de la cuestionable calidad de la información.

Ahora bien, una dificultad muy clara era la de estimar los precios que deberían utilizarse para calcular el valor agregado de la producción de Colombia: la pasta se importaba y era necesario, además, diferenciar entre el precio de venta al por mayor en Estados Unidos y al por menor en las calles de sus ciudades. En ese momento consideramos, por una parte, que se presentaban incautaciones de la cocaína en tránsito hacia Estados Unidos y, por otra, que los colombianos no estaban involucrados en la comercialización al por menor. Teniendo en cuenta un precio de la pasta importada entre US\$ 4.000 y US\$ 5.000 por kilo, de los precios de la base entre US\$ 8.000 y US\$ 10.000 por kilo, y del polvo de cocaína de US\$ 20.000 por kilo, así como de precios al por mayor de US\$ 50.000 por kilo y al por menor de US\$ 500.000 por kilo, llegamos al estimativo de US\$ 154 millones como el valor de la exportación efectivamente realizado por Colombia. Los mayoristas en Estados Unidos mostraban ventas por US\$ 420 millones, y los minoristas por US\$ 5.000 millones.

El artículo concluyó, entonces, que el valor de la exportación de marihuana era superior al de la cocaína, y que la suma de las dos era muy inferior a las exportaciones de café, rechazando así la opinión de quienes en publicaciones de prensa consideraban que las ventas al exterior de estupefacientes superaban las de café. Hay que tener en cuenta que estos cálculos se efectuaron en 1978 y que durante los años ochenta comenzó a cultivarse la hoja de coca en Colombia, se incrementó el tráfico de cocaína, y desapareció la producción y exportación de marihuana.

En 1997, casi veinte años más tarde, Roberto Steiner en un libro *Los dólares del narcotráfico*, auspiciado por Fedesarrollo, afirmó que Junguito Bonnet y Caballero “publicaron el primer trabajo sobre el tamaño de los ingresos generados por el narcotráfico en Colombia”. En agosto de 2020, para el aniversario cincuenta de Fedesarrollo, hice un recuento de los estudios sobre la economía del narcotráfico y actualicé sus resultados sobre el valor agregado de la producción y exportación de cocaína desde Colombia. Una conclusión de este artículo fue que del impacto más importante de los estudios bajo la tutela de Fedesarrollo sobre el narcotráfico

fue no solamente cuantificar el tamaño de la economía de la cocaína a lo largo de los años sino analizar sus costos para la economía y para la sociedad colombianas. Su contribución más decisiva fue señalar a la sociedad colombiana el daño del narcotráfico para la economía, en momentos en que muchas personas consideraban que este estimulaba el crecimiento y consecuentemente el empleo y el bienestar de la población.

REFERENCIAS

- Caballero, Carlos (2020). “Fedesarrollo y la economía del narcotráfico”, *Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública*, pp. 65-82, Bogotá: Fedesarrollo.
- Junguito, Roberto (2018). “La otra economía”, en *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, pp. 399-402, Bogotá: Editorial Ariel (Planeta).
- Junguito, Roberto; Caballero, Carlos (1978). “La otra economía”, *Revista Coyuntura Económica*, vol. 8, núm. 4, pp. 103-139, diciembre.
- Steiner, Roberto (1997). *Los dólares del narcotráfico*, Bogotá: Fedesarrollo, Tercer Mundo Editores.
- Tanzi, Vito (1982). *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Washington D. C.: Lexington Books.