



JOSÉ ANTONIO OCAMPO GAVIRIA

[compilador]

Historia económica de Colombia



ECONOMÍA

SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA

HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA
EDICIÓN REVISADA Y ACTUALIZADA

Historia económica de Colombia

Edición revisada y actualizada

JOSÉ ANTONIO OCAMPO GAVIRIA
COMPILADOR

GERMÁN COLMENARES
JAIME JARAMILLO URIBE
HERMES TOVAR PINZÓN
JORGE ORLANDO MELO GONZÁLEZ
JESÚS ANTONIO BEJARANO ÁVILA
JOSÉ ANTONIO OCAMPO GAVIRIA
JOAQUÍN BERNAL RAMÍREZ
MAURICIO AVELLA GÓMEZ
MARÍA ERRÁZURIZ COX
CARMEN ASTRID ROMERO BAQUERO



Primera edición (Siglo Veintiuno Editores), 1987

Segunda edición (Tercer Mundo Editores), 1994

Tercera edición (Editorial Planeta Colombia), 2007

Cuarta edición (FCE Colombia-Fedesarrollo), 2015

Primera edición electrónica, 2017

© José Antonio Ocampo Gaviria, 2015

© Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, Fedesarrollo, 2015

© Ediciones Fondo de Cultura Económica SAS.

Calle 11 N° 5-60, Bogotá, Colombia

www.fce.com.co

D. R. © 2015, Fondo de Cultura Económica

Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México



www.fondodeculturaeconomica.com

Comentarios:

editorial@fondodeculturaeconomica.com

Tel. (55) 5227-4672

Diseño y diagramación: Vicky Mora

Diseño de portada: Ignacio Martínez-Villalba

Fotografías de la cubierta: Moneda macuquina de plata de ocho reales de 1687.

Colección Numismática del Banco de la República

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio. Todos los contenidos que se incluyen tales como características tipográficas y de diagramación, textos, gráficos, logotipos, iconos, imágenes, etc. son propiedad exclusiva del Fondo de Cultura Económica y están protegidos por las leyes mexicana e internacionales del copyright o derecho de autor.

ISBN 978-607-16-5110-5 (ePub)

Hecho en México - *Made in Mexico*

ÍNDICE GENERAL

Prólogo

CAPÍTULO I.

La formación de la economía colonial (1500-1740).

Germán Colmenares

Historia económica y órdenes de magnitud

El espacio y los hombres

La demografía indígena

Las estructuras económicas de la Conquista

La función de los núcleos urbanos

Conflictos y reformas

La economía minera

Los ciclos del oro en la Nueva Granada

La esclavitud

El problema de las haciendas. Modelo empírico sobre su racionalidad

El comercio

CAPÍTULO II.

La economía del virreinato (1740-1810).

Jaime Jaramillo Uribe

La minería

La agricultura

El comercio

La economía pública

CAPÍTULO III.

La lenta ruptura con el pasado colonial (1810-1850).

Hermes Tovar Pinzón

La población

La agricultura

La minería

Los problemas del comercio

Las finanzas públicas

CAPÍTULO IV.

Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899).

Jorge Orlando Melo González

La población y el medio geográfico

La expansión de la frontera agrícola y la transformación de la agricultura

El comercio exterior

La función del Estado

Los sectores productivos

CAPÍTULO V.

El despegue cafetero (1900-1928).

Jesús Antonio Bejarano Ávila

La economía entre 1900 y 1920

La prosperidad a debe

CAPÍTULO VI.

La crisis mundial y el cambio estructural (1929-1945).

José Antonio Ocampo Gaviria

Los reflejos directos de la crisis

El surgimiento del intervencionismo moderno

Los movimientos populares y la reforma social

El desarrollo económico durante la República Liberal

CAPÍTULO VII.

Industrialización e intervencionismo estatal (1945-1980).

José Antonio Ocampo Gaviria, Joaquín Bernal Ramírez, Mauricio Avella Gómez y María Errázuriz Cox

Crecimiento y cambio estructural

Comercio exterior, desarrollo financiero e industrialización

La transformación del agro

La transformación del Estado

La organización de los grupos sociales y la distribución del ingreso

CAPÍTULO VIII.

La búsqueda, larga e inconclusa, de un nuevo modelo (1981-2014).

José Antonio Ocampo Gaviria y Carmen Astrid Romero Baquero

Dos concepciones diferentes de la reforma del Estado

Las transformaciones estructurales

La apertura externa

Apertura financiera y cambiaria y ciclo económico

La transformación del Estado

Los resultados sociales de las transformaciones económicas

Bibliografía básica de historia económica de Colombia

Autores

Índice de cuadros y gráficos

PRÓLOGO

ESTA OBRA fue publicada por primera vez hace casi tres décadas y fue distinguida en 1988 con el Premio Nacional de Ciencias Alejandro Ángel Escobar. Desde su publicación ha tenido unas dos decenas de impresiones, primero con la Editorial Siglo XXI de Colombia y posteriormente con Tercer Mundo Editores y la Editorial Planeta, en todos los casos en coedición con Fedesarrollo. Fue incluida también en 1997 en la Biblioteca Familiar de la Presidencia de la República. Como lo refleja esta ya larga historia editorial, la obra tuvo desde su publicación una amplia acogida y se transformó desde entonces en el texto más utilizado de historia económica del país. Sin embargo, desde hace ya varios años, está agotado en las librerías del país.

La obra reúne en un solo volumen los avances de lo que hace dos décadas se denominó la “Nueva historia de Colombia”, que revolucionó, desde mediados de los años sesenta del siglo XX, el conocimiento sobre nuestro pasado económico y social. Ofrece, así, al estudiante universitario de cualquier carrera y al estudioso en general una visión general del desarrollo histórico de la economía nacional.

El libro está estructurado de tal forma que, al tiempo que hace un análisis riguroso del período colonial y del primer siglo de la República, estudia extensamente el siglo XX y la primera década y media del siglo XXI. Esta edición reproduce los siete primeros capítulos de las anteriores, incluyendo la versión recortada del capítulo VII que fue incluida en la segunda edición revisada, y actualiza hasta 2014 el capítulo VIII, que cubre la historia económica del país a partir de 1980. Cada uno de los ocho capítulos ha sido escrito en forma independiente y puede ser leído, por lo tanto, como una unidad en sí mismo. Incluye además una bibliografía actualizada.

La realización de esta obra fue mi iniciativa, cuando laboraba como director ejecutivo de Fedesarrollo, y contó con la entusiasta acogida del Banco de la República. Agradezco a los dos gerentes generales y los dos subgerentes culturales que la apoyaron, Hugo Palacios y Francisco Ortega, y Juan Manuel Ospina y Darío Jaramillo, respectivamente. Agradezco también el interés en la publicación que han manifestado a lo largo de los años Santiago Pombo, como director de Siglo XXI de Colombia y posteriormente de Tercer Mundo Editores, Juan Gustavo Cobo, director de la Biblioteca Familiar mencionada, Gabriel Iriarte, director editorial de Planeta Colombia, y Juan Camilo Sierra, gerente de Fondo de Cultura Económica de Colombia, así como a Leonardo Villar, actual director ejecutivo de Fedesarrollo.

Dos de los autores ya no nos acompañan: Germán Colmenares, quien falleció pocos años

después de su publicación, y Jesús Antonio Bejarano, quien se convirtió con posterioridad en una de las absurdas víctimas de la violencia colombiana. A ambos los recordaremos como grandes historiadores económicos y sociales de nuestro país.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO GAVIRIA

CAPÍTULO I

LA FORMACIÓN DE LA ECONOMÍA COLONIAL

(1500-1740)

Germán Colmenares

HISTORIA ECONÓMICA Y ÓRDENES DE MAGNITUD

Una de las dificultades más comunes con las que tropieza la comprensión de la historia económica reside en la falta de familiaridad con los órdenes arcaicos de magnitud, propios de economías precapitalistas. Esta dificultad induce muy frecuentemente al anacronismo, es decir, a sustituir con nuestras propias nociones sobre el tamaño o el valor de las cosas, las nociones mucho más imprecisas de épocas pretéritas. Hay una resistencia natural a aceptar, digamos, la medición de distancias en días o aun en meses, y se prefiere expresarlas en nuestras convenciones decimales. Con ello estamos eliminando muchos elementos que harían posible una verdadera comprensión histórica. Por ejemplo, la dimensión psicológica de la inseguridad que podía experimentar un hombre de los siglos pasados ante la perspectiva de emprender un viaje.

Aquí enfrentamos un problema que no consiste solo en la confusión introducida por sistemas anárquicos de mensura. Un problema más radical se desprende del hecho de que los órdenes arcaicos de magnitud expresaban, ante todo, relaciones. No es muy intrincado determinar el contenido en gramos de oro de un *castellano* o su equivalente en pesos de plata o *patacones*. Pero resultaría absurdo convertir tales denominaciones acomodándolas a los precios contemporáneos de la onza de oro. Desde el punto de vista de la comprensión histórica, el único expediente consiste en familiarizarse con los precios corrientes de las cosas que se vendían. Tener en cuenta, por ejemplo, que en el siglo XVII un esclavo negro entre los 16 y los 25 años podía costar entre 250 y 300 patacones en Cartagena y de 500 a 600 en una región minera; que a comienzos del siglo XVIII una res se vendía por 4 patacones y a finales del siglo por 14, o que una extensión considerable de tierras (digamos mil hectáreas en el Valle del Cauca) costaba apenas 3.000 patacones, en tanto que el rico atuendo de una mujer noble de Popayán podía llegar a valer 500 patacones, los cuales representaban el salario de unos 35 peones *de concierto* en un año o la totalidad de los salarios que podía devengar un peón en el curso de su vida entera.

Descritas así, las equivalencias parecen incongruentes o absurdas. Obviamente, ellas no

forman parte de nuestro propio sistema de relaciones. Expresan una sociedad en la que las relaciones de trabajo, los consumos o el valor de la tierra no se ajustan a las proporciones que nos son familiares. Pero tales magnitudes y equivalencias tan disímiles a las nuestras son apenas el indicio de una discordancia más fundamental. No solo son intraducibles y tienen, por tanto, que abordarse y comprenderse por sí mismas, sino que remiten a realidades articuladas de manera diferente.

Estas comprobaciones preliminares proponen un problema que debe considerarse: el de si nuestros esquemas interpretativos de la realidad económica —tal como los formula una teoría económica— podrían utilizarse o no en el estudio de la historia de una época precapitalista. La cuestión no se refiere tan solo a la dificultad de emplear materiales cuantitativos procedentes de una época que ignoraba las técnicas estadísticas o en la que las mismas nociones de mensura poseían una imprecisión absoluta. Se trata también de un problema que toca el fundamento mismo de la reflexión sobre la economía. En nuestros días dicha reflexión está basada en un concepto central, el del *mercado*, y en el supuesto de que absolutamente todos los bienes y servicios se realizan a través del mercado. La noción del mercado hace posible la homogeneización y la mensura de fenómenos sociales que de otra manera desorientarían cualquier tipo de análisis debido a su complejidad. En este sentido, el mercado es un mecanismo de abstracción que despoja relaciones sociales complejas de todo aquello que no resulta pertinente para el análisis económico.

Ahora bien, durante el período colonial, factores económicos esenciales se hallaban excluidos del mercado. La circulación misma del dinero era muy escasa. El numerario que se acuñaba en las Casas de Moneda de Santa Fe y Popayán consistía en monedas de plata. Estas acuñaciones eran insuficientes para rescatar la producción de oro (es decir, para comprarla). Tanto monedas de plata como oro físico eran drenados por el comercio con la metrópoli, en mayor volumen aún por el contrabando y en parte por las cargas fiscales cuyo producto debía remitirse periódicamente a España. Las elevadas denominaciones de la plata acuñada y el alto valor del oro hacían de estos metales un vehículo inadecuado para las transacciones más corrientes. Aunque a veces se traía a la colonia moneda de cobre, esta resultaba insuficiente para los intercambios menudos. Por tal razón, las transacciones que se valían de moneda quedaban confinadas a los centros urbanos, pero aun allí el comercio debía valerse de créditos con plazos muy largos.

La situación permanente de iliquidez se traducía en la ausencia de lo que hoy llamaríamos *mercado de capitales*. Aunque los comerciantes empleaban capitales ajenos, solo lo hacían en el momento en que las flotas del monopolio metropolitano llegaban a Cartagena. Entonces constituían sociedades en comandita destinadas a encubrir préstamos usurarios (del 15% al

25% para una transacción que debía durar seis meses). Los terratenientes, por su parte, gozaban de una forma de crédito institucional en el que la tasa de interés estaba fijada en 5% anual. Los créditos se otorgaban mediante el sistema de *censos* y el prestamista debía garantizar su pago mediante un gravamen sobre sus bienes inmuebles. Esos préstamos, que solo se amortizaban en el curso de varias generaciones (o a veces nunca, lo cual traía como consecuencia que las propiedades inmuebles fueran pasando poco a poco a manos de institutos religiosos), dan una idea de la inmovilidad de los capitales.

La fuerza de trabajo tampoco constituía un factor ofrecido libremente en el mercado. Las empresas más considerables (minas, haciendas de trapiche) ocupaban mano de obra esclava. Otros tipos de unidad productiva agrícola apelaban a diferentes formas de coerción para obtener fuerza de trabajo. En cuanto a las manufacturas, estas podían organizarse íntegramente con formas coercitivas de trabajo, como en los *obrajes*, o imitar el patrón de las corporaciones medievales.

Finalmente, la tierra, el factor de mayor peso, junto con el trabajo, en un sistema agrario precapitalista, tampoco se ofrecía en un mercado abierto. Naturalmente había algunas ventas de tierras, pero la rareza de estas transacciones no justifica hablar de un *mercado de tierras*.

Varios fenómenos se conjugaban para producir la inmovilidad de las propiedades agrarias. Uno era la importancia de las propiedades eclesiásticas, tanto en extensión como en riqueza, pues eran *bienes de manos muertas*, es decir, bienes excluidos del comercio. Otro era la estructura social misma, en la que los agentes económicos, antes que los individuos, eran las familias. Ello implicaba que la transmisión de propiedad territorial fuera mucho más frecuente como sucesión hereditaria que como enajenación directa a un individuo ajeno al círculo familiar. La cohesión familiar y social de una casta de terratenientes reforzaba privilegios políticos que a su vez daban acceso a recursos como el crédito o la mano de obra.

El sistema colonial español se ha visto casi siempre como un sistema con una intervención estatal desmesurada que debía coartar cualquier iniciativa individual. Esta interpretación de carácter liberal hace énfasis en la existencia de controles odiosos y mezquinos y de una burocracia frondosa e ineficiente. La verdad es que el aparato burocrático español no era tan grande como para producir los resultados que se le atribuyen. La imagen de inmovilidad y de pesantez paquidérmica no se originaba en el exceso de controles y cargas fiscales, sino en la inmovilidad de los factores económicos, la cual hemos tratado de describir. Naturalmente, a dicha inmovilidad contribuían las instituciones que regulaban el crédito (*censos, capellanías*), el acceso a la fuerza de trabajo (*encomienda, mita, concierto*), a la tierra o a otros recursos (*mercedes de tierras, resguardos, ejidos, derechos de estaca*) tanto como las estructuras familiares y sociales. Esta es la razón por la cual la economía colonial no puede examinarse

independientemente de los factores institucionales y sociales, como si se tratara de un libre juego de fuerzas en el que solo el mercado pudiera servir como mecanismo regulador.

Este sistema de relaciones en el que motivos religiosos, instituciones políticas de dominación o estructuras familiares recubrían actos económicos o se mezclaban con ellos de manera indisoluble, señala las limitaciones de aquellos modelos explicativos que se construyen a partir de factores económicos aislados en toda su pureza. Cuando se trata de conocer los mecanismos de una economía precapitalista, hay necesidad de familiarizarse con el clima de las relaciones sociales en las cuales se desenvolvía. Además, la escala y las formas restringidas de circulación de los bienes estaban enmarcadas por instituciones rígidas cuya naturaleza, muchas veces insuficientemente comprendida, se presta para introducir conceptos inadecuados, como los de “mercado de tierras” o “mercado de trabajo”, o algunos otros prestados del marxismo, como los de “renta de la tierra” o “acumulación de capital”.

EL ESPACIO Y LOS HOMBRES

El orden de magnitudes esencial para la comprensión de una economía precapitalista o de *antiguo régimen* es el de la simple ecuación entre el número de hombres y el espacio roturado para la agricultura. El anacronismo más frecuente en el que incurren aquellos que comienzan a interesarse por la “cuestión agraria” consiste en omitir los datos factuales elementales con respecto a ambas magnitudes. Sobre todo cuando los rasgos más chocantes de desigualdad en la distribución de la tierra se atribuyen a una “herencia colonial”, la presunción parece ser la de que se está hablando del mismo espacio y casi del mismo número de hombres, cuando en realidad han mediado dos o tres siglos de alteraciones esenciales en los órdenes de magnitud, considerados tanto en sí mismos como en su relación mutua.

La consideración abstracta de los problemas agrarios tiende a olvidar que el espacio efectivamente explotado en el transcurso de la vida colonial era muy pequeño. Por lo general se trataba de las tierras más inmediatas a los núcleos urbanos. Estos, por su parte, no solían ser otra cosa que unas cuantas manzanas congregadas en torno de una plaza mayor. Los términos (es decir, la jurisdicción política y administrativa) de una ciudad importante, de unos 5.000 a 15.000 habitantes, le servían a esta para asegurar el monopolio de los recursos contenidos dentro de los límites político-administrativos, pero al mismo tiempo señalaban su aislamiento de otros núcleos urbanos. La deficiencia de los caminos y sistemas de transporte multiplicaba el efecto distanciador de la escasez de población y de los espacios yermos.

Cuando se examinan con cuidado las escasas transacciones sobre tierras que se protocolizaron ante los escribanos de las ciudades durante los tres siglos de dominación

española, advertimos que las posesiones más distantes confinaban con tierras baldías, en ocasiones enormes extensiones que separaban las esferas de influencia de dos núcleos urbanos contiguos. Inicialmente, cuando se hicieron las primeras *mercedes de tierras* o se fijaron los límites de los *términos* de un poblamiento, los linderos y límites se expresaban en forma muy vaga. Ello obedecía al hecho de que el privilegio se otorgaba de oídas, sin tener una idea aproximada de sus magnitudes. Naturalmente, lo anterior se prestaba para que surgieran conflictos, tanto entre individuos a propósito de linderos, como entre ciudades por los límites de su jurisdicción. Todavía en el siglo XVIII podía ocurrir que un terrateniente ni siquiera hubiera recorrido su predio en toda su extensión. Por tal razón, contrabandistas de tabaco podían mantener rozas y encontrar un refugio permanente en las tierras de Quintero y de la Bolsa, propiedad de la familia Arboleda de Popayán, sin que los propietarios llegaran a advertir su presencia.

La ecuación entre el número de hombres y las tierras roturadas ayuda a comprender fenómenos económicos importantes. Entre otros, el de la desarticulación del espacio económico o el de las estructuras de tenencia de la tierra. Además, si nos atenemos a las magnitudes del espacio efectivamente explotado durante la dominación española o, todavía más, a las del espacio susceptible de apropiación privada por estar incluido dentro de los *términos* de un núcleo urbano, podemos darnos cuenta fácilmente de que, a comienzos del siglo XIX, apenas se había iniciado un verdadero proceso colonizador del territorio colombiano.

Este hecho tiene importancia capital para comprender la evolución futura del país. Durante la época colonial los núcleos urbanos tendían al autoabastecimiento. Los mercados más distantes pero más lucrativos eran los centros mineros adonde podía llevarse ganado o aguardiente. Una empresa tan aventurada como la de llevar ganado desde la provincia de Popayán hasta la de Quito era algo excepcional. Cartagena, que se proveyó por algún tiempo de harinas del interior del país, pronto cambió su fuente de abastecimientos, pues las harinas de las colonias inglesas le resultaban más baratas y le llegaban en mejor estado. Por eso la ampliación de la frontera agraria en el curso del siglo XIX y la incorporación de tierras aptas para cultivos comerciales marcan un agudo contraste con la actividad económica colonial, hasta el punto de que la hacienda más tradicional se identifica casi con la unidad productiva dedicada a cultivos de pan coger, con un radio de mercado muy corto. A diferencia de los enclaves y colonias de las otras potencias europeas en el Brasil y las Antillas, algunas colonias españolas solo tardíamente desarrollaron una economía de plantación. En el caso de la Nueva Granada, la frontera agraria constituida por tierras bajas y de vertiente permaneció intacta. Si se accedió a ellas en época tempranera, la razón debe buscarse en la presencia de

yacimientos mineros.

Los movimientos colonizadores del siglo XIX significaron un desplazamiento violento de los antiguos ejes económicos coloniales. Tal fenómeno acompañaba la integración de un mercado por fuera de la influencia y el control inmediatos de los viejos centros urbanos. Estos tenían que competir a veces con la influencia de algún centro internacional que estimulaba la comercialización de la agricultura. La tensión que se creó ha tenido consecuencias duraderas en el tipo de formación nacional, en las estructuras sociales y en los desarrollos políticos de Colombia.

LA DEMOGRAFÍA INDÍGENA

En el proceso de ocupación del país, los conquistadores españoles buscaron ante todo procurarse excedentes económicos que les permitieran un asentamiento estable. Así se explica por qué los núcleos coloniales urbanos más importantes, no solo en la Nueva Granada, sino en las demás colonias, se emplazaron en los antiguos asientos de las grandes culturas americanas. Un número considerable de indígenas y la complejidad de su organización sociopolítica garantizaban que los excedentes que generaba su economía pudieran canalizarse en provecho de los conquistadores. Puede afirmarse, en términos generales, que el espacio colonial no excedió sino en raras ocasiones el espacio ya roturado por dichas civilizaciones. Es más probable que la mayoría de las veces se haya estrechado. Por lo menos esta es la conclusión que se impone cuando se reflexiona sobre las cifras demográficas anteriores a la Conquista.

El problema de la demografía indígena americana fue durante mucho tiempo el centro de apasionados debates ideológicos. A partir de la difusión de los escritos del padre Las Casas, el debate constituía una oportunidad para enjuiciar moralmente la conquista y la colonización españolas. En el clima de las luchas religiosas del siglo XVII y de la competencia entre potencias europeas por la supremacía marítima y comercial en el siglo XVIII, la *leyenda negra* era un arma política contra el primer imperio trasatlántico de la época moderna. A fines del siglo XIX repuntó en muchos países hispanoamericanos un hispanismo que defendía no menos obstinadamente el carácter cristiano y civilizador de la Conquista. Hoy, el debate se ha despojado del tono moral ejemplarizante. La empresa española no podría juzgarse ya simplemente como la imposición victoriosa de valores ético-religiosos superiores. El problema queda reducido entonces a la observación desapasionada de cómo pudo producirse una catástrofe demográfica sin precedentes en la historia humana.

El punto de partida documental para la reconstrucción de la población original americana y para el estudio de su posterior derrumbe lo constituyen los recuentos contenidos en las

llamadas *tasas de tributos*. Se trata de un documento con fines fiscales que se originaba en las *visitas de la tierra*. En la Nueva Granada, a partir de 1550, un funcionario, generalmente un oidor de la Audiencia, visitaba periódicamente las comunidades indígenas, sometidas entonces al régimen de la encomienda, para establecer el tributo que los indios debían pagar a su encomendero y calcular la parte proporcional que correspondía a la Corona, o sea, el llamado *quinto real*. Los registros de tales visitas no solo proporcionan un material numérico importante sobre las tendencias demográficas de cada comunidad indígena, sino también una información muy rica, contenida en interrogatorios que debían responder los indios, sus curas y sus encomenderos, sobre las más diversas materias de la vida económica y social de las comunidades: el régimen de sus cultivos, detalles sobre su organización social y el impacto de la conquista y de las nuevas instituciones sobre esta organización, el tipo de relaciones que sostenían con los curas doctrineros y con los encomenderos, el proceso de su “conversión”, etcétera.

Los recuentos de las visitas solo incluyen por lo general a los llamados “tributarios”, es decir, los varones adultos entre los 17 y los 55 años. Las cifras de sucesivos recuentos de tributarios dan una imagen aproximada del proceso fatal de extinción experimentado por la población indígena. Entre una visita y otra, separadas por diez años más o menos, pueden comprobarse índices de disminución anual que fluctúan entre el 2% y el 5%. En términos generales, la proporción más baja corresponde a las regiones altas, y la más alta, a los valles cálidos.

Los cálculos sobre tributarios reflejan apenas lo que ocurría con los varones adultos sometidos a una carga fiscal. Solo ocasionalmente se hacía un recuento de la población entera. Al comparar un tipo de recuento con otro podemos aproximarnos a diversos problemas demográficos, como el del tamaño relativo de la familia indígena o la manera como la despoblación afectaba a capas diferentes de la población, distribuida por sexos o por edades.

Hay que tener en cuenta también que los recuentos de indígenas, con propósitos fiscales, solo pudieron verificarse con la organización política y administrativa de la Colonia, es decir, una o dos generaciones después de iniciada la Conquista, cuando debe suponerse que la extinción de la población indígena estaba ya muy avanzada. Es muy probable que el impacto inicial haya sido mucho más catastrófico que el señalado por los índices de disminución de un período posterior.

Cuando contamos con varias visitas, la frecuencia de los recuentos autoriza extrapolar las cifras para hacerse a una idea de cuál sería la población original. Al adicionar las cifras que se conocen de visitas practicadas en las mesetas andinas de Santa Fe-Tunja, Pasto-Popayán, algunas regiones de los valles interandinos y la costa Atlántica, puede avanzarse muy

conservadoramente, al momento del arribo de los españoles, una cifra de cerca de tres millones de indígenas para el territorio de lo que hoy es Colombia. La cifra se basa en el supuesto de que los recuentos que poseemos corresponden en efecto a las regiones más pobladas. Algunos investigadores asociados verbalmente con las causas indígenas prefieren suponer que las regiones más pobladas eran aquellas de las que no poseemos información alguna. Pero cualquiera que sea la cifra inicial más verosímil, de lo que no cabe duda es del tremendo impacto causado por la Conquista y por la dominación española. A finales del siglo XVI, regiones que a mediados del siglo, cuando se hicieron los primeros recuentos, contaban con medio millón de habitantes, como en el caso del área chibcha, ahora mostraban solamente la tercera parte de esa cifra.

El ciclo de la pauperización demográfica alcanzó el nivel mínimo a mediados del siglo XVII, cuando en muchas partes apenas sobrevivía el 10% de la población indígena original. El cuadro se torna complejo si se toma región por región. En algunas partes el impacto de la Conquista fue más temprano y mortífero que en otras. En la provincia de Cartagena, cuyo territorio abarcaba el de los actuales departamentos del Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba, se calcula que habitaban unos 100.000 indígenas hacia 1530. Esta no puede ser en modo alguno la cifra original de su población. La historia de los 25 años precedentes estuvo repleta de violencias ejercidas contra los indígenas y de expediciones destinadas a esclavizarlos. Tales contactos debieron ser suficientes para introducir también epidemias hasta entonces desconocidas. Lo mismo debió ocurrir en la vecina provincia de Santa Marta, más poblada, y en el Darién. Pero aun descontando los efectos de los esporádicos choques iniciales, entre 1530 y 1610 los cien mil indígenas que quedaban fueron diezmados en un 95%.

La evolución demográfica de otras regiones, tales como las de Santa Fe, Tunja, Vélez, Pamplona, Cartago, Pasto y Popayán, es mejor conocida. En dichas zonas existían poblaciones sedentarias que habían alcanzado niveles altos de cohesión y organización tribal, lo cual permitió una fácil sujeción al régimen de la encomienda. Pero confinando con esos grupos existían otros que conservaban los rasgos de sociedades banales. Estos opusieron una efectiva resistencia a la dominación española y muy raras veces pudo sujetárseles a la servidumbre de la encomienda o de cualquier otro tipo de organización del trabajo. A comienzos del siglo XVII el tránsito entre Santa Fe y Popayán estaba lleno de peligros debido a las incursiones de indios indómitos que se habían refugiado en la cordillera y se volcaban sobre uno u otro de los dos grandes valles. Hasta finales del siglo XVIII hubo guerras de “pacificación” destinadas a asentar excedentes de población o a despejar una zona utilizada regularmente para el tráfico comercial.

Los grupos que mantuvieron una guerra secular con los españoles estuvieron mejor

preservados que aquellos que sufrieron una explotación rutinaria. La confrontación abierta mantuvo su identidad cultural y evitó la extinción, física y cultural, que el mestizaje estaba propiciando entre pueblos más sedentarios.

Las características básicas de la organización social de los grupos indígenas estimularon o impusieron limitaciones al poblamiento español inicial. Aquellas regiones donde la resistencia indígena o el temprano aniquilamiento impidieron la implantación de la encomienda pasaron a convertirse en una frontera agraria que aislabía todavía más los claustros dispersos del poblamiento español. La sujeción tardía de algunos grupos indígenas rebeldes o la introducción de mano de obra esclava permitió en algunas de esas regiones la aparición de hatos ganaderos y de algunos trapiches que conformaron lo que un historiador ha llamado *latifundios de frontera*. El impacto de la Conquista sobre las poblaciones indígenas tuvo así consecuencias duraderas, pues determinó durante mucho tiempo, a veces hasta nuestros días, el carácter de una región.

Aunque en algunas regiones americanas la población indígena comenzó a recuperarse durante el siglo XVIII, en la Nueva Granada la estabilización —es difícil pensar en una recuperación franca— debió operarse solamente en grupos marginales. La razón estriba en que, a diferencia de México, Perú, Ecuador o Bolivia, los elementos originales de las culturas indígenas desaparecieron casi por completo en el caso de los grupos culturalmente importantes. La mestización, fuera biológica o cultural, fue en la Nueva Granada el fenómeno dominante. Pero este mismo proceso, en una escala muy vasta, iba a ser a la larga el origen de la recuperación de espacios vírgenes mediante colonizaciones más o menos espontáneas que comenzaron en la segunda mitad del siglo XVIII.

Como se ha dicho, el examen del proceso demográfico indígena no debe constituir un juicio moral. Sería ingenuo atribuir la desaparición de millones de personas y de civilizaciones enteras a la mera violencia física o a dudosas hercúleas hazañas de los conquistadores. Los argumentos hispanizantes tienden a crear tal confusión al insistir en el carácter heroico de la Conquista. Pero el proceso global de disminución física de índices de natalidad y fertilidad o la mera consunción física de los habitantes originales son hechos demasiado complejos como para atribuirlos a un acto consciente o a una política deliberada de exterminio. En realidad, muy pocos hombres de la época tuvieron la lucidez del padre Las Casas para advertir siquiera lo que estaba pasando. Cuando los recuentos sucesivos de las visitas hicieron evidente la caída demográfica, la Corona española adoptó una política de poblamientos encaminada a incrementar la población indígena.

Para aproximarse a la comprensión del fenómeno, que tuvo consecuencias a muy largo plazo en la ecuación del número de hombres con respecto al espacio, podemos partir de un

esquema global de la sociedad indígena. Si concebimos una superposición de niveles en la que, a partir de una base biológica que sirve de apoyo o de cimiento a los otros niveles, vamos ascendiendo a estructuras cada vez más conscientes de organización social, obtenemos un esquema elemental de lo que sería la *totalidad social* indígena. Sobre todas y cada una de estas estructuras reposaba la existencia física de tales sociedades. Cabe preguntarse qué ocurriría si cada uno de los niveles resultara afectado simultáneamente por la conquista y la colonización españolas. La respuesta, que está dada por el fenómeno histórico de un desplome total, con pavorosos índices de decrecimiento del 2% al 5% anuales, no parece entonces inverosímil.

Con respecto al nivel biológico cabe apuntar algunos hechos básicos. Uno de ellos consistió en la introducción de ganado mayor y menor allí donde el equilibrio biológico estaba basado anteriormente en el consumo de proteínas de origen vegetal. A partir de la Conquista el ganado compitió ventajosamente con los indios por el espacio que los mismos indios habían roturado con técnicas que implicaban un empleo considerable de energía humana y la ausencia de tracción animal. Las quejas más frecuentes de las comunidades indígenas durante el siglo XVI se referían precisamente al hecho de que los ganados de los españoles destruían sus sementeras.

Pero no solo el ganado redujo el espacio vital de las comunidades indígenas. La sustitución de cultivos como el maíz, de elevados rendimientos por grano y por hectárea, por los de otros cereales (trigo, cebada, centeno) propios de la dieta de los europeos, contribuyó también a esa reducción.

Debe mencionarse también el hecho de que los aborígenes no poseían defensas inmunológicas contra enfermedades virales y bacterianas que los europeos y, más aún, los africanos, habían venido desarrollando durante milenios. Una simple enfermedad eruptiva, para no hablar de la viruela, diezmaba terriblemente a las poblaciones indígenas. A los efectos de tales epidemias se sumaban los de afecciones pulmonares ocasionadas por migraciones masivas destinadas a asegurar el trabajo en las minas o en la agricultura. Los españoles advirtieron muy pronto la relación entre los dos fenómenos y por eso la prohibición más frecuente contenida en cédulas y reales rescriptos solía ser la de que no debía sacarse a los indios de “su natural”.

Las estructuras familiares, con sus complejas y sutiles reglas de parentesco, cuya naturaleza y funciones solo hasta nuestros días han sido exploradas a cabalidad por la antropología, se vieron afectadas casi siempre por las nociones propias de la cultura española sobre una sucesión patrilineal. A su vez, el régimen de encomienda limitó reglas de endogamia y de residencia indispensables para la reproducción de las sociedades indígenas. En muchas

ocasiones, el régimen de trabajo que se impuso a los indios sacaba de sus comunidades a hombres y mujeres precisamente en los períodos de mayor fertilidad. El servicio doméstico y la utilización de mujeres indígenas como nodrizas tuvieron efectos demográficos no deseables.

Es fácil comprender cómo la Conquista alteró radicalmente las estructuras sociales y políticas de la sociedad sometida. La necesidad de canalizar excedentes de las economías indígenas en provecho de los conquistadores mantuvo por algún tiempo los rangos de poder intermedio en la sociedad aborigen, pero no los elementos cohesionadores de la cúpula social. Política y socialmente, las comunidades indígenas se vieron fragmentadas, y la supresión de las castas de guerreros, sacerdotes y funcionarios anuló matices de diferenciación social.

Finalmente, habría que considerar el efecto producido por la supresión de todos aquellos elementos ideológicos que alimentaban el cuerpo social. Creencias religiosas y el acervo cultural de las instituciones (ritos, ceremonias, regulación de cosechas a cargo de un cuerpo sacerdotal, etc.) fueron suprimidos en la creencia de que se trataba de elementos de barbarie que se oponían a la acción bienhechora de obstinados evangelizadores. Ello produjo un verdadero desplome interior que se reflejaba en actitudes negativas hacia la procreación.

El resultado final de tantas presiones sobre la armadura social indígena explica la tragedia demográfica. Algunos investigadores se inclinan a aislar alguno de estos elementos para atribuirle mayor importancia causal en el desplome demográfico de los indígenas americanos. Las preferencias no parecen justificarse, puesto que resulta imposible jerarquizar la importancia del impacto de cada uno o saber en qué proporción contribuyó a la despoblación indígena.

Hemos dejado para el final la consideración de los factores económicos que podían tener una influencia en la demografía para hacerlo con un poco más de detalle.

LAS ESTRUCTURAS ECONÓMICAS DE LA CONQUISTA

Los medios universitarios latinoamericanos vivieron enfrascados durante años en la discusión de cómo caracterizar el modo de producción de la sociedad posterior a la Conquista. ¿Modo de producción feudal? ¿Modo de producción capitalista? Y todavía se agregaba una inquietud respecto al modo de producción indígena, aunque sobre este fuera más fácil concluir que a todas luces debía tratarse de un modo de producción asiático.

Infortunadamente, tan interesante discusión no era el instrumento más eficaz para impulsar investigaciones empíricas que permitieran comprender los trastornos experimentados por economías agrarias al pasar de un régimen de explotación a otro. Cualquier verificación

documental se tachaba de “empirismo”, es decir, de conocimiento precario y en cierta manera inútil frente a las certidumbres absolutas de la “teoría”.

Algunas investigaciones recientes permiten modificar los términos del debate. Hoy sabemos, por ejemplo, que las economías agrarias de grupos indígenas que gozaban de una compleja organización social fueron suficientes para sustentar por más de una generación a los pequeños grupos urbanos de la sociedad conquistadora.

Es importante advertir también un rasgo económico dominante en el fenómeno de la Conquista. Esta podría definirse como una empresa privada antes que como una empresa del Estado español. Obsérvese, por ejemplo, cómo a partir de la ocupación de la isla La Española, la expansión de los conquistadores al resto de las Antillas y luego a Tierra Firme fue relativamente lenta. Solo casi una generación después del Descubrimiento, en 1519, se completó el proceso de ocupación de algunas Antillas y apenas entre 1514 y 1519 se mantuvo una precaria colonia en Castilla del Oro que iba a servir de trampolín para la aventura del Perú. La morosidad obedecía al requerimiento básico de acumular recursos para la conquista. La financiación de tales empresas provenía de las ganancias acumuladas en empresas anteriores. Comerciantes de las Antillas operaban detrás de las huestes de los conquistadores como “aviadores” o financieros. Así, la Corona española no comprometía recursos de manera directa, sino que se contentaba con estipular las condiciones en que autorizaba la entrada en nuevos territorios. Estas estipulaciones, conocidas con el nombre de *capitulaciones*, eran contratos en los que se fijaban los compromisos de las huestes a cambio de privilegios económicos y políticos en los nuevos territorios que se iban incorporando al dominio eminentemente de la Corona española.

Los recursos de los territorios conquistados se consideraban entonces como un premio a los esfuerzos de empresarios privados. Naturalmente, el premio no era idéntico para todos. El reparto de privilegios obedecía a la estructura misma de la hueste que diferenciaba entre oficiales (adelantados, sargentos mayores, capitanes) y soldados a pie y a caballo (rodeleros, arcabuceros, lanceros). A estos últimos cabía siempre una cuota menor en los beneficios. La preeminencia militar dependía a su vez de la capacidad de equipar una partida de hombres. La inversión en arreos militares, que en América alcanzaban precios astronómicos, debía reportar así una ganancia proporcional a su importancia.

Estos rasgos marcaron desde el principio la diferenciación social entre los conquistadores. Existía, sin embargo, la posibilidad de que la audacia y el coraje físicos se vieran señalados como factores determinantes en el ascenso dentro de los rangos militares de la hueste y, por tanto, en el monto de la recompensa ulterior. Los valores ético-sociales predominantes eran de carácter heroico. Aunque los comerciantes podían asegurarse una

buenajada de las ganancias debido a que los soldados les habían empeñado su recompensa antes de emprender la aventura, sobre los comerciantes no podía recaer una recompensa honrosa, como la de las encomiendas o los puestos políticos de las ciudades. Lo mismo ocurría con los notarios o quienes ejercían funciones meramente administrativas sin participar en las batallas.

En el momento de los *repartimientos* podían actuar también factores de descontento que servían de estímulo para iniciar otras conquistas en búsqueda de una recompensa mayor. Esto explica que proliferen las ciudades en un lapso muy breve, y que con ello se ocupara un enorme territorio. En la Nueva Granada, la fundación de ciudades fue extendiéndose como las ramificaciones de un árbol tanto en el occidente (Pasto, Almaguer, Timaná, La Plata, Popayán, Cali, Anserma, Cartago, Santa Fe de Antioquia, etc.), como en el oriente (Santa Fe, Tunja, Vélez, Mariquita, Tocaima, Málaga, Pamplona, etc.). Una recompensa insuficiente o un territorio relativamente pobre en indígenas y en otros recursos relanzaban la hueste conquistadora en la búsqueda de nuevos dorados.

¿En qué consistían las recompensas? Fundamentalmente en el acaparamiento de los excedentes de las economías indígenas. Desde muy temprano este acaparamiento se institucionalizó mediante el mecanismo de la encomienda. Al capitular con la Corona el reparto de los beneficios de la conquista, el jefe de la hueste adquiría el privilegio de repartir no solo el botín inmediato de la conquista (el oro y las gemas que la leyenda asocia a la codicia de los aventureros), sino también recursos permanentes, que eran los que permitían el asentamiento duradero de los españoles. Por eso el recurso más codiciado era el dominio sobre los hombres. A cada uno de los que habían contribuido en la conquista se repartía un número variable de indígenas. El *repartimiento* significaba para su beneficiario el privilegio de recibir un tributo de los indios, pero no incluía el dominio sobre las tierras u otros recursos. Estos eran *repartimientos* de otro tipo que recibían distintas denominaciones y estaban sujetos a un régimen jurídico diferente. Tal era el caso de las *mercedes de tierras* o el de los *derechos de estaca*.

La encomienda era una institución compleja que comportaba simultáneamente aspectos políticos, jurídicos y económicos. Como instrumento político, la encomienda sirvió para sustituir el poder de las jerarquías aborígenes por el de los conquistadores europeos. Como el tributo era un símbolo de sujeción o de reconocimiento de las jerarquías, al pasar de los caciques a los conquistadores estos recibían una forma de homenaje reservado a los mandatarios.

En rigor, el reconocimiento debía haber pasado exclusivamente al Estado español o a su monarquía, pero en virtud de las capitulaciones de la Corona con los conquistadores este

atributo de la soberanía del Estado se había privatizado. Si inicialmente la privatización se impuso como una necesidad para estimular la ocupación de vastos territorios que se convertían en posesiones de la Corona, a la larga fue una fuente de conflictos entre los conquistadores o sus descendientes, que se aferraban a sus privilegios, y la Corona, que pugnaba por recuperar uno de sus atributos.

Todos los intentos de la monarquía por limitar o atenuar los abusos que se originaban en el cobro de tributos a los indígenas por parte de los encomenderos fueron inútiles en el curso del siglo XVI. La Corona quiso evitar que la encomienda se convirtiera en una fuente de poder señorial con una base rural y por eso prohibió la residencia de los encomenderos en los pueblos de indios y les impuso la obligación de *tener casa poblada* en un centro urbano. Asimismo impuso la limitación de dos generaciones para el goce de una encomienda, al cabo de las cuales el privilegio debía revertir a la Corona. Finalmente, se esforzó para evitar la conversión de la obligación tributaria en una exacción de trabajo gratuito (prohibición de los *servicios personales*). Pese a tales prohibiciones, los encomenderos establecieron *aposentos* en el sitio mismo de sus encomiendas, se las arreglaron para perpetuar a sus familias en el goce de los privilegios y en general cambiaron la obligación contenida en las *tasaciones* de los visitadores (casi siempre fijada en moneda o en especies) por la de que los indios trabajaran sus tierras.

Políticamente la casta de los encomenderos se atrincheró en sus privilegios y los aseguró para sus descendientes hasta por lo menos el fin del siglo XVI. A partir de entonces la declinación demográfica de las comunidades indígenas debilitó de tal manera la encomienda, que este grupo privilegiado dejó de constituir una amenaza política.

Desde un punto de vista jurídico, la encomienda era una institución que imponía obligaciones recíprocas tanto a los indios como a los encomenderos. En compensación por la protección y la evangelización que el encomendero debía prestar a los indígenas, estos debían reconocerle un tributo. En la mayoría de los casos la protección de los encomenderos significó simplemente que solo ellos tenían la oportunidad de abusar de los indios. En cuanto a la evangelización, esta era impartida por *curas doctrineros* que el encomendero debía pagar con parte de los tributos que recibía. En su conjunto, la institución regulaba así los aspectos fundamentales de la nueva relación entre dominadores y dominados. Era el encauzamiento institucional de la Conquista, nacido de circunstancias peculiares.

Desde un punto de vista puramente económico, la encomienda puede verse como un mecanismo de redistribución de excedentes. El tributo que los indios pagaban a sus encomenderos servía no solo para sustentarlos, sino también para mantener allegados o clientes que realzaban su prestigio y poder. Los abusos cometidos contra los indios se

originaban en exigencias de los encomenderos para que pagaran mucho más de lo que razonablemente podían, dadas las características de su sistema productivo.

La Corona española aspiraba a que los pagos se conformaran con los antiguos patrones del tributo que los indígenas pagaban a sus propios caciques. Esta sustitución, en los beneficios económicos, de caciques por encomenderos, era la materialización de la relación política que entrañaba la encomienda. Los abusos de los encomenderos contra otros vasallos de la Corona entrañaban un uso ilegítimo del poder que la monarquía procuraba evitar. Ello originó, como se ha visto, esfuerzos de control administrativo mediante las *visitaciones*, destinadas, entre otras cosas, a que un funcionario de la Corona estableciera *tasaciones*, o sea la proporción del producto de las comunidades indígenas que estas debían pagar a su encomendero. Tal obligación afectaba solamente a los hombres entre los 17 y los 54 años, pero excluía a las jerarquías indígenas (*los reservados*), por cuanto estas colaboraban en la recepción del tributo.

La encomienda y el tributo debían dejar intactas las estructuras productivas indígenas, puesto que su misma existencia dependía de ellas. A la llamada *república de los indios* se le atribuía el papel de sustentar la *república* de los españoles. Por esto, los llamados “colonizadores” no tenían nada que colonizar la mayoría de las veces. Para poblar se buscaban generalmente un emplazamiento ventajoso, en aquellas regiones que poseían una densidad demográfica capaz de sustentarlo y de llenar su ambición de un premio por sus hazañas.

LA FUNCIÓN DE LOS NÚCLEOS URBANOS

Se ha dicho muchas veces que la ocupación española en América se caracterizó por su carácter urbano, de tipo mediterráneo. Como se ha visto, el afán de una recompensa entre los conquistadores multiplicaba los centros en ramificaciones que iban extendiéndose al paso de una hueste conquistadora. En cierto modo, las querellas internas dentro de la hueste y sobre todo la insatisfacción de algunos conquistadores eran los propulsores del afán de nuevas fundaciones. El hecho fue particularmente importante por cuanto contribuyó a una atomización de los espacios económicos y a que cada fracción se viera como el patrimonio de un grupo.

Tal situación se veía reforzada todavía más por el afán de honores de los conquistadores. Un nuevo centro significaba no solo un botín inmediato y más indios para encomendar, sino también privilegios sociales y políticos atribuidos a los *beneméritos* de la conquista. Estos consistían en puestos en el cabildo, precisamente la institución que controlaba el acceso a los recursos. Inicialmente, los cabildos de las ciudades distribuyeron no solo solares y huertas del perímetro urbano, sino que comenzaron también a otorgar *mercedes de tierras* a veces en

grandes extensiones. Las primeras generaciones de encomenderos monopolizaron los puestos en el cabildo, lo que les permitió atribuirse grandes concesiones de tierras, a menudo en la vecindad de sus encomiendas. En este caso, como en el de la encomienda, se ve claramente cómo de los privilegios políticos se derivaban privilegios económicos, no a la inversa.

Aunque la Corona española no logró debilitar el poder de los encomenderos mediante medidas legales restrictivas abiertamente establecidas con tal propósito, de manera indirecta logró mucho estableciendo el carácter venal de los puestos del cabildo. Desde finales del siglo XVI cualquier puesto en el cabildo podía comprarse en un remate público; se permitió así el acceso al cabildo de otros sectores sociales, sobre todo el de los comerciantes, que podían disputar a la casta de los encomenderos el reparto de los privilegios.

Inicialmente la ciudad era apenas un poco más que un título pomposo para el vacío de una plaza mayor en cuyo marco se levantaban los símbolos visibles de la dominación española: las casas del cabildo, la Iglesia, la cárcel y, en algún local junto a las tiendas, la escribanía. También alrededor de la plaza se levantaron las casas de los caudillos de la hueste. En las manzanas aledañas se repartieron los solares, de a cuatro por manzana, para que el resto tuviera “casa poblada”. Como se ha visto, la última era una exigencia de la Corona española que no quería que en América se reprodujera una casta feudal con bases rurales. En los confines del núcleo se mantenían huertas para sembrar legumbres y levantar algún ganado.

Cada empresa de ocupación señalaba unos *términos* para los cuales pedía confirmación del rey, con el objeto de que más tarde no le fueran disputados. Dentro de los términos quedaban incluidas las comunidades indígenas repartidas en encomiendas y que debían llevar a la casa de su encomendero en la ciudad no solo los excedentes establecidos como tributo, sino también leña para las necesidades domésticas y forrajes para los caballos. Los encomenderos comercializaban los productos o mantenían con ellos a una extensa clientela de soldados, listos todavía para una nueva expedición.

En muchos casos las comunidades indígenas no estaban nucleadas en pueblos, sino que cada unidad doméstica se ubicaba dentro de una parcela, preservando así la posesión directa sobre la tierra. Frente a la ciudad española los indios quedaban así despojados primero política y luego económicamente. Los términos de la ciudad incluían las tierras explotadas por los indios y recursos de todo tipo (minas, aguas, bosques) que no podían ser apropiados por los cabildos de los núcleos urbanos colindantes. La ciudad surgía así como un concepto patrimonial (derivada del derecho de conquista), más que como un mercado o un centro de especialización de funciones económicas. Era fundamentalmente un concepto político-patrimonial de dominio en el que privilegios económicos se derivaban de funciones políticas, no a la inversa.

Esta situación inicial no pudo mantenerse por más de dos o tres generaciones. Hasta aquí los indios habían podido conservar la posesión de las tierras, pues de su trabajo en ellas dependía la producción del excedente indispensable para mantener los primeros núcleos urbanos. El tamaño de los primeros poblamientos tampoco justificaba la ocupación y explotación de otras tierras. Pero la crisis demográfica profunda fue reduciendo los excedentes de las economías indígenas y dejando claros en las tierras roturadas. Muchos encomenderos levantaron *aposentos* en las tierras contiguas a las de los indios, creando una reserva señorial. La ampliación sucesiva de las *mercedes* de tierras se hizo en detrimento de las tierras de los indios cada vez más dispersos y valiéndose de la sanción jurídica de los cabildos urbanos que, como se ha visto, estaban dominados por los encomenderos.

Esta es la razón por la cual el tributo indígena cambió muy pronto su naturaleza de prestación en oro o en especies a exigencias de trabajo personal. En vez de un monto fijo de productos, los encomenderos comenzaron a exigir que los tributarios dieran como prestación un número variable de días de trabajo para explotar sus aposentos. Con el aumento gradual de posesiones de tierra obtenidas mediante *mercedes* o la simple usurpación, las exigencias de *trabajos personales* fueron aumentando. La encomienda se convirtió así en sinónimo de servidumbre para los indígenas y de monopolio de la mano de obra indígena para los encomenderos. Aunque las tasas de tributos permitían que el encomendero contratara peones en algunas épocas del año e incluso que mantuviera dos o tres trabajadores estables siempre y cuando satisficiera la obligación de pagar un salario, el deber tributario de los indios servía de pretexto a los encomenderos para emplear a la comunidad entera, sin exceptuar las mujeres ni los niños, y para eximirse de pagarles un salario.

En las regiones mineras los encomenderos insistían en ocupar a los indios en la extracción del oro, pese a terminantes prohibiciones al respecto. Incluso los encomenderos de Tunja y Santa Fe que tenían inversiones mineras en Tocaima y en Pamplona enviaban cuadrillas de indios encomendados a dichas regiones. En Popayán, los encomenderos obtuvieron autorización de los visitadores para emplear indios en las minas y *ordenanzas* para la organización del trabajo. En las minas de plata de Mariquita se organizó un sistema de *mita* que drenaba la población indígena de las altiplanicies hacia el valle del Magdalena. Con respecto a la plata se hizo una excepción a la prohibición de emplear indios en las minas, considerando la conveniencia pública de disponer de este metal para los intercambios internos, ya que el oro salía casi íntegramente de la colonia. A comienzos del siglo XVII los mismos encomenderos y otros hacendados atribuían la decadencia de la agricultura al reclutamiento anual de un porcentaje de indígenas que jamás regresaban a sus comunidades. Muchos indios morían en las minas y otros preferían refugiarse como *agregados* en las

haciendas.

La mita minera de Mariquita fue, pues, excepcional. No así la llamada *mita urbana* que se utilizó desde los primeros momentos de la fundación de las ciudades para que los indios levantaran los edificios públicos y las casas de los habitantes españoles. Analizando la evolución de esta forma de emplear a los indios podemos comprobar una vez más los efectos de la despoblación. Inicialmente los indígenas reclutados para los servicios pertenecían a comunidades muy próximas al centro urbano español. Poco a poco los indios se fueron trayendo de regiones más y más alejadas, hasta que finalmente tales tareas debieron confiarse a artesanos mestizos.

El régimen jurídico de la encomienda no estuvo asociado al de los *repartimientos* o *mercedes* de tierras. Ambas eran tipos de repartimientos diferentes. La Corona se había reservado el otorgamiento de mercedes de tierras, mientras que los caudillos de la Conquista pudieron disponer inicialmente de las encomiendas. Sin embargo, el monopolio de la mano de obra indígena y el control de los cabildos ejercidos por los encomenderos, es decir, su poder político, hizo posible que esta casta tuviera un acceso privilegiado a la tierra. Comenzaron entonces a conformarse unidades *sui generis* de explotación, las *haciendas*. Por eso en las haciendas debe verse una prolongación del dominio político urbano. No solo tenían una función económica, sino que, de manera similar a las encomiendas, eran todo un complejo social y político. Debe agregarse que estas unidades de producción, cuya aparición cronológica es muy diversa, han sido uno de los rasgos más peculiares y permanentes de las sociedades hispanoamericanas.

CONFLICTOS Y REFORMAS

Gran parte de los conflictos políticos y sociales posteriores a la Conquista se originaron en los intentos de la Corona española de limitar los privilegios y los abusos de los encomenderos. Las “Leyes Nuevas” de 1542, que limitaban el goce de las encomiendas por solo dos generaciones sucesivas y que buscaban un tratamiento más benigno para los indios, provocaron una guerra civil en el Perú. Con tal experiencia, la Corona suspendió su aplicación en la Nueva Granada.

En el último tercio del siglo XVI una causa permanente de conflictos entre los pobladores españoles mismos se originaba en el monopolio de la mano de obra indígena por parte de los encomenderos. A partir de 1570 comenzaron a multiplicarse las mercedes de tierras en el Nuevo Reino, tanto a encomenderos como a no encomenderos. Incluso surgieron algunas “villas” de labradores españoles que, como Villa de Leiva, tenían que competir en franca

desventaja con los privilegios políticos de los encomenderos y con su monopolio de una mano de obra cada vez más escasa.

Las leyes sucesoriales españolas y el régimen de la encomienda podían entrar también en conflicto. Todos los hijos de un encomendero podían distribuirse las tierras que su padre les dejaba en herencia, pero solo el hijo mayor podía sucederlo en el goce de la encomienda, ya que esta era indivisible. Las sucesiones multiplicaban así los propietarios, pero dejaban a la mayoría sin acceso a la mano de obra. Como el conflicto enfrentaba a propietarios de la misma casta, se intentó resolverlo con algunas reformas entre 1590 y 1610. Las reformas pueden sintetizarse así:

1. El monopolio de la mano de obra por parte de los encomenderos quiso reemplazarse por una distribución periódica de los indios entre los propietarios de las haciendas. Para que se lograra tal objetivo, primero debía afirmarse la autoridad de la Audiencia y privarse a los encomenderos de su función de intermediarios en el cobro de los tributos. Además, el tributo mismo debía ser reformado y convertido, en lo posible, en un pago en dinero.

En adelante, cada propietario debía obtener una orden de la Audiencia después de acreditar sus necesidades de mano de obra para las diferentes labores que requerían un grupo de trabajadores estacionales: siembras, deshierbas y cosechas. La ejecución de la orden de la Audiencia estaba a cargo de un nuevo funcionario, el *corregidor de naturales*. Como vínculo entre la Corona española y sus nuevos vasallos, los indios, este funcionario reemplazaba al encomendero. Con su creación quería suprimirse el contacto directo y cotidiano entre indios y encomenderos, que conducía al abuso y a la explotación. Por eso el corregidor debía velar por que los indios recibieran efectivamente los salarios que se les debían, aun cuando su empleador fuese el mismo encomendero. Además, también se le confiaba el cobro de los tributos de los indios, que debía repartir entre el encomendero, el cura doctrinero y el *quinto* de la Corona.

Estas medidas, además de su finalidad política y fiscal, señalan la tendencia del régimen colonial español de liberar al indígena de una servidumbre personal. Pero las reformas legales solo venían a sancionar situaciones creadas dentro de la sociedad colonial. En este caso, por ejemplo, el nuevo régimen de la distribución del trabajo (llamado de *conciertos o concertaje*) se había originado en una competencia por la mano de obra entre propietarios encomenderos y no encomenderos.

La reforma legal tampoco aseguraba de manera automática la implantación del nuevo sistema. Los encomenderos resistieron todavía durante algunos decenios y retuvieron la mano de obra indígena, hasta que la progresiva decadencia de la encomienda fue minando su poder político y social. Hasta entonces lograron entrar en arreglos con los corregidores, que se

convirtieron en el nuevo azote de los indios. En dichos convenios participaban también los mandones de las comunidades indígenas. A pesar de la existencia legal de un salario, los indios se encontraban permanentemente atrasados en el pago de sus tributos. Ello servía de pretexto para retener el salario o para obligarlos a trabajar con el encomendero. El proceso de disminución demográfica agravaba el endeudamiento. Pese a que el tributo estaba fijado como una capitación, es decir, individualmente, encomenderos y corregidores insistían en que las comunidades pagaran el monto global asignado en las tasas a una población hasta diez veces mayor. De esta manera resultaban gravados mujeres, ancianos e inválidos *reservados*.

La presión del tributo y del endeudamiento (y en algunos casos, como se ha visto, la mita minera de Mariquita) empujó a los indios a desertar de las comunidades y a refugiarse en las haciendas, las cuales se convirtieron en un receptáculo permanente de población indígena y mestiza, en un ámbito de vida alternativo al de la comunidad. Del *concierto* se derivó así, en el régimen del trabajo, hacia la fijación del indio a la tierra y hacia un régimen de *peonaje*.

2. La disminución alarmante de la población indígena indujo a una política de *poblamientos*. Desde mediados del siglo XVI se había buscado que los indios se “poblaran” según la tradición urbana mediterránea. En este momento la finalidad consistía en facilitar su endoctrinamiento al congregarlos “a son de campana”. A finales del siglo XVI y comienzos del XVII habían surgido factores más apremiantes. Uno de ellos, la necesidad de fortalecer las comunidades ya demográficamente muy débiles. Otro, la necesidad de redistribuir a los indios para hacerlos accesibles a todos los propietarios de haciendas y no exclusivamente a su encomendero.

Cuando se repartieron por primera vez las encomiendas en el Nuevo Reino, cada comunidad podía tener fácilmente más de 100 familias. Al finalizar el siglo XVI, muy pocas conservaban más de 20. La pauperización demográfica dispersaba y aislaban estos grupúsculos y obligaba a los curas doctrineros a recorrer enormes distancias con el resultado de que los indígenas solo los veían con largos intervalos de tiempo. La escasez creciente de indígenas reforzaba también el monopolio exclusivista de aquellos encomenderos cuyos *aposentos* estaban contiguos a la comunidad. Por todo esto, los *poblamientos* buscaron reagrupar a dos o más comunidades en un mismo sitio, obligándolas a abandonar su ubicación original y sus parcelas.

Tal proceso de *poblamientos* estabilizó los *pueblos de indios* como una forma urbana, con una capilla doctrinera, el trazado de una plaza y de manzanas a la usanza española. Pero la medida no logró contener el proceso de disminución de la población.

3. Casi simultáneamente con las reformas anteriores, la Corona hizo valer su dominio

eminente sobre las tierras conquistadas. Por razones puramente fiscales, desconoció la legalidad de aquellas mercedes de tierras que habían hecho hasta entonces cabildos y gobernadores. Por otra parte, la Corona sabía que muchas propiedades se habían originado también en francas usurpaciones o con el disimulo de un título que solo señalaba muy vagamente los linderos. Quiso por esto facilitar el saneamiento de los títulos, tanto los que ella misma desconocía como legítimos por provenir de autoridades a las que la Corona misma no había facultado para hacer repartimientos o mercedes, como los que provenían de usurpaciones. Para sanear su título, los poseedores debían pagar un derecho insignificante, el cual se fijaba en un proceso de negociación con los mismos interesados. Dicho procedimiento, que se conoce como *composiciones* de tierras, permitió en los dos siglos siguientes una entrada regular a las Cajas Reales.

Al mismo tiempo se fijaron y distribuyeron los resguardos indígenas, al menos en la zona de resguardos más importantes del país en la época colonial, la altiplanicie de Santa Fe y Tunja. En otras regiones, tanto las composiciones de tierras como la distribución de resguardos se llevaron a cabo algunos decenios más tarde. En todo caso, la simultaneidad de composiciones, poblamientos y resguardos sirvió para fijar de manera estable las relaciones entre la hacienda y las comunidades indígenas. Por un lado, se amplió el ámbito de la primera al desplazar comunidades dispersas y obligarlas a abandonar parcelas que los propietarios podrían reclamar en adelante como tierras baldías o realengas. Por otro, se facilitó el acceso a una mano de obra concentrada en poblados que alternaban con las haciendas.

El carácter de los resguardos era colectivo e inalienable. La cantidad de tierras distribuidas entre los indígenas fluctuaba entre una y tres hectáreas por tributario, y el doble o el triple en montes para ganado. El carácter comunitario e inalienable de los resguardos no impidió que los mandones monopolizaran una cantidad desproporcionada de tierras en detrimento del resto de la comunidad.

Tanto los resguardos como los poblamientos buscaban realizar un deslinde ideal entre las dos *repúblicas*, la de los indios y la de los españoles. El resguardo buscaba asegurar a los indios una base de sustento, de tal manera que solo su obligación tributaria los compeliera a concertarse en labores estacionales en las haciendas. Se prohibió a los españoles residir en los pueblos de los indios para evitar ocasiones de maltrato y se reconoció la autoridad de los mandones indígenas para asuntos de policía.

La historia posterior de los resguardos y poblamientos muestra cómo los propósitos iniciales fueron deformados por los hechos históricos. Probablemente en ningún otro país de América hispana se llevó a cabo un proceso de mestización tan integral como en la Nueva Granada. En la segunda mitad del siglo XVIII, los funcionarios coloniales comprobaban cómo

en los antiguos pueblos de indios del Nuevo Reino el 80% o el 90% de la población era mestiza. Los pocos indígenas que quedaban arrendaban las tierras de los resguardos a esta masa creciente de población mestiza. Ello condujo, entre 1775 y 1780, a la disolución y el remate de la mayoría de los resguardos de la antigua área chibcha. En algunos casos los resguardos acrecentaron el latifundio de las haciendas; en otros fueron rematados entre los pobladores mestizos, dando origen así a economías campesinas de minifundio.

LA ECONOMÍA MINERA

En el curso del siglo XVI se habían sentado las bases para la organización duradera de un espacio en función de un número cada vez más restringido de hombres. Como se ha visto, el espacio se reducía a las tierras roturadas por las civilizaciones indígenas. Durante el período colonial no se incorporaron otras tierras, a no ser con la introducción de ganado que muy pronto se convertía en cimarrón. Las regiones bajas, muchas tierras de ladera y valles profundos permanecieron vírgenes hasta mediados del siglo XIX. Cuando los españoles se asomaban a regiones inhóspitas no era para ampliar la frontera agraria, sino en búsqueda de oro.

La ocupación española, en contraste con la de otras potencias coloniales en las Antillas o en el nordeste brasileño, no desarrolló una economía de plantación o una temprana comercialización de la agricultura. Ello obedeció en parte al aprovechamiento particular de los excedentes agrícolas de las altas culturas que conquistó, a la posición desventajosa de la Tierra Firme o del interior, extensos territorios ocupados con dificultades de transporte y, sobre todo, a las condiciones tempranas de un capitalismo comercial europeo.

La búsqueda del oro como motor de la ocupación de nuevas tierras no puede atribuirse solo a la codicia elemental de un puñado de hombres desesperados o a factores psicológicos como el hambre insaciable de honores y riqueza súbita. El auge de las manufacturas y de los centros urbanos en el norte de Italia, en los Países Bajos y en algunas regiones de Francia y de la misma España durante la baja Edad Media había encontrado un obstáculo insalvable en las estructuras feudales dominantes. Los únicos compradores para los productos de lujo que salían de los talleres urbanos eran los miembros de una nobleza terrateniente, la cual derivaba sus ingresos de rentas inmobiliarias. Además, el régimen mismo de producción estaba sometido a regulaciones de tipo feudal impuestas por la jerarquización de las corporaciones de oficios. Estas limitaciones simultáneas a la oferta y la demanda, que estrechaban considerablemente el mercado, se vieron reforzadas por otro hecho histórico.

Muchas manufacturas requerían materias primas esenciales que provenían del Oriente. Los

países orientales gozaban de la reputación de ser un cementerio para los metales preciosos debido a que solo aceptaban oro a cambio de esas materias primas (como los colorantes para las ricas telas de los centros manufactureros europeos). Esta exigencia creaba una balanza de pagos permanentemente deficitaria para los europeos. La ocupación del norte de África por el islam le cegó a Europa la fuente de aprovisionamiento de oro en Sudán. En vísperas del descubrimiento de América los centros manufactureros europeos sufrían de la penuria de los medios de pago. Se requería indispensablemente una nueva fuente de metales preciosos para mantener el tráfico Oriente-Occidente y para conservar la estabilidad de los precios de las manufacturas.

Según la teoría muy conocida de Earl J. Hamilton, la avalancha de metales preciosos americanos creó un fenómeno inflacionario del que pudieron beneficiarse los centros manufactureros europeos, pero no la misma España. La explicación estriba, según Hamilton, en que a medida que el impacto de los metales preciosos se alejaba de su centro de recepción en el sur de España, aumentaba la diferencia entre la tendencia al alza de los precios y la tendencia al aumento de los salarios. Tal diferencia entre precios y salarios representaba el margen de ganancia para los empresarios y por tanto existía una mejor oportunidad para la acumulación de capital en la medida en que fuera más acusada.

Estos esquemas explicativos sobre la función de los metales preciosos en la aparición del primer capitalismo europeo permiten comprender la urgencia que experimentaba Europa de descubrir nuevas fuentes de oro y plata. Por eso no es un azar que desde Colón los conquistadores hubieran mostrado una obsesión con respecto a las posibilidades de explotación aurífera del suelo americano. La política *bullonista* aparece así como una forma extrema de las prácticas económicas dominantes a partir del siglo XVII y que se conocen como mercantilismo.

El oro y la plata, como mercancías que vinculaban los nuevos territorios a una economía-mundo, es decir, una economía que integraba ya las masas continentales de Eurasia, África y América, tenía otras ventajas. Una, brindar una participación al Estado, que no requería un aparato burocrático excesivo para mantenerla bajo control. Otra, la obtención de una mercancía de elevado valor por unidad de peso. La ventaja para el transporte era, sin embargo, un poco ilusoria. Para defender el traslado de sus tesoros americanos frente a las depredaciones de las otras potencias, la Corona española tuvo que organizar un complicado y costoso sistema de convoyes, las *armadas*, que periódicamente realizaban la llamada *carrera de Indias*. El sistema requería una supremacía naval que después de la derrota de 1588 frente a Inglaterra se hizo imposible de mantener.

Tras el primer ciclo del oro antillano y los descubrimientos argentíferos del Perú y el norte

de México, la economía del oro fue más duradera en el territorio de la Nueva Granada que en la Audiencia de Quito o el reino de Chile. Esta economía, que dominó en nuestro territorio durante un poco más de 300 años, fue responsable, entre otras cosas, de la ocupación de territorios inhóspitos. Pero un ciclo tan largo debió dejar otras huellas profundas aunque menos aparentes en la conformación de lo que hoy es Colombia. Por eso vale la pena detenerse en algunos aspectos de la economía minera de la Nueva Granada.

LOS CICLOS DEL ORO EN LA NUEVA GRANADA

En la Nueva Granada se distinguen claramente dos ciclos cronológicos de la explotación aurífera en el curso de estos 300 años. Dichos ciclos, que obedecían a problemas estructurales de la explotación minera colonial, se movieron en dos fronteras diferentes durante los períodos 1550-1620 y 1680-1820. Los 60 años que separan a ambos estuvieron marcados por una profunda crisis durante la cual prácticamente desaparecieron los establecimientos o *reales de minas* del siglo XVI.

El primer ciclo del oro de la Nueva Granada estuvo ligado a los asentamientos en el Nuevo Reino (Santa Fe, Tunja, Vélez, Pamplona), en la gobernación de Popayán y en la provincia de Antioquia. Las haciendas del Nuevo Reino, particularmente las de Santa Fe y Tunja, abastecían con sus productos los reales de minas de su jurisdicción en el valle del Magdalena (Venadillo, Vitoria), los de Pamplona (Vetas y Río del Oro) y, a partir de 1570, los reales establecidos por Gaspar de Rodas en Antioquia (Cáceres y Zaragoza). Estos últimos, los más productivos del período, debían ser abastecidos por la difícil ruta del Nare o haciendo un rodeo por Mompos, para seguir el curso de los ríos Cauca y San Jorge. La gobernación de Popayán pudo integrar mejor sus regiones mineras de Almaguer, Caloto y Cartago (Supía y Quiebralomo) con la explotación de sus haciendas.

También la región del Nuevo Reino procuró mano de obra indígena para los yacimientos que caían bajo su jurisdicción y extrajo periódicamente contingentes de indígenas para asegurar la explotación de minas de plata de Mariquita (*mita minera*). Pese a las prohibiciones, los encomenderos de Popayán y Cartago utilizaron también a los indios para explotar sus yacimientos. Solo los mineros antioqueños, en razón de la escasez de indígenas y de su carácter belicoso, se vieron obligados a utilizar masivamente esclavos internados desde Cartagena, el gran puerto de la trata de esclavos. El costo suplementario, agregado al de los abastecimientos que se traían trabajosamente de las haciendas del Nuevo Reino, fue profundizando una crisis estructural de las explotaciones.

La crisis estructural resultaba de que cualquier incremento en la productividad, tanto en

minas como en haciendas, no podía originarse en avances tecnológicos. La tecnología de las explotaciones mineras se conservó prácticamente invariable en el transcurso de la Colonia. Gran parte de la tecnología tenía un origen indígena y es muy probable que capitanes africanos de cuadrilla hayan aportado las innovaciones más significativas. Es característico que las herramientas, muy rudimentarias (barras y almocafres), ni siquiera bastaran para proveer a una cuadrilla entera de esclavos debido a la escasez y a los precios prohibitivos del hierro.

Cualquier incremento de la productividad global no podía depender, así, de un aumento de la productividad per cápita, sino más bien del hallazgo de nuevos yacimientos con una gran riqueza superficial y del aumento constante de la mano de obra. En ambos casos la tendencia al agotamiento producía una curva muy regular en todos los distritos mineros. El hallazgo inicial incitaba a la compra de esclavos, por lo general a plazo, cuyo trabajo permitía incrementar rápidamente la cuadrilla y los niveles de producción. Al llegar a un tope a partir del cual el proceso parecía invertirse, se hacían innecesarios más y más esclavos. Naturalmente, estos podían desplazarse a otros yacimientos. El hecho de que el primer ciclo del oro pudiera prolongarse por un período de 70 años (con un techo entre 1590 y 1600) obedecía al desplazamiento sucesivo de las cuadrillas en diversos frentes, de tal manera que la curva global era el resultado combinado de las sucesivas fronteras.

El agotamiento del primer ciclo se vio dramatizado por la diezma paralela de la población indígena. La formación de haciendas en las altiplanicies estuvo asociada en cierta medida con el auge de este ciclo, es decir, con la aparición de un mercado en los reales de minas. Con todo, existía un interés contradictorio entre terratenientes y mineros en torno a la mano de obra indígena que los encomenderos empleaban tanto en minas como en haciendas. A comienzos del siglo XVII podía percibirse claramente que faltaban brazos para la agricultura y que las minas eran un factor poderoso para su desaparición. Por eso es probable que a partir de 1620 las haciendas de la altiplanicie hayan perdido el dinamismo de su formación original y se hayan replegado sobre sí mismas. Tal repliegue está sugerido por la evolución de las formas básicas del trabajo indígena. El *concertaje* que, como hemos visto, se introdujo para contrarrestar el monopolio de los encomenderos, fue dando paso poco a poco a la fijación de los indios a la tierra, mediante formas de colonato (aparcería, mediería), que podía prolongar casi indefinidamente la vida precaria de las haciendas como unidades productivas, aun en medio de la crisis minera.

El segundo ciclo minero, en el siglo XVIII, estuvo primero centrado en el Chocó y luego en el desplazamiento de los mineros antioqueños. Este ciclo, que no dependía ya de la presencia de la mano de obra indígena y que por tanto no creaba un conflicto entre el sector minero y el agrícola, se desarrolló bajo mejores auspicios.

La apertura de la frontera chocoana hacia 1680 obedecía a expectativas largamente acariciadas. Aunque ya desde la época de la Conquista se sabía que en esas regiones abundaba el oro, los intentos de ocupación no habían dado resultado. La ciudad de Toro, un emplazamiento destinado a abrir la frontera, había tenido que ser trasladada para abrigarla de los ataques indígenas. En el curso del siglo XVII los vecinos de las ciudades de la gobernación de Popayán emprendieron varias expediciones de “pacificación” que culminaron con éxito hacia 1680. A partir de entonces terratenientes y comerciantes de Popayán comenzaron a introducir cuadrillas de esclavos negros que hacia 1711 se acercaban al millar. Popayán se convirtió muy pronto en un centro importante del comercio de esclavos en el que participaban los terratenientes mismos, los mineros y los comerciantes locales. En 1727 había ya más de 3.500 esclavos en las minas del Chocó. La cifra se duplicó al cabo de medio siglo, con lo cual se llegó a un límite de saturación de las explotaciones. Por eso, en los años ochenta debió operarse un ajuste entre el número de los esclavos y el rendimiento decreciente de los yacimientos. Entonces se trasladaron cuadrillas enteras a los viejos yacimientos de Caloto, que se reactivaron, o a las haciendas del Valle del Cauca.

El segundo ciclo logró una mejor integración entre haciendas y minas, al contrario de lo que había ocurrido en el primero. Los reales de minas ubicados en la vertiente del Pacífico, desde Quibdó hasta Barbacoas, constituyan una franja longitudinal que transversalmente se distribuía en la jurisdicción de varias ciudades. Barbacoas caía así bajo la jurisdicción de Pasto; la provincia del Raposo (Dagua y Buenaventura), en la de Cali; Nóvita y Citará, en la de Popayán. Cada una de estas ciudades era muy celosa en conservar las prerrogativas de su jurisdicción, según el esquema de los derechos patrimoniales atribuidos durante la Conquista. Terratenientes y comerciantes de esas poblaciones (y los de Buga, Toro y Cartago) introdujeron los esclavos y crearon, con los reales de minas, zonas de consumo para los productos de sus haciendas. Este tipo de integración había resultado imposible en el siglo XVI, cuando minas y haciendas competían por la mano de obra indígena y los yacimientos más ricos se explotaban a enormes distancias de las haciendas que los abastecían.

En el siglo XVIII la minería de la gobernación de Popayán estuvo basada en la existencia de grandes cuadrillas de esclavos —entre 50 y 500—, que sustentaban el poder de unas pocas grandes familias. Estas se desempeñaban simultáneamente como mineros, comerciantes y hacendados y ejercían actividades políticas que les otorgaban una supremacía indiscutible. Arboledas, Mosqueras, Caicedos, etc., compartieron la supremacía durante el siglo XVIII con inmigrantes más recientes como Valencias, Larraondos y Tenorios, que hicieron una rápida fortuna con el comercio de esclavos.

En contraste, en la región antioqueña las grandes cuadrillas de esclavos, que llegaron a

formarse a finales del siglo XVI con el auge de Cáceres, Zaragoza y Guamocó, se habían disuelto durante la crisis y el estancamiento del siglo siguiente. Aunque en las nuevas explotaciones del siglo XVIII debieron existir cuadrillas de esclavos, su tamaño no podía compararse con el de las de los señores de la gobernación de Popayán. En Antioquia el grueso de la minería estaba basado en el trabajo de pequeños explotadores independientes. En cuanto a la cúpula social, si bien diversificaba sus actividades para protegerse contra una crisis súbita, no hay duda de que sacaba mucho más provecho del comercio que de cualquier otra actividad.

LA ESCLAVITUD

A pesar de que Cartagena era el puerto privilegiado para la entrada de africanos a las colonias españolas de Suramérica, solo los yacimientos antioqueños se trabajaron íntegramente con esclavos durante el primer ciclo minero. En el momento de mayor auge de las minas antioqueñas —entre 1590 y 1600—, trabajaban allí unos 6.000 esclavos, la mitad de los cuales correspondían a Zaragoza. La cifra no es nada desdeñable, pues se aproxima al tope de los esclavos en el Chocó en el segundo ciclo. Las cuadrillas de los restantes centros mineros en el siglo XVI totalizaban un número reducido de esclavos, mucho menor en todo caso que el de los indígenas empleados allí.

En cambio, el ciclo minero de la gobernación de Popayán reposó íntegramente en el trabajo esclavo. Para entonces España había perdido, desde 1640, un acceso directo a las fuentes de aprovisionamiento de esclavos en las costas occidentales de África. Vale la pena detenerse un poco en este problema.

Por algún tiempo el Imperio español gozó de un acceso privilegiado a los enclaves que los navegantes portugueses habían establecido en las costas africanas. La unión de las dos coronas permitió arreglos provechosos para el erario español con comerciantes portugueses. La Corona española les otorgaba licencias sueltas y *asientos* o contratos que involucraban la traída de un número masivo de esclavos a las colonias españolas de América, a cambio del pago de unos derechos por cada esclavo. La separación de Portugal en 1640 dejó al imperio español sujeto a otras potencias europeas para procurarse los esclavos africanos que necesitaba para sus colonias.

La importancia del comercio en esclavos africanos para el desarrollo del capitalismo europeo ha sido comparado con la que tuvieron el oro y la plata americanos. Para el gran historiador y político antillano Eric Williams, el puerto inglés de Liverpool, los enclaves en las costas occidentales de África y las Indias Occidentales —Jamaica y algunas de las

Antillas Menores— constituían un triángulo decisivo en el proceso de acumulación de capital inglés. Este resultaba de intercambiar mercancías baratas que se estaban produciendo en los centros de la revolución industrial por esclavos, y de comercializar en Europa el azúcar que producían las plantaciones. Por tal razón los plantadores de las Indias occidentales llegaron a conformar un grupo muy poderoso, con influencia en el mismo Parlamento inglés.

Para el Imperio español, la ocupación de Jamaica y las Antillas Menores por parte de ingleses, franceses y holandeses, y el verse privado de un acceso directo a los emporios africanos de esclavos, significó una brecha enorme en el sistema de su monopolio comercial. El monopolio del comercio en esclavos se había convertido en uno de los factores de la lucha por la supremacía marítima entre las potencias europeas. El proceso de decadencia española marginó a la metrópoli de dicha competencia y la obligó a depender en adelante del contrabando o de la concesión de *asientos* a potencias rivales.

En el momento en que comenzaba a abrirse la frontera chocoana, el Imperio dependía de asientos portugueses para su aprovisionamiento en esclavos. Como consecuencia de la ocupación del trono español por uno de los Borbones, el asiento pasó por unos años a los franceses, nuevos aliados dinásticos. La subsiguiente guerra de sucesión, que duró hasta 1713, no solo arrebató a España sus posesiones europeas, en Italia y los Países Bajos, sino que, por el tratado de Utrecht, otorgó a los ingleses el monopolio de la trata de esclavos para sus colonias. Este momento coincidió con el auge de introducción de esclavos a minas chocoanas (1715-1740).

Los privilegios de la trata otorgados a las potencias europeas que habían sido las rivales tradicionales del Imperio español no solo colocaban a este en una situación de dependencia en un elemento tan esencial para la economía de algunas de sus colonias, sino que al mismo tiempo debilitaban su monopolio comercial al favorecer el contrabando. Los navíos ingleses, llamados de *permisión*, que reexportaban esclavos de Jamaica a Cartagena no traían solamente esclavos. La flota de la *carrera de Indias*, destinada a abastecer los puertos americanos, los encontraba a menudo inundados de mercancías. El contrabando inglés, amparado por los privilegios de la trata, llegó incluso a afectar las actividades agrícolas de las haciendas de las altiplanicies. Los ingleses introducían a Cartagena harinas de sus propias colonias y, a pesar de los esfuerzos de varios virreyes, las del Nuevo Reino no pudieron competir con las de contrabando.

En su época de esplendor, los mineros del Chocó estuvieron bien abastecidos de esclavos traídos del África o reexportados desde Jamaica por compañías francesas e inglesas. Popayán fue uno de los grandes centros de internamiento y allí se aprovisionaban no solo los mineros, sino también los propietarios de las haciendas del Valle del Cauca, cuyo auge estaba

íntimamente asociado con el de las minas. Muchos comerciantes y mineros payaneses se interesaron por este lucrativo comercio al por mayor e introdujeron grandes partidas de esclavos.

Para minimizar los riesgos de sus inversiones los propietarios las diversificaban, adquiriendo así el triple carácter de terratenientes, mineros y comerciantes. El sector más dinámico era, sin duda, la minería. Ella sustentaba, con excedentes de mano de obra y de capital, la formación y el crecimiento de las haciendas. Alimentaba también el comercio de esclavos y un reducido pero muy lucrativo mercado para productos de las haciendas como el aguardiente y el ganado.

El sistema esclavista en esas regiones sustentó así un tipo muy peculiar de hacienda hasta su abolición, a mediados del siglo XIX. Todo parece indicar, sin embargo, que el esclavismo había entrado en crisis desde finales del siglo XVIII. A partir de 1780 el comercio de esclavos *bozales*, o sea los que provenían directamente del África o eran reexportados de las Antillas y que eran los más apetecidos, cesó por completo. Los precios, que habían venido declinando de una manera muy regular desde las primeras introducciones de 1680, alcanzaron su nivel más bajo.

Agotamiento de bozales y rebaja de los precios coincidieron con la reducción del tamaño de las grandes cuadrillas del Raposo, Nóvita y Citará y su venta o traslado a las antiguas minas de Caloto. En estas podía integrarse mejor la actividad minera con la de las haciendas. Así, aunque el tráfico de esclavos no declinara, se hacía ahora con esclavos criollos, cuyo número resultaba excesivo para los yacimientos empobrecidos del Chocó.

Aunque las haciendas incrementaron su participación en mano de obra esclava, en ellas también se estaban operando transformaciones sustanciales. El número de negros libres, de mulatos e incluso de blancos pobres y mestizos iba en aumento. Los nuevos elementos sociales tendían a disolver el dualismo absoluto de una sociedad esclavista y a favorecer nuevos arreglos en la organización del trabajo.

EL PROBLEMA DE LAS HACIENDAS.

MODELO EMPÍRICO SOBRE SU RACIONALIDAD

Hasta aquí se ha mencionado a menudo a las haciendas como un elemento que debe considerarse simultáneamente con las empresas mineras. Ambos tipos de unidades productivas comparten un tipo de racionalidad que podría llamarse racionalidad precapitalista.

Hasta hace apenas dos decenios, en el proceso mismo de una acelerada modernización agraria, en América Latina era usual que la hacienda tradicional se mirara como un extraño

producto de irracionalidad económica, similar a la nacionalidad de las economías campesinas. Entonces, en muchos sitios la *Colonia* y la “servidumbre de corte feudal” parecían estar mucho más próximas en el tiempo que ahora. El latifundio improductivo, así fuera un fenómeno de aparición reciente —muchos no databan más allá del siglo XIX—, se veía como un rezago colonial. No se discernía claramente entre las diferentes etapas históricas de la hacienda y del latifundio y se atribuía a una remota Colonia lo que en gran parte había sido el producto de leyes republicanas, de otorgación inconsiderada de baldíos y de procesos de colonización recientes.

Hoy puede distinguirse claramente la hacienda colonial de formaciones posteriores. Tal unidad productiva se desarrolló en los claustros andinos, donde las tierras estaban roturadas gracias a una abundante población indígena, y solo excepcionalmente en las regiones bajas. En estas últimas predominó un tipo de explotación extensiva con ganados y haciendo uso de una mano de obra difícilmente controlable.

A una cierta distancia emocional de los aspectos más chocantes de la hacienda colonial, la cual parecía resumir todas las injusticias del sistema de dominación española, un examen desapasionado tiende a descartar una condena irrevocable. El trabajo conjunto de antropólogos, sociólogos e historiadores en los últimos 20 años ha ido despejando el camino hacia una mejor comprensión de un tipo de racionalidad que descansa sobre supuestos diferentes a los de la economía clásica. Tal comprensión es indispensable, puesto que se ha experimentado que la supresión radical de un sistema económico aparentemente atrasado desemboca en la destrucción de valores sociales y culturales. Por esta razón, tanto en las haciendas como en las economías campesinas, no son solo los aspectos económicos los que llaman ahora la atención de las ciencias sociales. Hoy tiende a verse en la hacienda un sistema social autocontenido en el que, antes que una dominación despótica y abusiva, existieron complejos procesos de negociación y de adaptación a condiciones generales de aislamiento.

Comparada con una unidad productiva agroindustrial, la hacienda tradicional tiene que parecer forzosamente irracional. Si se parte de la presunción de que la racionalidad económica se desprende de las fuerzas presentes en el mercado, un sistema en el que esas fuerzas sean muy débiles aparecerá como irracional. Sin embargo, a partir del modelo clásico de Wolf y Mintz, el cual contraponía los rasgos básicos de las haciendas hispanoamericanas a los de las plantaciones dominantes en las colonizaciones de las Antillas y el noreste brasileño, se han ido acumulando observaciones que muestran la variedad de los arreglos sociales de la hacienda y sus mecanismos internos.

Para Wolf y Mintz las haciendas se contraponían a las plantaciones en cuanto los propietarios de aquellas, generalmente grandes latifundistas, derivaban no solo un provecho

económico, sino que asentaban también un poder apolítico y social sobre una clientela que poblaba las haciendas.

En ellas el trabajo se obtenía mediante coerciones extraeconómicas, y la inversión de capital era muy baja. En el caso de la plantación, el trabajo era básicamente esclavo, lo cual implicaba ya una elevada inversión. Finalmente, una de las diferencias estaba constituida por el radio del mercado en uno y otro caso. Para la hacienda el mercado era apenas local, en tanto que los productos de la plantación estaban destinados a un mercado internacional.

Este modelo acentuaba los elementos de racionalidad en las plantaciones y, por contraste, de irracionalidad en las haciendas. Sin embargo, estudios empíricos más detallados han comprobado que todos los factores del modelo podían encontrar excepciones importantes en los diferentes confines de Hispanoamérica. Para atenerse solo al caso de la Nueva Granada, los trabajos de Juan Villamarín sobre los hacendados de la sabana de Bogotá en la época colonial concluyen que la condición de *orejón* no confería un especial prestigio social, comparado con la burocracia de Santa Fe. Puede considerarse que las haciendas esclavistas de la costa y del Valle del Cauca representan también una excepción importante o por lo menos una formación a mitad de camino entre la hacienda y la plantación. Otras investigaciones han hecho notar que en ciertas regiones de Hispanoamérica la amplitud y la escala de los mercados podrían compararse con los de las plantaciones. Todas las anteriores críticas se refieren a la ausencia en la realidad de alguna de las condiciones o variables que contribuyen a integrar el modelo. El examen de haciendas en diversas regiones muestra también las condiciones cambiantes de su funcionamiento, particularmente en cuanto a las condiciones de trabajo.

En las haciendas de las altiplanicies existió una clara relación entre la tendencia a apropiarse de más y más tierras y la aguda competencia con respecto a una mano de obra escasa. Dicha competencia originó también cambios sucesivos en la forma de sujetar la mano de obra.

El empobrecimiento demográfico de las comunidades indígenas iba dejando tierras inexplotadas que los españoles se apresuraban a reclamar como baldías o realengas. La multiplicación de propietarios aumentaba la presión sobre la única mano de obra disponible. El régimen del trabajo evolucionó de una coerción absoluta, que resultaba de transformar en *servicios personales* la obligación de pagar un tributo, hacia un sistema de *conciertos*. Como se ha visto, la distribución de la mano de obra disponible se realizaba en los conciertos mediante mecanismos político-administrativos. Los propietarios mestizos estaban excluidos del sistema. Esto no solo da una idea de la escasez de la mano de obra, sino que ilustra sobre el papel de los privilegios económicos institucionales basados en las estructuras sociales.

El régimen de conciertos o concertaje suponía un control por parte del Estado, siquiera mínimo, de la distribución de la mano de obra. A la larga, el control no podía ejercerse de manera efectiva por la escasez de funcionarios o porque estos, los *corregidores de partido*, tenían nexos más inmediatos con una casta de terratenientes locales, quienes con un aparato burocrático fueron refugiándose poco a poco en las haciendas, en las cuales podían esperar la protección de un terrateniente poderoso. De esta manera el concertaje se vio suplantado por la fijación de los indios a la tierra.

El rasgo de fijación de los indios a la tierra es el que ha servido para tipificar el régimen de la hacienda como *feudal*. En algunas regiones de Hispanoamérica revistió la forma de *peonaje*. El peonaje se originaba en las deudas contraídas por los trabajadores de la hacienda, quienes recibían adelantos, generalmente en especie, que debían pagar con su trabajo. En México el sistema estaba reforzado con la llamada *tienda de raya*, la cual suministraba a los trabajadores los productos de consumo más indispensables. Casi siempre la cuantía de los adelantos equivalía a los salarios de un período más bien largo y por esta razón se ha visto en ese endeudamiento una forma de coerción y de abuso.

En otras regiones el arreglo para asegurar la mano de obra consistía en dar acceso a los trabajadores al usufructo de una parcela a cambio de una cantidad variable de días de trabajo en el núcleo principal de la hacienda, que se compara con la *demesne* o reserva señorial de la época feudal europea.

Estos sistemas de organización del trabajo dieron lugar a un tipo de relación muy peculiar entre terratenientes y peones o aparceros. Pero en uno u otro caso el campesino indígena no quedaba privado por entero de movilidad. Aun en el sistema de peonaje por deudas, que prevalecía en la Audiencia de Quito y en la vecina región de Pasto, la capacidad de un hacendado para retener o acrecentar el número de indios asentados en su propiedad significaba el éxito de su empresa. Si esta no satisfacía la demanda de adelantos, lo más probable era que los indios desertaran de la hacienda, endeudados o no. Los adelantos aparecen así bajo una nueva luz, no tanto como instrumentos de coerción, sino como la manera de competir por una mano de obra renuente y escasa.

En la Nueva Granada no existió un sistema uniforme para asegurar la mano de obra. En algunas regiones el proceso acelerado de mestización creó una mano de obra libre, es decir, no sujeta a las cargas del tributo, a la que solo podía subordinarse mediante la *aparcería* o el *terraje*. En los altiplanos del centro del país, dedicados a cultivos de pan coger, se impuso un sistema de *agregados*, denominación que cubre varias formas de colonato.

En otras regiones la forma original de sujeción del trabajo, la encomienda, había sido muy limitada, a veces inexistente. Allí predominó lo que un historiador ha llamado “latifundio de

frontera". El dominio sobre la tierra se establecía en función de la propiedad del ganado, por lo general cimarrón, que se "herraba" o marcaba ocasionalmente. Estas propiedades se valieron del trabajo libre de los mestizos y a veces de unos pocos esclavos. La hacienda propiamente esclavista se impuso como un derivado del tráfico de esclavos en la región de Cartagena o de las explotaciones mineras en el interior del país.

En la altiplanicie cundiboyacense, la más densamente poblada y, al parecer, la más apegada al régimen colonial, la movilidad campesina aumentó todavía más con la disolución de los resguardos, a finales del siglo XVIII. En algunos casos el destino final de los resguardos consistió en acrecentar los latifundios. Pese a esto, es innegable que en torno a los antiguos pueblos de indios surgieron comunidades campesinas mestizas que todavía en nuestros días se identifican como zonas de minifundio. Buena parte de los mestizos se estaban integrando también como "agregados" en los fundos de las laderas.

El sistema de la hacienda coexistió siempre con comunidades campesinas y se alimentó de ellas. Entre uno y otro tipo de explotación ha existido una simbiosis que se explica por un intercambio de factores. La racionalidad del sistema puede verse en la propensión de los terratenientes a minimizar los gastos monetarios de su explotación, en condiciones de aislamiento y escasez de capital. Recientemente se han introducido esquemas explicativos que se derivan de la sabiduría convencional de la teoría neoclásica. Según tales esquemas, tanto los terratenientes como los campesinos procedían de acuerdo con un cálculo racional, por cuanto unos y otros intercambiaban factores que, desde la perspectiva de cada uno, poseían un valor marginal menor que para el otro (costo de oportunidad). Así, el propietario disponía de tierras que prefería distribuir a cambio de trabajo en lugar de vender, y el campesino disponía de una fuerza de trabajo que podía cambiar por el usufructo de tierras a las que no habría tenido acceso de otro modo.

Históricamente el sistema de la hacienda ha probado ser un arreglo social que no se mantuvo exclusivamente por una capacidad excepcional de coacción por parte de los propietarios. Se trataba, como en el caso de las comunidades campesinas, de un sistema global de relaciones en el que jugaban estrategias tanto por parte del propietario como por parte de peones y arrendatarios, sin que pueda decirse que estos carecieran de movilidad o de la capacidad para negociar ciertos arreglos.

En el caso de la Nueva Granada, retener mano de obra en las haciendas tradicionales debió de ser cada vez más difícil, por lo menos desde la segunda mitad del siglo XVIII. Entonces se inició una tendencia, que iba a ser masiva en el curso de la centuria siguiente, a desplazarse hacia las laderas y las regiones bajas. Por ejemplo, en el Valle del Cauca, donde predominaba una hacienda esclavista, una creciente población de blancos pobres, mestizos y

mulatos fue capaz de constituir, frente a unidades tradicionales de explotación, comunidades campesinas y núcleos urbanos. La formación del campesinado en el valle del Magdalena y en la costa es también un fenómeno relativamente reciente. Estas formaciones, mal estudiadas hasta ahora, señalan el verdadero fin de la Colonia en la ocupación y en la roturación efectiva de tierras.

El problema agrario en Colombia no se deriva así de una supuesta “herencia colonial”, sino de la apertura de nuevas fronteras agrarias en el curso del siglo xix. El examen del proceso muestra, por comparación, el agotamiento del sistema tradicional de las haciendas, incapaces de retener una mano de obra. Por esto no debe confundirse “latifundio improductivo” con “latifundio colonial”. El latifundio colonial podía constituir una unidad productiva, la hacienda, dentro de las limitaciones impuestas por una tecnología rudimentaria, la escasez de mano de obra y la ausencia de capital. El latifundio improductivo posterior surgió de concesiones de baldíos que se sustrajeron a la capacidad creativa de masas humanas desplazadas de las haciendas tradicionales.

EL COMERCIO

El rasgo más característico de la economía colonial consistió en su confinamiento en pequeños núcleos urbanos, cuya supervivencia dependía menos del tráfico comercial que de su capacidad de autoabastecimiento en ciertos recursos esenciales. Esporádicamente uno de tales núcleos podía romper el aislamiento y concentrar temporalmente un cierto grado de riqueza, como cuando se accedía a un rico yacimiento minero. El comercio interno estuvo así subordinado a las fluctuaciones y a los ritmos impuestos por la minería.

En el conjunto colonial hispanoamericano la minería neogranadina del oro significó también su aislamiento relativo. En una red de intercambios coloniales que gravitaba sobre los ejes de grandes centros mineros como Potosí, la presencia de la Nueva Granada fue marginal. Potosí pudo en efecto subordinar las actividades de un amplio espacio económico e imponer ciertas formas de especialización productiva regional. De esta manera surgieron los *obrajes* de Quito, el comercio de mulas en el noroeste del Río de la Plata o la comercialización de los cereales del valle central de Chile.

En contraste, el espacio económico de la Nueva Granada aparece desarticulado y sometido a los azares de una frontera minera cambiante. El auge y la decadencia de algunas ciudades estuvieron asociados directamente con la aparición súbita y la desaparición no menos rápida de reales de minas. En el siglo xvi, por ejemplo, Pamplona se benefició con el descubrimiento de los yacimientos de Vetas, la Montuosa y Río del Oro. Después de un corto

período de prosperidad y de extravagancia en los consumos que le valieron el nombre de “Pamplonita la loca”, la ciudad entró en un período de larga decadencia. Poblados como Vitoria o Guamocó podían desaparecer sin dejar rastro o convertirse en sombras. Durante el siglo XVIII ciudades como Popayán, Medellín y Rionegro hicieron su fortuna con la internación de mercancías en los *reales de minas* del Chocó, Rionegro y Santa Rosa.

El auge minero estuvo asociado con consumos conspicuos entre una capa ínfima de la población. La satisfacción de tales consumos dio un prestigio desmesurado al ejercicio del comercio de las llamadas *ropas de Castilla*, es decir, de géneros importados que podían proceder de muchos centros manufactureros europeos de artículos de lujo. El comercio más lucrativo fue, con todo, el de los esclavos negros.

Como se ha visto, en este comercio intervenían rivalidades de las grandes potencias europeas. El comercio de esclavos, o *trata*, trajo consigo también la introducción ilícita de otras mercancías. La extracción de oro en polvo favorecía especialmente el contrabando, tanto de esclavos como de mercancías. Ello condujo a prohibiciones rigurosas de navegación en los ríos Atrato y San Juan y al establecimiento de un engoroso sistema de guías y contraguías que los comerciantes debían exhibir en Mompox, Honda, Nare y las ciudades donde debían expedir sus mercancías. El deseo de preservar la colonia del contrabando y la influencia extranjera condujo también a la creación del Virreinato de la Nueva Granada en 1719 y de nuevo en 1740.

Los *mercaderes de la carrera* se ocupaban del comercio al por mayor, en contacto directo con *factores* de las casas sevillanas o gaditanas que operaban en Cartagena, y sus operaciones individuales podían alcanzar el monto de una mediana fortuna. Muchas veces se trataba de criollos o de inmigrantes españoles que podían convertirse con el tiempo en terratenientes o financiar empresas mineras. Al lado de tan prestigiosos comerciantes figuraban también pequeños *tratantes* o comerciantes al por menor, que por lo común tomaban mercancías a crédito y las distribuían, igualmente a crédito, en centros de consumo como los *reales de minas* o villas y pueblos de indios. Por debajo de ambos estratos reconocidos de comerciantes actuaba una masa heteróclita de intermediarios, principalmente pulperos y contrabandistas de tabaco y aguardiente.

Durante los siglos XVI y XVII el comercio estuvo limitado por la circulación restringida de signos monetarios. Aun si los indígenas fueron obligados en alguna medida a monetizar ciertas relaciones sociales básicas, la coerción sobre el trabajo los privaba de acceso a la moneda. Semejante situación preservó las formas tradicionales de los intercambios indígenas. Este tipo de relación debió de extenderse incluso a la masa creciente de mestizos que se iban incrustando en los resguardos indígenas. En el curso del siglo XVIII, sin embargo, blancos

pobres, mestizos y mulatos encontraron una oportunidad en la comercialización de productos como el tabaco, la miel y el aguardiente. Después de 1740 la Corona emprendió la tarea de estancar estos productos de amplio consumo. Ello dio origen a conflictos sociales esporádicos y a la aparición de contrabandistas como un tipo social. La implantación definitiva de los estancos iba a producir una commoción de proporciones todavía mayores. Pero esto abre un nuevo tema, que se inicia con la consideración de las llamadas reformas borbónicas.

CAPÍTULO II

LA ECONOMÍA DEL VIRREINATO

(1740-1810)

Jaime Jaramillo Uribe

LA MINERÍA

La economía del Nuevo Reino de Granada durante el período colonial reposó básicamente sobre la producción minera, en especial la de oro. Por lo menos hasta 1780 este metal precioso representó casi el 100% de las exportaciones; solo en las dos últimas décadas del siglo XVIII, cuando la Corona española hizo un esfuerzo para aumentar y diversificar las ventas externas, se redujo levemente su importancia como elemento dinámico del comercio exterior. Aun entonces, siguió representando el 90% de las exportaciones. El 10% restante lo constituyan productos agrícolas y pecuarios como el algodón, el cacao, el azúcar, el palo de tinte, la quina y los cueros.

La minería del oro fue, pues, el sector inductor de los otros campos del desarrollo económico. El oro impulsó e hizo posible no solo el comercio interno y externo, sino también el desarrollo agrícola, ganadero y manufacturero, creando en las zonas mineras un mercado para los productos agrícolas y ganaderos de varias provincias y para los lienzos y ropa que se producían en Quito, Pasto y las provincias de Tunja y Socorro. Sin exageración puede decirse que toda la economía del virreinato estaba vinculada a la producción de oro y que las coyunturas de alza o baja que esta sufría se traducían en depresiones o bonanzas de la economía general.

Los distritos mineros

Quizá no exageraban los informes y leyendas coloniales al afirmar que en todo el territorio del Nuevo Reino de Granada había oro y que este era el país de *Eldorado*. Por lo menos así lo indicaban los filones de las cordilleras Central y Occidental y las arenas y placeres de los ríos que fluían hacia el Pacífico, el Cauca y el Magdalena, no menos que las minas existentes en la región oriental, el llamado *Reino* en la terminología administrativa colonial. Desde luego, ni la calidad de las minas ni sus posibilidades de explotación eran las mismas en todos los lugares y desde el principio hubo ciertos distritos mineros que fueron el centro de la

producción. Tales, en los siglos XVI y XVII, fueron Antioquia, Popayán y Mariquita en el occidente, y Pamplona y Girón en el oriente. Estas últimas villas habían entrado en franca decadencia a comienzos del XVIII y algo semejante ocurrió con las minas de Remedios, Cáceres, Zaragoza, Segovia y Guamoco en Antioquia, lo que obligó a los mineros antioqueños a trasladarse al centro de la provincia, donde se desarrolló un nuevo ciclo de producción alrededor de las ciudades de Santa Rosa de Osos y Rionegro. De esta manera, la pequeña minería antioqueña, localizada en estos últimos distritos, y la colonización del Chocó dieron el gran impulso al crecimiento de la producción aurífera en el siglo XVIII (véase el cuadro II.1).

CUADRO II.1. Distribución regional de la producción de oro

	<i>Popayán y Barbacoas</i>	<i>Chocó</i>	<i>Antioquia</i>
1735-39	43,2%	51,2%	5,6%
1755-59	40,6	43,3	16,1
1775-79	40,4	29,3	30,3
1795-99	34,7	27,0	38,8

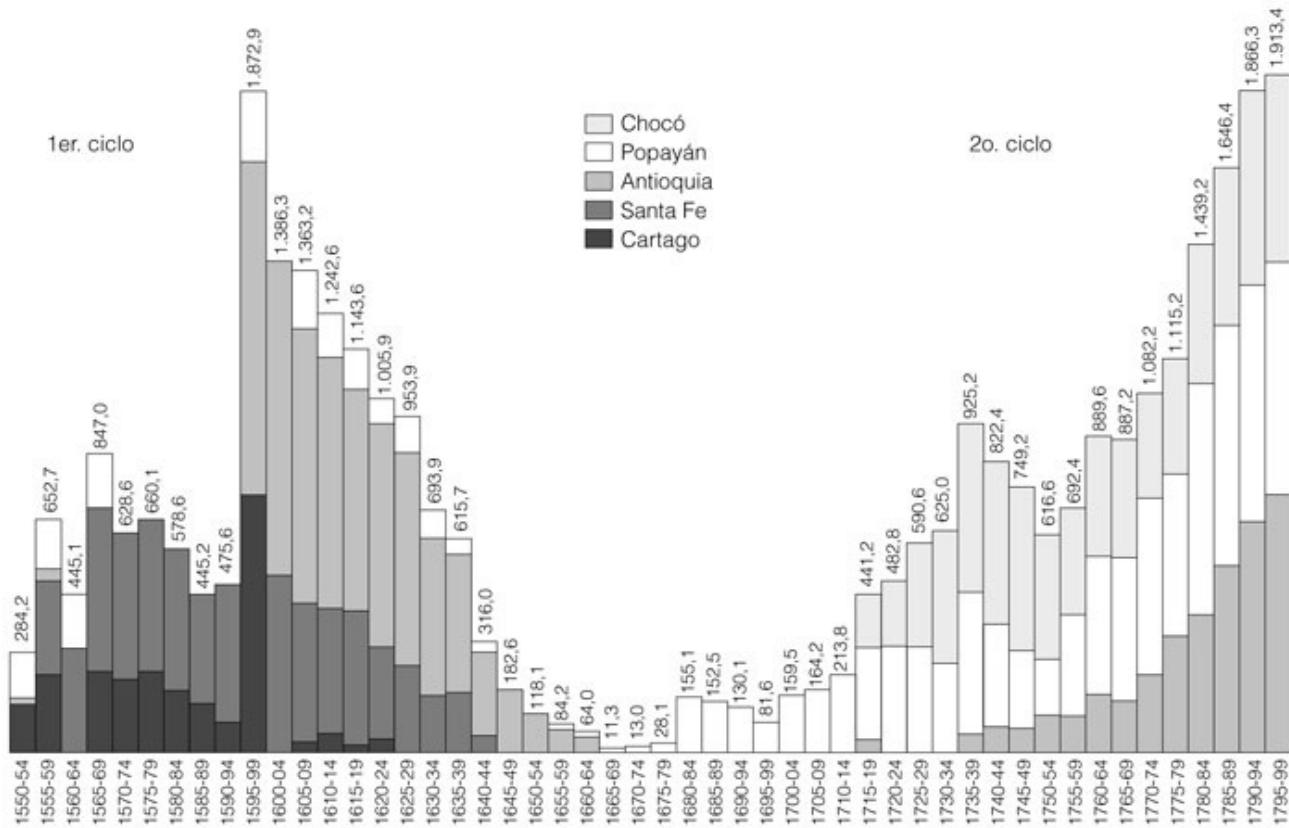
FUENTE: Jorge Orlando Melo. “Producción de oro y desarrollo económico en el siglo XVIII”, en *Sobre historia y política*, Bogotá, 1979, p. 75 (la cifra del Chocó en 1795-99 ha sido corregida con los datos de la p. 68 del mismo texto).

Las minas

Hubo en la época colonial varios tipos de minas, las llamadas de veta o filón y las de aluvión. Las primeras estaban localizadas en terrenos rocosos y en ellas existía una veta de oro o plata, o de una mezcla de ambos, que penetraba en la montaña. En las de aluvión el metal estaba contenido en los playones de los ríos o en las terrazas vecinas a estos. Estos terrenos auríferos eran también llamados “placeres”. Además de estos dos grandes tipos de minas existía la explotación de los llamados “oros corridos”, que eran los metales arrastrados por ríos y quebradas. La consideración de los dos grandes tipos de veta y aluvión es importante, porque de tales minas se extraía el mayor volumen de la producción minera y porque la tecnología e inversión requeridas para su explotación eran diferentes. Las minas de filón exigían una tecnología más compleja y una inversión mayor por parte del minero. Para obtener el metal era necesario abrir largos túneles o galerías, extraer el mineral, triturarlo y luego separar el oro y la plata de las llamadas “gangas”, fuera por el procedimiento de la amalgamación con el mercurio o azogue o por procedimientos más lentos como el lavado. Robert West y otros

historiadores de la minería colonial afirman que los indígenas prehispánicos solo explotaron minas de filón en forma limitada, pues sus instrumentos de trabajo no les permitieron una explotación amplia de ellas. Los españoles explotaron filones en las minas de Remedios y Buriticá en Antioquia, en los siglos XVI y XVII, pero ya en el XVIII, según el testimonio de Francisco Silvestre, su explotación estaba prácticamente abandonada en todo el territorio del Nuevo Reino. Como excepción se mantenían en actividad algunas minas en el Cauca y Antioquia, en Santa Rosa, Buriticá, Timbiquí y Marmato. Las razones de este hecho fueron varias. Sin embargo, la más importante fue el descubrimiento de los placeres y aluviones del Chocó, de fácil explotación y menores exigencias de tecnología e inversión, que atrajeron los capitales del Cauca y Antioquia.

**GRÁFICO II.1. Los ciclos del oro en Colombia
(miles de pesos plata)**



FUENTE: Elaborado con datos originales proporcionados por Germán Colmenares y Jorge Orlando Melo, basados en información sobre amonedación en las casas de moneda del Nuevo Reino de Granada y de recaudos de quintos, provenientes de diversos archivos, en especial del Archivo de Indias.

En estas condiciones, en la época del virreinato la minería neogranadina llegó a ser casi exclusivamente de aluviones y placeres. Había dos formas de actividad y de mineros: las minas propiamente dichas, donde un empresario minero con capital suficiente para tener una

cuadrilla de esclavos explotaba un territorio de su propiedad. Una o varias de ellas constituyeron los llamados reales de minas, unidades administrativas creadas por las autoridades españolas para ejercer el control de la producción de oro y hacer efectivos los derechos fiscales de la Corona. La otra forma fue la minería libre, practicada por pequeños y medianos mineros de poco capital, generalmente familias dedicadas a la extracción de oros corridos de ríos y quebradas, o a la explotación de placeres y aluviones, llamados “aventaderos”, situados fuera de la zona de las grandes minas, incluso en terrenos antiguamente explotados por los grandes mineros. Estos pequeños mineros o *mazamorreros* fueron numerosos, especialmente en Antioquia. Su instrumental se reducía a una especie de azada manual llamada almocafre, algún barretón, una pala para remover el material y una batea para separar el oro de sus gangas mediante un movimiento de rotación. Según el historiador Restrepo, en las últimas décadas del siglo XVIII los mazamorreros producían cerca del 80% del oro que se extraía en Antioquia. En contraste con la empresa minera esclavista predominante en el Cauca, los mazamorreros contribuyeron a la formación de una sociedad más abierta y dinámica en Antioquia, fenómeno que ha sido destacado por varios historiadores de la sociedad antioqueña, especialmente por Álvaro López Toro en su estudio *Migración y cambio social en Antioquia*.

Producción

Desde comienzos del siglo XVII la economía neogranadina del oro entró en un período de profunda depresión, que llegó a su punto más bajo de 1620 a 1640. El descenso de la población indígena había creado una crónica penuria de mano de obra en la agricultura y la minería, que no era sustituida con la creciente población mestiza ni con la reducida introducción de esclavos africanos, que tendrá su gran impulso en la centuria siguiente. A la situación depresiva no solo contribuían los factores internos, sino también los externos, pues, como es sabido, el XVII fue también un siglo de crisis para la economía española, en contraste con el XVIII, período de crecimiento y modernización en todos los órdenes de la vida social y económica. Los efectos de este nuevo impulso de las energías nacionales de España, debido en gran medida a las políticas desarrolladas por los monarcas de la nueva dinastía de los Borbones, no dejaron de sentirse en su imperio colonial. El gran esfuerzo español para mantener el carácter de potencia europea y hacer frente al ascenso de Inglaterra, Francia y Holanda se hizo también presente, con diferentes intensidades y diversos resultados, en los territorios americanos.

Los cálculos de la producción aurífera de la Nueva Granada durante el período colonial

siempre se han visto afectados por cierto grado de incertidumbre. La base empleada por los investigadores del tema ha sido del monto impuesto pagado por los mineros al llevar el metal a las casas de moneda de Santa Fe y Popayán para ser fundido, acuñado y quintado, es decir, para fijar el *quinto*, gravamen fiscal que pesaba sobre la producción minera. En las primeras etapas de la conquista y la colonización el *quinto* fue lo que literalmente significaba: la quinta parte o el 20% del oro producido por las minas de oro y plata. Pero a partir de la segunda mitad del siglo XVII, como estímulo a la producción y como alivio de la difícil situación financiera de los mineros, la Corona otorgó consecutivas rebajas. En la primera mitad del siglo XVIII se cobró el llamado *quinto y cobo* que representaba el 6,5%, y a partir de 1777 el gravamen se stabilizó en el 3%.

Aunque las cifras establecidas sobre dicha base representan el dato más cercano a la realidad y constituyen un indicador cierto de la tendencia secular de la producción y de sus efectos sobre el desarrollo económico del período, quedará siempre un margen de duda sobre la producción real, pues sabemos que una parte de ella evadía el pago del quinto valiéndose del contrabando, cuya magnitud es imposible considerar con algún grado de certeza. Se sabe que era considerable el que se hacía a través del río Atrato y los puertos del Pacífico. Para efectuar sus cálculos, algunos autores han atribuido una cifra hipotética al metal que salía ilegalmente. Humboldt lo apreció en \$300.000 anuales; el virrey Ezpeleta lo calculaba en una suma no mayor de \$200.000, y William Sharp, en su estudio sobre la rentabilidad de las minas en el Chocó, acepta como realista la hipótesis de que no menos del 50% evadía el impuesto mediante el contrabando y el comercio clandestino. Para las primeras décadas del siglo XIX, informes de los altos funcionarios de la Casa de Moneda de Bogotá le permitían al cónsul británico, señor Henderson, afirmar que el contrabando podía representar hasta otro tanto del oro legalmente registrado y que la producción de la Nueva Granada en las últimas décadas del virreinato alcanzaba la cifra de \$5.000.000, es decir, el doble del monto dado por las cifras oficiales, que fluctuaron durante ese período alrededor de \$2.500.000 anuales. El historiador Restrepo, sin embargo, con mejor idea sobre la honestidad de los mineros granadinos, pensaba que los datos de las casas de moneda sobre el oro acuñado y quintado eran confiables y representaban cifras muy cercanas a la realidad (véase el cuadro II.2).

Problemas, limitaciones y rentabilidad

Al examinar el panorama general de la minería neogranadina en las últimas décadas del período colonial se observan ciertos problemas y obstáculos que retardaban el avance de la producción al ritmo que podría esperarse de los recursos potenciales. Uno de ellos era la falta

aparente o real de capital de inversión, especialmente en el recurso que los mineros consideraban decisivo para su desarrollo: el aumento de las cuadrillas de esclavos. Desde comienzos del siglo son constantes las quejas de los mineros de Popayán y el Chocó sobre la falta de brazos, como también las peticiones al virrey en demanda de apoyo financiero para adquirirlos. A tales solicitudes la Corona respondía con ciertas concesiones, facilitando su importación, rebajando los derechos de aduanas que debían pagar e incluso eliminándolos, en 1791. Pero al parecer los mineros no hicieron uso de estas facilidades, quizá por ser la necesidad poco real, según lo sospechaba el virrey Ezpeleta al anotar en su *Relación de mando* que, una vez libre la importación, solo se introdujeron 29 piezas para Antioquia y ninguna para Popayán, provincia donde los mineros más bien disminuían las cuadrillas del Chocó para trasladarlas a las minas de Caloto y Barbacoas o a las haciendas cañeras y ganaderas del Valle del Cauca. En cuanto a Antioquia, la explotación de las minas se hacía cada vez más con trabajadores libres y se dependía cada vez menos del trabajo esclavo.

CUADRO II.2. Amonedación de oro en el Nuevo Reino de Granada, 1700-1809
(miles de pesos; casa de Santa Fe y Popayán)

	<i>Total</i>	<i>Promedio anual</i>
1700-04	1.452	290
1705-09	1.855	371
1710-14	1.958	382
1715-19	2.110	422
1720-24	2.938	587
1725-29	2.806	561
1730-34	3.573	715
1735-39	3.267	653
1740-44	4.676	935
1745-49	4.790	958
1750-54	5.322	1.064
1755-59	5.799	1.160
1760-64	6.824	1.365
1765-69	6.161	1.232
1770-74	7.334	1.467
1775-79	7.450	1.480
1780-84	8.894	1.779
1785-89	9.134	1.827
1790-94	10.389	2.079
1795-99	11.835	2.367
1800-04	11.441	2.288
1805-09	11.644	2.329

FUENTE: Jorge Orlando Melo, op. cit.

Otro factor de lentitud en el crecimiento era la falta de tecnología apropiada y de conocimientos sobre las minas y su laboreo. En el gremio minero reinaba la rutina, como lo anotó el virrey Mendoza, “porque con ella extraen algún oro y plata y así se sostienen o hacen una regular fortuna”. Agregaba que la mayor parte de los mineros que se arruinaban era

por carencia de conocimientos; no advertían que si faltos de máquinas, de dirección y de conocimientos conseguían beneficios, con ellos los obtendrían mayores y con menor esfuerzo. En pocas palabras, que faltaba espíritu empresarial.

No obstante los factores de incertidumbre, las estadísticas y cifras disponibles permiten establecer una tendencia sostenida hacia el crecimiento, al que Melo atribuye una tasa anual del 2%, superior al aumento de la población, que el mismo autor calcula en una tasa del 1%. Pero si las cifras de producción presentan particulares problemas estadísticos, mayores son los relacionados con la rentabilidad de las minas, que podría explicar la magnitud de las bajas sumas de inversión y el lento ritmo de crecimiento de la producción total.

El historiador norteamericano William F. Sharp ha hecho el único estudio sistemático que poseemos sobre la rentabilidad de las minas del Chocó en el período 1724-1804, analizando once casos. Sus conclusiones, desde luego, dependen de las cifras de producción real de las minas, para lo cual formula tres hipótesis: (1) tomando en cuenta solo el valor de la producción registrada en las casas de moneda, es decir, la producción legal; (2) aceptando la exportación ilegal o de contrabando de un tercio de la producción, y (3) suponiendo que el contrabando podría llegar al 50%. En la primera, la rentabilidad era baja; en algunos períodos negativa y en otros positiva, pero inferior al 5%, en ese entonces la tasa media de interés del dinero. Solo en el período de 1724 hubo una tasa de rendimiento del 9%. En la segunda hipótesis, aceptando que un tercio de la producción salía como contrabando, las rentabilidades fueron muy irregulares, pero presentaron una tendencia a bajar; con un ligero repunte hacia comienzos del siglo XIX: 1724, 22,04%; 1759, 12,69%; 1778, 7,96%; 1782, 5,16%; y 1804, 9,62%. Según la tercera hipótesis, es decir, suponiendo una exportación ilegal de la mitad de la producción, lo que el autor considera altamente probable, las cifras de rentabilidad serían elevadas: 1724, 34,32%; 1759, 12,69%; 1778, 7,96%; 1782, 5,16%; y 1804, 18,87%. La conclusión del autor es que la actividad minera en el Chocó fue rentable y también el empleo de mano de obra esclava. Los mayores costos de producción estaban representados por el capital invertido en los esclavos y en su manutención, que tal vez copaba el 75% de la inversión total. Una tercera conclusión sería que dentro de las diferentes alternativas que estaban al alcance, la mejor inversión, quizás con excepción del comercio de importación, eran las minas.

Germán Colmenares considera poco realistas los cálculos de Sharp en algunos casos, y Pedro Fermín de Vargas afirmaba en 1790 que pocas empresas mineras rentaban una suma de \$8.000 anuales. Agregaba que la mayoría de los mineros, aunque obtenían muy bajos rendimientos, se mantenían en la actividad “porque una vez se toma esa profesión se contrae una especie de manía que sólo se borra con la muerte”. Por otra parte, numerosos testimonios

de funcionarios y mineros hablan de constante crisis, de los altos costos de los alimentos, el hierro y las herramientas; del alto valor de los esclavos —aunque en realidad el precio de estos decreció en el transcurso del siglo— y de las cargas fiscales. Sin embargo, visto el proceso en su conjunto, es evidente que la actividad minera alimentaba la vida económica del virreinato y permitía la acumulación de considerables capitales en manos de comerciantes y mineros —comerciantes caucanos y antioqueños— y que, especialmente en el caso de estos últimos, como lo han establecido en forma convincente Álvaro López Toro, Robert Brew y Ann Twinan, entre otros, el oro puso a su disposición los recursos monetarios que les permitieron desempeñar un papel preponderante en el desarrollo económico de finales del virreinato y posteriormente en el siglo XIX.

Intentos de cambio y políticas de fomento

Puesto que la minería era el nervio de la economía y la “fuente de bienestar del reino”, como reiteradamente lo afirmaban los virreyes, y puesto que América, y el Nuevo Reino de Granada en particular, estaba destinada a producir materias primas y metales preciosos, según el modelo económico adoptado por la metrópoli, la política de fomento minero fue una de las prioridades dentro de las reformas borbónicas adelantadas por España en sus colonias.

En efecto, por medio de inversiones estatales, de alivios fiscales —como las sucesivas rebajas al impuesto del *quinto*—, de la libre importación de esclavos y hasta de una prima de 4 pesos concedida a los mineros por cada pieza importada y, finalmente, por intermedio de lo que hoy llamaríamos asistencia técnica, la Corona desarrolló una actividad política de fomento minero en México, Perú y la Nueva Granada. Con éxito muy relativo y con no pocos fracasos en el caso de Nueva Granada, como veremos luego. Dentro de esos esfuerzos debe incluirse el establecimiento de la Expedición Botánica y las actividades desplegadas por Mutis en las minas de Pamplona y Mariquita, así como la obra administrativa desarrollada por Francisco Silvestre como gobernador de Antioquia y la de Juan Antonio Mon y Velarde en calidad de visitador de la misma provincia en 1785. Mon y Velarde expidió nuevas ordenanzas de minas, siguiendo el modelo de las de México, para establecer orden en el caos jurídico de la propiedad minera que encontró en el territorio antioqueño; organizó la circulación monetaria, ordenando la sustitución del oro en polvo por moneda acuñada como medio de pago, y por medio de su reforma agraria trató de fomentar la agricultura para aliviar el costo de los consumos alimenticios en las zonas mineras.

Pero el mayor esfuerzo de fomento fue el realizado con miras a reconstruir las minas de plata de Mariquita, que habían entrado en definitiva decadencia desde comienzos del siglo. La

Corona quiso no solo recuperar este sector minero, sino establecer un verdadero modelo de lo que debería ser el nuevo curso de la industria minera del virreinato. Para desarrollarlo se trajo a uno de los más renombrados sabios de la España Ilustrada, el ingeniero de minas Juan José D'Elhuyar, descubridor del tungsteno, junto con su hermano Fausto. D'Elhuyar traía la misión de ensayar en la Nueva Granada la nueva tecnología minera aplicada en Hungría por el barón de Born. El sabio español llegó a Santa Fe en 1785, siendo virrey el arzobispo Caballero y Góngora. Para ayudarlo se trajo una misión de ocho mineros alemanes. Tras cinco años de labores y una cuantiosa inversión estatal de \$232.641, los resultados fueron muy precarios, pues las minas solo habían producido plata por valor de \$27.247. La empresa tuvo innumerables vicisitudes. Con pocas excepciones los mineros alemanes resultaron un fracaso, según informaba D'Elhuyar al virrey; la mayor parte tenía solo elementales conocimientos de minería y algunos eran analfabetos. Como eran protestantes, sus ideas religiosas dificultaron sus relaciones con el ambiente y las autoridades, pues hasta el virrey Ezpeleta, hombre ilustrado, recomendaba a D'Elhuyar conseguir su reconciliación con la Iglesia como condición para que llegaran a ser productivos. Por otra parte, las relaciones de D'Elhuyar con sus colaboradores inmediatos fueron muy conflictivas, al punto de terminar con un atentado contra su vida. En definitiva, el proyecto de Mariquita resultó un completo fracaso. En 1790 las nuevas inversiones solicitadas por D'Elhuyar fueron rechazadas por Madrid, el proyecto se suspendió y el virrey Ezpeleta recomendó ofrecer las instalaciones en venta a crédito, lo cual se hizo, sin que se hubieran presentado postores.

LA AGRICULTURA

Si para establecer la situación real de la minería colonial el historiador enfrenta dificultades nacidas en la incertidumbre de los datos sobre la producción, estas son mayores en el caso de la agricultura, pues aparte de algunos datos indicadores aproximados del valor de la producción, como el gravamen del diezmo que pesaba sobre la producción agrícola y ganadera, carecemos de la posibilidad de adelantar algún tipo de análisis cuantitativo preciso.

No obstante esta limitación, la historiografía colombiana sobre la agricultura colonial se ha enriquecido en los últimos decenios considerablemente, gracias a los estudios de Germán Colmenares sobre las haciendas de la provincia de Popayán y del Valle del Cauca en los siglos XVII y XVIII y sobre las haciendas de los jesuitas, y a los trabajos de Hermes Tovar sobre las empresas agrícolas del siglo XVIII, que abarcan muestras de la costa Atlántica, la sabana y el valle del Alto Magdalena. Contamos además con las contribuciones de Adolfo Meisel sobre *La historia de las haciendas en la provincia de Cartagena*. La historiadora

norteamericana Ann Twinan ha dedicado un enjundioso capítulo a la agricultura antioqueña del siglo XVIII en su obra *Mineros, comerciantes y labradores*, que lleva como subtítulo *Las raíces del espíritu empresarial antioqueño, 1763-1810*.

Zonas regionales de producción

La clasificación más general y sencilla que podemos hacer de la producción agrícola colonial es la que surge de las condiciones geográficas. Hubo desde sus orígenes prehispánicos una agricultura de tierras cálidas, de tierras bajas interandinas y de costas marítimas; otra de tierras de vertiente, en la franja media de las tres cordilleras que cruzan el territorio nacional, y, finalmente, una agricultura de tierras frías andinas. El clima y el relieve fueron, pues, los primeros elementos diferenciadores, en cuanto a los productos característicos de cada región o zona. Con la conquista y la colonización españolas las nuevas formas de la tenencia de la tierra, las relaciones y sistemas de trabajo, las nuevas tecnologías agrícolas y ganaderas, así como los específicos elementos demográficos y étnicos que produjo el mestizaje, introdujeron en el curso del desarrollo histórico otros elementos de diferenciación regional en las características de la agricultura y de la sociedad rural.

Para efectos de una descripción general dividiremos el territorio del virreinato en cuatro grandes regiones: (1) la costa Atlántica, que denominaremos por antonomasia la *Costa*, pues en la época no existió una agricultura de significativo desarrollo en la costa Pacífica; (2) la provincia de Popayán, que incluía el Valle del Cauca y la provincia de Pasto; esta última pertenecía política y administrativamente a la Audiencia de Quito, y económicamente estaba ligada al Virreinato de la Nueva Granada; (3) el oriente andino, formado por la sabana de Bogotá, Boyacá y los Santanderes, entonces provincias del Socorro y Pamplona, y (4) el centro andino, que incluía Antioquia y las provincias de Neiva y Mariquita.

La Costa, cuya unidad de producción fue en esencia la gran hacienda, era primordialmente ganadera y agrícola. Algunas de sus haciendas llegaron a especializarse en ganado, y cuando eran mixtas, producían generalmente caña de azúcar, destinada a la producción de mieles para la fabricación de aguardiente. Junto a la caña se producía maíz, yuca, plátano y otros productos alimenticios destinados al consumo de su propia población y al mercado de Cartagena, donde estaba también el mercado del ganado y de productos pecuarios como el sebo y el cuero. Este último llegó a ser también un importante producto de exportación. La zona oriental, que incluía las provincias de Santa Marta, Riohacha y La Guajira, y al sureste el valle de Upar, producía también ganado y algunos productos como algodón, palo de tinte, mulas y caballos para la exportación a territorios antillanos ingleses y holandeses,

generalmente por conducto del contrabando.

La provincia de Popayán, que como lo hemos dicho incluía el Valle del Cauca, abastecía los consumos de sus villas y ciudades y enviaba ganado y productos agrícolas a sus propias minas de Almaguer, Caloto y Barbacoas y a los distritos mineros del Chocó y Marmato.

Las provincias andinas de la región oriental, Santa Fe, Tunja, Vélez, el Socorro y Pamplona, tenían un cierto grado de especialización. Santa Fe y la sabana producían ganado, papa, trigo y harina de trigo para los mercados inmediatos y para el de Cartagena, antes que sus harinas fueran desalojadas por las extranjeras. Este último fenómeno se inició a comienzos del siglo cuando la Corona española suscribió con Inglaterra el tratado de asiento que dio a esta el monopolio del comercio de esclavos y el privilegio de traer anualmente el llamado “navío de permiso”, en el cual junto con los esclavos, se introducían subrepticiamente mercancías, sobre todo harinas de trigo. El desalojo de las harinas del Reino en el mercado de Cartagena se acentuó a partir de 1778 con la aplicación del Estatuto del Comercio Libre y la autorización del intercambio con los países neutrales durante el período de guerra con Inglaterra, en 1779.

Vélez y el Socorro producían caña para la obtención de mieles destinadas a la fabricación de aguardiente, panela y azúcar para el consumo local y para la fabricación de conservas de frutas. Producían también algodón para alimentar las manufacturas de lienzos. Cúcuta y Pamplona, a más de productos de consumo local, producían cacao para la exportación hacia México por la vía de Maracaibo.

Las provincias de Neiva y Mariquita, asientos de las más ricas y productivas haciendas ganaderas y agrícolas de los jesuitas, producían ganado para el engorde en la sabana de Bogotá y para el consumo de carnes en los distritos mineros de Popayán, el Chocó e incluso Quito. Producían también cacao, panela, azúcares y mieles para la fabricación de aguardiente, artículos que se comercializaban en el mercado de Honda. Antioquia, cuya economía era esencialmente minera y comerciante, presentaba un desarrollo agrícola limitado al abastecimiento de los mercados locales de Medellín, Rionegro y Santa Fe de Antioquia y de las zonas mineras de su propio contorno.

¿Cuánto valía y cómo evolucionó la producción agrícola en los últimos decenios del régimen colonial? Es algo que hasta el momento no podemos calcular. El único dato que nos permitiría hacer una apreciación aproximada a la realidad sería el producido del impuesto del diezmo. Pero aun en el supuesto de tener series completas del valor de los remates hechos por los recaudadores, siempre quedaría un factor de incertidumbre, puesto que las recaudaciones debieron de ser superiores al valor pagado por los remates —que son la base de las pocas estadísticas de que disponemos hasta ahora—, ya que estos debían obtener una utilidad.

De los pocos estudios con que contamos actualmente, como el de Jorge Orlando Melo para la provincia de Popayán, podemos deducir que la agricultura participó del crecimiento general de la economía en el período virreinal. Según sus datos, los diezmos de la provincia, que incluía el rico Valle del Cauca, fueron rematados en 1746 por \$21.382, y en 1800, por \$41.285, lo que indicaría que la producción agropecuaria habría valido en la primera fecha \$213.000, y en la segunda, \$412.850, es decir, que se habría duplicado en el lapso de 54 años. El crecimiento entre las primeras décadas del siglo y 1760 habría tenido una tasa anual de aumento del 2%, Entre 1760 y 1780 se habría presentado un descenso, pero a partir de esta fecha el crecimiento fue constante, y alcanzó una tasa del 3,2% en el Valle del Cauca.

En Antioquia también hubo ascenso en las últimas décadas del siglo. De los \$3.843 que valió el remate en 1780, en 1896 ascendió a \$12.155. Es decir, la renta había triplicado su rendimiento. Para el Arzobispado de Santa Fe y los distritos de Cartagena, Santa Marta y Popayán, excluido Panamá, el historiador Restrepo suministra la cifra de \$408.000 como promedio anual de la renta de diezmos en el período 1800-10, lo que indicaría una producción agropecuaria de \$4.080.000 en la parte del virreinato que correspondía al territorio de la actual Colombia al finalizar el período colonial.

No obstante algunos avances en la producción, al término de la época virreinal la agricultura neogranadina no parece haber hecho progresos muy significativos. La elemental tecnología, los escasos capitales, las cargas fiscales, la limitación del mercado, los malos y costosos transportes y algunos aspectos de la política española detenían su progreso. Entre estos pueden citarse dos que ya hemos mencionado y que afectaron gravemente la producción del trigo y la caña: la introducción de harinas extranjeras, en perjuicio de las producidas en Santa Fe y Villa de Leiva, y la de aguardiente español, que llevó casi a la ruina a los cultivadores de caña, especialmente en la Costa.

La propiedad de la tierra

La política sobre tierras del Gobierno colonial fue poco coherente y en algunos aspectos contradictoria. Aunque teóricamente estuvo inspirada en principios de justicia y en cierta racionalidad económica, los requerimientos del fisco y la necesidad de mantener el equilibrio entre los intereses contrapuestos de los terratenientes, criollos y españoles, y los de la creciente población de blancos pobres y mestizos que carecía de tierras, o los de los indígenas que veían amenazados sus resguardos, explica las vacilaciones y contradicciones de la política agraria de la Corona.

Un cierto reparto equitativo de las tierras no solo estaba implícito en numerosas leyes y

cédulas reales, sino también en los propósitos de los altos funcionarios gubernamentales, entre ellos los virreyes. Guirior, por ejemplo, denunciaba en su *Relación de mando* los perjuicios económicos y sociales que representaba la existencia de “grandes propiedades que por mercedes antiguas o por otros títulos se concedieron a dueños de inmensas tierras que no labran ni para ello tienen recursos, ni permiten a los otros que las labren”. En sentido semejante se expresaba el arzobispo-virrey Caballero y Góngora, y parecidas críticas se hacían a las tierras mantenidas fuera del comercio mediante la institución de las manos muertas, bien por pertenecer a instituciones eclesiásticas, bien por pesar sobre ellas censos y capellanías que las hacían poco atractivas a quienes tenían recursos para explotarlas.

En definitiva, y a pesar de los propósitos de la Corona, lo que primó en territorios americanos, y en la Nueva Granada en particular, fue la gran propiedad y la concentración de la tierra en manos de grupos restringidos de hacendados y familias terratenientes. Las tierras costeras o de los valles interandinos fueron por excelencia regiones de grandes latifundios. En la Costa, provincias de Cartagena, Santa Marta y Valledupar, fueron frecuentes las haciendas de 10.000, 20.000 y hasta 50.000 hectáreas. Según lo registra Hermes Tovar en su estudio sobre *Las grandes empresas agrícolas del siglo XVIII*, tres propietarios, don José Fernando de Mier y Guerra, don Gonzalo José de Hoyos y doña Micaela Lans, poseían 170.000 hectáreas. En el Cauca y en el valle del Alto Magdalena las haciendas fueron también enormes, entre ellas las pertenecientes a la Compañía de Jesús. Las de las zonas andinas, como en la sabana de Bogotá, fueron menores, pero haciendas de más de 10.000 hectáreas fueron frecuentes entre las pertenecientes a la Compañía de Jesús o a personajes como el marqués de San Jorge, don José María Lozano de Peralta, cuya hacienda El Novillero tuvo quizás una extensión cercana a las 70.000 hectáreas.

Sin embargo, aunque predominó la gran hacienda, no faltaron regiones de pequeña y mediana propiedad. Ese parece haber sido el caso de la provincia del Socorro, de Pasto y de la provincia de Antioquia, no obstante que en esta última el visitador Mon y Velarde encontró en 1785 un cierto acaparamiento de la propiedad, que lo llevó a realizar una redistribución de las tierras. En Pasto, Tovar encontró que en 77 transacciones de propiedad rural efectuadas entre 1759 y 1780, el 60% podía considerarse de pequeña propiedad, pues su costo total, incluidas casas, animales y herramientas, fue inferior a \$3.000; 27%, de mediana, con costos inferiores a \$5.000, y solo un 22%, de grande, pues valieron entre \$5.000 y \$10.000. Del conjunto, solo una tuvo un valor superior a esta última suma. Infortunadamente el autor no suministra el dato del costo por hectárea para poder determinar el tamaño de las propiedades. Dados los precios de la tierra en la época es posible que no fueran muy pequeñas, aun en las de los valores inferiores; pero es igualmente cierto que dentro del orden de magnitudes de

entonces, haciendas de extensión de los dos primeros grupos no debieron ser grandes latifundios.

El caso de Antioquia parece más claro. Como lo han indicado los estudios de Parsons, Brew, Álvaro López Toro y últimamente con mayor precisión Ann Twinan, la actitud de los antioqueños ante la propiedad de la tierra fue, como afirma esta última, “atípica”, en una sociedad donde la propiedad territorial se consideraba la más segura inversión y la fuente de prestigio social y poder político. Antioquia, como se ha afirmado reiteradamente, fue minera y comerciante, aunque no careció de desarrollo agrícola. Sin embargo, la gran hacienda tuvo allí un desarrollo limitado y su producción estuvo destinada a la satisfacción de las necesidades locales y las de los inmediatos distritos mineros. El hecho de que el Cabildo de Medellín estuvo siempre controlado por la élite comerciante y minera, y que, con pocas excepciones, aun los propietarios hubieran apoyado la reforma agraria adelantada por Mon y Velarde, demuestra que en la provincia había realmente un concepto diferente sobre la propiedad de la tierra. La gama de medianos y pequeños propietarios era amplia. Según Tovar, en la parroquia de Guarne, 227 familias de labradores tenían propiedades inferiores a diez hectáreas y al estudiar la distribución de la propiedad en los alrededores de Medellín en 1787, Ann Twinan pudo constatar que el 60% de los propietarios poseía lotes de 2,4 hectáreas y que de 176 vecinos, 153 detentaban propiedades de 1,4 hectáreas; 16, entre 2,5 y 8; y solo 7, entre 8 y 32 hectáreas. Desde luego, el precio de la tierra era allí de \$100 a \$200 la hectárea, de manera que dados los precios de la época, con lo que en la región se adquiría una propiedad de 10 o 20 hectáreas, se podría comprar una de miles en la Costa. Incluso en el Cauca, en la periferia de Cali, existía un grupo de medianos propietarios, llamados allí “labradores”, dedicados sobre todo a la ganadería y a la cría de mulas y caballos, como lo ha podido registrar Anthony McFarlane.

Las haciendas

La unidad básica de la agricultura neogranadina del siglo XVIII fue la hacienda. La importancia de esta y del hacendado en la época colonial, sobre todo en sus postrimerías, fue tan considerable —y continuaría siendo así a lo largo de nuestro siglo XIX—, que con buenos fundamentos puede afirmarse que ella constituyó la más importante estructura de la sociedad neogranadina, aunque no de su economía, pues en este campo debía compartir su importancia con los sectores minero y comercial. Con muy pocas excepciones regionales, la hacienda imprimió su sello a las costumbres y valores sociales y fue el soporte del poder político y del prestigio social del hacendado, aunque su función está lejos de suministrar una clave para

explicar la totalidad de la historia colombiana, como lo han sostenido algunos autores.

Aunque una a una y según las regiones, las haciendas mostraban gran diversidad, es posible encontrar en ellas elementos comunes de organización y estructura. Dentro de la inversión total el valor de la tierra era bajo. Dependía, desde luego, de la cantidad y sobre todo de la ubicación. En la Costa, por ejemplo, una caballería (422 hectáreas) costaba alrededor de \$225, cada hectárea a 4,5 reales, o sea, un poco más de medio peso. Al rematarse las haciendas de los jesuitas en 1767, el precio otorgado a las tierras fue bastante variable. En la hacienda de Doima, situada en las cercanías de Ibagué, la tierra fue avaluada en \$1,11 la hectárea; en Firabitova, Boyacá, en una estancia de ganado mayor (unas 228,66 hectáreas) se apreciaba en \$11,28 la hectárea, y en una de pan coger valía \$24,50; en el Caimito, de Labateca, la hectárea llegó a costar \$8,75; en la vega de Cúcuta, 4 reales, es decir, medio peso; en las Ceibas de Cartagena se evaluaba en 2 reales la hectárea, pero curiosamente en Hato de Pajaral, de la misma región, en \$11,97.

La mayor inversión estaba representada por el ganado en las haciendas ganaderas o mixtas; en las de caña por el trapiche, las matas y los esclavos, y en las de cacao por el número de árboles plantados. En las haciendas esclavistas del Cauca, la Costa o el valle del Magdalena, los esclavos representaban ordinariamente más de 50% de la inversión. Era muy baja la inversión en viviendas, pues con excepción del Cauca y la sabana de Bogotá, donde estaban situadas cerca del domicilio de los dueños, los propietarios eran ausentistas. Las habitaciones de los esclavos y peones eran chozas que representaban un costo ínfimo. Excepcionalmente las casas y construcciones llegaban a representar un 10%. Lo mismo ocurría con las herramientas, que se limitaban a machetes, azadas, barras y cavadores. Como lo hemos dicho, solo en las haciendas de caña productoras de miel, panela y azúcar, los trapiches y fondos para la elaboración de la miel representaban inversiones de alguna consideración.

La tecnología agrícola permanecía en el siglo XVIII casi al mismo nivel de comienzos de la conquista y la colonización, y como sabemos, este se hallaba muy cercano al de la época del Neolítico. Pedro Fermín de Vargas observaba en 1790 que se desconocían las técnicas de abono, con excepción de los excrementos animales, y que el arado metálico era casi desconocido. El uso del riego era excepcional y se limitaba a unas cuantas acequias en las haciendas cacaoteras y cañeras, especialmente en las propiedades de los jesuitas.

Las formas del trabajo y los salarios

Desde la segunda mitad del siglo XVII la población del Nuevo Reino se transformó. El grupo

indígena se estabilizó en algunas regiones, en otras continuó descendiendo y en unas pocas creció, como pudo observarlo en el caso de la provincia de Santa Fe el oidor Aróstegui y Escoto en su visita de 1760. Según el censo de 1778 la población total del actual territorio de Colombia se acercaba a una cifra de 750.000 habitantes. El grupo blanco, en 195.315 personas, representaba el 25,60% de la población; el mestizo, que crecía aceleradamente, con 357.353 personas, el 48,08%; el indígena, con 144.245, el 19,40%, y la población negra esclava, que alcanzaba la cifra de 51.883 almas, representaba el 6,8%.

El aumento de la población mestiza creó una fuerte presión sobre la tierra, especialmente en la región oriental, donde las autoridades españolas intentaron dar solución al problema recortando las tierras de los resguardos indígenas. En el período comprendido entre 1755 y 1780, con el objeto de liberar tierras para venderlas por remates o darlas en arrendamiento, se verificó una traumática operación de traslado de indígenas de unos pueblos a otros. Las autoridades españolas pensaban que debido al descenso de la población indígena, las tierras de resguardo que les habían sido asignadas en el siglo anterior resultaban ya excesivas y procedieron a restringirlas y a rematar las que consideraban disponibles. En 1780, según informaban las Cajas Reales de Santa Fe, en Boyacá se habían verificado remates y arriendos de tierras por un valor de \$365.650. Infortunadamente, los documentos no dan el dato de la extensión de las tierras, sino el valor en el caso de ventas o el canon de arrendamiento en el de los arriendos. Si aplicamos un precio de \$10 por hectárea, que parece realista, la extensión de las tierras rematadas en este caso debió ascender a 36.565 hectáreas. Reducida la tierra de los indígenas en una proporción que Jorge Orlando Melo calcula en 1,5 hectáreas por cabeza de familia, el proceso probablemente condujo a que los indígenas, que en general no se adaptaron ni encontraron la tierra prometida en los pueblos en que fueron ubicados, contribuyeran a incrementar el grupo de peones, concertados, aparceros y arrendatarios que formaron la mano de obra de las haciendas en las postrimerías del siglo.

Durante los siglos anteriores al xviii, los propietarios agrícolas que simultáneamente fueron encomendados dispusieron legal o ilegalmente de gran parte de la mano de obra indígena. Los que no lo eran se beneficiaban con los trabajadores suministrados por la *mita* o concierto forzoso. Pero eliminadas la encomienda y la mita entre 1720 y 1740, aunque por excepción ambas instituciones perduraron hasta fines del siglo en algunas provincias, como el Cauca, los hacendados tuvieron que optar por nuevas formas de empleo de la mano de obra y relaciones de trabajo. Tales fueron el peonaje libre, el concierto voluntario, el terraje o el alquiler en la Costa, la aparcería y el arrendamiento. Desde luego, estas formas de trabajo habían comenzado a utilizarse desde la segunda mitad del siglo anterior, pero es en la segunda del xviii cuando alcanzan su mayor desarrollo.

Los arriendos pagados por arrendatarios y aparceros, o por los llamados terrajeros, fueron muy variados. En la Costa, donde los hubo numerosos en tierras del Estado, pagaban \$4 anuales por las llamadas rozas nuevas y \$2 por las viejas. En algunas haciendas de los jesuitas se les cobraba de \$1 a \$9 por pequeñas parcelas; y en áreas mayores, que permitían cultivos de cacao y caña y el mantenimiento de algunos ganados, los arriendos llegaban hasta \$100 anuales. La producción de estas parcelas apenas alcanzaba para la subsistencia. Sus rentas eran pagadas en dinero, en especie y en días de trabajo en tierras de la hacienda.

El concierto, una forma de las relaciones de trabajo muy generalizada en la región andina oriental, fue minuciosamente reglamentado por las autoridades españolas. Debía hacerse por escrito para una duración de seis meses a un año; el salario debía pagarse en dinero y el propietario debía suministrar casa y servicios religiosos. Como en tantos otros aspectos, las normas generalmente no se cumplían, como pudo constatarlo el oidor Aróstegui en su minuciosa visita a las haciendas de la provincia de Santa Fe, que ya hemos citado.

Sobre salarios, estabilidad del trabajo, fijación a las haciendas o movilidad de la mano de obra agrícola, en el estado actual de la investigación es difícil hacer generalizaciones. De los estudios existentes podemos, sin embargo, obtener informaciones que permiten una confiable aproximación a la realidad. Los salarios fueron pagados parte en dinero y parte en especies alimenticias. Para la región andina y en especial para la sabana de Bogotá, hasta el momento la zona más documentada en este aspecto, los salarios de peones libres y concertados fluctuaron entre \$15 y \$30 anuales, además de media arroba de carne y nueve fanegadas de maíz cada dos semanas. Mayordomos y capataces recibían entre \$30 y \$50. Tovar afirma que había discriminación entre peones indios y mestizos. Estos últimos generalmente recibían el doble del salario indígena. En un estudio hecho sobre casos de la sabana de Bogotá, René de la Pedraja concluye que las condiciones de vida de los trabajadores rurales sufrieron un proceso continuo de deterioro al finalizar la época colonial. Ospina Vásquez, con base en unos pocos casos, cree que fueron superiores a las de la época republicana.

De todas maneras, las descripciones de la época indican que las condiciones de vida de los asalariados rurales eran de extrema miseria. Contestando las quejas de los hacendados sobre la pereza e improductividad de los peones, el virrey Mendoza afirmaba que, según su información, los salarios eran en su tiempo los mismos de 50 años atrás y que para estimular la productividad no sabía de alguien que hubiera ofrecido un aumento.

En cuanto al problema de la inmovilidad o fijación de los trabajadores en las haciendas, que ha sido uno de los argumentos para atribuirles su carácter feudal, parece que tal situación no fue el caso absoluto. Probablemente una masa considerable de ellos permanecía fijada a las haciendas en condiciones cercanas a la servidumbre, pero hubo situaciones en que se observa

algún tipo de movilidad. Registros del movimiento de concertados en las haciendas de los jesuitas muestran que muchos peones no terminaban sus contratos. En Doima, por ejemplo, en 1769, por diversos motivos, entre ellos descontento por el salario, 39 de 45 trabajadores abandonaron la hacienda antes de terminar el año. Sin embargo, aunque situaciones como esta podrían considerarse una ventaja de los trabajadores frente a una restringida oferta de mano de obra, no deben identificarse con la movilidad propia de un mercado libre de trabajo en el sentido capitalista, sino más bien como la inestabilidad de una masa de trabajadores desarraigados, faltos de domicilio fijo y de organización familiar estable, situación muy parecida a algo que los documentos oficiales de entonces caracterizaban como *vagabundaje* de indígenas y mestizos.

Sobre aspectos como la rentabilidad de las haciendas, el grado de racionalidad que tenía la empresa agrícola, la movilidad o fijación de la mano de obra, etc., poseemos apenas indicios que tampoco permiten generalizaciones firmes. Germán Colmenares, con base sobre todo en la situación de las haciendas caucanas, cree que dentro del orden de magnitudes de la época la hacienda colonial tenía menos el carácter de “latifundio improductivo” que la del siglo XIX. Tovar, en cambio, tomando casos de haciendas del valle del Magdalena, cree que dado el capital invertido en ganados, cultivos de caña y cacao y número de esclavos, la proporción de tierra utilizada económicamente era baja. En uno de los varios casos analizados, el de la hacienda Santa Bárbara, de Luis Caicedo, en cercanías de Ibagué, tomando apenas uno de los hatos de los tres que la formaban, muestra que solo era utilizable el 32% de la tierra, en la hipótesis de atribuir 2 hectáreas de pastaje para cada res. Este hato, que tenía 3.000 hectáreas, utilizaba 98 hectáreas (es decir, 3% del área total) en cultivos de caña; 1.000 hectáreas para ganado y unas 5 para casas, establos, trapiches, etc. Quedaban, pues, sin utilizar cerca de 2.000 hectáreas. Para la utilización de las 98 cultivadas en caña, que eran las que absorbían más mano de obra, la hacienda empleaba esclavos valuados en \$40.000.

¿Fueron rentables las haciendas y explotadas con algún tipo de racionalidad que autorice a denominarlas empresas, en el sentido económico moderno? El estado actual de la investigación no permite afirmaciones debidamente fundadas al respecto. Algunos casos de las haciendas de los jesuitas, examinados por Tovar, permiten establecer que en general producían una tasa de ganancia anual cercana al 5%, que era entonces el interés producido por los capitales dados en préstamo. El examen de sus cuentas muestra también que se llevaba un cierto tipo de contabilidad y que las instrucciones dadas a mayordomos y administradores se orientaban a mejorar los rendimientos y el lucro. Pero sabemos que los jesuitas representaban dentro de las comunidades religiosas, aun en comparación con los terratenientes laicos de la época, un tipo de mentalidad económica más cercana al sentido moderno de los negocios. Su

caso no puede, pues, considerarse típico y generalizable. A esto habría que agregar otros factores que actuaban a favor no solo de los jesuitas, sino de las comunidades religiosas en general, como la disposición de capital monetario proveniente de legados e instituciones piadosas como las capellanías, que les permitían no solo financiar sus propias empresas, sino ser acreedores de los terratenientes laicos mediante formas de crédito como los censos. En efecto, casi todas las haciendas del reino estaban gravadas con censos, lo que en su momento estimuló tal vez las inversiones productivas, pero a la postre anquilosó su desarrollo, pues ante la imposibilidad de amortizar las deudas y la perspectiva de ver rematadas las propiedades, ni los propietarios se interesaban en mejorar sus haciendas, ni eventuales compradores en adquirirlas. En una palabra, el endeudamiento crónico de los propietarios del Reino convirtió gran parte de la propiedad rural en bienes de manos muertas.

Otros aspectos limitaban su desarrollo, tales como la estrechez del mercado por las dificultades del transporte y la mentalidad rutinaria de los propietarios, que solo veían la posibilidad de aumentos de producción ampliando la extensión territorial de las haciendas o adquiriendo más esclavos, pero no mejorando la tecnología. En efecto, el mercado de las haciendas granadinas apenas cubría áreas locales o regionales y únicamente en algunos productos como el ganado, el maíz y el cacao. Nunca la hacienda neogranadina llegó a producir para la exportación, si se excluye el caso de los cueros en la Costa y el cacao de la región de Cúcuta, que se enviaba a México por la vía de Maracaibo. La llamada exportación de frutos que se dio en las últimas décadas de la Colonia, con excepción del algodón, era el resultado de una actividad depredadora que explotaba productos silvestres, pero no de una agricultura en sentido estricto.

La pregunta que surge cuando se examina la situación del mercado internacional de productos agrícolas es: ¿por qué en la Nueva Granada no se desarrolló una agricultura de plantación como en las Antillas o incluso en la Capitanía General de Venezuela? La respuesta parece estar en factores internos y externos. Entre los externos se ha destacado la política española que especializó la producción de las colonias, asignando a Nueva Granada la producción de oro y reservando la producción de géneros agrícolas como el azúcar a Cuba y Puerto Rico, el cacao a Venezuela, el cuero y la carne al Río de la Plata, el trigo a Chile, la plata a México y el Perú. Entre los factores internos está sin duda la debilidad de los capitales de los propietarios neogranadinos, su mentalidad rutinaria y el poco desarrollo de una actitud capitalista frente a los negocios. La economía de plantaciones requería altas inversiones en esclavos, tierra y equipos y una activa inserción en el mercado internacional que quizás estaba al alcance de los inversionistas españoles, pero no de los capitales criollos. En la Costa, donde por localización geográfica era posible el desarrollo de una agricultura de exportación,

los más grandes capitales, como los del marqués de Valdehoyos (Julián de Trespalacios y Mier), el del marqués de Pestagua (don Andrés de Madariaga) o el de José Fernando de Mier y Guerra, estaban invertidos en grandes haciendas de agricultura y ganadería extensivas con destino a mercados locales, y ninguno llegaba a una cifra superior a los \$200.000.

EL COMERCIO

El comercio exterior

Durante el Virreinato el comercio de importación y exportación recibió un vigoroso impulso de las reformas borbónicas, sobre todo a partir del reinado de Carlos III (1759-88). Activar el comercio con las colonias americanas atenuando las prácticas restrictivas y monopolísticas, es decir, liberalizándolo, fue el propósito de una numerosa literatura económica que empezó a producirse en la metrópoli desde comienzos del siglo. Gerónimo de Uztaris, Campillo, Ward y muchos otros se pronunciaron en tal sentido. Esta tendencia de la política económica de la Corona española tuvo su punto culminante en la promulgación del reglamento de Comercio Libre en 1778, muy poco antes de iniciarse una nueva guerra con Inglaterra. El monopolio del comercio con América del que habían disfrutado los comerciantes de Cádiz y Sevilla comenzó a romperse. Para el comercio con las Indias se abrieron once puertos españoles, entre ellos Barcelona, Valencia, Bilbao, Cartagena y muchos otros. También se permitió el comercio entre los distintos territorios americanos, y en este caso fueron acreditados 20 puertos del Atlántico y el Pacífico. El privilegio del que en la Nueva Granada había gozado Cartagena, como puerto mayor para el comercio de importación y exportación llegó a su término y ahora fueron habilitados, como puertos menores, Santa Marta y Riohacha. El nuevo estatuto rebajó los derechos de importación de numerosos artículos, como los textiles de algodón, de lana y cáñamo procedentes de España, Canarias y las islas Baleares, y dio libertad para transportar mercancías en barcos españoles y de propietarios americanos.

Otro aspecto de la nueva política comercial fue el reemplazo del sistema de flotas y galeones por el de los navíos sueltos, lo que agilizó considerablemente el flujo de mercancías importadas en América y el de productos americanos hacia la Península. Durante la vigencia del sistema de flotas, que duró dos centurias, había dos viajes anuales de varios navíos y sus correspondientes escoltas: una en mayo con destino al golfo de México y el puerto de Veracruz, y otra en agosto para Tierra Firme y los puertos de Porto Belo y Cartagena. Los barcos llegaban a los puertos de destino y desde allí, en ferias que duraban varios meses, se hacía la distribución de mercancías a los distintos territorios americanos. Con el nuevo

sistema de navíos sueltos quedaban eliminadas las restricciones de fechas de entradas y salidas de todos los puertos del imperio, lo que intensificó considerablemente la llegada de barcos a los puertos neogranadinos, en especial a Cartagena.

A los impulsos dados a las importaciones y exportaciones por el Estatuto de Comercio Libre se sumaba el crecimiento de la producción minera, que ponía en manos de los importadores crecientes capitales, de manera que los núcleos comerciales como Cartagena, Santa Fe, Antioquia, Honda y Popayán vieron ampliar sus operaciones. La relativa prosperidad que vivía el Virreinato en las décadas anteriores a la Independencia probablemente estimuló el consumo de las clases altas urbanas y la demanda de mercancías importadas.

La composición de las importaciones puede verse en los inventarios de un comerciante importador de Honda en 1739. Domingo Murillo ofrecía en su almacén misceláneo telas inglesas y francesas, angaripolas, paños de Rouen, damasco y damasquino, grana de Inglaterra, bretaña cruda, “cotín diente de perro” y cotín de algodón holán de París, berfalla, crea, lamparín, fripe, surgas, gante y coleta, medias de hilo, colchas y cintas de Sevilla, tijeras, solimán, limas de platero, acero, clavazón, flores de mano “falsas”, alhucema, bermellón, cuerdas de vihuela, sal de Inglaterra y aceite de camime. También ofrecía “sombreros del Reino” y “linos de Vélez”.

Cartagena era el gran centro distribuidor. A ella llegaban a surtirse los comerciantes de Antioquia, Popayán, Honda y Santa Fe, que actuaba como centro redistribuidor para el interior del Virreinato.

Sobre el volumen de las importaciones y exportaciones durante el período no hay acuerdo pleno entre los investigadores que se han ocupado del problema. Hasta el momento, salvo el estudio realizado por el historiador inglés Anthony McFarlane para las décadas de finales del siglo, se ha dependido de las cifras globales dadas por los virreyes en sus *Relaciones de Mando*, o de las suministradas por el barón de Humboldt en su *Ensayo sobre el Reino de Nueva España*. Lo que enreda las estadísticas en este campo, como en el de la producción de oro, es el contrabando, cuya magnitud no puede calcularse con precisión. Las cifras que se le atribuyen van desde los \$200.000 que aceptaba el virrey Ezpeleta, hasta los \$360.000 que calculaba el barón de Humboldt y el \$1.200.000, para el oro, que Mc Greevey, en su *Historia económica*, atribuye a Juan José D'Elhuyar.

El contrabando fue un fenómeno constante del comercio exterior de las Indias que no pudo eliminar el Gobierno español. Fue especialmente intenso en el siglo XVIII. Al comenzar la centuria y otorgarse a la Compañía Inglesa de los Mares del Sur el privilegio de importar esclavos a las Indias, conforme al tratado de asiento de 1713, y de traer anualmente un navío

de permiso con mercancías para vender en los puertos americanos, la compañía utilizó su privilegio para introducir contrabando. Luego, en las décadas posteriores a 1780, cuando España estuvo en guerra con Inglaterra y Francia, la Corona se vio obligada a autorizar el comercio con puertos de naciones neutrales en las Antillas y con Estados Unidos. Este tráfico, según los testimonios de la época, era el vehículo de un activo contrabando que entraba por los puertos de Cartagena, Santa Marta, Riohacha y especialmente por La Guajira, que estaba militarmente menos protegida y donde comerciantes ingleses, franceses y holandeses tenían la complicidad de los indios. Actuaba también a favor del contrabando la corrupción, no solo de los funcionarios, sino de los mismos comerciantes. Contestando a una queja de los comerciantes de Cartagena, el virrey Ezpeleta les decía:

Que siendo escandaloso, público y considerable como aseguran vuestras mercedes el contrabando que se practica en esa ciudad, se infiere que concurren a él muchos sujetos de ese comercio, pues los pocos aventureros que por su cuenta van y vienen de colonias extranjeras, no tienen caudales ni arbitrios, ni aun ánimo para emprender negociaciones capaces de contrabalancear el comercio de la Metrópoli, que desde luego es perjudicado por algunos que debían interesarse por su fomento y prosperidad.

Uno de los períodos más intensos del contrabando parece haber sido el que va de 1780 a 1788, cuando el arzobispo-virrey prolongó más allá de 1783 la autorización de comerciar con puertos neutrales, situación que llevó al gobernador militar del puerto, Carrión, a sugerir que el arzobispo toleraba y aun auspiciaba el comercio ilícito.

Hasta una fecha que puede fijarse en 1780, las exportaciones de la Nueva Granada estuvieron compuestas casi exclusivamente de oro. A partir de esa fecha empieza a surtir efecto la política de estímulo a exportaciones agrícolas tales como el algodón, el tabaco, el cacao, el palo de tinte y la quina, es decir, de los llamados *frutos* en las estadísticas del comercio exterior de entonces. Un informe de la Administración de Rentas de Cartagena daba en 1795 las cifras para dos quinquenios de finales del siglo (véase el cuadro II.3).

Por lo común, las cifras coinciden con los informes de los virreyes en sus Relaciones de Mando. Prescindiendo de las restricciones que imponían los períodos de guerra internacional, la tendencia general fue de crecimiento y es muy probable que las exportaciones alcanzaran la suma de \$3.500.000 a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX; incluso pudieron ser mayores. Humboldt pensaba que las exportaciones de la Nueva Granada a comienzos del siglo XIX no podrían ser inferiores a cinco millones de pesos, cifra muy cercana a la que en 1828 aceptaba Henderson, cónsul inglés en Bogotá, para las exportaciones de oro.

En vísperas de la Independencia, José Ignacio de Pombo, del comercio de Cartagena, afirmaba que la capacidad exportadora de la Nueva Granada debería de ser mayor de lo que

indicaban las cifras oficiales, dada la población y los recursos. Cuba, decía, con 400.000 habitantes, exportaba \$7.000.000; Caracas y Guayana, con 800.000, \$5.000.000. Concluía que, en comparación, Nueva Granada debería exportar \$35.000.000. Para superar esa situación proponía un amplio plan de política comercial que incluía una mayor libertad de comercio con los países neutrales, rebaja de aranceles, eliminación de impuestos como el diezmo, fomento de la preparación técnica de la población, etc. En el mismo sentido se pronunciaba su contemporáneo don Antonio de Narváez y Latorre, quien insistía sobre todo en la introducción de esclavos. A los esclavos, afirmaba, se debe la gran producción de las plantaciones inglesas y francesas en las Antillas. Era la solución propuesta por los mineros y terratenientes al finalizar el período colonial pero la que por muchas razones tenía en esos momentos menos probabilidad de éxito. La trata de esclavos y la institución de la esclavitud habían entrado en crisis y estaban tocando a su fin.

CUADRO II.3. Comercio exterior, 1784-1793 (pesos)

	<i>Exportaciones</i>		<i>Importaciones</i>
	<i>Oro y plata</i>	<i>Frutos</i>	
<i>Primer quinquenio</i>			
1784	1.570.217	80.308	1.543.648
1785	1.817.098	164.635	2.584.896
1786	372.156	89.942	2.155.797
1787	4.424.081	224.150	1.644.501
1788	1.939.462	135.059	3.363.957
Total	10.123.015	694.095	11.292.779
<i>Segundo quinquenio</i>			
1789	2.114.290	186.418	2.593.647
1790	2.108.328	203.773	1.233.525
1791	2.558.245	285.273	1.677.260
1792	1.634.037	225.845	1.462.840
1793	671.117	248.155	1.296.473
Total	9.086.019	1.149.463	8.263.747

Aunque la política comercial puesta en práctica por Carlos III y sus sucesores produjo una considerable expansión del comercio ultramarino tanto en la metrópoli como en las colonias,

para estas, sobre todo para algunas como la Nueva Granada, no logró todos los resultados esperados. Los efectos positivos del Estatuto del Comercio Libre fueron al parecer aprovechados especialmente por México, el Río de la Plata, e incluso el Perú y Venezuela, pero en menor medida por la Nueva Granada. Al analizar las importaciones que recibieron de América los puertos españoles durante su vigencia, en el período 1782-1796, el historiador inglés John Fisher encuentra los siguientes resultados:

Veracruz	32,1%
Islas del Caribe	23,2%
Puertos del Pacífico	13,8%
Río de la Plata	12,2%
Venezuela	9,6%
Cartagena y Santa Marta	3,2%

A pesar de la relativa liberalización del comercio exportador e importador, España persistía en su propósito de mantener el comercio con las Indias como un monopolio de sus comerciantes y de su marina mercante. Las mercancías que procedían de otros países europeos debían pasar por los puertos españoles para su reexportación a América, pagando derechos en España y luego en América. Los comerciantes españoles que residían en Cartagena o tenían allí sus agentes seguían disfrutando de ciertos privilegios. Según lo afirma Ots Capdequi, en la fijación de los precios de sus mercancías no podían intervenir los cabildos. Seguían gozando también de ciertos fueros especiales, y aunque actuaban en Cartagena continuaban bajo la jurisdicción del Consulado de Cádiz. Cuando fue establecido el de Cartagena se presentaron largas controversias entre los dos tribunales, que finalmente fueron saldadas por el virrey Ezpeleta, quien decidió colocarlos en igualdad de condiciones.

Los grandes núcleos del comercio de importación eran ante todo Cartagena, Santa Marta, Santa Fe y Popayán; Rionegro, Medellín y Marinilla, en Antioquia, y el Socorro, en el oriente. El gremio de comerciantes estaba compuesto de nacionales y españoles. Estos últimos eran especialmente numerosos en Cartagena, pero los había también en Santa Fe, Popayán y Medellín.

Un hecho indicador del desarrollo comercial en las últimas décadas del período y de la importancia alcanzada por el gremio fue el establecimiento en 1795 del Tribunal del Consulado del Comercio en Cartagena. Era esta una institución encargada de numerosas funciones relacionadas con la actividad mercantil. Servía como tribunal en los litigios entre comerciantes y tenía también funciones de fomento tales como el mantenimiento de los caminos y el mejoramiento de los transportes. Para sufragar sus gastos le fue asignada una

renta equivalente al 0,5% del valor de las importaciones y exportaciones hechas por el puerto de Cartagena.

Las actividades del Consulado pusieron de presente no solo la contraposición de intereses entre comerciantes criollos y españoles, sino también entre los distintos núcleos comerciales del Virreinato. Los comerciantes de Santa Fe, encabezados por José de Acevedo y Gómez, insistieron ante la Corona para que fundase en la capital un Consulado independiente, y en esta solicitud fueron apoyados por Antioquia y el Socorro.

El aspecto más destacado del comercio de exportación en las últimas tres décadas del siglo fue sin duda el esfuerzo realizado para estimular las exportaciones diferentes al oro a partir de 1780, bajo la administración del arzobispo-virrey Caballero y Góngora. Dentro del concepto, nunca abandonado por las autoridades españolas, de que las economías americanas debían ser dependientes y complementarias de la metropolitana, se trataba de estimular la producción en América de materias primas agrícolas y mineras necesarias para la industria española. Entre las que podía producir la Nueva Granada tuvieron algún desarrollo significativo el algodón, el cacao, el palo de tinte y los cueros. La quina tuvo un fugaz período de exportación gracias al interés de Mutis y del mismo Caballero y Góngora. Desapareció muy pronto, al parecer por la preferencia que España daba a las quinas producidas en Quito.

La política comercial introducida por los Borbones en las últimas décadas del siglo tuvo la virtud de ampliar la actividad mercantil de las colonias americanas, pero a lo largo de todas sus incidencias y desarrollos se vio claro que España no abandonaba la idea de que el comercio con las Indias era monopolio suyo y que, en este aspecto, como en el conjunto de la nueva política económica, estaba implícito el carácter dependiente y complementario que las economías americanas debían mantener con respecto a la metrópoli. En la política de estímulo a la exportación de productos agrícolas y en la actitud de la Corona frente a cualquier promoción de las manufacturas se vio claro aquel propósito. Si había entre los funcionarios de ultramar alguna duda al respecto, el contador general del Consejo de Indias y uno de los impulsores de la nueva política comercial, Tomás de Landázuri, se encargó de despejarla. En su opinión, el Estatuto del Comercio Libre había ido demasiado lejos al autorizar el cultivo en las Indias de viñedos y olivares; la prohibición que antes había existido, debería de nuevo ponerse en vigencia. Lo mismo cabía hacer con los obrajes de paños. Su concepto terminaba con esta frase: “Pues en teniendo dentro de sus países lo que necesitan, no será fácil mantenerlos dependientes”. Era casi exactamente la opinión que expresaba unos años más tarde Francisco Silvestre, refiriéndose a la posibilidad de fomentar las manufacturas en el Nuevo Reino.

El comercio interno

La idea de una colonia que solo tenía mercados locales, de regiones completamente aisladas y sin nada que se aproximase a un mercado nacional, no se ajusta exactamente a la realidad. El intercambio de mercancías y productos agrícolas y ganaderos entre zonas mineras y regiones manufactureras y agrícolas, por una extensa red de caminos terrestres y vías fluviales, tuvo cierta importancia. Los comerciantes de Cartagena llegaban con sus importaciones hasta Popayán, Santa Fe o Antioquia; los lienzos, las cobijas, las ruanas y la cordelería del Socorro abastecían las regiones mineras de occidente directamente o por intermedio de los comerciantes de Santa Fe; de Quito se traían paños, lienzos y manufacturas que se negociaban en Popayán y de ahí pasaban al Chocó y Antioquia. Hubo también un abundante tráfico de ganado y productos agropecuarios como el sebo, el cuero y la carne salada, de las provincias de Neiva y Mariquita hacia Popayán y Santa Fe. El cacao de la provincia de Mariquita alimentaba el mercado antioqueño.

Un informe enviado por los oficiales de la Dirección General de Rentas de Cartagena, en 1795, daba un cuadro muy completo de la producción de las diversas provincias del Reino y de lo que constituían sus intercambios:

Santa Fe. Su producción casi toda se consume en ella misma. El trigo que no se consume en ella se manda a Honda, Mariquita, Neiva y aun a Cartagena. Los cueros se convierten en tenerías para hacer “petacas” para transporte de tabaco y otros efectos. Las lanas se hilan para fabricar sombreros muy ordinarios, ruanas y jergas. Las mieles se convierten en aguardiente y chichas.

Cartagena. El algodón, el palo Brasil, las maderas, el carey, el bálsamo de Tolú que se recoge en los pueblos de Barranca, Sabanilla, Sabanagrande, se embarcan para la Península. Las mieles se convierten en aguardiente y azúcar; cueros, maíz, carne, plátano y ganado se envían a la ciudad de Cartagena y al Chocó.

Santa Marta. El palo Brasil y el algodón se embarcan para España y las Islas Inglesas con permiso superior. El cacao que produce en las orillas del Magdalena se consume en Cartagena, algo en Santa Fe y parte de Antioquia, a donde llega por el puerto de Nare y por Islitas.

Riohacha. Algodón y palo de tinte se envían, parte para España y una porción para Jamaica. El poco cacao que produce se consume en el interior. Las perlas han decaído porque providencias indiscretas han hostilizado a los indígenas guajiros, únicos que tienen conocimiento de los parajes donde se crían y resolución para bucearlas.

Antioquia. Sus mieles se consumen en el interior. En sus principales ciudades hay sujetos que tienen comercio de ropas de España y lienzos, paños y bayetas de la tierra, lo mismo que carnes y cacao.

Popayán. Sus productos se consumen en la región y en Chocó. Sólo la cera de laurel va a Santa Fe. El tabaco va a Girón en tiempos de mala cosecha en éste. El Chocó recibe de Popayán carne salada, harina de trigo y cerdos en pie; de Santa Fe, embarcados por el Calima y el arrastradero de San Pablo.

Tunjo. Recibe de Santa Fe ropas de Castilla que satisface con harina, ganados vacunos y lanares, o al contado, y del Socorro recoge lienzos, bayetas, colchas y otras piezas útiles.

El Socorro. Remite a todo el reino algodones en rama “con pepita y sin ella”, lienzos, paños de manos, colchas y otras piezas útiles. A Santa Fe y Popayán se envían por tierra, a Cartagena, Antioquia, Santa Marta y Riohacha se conducen en rama y en pacas de cuero por los puertos de Opón y Pedregal. Las mieles se reducen a panela, aguardiente y azúcares, que con los de Vélez y Puente Real hacen giro a Santa Fe y alguna parte a Cartagena. El tabaco se consume en el interior. Los cacaos de Pamplona y Cúcuta se van a Maracaibo, San Bartolomé y Cartagena.

Neiva. El ganado que se cría en Neiva sale por diciembre y julio para las haciendas de Santa Fe y otra parte se vende para el abasto de Popayán, Cali, Cartago y Caloto.

Girón. El tabaco de Girón va a San Faustino, en los límites de Venezuela y se consume en la provincia. El ganado se envía a los Llanos y provee a Tunja.

Una red de caminos naturales, muchos de ellos siguiendo las rutas del comercio indígena prehispánico, cruzaba el territorio nacional y permitía el intercambio entre las diversas regiones. De Pamplona y Cúcuta, en el oriente, en conexión con la Capitanía General de Venezuela, salía un gran camino que pasando por Tunja y Santa Fe conducía a La Plata, en la provincia de Neiva, y de allí seguía a Popayán. En esta provincia entronca con la vía que venía del Perú y Quito y que por el valle formado entre las cordilleras Occidental y Central conducía al Chocó y Antioquia. Estas grandes vías se intercomunicaban entre sí a través de “pasos” y “vados” como el de Toro, que unía el camino de Popayán con el Chocó, o por caminos transversales como el de Mariquita a Honda y de esta ciudad a Santa Fe; o el de Cartago a Ibagué, que unía el Valle del Cauca y el Pacífico con Santa Fe. Tanto para el comercio interno como para el de exportación hubo dos caminos de singular importancia: el de Honda, que comunicaba a Santa Fe con el río Magdalena, y el del Carare, que daba salida hacia el Magdalena a las provincias de Tunja, Vélez y el Socorro. La comunicación de Cartagena con el interior del país se hacía por el río Magdalena y sus afluentes, como el Nare, que era la vía más activa del comercio de importación para Antioquia.

Los caminos eran malos, y los costos del transporte, altísimos. Muchos de ellos no eran transitables ni por mulas. Las mercancías debían transportarse entonces por cargueros. Todavía a comienzos del siglo XIX, cuando Humboldt visitó la Nueva Granada, entre Cartago e

Ibagué las mercancías y las personas se transportaban a lomo de hombre. Los viajes eran largos, penosos y plenos de riesgos. Entre Cúcuta y Santa Fe se gastaban dos semanas; de Cartagena a Antioquia el viaje duraba entre 30 y 40 días; lo mismo entre Quito y Medellín. La conservación de los caminos fue uno de los grandes problemas de la administración colonial y donde más notoria fue la debilidad fiscal del Estado y su ineficiencia administrativa. Hubo dos casos típicos: el de Honda y el del Carare. Su mejoramiento fue un tema constante de los virreyes, pero al terminar el Gobierno colonial sus condiciones eran casi las mismas de los comienzos de la colonización, en el siglo XVI.

Sobre los capitales movidos en el comercio interno, hasta hoy no disponemos de información que nos permita calcularlos. Guillermo Wills, en sus *Observaciones sobre el comercio de la Nueva Granada*, afirma que los antioqueños compraban en Santa Fe lienzos y ropas del Socorro por un valor de \$200.000 anuales, y los caucanos, por \$300.000; y el coronel inglés Francis Hall, en sus observaciones de *Viaje* (1824), informaba que el comercio de textiles de Quito y la Nueva Granada representaba una suma de \$5.000.000.

En general, tanto el comercio interno como el externo crecieron en el siglo XVIII, sobre todo en el período virreinal, a un ritmo semejante al de la producción minera y agrícola. Así lo indican algunos fenómenos como el aumento de la renta de alcabala, impuesto que gravaba las transacciones comerciales. La de Santa Fe, la zona comercial más activa junto con Cartagena, Popayán y Antioquia, se elevó en forma constante entre 1770 y 1810 (véase el cuadro II.4).

Para establecer si estas cifras indican reales incrementos en la producción u obedecen al alza de los precios o a mejoras en el procedimiento administrativo del recaudo, tendríamos que disponer de información sobre el movimiento de los precios, que infelizmente no existe. Los estudios de Alberto Pardo, en particular, no dan bases para hacer generalizaciones razonables sobre la evolución de los precios internos. En efecto, tal como lo ha hecho ver René de la Pedraja, los datos de este autor adolecen de varias fallas, ya que se refieren únicamente a Santa Fe, y en esta ciudad se toman como base los precios de los víveres pagados en algunos conventos, lo que no parece hacerlos representativos ni para la región ni mucho menos para el conjunto del virreinato.

CUADRO II.4. Alcabala de Santa Fe, 1776-1800
(por quinquenios en pesos)

1776-80	92.804,2
1781-85	272.740,6
1786-90	427.633,4
1791-95	432.720,6
1796-1800	531.143,2

FUENTE: Alcabala de Santa Fe de Bogotá, *Archivo General de Indias*, Audiencia de Santa Fe, No. 804.

En cualquier caso, los datos de estos autores y otras informaciones relativamente dispersas que poseemos sobre el movimiento de los precios con posterioridad a la vigencia del Estatuto del Comercio Libre, parecen indicar que los precios ascendieron constantemente al finalizar el período colonial, especialmente en los artículos importados. Mineros y agricultores se quejaban continuamente del alza en las herramientas, el hierro y los víveres. Antonio de Narváez, desde la Costa, informaba al virrey en 1805 que hachas, palas y azadas habían aumentado en un 50% y que las ropas debían pagarse al triple y cuádruple de los precios anteriores. René de la Pedraja suministra algunos datos sobre incrementos en el precio del ganado en pie. En el mercado de Santa Fe, una res que en 1751 valía \$4,71, en 1780 costaba \$5, y en 1813, \$13. Un aumento semejante durante el mismo período se presentó en el precio de la carne por arrobas y en el de los cerdos. Por supuesto, las alzas tenían fuertes movimientos coyunturales. Los períodos de guerra con Inglaterra y Francia, en la segunda mitad de la centuria, fueron siempre épocas de alzas.

Sin embargo, en algunos géneros pudieron presentarse bajas. Ann Twinan indica que en Antioquia, entre 1785 y 1800, se presentaron caídas en los precios de los textiles nacionales. La vara de lienzo ordinario, que en 1785 costaba 1 tomín de oro, en 1800 valía 0,8. La frazada ordinaria pasó en el mismo período de 8 tomines a 4 o 6. También disminuyeron los precios de ciertas mercancías importadas.

Dentro de las condiciones del mercado, los precios estaban sujetos a fenómenos permanentes de especulación y muy relacionados con la regularidad o irregularidad de los suministros. Estos, a su turno, dependían de factores como el arribo de barcos a los puertos, que variaba con los ciclos bélicos de España. También guardaban relación con el grado de aislamiento y con las dificultades de transporte que afectaban a ciertas provincias, como Antioquia y el Chocó.

Otras condiciones que estorbaban significativamente el desarrollo del comercio interno

eran las cargas fiscales y el costo del préstamo de dinero. Aunque el interés de este estaba fijado legalmente a una tasa del 5%, el que se pagaba por un crédito mercantil era del 10% o más, al menos en regiones como Antioquia. Quienes disponían de capitales líquidos, como las comunidades religiosas, preferían establecer censos con garantía hipotecaria o depositarlos en las Cajas Reales como préstamo al Estado. En cuanto a los impuestos, a más de la alcabala, pesaban sobre las actividades mercantiles otra multitud de cargas como los honorarios de escribanos, las guías y tornaguías, los pontazgos, fletes de correo, etc. Phelan, en su libro sobre los comuneros, observa que siete de las capitulaciones se referían al comercio interno. Una de ellas aludía a la competencia que les hacía a los comerciantes la hacienda real, absorbiendo los pocos capitales disponibles en el mercado crediticio.

LA ECONOMÍA PÚBLICA

La estructura fiscal

El sistema fiscal del virreinato fue considerado por sus contemporáneos, incluso por funcionarios de la Corona, como oneroso para los diversos sectores productivos, y sabemos que se convirtió en una de las más fuertes motivaciones de la Revolución comunera de 1781 y luego del movimiento de independencia. Sin embargo, tuvo que ser conservado por los Gobiernos republicanos en sus aspectos esenciales y solo vino a ser sustituido a partir de 1850.

El sistema se caracterizaba por una compleja red de impuestos indirectos y monopolios fiscales como los de aguardientes, tabaco, sal, naipes, pólvora y al finalizar la época colonial, otros como el de exportación del palo de tinte y el de la quina, de corta duración. Estos estancos o monopolios, especialmente el de aguardientes y tabaco, fueron el blanco de las mayores críticas, porque restaban campos de actividad a comerciantes y agricultores, que estaban en capacidad de hacer inversiones y explotar por su cuenta la siembra, la producción y el mercadeo. Se los consideraba la mayor restricción a la libertad de comercio, que ya empezaba a ser una de las aspiraciones de hacendados y comerciantes y el más claro ejemplo de la política monopolista del Gobierno español.

Pese al abigarrado número de impuestos, el sistema no producía al Estado colonial ingresos adecuados para cumplir muchas de sus obligaciones. En general, el fisco colonial solo producía para mantener una burocracia mal pagada e inefficiente, para sufragar los cuantiosos gastos militares causados por el constante estado de guerra que España mantenía con Inglaterra y Francia, y finalmente para unos pocos gastos en servicios. La noción de

servicio público prácticamente no existía, ni los ingresos públicos eran suficientes para adelantar obras de beneficio común. Un ejemplo clásico fue el de la conservación de los caminos que unían las diversas regiones del Reino con el río Magdalena para transportar los productos de importación y exportación de la sabana de Bogotá y las provincias de Vélez y el Socorro. Hasta finales del período colonial los virreyes se refirieron a la necesidad de mejorar los caminos que conducían de Cartagena, principal puerto marítimo del virreinato, al interior del país, o el de Honda, que daba acceso al comercio de importación de la capital, o los que empalmaban el oriente manufacturero y ganadero con el occidente minero a través de los diversos pasos de la cordillera oriental, pero la Colonia terminó sin que se hubieran hecho progresos en el deplorable estado de los transportes. Tampoco el fisco colonial contaba con recursos para pagar servicios como el de la educación elemental, que se limitaba al sostenimiento de unas pocas escuelas en la capital y en una que otra villa de provincia, o los más modestos de salud y beneficencia, a no ser el mantenimiento de algún auspicio en Santa Fe y algo que podría llamarse hospital en alguna ciudad, como Cartagena.

Había en realidad una multiplicidad de cartas tributarias “engorrosas y complejas”, según lo afirma Ospina Vásquez. Los ingresos fiscales de mayor envergadura, que representaban cerca de la tercera parte del total (31,47%), provenían de los estancos o monopolios del tabaco y el aguardiente (véase el cuadro II.5). Seguían en importancia los quintos, que pesaban sobre la producción minera y que a pesar de su nombre eran equivalentes al 3% del oro y la plata que se llevaba a las casas de moneda de Popayán y Santa Fe o las de fundición; comprendían el 9,28%. Los diezmos, que gravaban la producción agropecuaria —4,07% del total—, eran un impuesto que recaudaba la Corona pero que estaba destinado al sostenimiento de la Iglesia. Por acuerdo entre la Santa Sede y el Gobierno español, de la suma percibida por este concepto el Estado retenía dos novenas partes y el resto pasaba a las autoridades eclesiásticas. Del *diezmo* se hallaban excluidos los productos agrícolas producidos por los indígenas, que estos vendían en los mercados locales. La renta de aduanas —compuesta por varios impuestos que pesaban sobre el comercio de importación, como el *almojarifazgo*, la *avería*, la *internación*, la *alcabala de mar*, etc.— equivalía al 7,78% de los ingresos totales. Otra renta importante era la *alcabala*, que gravaba todas las transacciones comerciales de bienes muebles e inmuebles y operaciones de crédito como los censos o hipotecas. Los bienes llamados de “la tierra”, es decir, de producción nacional, pagaban el 2% del valor de la venta, y los importados o bienes de Castilla, el 4%. De la alcabala estaban exentos, como en el caso de los diezmos, los artículos comercializados por los indígenas.

**CUADRO II.5. Rendimiento anual de los impuestos en la Nueva Granada
(año común de los inmediatamente anteriores a 1810, en pesos)**

Tabaco	470.000
Aguardiente	295.000
Naipes	12.000
Pólvora	11.500
Aduanas	191.000
Alcabalas	184.880
Quintos de metales	78.000
Casa de Moneda	150.000
Papel sellado	53.000
Venta de tierras baldías	4.000
Tributos de indios	47.000
Derechos sobre la miel	--
Derechos de pulperías	6.000
Derechos de lanza	--
Medias anatas de empleos	15.000
Oficios vendibles	10.000
Salinas	65.000
Diezmos y vacantes	100.000
Mesadas y medias anatas eclesiásticas	22.000
Anualidades	23.000
Bulas de cruzadas	30.000
Correos	35.000
Confiscaciones	25.000
Patios de gallos	700
Pasos de ríos y peajes	6.000
Derecho de bodegas	3.500
Réditos de bienes de temporalidades	47.500
Masa común de Real Hacienda	567.958
Total	2.453.096

FUENTE: Francisco Soto, *Memoria de Hacienda de 1837*.

En la reforma del sistema fiscal intentada por el visitador Gutiérrez de Piñeres en 1780, que provocó la Rebelión de los Comuneros, se quiso elevar al 4% la alcabala de la tierra, uniendo el gravamen tradicional con el de Armada de Barlovento, un antiguo impuesto que había caído en desuso, pero la política de apaciguamiento llevada a cabo por el arzobispo-virrey Caballero y Góngora restableció el monto tradicional del 2%.

Las siete rentas mencionadas abarcaban el 59,91% de los ingresos totales del Estado. El 23,15%, correspondiente al ingreso denominado “masa común de la Real Hacienda”, según Aníbal Galindo, era imputable a los diferentes impuestos enumerados en el cuadro. El resto provenía de una larga lista de gravámenes que pesaban sobre las más diversas actividades, como riñas de gallos, peajes por caminos y puentes, bula de cruzada, bula para “comer carne en la quaresma”, oficios vendibles, medias anatas, espolios eclesiásticos, etc. Algunos merecen una explicación. El ramo de los oficios vendibles provenía de la venta al mejor postor de ciertos cargos públicos, tales como el de regidor de los cabildos, las escribanías, alcaldías y otros cargos del Gobierno local. Las mesadas, medias anatas y anualidades consistían en el equivalente a un mes, medio año o un año de sueldo devengado que debían pagar los empleados públicos y curas de parroquia al posesionarse de sus cargos. Los espolios eran bienes dejados por miembros del clero que morían sin herederos.

Los estancos

Por su importancia en las rentas de la Real Hacienda y por las reacciones contrarias que despertaron entre sus contemporáneos, como símbolos de la política monopolista del Estado español, vale la pena detenerse un poco en los estancos de aguardiente y tabaco.

Desde los comienzos de la colonización y la introducción de la caña de azúcar, el aguardiente fue un producto importante de numerosas haciendas, de amplio consumo en la población del Nuevo Reino. Por razones morales y religiosas su producción y venta fueron prohibidas a fines del siglo XVII, pero a partir de 1736 las autoridades coloniales, considerando que su consumo era menos perjudicial e inmoral, resolvieron organizar su producción como una renta del Estado. En un principio fue dada en arrendamiento a inversionistas privados, pero en 1760 el virrey Solís estableció el estanco por administración directa. Desde entonces representó no solo una de las más valiosas entradas de la Hacienda Real, sino uno de los sectores importantes de la economía agrícola del Nuevo Reino. Hasta 1778, cuando se puso en vigencia el Estatuto del Comercio Libre, la renta de aguardiente representó entre el 10% y el 15% de los ingresos fiscales. A partir de esa fecha la introducción de licores españoles produjo una aguda crisis en la producción nacional,

especialmente sensible en la Costa, donde la agricultura de la caña y la producción de mieles estaban íntimamente ligadas a la demanda de las fábricas de aguardiente.

Los virreyes Gil y Lemos y Ezpeleta hicieron ver a la Corona los perjuicios que causaba a la economía del Nuevo Reino la introducción de aguardientes españoles. El mismo Gutiérrez de Piñeres, en larga carta al Consejo de Indias, ponía de presente los efectos negativos de tal importación sobre la agricultura, el comercio y la misma Real Hacienda y proponía estancar también los aguardientes traídos de España. A su propuesta se opusieron los comerciantes de Cádiz y el funcionario sustanciador del Consejo recomendó negar la solicitud del regente, pues, como lo dice paladinamente, “en caso de conflicto entre los intereses de las colonias y los de España, deben preferirse estos”.

El estanco o monopolio del tabaco, la “pieza maestra” del sistema fiscal de la Colonia, como lo llama Ospina Vásquez, tuvo una historia más estable y conservó crecientes niveles de productividad hasta finales del período virreinal. Siguiendo una política que la Corona había ordenado para todo el Imperio, al instaurarse el virreinato, en 1740, el virrey Eslava había recibido instrucciones para organizar como monopolio del Estado la producción y distribución del tabaco, que hasta entonces había sido de libre cultivo y comercialización, pero la idea sólo tuvo realización en 1764 bajo la administración del virrey Messía de la Zerda. En su primera etapa el estanco fue dado en administración a capitales privados mediante el sistema de remates y se limitó a la compra de la hoja producida en la región de Honda y a su distribución en las provincias de Antioquia, Cartagena, Santa Marta y Mompox. El primer rematador de la renta fue el comerciante de Honda José Mesa Armero, quien pagó por ella la suma de 50.000 pesos anuales. Este sistema de administración privada duró hasta 1774, cuando el virrey Solís estableció la administración directa por las autoridades virreinales y fijó las zonas de cultivo y distribución. Finalmente, el visitador Gutiérrez de Piñeres reorganizó la totalidad del sistema por medio de minuciosas ordenanzas. Estableció cuatro zonas de cultivo: Ambalema, Girón, Pore-Nunchía y Palmira, y seis administraciones y factorías de distribución para todo el virreinato. A esto se agregaron estrictas normas técnicas para la elaboración y el empaque de la hoja y un sistema de resguardos policiales para el control estricto de la comercialización. En consecuencia, quedaron excluidos de la producción numerosos pueblos y regiones que antes cultivaban libremente el tabaco, sobre todo en Antioquia y Santander. El precio del producto subió y el resultado fue el descontento general, que tuvo su culminación en la Revolución de los Comuneros de 1781.

La administración colonial era lenta, complicada y arcaica. El eje del sistema de recaudos y control lo constitúan las Cajas Reales y el Tribunal de Cuentas, que tenía su sede en Santa Fe. Al frente de las primeras estaban los llamados oficiales reales: un tesorero, un contador y un veedor. Este último ejercía una función fiscalizadora sobre el conjunto de las operaciones, pero generalmente faltó en las provincias, donde solo estaban el contador y el tesorero. Según la descripción de Silvestre, funcionaban en la Nueva Granada trece oficinas de oficiales reales. El Tribunal de Cuentas estaba encargado de revisar y feneclar las cuentas e informes enviados desde las provincias sobre el producto de las rentas seccionales, los ingresos y los gastos.

La operación duraba entre tres y cinco años. Para estos efectos se llevaba una contabilidad muy elemental, puesta en práctica desde comienzos de la colonización. Consistía en un libro donde se anotaban los ingresos con el nombre de *cargo* y los gastos y egresos con el de *data*. Al finalizar el período colonial, en 1784, dentro de la política de modernización administrativa adelantada por los Borbones, se ordenó llevar una contabilidad por partida doble, en tres libros llamados *manual*, *caja* y *mayor*, pero el sistema no recibió aplicación, pues todavía al terminar el siglo XVIII las cuentas se seguían presentando mediante el antiguo sistema de cargo y data, practicado en forma por demás anárquica y deficiente. La denominación de las cuentas variaba de un sitio a otro y de uno a otro año, lo que dificulta cualquier análisis y estudio del sistema rentístico. Los ingresos anotados con alguna regularidad eran los provenientes de los quintos de oro y plata, los diezmos, el producto de los estancos de tabaco y aguardiente, el tributo de indios y la alcabala. Los egresos estaban representados generalmente por los sueldos y el pago de intereses de deudas públicas.

Como cuerpo auxiliar del virrey e instancia suprema para pleitos y litigios relacionados con los asuntos fiscales en las ciudades donde había cajas matrices funcionaban las juntas de la Real Hacienda, que en Santa Fe estaba compuesta por el virrey, el oidor más antiguo de la Audiencia, el fiscal y uno de los oficiales reales.

La administración española usó mucho el sistema de venta de cargos públicos y los remates en pública subasta del recaudo de algunas rentas. Dichas funciones se otorgaban al mejor postor a perpetuidad o por períodos fijos. El sistema se aplicó especialmente en la recaudación de impuestos como la alcabala y los diezmos, y en ciertos cargos públicos del Gobierno local de villas y ciudades, como los regidores de cabildo y los llamados oficios consejiles —escribanos y alcaldes mayores y de la hermandad, etc.—. Por este hecho, los cálculos de las rentas públicas no reflejan con exactitud los ingresos reales, sino las sumas pagadas por los rematadores, pero los cambios revelan la tendencia general de su ascenso o descenso.

La reorganización de la Real Hacienda fue una de las preocupaciones centrales de la Corona dentro del marco de las reformas borbónicas. Con la directriz de hacerla más productiva vino a Santa Fe en 1779 el visitador Gutiérrez de Piñeres, con la función de regente. La regencia fue una institución creada para adelantar la reforma general administrativa que en otros virreinatos fue encomendada a los intendentes. Gutiérrez de Piñeres llegó a Santa Fe dotado de amplísimas facultades, casi superiores a las del virrey y, en efecto, pronto entró en divergencias con el virrey Flórez, quien de todas maneras tuvo que acogerse a las orientaciones del recién llegado. Funcionario eficiente, muy representativo del nuevo clima de modernización que caracterizó las reformas borbónicas durante el reinado de Carlos III, Gutiérrez de Piñeres se propuso hacer más efectivos los recaudos, combatiendo la evasión fiscal y el contrabando, colocando frente a los cargos a funcionarios más eficientes y mejor pagados, eliminando el nepotismo y reorganizando los estancos. El resultado de sus reformas fue probablemente positivo desde el punto de vista de los intereses fiscales de la Corona, pero el costo político fue demasiado alto pues, como sabemos, su gestión fue uno de los motivos directos de la rebelión comunera de 1781.

CAPÍTULO III

LA LENTA RUPTURA CON EL PASADO COLONIAL (1810-1850)

Hermes Tovar Pinzón

EL DESARROLLO económico de Colombia después de 1810 osciló entre dos modelos: el que luchaba por reconstruir los fundamentos coloniales de la economía nacional y el que aspiraba a una ruptura con las múltiples trabas que se oponían al desarrollo moderno. El segundo, que habría de triunfar hacia 1850, oponía al proteccionismo el librecambio, a la intervención del Estado en el ordenamiento de la economía la defensa de la empresa privada, y a los esfuerzos de industrialización y protección de los productos nacionales la teoría de que la agricultura y la minería para exportación deberían ser los ejes del desarrollo nacional.

Los años que siguieron a 1820 mostraron los esfuerzos por reorientar la economía hacia uno u otro modelo. Los Gobiernos posteriores a 1830 lograron sostener el patrón de desarrollo sobre parámetros de origen colonial. Sin embargo, a partir del primer gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849) se dieron los primeros pasos tendientes a reorientar la economía colombiana sobre fundamentos liberales. Este movimiento tomó pleno vuelo durante la administración de José Hilario López (1849-1853), en medio de un conflicto social creciente, por la movilización liberal de los sectores populares y la insurrección conservadora de 1851.

LA POBLACIÓN

Hasta 1810 la población de la actual Colombia había sido estratificada por castas: negros, indios, libres de todos los colores y blancos. Entre los blancos y los mestizos, grupos dominantes de la sociedad colonial, existían matices que hacían muy difícil homogeneizar sus intereses. Sin embargo, el desarrollo político de finales del siglo XVIII los había llevado a establecer sistemas de alianzas, allí donde era más importante su unión en torno a la ideología de “lo criollo” que una tajante diferenciación de origen socioeconómico.

La independencia reforzó estos sentimientos de cohesión, y una de las primeras decisiones del Estado republicano fue la supresión de las castas, quedando únicamente libres y esclavos como categorías sociales básicas. Además, ya entrado el siglo, hubo un mayor interés por conocer, no tanto los aspectos raciales de la sociedad, sino aquellos que tenían que ver con su

edad, estado civil y ocupación. Hasta 1850, los negros esclavos fueron los únicos que continuaron siendo discriminados formalmente, aunque en la práctica los indios también lo fueron.

La población había venido creciendo durante los 100 años anteriores a 1810 a tasas que no iban más allá del 1% para el territorio colombiano en su conjunto. No obstante, a comienzos del siglo XIX se hablaba de una superpoblación, y la miseria abrumadora creaba inquietud en los aparatos políticos del Estado. En la primera mitad del siglo XIX se realizaron cuatro censos generales, en 1825, 1835, 1843 y 1851, que muestran importantes cambios demográficos tanto en el plano de la distribución geográfica como en el volumen de la población (véase el cuadro III. 1).

En términos de población, las guerras de Independencia (1810-20) y de los Supremos (1839-42) no afectaron aparentemente la tendencia general del crecimiento demográfico. Los efectos de los conflictos armados deben buscarse, más bien, en las movilizaciones, reclutamientos y desarraigos, que creaban en las localidades y regiones un gran desorden coyuntural, haciendo que la estructura de la distribución de la masa global de la población se viera afectada. Cuando los conflictos no eran generalizados, sus secuelas podían dispersarse a escala nacional, pero el impacto local era significativo y se reflejaba en la merma de la población en la zona afectada, mientras que se recuperaba en otras regiones.

CUADRO III.1 Evolución de la población colombiana, 1778-1851

Departamentos	1778	1825	1835	1843	1851	Porcentajes	
						1778	1851
Boyacá	289.824	409.969	550.472	638.142	739.839	37%	35%
Cauca	116.651	149.778	210.359	268.607	323.574	15	15
Magdalena	169.221	117.983	239.269	254.119	273.371	22	13
Cundinamarca	211.287	391.444	570.759	651.714	768.847	27	37
Total	786.983	1.129.174	1.570.859	1.812.582	2.105.622	100	100

FUENTES: El presente cuadro se ha levantado siguiendo la división territorial establecida por la Ley 25 de junio de 1824, que creó para la actual Colombia 4 departamentos y 15 provincias así: depto. de Boyacá, constituido por las provincias de Tunja, Pamplona, Socorro y Casanare; depto. del Cauca, por las provincias de Popayán, Pasto, Chocó y Buenaventura; depto. del Magdalena, por las provincias de Cartagena, Santa Marta y Riohacha, y depto. de Cundinamarca, por las provincias de Bogotá, Antioquia, Neiva y Mariquita. El censo de 1778 se hizo siguiendo un resumen general realizado por el autor, que corrige muchos errores sobre los datos hasta ahora conocidos. Para 1825, 35, 43 y 51, cf. a. h. n., *Resúmenes Censos Población 1825, 35, 43, 51*, y Miguel Urrutia y Mario Arrubla (eds.), *Compendio de estadísticas históricas de Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1970, pp. 9-30.

Las guerras, como fenómeno demográfico, no causaban solamente perjuicios físicos que dejaron un rastro de crímenes, vagancia, ruina y bandidaje. Muchas gentes huían y otras se escondían o migraban, contribuyendo a deformar los cálculos y a redistribuir los espacios habitados. En primer lugar, las levas arrancaban fuerza de trabajo de las zonas agrícolas y mineras, impidiendo el normal proceso productivo. Los reclutamientos forzados llegaron a ser tan desastrosos e inútiles para la población que los peones, indios y aun esclavos terminaban por ocultarse cuando el rumor de que el censo o recuento estaba ligado a una posible movilización. A su vez, los ejércitos en campaña actuaban contra la población civil, que huía de sus centros de habitación e iba a buscar refugio a zonas de paz o de defensa. Los ciudadanos urbanos se marchaban a otros pueblos, y los trabajadores rurales, monte adentro, donde fuera posible no sufrir los efectos de la devastación. Son conocidos los desarraigos ocurridos en Cúcuta con motivo de la campaña de los españoles contra Bolívar, los atentados contra la población civil durante la Reconquista (1815-16) y los ocultamientos de la gente, en 1843, cuando se levantó el censo de la Nueva Granada.

El segundo hecho notable del poblamiento en la primera mitad del siglo XIX fue el desplazamiento de los polos de desarrollo colonial hacia centros más dinámicos. Entre 1778, fecha en que se elaboró, por su cobertura, el censo de la población más importante del período colonial, y 1851, la actual República de Colombia tuvo importantes cambios en sus jurisdicciones administrativas, que hacen difícil seguir con cuidado las modificaciones operadas en la estructura de la población. En términos generales, y a pesar de los conflictos, las cifras muestran una tendencia al crecimiento, que se explica no solo por el mejoramiento de los sistemas de vida, sino por la incorporación de regiones antes aisladas y, obviamente, por los mecanismos de control y cuidado en la elaboración de los padrones.

De tales fenómenos podemos deducir que en las últimas décadas del siglo XVIII y en la primera mitad del siglo XIX hubo cambios muy importantes en la distribución regional de la población. Tal como se observa en el cuadro III.1, el departamento de Cundinamarca que, de acuerdo con la Ley 25 de 1824, agrupaba a las provincias de Bogotá, Neiva, Mariquita y Antioquia, pasó del 27% al 37% de la población colombiana, mientras que el del Magdalena, que cobijaba las provincias de Riohacha, Santa Marta y Cartagena, pasó del 22% al 13%. Los otros dos departamentos, Boyacá y Cauca, mantuvieron una proporción estable de la población. La región del Caribe fue la única que no pudo duplicar su población en el curso de 70 años, lo que supone un crecimiento anual inferior al 1%. En general, se observa un proceso de concentración de la población en las regiones centrales de Colombia y una estabilización en el suroccidente y el oriente del país. El fenómeno estuvo ligado a la función que estas regiones cumplieron en la lucha política y militar y en la vida económica en los años

posteriores a 1810.

LA AGRICULTURA

A fines del siglo XVIII la agricultura colombiana había vivido un período de auge y expansión, gracias al crecimiento de la demanda de los centros urbanos y mineros y de los mercados intercoloniales por la vía del contrabando. Sin embargo, la expansión de otras economías coloniales había generado competencias comerciales que hicieron entrar en contradicción los intereses de los empresarios agrícolas con las políticas del sistema colonial en su conjunto.

La ilusión de una independencia que habría de adecuar las quejas de estos empresarios a sus expectativas económicas fue un acicate que movilizó sus sentimientos de solidaridad con la causa republicana. Pero el proceso de independencia, que no pudo ser pacífico sino violento, dio al traste con muchos de los anhelos de los empresarios vinculados tanto a la agricultura y a la ganadería como a otras actividades de la economía neogranadina. La independencia, al convertirse en una guerra civil, luego en una guerra nacional contra la Reconquista y, finalmente, en una guerra de liberación, arruinó vidas y bienes de importantes empresarios y sectores de la economía colonial durante los años que siguieron a 1810.

Después de 1819 comenzaron a hacerse esfuerzos de reconstrucción y conservación de las estructuras económicas vigentes, aunque las secuelas de la guerra impidieron que en la década de los veinte hubiera una total readecuación de la economía. Fue solo en la década de los treinta cuando se reordenó la economía nacional y los viejos herederos del sistema de haciendas, propio del siglo XVIII, se lanzaron a una ofensiva de reconstrucción de los antiguos órdenes. Sin embargo, era muy difícil contener los avances dejados por 20 años de lucha, que habían logrado agrietar el orden colonial en el campo, crear nuevas relaciones de trabajo, buscar nuevas perspectivas de mercado y reorientar la economía agraria hacia aquellos productos que parecían ofrecer mejores perspectivas de desarrollo.

Hasta 1850 persistió el carácter desigual de nuestro desarrollo agrícola-ganadero, sin que los primeros intentos de desarrollo agrícola modernos hubieran podido romper la vigencia de formas de explotación profundamente enraizadas en las estructuras regionales de origen colonial. El tabaco, en el Tolima y el Valle, no fue capaz de sustituir la vieja hacienda colonial, que luchó por preservar su unidad, por modernizarse y por tecnificarse. Los sistemas de tenencia familiar se conservaron en muchas regiones de Colombia y más bien se consolidaron con las políticas agrarias posteriores a la Independencia. El esfuerzo por liberar mano de obra esclava e india condujo a la consolidación de pequeños tenedores, como proyección del espíritu de seguridad personal que había venido desarrollándose desde finales

del siglo XVIII.

Destrucción de la hacienda por la guerra

La Independencia, que asumió un carácter de guerra civil en los primeros años de su declaratoria, desató entre la sociedad instintos de revancha, defensa y venganza. Para lograr sus objetivos, los sectores dirigentes no vacilaron en invitar a las castas a solidarizarse con su causa, sin prever que estas podrían ejercer su propio derecho a la retaliación, movidas por un mayor resentimiento, al haber sido víctimas, durante siglos, de maltratos, opresiones e injusticias. Así, la guerra fue envolviendo en su loca carrera a cuanto hombre, mujer y niño fue encontrando a su paso, que se afiliaron a banderas reivindicatorias tachonadas de promesas de igualdad, justicia y libertad.

Los negros esclavos, los indios, los mestizos y los libertos marcharon con los ejércitos en contienda o recibieron el apoyo para que pudieran levantar las banderas de la rebelión y la resistencia armada. Atendieron las voces que los llamaban a castigar por sus propios medios a los enemigos de turno y, cuando se lanzaron a defender las causas en contienda, su grito libertario expresó el afán de libertad absoluta y la necesidad de cobrar con violencia las deudas de la injusticia institucionalizada. Así surgió el deseo de robar lo que siempre había parecido un sueño poseer: unas vacas, unos animales de carga, unos bienes. Este fue el patrimonio de esos años. Al saqueo personal se unía el saqueo oficial, es decir, aquel que practicaban los ejércitos para beneficio de sus causas.

Como la guerra no se decidía en las ciudades, sino en los campos, las haciendas se convirtieron en un factor muy importante para el abasto de alimentos, reclutas y semovientes. Fue igualmente el cuartel y la base de la intendencia militar. Así, pues, debemos decir que la economía rural, en sus haciendas, en sus grandes y medianas propiedades, sufrió políticas de secuestro total, embargo de bienes y saqueo de ejércitos y organizaciones paramilitares.

En efecto, uno de los mecanismos más comunes empleados durante la guerra de Independencia fue el secuestro ordenado contra los enemigos de turno, tanto en las guerras civiles como en la operación de reconquista. En la guerra civil entre Cartagena y Santa Marta, como aquella entre Santa Fe y Tunja, antes de 1815, los ejércitos en contienda practicaban los secuestros de los bienes de los españoles o de quienes emigraban temerosos de las posibles represalias. Esta migración, como el abandono de importantes haciendas y empresas económicas, fue lo que obligó a los comisionados políticos del Gobierno general de las provincias unidas a nombrar, en 1814, al coronel José Acevedo y Gómez como subpresidente y jefe superior político de la Villa de Zipaquirá y Nemocón para que regulara el abasto de los

pueblos y mantuviera el orden político y económico, con el fin de lograr que los bienes de los enemigos estuvieran a buen recaudo¹. Era evidente que la guerra había creado una especie de pánico que llevó a muchos individuos a vender ganados, esclavos y semovientes antes que fuera tarde. Una buena administración de estas unidades de producción aseguraba, por lo menos, el sustento de los ejércitos en campaña y servía de base a la intendencia militar.

Sería interminable el volumen de testimonios sobre extracción de ganados, esclavos, alimentos y, en fin, cuanto pudiera ser utilizado por militares, saqueadores y herederos, dispuestos a sobrevivir con cuanto pudieran subrepticiamente vender. La guerra no solo se limitó al saqueo de los factores productivos, sino que también preservó y acrecentó los bienes de quienes fueron fieles a la causa.

Cuando Pablo Morillo invadió la Nueva Granada recibió múltiples quejas de muchos españoles que habían sido perseguidos por los patriotas antes de 1816. Sus bienes, secuestrados por los Gobiernos de la Primera República (1810-1815), se les deberían restituir. Como recompensa a sus sacrificios, Morillo dispuso que las tierras, bienes y haciendas de los criollos derrotados les fueran entregados para paliar sus dificultades económicas (véase el cuadro III.2). Otros españoles o criollos que permanecieron neutrales durante los años de Independencia, cuando notaron que las tropas del rey avanzaban por los diferentes costados de nuestras cordilleras, procedían a entregar víveres y alimentos, contribuyendo a solidificar la intendencia de los invasores, quienes luego les premiaron sus servicios al rey. Los secuestros de bienes no fueron patrimonio de la Reconquista, sino de la Primera y aun de la Segunda República, ya que después de 1819 muchos españoles y defensores de la causa real perdieron todo su patrimonio, a más de que muchos de ellos, en la huida, fueron perseguidos por ciudadanos corrientes que hacían cacerías de españoles para fusilarlos después del triunfo de agosto de 1819. En ese mismo año, muchas de las haciendas de los españoles regresaron a manos de los patriotas, cerrándose el ciclo de revanchas políticas que afectó a un gran número de propietarios. La destrucción de las haciendas conllevó una ruptura del sistema de créditos y abastos y de los circuitos comerciales, que tuvieron que buscar nuevas fuentes de vida.

La hacienda colonial en la primera mitad del siglo XIX

Es indudable que muchas haciendas entraron en decadencia, ya sea porque sus dueños tuvieron que dejar definitivamente el país o porque estaban ubicadas en aquellas regiones donde la guerra fue permanente. Otras lograron defenderse del conflicto o lo superaron manteniendo su vocación productiva hasta bien avanzado el siglo XIX. Así, algunas de las viejas familias

coloniales se proyectaron sobre el siglo XIX como legítimos herederos de viejos sistemas de organización económica, mientras que otras tierras fueron adquiridas por modernos comerciantes deseosos de convertirlas en renovadas unidades de producción. Paralelamente, el Estado promovió la ocupación de tierras nuevas, aprovechando tierras públicas, inexplotadas, medida que de todas formas pretendía resolver en forma marginal la demanda de los nuevos sectores de trabajadores liberados por la guerra.

CUADRO III.2. Haciendas embargadas durante la Reconquista, 1815-1816

Propietario	Hacienda	Jurisdicción	Año
José Nicolás de Rivas	La Chamicera	Santa Fe	1816
Domingo Bastida	La Laguna	Usme	1816
Domingo Bastida	Casablanca	Usme	1816
José María López	Matarredonda	Neiva	1816
Francisco López	Buenavista	Neiva	1816
Emigdio José Troyano	Cayundá	Anolaima	1816
Francisco de la Cruz González	Corito	Serreuela	1816
Mariano Grillo	Potrero Garzón	Serreuela	1816
Francisco Padilla	La Peña	Suratá	1816
Pantaleón Gutiérrez	Techo – La Herrera	Fontibón	1816
Pantaleón Gutiérrez	Zerrezuela-Sanguino	Fontibón	1816
Juan Agustín Torres	El Volcán	Faca-Anolaima	1816
Ignacio Díaz	Mana Blanca	Faca	1816
Luis Dionisio Caicedo	Saldaña y Contreras	La Mesa	1816
Pedro Groot	Bermeo	Santa Fe	1816
Francisco Díaz	Las Monjas	Santa Fe	1816
Jorge Tadeo Lozano	Chinauta	Santa Fe	1816
Jorge Tadeo Lozano	San Fortunato	Santa Fe	1816
Camilo Torres*	s. d.	Santa Fe	1816
Agustín del Valle*	s. d.	Barranquilla	1816
Bartolomé Molinares*	s. d.	Barranquilla	1816
Antonio Rumbao**	s. d.	Zaragoza	1816
Gregorio San Germán**	s. d.	Zaragoza	1816
Diego Lobón**	s. d.	Zaragoza	1816
Manuel Cobo*	s. d.	Zaragoza	1816
Ignacio Amaya***	s. d.	Fontibón	1816
José Acevedo***	s. d.	Santa Fe	1816
José Madrid Domínguez***	s. d.	Espinal	1816
Nicolás Manuel Tanco	s. d.	Honda	1816
José María Castillo	s. d.	Santa Fe	1816
Manuel García	s. d.	Santa Fe	1816
Estanislao Gutiérrez	s. d.	Santa Fe	1816
José Santa María	s. d.	Santa Fe	1816
Pedro Felipe Valencia	s. d.	Santa Fe	1816
Cura Joaquín Sarmiento	s. d.	Socorro	1816
Cura José G. Gómez	s. d.	Lorica	1815
Cura José M. Torres	s. d.	San Nicolás	1815

Nota: Los nombres con un * se han identificado como comerciantes, los de dos ** como mineros y los de *** como hacendados. A Francisco García Hevia se le secuestraron unas casas en Pamplona en 1816.

FUENTE. Este cuadro ha sido elaborado con base en documentos del A. G. N. (Bogotá) fondo Secuestros.

Un caso que nos ayuda a ilustrar los esfuerzos de conservación, reordenamiento y readaptación de la hacienda colonial en la primera mitad del siglo XIX lo presenta la hacienda de Coconuco, que durante el siglo XVIII fue propiedad de la Compañía de Jesús y, después de 1767, pasó a manos de dos de las familias más ilustres de Popayán: los Arboleda y los Mosquera. Coconuco logró proyectarse hasta el siglo XX como una importante hacienda que fue capaz de adaptarse a las vicisitudes de los tiempos de agitación social y política que siguieron a 1820^[2].

Como en otras haciendas de origen colonial, se introdujeron algunos cambios importantes en la producción y en los sistemas de trabajo. Por un lado, el general Tomás Cipriano de Mosquera mostró gran interés por la adquisición de semillas especializadas, tanto de trigo como de maíz. En sus instrucciones de 1842 decía: “Voy a remitir de Chile una cantidad de trigo para semilla siempre que calcule que puede estar en un potrero en Popayán y al efecto debe tenerse preparado un buen terreno. Si no llegare debe aprovecharse con otros trigos de los mejores de la hacienda”. La instrucción dada en 1842 por Mosquera refleja una gran preocupación por la organización productiva de la hacienda, no solo en el aspecto de la agricultura sino de los ganados, especialmente en la preservación de las ovejas merinas y bogotanas.

Al mismo tiempo surgía el problema de las relaciones con los indios y los esclavos convertidos ahora en terrajeros o peones. Se advertía que “los negros de Coconuco quizás será conveniente cambiarlos por oros dejando solamente a Miguel por viejo”. Igualmente se pedía que “los manumitidos que se quieran contratar los contratará particularmente en las minas y les dará algún aliciente por tener peones de mina en cambio de los esclavos cuando falten y de modo que queden utilidades”. Mientras Mosquera pensaba en la transición del esclavo al liberto, instruía con precisión a su administrador sobre las formas de pago dentro de la hacienda y sobre la política general que debería primar en la entrega de tierras en arrendamiento. Sobre los indios, a más de pedir que se les cancelaran las cuentas, establecía que: “Hay que cargar a los indios el arrendamiento de las tierras conforme al cobro, a saber: Por cada res dos reales al año. Por cada oveja un real y tres pesos por la casa y sementeras. A aquellos más pobres que siembran, peso menos”.

Es decir, que los terrajes no solo dependían del área cultivada por los indios sino del número de ganados que tuvieran en ellas. Aunque no conocemos detalles de esta relación contractual con los indígenas de la hacienda, es posible que muchas de las normas establecidas en los arrendamientos de los esclavos estuvieran también en vigencia para los indios. Lo cierto del caso es que era tradición de la hacienda, según se constata en la instrucción de Mosquera, en 1823, dar a los esclavos el día sábado “para que con él trabajen

para vestirse y también el primer viernes cuando no haya ración de carne". Esta costumbre de dejar los sábados y domingos a los esclavos era una tradición del siglo XVIII y fue común en las haciendas de los jesuitas. Con ello los esclavos generaban sus propios alimentos y, de paso, contribuían a que el hacendado pudiera disminuir los costos de manutención. Dicha actitud, por tanto, no provenía solo de la presión que la Iglesia podía ejercer sobre los amos para que sus esclavos santificaran domingos y días festivos, sino que respondía a fines propiamente económicos.

Frente a la irremediable liberación de los esclavos, las disposiciones que restringían las áreas de cultivo y los productos que se permitía cosechar fueron delimitadas así por el mismo Mosquera en 1842:

Ningún esclavo puede sembrar trigo, ni hacer rosería en los montes de la hacienda que son todos los de Hispala, los del Rincón de Sachaquito, San Andrés y los montes de enfrente de la casa hasta el Sachaquito y los rastrojos del Vinagre y en el potrero de Usiquitro entre el Vinagre y Cauca y los rastrojos de Chiliglo, y el Agua Tibia y San Bartolo. Los esclavos deben solamente sembrar en Cauca desde el puente para arriba hasta los límites con los indios y luego desde el Tablo hasta la orilla de Cauca donde está la cerradura del potrero.

No había permiso para criar sino cinco cabezas de ganado por familia y estaba prohibido efectuar operaciones de compraventa sin conocimiento del administrador. ¿Cuáles eran las razones por las que los hacendados restringían la producción de alimentos básicos producidos por la hacienda? Parece ser que, en primer lugar, todos los arrendatarios debían producir alimentos complementarios al consumo interno de la hacienda y a los mercados locales para evitar fenómenos de competencia por parte de indios y negros. La hacienda imponía una especie de división forzosa del trabajo al obligar a los arrendatarios a sembrar alimentos que a la hacienda no le interesaba producir. Por ejemplo, la hacienda restringía la producción de maíz y papa. Del maíz se podía cultivar solo el indispensable para las raciones y para los animales y, de las papas, solo las que a las criadas de la casa les fuera posible cosechar.

Aunque representativo de los intentos por adaptar la estructura de la hacienda colonial a las nuevas condiciones creadas por la independencia, el caso de Coconuco no fue ciertamente único. En el Tolima, la familia Barrios logró mantener la unidad de su hacienda San Juan de la Vega incorporando nuevos pastos y técnicas y luchando por definir los linderos³. En algunas haciendas del Valle del Cauca ocurrió un proceso similar, aunque las grandes propiedades sufrieron un proceso de fragmentación generado por la herencia y por la necesidad de recursos líquidos de los hacendados, en medio de una economía en estancamiento y de la competencia creciente de propiedades medianas⁴.

En otros casos, la transición al régimen republicano fue mucho más traumática. La historia

de las haciendas de Santa Rosa del Arenal, San Bartolomé de Honda y Barrancas, en Mompox, que también fueron de la Compañía de Jesús y luego de la familia Mier y sus herederos, ilustran tal proceso. Tal vez el golpe más rudo sufrido por estas haciendas fue la actitud hostil de los esclavos después de la Independencia. Como cerca de la mitad del valor de propiedades de este tipo estaba representado por esclavos, su rebelión constituyó una pérdida irreparable. Los acreedores, preocupados por su decadencia, concurrían entonces a rematar lo que aún podían salvar de sus capitales⁵.

El último fenómeno fue mucho más común, ya que no se restringió únicamente a las haciendas esclavistas en decadencia. En efecto, había sido costumbre en la Colonia imponer capitales a censo sobre bienes rurales o urbanos. Esta imposición era de diferente naturaleza. Las grandes haciendas lo hicieron apelando a la fundación de obras pías o capellanías, reconociendo la renta del capital donado para tal fin. Otras propiedades medianas y pequeñas adquirieron capitales a censo (hipotecas) de la Iglesia, que garantizaron con sus propias tierras. En una economía en estancamiento y sujeta a periódicos conflictos armados, porciones crecientes de los productos líquidos de las haciendas debieron destinarse a dichos pagos. Muchos deudores tuvieron que entregar sus bienes a los prestamistas por la imposibilidad de atender las deudas correspondientes. La ruina condujo a los prestamistas a solicitar remates que acabaron por sumir en profundas crisis a muchas haciendas.

Irónicamente, la ruina de tales unidades les abrió perspectivas de inversión a aquellos empresarios que buscaban orientar la explotación del suelo hacia nuevos horizontes económicos. Sin embargo, solo fue después de mitad de siglo cuando los nuevos artículos de exportación y la producción de ganado y de azúcar y otros alimentos para el mercado interno les crearon a estos empresarios una serie de oportunidades en escala apreciable. Hasta mediados del siglo, las posibilidades fueron muy escasas. Algunas haciendas de la región de Ambalema pudieron entrar en el negocio del tabaco, apoyadas en los primeros ensayos de exportación y en la desorganización del monopolio estatal. Al mismo tiempo algunos comerciantes enriquecidos por la explotación de los nuevos circuitos comerciales abiertos con las colonias inglesas en las Antillas pudieron tener acceso a algunas propiedades territoriales. Pero estos fueron procesos marginales que solo incidieron en pequeños espacios de la economía nacional.

Por consiguiente, hasta las reformas de mediados del siglo las fuerzas empresariales de carácter privado, tanto nacionales como extranjeras, no lograron destruir los sistemas coloniales. La economía agraria del país siguió viviendo básicamente en función de sus mercados y productos tradicionales, como el trigo en Bogotá o la caña de azúcar en el Socorro y Guaduas⁶.

La frontera agraria

Desde la Colonia el Estado había entregado a grandes empresarios extensiones ilimitadas de tierras baldías para su uso y colonización. El Estado republicano continuó con esta práctica después de 1820, llevado por el criterio de que tal política abría las perspectivas de nuevos recursos económicos.

La novedad en la entrega de baldíos durante el período anterior a 1850 radica en el intento de integrar la política de adjudicación de tierras con la inmigración de extranjeros a Colombia, para generar nuevas posibilidades de desarrollo agrícola. La creación de la Compañía Nacional de Colonización de Colombia, entre otras, refleja hasta cierto punto los objetivos de quienes buscaron asociarse con empresas extranjeras con el propósito de desarrollar cultivos de demanda en Europa. Esta compañía dispuso de un capital de \$400.000 y se proponía colonizar tierras baldías y adelantar con el Gobierno y con los particulares toda clase de operaciones. Dentro de dichos contratos con el Estado, la compañía se posesionaría de 500.000 fanegadas de tierras baldías de buena fertilidad, para ofrecerlas a los extranjeros que desearan poblarlas⁷.

Esta compañía, como ocurrió con otras solicitudes para ocupar tierras en diferentes regiones del territorio nacional (véase el cuadro III.3), no cumplió lo convenido. Al igual que otras empresas que surgieron como producto de las expectativas de altas rentas y ganancias que podían ofrecer las inversiones en Colombia, no encontró las condiciones para su consolidación. Será después de 1850 cuando los procesos de adjudicación de tierras baldías habrán de acentuarse en Colombia, pero como consecuencia de la expansión del comercio exterior, que aseguró mercados a algunos de los productos tropicales del país.

CUADRO III.3 *Solicitudes de tierras baldías para colonizar, 1823-1827*

<i>Año</i>	<i>Solicitantes</i>	<i>Socios extranjeros</i>	<i>Objeto</i>	<i>Lugar</i>
1) 1825	Antonio Ma. Santamaría Juan Manuel Arrubla Juan Uribe Luis Ma. Montoya Juan Manuel Carrasquilla Raymundo Santamaría Juan de Dios Aranzazu	Darttres y Cía. de Londres	Colonizar 500.000 fanegadas	--
2) 1825	Antonio Ma. Santamaría Luis Ma. Montoya Juan de Dios Aranzazu Juan Clemente Puel	Darttres y Cía. de Londres	Colonizar 200.000 fanegadas	Magdalena y Cundinamarca
3) 1825	Gerónimo Torres Juan Manuel Torrijos José Sáenz de Santamaría Eustaquio Saravia Vicente Azuero	--	Colonizar 200.000 fanegadas	Orillas del río Magdalena en Boyacá y en Cundinamarca, Magdalena y Orinoco
4) 1825	Bernardo Daste José Ignacio París Juan Granados	Casa de Comercio de Londres	Colonizar 100.000 fanegadas	50.000 en depto. de Zulia y 50.000 en depto. de Cundinamarca
5) 1825	Miguel Amaya	Ignacio Tagles, inglés	Colonizar 150.000 fanegadas	En Cantón de Honda
6) 1826	Juan Bautista de Esminard	Pedro Francisco Paravey y Cía. de París, y Miguel Juan Simón, de Bossey, Suiza	Colonizar 350.000 fanegadas	Casanare, Magdalena, Chocó
7) 1827	Joaquín Borrero José Manuel de Silva Cura Camilo Ignacio de Silva Francisco Vega Juan Gil Cabrera Joaquín Cabrera José María Silva Isidro Silva Baltasar Masías José A. Poveda Ignacio Macaria de Silva Antonio de Silva y Cuéllar Cura Ilario Sierra	--	Cultivar 8.000 fanegadas	En Cantón Timaná
8) 1827	Ruperto Hand	--	Cultivar 6.000 fanegadas	En cualquier parte
9) 1826	Francisco Ma. Leherisy	--	Colonizar 150.000 fanegadas de baldíos	--
10) 1825	José María Barrionuevo	--	Colonizar 80.000 fanegadas	En la Prov. Santa Marta entre los ríos Guataca y Buriticá
11) 1825	Valentín Diago Bernardo Dante	--	Colonizar 16.000 fanegadas	--

FUENTE: A.H.N. (Bogotá), *Ministerio de lo Interior y Relaciones Exteriores* 153, ff. 689 r. a 730 v.

La manumisión

Los esclavos, que habían constituido la base del trabajo en las haciendas cañeras, cacaoteras y ganaderas de las llanuras ardientes de Colombia, y que habían sido importantes en el desarrollo de la minería y en casi todo tipo de actividad económica y en los servicios, se vieron envueltos en la guerra de Independencia por disposición de sus amos o por decisión personal. Los ejércitos americanos y españoles proclamaron su libertad, en un acto más

político que humanitario, buscando con ello ganar una importante fuerza para su causa.

Una vez concluida la Independencia, el Congreso de Cúcuta (1821) dictó la ley de manumisión de esclavos o libertad de partos, por medio de la cual todo hijo de esclavo nacido a partir de la promulgación de la ley sería libre. Las reacciones de los amos no se hicieron esperar, pues los esclavos constituyan buena parte de su riqueza. Protestando y, sobre todo, dirigiendo las juntas de manumisión, los dueños de esclavos entrabaron el proyecto de libertad, forzando al Estado a moderar su postura. Más aún, la legislación sobre libertad de vientres contradictoriamente restableció la esclavitud, pues con ella se reconoció el derecho de los amos sobre los esclavos que, a pesar de haber luchado por la independencia y asumido posturas libertarias, tuvieron que aceptar su viejo estatus o sufrir las consecuencias de su insubordinación. La ley reconoció así la propiedad que había cuestionado la guerra.

A partir de entonces, los esclavos podían ser libres por decisión de los amos, ya porque compraran su libertad, ya porque hubieran nacido después de 1821. Normalmente los amos habían practicado desde la Colonia el sistema de manumitir esclavos por decisión personal, pero en escala reducida. En la Colonia, por otra parte, los esclavos trabajaban en sus charcas o cascajeros de oro, con cuyos ingresos podían acumular el valor de su manumisión. Una situación tal era casi imposible. Los esclavos en ocasiones se comprometían durante 10 o 15 años a servirles ilimitadamente a sus amos a cambio de su libertad al término de dicho período o al morir el amo. En ocasiones los amos o sus herederos no aceptaban estas reglas de juego y entonces los esclavos los demandaban por incumplimiento. Si alguna vez en tales condiciones llegó a otorgarse la libertad, fue gracias a un hecho excepcional.

De todos modos, los esclavos nacidos después de 1821 tuvieron que esperar 18 años para obtener la libertad. Los amos reclamaron el costo de la alimentación de tales libertos y debían recibir, en servicios, el pago parcial de sus gastos. Sin embargo, en 1839, cuando los esclavos que tenían edad de ser manumitidos creyeron que había llegado el momento de su liberación se vieron frente a una gran guerra (1839-42) y a una nueva ley “de aprendizaje”, que en forma compulsiva los obligó a firmar un contrato de trabajo con sus amos por siete años más, es decir, hasta los 25 años, un mecanismo mediante el cual se disimuló la prolongación de la esclavitud.

La decisión general del Estado, antes de la ley de aprendizaje, limitaba la manumisión a la posibilidad de disponer de recursos monetarios recolectados por las juntas encargadas de realizarla. Por eso los esclavos manumitidos fueron tan pocos que se convirtieron, por su escasez, en un símbolo de las buenas intenciones de los padres de la patria. Muy pocos esclavos se manumitieron en los primeros años de la ley, aunque algunos liberales, como José Manuel Restrepo, hablaban de miles (más precisamente, 3.000 entre 1833 y 1845). Sin

embargo, luego de las disposiciones de 1842-48, que significaron un retroceso en el proceso de manumisión, el Gobierno restituyó las juntas y se encaminó a promover la liberación definitiva de los negros. Esta fue promulgada finalmente el 21 de mayo de 1851 y puesta en vigencia a partir del 1º de enero de 1852. Los esclavos serían evaluados y se pagaría a los amos con bonos de deuda pública. Es decir, los esclavistas evitaron una manumisión sin indemnización, y al final, en 1852, vendieron al Estado sus cuadrillas, ya envejecidas, y aun algunos libertos, cuyas edades fueron alteradas para tal propósito.

Algunas haciendas lograron retener como arrendatarios a sus antiguos esclavos y a sus hijos, consolidando así una tendencia que se venía vislumbrando desde hacía varias décadas, según lo ilustra, entre otras, la evolución de la hacienda Coconuco. En estos casos, sin embargo, las rentas que pudieron establecer los propietarios en las condiciones sociales creadas por la liberación fueron apenas una fracción de las que producían las haciendas en su época de auge, pero ahora sujetas, además, a la inestabilidad creada por las guerras y por la resistencia de los antiguos esclavos a pagarlas. Algunos negros buscaron establecerse sobre una base totalmente independiente en las zonas de frontera cercanas a los viejos núcleos esclavistas. Este proceso fue particularmente exitoso en las antiguas regiones mineras del Chocó y la costa Pacífica, donde la minería esclavista, en decadencia definitiva, se vio sustituida por una minería independiente relativamente extensa, aunque con una producción mucho más modesta que la característica de esta región del país a comienzos del siglo XIX.

La disolución de los resguardos

Siguiendo la tradición colonial, algunas de las primeras medidas de la República estuvieron dirigidas a proteger a los indígenas. En 1820 se ordenó la restitución de las tierras que les habían usurpado y en 1821 se reafirmó la vieja prohibición de emplearlos sin pagarles un salario y se determinó que se conservaría el oficio de protector de naturales. Sin embargo, la misma ley que ordenó estas últimas medidas determinó que las tierras de resguardo se repartirían en pleno dominio y propiedad privada a los indígenas. El principio fue reafirmado en 1832, aunque se prohibió entonces la venta de las parcelas adjudicadas durante los diez años posteriores a la entrega. Tal prohibición fue prolongada a 20 años en 1843. El proceso alcanzó su clímax en 1850, cuando se autorizó a las cámaras de provincia para “arreglar la medida, repartimiento, adjudicación y libre enajenación de los Resguardos de indígenas, pudiendo, en consecuencia, autorizar a éstos para disponer de sus propiedades del mismo modo y por los propios títulos que los demás granadinos”. Haciendo uso de dicha autorización, las cámaras adoptaron normas que tendían a la extinción de los resguardos.

Pese a las ideas liberales, que consideraban la existencia de la propiedad colectiva como contraria a la búsqueda del provecho individual y al beneficio de los propios indios, estos se opusieron en muchos casos al repartimiento de las tierras y, en regiones como el Cauca y Nariño, muchos resguardos han logrado sobrevivir hasta nuestros días. En la altiplanicie cundiboyacense el proceso de disolución se cumplió cabalmente, pero, en contra de lo que se ha argumentado a menudo, no es probable que las tierras de los resguardos disueltos constituyeran una parte importante de la propiedad rural, ni que los indígenas involucrados fueran muchos. Por otra parte, el efecto inmediato de la disolución de los resguardos no parece haber sido la generación de latifundios; en muchas regiones se desarrolló, por el contrario, un sistema de propiedad en el que predominaba el minifundio. Sin embargo, en algunos pocos casos se ha documentado la pérdida de propiedad de las tierras por parte de los indios y su conversión en arrendatarios de las haciendas vecinas. Algunos pueden haberse incorporado a las filas de los trabajadores asalariados rurales, aunque ciertamente no en cantidades significativas.

LA MINERÍA

La guerra de Independencia afectó la producción de oro, desarticulando toda la estructura económica, fiscal, social y monetaria que se erigía sobre el buen funcionamiento de las minas. La fuga de los esclavos o su incorporación a los ejércitos contribuyó al abandono de los centros mineros. Algunos empresarios se vieron precisados a vender sus cuadrillas y otros tuvieron que huir de los centros productivos, como consecuencia del sistema de venganza y retaliaciones prevalecientes en aquellos años. Todo ello generó una gran escasez de oro y una notable disminución en la actividad de las casas de moneda. Además, las expectativas de inestabilidad política hicieron que muchos mineros atesoraran el metal, agravando de hecho la escasez del circulante. Como resultado de tales fenómenos, los patriotas se vieron obligados a emitir monedas de cobre durante la guerra para tratar de subsanar la crisis.

La reorganización de la minería no fue una tarea fácil. Por una parte, exigió una inversión considerable de capitales y, por otra, el uso de tecnologías que hicieran rentable su explotación, particularmente en el caso de las minas de veta. Sobre estas bases, Antioquia terminó desplazando al Pacífico como principal productor del metal. Además, la reactivación de la producción comprometió no solo los esfuerzos de grandes empresas nacionales y extranjeras, sino también a medianos y pequeños productores, que se esparcieron a lo largo de las nuevas fronteras agrarias, en las inmediaciones de los viejos centros mineros.

La gran minería

El efecto principal de las guerras de la Independencia fue el golpe propiciado a la minería esclavista del Chocó y el Pacífico, que todavía representaba a fines de la Colonia poco más del 60% de la producción de oro en el actual territorio colombiano. Aunque en estas regiones del país se desarrolló una pequeña producción independiente relativamente amplia, la gran minería desapareció por algún tiempo y solo se recobró con la entrada de grandes empresas extranjeras y el dragado moderno en las últimas décadas del siglo XIX y comienzos del XX. Además, la producción del metal debió reducirse sustancialmente, en un 40% entre 1801-10 y 1811-20, de acuerdo tanto con los registros de las casas de moneda como de los estimativos de Vicente Restrepo. Aunque la producción nacional logró recuperarse parcialmente en las primeras décadas de la República, ello solo fue posible gracias a un desplazamiento de los centros de producción del metal hacia el Tolima, el Cauca Medio y, particularmente, Antioquia, aprovechando en este último caso el gran impulso que había tomado la explotación del metal desde el siglo anterior.

En las dos primeras regiones, los principales esfuerzos estuvieron a cargo de empresas extranjeras, que vieron en la minería de oro su principal oportunidad de inversión en la naciente república. Pese a los capitales invertidos y a las innovaciones técnicas, los esfuerzos iniciales de estas compañías no fueron exitosos. En la región de Mariquita se repitieron los fracasos de Juan José D'Elhuyar en las últimas décadas del siglo XVIII (véase el capítulo anterior). En efecto, en 1824 el Gobierno de Colombia arrendó las minas de Santa Ana y la Manta en esta región del país a la casa inglesa Herring, Graham y Powels, por cuenta de la Asociación Colombiana de Minas. Hasta 1836, la firma había invertido allí más de \$1.100.000, sin éxito.

En 1925 la casa Goldschmidt tomó en arrendamiento varias minas de oro y plata en Marmato y Supía. El mismo año llegó al Cauca Medio Juan B. Boussingault, quien compró, por cuenta de la Asociación Colombiana de Minas, varias minas en Marmato, Supía y Quiebralomo. La innovación más importante de Boussingault fue la instalación de un molino simple de pisones, fabricado casi en su totalidad con madera, que sustituyó los molinos primitivos usados hasta entonces para triturar las rocas. Además, introdujo definitivamente los molinos de arrastre para amalgamar los metales preciosos con mercurio, un proceso ampliamente conocido en Perú y México desde siglos anteriores, que permitió reducir las pérdidas en el procesamiento del 80% al 25%. Pese a tales avances, los resultados económicos de esta compañía tampoco fueron satisfactorios.

A diferencia del patrón típico en el Tolima y en Cauca Medio, los esfuerzos más

importantes de organización de una nueva minería empresarial en Antioquia corrieron por cuenta de capitalistas de la región, que contaron, sin embargo, con la asesoría de algunos técnicos extranjeros. En efecto, en 1824 la mina del Zancudo fue adquirida por José María Restrepo. En 1836 y 1845 la mina empleaba a 250 trabajadores y utilizaba ocho molinos de pisones. Hacia 1826, Francisco Montoya y otros capitalistas formaron la Sociedad de Minas de Antioquia para explotar tres minas de veta en Santa Rosa. Para su explotación contrataron a Tyrell Moore, quien trajo a Antioquia el molino de pisones que ya se venía utilizando en Marmato. En la misma región de Santa Rosa, Mariano Toro explotó entre 1836 y 1846 una de las minas más grandes de la región. Algunas de estas empresas, por diversas razones, debieron transferir a nuestros inversionistas las minas que, con innovaciones técnicas, propias de la segunda mitad del siglo XIX, volvieron a ser altamente rentables. Sin embargo, la información disponible nos muestra que en la década de los cuarenta se produjo una nueva racha de descubrimientos y registros que ampliaron las perspectivas de la minería, por lo menos en Antioquia. Si observamos los registros de minas, vemos que en el espacio de diez años (1841-50) fueron registradas 100 minas, la mayoría de ellas de aluvión. De las 106 minas, 10 fueron registradas en Anorí, 8 en Remedios, 6 en Cáceres, 6 en San Andrés y 6 en Cañasgordas. Es decir, en los cinco pueblos citados se registró la tercera parte de las nuevas minas. La dirección y el espacio de la frontera minera se desplazaron así hacia las zonas bajas del Cauca y del nordeste antioqueño, en una especie de retorno a regiones que habían sido importantes en los siglos anteriores.

Junto al auge minero que vivió Antioquia desde los años veinte, surgió cierto interés del Estado por introducir reformas a las disposiciones vigentes sobre registro y explotación de minas. En tal dirección apuntaban los informes de la época de los cónsules de Río Negro, Antioquia, Nordeste y Medellín. Estos discutían básicamente la necesidad de clasificar las minas de aluvión, señalar sus límites y hacer claridad en torno al uso de las aguas por parte de los propietarios. También se planteaba la necesidad de definir en términos legales las consideraciones que podían colocar una mina en estado de abandono por parte de un propietario o una sociedad.

Con respecto a la tipología de las minas, el Concejo Municipal del Cantón del Nordeste encontraba útil dividir las minas altas de aluvión en aventadero, sobresabanas y criadero, mientras que clasificaba las minas de aluvión bajas en tongas y sacas. Cada municipio hizo su propia tipología a la luz de sus experiencias y se regularon los criterios sobre límites y extensión.

En lo referente a la política de aguas, era necesaria una rápida legislación debido a los complejos problemas que había de por medio. Recordemos que durante la Colonia no hubo

una legislación importante sobre aguas para la Nueva Granada, lo que forzó a los legisladores del siglo pasado a buscar algunos antecedentes legales en los acuerdos de minería que regían para la Nueva España con el fin de adecuarlos a la realidad granadina⁸.

Sobre los aspectos tendientes a dilucidar el abandono de una mina, los alegatos también proliferaron. El Concejo de Nordeste consideraba, para que hubiera consenso de que una mina estaba abandonada, que debían tenerse presentes estas reglas: “1^a. En las minas altas será necesario que el desamparo sea por lo menos de un período de dos a tres años. 2a. En las bajas el abandono debe ser igual o exceder del término de seis años”⁹.

A la vez se aclaraba si el abandono era voluntario o de fuerza mayor. El mismo Concejo sostenía:

En todo caso, como algunas ocasiones cesan los trabajos en una mina por la escasez de recursos de su dueño, a pesar de su voluntad, debe quedarle entonces a éste el derecho de levantar una información que acredite que no la desampara porque la desecha sino porque le fallan medios para llevar adelante los trabajos, y que tan luego como se halle en posibilidad volverá a emprenderlos, lo que será bastante para ponerse a cubierto su derecho de un nuevo registrador¹⁰.

Finalmente, debemos anotar que la tendencia a una distribución de la propiedad minera entre grandes, medianos y pequeños tenedores nos repite el esfuerzo realizado por los antioqueños de actuar sobre necesidades sociales más amplias de lo ocurrido en otras regiones. Con la excepción de José María Barrientos, que registró dos minas de Anorí y una entre Yarumal y Campamento, la del general Juan María Gómez y socios, dueños de tres minas en San Andrés, y la de don Juan José Mora Berrío, poseedor de tres minas en Yolombó, los demás mineros poseían una o dos minas máximo. Más del 25% de los propietarios conformaban, por lo demás, la base de una sociedad de frontera, de cuyas propias condiciones de vida aún sabemos poco. ¿Quiénes eran estos mineros? ¿Qué recursos de capital poseían? ¿Cómo se vinculaban a los mercados? ¿Qué los indujo a vincularse a la minería del oro? He aquí estos y otros interrogantes para la futura investigación histórica.

La pequeña minería

Hemos visto antes que el auge minero en Colombia no comprometió solo a los grandes empresarios nacionales y extranjeros, sino que en torno a la expansión de la minería de aluvión se arremolinaron centenares de familias que trabajaban cascajeros y dependían de ingresos muy pequeños. Estos mineros, denominados mazamorreros a fines de la Colonia, crecieron con el siglo XVIII; con la libertad y manumisión de esclavos su número se acrecentó en las zonas mineras. Las dificultades de encontrar oportunidades diferentes hacían que el

sector creciera junto a las grandes minas. Su producción fue muy importante en Antioquia, Tolima y Cauca, al igual que en el Chocó, pero es muy poco lo que aún conocemos sobre su actividad económica y social. Por un informe de 1832 sabemos que, al menos en el Cauca, no eran propietarios de suelos y su presencia era vista como factor de destrucción ecológica, constituyéndose de hecho en un problema social para la zona y para aquellos grandes señores cuyas minas limitaban con las de estos modestos trabajadores. Su actividad, descrita por un funcionario, muestra los grandes traumas que causaban en las regiones en su desorbitante esfuerzo por generar un ingreso:

Las dehesas más fecundas para siembras y ganados quedan convertidas en escombros y precipicios por todos lados.
[...] Las aguas de fuentes y ríos como destinadas exclusivamente a las labores, se cargan de tanto quijo y arena, que se inutilizan a absolutamente para todos los usos más necesarios a la vida de los hombres y de sus rebaños principalmente en las estaciones secas. Por donde quieran que corran estos viles y mazamorras, se infecundizan los prados y bosques, en términos de no producir sino abrojos y malezas¹¹.

El informe antes citado trataba de probar la irracionalidad de la pequeña minería, defendiendo de paso las grandes explotaciones. La conclusión lógica era pedir al Gobierno un reglamento que sirviera al gran empresario de código para sojuzgar a los precarios individuos movilizadores de la frontera del oro. La legislación debería buscar que “Todo minero esté obligado a pagar al propietario de tierras lo menos un dos por ciento de los oros que respectivamente extrajera por vía de indemnización”.

Proponía además que “Todo minero satisaga inmediatamente y por separado los perjuicios y daños, que ocasionare en cercos, labranzas y posesiones ajenas, por convenio o por sentencia”.

La evolución de la minería de oro en Mompos ilustra otro tipo de desarrollos, asociados al contrabando del metal. Aunque se trataba de un fenómeno corriente, en esta, como en otras regiones productoras, se había agudizado bastante como consecuencia de las guerras de Independencia y de la supresión de la casa de fundición en aquella ciudad. Entre 1801-05 el derecho de quintos produjo 18.126 castellanos 2 tomines de oro (40.743 pesos 6 reales), tendencia que se mantuvo en los años siguientes, lo que indujo al gobernador de la provincia a manifestar hacia 1830 que el Estado había dejado de recibir en los últimos diez años más de \$80.000. La ausencia de una casa de fundición y la Ley de 1828 que ordenó fundir los oros en otras casas de fundición pusieron a Mompos a depender de Medellín, donde se hallaba la casa más cercana.

Debido a las pocas relaciones comerciales existentes entre las provincias de Mompos y Antioquia, tal determinación estimuló el comercio ilegal de oro y mercancías en la primera de

estas provincias. A lo anterior se unió la escasez de capital líquido entre la mayoría de los comerciantes de Mompox. El mismo gobernador observaba que todo ello se había traducido en desaliento para muchos empresarios y mineros de la región¹². Como alternativa proponía la libre circulación del oro en polvo, al igual que su exportación en barras. La medida revitalizaría el comercio y haría bajar “el precio de los cambios” que afectaba fundamentalmente al consumidor de artículos extranjeros: “En una palabra, saldrá más oro de la tierra y vendría más plata del océano, dejando un cambio ventajoso a la balanza del país”.

A pesar de que era imposible evitar el contrabando, por lo menos quedaba la posibilidad de recuperar la economía regional. Con esto ganaría el país, pues se estaban perdiendo no solo los oros de Mompox, sino todo el que se producía en Simití y Cauca, que tampoco se enviaba a Medellín.

LOS PROBLEMAS DEL COMERCIO

*La visión de los consulados*¹³

La reactivación de la economía y el comercio colombianos después de 1830 fue una de las preocupaciones del Estado y de los sectores que se habían visto comprometidos con la guerra. Interrogados sobre estos temas, los consulados del comercio de las más importantes ciudades colombianas expusieron sus ideas acerca de los principales problemas que afectaban la economía colombiana hacia 1830. A grandes rasgos proponían, como condiciones necesarias para superarlos:

1. Consolidar la paz y la unión como condiciones mínimas para un progreso económico.
2. Fomentar la agricultura, teniendo cuidado de estimular el auge de sectores que no estuvieran desarrollados en otras regiones, con lo cual se evitaría la competencia y la posible ruina de los nuevos empresarios.
3. Impulsar el cultivo del tabaco como producto básico de exportación. Para lograrlo era necesario suprimir el estanco y permitir el libre cultivo.
4. Estimular la agricultura de origen colonial como el cacao, el trigo y el algodón, que habían decaído como consecuencia de la competencia extranjera y como resultado de la ruptura de viejos circuitos comerciales.
5. Crear condiciones socioeconómicas que permitieran a los colombianos recuperar el control de los mercados internos, que eran controlados por los extranjeros, lo que había creado una escasez de circulante monetario entre los comerciantes nacionales.

6. Finalmente, impulsar las mejoras en las vías de comunicación, tan importantes para la disminución del costo final de las mercancías y los productos de todo género y para la ampliación del espacio mercantil. Entre estas mejoras figuraban no solo los caminos interprovinciales, sino la navegación por el río Magdalena.

Todos los problemas expuestos por la clase comercial y empresarial de los años treinta indican con claridad el vértice de sus preocupaciones, ante un país compuesto por viejos y nuevos intereses. Al Estado le correspondería hacer un esfuerzo para satisfacer las demandas que en forma realista buscaban conciliar los variados intereses empresariales, sectoriales y regionales.

Durante estos años surge, si pudiéramos decirlo así, una protesta “nacionalista” que expresa un abierto rechazo al libre comercio, no solo por las secuelas que dejaba sobre la economía, sino por la dependencia que se estaba creando con respecto a los mercados extranjeros, con detrimiento y ruina del empresariado nacional: “Un pueblo debe tener a la mira no depender de otro en lo que es indispensable para subsistir”, sentenciaba *El Comercio* de Bogotá.

La queja se veía corroborada por hechos tan concretos como la competencia provocada por la introducción de harinas extranjeras, especialmente las provenientes de Estados Unidos, al igual que la competencia a la industria tabacalera, sustituida y castigada por los tabacos de Virginia. La destrucción de viejos mercados, como el de las harinas de trigo entre Ocaña y Mompox, y el del algodón de Girón, que se exportaba, eran atribuidos a concepciones librecambistas que habían permitido la irrupción de productos desde el extranjero dando al traste con los mercados, las redes y los flujos antes citados. La disputa en torno a la comercialización del trigo estaba muy enraizada en la conciencia de los criollos, pues durante todo el siglo XVIII la lucha para evitar que se trajeran harinas inglesas había desatado polémicas sin fin. Ahora, en plena República, no eran los ingleses sino otras potencias. Se argumentaba que el trigo cultivado en Ocaña había sido reemplazado por el de Estados Unidos, que venía mezclado con “harinas de habas, garbanzos y otros granos”.

La preocupación fundamental que parece surgir de los informes era la de lograr una gran transformación y un fortalecimiento de la agricultura en las zonas tradicionales de producción mediante la habilitación de nuevas regiones, con el fin de desarrollar mercados de consumo interno más sólidos y crear excedentes susceptibles de ser exportados. El modelo buscaba “sustituir” importaciones agrícolas, abastecer los mercados nacionales y acceder luego al comercio internacional. Este era un viejo modelo colonial, que se oponía al del nuevo empresario interesado en buscar las ventajas del comercio internacional. He aquí dos modelos

de desarrollo económico sobre los cuales debatían entre sí los empresarios e inversionistas. Pensar que las economías latinoamericanas de la primera mitad del siglo XIX no tenían opciones o modelos diferentes del que se impuso a mediados del siglo, basado en el librecambio, resulta erróneo, según se deduce de los informes de los cónsules de comercio.

El proteccionismo y el librecambio

Acorde con los conceptos prevalecientes, las primeras décadas de la República fomentaron un proteccionismo moderado, reflejado ante todo en la defensa de algunos sectores agrícolas afectados por la competencia extranjera, pero también en la promoción de los primeros ensayos de industrialización.

La evolución de los aranceles no es fácil de seguir durante estos años, debido a la complejidad de las normas correspondientes. Durante la mayor parte del período se conservó el sistema español de aforo por arancel. De acuerdo con este sistema, la ley determinaba una larga lista de precios oficiales de bienes de importación, sobre los cuales se cobraba una tasa determinada. Como no había ninguna intención de ajustar los valores oficiales a las fluctuaciones frecuentes de los precios de las mercancías, el sistema equivalía a un derecho específico de tantos centavos por vara de tela o por kilogramo de arroz. Por tal motivo, ya desde principios de la década del treinta habían comenzado a introducirse algunos derechos claramente específicos, y en 1844 se reemplazaron en su totalidad los gravámenes existentes por impuestos de esta naturaleza.

Para conocer con exactitud el efecto real de los gravámenes durante aquellos años sería necesario disponer de una considerable cantidad de información sobre los precios de los bienes importados, de la cual carecemos enteramente. No obstante, algunos trabajos existentes permiten reconstruir parcialmente la evolución de los aranceles¹⁴. De acuerdo con dichos estudios, los gravámenes establecidos en 1821 fueron moderados (20% en promedio sobre los valores oficiales), ciertamente inferiores a los que prevalecían a fines de la Colonia (35% al 40%). Sin embargo, como la mayoría de los gravámenes se cobraban antes en la metrópoli, el efecto fiscal de los derechos de importación estipulados por el Congreso de Cúcuta consistió en un aumento de los ingresos de la naciente república. Fuera de los derechos de importación propiamente dichos, se mantuvieron o crearon otros gravámenes que tenían la misma base. El más importante de ellos era la alcabala o impuesto a las ventas, pero también existían otros de menor cuantía (los derechos de consulado, tonelaje, lazareto y consulares, estos últimos, diferentes de los primeros).

A partir de 1828 se inició un movimiento proteccionista que tuvo su momento culminante

en 1833. Para ese entonces el gravamen conjunto de importación y alcabala más común para las telas se había elevado al 29% sobre los valores oficiales existentes, contra solo el 20% en 1821. Debido, sin embargo, al contrabando inducido por los elevados niveles arancelarios, desde fines de 1834 se redujeron de nuevo los gravámenes, hasta llegar a mediados del año siguiente al 22%. A comienzos de la década de los cuarenta se inició un nuevo proceso proteccionista. En 1842 se elevó en dos puntos el derecho de importación, y en 1844 se emprendió una reforma mucho más radical del arancel. Aunque los gravámenes sobre las telas no parecen haber variado mucho, se elevaron considerablemente los derechos de importación de los bienes agrícolas. Tal reforma fue la culminación de la fase proteccionista, ya que los principios liberales se reflejaron en 1847 en una simplificación del régimen arancelario y en una reducción drástica de los gravámenes existentes. Los impuestos de importación a las telas ordinarias de algodón y lana, a los alimentos y al hierro se redujeron a la mitad o menos de los niveles anteriores. En el caso de las telas finas, la disminución fue algo menor (20% al 30%). Curiosamente, la reforma gravó las importaciones de herramientas, que hasta entonces habían permanecido libres de todo derecho.

La magnitud de los derechos arancelarios existentes hasta la reforma de 1847 no parece haber sido exagerada. El arancel *ad valorem* promedio (es decir, la relación entre los recaudos arancelarios y el valor de las importaciones) fue del 22% durante la década de los treinta y aumentó al 27% en la primera mitad de la década de los cuarenta. De acuerdo con los conceptos prevalecientes, los gravámenes más elevados recaían sobre los alimentos importados. Hasta 1847 el azúcar fue de prohibida importación. En 1846, antes de las reformas liberales, el arroz pagaba el 173%; la harina, el 63%, y la manteca de cerdo el 70% de sus precios en puertos norteamericanos. En el caso de las telas ordinarias del algodón, los gravámenes oscilaban en torno al 80%, y en el de las telas finas de la misma fibra, en torno al 40%; en ambos casos, sin embargo, los gravámenes típicos duplicaban los de fines de los años veinte, ya que la baja en los precios internacionales de los textiles no había sido acompañada de una merma en los derechos correspondientes. Como puede apreciarse, para algunos bienes clave en las concepciones proteccionistas, los gravámenes eran elevados. Sin embargo, mucho más importante que el efecto de los aranceles era entonces la “protección natural” ofrecida por el atraso en el sistema de transportes, que aumentaba considerablemente el precio de un bien traído al interior del país.

Las concepciones proteccionistas no se limitaron al manejo del arancel. Simultáneamente se desarrolló una política de privilegios y estímulos a todo tipo de industrias modernas que quisieran organizarse en el país. Los privilegios establecían un monopolio temporal, no a la fabricación de un bien particular, sino a la técnica utilizada. Esta política era complementada

con préstamos nacionales a las nuevas fábricas, con primas especiales y con la exención de impuestos para la maquinaria y herramientas necesarias. Con base en tales privilegios, en la década de los treinta tuvo lugar un pequeño ensayo de industrialización en Bogotá y sus cercanías, que incluyó fábricas de loza fina, papel, vidrios, tejidos, paños, sombreros y una ferrería (la de Pacho, establecida desde 1827, pero que se inició en firme solo en 1838). Las fábricas enfrentaron dificultades de todo tipo, asociadas al tamaño del mercado, a la calidad o disponibilidad de mano de obra calificada y materias primas, a la guerra de los Supremos y a las maniobras financieras y posterior quiebra de Judas Tadeo Landínez a comienzos de 1842. Algunas de ellas, sin embargo, lograron sobrevivir y continuaron como pioneras de la industrialización colombiana en las décadas posteriores.

El comercio exterior

Después de 1820 el Gobierno de Colombia inició un proceso de apertura de su comercio exterior con aquellos países que veían en las nacientes repúblicas perspectivas de nuevos mercados. Inglaterra y, en menor medida, Francia y Estados Unidos sustituyeron a España como principales socios comerciales. Sin embargo, el comercio directo con los países europeos solo se generalizó a mediados de siglo. Hasta entonces, gran parte de la actividad comercial se realizó con Jamaica y otras colonias inglesas en las Antillas. Allí se llevaba oro y algunas mercancías —“frutos”, para utilizar el término colonial— y se adquirían bienes europeos, en particular textiles ingleses.

Siguiendo el patrón de fines de la Colonia, el oro siguió representando las tres cuartas partes de las exportaciones. De acuerdo con los estimativos de Vicente Restrepo, después de una recuperación en las primeras décadas de la República, la producción del metal llegó a \$2.540.000 anuales en los años cuarenta, un nivel todavía inferior al de la primera década del siglo (\$3.060.000). Las regulaciones coloniales según las cuales solo se permitía exportar oro y plata amonedados, para garantizar el pago del quinto y los derechos de amonedación, se conservaron en las primeras décadas de la República. Sin embargo, es evidente, por los registros de las casas de moneda, que cerca de un tercio de la producción no cumplía esa norma legal. Toda la producción no amonedada, sin duda, salía del país ilegalmente. Para tratar de cobrar indirectamente los derechos de quinto, en 1828 se estableció un impuesto del 6% a la “exportación presunta” de oro, que se cobraba sobre las importaciones. Dicho tributo fue eliminado en 1833. Más tarde, en 1846, como parte de la reforma monetaria emprendida por la administración de Mosquera, que introdujo el sistema decimal y reguló la confusa circulación interna, se autorizó la exportación de oro sin amonedar, sujeta a un derecho único

del 6%. Todos los gravámenes al oro fueron posteriormente derogados como parte de las reformas liberales de mediados de siglo.

El proceso de expansión de exportaciones de origen agrícola y ganadero iniciado a fines de la Colonia quiso reconstruirse después de la guerra. Los resultados de tales esfuerzos no fueron muy favorables. El principal “fruto” exportado en los primeros años del siglo, el algodón, no pudo sostenerse ante la baja dramática de los precios internacionales generada por la expansión del cultivo en Estados Unidos. Aunque todavía sobrevivía en la década de los treinta, desapareció poco después de los registros de exportación. La quina, que también tuvo un corto período de auge a fines de la Colonia, se había eclipsado casi totalmente a comienzos de la República. En cambio, la exportación de cueros y palos de tinte siguió incrementándose. Al lado de estos bienes surgieron, además, nuevos productos. Entre ellos se destaca el tabaco, que comenzó a exportarse desde la década de los treinta como resultado del interés conjunto del Gobierno y los comerciantes (véase la sección siguiente).

En cualquier caso, antes de mediados de siglo, la apertura al comercio exterior fue muy limitada. Aunque la exportación de frutos creció un poco en relación con los niveles más altos de la Colonia (de \$785.000 anuales en 1802-04 a \$849.000 en 1835-39 y \$894.000 en 1841-45), la expansión no alcanzó a compensar la caída en la producción y exportación de oro. De esta manera, en la primera mitad del siglo XIX se vivió un estancamiento e incluso un retroceso del comercio de exportación. Como la población aumentó 80% aproximadamente, lo anterior indica que, a mediados de siglo, las exportaciones por habitante habían disminuido en más del 40% en relación con los niveles de fines de la Colonia. El valor de las importaciones se mantuvo también relativamente inalterado. Sin embargo, debido a la caída dramática de los precios de los textiles en el comercio internacional, las compras reales de estos bienes, que representaban entonces tres cuartas partes de las importaciones colombianas, se elevaron a un ritmo relativamente aceptable (3% anual), aun antes de la bonanza exportadora de mediados de siglo.

LAS FINANZAS PÚBLICAS

Uno de los aspectos más controvertidos durante la constitución y desarrollo del Estado republicano fue el relativo a las rentas. El desorden introducido por la guerra y las medidas adoptadas en los primeros años de la República habían creado traumas en la estructura tributaria. La supresión de algunos impuestos y la desorganización de la administración fiscal abrieron un boquete enorme en los recursos del Estado, al tiempo que aumentaban considerablemente las necesidades de gasto.

Las nuevas demandas creadas por la Independencia tenían tres orígenes diferentes. El primero de ellos era la aparición de un ejército nacional, que no solamente debía garantizar el triunfo republicano, sino que tuvo que hacer frente a la resistencia irregular que sobrevivió después de 1820. La Nueva Granada tuvo también que financiar los ejércitos que se enviaron al sur de América para luchar por la independencia del Ecuador y el Perú. A esto se unieron los levantamientos, las guerras civiles y las amenazas de reconquista. Se estima que, en 1825-26, cerca de las tres cuartas partes de los egresos del Estado se destinaron a atender gastos militares y, aún en 1826-27, los gastos del ejército y la marina alcanzaron el 62%. Aunque posteriormente dichas erogaciones se redujeron, su proporción volvió a hacerse importante en los años que precedieron a la guerra de los Supremos (1829-42), cuando la hacienda nacional tuvo que disponer del 44% del presupuesto para guerra y marina. La segunda demanda provenía de la nueva burocracia estatal. A los gastos de los empleados civiles se unían los de la burocracia internacional, que comenzó a recorrer el mundo estableciendo embajadas, consulados y legaciones diplomáticas. Por último, la guerra de Independencia y las necesidades generales durante los primeros años de la vida republicana dejaron como legado una deuda externa e interna considerable. En 1839, al ser dividida la deuda de la Gran Colombia, correspondió a nuestro país el 50%, que sumaba \$31,8 millones con el exterior y \$19,9 millones internamente. Ello equivalía a más de 20 veces los ingresos públicos de aquellos años. La imposibilidad de pagar semejante deuda se convirtió desde entonces en una amenaza constante, ya que los intereses no pagados se convertían en nuevo capital, en un permanente círculo vicioso.

Es importante anotar que, pese a que la contabilidad mostró superávit en algunos años, este no era más que un espejismo, que ocultaba la postergación de los pagos de la deuda pública y los gastos irrisorios en nuevos proyectos de desarrollo económico. Teniendo en cuenta la población del país, los gastos públicos por habitante, una vez deducidos los costos de recaudación de las rentas, oscilaban en los años treinta en torno a \$1 y tendieron a disminuir en la siguiente década. Esta es una señal inequívoca de la absoluta indigencia en que se debatía la sociedad republicana en sus primeros años.

Durante los años de la primera república, varias juntas de gobierno habían procedido a eliminar algunas de las rentas más odiadas, entre ellas el tributo de indios, el impuesto a los mazamorreros y el monopolio de aguardiente. Dichas medidas, unidas a la desorganización general de la administración fiscal, generaron faltantes cuantiosos, que se cubrieron apelando a los saldos de las Cajas Reales, a la expropiación de los bienes de los realistas, al uso del papel moneda, en Cartagena, y a las emisiones de moneda de baja ley.

Después de la reorganización del sistema rentístico que emprendieron las autoridades

españolas durante la Reconquista, los primeros gobiernos y congresos republicanos adoptaron una actitud más cautelosa. En 1821, el Congreso de Cúcuta abolió algunas rentas menores que eran consideradas particularmente opresivas, entre ellas, una vez más, el tributo de indios y el impuesto a los mazamorreros, la alcabala para ventas internas (aunque se mantuvo, con una tasa reducida, para las operaciones de propiedad raíz), el impuesto sobre las ventas de víveres o sisa y la venta de cargos públicos¹⁵. Sin embargo, por razones estrictamente rentísticas, se mantuvieron los monopolios estatales sobre el tabaco y la sal, pese a la oposición que existía contra el primero, y se sustituyó el del aguardiente por un gravamen diferente. Además, los diezmos y el quinto también se preservaron, pese a que eran considerados como verdaderos frenos al desarrollo de la agricultura y la minería nacionales.

Aunque la renta del tabaco fue reorganizada con bastante éxito en la década de los treinta, el interés del Gobierno y de los comerciantes en desarrollar nuevas fuentes de exportación y las propias necesidades fiscales del Estado impulsaron diversos mecanismos mediante los cuales los intereses privados penetraron en el negocio e hicieron finalmente inatajable su privatización. El primero de ellos fue una forma de conciliar los intereses de los comerciantes y del monopolio. Después de un primer ensayo de exportación por cuenta del Gobierno, este último decidió realizar subastas periódicas de tabaco entre algunas firmas interesadas en venderlo en el mercado internacional. Además, el Gobierno contrató algunos empréstitos cuya garantía se estipuló en tabaco; algunos de ellos estaban todavía vigentes al momento de la abolición del monopolio. Debido a la falta de recursos, el Gobierno se vio también obligado en diversas ocasiones, en particular durante la guerra de los Supremos, a utilizar los fondos de caja del estanco para pagar sus gastos ordinarios. De esta manera, a la hora de hacer los pagos a los cosecheros, el estanco se encontraba sin fondos. Este hecho obligó al Gobierno a contratar las siembras con aquellos hacendados que tuvieran acceso al crédito, permitiendo que estos se iniciaran en el cultivo, que hasta entonces se reservaba a los pequeños propietarios.

A mediados de la década de los cuarenta era creciente el interés de los comerciantes y de algunos hacendados en el negocio del tabaco. Por tal motivo, cuando la administración de Tomás Cipriano de Mosquera decidió entregar al sector privado las factorías de Ambalema, Palmira y Girón y crear algunas destinadas exclusivamente a la exportación, no tuvo dificultad para arrendar ninguna de ellas. La producción y exportación de tabaco se incrementó rápidamente bajo el nuevo sistema. Por eso, la presión para abolir el monopolio se hizo frontal. En 1848 el Congreso —en contra de la opinión del Ejecutivo— decretó la libertad del cultivo, estableciendo al mismo tiempo un impuesto de exportación. Al año siguiente se redujo este gravamen, pero se creó un impuesto a las siembras de la hoja. La oposición a los nuevos

tributos fue rápida y efectiva y en mayo de 1850 la producción y el comercio del tabaco quedaron completamente libres de todo gravamen.

En el caso del aguardiente, las medidas de libertad fueron más tempranas. A ello contribuyó, sin duda, la mayor dispersión de su producción en todo el territorio nacional y la decisión de varias juntas revolucionarias de eliminarlo durante la primera república. La Reconquista consideró, además, que era peligroso en este caso revivir el monopolio, y optó por imponer un gravamen de \$2 por cántara de aguardiente producido. El Congreso de Cúcuta decretó igualmente la libertad de producción de aguardiente, pero creó un gravamen sobre la destilación y sobre la patente de venta al detal de dicho licor. Aunque en 1828 fue restablecido el monopolio, nuevamente se sustituyó en 1834 por un sistema de patentes.

El ensayo más interesante en el terreno fiscal en los primeros años de la República fue el establecimiento de un impuesto a la renta. Este nuevo gravamen, creado en 1821 en el Congreso de Cúcuta, tenía dos modalidades. En el caso de los salarios, se trataba de un gravamen levemente progresivo: nulo para rentas inferiores a \$150 anuales, del 2% para ingresos entre \$150 y \$1.000 y del 3% para rentas superiores. Para los ingresos de capital, el gravamen era del 10%, sobre una base que era en la práctica una renta presuntiva, pues equivalía al 5% de los capitales invertidos en la agricultura, la minería y la manufactura (incluidos los terrenos) y al 6% de los invertidos en el comercio. El gravamen funcionó en forma muy deficiente por ausencia de un catastro que sirviera para determinar, siquiera imperfectamente, el valor de las propiedades. Su producido resultó ser apenas una ínfima porción de lo estimado inicialmente. Fue suspendido temporalmente en 1823 y, después de una tentativa de mejorarlo, quedó abolido definitivamente en 1826. Solo revivió como renta provincial a mediados del siglo, según veremos en el capítulo siguiente.

¹ Archivo Histórico Nacional, A. H. N. (Bogotá), *Secuestros* 1, f. 38 r.

² J. León Helguera, “Coconuco: Datos y documentos para la historia de una gran hacienda caucana, 1823, 1842 y 1876”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, No. 5, 1970.

³ A. H. N., *Richmond* 840.

⁴ José Escorcia, *Desarrollo político, social y económico, 1800-1853*, Bogotá, Banco Popular, 1983.

⁵ A. H. N., *Real Hacienda-Cuentas, Tierras Bolívar-Simití* 2883, f. 4 r.

⁶ A. H. N., *Diezmos* 7, ff. 251 r.v. y 261 r.

⁷ A. H. N., *Secretaría de lo Interior y de Relaciones Exteriores* 153, f. 689 r.

⁸ A. H. N., *Miscelánea* (República) 295, ff. 281 v. y 295 r.

⁹ Ibíd., f. 281 v.

¹⁰ Ibíd., ff. 175 r a 179 r.

¹¹ A. H. N., *Miscelánea general de la República* 161, ff. 123 r. a 125 r.

¹² A. H. N., *Miscelánea general de la República* 72, f. 412 r. v.

¹³ Esta sección se basa en diversos documentos existentes en el a. h. n., *Miscelánea general de la República*.

¹⁴ José Antonio Ocampo, “Librecambio y proteccionismo en el siglo XIX”, en José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización*, 2.^a ed., Bogotá, Grupo Editorial Norma y Cerec, 2007.

¹⁵ Algunas de las rentas suprimidas en 1821 fueron restablecidas temporalmente a fines de la década. El tributo de indios, en particular, fue impuesto nuevamente en 1828 antes de su abolición definitiva en 1831.

CAPÍTULO IV

LAS VICISITUDES DEL MODELO LIBERAL

(1850-1899)

Jorge Orlando Melo González

LA POBLACIÓN Y EL MEDIO GEOGRÁFICO

El crecimiento y la distribución regional de la población

La evolución de la población colombiana durante la segunda mitad del siglo XIX siguió las tendencias que habían predominado durante los 100 años anteriores. Sin embargo, es imposible ser muy precisos en el análisis de los cambios demográficos, pues durante la segunda mitad del siglo solo se hicieron dos censos más o menos completos —los de 1851 y 1870—, aunque hubo recuentos incompletos en 1859-64 (para seis estados), en 1882 (Bolívar), 1883 (Antioquia), 1882-84 (Cundinamarca) y 1896 (Santander). A comienzos del siglo XIX dos censos muy cercanos, en 1905 y 1912, de cobertura nacional, permiten mejorar los análisis, aunque el primero de ellos sufre de una subenumeración demasiado evidente.

Según los datos censales, la tasa de crecimiento de la población para el período 1843-1912 fue cercana al 1,5% anual. Aunque los parámetros demográficos básicos pudieron registrar variaciones coyunturales a lo largo del siglo y verse afectados por los cambios económicos o las situaciones de guerra civil, las modificaciones que muestran los censos se deben más a los problemas de estos que a hechos reales. Las tasas de natalidad eran probablemente superiores al 4% anual, como lo revelan algunas cifras dispersas de nacimientos publicadas en 1823, 1843-46 y 1892^[1]. La mortalidad debía entonces estar cerca o algo por encima del 2,5% anual. Estas tasas de crecimiento son, en términos generales, bastante altas cuando se comparan con las cifras contemporáneas de otros países.

La alta natalidad dependía en parte de la ausencia casi total de medidas de control de los nacimientos, y en parte de una elevada frecuencia de las uniones tempranas. No existen estudios que permitan comparar estos aspectos entre diferentes regiones del país, pero el estereotipo de una alta fecundidad en la región antioqueña resulta sustentado por la juventud de las madres, por el tipo dominante de unión, que era el matrimonio católico, mucho más estable que las uniones libres predominantes en las costas, y por el elevado número de madres con familias numerosas². Sin embargo, probablemente tenían mayor impacto sobre el

crecimiento de la población las diferencias en las tasas de mortalidad, sobre todo infantil. El paludismo, la uncinariasis y otras enfermedades infecciosas pueden haber sido más virulentas en las áreas bajas del país, como las costas, golpeadas también en forma directa por las epidemias internacionales, como la viruela y el cólera.

En cualquier caso (véase el cuadro IV.1), las regiones crecieron a ritmos muy distintos. Mientras Boyacá y Santander no alcanzaron a duplicar su población en el período 1843-1912, cuando el país la multiplicaba por 2,8 veces —ritmo similar al del crecimiento de Cundinamarca—, Bolívar y Cauca por cerca de tres veces y Antioquia por 5,7. Como consecuencia de tal proceso, la proporción de la población dentro del conjunto nacional cambió fuertemente, y esta modificación reflejó en cierta medida una transformación en el peso económico de cada zona (véase el cuadro IV.2). Según veremos más adelante, el cambio en la distribución regional de la población corrió parejo con un proceso activo de colonización de las zonas de vertiente y de algunos valles interandinos cuya ocupación era muy dispersa hasta entonces. El proceso redistribuyó igualmente los habitantes dentro de cada una de las regiones y entre los distintos pisos térmicos del país.

Algunas características de la población colombiana

La población colombiana de la segunda mitad del siglo XIX era eminentemente rural, lo que corresponde a una estructura económica en la cual la actividad principal era la agricultura. En el cuadro IV.3 se señala la población de los principales centros urbanos del país entre 1843 y 1912. La ciudad más grande, Bogotá, pasó de unos 30.000 habitantes a mediados de siglo a quizá 100.000 a finales. Hacia 1850 los demás núcleos urbanos eran esencialmente pequeñas localidades en las que todavía buena parte de la población realizaba tareas agrícolas, centros comerciales para una comarca y centros administrativos o artesanales. No hay indicios de que entre 1850 y 1870 estuviera en marcha un proceso amplio de urbanización. Sin embargo, el auge comercial impulsado por la creciente vinculación al mercado mundial fue reforzando poco a poco, sobre todo a partir de 1870, a algunas ciudades comerciales. De este modo, para fines de siglo, Bucaramanga, Cúcuta, Cartagena, Cali y Manizales habían sobrepasado los 20.000 habitantes; Barranquilla probablemente tenía más de 30.000, favorecida por su condición de principal puerto del país; Medellín, donde comenzaba a surgir una industria incipiente y se habían expandido el comercio y los negocios estimulados por el café, pasaba ya de los 50.000 habitantes.

CUADRO IV.1. La población colombiana en la segunda mitad del siglo XIX
(miles de habitantes)

Año	Antioquia	Tolima	Cundinamarca	Boyacá	Santander	Cauca	Magdalena	Bolívar	Total
1843	190	183	280	325	329	269	62	174	1.814
1851	243	208	319	381	382	312	68	182	2.094
1864	303	220	393	-	378	386	-	-	2.440
1870	366	231	414	499	433	435	89	246	2.713
1883	464	-	546	-	-	-	-	314	-
1887	520	330	550	615	565	635	115	336	3.666
1898	620	380	630	685	550 ^a	800	132	375	4.183
1905	897	372	631	503	550	734	125	310	4.122
1912	1.082	440	747	591	607	866	203	535	5.073
<i>Tasas de crecimiento (%)</i>									
1843-70	2,5	0,9	1,5	1,5	1,1	1,8	1,3	1,3	1,5
1870-1912	2,6	1,5	1,4	0,4	0,8	1,7	1,7	1,9	1,5
1843-1912	2,6	1,3	1,4	0,9	0,9	1,7	2,0	1,6	1,5

^aEste dato se refiere al del Censo de 1896 en el mismo departamento.

FUENTES: 1843: *Estadísticas de la Nueva Granada*, Bogotá, 1848; 1851 y 1870: *Anuario estadístico de Colombia*, 1875, 1864; Tomás Cipriano de Mosquera, *Compendio de geografía*, Londres, 1866; 1883: *Censo de la República de Colombia*, s. f.; 1887, 1898: Francisco Javier Vergara y Velasco, *Nueva geografía de Colombia*, III, Bogotá, 1977, p. 924; 1905, 1912: edición oficial del censo de 1912. El total de 1864 y los datos para 1887 y 1898 son estimativos. Se han ajustado los datos para que correspondan a la división administrativa durante la época federal, con excepción de Antioquia para 1905 y 1912, donde se ha incluido todo el departamento de Caldas.

**CUADRO IV.2. Distribución porcentual
de la población por regiones**

	1851	1912
Antioquia	11,6%	21,3%
Cundinamarca	15,2	14,7
Tolima	9,9	8,7
Boyacá	18,2	11,6
Santander	18,2	12,0
Cauca	14,9	17,1
Magdalena	3,2	4,0
Bolívar	8,7	10,5

FUENTE: Cuadro IV.1.

CUADRO IV.3. Principales núcleos urbanos del país, 1851-1912

	<i>1851</i>	<i>1870</i>	<i>1873</i>	<i>1896</i>	<i>1912</i>
Bogotá	29.649	40.883	84.723	-	121.257
Medellín	13.755	29.765	37.237	-	71.004
Barranquilla	6.114	11.598	16.982	-	48.907
Cartagena	9.896	8.603	9.681	-	36.632
Manizales	2.809	10.562	14.603	-	34.720
Pasto	8.136	10.562	-	-	27.760
Cali	11.848	12.743	-	-	27.747
Ibagué	7.162	10.346	-	-	24.693
Palmira	8.000	12.390	-	-	24.312
Montería	2.039	3.151	4.542	-	21.521
Neiva	7.719	8.332	-	-	21.852
Cúcuta	5.741	9.226	-	15.313	20.364
Bucaramanga	10.008	11.255	-	20.314	19.735
Socorro	15.015	16.048	-	11.518	11.427

FUENTE: Censos señalados en el cuadro IV.1.

En cuanto a la estructura ocupacional, el censo de 1870 fue el único que recogió información acerca de la actividad económica de la población (véase el cuadro IV.4). A pesar de que los criterios de clasificación no siempre son claros, incluso es posible que tuvieran mucho de arbitrarios, permiten formarse una visión aproximada de la estructura de trabajo de la población. De la misma forma, para 1892 existe un estimativo derivado de las ocupaciones de los padres de los niños nacidos en el primer semestre de ese año (véase el cuadro IV.5).

CUADRO IV.4. Estructura ocupacional de la población, 1870

Ocupación	Hombres		Mujeres		Total	
	Miles	Distribución ^a	Miles	Distribución ^a	Miles	Distribución ^a
I. Agricultores, ganaderos y pescadores	693	71,4%	140	24,3%	823	53,9%
II. Mineros	22	2,3	18	3,1	40	2,6
III. Artesanos, artistas y fabricantes	100	10,4	249	43,5	349	22,7
IV. Comerciantes y arrieros	36	3,7	5	0,8	41	2,7
V. Sirvientes	79	8,3	145	25,4	224	14,7
VI. Otros	35	3,7	15	2,6	50	3,3
Total de la población económicamente activa	956	67,8%	572	38,6%	1.528	52,9%
Menores y estudiantes	424	30,1	416	28,1	840	29,1
Administración doméstica	29	2,1	494	33,3	522	18,0
Total de la población	1.409	100,0	1.482	100,0	2.891	100,0

^a Distribución del empleo total entre las primeras seis agrupaciones y del total de la población entre población económicamente activa, menores y administración doméstica.

FUENTE: *Anuario estadístico*, Bogotá, 1875.

CUADRO IV.5. Estructura ocupacional en 1892

Ocupación	Hombres	Mujeres
Agricultores	68,8%	6,6%
Jornaleros	10,6	2,3
Mineros	2,0	0,5
Artesanos	8,6	26,0
Comercio y transporte	8,7	0,7
Sirvientes	0,1	6,5
Administración doméstica	-	46,7
Profesionales	0,3	-
Empleados	0,6	-
Docentes	0,1	-
Sin información	38,2	27,9

FUENTE: *Boletín Trimestral de Estadística*, Bogotá, 1894, No. 5, pp. 32-37.

Estas cifras muestran el claro predominio de la actividad agrícola entre los varones, y la elevada proporción de mujeres dedicadas a trabajos artesanales. Las 250.000 mujeres que figuran como artesanas en 1870 se encontraban concentradas en los departamentos de Santander, Boyacá y Cauca, donde dedicaban su tiempo libre a hacer, usualmente en el hogar, trabajos textiles (hilado y tejido de algodón, lana y fique), a la elaboración de cestas y sombreros y a trabajos con barro. Como corresponde a una sociedad fundamentalmente agrícola, casi la totalidad de los varones aparecen como trabajadores, incluidos los jóvenes que apenas habían llegado a la adolescencia.

Los datos señalan muy pocas modificaciones en poco más de veinte años. Sin embargo, parecen apuntar a un crecimiento del número de varones dedicados al comercio, así como a una disminución de las mujeres dedicadas a las artesanías y un aumento correlativo de las que se limitaban a la administración doméstica. No obstante, debe recordarse que las cifras de 1892 se refieren solo a la población económica casada, y por tanto, de mayor edad que la que constituía el universo del censo de 1870.

Por último, la población colombiana de la segunda mitad del siglo XIX se caracterizaba por carecer de educación formal. Las escuelas, debe recordarse, funcionaban en forma casi exclusiva en los núcleos urbanos y su influencia no podía, por consiguiente, alcanzar a la gran

mayoría de la población. Incluso en las ciudades, la asistencia a las escuelas no cubría sino una pequeña proporción de la población en edad escolar. Las cifras sobre matrícula escolar son bastante incompletas, pero indican un crecimiento relativamente constante entre 1850 y 1875, cuando el país entró en una etapa de crisis económica y política (véase el cuadro IV.6). El crecimiento se reanudó hacia 1890, en buena parte con el apoyo de las diversas órdenes religiosas que se trajeron al país para impulsar una enseñanza de acuerdo con los principios políticos y religiosos de la Regeneración.

CUADRO IV.6. *Estudiantes en las escuelas elementales durante la segunda mitad del siglo XIX*

1847	29.118
1852	21.937
1870	60.155
1873-74	83.626
1881	71.070 ^a
1890	99.215
1893	104.463
1897	137.482
1905	165.062

^a Excluye a Santander, donde había unos 14.000 alumnos.

FUENTE: Felipe Pérez, *Geografía general física y política de Colombia*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1883, p. 264; Luis Javier Ortiz, *La Regeneración en Antioquia*, tesis de magíster, Quito, 1986, p. 63.

Estas cifras esconden grandes diferencias entre las distintas regiones. Los niveles más altos de escolaridad se registraban en Antioquia, Cundinamarca y Santander (5,4%, 4,6% y 3,1% de escolares sobre el total de la población en 1873), mientras que Bolívar y Boyacá apenas tenían entonces el 2,9% de su población en las escuelas primarias. En todo el país, tal proporción pasó del 1,2% en 1835 al 3,0% en 1873, 3,3% en 1897 y 6,1% en 1914. Junto con el anterior proceso se dio una expansión más rápida de la enseñanza femenina, la proporción de niñas en las escuelas pasó del 16% al 34% entre 1847 y 1870^[3].

La educación elemental se reducía a leer y escribir y a las operaciones aritméticas fundamentales. La población capaz de leer probablemente no llegaba, a fines de siglo, al 30%. De este modo, es evidente que la escuela no desempeñaba un papel importante en la

transmisión de conocimientos ligados al trabajo, los cuales se adquirían principalmente en el sitio mismo de labor, desde edades muy tempranas, sobre todo en el campo. La educación secundaria, de orientación ante todo humanística, apenas comenzaba a organizarse, y de cerca de un millar de alumnos en 1847 se pasó a unos 5.000 a fines de siglo; servía para preparar el ingreso a la universidad. En esta se advertía el interés creciente del Estado por desarrollar la enseñanza de materias que tuvieran impacto sobre el avance de la producción, pero los valores sociales siguieron orientando a la mayoría de los estudiantes hacia la jurisprudencia.

El censo de 1870 reportó la existencia de 275 ingenieros en el país, la mayoría formados en el extranjero, como ocurría también con una elevada proporción de los médicos. La creación de la Universidad Nacional en 1867, cuya escuela de ingeniería retomaba las tradiciones del Colegio Militar, fundado durante el gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera, y la fundación de la Escuela Nacional de Minas en Medellín, en 1887, permitieron la consolidación de la profesión de ingeniero, cuyo impacto sobre la construcción de carreteras y ferrocarriles y sobre algunos avances tecnológicos no fue desdeñable.

Buena parte de las innovaciones tecnológicas durante el siglo provinieron, sin embargo, más que de los avances de la educación formal, del aporte de los inmigrantes, que introdujeron nuevas formas de laboreo minero y a veces agrícola. En este último sector se manifestó en forma permanente el interés de muchos empresarios colombianos, que trajeron al país nuevas variedades de pastos y ganados. Muchos colombianos, por otra parte, adquirieron las primeras nociones químicas o metalúrgicas en las primeras industrias establecidas en el país.

El aislamiento geográfico y el sistema de transportes

De acuerdo con el patrón colonial, las áreas más densas del país se encontraban en la altiplanicie cundiboyacense, y en la hoya alta del Suárez, que conformaban la región oriental del país; en las áreas circundantes de Pasto, Túquerres, Popayán y Cali, en el suroccidente colombiano; en el centro de Antioquia, y en las regiones costeñas vecinas a Cartagena, Mompox y Santa Marta. Estas cuatro grandes regiones se encontraban relativamente aisladas entre sí, separadas por grandes extensiones de selva o poblamiento muy disperso, cruzadas por caminos muy difíciles de transitar.

En efecto, el desarrollo del sistema de transportes durante la época colonial y los primeros años de la República no había roto o reducido sustancialmente las barreras entre las diversas regiones. El país estaba teóricamente unido por una red de caminos de herradura, que comunicaban a los principales centros urbanos. Sin embargo, se trataba de vías con pendientes muy elevadas que hacían imposible el uso de carretas, y con un piso que se volvía

intransitable durante las épocas de lluvias. Entre la costa Atlántica y el centro del país no existía ninguna vía terrestre, y el río Magdalena se había convertido en la ruta principal para la introducción de mercancías al interior del país. Hasta 1849 se utilizaron ante todo bongos y champanes impulsados por remos y pértigas, manejados por una población negra más bien levantisca.

Los elevados costos de transporte reducían la movilización a largas distancias de mercancías de muy alto valor intrínseco, como el oro y los textiles, y contribuían a fragmentar los mercados de productos agrícolas, los que raras veces se negociaban por fuera de las zonas vecinas a su producción. Al mismo tiempo, la debilidad del comercio interregional tendía a reforzar las limitaciones del sistema de comunicaciones, pues resultaba difícil impulsar el desarrollo de carreteras y ferrocarriles que no parecían contar con carga suficiente para hacerlos rentables. La generación de un volumen adecuado de carga para vías de comunicación relativamente costosas parecía aún más difícil si se considera que la geografía montañosa del país, al tiempo que encarecía la construcción de caminos y vías férreas, favorecía la existencia de mercados locales más o menos autosuficientes, en la medida en que alrededor de cada poblado se encontraban, dentro de distancias no muy extensas, todos los pisos térmicos y la posibilidad de producir un amplio paquete de bienes agrícolas.

Dada la existencia de mercados locales relativamente autosuficientes, las posibilidades de una especialización productiva regional parecerían depender, ante todo, de la apertura de mercados externos, y por ello la mayoría de los proyectos de desarrollo en las vías de comunicaciones durante el siglo XIX se orientaron a la búsqueda de aquellas rutas que unieran en la forma más rápida y eficiente las diversas regiones del país con el extranjero.

En efecto, tal como lo señaló Luis Ospina Vásquez, la principal preocupación de los gobernantes colombianos con relación al problema de las vías de comunicación consistió en mejorar la red que enlazaba las principales regiones del país con el río Magdalena, principal vía de comunicación con el exterior. Aunque desde la década de 1820 se había intentado establecer la navegación a vapor por el río, solo hacia 1850 logró establecerse en forma regular. El auge de las exportaciones de tabaco a mediados del siglo desempeñó en ello un papel central, al proveer a las embarcaciones con una carga de retorno. Sin embargo, no parece que la regulación de la navegación hubiera representado una caída sustancial de los fletes, dadas las estructuras de monopolio que pudieron establecer los transportadores. Las tarifas de la década de 1850 para el transporte por el Magdalena resultaban superiores a las de los champanes, y así se mantuvieron al menos hasta la década de los ochenta. Sin embargo, la expansión del tráfico no habría podido realizarse sin la navegación a vapor: Camacho Roldán calculaba en 1887 que el tráfico era entonces diez veces superior al de mediados de

siglo. Para complementar tales esfuerzos se intentó en diversas ocasiones, sin mayor éxito, reabrir el canal del Dique y buscar la manera de superar el salto de Honda.

Para abastecer el transporte del río se buscó, desde la década de los cincuenta, construir caminos con mejores especificaciones que los heredados de la Colonia. En particular, se intentó mejorar la vía del Magdalena a Bogotá: se convirtió en carreteable el tramo de la capital a Facatativá, y se hizo una carretera que llegaba a Cambao, la cual se terminó apenas llegó a Barbosa, todavía en el valle de Aburrá, en 1783. Además tuvieron importancia las vías entre Cúcuta y el río Zulia, puerto de embarque para las exportaciones de Norte de Santander, y la de Cali a Buenaventura, que tuvo un amplio apoyo oficial y logró un empréstito de \$1.000.000 en Londres en 1864; sus avances fueron, sin embargo, muy lentos. Además de las vías carreteables, se prestó alguna atención a la red de caminos de herradura heredados de la Colonia. Fueron, sobre todo, las autoridades regionales, y en especial las de los estados soberanos durante la época de la federación, las que atendieron este frente. El camino de Bogotá a Honda, la vía Bogotá-Tunja-Socorro, el camino de Medellín a Manizales, el camino del Quindío y la ruta Cali-Popayán-Pasto hacían el papel de troncales del sistema de vías de herradura. A pesar de todos los esfuerzos, se mantuvieron generalmente en condiciones que hacían muy lento el tráfico, sobre todo en las épocas de invierno.

Hacia 1870, Colombia entró en la fiebre de los ferrocarriles y perdió casi todo su interés por las carreteras, por un lapso un poco mayor de 30 años. A partir de entonces, la acción del Estado se orientó a construir una red ferroviaria que, como la de carreteras ideada en la década de los cincuenta, uniera rápidamente las zonas de mayor actividad económica con los puertos marítimos. Para poder brindar apoyo estatal a proyectos cuyos costos superaban la capacidad de gestión y financiación de los estados, se definieron los trazos más o menos inconexos de los ferrocarriles propuestos como parte de hipotéticas líneas interoceánicas. Además del ferrocarril de Panamá, terminado en 1856 por una compañía de capital norteamericano, se iniciaron las siguientes líneas:

1. Barranquilla-Sabanilla: concluida en 1870, con una distancia de 27 kilómetros, permitió a Barranquilla desplazar a Cartagena y Santa Marta como el principal puerto del país.
2. Cúcuta-Zulia: iniciada en 1878, se concluyó diez años después, sobre una distancia de 71 kilómetros.
3. Buenaventura-Cali: iniciada en 1878, había logrado en 1885 avanzar 27 kilómetros en las inmediaciones de Buenaventura; en 1897 tenía 35 kilómetros y solo logró concluirse en 1914.
4. Medellín-Puerto Berrío: iniciada en 1874, tenía 45 kilómetros en 1885, y para finales de siglo estaba prácticamente terminada, con excepción del tramo de La Quiebra.

5. Bogotá-Girardot: iniciada en 1885, tenía 49 kilómetros en 1900; llegó a la sabana en 1909.

6. Santa Marta-Ciénaga: iniciada en 1882, con la idea de llegar al Magdalena, se detuvo en Fundación en 1906.

7. Cartagena-Calamar: iniciada en 1891, se concluyó en 1894 y condujo a la recuperación de Cartagena como puerto marítimo.

8. Dorada-Honda: iniciada en 1882, llegó a Honda en 1883; permitía superar los rápidos de Honda, que tanta dificultad planteaban a la navegación a vapor.

9. Bogotá-Facatativá: realizada entre 1882 y 1889; en el siglo xx se extendería hasta Puerto Salgar.

10. El ferrocarril del Norte: esta línea, que debía unir a Bogotá con Boyacá y Santander y llegar al Magdalena, fue uno de los proyectos favoritos del liberalismo radical en la década de 1870, y la concentración de los recursos del Gobierno central en una obra que parecía localista provocó la resistencia de otras zonas del país. Apenas pudo comenzarse en 1891 y llegó a Zipaquirá en 1898.

Otras líneas en las que se puso mucha esperanza, como la que uniría a Bucaramanga con Puerto Wilches, debieron aplazarse hasta el siglo xx, a pesar de varios comienzos infructuosos; algo similar ocurrió con el proyecto de unir a Ibagué con Girardot.

La apertura de estas vías se hizo en gran parte con capital nacional, pero también tuvieron una presencia significativa las compañías inglesas o norteamericanas que se conformaron para abrir algunas líneas. Por ello, para finales de siglo, los ferrocarriles constituían, con la minería de oro y plata, el núcleo de la inversión extranjera en el país. El impacto económico de estas obras fue relativamente lento. Hay que pensar que para 1880 solo existían unos 100 kilómetros en operación, que se convirtieron en unos 550 para 1898. Sin embargo, ya era significativo el tráfico de algunos ferrocarriles, como el de Girardot y el de Puerto Berrio, y la apertura de algunos de ellos había permitido la colonización de ciertas áreas antes improductivas.

LA EXPANSIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA AGRICULTURA

Los procesos de colonización

Uno de los procesos centrales de la historia económica del siglo xix fue la expansión de la frontera agrícola. Una parte importante del aumento de la población se esparció hacia las

vertientes y valles interandinos, con lo cual se modificó sustancialmente la distribución de los habitantes en el territorio nacional y se abrieron zonas agrícolas en áreas hasta entonces incultas. El proceso fue impulsado por la saturación demográfica de algunas regiones, por el agotamiento de las tierras y por la existencia de formas de concentración de la propiedad rural que hacían difícil la adquisición de una parcela en las áreas ya pobladas.

El proceso de colonización había venido adquiriendo un dinamismo cada vez mayor desde finales del siglo XVIII, y para mediados del siglo XIX había avanzado ya bastante la ocupación de nuevas zonas del sur de Antioquia, hasta Manizales, y de Santander. Una comparación de los censos de 1843 y 1870 muestra que los principales focos de atracción para los colonos estuvieron entonces en el norte de Antioquia (Remedios, Yarumal), donde revivió una actividad minera que se había abandonado, el sur de Antioquia (Andes, Concordia, Jericó, Bolívar, Támesis, Valparaíso), el actual departamento de Caldas (Manizales, Aranzazu), la región tabacalera de Bolívar (Carmen), las llanuras del Sinú (Sincelejo, San Onofre, Lorica, Cereté), las áreas tabacaleras de Palmira y Ambalema y las zonas de Lebrija, Cúcuta y Salazar. Entre 1870 y finales de siglo continuó la expansión de las tierras templadas de las cordilleras Central (Jardín, Pensilvania, Filadelfia) y Occidental (Urrao, Cañas-gordas). Fuera de ello, la colonización antioqueña ocupó las vertientes de la cordillera Central hacia el Magdalena (Fresno, Líbano) y las del río Cauca en el norte del Valle y el actual departamento del Quindío (Armenia, Sevilla, Caicedonia). El ritmo de colonización alrededor de Cúcuta se mantuvo, así como en las planicies del San Jorge y el Sinú. En Cundinamarca, desde mediados de siglo hasta finales avanzó la ocupación de los valles del río Bogotá y se inició la ocupación del valle del Rionegro y de las tierras del Meta y San Martín.

El poblamiento se llevó a cabo en medio de contradicciones políticas oficiales y estuvo afectado por una gran variedad de estructuras geográficas, sociales y culturales locales, por las condiciones de las tierras ocupadas, la cercanía a centros comerciales y la posibilidad de desarrollar cosechas comerciales. Tales factores condujeron a que las formas de la colonización fueran muy diferentes en las diversas regiones, y a que los resultados variaran entre zona y zona. Esos mismos factores operaron dentro del contexto de un conflicto entre quienes impulsaban una colonización familiar y quienes buscaban la apertura de grandes haciendas. Por una parte, decenas de miles de colonos en busca de mejores oportunidades de vida trataron de establecer una economía de pequeños productores independientes. Mientras tanto, grupos de empresarios urbanos o rurales se hicieron a amplias concesiones territoriales, con la esperanza de convertirlas en haciendas ganaderas o productoras de bienes de exportación.

Las tierras ocupadas por los colonos fueron esencialmente de baldíos: tierras que no

habían salido del dominio del Estado durante la época colonial o los comienzos de la República. Sin embargo, en algunas zonas tropezaron con títulos de propiedad de origen colonial, los cuales habían dado lugar a “concesiones” más o menos extensas que no habían sido ocupadas, o se enfrentaron con títulos asignados después de que la tierra ya había sido ocupada por los primeros pobladores. Estos hechos condujeron a frecuentes conflictos que se expresaron en solicitudes al Gobierno, pleitos y actos diversos de violencia. Mientras los propietarios destruían las construcciones y cosechas de los colonos, estos se enfrentaban a aquellos incluso apelando al asesinato. En algunas regiones, y en particular en las zonas de colonización antioqueña, los colonos desarrollaron una habilidad creciente para utilizar los recursos legales y, apoyados por funcionarios y comerciantes locales, por tinterillos o por propietarios envueltos en disputas con terceros, lograron con frecuencia resultados favorables a sus pretensiones sobre la propiedad. En otras, no encontraron apoyo y ante los altos costos para formalizar las escrituras (era necesario pagar un agrimensor para poder pretender la titulación, pero el costo se hallaba fuera del alcance de la mayoría de los colonos e incluso valía más que las pocas hectáreas abiertas), la ausencia de linderos claros y la deficiente legislación sobre títulos, los propietarios pudieron justificar con éxito sus alegatos de propiedad sobre tierras ya ocupadas. En tales ocasiones, muchos de los pobladores acabaron aceptando permanecer en la tierra en calidad de arrendatarios, ante la alternativa de perder ocho o diez años de esfuerzo y comenzar de nuevo en otra tierra igualmente incierta.

En la primera mitad del siglo XIX la colonización antioqueña de la región situada entre Sonsón y Manizales tuvo algunas características peculiares, pero también algunos elementos en común con las actividades acometidas en otras regiones del país. En este caso, la ocupación de la frontera fue en gran parte el resultado de esfuerzos de grupo, que condujeron a la formación de pueblos organizados con una amplia participación de los primeros pobladores. Los pueblos se levantaron en tierras baldías o en zonas donde existían pretensiones de propiedad privada, como en el caso de la Concesión Aranzazu. El conflicto entre los titulares de la concesión y los colonos condujo a una transacción legal después del asesinato del principal representante de aquella, en 1853. En dicha transacción, como en muchas otras del mismo tipo, los colonos recibieron títulos de propiedad sobre unidades medianas (50-100 hectáreas), el Estado se reservó el 25% de las tierras y las nuevas poblaciones recibieron títulos por 10.000 a 12.000 hectáreas cada una. Mientras tanto, se reconocían los derechos de los concesionarios sobre las áreas vecinas, mucho más extensas.

En otras regiones, como en el suroeste antioqueño, la colonización se vio impulsada por el interés de los grupos dirigentes de los centros comerciales de la región, que consideraron viable invertir y especular con este proceso. Algunos comerciantes acumularon bonos

territoriales y papeles de deuda con base en los cuales recibieron concesiones amplísimas de baldíos, como la de Nueva Caramanta, obtenida por Gabriel Echeverri. Para los inversionistas resultaba atractivo promover la ocupación de parte de las tierras recibidas, para valorizar las restantes. De este modo, otorgaron facilidades para la conformación de los núcleos iniciales de pobladores, donando usualmente las tierras para la cabecera y vendiendo a bajo precio pequeños lotes agrícolas.

En uno y otro caso se generó un sistema de colonización en el cual se establecían núcleos de pequeños y medianos propietarios y, entre ellos propiedades mucho más extensas, que inicialmente permanecían sin utilización económica. El crecimiento demográfico y la llegada de nuevos colonos modificaban esta situación. Mientras los primeros colonizadores trabajaban sus propiedades con mano de obra familiar y a veces con algunos agregados, los que llegaban posteriormente encontraban agotadas las posibilidades de distribución de tierras o debían aceptar lotes menores y menos productivos. De este modo, se iba conformando una población pobre sin tierras o con lotes muy pequeños, la cual eventualmente podía obtener títulos en las tierras de los grandes propietarios, cuando se ponían en venta, o vincularse a las actividades de estos como agregados o arrendatarios. En consecuencia, el propietario comenzaba a subordinar mano de obra que le permitía iniciar la explotación de sus propiedades. Así se formaron, entre otras, las grandes haciendas ganaderas en las vegas del Cauca en las últimas décadas del siglo.

En ciertas regiones del país el vínculo creciente con la economía mundial a partir de 1850 y la expansión del mercado interno de algunos bienes agropecuarios reforzaron las razones para la ocupación de nuevas tierras. Las áreas de producción de tabaco habían sido zonas de cosecheros pobres, que raras veces recibían títulos territoriales. El auge tabacalero de 1850 a 1875 se tradujo en la titulación de las tierras por parte de grandes inversionistas, que establecieron extensas propiedades cultivadas por arrendatarios en la región de Ambalema y en menor escala en Palmira y Carmen de Bolívar. En otras regiones, como la costa Atlántica, el crecimiento de los mercados para productos agrícolas, en particular de carne, estimulado por la apertura de un camino a Antioquia, creó incentivos para la colonización de las áreas del San Jorge y el Sinú. Procesos similares tuvieron lugar en las partes templadas de Norte de Santander, donde se abrieron tierras que se dedicarían al cacao y al café, y en las laderas de Cundinamarca, donde se crearon propiedades ganaderas dedicadas parcialmente a la caña de azúcar y al café. En Santander, Antioquia, Tolima y otras zonas también se concedieron grandes extensiones para explotar la quina y otros recursos naturales. De esta manera, fuera de Antioquia, el proceso de colonización estuvo en buena parte conformado por trabajadores contratados por los propietarios o por campesinos que se vincularon como arrendatarios a las

nuevas haciendas. No obstante, en regiones como Santander la colonización individual también condujo a la formación de economías campesinas, pero este proceso ha sido poco estudiado hasta el momento.

La política de tierras

Para mediados del siglo, la tierra de propiedad privada representaba una proporción muy pequeña del territorio nacional, aun contando dentro de ella las concesiones que permanecían vacantes. La propiedad privada se originaba ante todo en las “mercedes de tierras” hechas por las autoridades españolas, y en las “composiciones”, que eran pagos hechos por los usurpadores de tierras públicas para legitimar su propiedad. A tales títulos podrían añadirse los de los resguardos indígenas, considerados como propiedad comunal. Quedaba en manos del Estado una inmensa reserva de tierras públicas, que podía abarcar más del 80% de la extensión territorial del país. Entre la década de 1820 y finales de siglo, los dirigentes colombianos vieron en estos baldíos una inmensa riqueza que podía servir para estimular el desarrollo económico del país; podían ofrecerse como señuelo a grupos de colonos europeos, brindarse como incentivo para la construcción de vías de comunicación y otras obras de progreso, entregarse a los campesinos que carecieran de tierra, o venderse para obtener recursos para el fisco.

Durante el período de 1820 a 1870 se puso el acento en la utilización fiscal de los baldíos, y pronto se regularizó un sistema por el cual se emitían bonos territoriales que podían redimirse por baldíos: los bonos se entregaban a los acreedores del Estado, y podían también obtenerse a cambio de otros documentos de deuda pública. Por tanto, durante esos años la mayor cantidad de tierras fue adquirida por especuladores que habían acumulado títulos de baldíos originados en documentos de deuda pública o en retribuciones a los soldados de la Independencia, y que se negociaban con elevadísimos descuentos. Al lado de estas concesiones, y de las obtenidas como incentivo para la realización de caminos, puentes y otras obras similares, se encontraban durante aquella época las dotaciones colectivas en la zona de colonización antioqueña: unas 20 municipalidades recibieron entonces entre 8.000 y 12.000 hectáreas cada una.

A partir de 1870 el contexto económico de la apropiación de baldíos se modificó: disminuyeron las concesiones a los colonos antioqueños y se reforzó el interés de los grandes empresarios por hacerse a extensas áreas para su explotación directa. Curiosamente, la nueva fase de la asignación de baldíos, que condujo a la consolidación de grandes propiedades, se llevó a cabo a pesar de la aprobación de un conjunto de leyes que pretendían atender mejor las

necesidades del pequeño cultivador y evitar la concentración de las tierras en unos pocos especuladores. En efecto, desde 1863 se había dado reconocimiento legal a los “colonos”, al indicar que no podían venderse baldíos ni hacer adjudicaciones por bonos en áreas ya ocupadas por colonos, los cuales tendrían prioridad para la asignación de un lote hasta de 6,4 hectáreas. En 1870 la Ley 14 reguló las asignaciones colectivas a poblaciones, de las cuales se harían muy pocas más en el resto de siglo, señalando para ellas un tope de 12.000 hectáreas y determinando que cada colono recibiría un lote de 32 hectáreas.

La Ley 48 de 1882, impulsada por Aníbal Galindo, trató de proteger aún más a los colonos, al determinar que solo podrían ser expulsados del área que ocupaban si se demostraba un título previo legítimo y que, incluso en ese caso, si el colono había entrado en la tierra de buena fe, era preciso pagar las mejoras. Esta ley determinó, además, que la propiedad de los baldíos se adquiría ante todo por su explotación económica, y fijó un tope de 5.000 hectáreas para las concesiones individuales. Hasta entonces, mientras que el cultivador pobre tenía un límite de 6,4 hectáreas, y una colonización colectiva, un máximo de 12.000, un empresario podía obtener una concesión ilimitada. Por último, la ley estipuló que las tierras baldías asignadas que no se cultivaran durante diez años revertirían a la nación, medida nunca puesta en práctica, aunque fue reiterada, con igual inocuidad, en 1936 y 1945.

Sin embargo, independientemente de la intención de los legisladores, la asignación de baldíos fue durante el siglo XIX, y en forma creciente a finales del XX, un medio para el traspaso casi gratuito de la propiedad pública a un número reducido de empresarios y para la consolidación de la gran propiedad, con excepción del área de colonización antioqueña, donde la situación fue algo menos unilateral. En efecto, según Catherine LeGrand⁴, entre 1827 y 1936 se concedieron tierras baldías por 3,2 millones de hectáreas. Tan solo unas 400.000 fueron entregadas antes de 1869, de las cuales dos concesionarios recibieron en total más de 150.000. El período estuvo marcado por concesiones en Antioquia y Caldas (muchas de ellas a poblaciones), en las vertientes orientales de Cundinamarca y en el Tolima. Durante el resto del siglo (1872-1899) se entregaron 1.500.000 hectáreas, aproximadamente, buena parte a empresarios de la quina y a especuladores ferroviarios. Se hicieron, además, concesiones en los Llanos, Bolívar, Magdalena y Tolima, pero en esta época casi todas las áreas de vertientes fueron escenario de procesos de colonización o especulación con baldíos.

De acuerdo con la misma autora, de los casi dos millones de hectáreas entregadas en el siglo XIX, una cuarta parte pudo haber ido a poblamientos en la zona antioqueña. Estas 250.000 hectáreas habrían generado, si se hubieran distribuido según las normas (32 hectáreas por cultivador), unos 7.700 pequeños propietarios. El resto de los títulos fue a configurar grandes propiedades: el estimativo global de LeGrand es que el 73% de la tierra quedó en manos de

beneficiarios de concesiones de más de 1.000 hectáreas. Los títulos de menos de 100 hectáreas representaron apenas el 11% de las tierras concedidas, y las repartidas en parcelas de 100 y 1.000 hectáreas, el 16% del total.

Sin embargo, las asignaciones de baldíos constituyeron apenas una parte mínima de la titulación obtenida durante el siglo pasado. En efecto, una adición de 2.000.000 de hectáreas al dominio privado representaba apenas una pequeña proporción del territorio que estaba ocupado a comienzos del siglo xx. De hecho, mucho más importante que la adquisición de baldíos fue la simple usurpación de tierras públicas por los terratenientes, mediante procedimientos como la alteración de límites sobre concesiones de baldíos, la realización de operaciones de compraventa y la legación en herencia de tierras con el objeto de crear una tradición legal sobre ellas, etc. El hecho de que probablemente la mayoría de las tierras ocupadas hasta la década de 1920 se originaban en usurpaciones ilegales explica por qué los propietarios consideraron imposible y “diabólico” mostrar en sus títulos el acto original por el cual la tierra había salido del Estado, cuando la Corte Suprema exigió en 1926 este requisito.

Las formas de trabajo rural

El resultado del amplio proceso de apertura de tierras nuevas, como ya se ha dicho, fue regionalmente muy variado. En términos generales, la evidencia tiende a indicar que mientras la mayor parte de la tierra quedó en manos de un número reducido de grandes propietarios, la mayoría de la población de las áreas de colonización se instaló en pequeñas propiedades campesinas. La paradoja no es sino aparente: mientras que unos cuantos miles de grandes propietarios podían adquirir varios millones de hectáreas entre las que se originaban en concesiones de baldíos y en usurpaciones de tierras públicas, un número muy superior de colonos podía instalarse en forma más densa en una extensión global mucho menor.

La actividad económica de los colonos se centraba en la producción agrícola de subsistencia: maíz, yuca, papa y plátano fueron los productos de mayor significación, acompañados por gallinas, cerdos (muy importantes en la colonización antioqueña), etc. Pero las escasas descripciones de estas pequeñas granjas rurales dejan la impresión de que buena parte de ellas generaron excedentes para vender en los mercados locales, y parece claro que hasta finales de siglo el abastecimiento de los centros urbanos de productos agrícolas, con excepción de carne y azúcar, dependió de los pequeños propietarios. En las zonas de colonización reciente, como el actual departamento de Caldas, resulta notable la temprana consolidación de una economía altamente comercializada, con una elevada incidencia del

crédito y con una multitud de formas empresariales y de contratos entre tenderos, agricultores, prestamistas y otros grupos. La cría de ganados en compañía, que permitía distribuir costos entre pequeños o medianos propietarios e inversionistas pueblerinos sin propiedad raíz, y la siembra de algunos productos comerciales bajo formas de aparcería, son apenas ejemplos frecuentes de una amplia gama de formas de organización económica que esperan un estudio sistemático.

Aunque la primera expansión significativa de los cultivos de café puede atribuirse a propietarios con altos recursos, muchos de los pequeños propietarios de Santander, desde mediados de siglo, y de Antioquia, a partir de 1890, encontraron en este producto un cultivo que les permitía, sin abandonar los cultivos de subsistencia, ampliar los ingresos monetarios en forma permanente y sustancial. En él la fuerza de trabajo era ante todo familiar, pero durante las épocas de cosecha aun los cultivadores pequeños podían requerir el uso de trabajadores adicionales, lo cual contribuyó a la conformación de grupos de trabajadores asalariados y de una alta movilidad geográfica en las áreas cafeteras. De este modo, pues, los pequeños agricultores, que habían adoptado en diversas regiones del país algunos productos comerciales en pequeña escala, como el tabaco, la caña, el algodón y el cacao, contribuyeron en forma amplia a la consolidación del producto de exportación que se convertiría para finales de siglo en el principal generador de divisas.

Aunque es poco lo que conocemos sobre las economías campesinas por fuera de las áreas de colonización antioqueña, no puede dejar de mencionarse la importancia que tuvieron las de la región de Santander y las vertientes de Cundinamarca y las que se constituyeron en el norte del Cauca con posterioridad a la eliminación de la esclavitud, cuando muchos antiguos esclavos se convirtieron en cultivadores de pequeñas estancias de pan coger. Del mismo modo, las zonas indígenas, tanto aquellas en las cuales habían sido disueltos los resguardos como aquellas en las que, como en Cauca y Nariño, estos habían sobrevivido, fueron áreas de agricultura campesina bastante resistente.

Generalmente entreveradas con la economía campesina se encontraban diversas formas de hacienda, dedicadas, además de la producción de bienes agrícolas de autoconsumo, al cultivo de la caña y a la cría y engorde de ganados. En Santander, Cundinamarca y el sur de Antioquia tuvieron un papel central en la expansión del cultivo del café entre 1850 y 1900. Un sector de la economía de hacienda tenía origen colonial y se situaba alrededor de las áreas de antigua ocupación indígena. Sus formas de organización eran tradicionales y probablemente producían muy poco para el mercado. Algunos agregados ofrecían la mano de obra para la mayor parte de las tareas de la hacienda a cambio de pequeños lotes de pan coger, y las relaciones laborales estaban teñidas de un toque paternalista tradicional.

Sin embargo, lo que caracterizó el período estudiado fue la expansión de las haciendas y latifundios y su aparición en áreas hasta entonces despobladas o pobladas por colonos dispersos. Las nuevas haciendas fueron creadas por empresarios urbanos, muchos de ellos con experiencia comercial previa. En las tierras templadas se orientaron hacia la caña, el café y la cría de reses, y en las tierras cálidas, ante todo hacia la ganadería. Para realizar sus actividades debieron apelar a una compleja serie de formas de organización laboral, que han creado bastantes dificultades de caracterización a los historiadores económicos y sociales. En esas haciendas se combinaron en proporciones diferentes las formas de trabajo salarial (usualmente en las épocas de cosecha) con diversas modalidades de trabajo residente: (a) los arrendatarios, similares a los de las haciendas más tradicionales, que recibían un lote a cambio de la obligación de trabajar determinado número de días, generalmente por un salario que representaba una proporción del salario de mercado; algunos de ellos pagaban, además, una renta en dinero; (b) los aparceros, que producían una cosecha y entregaban parte de ella al propietario de la tierra, usualmente el 50%, que además podía haber hecho algunos de los gastos del cultivo —en algunos casos, como en las plantaciones de tabaco de Ambalema, esta forma de aparcería resultó disfrazada por el hecho de que el aparcero no entregaba parte de su cosecha, sino que la vendía al propietario pero a un precio inferior al del mercado (el 70% inicialmente y luego el 50%, equivalente a la entrega de la mitad de la cosecha)—, y (c) contratos de diversos tipos, como la obligación de sembrar y dejar en producción un área de café, a cambio del uso de una parcela de pan coger, o la obligación de derribar monte a cambio del uso de la parcela.

La impresión que da la documentación, todavía confusa y poco sistematizada, es la de que durante la segunda mitad del siglo XIX se dio un incremento simultáneo de las economías campesinas y de formas de arrendamiento y aparcería en las haciendas. En términos de volumen de producción, probablemente crecieron con más rapidez las primeras, pero la expansión territorial de la hacienda fue mucho más rápida, y estuvo acompañada por un crecimiento acelerado del acervo ganadero del país. Por otra parte, las formas no salariales de trabajo, más que una sujeción “feudal” del campesino a los propietarios, parecen revelar una búsqueda de formas de explotación económica que se ajustara a las condiciones de producción de una región y un bien determinado. Por supuesto, la posibilidad de mantener una mano de obra sujeta dependía ante todo del cierre relativo de la frontera de colonización —o sea, de las dificultades y costos de acceder a una parcela independiente—, lo que se trató de lograr mediante la apropiación masiva de tierras por parte de los propietarios. Sin embargo, la frontera raras veces podía considerarse cerrada, y la movilidad de los trabajadores independientes puede haber sido alta, excepto cuando las condiciones laborales fueron muy

favorables. Por tal motivo, la consolidación de una fuerza de trabajo residente requirió en muchos casos la destrucción de las mejoras de los colonos y el uso de formas de presión policial, el intento de establecer formas de peonaje por deuda (no muy extendidas al parecer y tal vez más propias del siglo xx), o la expedición de normas legales para forzar a los trabajadores a cumplir sus obligaciones con los propietarios, a riesgo de ser encarcelados. Todos estos mecanismos no son ajenos a las economías capitalistas, aunque pudieron tener un carácter muy drástico y violento en determinadas ocasiones. Por otra parte, la presencia del Estado en el área rural era muy variable de región en región, y mientras en algunos casos los propietarios podían contar con la complicidad y el apoyo de la fuerza pública o las autoridades, en otros casos estas eran casi inexistentes o se colocaban del lado de colonos o trabajadores. Aunque la debilidad del Estado podía reemplazarse ocasionalmente con matones reclutados entre los propios arrendatarios, la relación global entre propietarios y trabajadores parece haber requerido una combinación en permanente modificación de incentivos, amenazas legales, recursos económicos y presiones policiales. Ello es particularmente cierto en las áreas de apertura de haciendas, donde los lazos entre el propietario y los trabajadores no se habían configurado bien ni existían las formas de sujeción cultural y social ya establecidas en las altiplanicies de tradición indígena.

Carecemos de estimativos siquiera aproximados sobre la distribución cuantitativa de las formas diversas de organización del trabajo rural. Hasta comienzos del presente siglo las formas de trabajo asalariado eran relativamente escasas, y en la mayoría de los casos los jornaleros rurales eran pequeños propietarios que buscaban un complemento a sus ingresos, o agregados obligados a prestar un servicio laboral remunerado a tasas artificialmente deprimidas. El censo de 1870, por ejemplo, no incluye entre las categorías laborales la de jornalero; el censo de Antioquia de 1883 engloba todavía a los asalariados dentro de las categorías más generales de “agricultores” o “ganaderos”. La pregunta que puede plantearse es qué proporción de las 400.000 a 500.000 familias campesinas trabajaba en sus propias parcelas o dependía de las haciendas, como agregados o aparceros. Kalmanovitz ha supuesto que la inmensa mayoría de estas familias residía en las haciendas, y que el número de pequeños propietarios podía ser de unos 150.000. Según este cálculo, unas 10.000 haciendas podrían tener aproximadamente 650.000 trabajadores dependientes (incluidos menores y mujeres dedicados a las labores agrícolas). La base del estimativo es el censo de 1912, en el cual figuran unos 190.000 propietarios⁵. Esta cifra, sin embargo, no puede tomarse en serio, pues en algunos departamentos se incluyeron como propietarios únicamente a quienes vivían de la renta de propiedad raíz. El mismo censo, al clasificar a los trabajadores entre quienes laboran por “cuenta propia” y los que trabajan para otros, señalaba la existencia de más de

650.000 agricultores “por cuenta propia”. Por lo demás, muchas personas que no tenían título de propiedad eran, de hecho, explotadores de una pequeña parcela independiente, lo que era explicable, dada la dificultad para titular las pequeñas propiedades de los colonos. Muchos de estos, por supuesto, perderían a la larga sus posesiones frente a la ofensiva de los poseedores de títulos, pero no pueden ser considerados como trabajadores dependientes. Un índice adicional de que los censos nacionales dan una idea inadecuada de la extensión de la propiedad rural campesina está en el caso de Antioquia, donde según Alejandro López existían en 1914, de acuerdo con el catastro levantado ese año, 103.766 propiedades territoriales, que representan casi una por familia: el censo de 1912 había reportado menos de 10.000 propietarios⁶.

EL COMERCIO EXTERIOR

El papel estratégico del sector externo

La economía colombiana durante el siglo XIX se caracteriza por una serie de situaciones que le dan bastante rigidez, sobre todo en el sector rural, que era el predominante. Algunas de las limitaciones tenían un origen institucional, como las que restringían la movilidad de la tierra (manos muertas, “censos” no redimibles) o de la mano de obra (resguardos, esclavitud), y fueron removidas por las reformas liberales de mediados de siglo. Probablemente más serias, en la medida en que hacían muy difícil estimular el aumento de la producción en el sector agrícola más allá de las tasas de crecimiento de la población, eran las que se generaban en las limitaciones del mercado. Ya se han señalado aspectos como el de los altos costos de transporte y la fragmentación regional de los mercados. La existencia de un alto número de productores autosuficientes y de una multitud de áreas con posibilidades de producir una amplia gama de bienes de consumo dentro de distancias relativamente reducidas, hacía que las necesidades de intercambio de bienes por conducto de los mecanismos comerciales fueran muy reducidas. Estas limitaciones fueron expresadas una y otra vez por los comentaristas del siglo XIX, quienes señalaban que cualquier aumento de la producción de bienes de consumo interno se enfrentaba con la imposibilidad de vender los excedentes respectivos y con las dificultades y el costo para llevarlos a mercados más lejanos. Por tal razón, solo los sectores vinculados al comercio exterior podían, dentro de los estrechos marcos de una escasa acumulación de capitales líquidos, responder a oportunidades que surgían, ante todo en ciertas coyunturas, por las alzas de precios que experimentaban en el exterior algunos productos cuya oferta local podía expandirse sin demasiada dificultad.

Ahora bien, pese a que el comercio exterior representaba el único mecanismo que podía producir estímulos notables para incrementar la producción agrícola, la estructura económica del país limitaba en buena medida las oportunidades generadas en los mercados internacionales. La distribución de la población en las altas zonas de las cordilleras hacía que la mayoría de las áreas ocupadas del país se encontrara, de hecho, por fuera de las áreas tropicales, donde podía impulsarse la producción de bienes con demanda en Europa, y la distancia a las costas impedía cualquier producción para la exportación desde las altiplanicies, donde se cultivaban ante todo papas y trigo. Por esto, la gran transformación del sistema económico mundial —caracterizada en el siglo XIX por la expansión de la producción, por fuera de Europa, de buena parte de los bienes alimenticios consumidos en el Viejo Continente, sobre todo granos y carnes— se localizó en otras áreas, como Argentina, Estados Unidos y Australia. Hacia allí fluyeron, en forma más o menos coordinada, las multitudes de emigrantes europeos y los capitales ingleses que financiaron la expansión de la producción y la infraestructura de transportes requerida para garantizar el flujo continuo de tales bienes.

De este modo, los movimientos de capital europeo, que estimularon la expansión acelerada de las economías dependientes exportadoras, apenas rozaron a Colombia. A las dificultades para movilizar recursos locales, al atraso del sistema de transporte y a las limitaciones de los mercados internos, se añadió así la ausencia de toda inversión significativa de capital extranjero hasta finales de siglo.

El conocimiento de los ciclos de comercio exterior se ha precisado recientemente con los aportes de José Antonio Ocampo, que permiten seguir con algún detalle la sucesión de auges exportadores durante el siglo pasado⁷. Después de la fase de estancamiento que caracterizó la primera mitad del siglo XIX, las exportaciones colombianas vivieron una fase de expansión y diversificación entre 1850 y 1882. Este período se inició con una etapa vigorosa de crecimiento, centrada en las exportaciones de tabaco y, en menor escala, de quina y sombreros. Para 1854-58, el tabaco representaba ya el 28% de las exportaciones, mientras el oro, sin reducir sustancialmente su valor, disminuyó su participación en las ventas externas del 75% al 33%. La quina y los sombreros de paja llegaban a representar, cada uno, casi el 10% de las exportaciones durante estos años (véase el cuadro IV.7).

A la primera fase de rápida expansión (1849-57) sucedió una época (1858-69) de relativo estancamiento. La caída en las exportaciones de quina y sombreros y la tendencia a la baja en los precios de la quina y del tabaco se vieron compensados en parte por un aumento considerable de las cantidades exportadas de este último producto. Así, para finales de la década, el tabaco se había convertido en el principal renglón de exportación y representaba casi el 40% de las ventas externas. Entre tanto, comenzaba a tener significación la exportación

de café, que se iría adicionando a los demás productos exportados.

CUADRO IV.7. Composición de las exportaciones según valor

	<i>De 1840-41 a 1844-45</i>	<i>De 1854-55 a 1857-58</i>	<i>De 1875-76 a 1877-78</i>	<i>De 1881-82 a 1882-83</i>	<i>1898</i>	<i>1906-10</i>
Metales preciosos	74,8%	36,3%	27,7%	23,7%	22,7%	24,7%
Tabaco	3,6	27,8	23,3	1,2	8,3	3,0
Quina	0,2	9,8	17,5	30,9	-	-
Cueros	4,5	4,0	5,7	7,8	5,5	9,0
Algodón	1,6	0,1	1,4	0,2	0,4	0,1
Añil	-	-	0,4	-	-	-
Sombreros	0,8	9,5	1,7	0,5	-	4,0
Maderas	7,6	4,7	4,5	3,1	2,5	4,7
Ganado	1,9	0,4	1,1	3,5	4,3	s. d.
Café	1,8	4,1	22,3	16,9	49,0	37,2
Banano	-	-	-	-	0,4	6,3
Otros	3,8	3,3	4,4	12,2	6,3	10,8
Valor (miles de pesos oro)	3.306	6.353	9.982	15.430	19.154	15.542

FUENTE: José Antonio Ocampo, *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*, Bogotá, Siglo xxi, 1984, pp. 100-101.

El período de 1870 a 1882 fue también de rápido crecimiento, aunque estuvo interrumpido por una violenta pero breve caída en 1875-77. Las exportaciones de productos diferentes al oro (al cual empezaba a sumarse la plata), que eran inferiores a cinco millones de pesos anuales a fines de los años sesenta, superaron los once millones de pesos en el año más alto del período, 1882. En esta década el tabaco disminuyó aceleradamente, pero su caída fue ampliamente compensada por la expansión del café y por un nuevo ascenso de la quina que, por unos pocos años, fue el principal bien de exportación.

El período de 1883 a 1891 estuvo dominado por una depresión bastante aguda que duró hasta 1887, durante la cual desaparecieron prácticamente las exportaciones de quina. La recuperación de los precios internacionales del café y el aumento en la producción de metales preciosos permitieron la recuperación del valor exportado entre 1887 y 1891. Entre 1891 y

1898 los mayores volúmenes de café remitidos al exterior permitieron mantener la expansión, pese al estancamiento y a la caída de los precios internacionales del grano a partir de 1895. Con el colapso de las cotizaciones del café y la Guerra de los Mil Días, iniciada en 1899, el comercio exterior del país se sumió al cerrar el siglo en una crisis profunda.

En términos globales, y no obstante la pérdida de dinamismo de los últimos años del siglo, el período 1850-99 fue de expansión exportadora. A pesar de que los metales preciosos perdieron importancia dentro del conjunto de bienes exportados, su crecimiento relativamente continuo desde la década de los sesenta y cierta resistencia a los efectos de los ciclos económicos europeos hicieron que sirvieran para suavizar el ciclo exportador. El tabaco, por su parte, vivió un ciclo de expansión rápida hasta 1857, retomado en 1864-69, para comenzar una brusca caída a partir de 1875. Después de desaparecer casi por completo, se recuperó parcialmente en la década de los noventa. La quina tuvo un primer auge paralelo al primer *boom* del tabaco, a finales de la década de los cincuenta, y luego de un abrupto descenso se recuperó durante la década de los setenta, para constituir entonces el principal motor del comercio exterior; luego desapareció casi por completo a partir de 1882. Al lado de estos productos se desarrollaron las exportaciones de sombreros, añil, cueros y otros productos secundarios, que en determinados momentos contribuyeron en forma que vale la pena destacar. En efecto, a partir de los años 1865-70, cuando cobró un peso superior al 5% en las exportaciones colombianas, la tendencia a la expansión de la producción fue relativamente continua, y los ciclos fueron menos bruscos que los de los demás productos analizados, con excepción del oro. El comportamiento del café, contra un trasfondo en el que los demás productos estaban sujetos a fluctuaciones bruscas, explica su creciente participación en las exportaciones, de manera que para 1898 representa ya el 50% de las ventas externas del país.

Entre 1840-45 y 1898 la población del país aumentó en un 127%, mientras que las exportaciones reales se multiplicaron por 5,7 (véase el cuadro IV.8). Esto quiere decir que, comparadas con los años cuarenta, las exportaciones per cápita de finales de siglo eran aproximadamente 2,5 veces las de aquellos años. Estas cifras dan una impresión de un incremento muy acelerado en las exportaciones del país. Sin embargo, deben ser colocadas en una perspectiva más amplia, ya que en la década de 1840 las exportaciones apenas alcanzaban las cifras que se habían logrado a finales del período colonial. Por tanto, si cotejamos los datos para la última década del siglo con los de la primera, el cuadro es menos luminoso. En efecto, entre 1802-04 y 1898 las exportaciones reales se multiplicaron por 6 y las exportaciones per cápita apenas se incrementaron en 58%. Así las cosas, los años muy dinámicos de 1850 a 1895 sirvieron en buena parte para sacar al país del estancamiento del período anterior; sin embargo, el crecimiento fue en alguna medida, aunque modesta, superior

a lo requerido para tal recuperación.

CUADRO IV.8. Comercio exterior, 1840-1910

	<i>Valor de las exportaciones</i> (miles de pesos oro)	<i>Quantum de las exportaciones</i> (índice, 1865-70=100)	<i>Poder de compra de las exportaciones</i> (índice, 1865-70=100)	<i>Valor de las importaciones</i> (miles de pesos oro)	<i>Quantum de las importaciones</i> (índice, 1866-70=100)
De 1840-41 a 1844-45	3.306,5	47	31 ^a	3.501,5 ^b	48 ^c
De 1854-55 a 1857-58	6.353,0	82	102	3.767,0 ^c	s. d.
De 1864-65 a 1869-70	7.394,0	100	100	6.419,7 ^d	100 ^d
De 1870-71 a 1874-75	9.888,2	137	149	8.818,7	141
De 1875-76 a 1877-78	10.105,5	127	171	7.713,2	142
De 1878-79 a 1880-81	13.689,1	168	247	10.527,3	191
De 1881-82 a 1882-83	15.430,5	s. d.	280	11.929,8	231
1888-1891	12.165,1	170	255	12.119,0	286
1894-1897	16.533,3	s. d.	385	14.872,3	305 ^f
1898	19.154,1	269	447	11.052,0	397 ^g
1905-1910	14.987,5	266	274	12.832,6	263

^a Calculado con base en el poder de compra en términos de textiles entre 1841-45 y 1855-58.

^b Excluye 1844-45.

^c 1855-56 a 1858-59.

^d Excluye 1864-65.

^e Calculado con base en el *quantum* de importaciones de 1845-49 y la evolución de los precios de los textiles.

^f 1892-95.

^g 1896-98

FUENTE: Ocampo, op. cit., pp. 84, 98, 141 y 154.

Las importaciones

En ausencia de flujos importantes de capital en cualquier dirección, el valor de las importaciones tenía que seguir el comportamiento de las ventas externas del país. Sin embargo, las cifras no muestran siempre la estrecha correspondencia que teóricamente debería existir entre las dos series. Ello se debe en buena parte a las modalidades del sistema aduanero, que se modificaron a lo largo del siglo y que, en términos generales, tendían a deformar las cifras declaradas como importadas. Sin embargo, comparando las cifras nacionales con las que reportaban como exportaciones a Colombia los países con los cuales se hacía el grueso del comercio internacional, es posible construir series relativamente confiables de las compras externas colombianas. El cuadro IV.8 da los valores para algunos

años escogidos. Las cifras para 1854-58 están a todas luces subestimadas. En los años siguientes, el hecho de que sean consistentemente inferiores a las exportaciones se debe, ante todo, a que se trata de cifras *f. o. b.*, lo que quiere decir que no incluyen los costos de transportes, fletes, seguros, ni los costos financieros que debían asumir los importadores.

Según las cifras disponibles, después del estancamiento del valor de las importaciones que existió hasta mediados del siglo, estas empezaron un rápido ascenso, paralelo al de las ventas externas. A partir de 1882 el valor de las importaciones se mantuvo casi constante hasta finales de siglo, aunque sufrió algunas caídas fuertes, sobre todo a mediados de la década de los ochenta. Ahora bien, las cifras globales ocultan un fenómeno de primordial importancia, que modificó la capacidad real de importación del país mucho más allá de lo que parece a primera vista. En efecto, el contexto internacional de la segunda mitad del siglo XIX condujo a una evolución de los términos de intercambio que resultó favorable para el país. Mientras los precios de los productos exportados por Colombia se mantuvieron constantes en términos generales, los de los productos importados, y en particular de los textiles, que constituyan la mayor parte de ellos, tendieron a la baja a lo largo del siglo. De este modo, el crecimiento en las exportaciones permitió un aumento mucho mayor de la cantidad de bienes importados. Puede decirse que si de 1840-45 a 1898 las exportaciones reales crecieron en 4,70%, el *quantum* de importaciones se elevó en cerca del 700%. En términos per cápita mientras que cada colombiano en 1898 exportaba 2,5 veces lo que se había exportado en 1840-45, las importaciones se habían multiplicado por 3,6.

Los textiles fueron el renglón más importante de las importaciones a lo largo del siglo. En la década de los cincuenta, aproximadamente dos terceras partes del valor de las compras externas estaban constituidas por telas, en especial de algodón. Tal proporción se mantuvo hasta cerca de 1880; desde entonces hasta finales de siglo las compras de textiles representaron poco más del 50% del valor de las importaciones. Fueras de ello, los alimentos y bebidas, los productos de madera, cuero, papel, vidrio y porcelana surtían de objetos domésticos a los grupos económicamente mejor situados, y representaban entre el 10% y el 20% de las compras del país. Las herramientas y otras manufacturas metálicas, así como productos químicos y combustibles —lo que pudiéramos considerar, de forma un poco laxa, bienes intermedios y de capital— oscilaban entre el 10% y el 15% del valor de las importaciones. A fines de siglo se advirtió un rápido crecimiento de este tipo de bienes, probablemente como resultado de la expansión del sistema ferroviario, con sus elevados gastos e instalaciones, rieles y material rodante. Y así como la importación de papel ayudaba a mantener los combates ideológicos que se desplegaban en toda clase de publicaciones, las importaciones de armamentos, aunque no muy elevadas, garantizaban que habría con qué hacer

las guerras civiles.

El origen y el destino del comercio exterior

Antes del despegue exportador de mediados de siglo, el grueso del comercio exterior colombiano se realizaba con las colonias inglesas del Caribe, sobre todo con Jamaica. A partir de 1850 el creciente volumen del comercio se dirigió hacia los países europeos y Estados Unidos. Aunque Inglaterra mantuvo su posición predominante, su participación global tendió a disminuir paulatinamente.

En el proceso tuvo un papel importante, sin duda alguna, el hecho de que, al dejar de pagarse las importaciones con oro o moneda, era preciso mantener relaciones comerciales con los países consumidores de tabaco y de los demás productos exportados del país. En efecto, si las exportaciones colombianas anteriores a los años cincuenta, que eran ante todo de metales preciosos y dinero, iban dirigidas en su casi totalidad a Inglaterra, aunque casi siempre a través de las Antillas, a partir de mediados de siglo el auge tabacalero empezó a diversificar el destino de las ventas colombianas. Para finales de la década las exportaciones a Alemania habían llegado a representar alrededor del 15%, y las dirigidas a Estados Unidos, 10%. Mientras tanto, las exportaciones a Inglaterra sumaban más o menos el 55%. Hacia 1870 Alemania, principal comprador de tabaco, se había convertido en el principal destino de los productos nacionales (40%), seguida por Gran Bretaña (30%), Francia (17%) y Estados Unidos (7%). Diez años más tarde la participación de los cuatro principales países era más equilibrada: Alemania había disminuido a cerca del 20%, porcentaje similar al de Estados Unidos; Inglaterra compraba el 30% y Francia había subido al 25%. Los años siguientes presenciaron una recuperación temporal de Inglaterra y un lento ascenso de Estados Unidos, que desde los años ochenta se convirtió en el principal comprador del café colombiano. Para la primera década del siglo xx el peso creciente de las exportaciones cafeteras acentuó el predominio norteamericano, y para 1910 las exportaciones a Estados Unidos se acercaban al 50% de las ventas del país.

En cuanto a las importaciones, el predominio inglés se mantuvo en forma más consistente, pues hasta cerca de 1880, por lo menos, la mitad de los productos importados venía de Gran Bretaña; en ello tenía un papel fundamental el comercio de textiles y, en menor medida, el de productos metálicos. Francia, de donde se importaban textiles, vinos, alimentos y artículos de cuero y de jabonería, proporcionó entre 1880 y 1890 el 20% de las importaciones colombianas. El comercio con Estados Unidos, que hasta mediados de siglo había tenido como un componente principal la reexportación de productos ingleses, se mantuvo ante todo con

productos alimenticios, como harina de trigo, azúcar y manteca. Alemania, cuya participación en las importaciones colombianas creció a partir de la década de los setenta, enviaba una serie variada de productos, como alimentos y bebidas (cerveza, manteca y arroz), textiles, sobre todo de lana, y una miscelánea de productos industriales, sobre todo metálicos y químicos, papel y loza.

LA FUNCIÓN DEL ESTADO

Las reformas liberales de mediados de siglo

El gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera (1845-49), aunque elegido en nombre del conservatismo, contribuyó en forma sustancial a imponer unos principios liberales en el manejo del Estado. Ya para entonces existía un amplio consenso en los grupos dirigentes del país acerca de las funciones económicas que debería asumir el Estado. En primer lugar, predominaba la idea de que este debería limitar en la medida de lo posible su intervención en la vida económica, dejando las actividades productivas a la iniciativa privada. Correspondría al Gobierno el impulso a la educación pública y el desarrollo de las obras de fomento, en especial de las vías de comunicación. Aunque con algunas diferencias sobre la oportunidad de las reformas, casi todos los grupos dirigentes consideraban conveniente desmontar los sistemas tributarios coloniales centrados en los monopolios (tabaco y aguardiente), que constituían un gran obstáculo a la actividad privada. Pero, sobre todo, se había impuesto la idea de que el desarrollo económico dependería en primer lugar del crecimiento del comercio internacional, para lo cual era indispensable fomentar en el país el desarrollo de la producción de bienes agrícolas y mineros que pudieran entrar en los mercados mundiales. Acorde con estos principios, la reforma arancelaria de 1847 redujo y simplificó los gravámenes a las importaciones. Al mismo tiempo, el Gobierno promovió la privatización parcial del negocio del tabaco, reorientándolo hacia el mercado externo. El Congreso fue aún más lejos en 1848, al decretar la abolición del monopolio, aunque sujetando la exportación y luego la producción de la hoja a gravámenes, que fueron eliminados poco después (véase el capítulo anterior).

La administración de José Hilario López (1849-1853), elegida en un clima de fortalecimiento del liberalismo, aceleró los esfuerzos de ruptura con el pasado colonial. Además de medidas de profundo impacto social, como la abolición de la esclavitud y la reiteración de la eliminación de los resguardos, se enfrentó al sistema de crédito eclesiástico, al autorizar la redención de los censos mediante el pago al Estado del 50% del capital de la

deuda: el tesoro público continuaría pagando los intereses respectivos. Además, debió enfrentar la situación de drástica caída de los ingresos fiscales provocada por la reducción de las tarifas aduaneras y la eliminación del monopolio del tabaco, que constitúan los dos principales recursos fiscales. Por supuesto, los ideólogos liberales consideraban que la disminución de los ingresos aduaneros sería temporal y que el incremento en el tráfico internacional generado por la exportación de tabaco y por la disminución de los impuestos a las importaciones conduciría a una recuperación de los ingresos del Estado. Sin embargo, el incremento en el recaudo aduanero no fue muy rápido, y solo en 1852-53 se superaron los niveles de comienzos de la década de los cuarenta. Como existía una fuerte renuencia al establecimiento de nuevos tributos, el secretario de Hacienda, Manuel Murillo Toro, propuso una serie de medidas que, bajo el mote de “descentralización de rentas”, produjeron una drástica transformación del sistema fiscal nacional.

Hasta ese momento, el sistema vigente seguía siendo en esencia el que había regido durante la Colonia⁸. Las rentas estancadas constitúan la más importante fuente de ingresos brutos del Gobierno, a las que se añadían, en segundo término, los derechos de importación. Dos impuestos a la producción, el diezmo (que recaía sobre la producción agropecuaria y se destinaba al mantenimiento del culto, aunque era recaudado por el Estado) y el quinto de oro (un impuesto sobre la producción del metal, que osciló entre el 3% y el 6% de su valor) tenían alguna importancia, mientras que un conjunto de ingresos marginales (papel sellado, amonedación) completaban el sistema. Como puede verse en el cuadro IV.9, en 1848 los monopolios representaban el 56% de los ingresos, y las aduanas, el 22%. Como los costos de recaudación de los monopolios eran bastante elevados, los ingresos totales netos apenas llegaban a \$1.800.000. Con base en ellos debía el Gobierno sostener los gastos del ejército y los salarios de la administración, que en conjunto superaban los ingresos netos del Gobierno. Con frecuencia no era posible siquiera cubrir por completo los salarios y pensiones de los militares y empleados y, por ello, las sumas que se apropiaban presupuestalmente para obras de fomento y otros gastos menos imperiosos no se ejecutaban. Por tanto, la idea liberal de mantener una escasa actividad del Estado resultaba reforzada por la obvia incapacidad de este de emprender una verdadera política de fomento.

Las leyes de “descentralización de rentas y gastos”, aprobadas en 1850 y 1851, cedieron a las provincias las rentas de diezmos y quintos, así como los ingresos por aguardientes, peajes, fundición de oro y oros menores. Simultáneamente se dejaba en manos de estas el pago de sus propios funcionarios, el impulso a las vías de comunicación y el mantenimiento de la educación y del culto. Las leyes de descentralización autorizaban a las provincias para modificar en el futuro sus sistemas de rentas, eliminando algunas de las que se habían cedido y

creando nuevas formas de ingreso. Los liberales esperaban que se procediera a abolir aquellos impuestos que ellos consideraban más opuestos al desarrollo económico, en particular el impuesto a la producción agrícola —el diezmo—.

Los efectos de la reorganización fueron muy amplios. Si aceptamos las cifras de Salvador Camacho Roldán, las provincias aumentaron sus ingresos de unos \$300.000 anuales en 1849 a \$900.000 en 1851 por el solo efecto de la cesión de rentas nacionales⁹. De este modo se conferían algunos ingresos estables y cierta autonomía administrativa a provincias antes manejadas desde Bogotá, lo que era sin duda una razonable iniciativa. De ella se esperaba no solamente que produjera beneficios materiales y fiscales, sino el desarrollo de la capacidad política de los ciudadanos y de la habilidad administrativa local, en un país acostumbrado a delegar la solución de sus problemas e instancias ajenas.

Las provincias tendieron a abolir, como se había previsto, el impuesto de los diezmos, que para 1853 había desaparecido en todas ellas. Los quintos sobre el oro fueron eliminados inmediatamente en Antioquia, principal productor, con lo cual se desgravó por completo su producción y exportación. El monopolio del aguardiente se suprimió también en más o menos la mitad del país.

Las provincias intentaron reemplazar los ingresos que perdían apelando ante todo a la “contribución directa”, la cual revivía un impuesto que se había intentado establecer, sin mayor éxito, en la década de los veinte. Este gozaba de particular acogida entre los liberales, pues se juzgaba más equitativo y menos opresivo de la actividad privada. En la mayoría de las provincias se estableció un porcentaje del 1% sobre la renta de los contribuyentes, las que eran establecidas por juntas especiales; en algunas, sin embargo, se fijaron cuotas a cada municipalidad para que esta las asignara. Aunque las sumas recaudadas de la contribución directa no fueron muchas, en conjunto las provincias elevaron sus ingresos durante las décadas siguientes en forma significativa.

CUADRO IV.9. Ingresos del Gobierno central, 1847-1906
(miles de pesos)

	Aduanas	Tabaco	Aguardiente	Sal	Quinto	Diezmo	Papel sellado	Degüello	Emisión	Otros	Total
1847	688	839	152	472	126	178	-	-	-	308	2.553
1851	721	100	146	479	18	250	-	-	-	-	2.189
1860	514	-	-	669	-	-	-	-	-	241	1.424
1870	1.575	-	-	758	-	-	-	-	-	-	2.884
1880	3.488	-	-	1.500	-	-	-	-	-	-	4.910
1890	5.000	-	-	1.850	-	-	400	933	600	-	9.640
1895	8.000	-	-	2.200	-	-	488	970	-	-	13.113
1906	7.122	-	2.095	1.153	-	-	409	1.489	-	-	16.745

Los datos para 1890 y 1895 son de presupuestos aprobados; en los demás casos se trata de ingresos reales.

FUENTE: *Memorias de Hacienda, 1871-74*; Pérez, op. cit.; DANE, *Boletín Mensual de Estadística*, Nos. 257-58, Bogotá, diciembre 1972 y enero 1973.

La era de los radicales

En general el sistema tributario surgido de las leyes de 1850 y 1851 continuó vigente hasta la década de 1880. En cierto modo constituía la base tributaria de la organización política federal, establecida a partir de 1855 y consagrada en las constituciones de 1853, 1858 y 1863. El Gobierno central, pese a la disminución de impuestos, se benefició con el aumento de los ingresos aduaneros estimulado por el auge exportador de 1850-75, de tal modo que para la década de los sesenta recuperó los niveles de los cuarenta. Sin embargo, si bien los ingresos brutos eran similares, la situación fiscal resultaba más cómoda, por dos razones principales: (a) los ingresos netos se incrementaron mucho, pues los principales recursos tributarios de los cuarenta eran los monopolios, que tenían un costo de recaudación muy elevado (en el tabaco se acercaban al 50%), mientras que en el régimen posterior a 1850 la principal fuente de ingreso fue la aduana (con costos de recaudación cercanos al 10%); (b) los gastos militares del Gobierno central fueron descendiendo paulatinamente al disminuir el número de pensionados y veteranos de las guerras de Independencia. En cualquier caso, el sistema tributario nacional diseñado a mediados de siglo solo permitía recaudos bastante bajos en comparación con otros países latinoamericanos. De tales tributos, los de aduanas y salinas, que se habían reservado como monopolio nacional, representaban usualmente más del 90% de

los ingresos totales; a ellos se añadían los valores pagados por los cesionarios del ferrocarril de Panamá.

La renta de aduanas resultaba de importancia no solo como fuente de ingresos del Estado, sino por su impacto sobre el comercio exterior del país y sobre el conjunto de la actividad económica. En su organización y en la fijación de los niveles del gravamen, además del interés en garantizar los ingresos mínimos necesarios del Gobierno, tenían incidencia consideraciones de diverso orden, como las relativas a la conveniencia de un régimen liberal para estimular el comercio exterior y desestimular el contrabando. A partir de 1854 un conjunto de argumentos ligados a la importancia de las tarifas para la protección de algunas ramas de la “industria nacional”, que habían tenido algún peso en la década de 1830 y habían sido esgrimidas con mucha energía por los artesanos a comienzos de la década de 1850, dejaron de formar parte del debate económico, ante la creciente unanimidad de los grupos dirigentes del país en torno a la conveniencia de un régimen de librecambio.

En la práctica, los niveles de los gravámenes aduaneros se movían entre dos límites relativamente rígidos: dadas la facilidad del contrabando y la desorganización estatal, no era posible superar ciertos niveles sin que el efecto fiscal resultara negativo; por otro lado, el ideal liberal encontraba un límite infranqueable en las necesidades fiscales. La evolución de la política arancelaria entre los años cincuenta y setenta estuvo sujeta así a un vaivén constante entre los principios liberales y las necesidades del fisco¹⁰.

En efecto, la tarifa de 1847, la más liberal del siglo pasado, fue sujeta en la década siguiente a periódicos recargos, que elevaron el arancel promedio al 30%, un nivel similar al que prevalecía antes de la reforma adoptada en dicho año. A comienzos de la década siguiente, en 1861, se realizó una de las reformas más importantes del sistema aduanero. Hasta entonces el sistema dominante había sido el de fijar unos derechos específicos a cada mercancía; así, una larga lista de productos indicaba cuántos centavos debía pagar cada kilogramo de azúcar o de muselina ordinaria. Este sistema había tratado de determinar los impuestos específicos teniendo en cuenta el costo de cada producto, de tal manera que su intención era funcionar indirectamente como un impuesto proporcional al valor del producto. A partir de 1861 se decidió agrupar todos los productos en un número reducido de categorías, y cobrar por cada una de ellas un determinado derecho. De este modo se tendía a independizar el impuesto del valor del producto y a relacionarlo fundamentalmente con su peso, con lo cual se lograba en alguna medida el objetivo de reducir el contrabando, pues los productos más caros en relación con su peso, y que habría sido más fácil introducir en forma clandestina, pagaban un impuesto muy bajo sobre su valor. A la inversa, los productos de menor valor en relación con el peso, y que resultaban con un gravamen elevado, eran, por su volumen y su

peso, de muy difícil transporte por vías ilegales y ocultas. Por supuesto, la equidad del sistema era muy baja, pues resultaban con menores impuestos proporcionales los productos de mayor precio, con lo que se tendía a cobrar menos impuestos a los consumidores de clase alta.

El sistema, en todo caso, era la simplicidad misma: inicialmente solo existían tres clases: las importaciones libres, las que pagaban 5 centavos y las que pagaban 30 centavos por kilogramo. La última incluía los textiles y, como es obvio, no era preciso abrir los fardos sino cuando el comerciante sostenía que traía productos de las dos primeras clases, que representaban una proporción relativamente limitada de las importaciones. Disminuían así los costos para el Gobierno y los de los comerciantes (demoras, empaques y reempaques, riesgos de arbitrariedad, etc.). Poco a poco se fue haciendo más complejo, pero en esencia se mantuvo hasta finales de siglo; desde comienzos de la época regeneradora, sin embargo, el número de clases aumentó en forma significativa.

Adicionalmente, la reforma de 1861 significó una reducción fuerte de los impuestos aduaneros, mayor en el caso de los textiles y otros productos finos. La tarifa media volvió a acercarse al 25% del valor de los productos importados. Como en la década de 1850, los años siguientes presenciaron una serie de pequeñas modificaciones, que reducían los derechos sobre algunos productos y los elevaban sobre otros, pero que en general tendieron a aumentar la tributación sobre las importaciones. Para 1868 la tarifa sobre los textiles era de 45 centavos el kilogramo, probablemente como resultado de las urgencias fiscales del Gobierno. Luego de un intento, en 1870, de disminuir las tarifas sobre los textiles de consumo masivo, comenzó un nuevo proceso de incremento de los impuestos, que recibieron un recargo del 25% en 1874 y del 33% al 40% en 1877. Para 1880 la tarifa media había llegado aproximadamente al 45%. Curiosamente para un sistema que no tenía ninguna intención proteccionista, era notable el sesgo contra los textiles de mayor consumo: las telas baratas de uso general sufrieron gravámenes cercanos al 100% para finales del período liberal, los que solo volvieron a alcanzarse a comienzos del siglo xx. Un importante factor en tan inesperada secuela fue, por supuesto, la facilidad de mantener tarifas crecientes sobre el valor de bienes que tendían secularmente a la caída de los precios: el consumidor local acababa simplemente perdiendo parte de los beneficios de la disminución de los precios de las telas en Europa.

La renta de salinas, por su lado, que llegó a unos \$1,5 millones para 1880, se originaba en el monopolio de la sal producida en Zipaquirá, Nemocón y otras fuentes menores en Cundinamarca y Boyacá. Inicialmente arrendadas a particulares, durante la segunda mitad del siglo fueron administradas directamente por el Gobierno: los costos de administración oscilaban entre el 20% y el 30% de los ingresos. El Gobierno modificó con frecuencia los precios de la sal, que pasó de 40 centavos en 1800 a 65 hacia 1850 y a \$2 en 1876: las

necesidades fiscales motivaban dichos aumentos, que a su vez estaban limitados por la competencia de la sal marina. Por otra parte, vale la pena destacar que las salinas estatales solo colocaban sus productos en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Santander, y en alguna medida en el Tolima. El Cauca se abastecía sobre todo con sales peruanas; los estados de la Costa, con sal marina, y Antioquia, con sus propias salinas y algo de importaciones. Con el objeto de proteger el monopolio se establecieron derechos de internación creciente para las sales de La Guajira y Galerazamba, pero a pesar de que el derecho llegó a ser superior al precio de la sal de Zipaquirá, no logró imponerse el consumo de este a las poblaciones del río Magdalena: el contrabando derrotó siempre al monopolio.

El último ingreso de alguna significación se derivó del ferrocarril de Panamá, abierto en 1855. En esta empresa el Gobierno tenía, según el contrato original de 1850, el derecho a adquirir el ferrocarril por \$5.000.000 en 1875, por \$2.000.000 en 1895 o gratuitamente en 1904, además de recibir el 3% de las utilidades. En 1867 Colombia renunció a adquirirlo y lo dio en propiedad plena a la Compañía del Ferrocarril, mediante el pago de un subsidio anual al Tesoro Nacional de \$250.000. Aunque en 1870 el Gobierno estuvo dispuesto, ante la crisis temporal de la Compañía, a que el subsidio se redujera a \$100.000, el Congreso no aprobó la negociación, y esta suma entró cumplidamente en las arcas públicas hasta 1880. En ese año, y con el objeto de conseguir capital para el Banco Nacional que proyectaba el Gobierno de Rafael Núñez, se negoció un anticipo de la participación estatal en el ferrocarril; el Gobierno recibió un préstamo de \$2.000.000, como avance por 27 anualidades futuras. Cuando se separó Panamá no se habían reanudado los pagos.

Como es lógico, durante la época federal se fortaleció la tendencia a la descentralización fiscal iniciada en 1850 (véase el cuadro IV.10). La Constitución de 1863 otorgaba a los Estados una mayor autonomía para la determinación de sus propios tributos y para el manejo de los gastos, y como el Gobierno nacional tenía funciones muy limitadas en campos como la educación y la apertura de vías de comunicación, las administraciones regionales se vieron obligadas a buscar cómo establecer un sistema fiscal más o menos productivo. Varias de ellas trataron de mantener la “contribución directa” (Santander, Boyacá, Cauca, Tolima y Cundinamarca), ligada a transacciones de riqueza más o menos arbitrarias o a catastros de difícil establecimiento. A pesar de que tal contribución era la favorita de los liberales, por su supuesta simplicidad, por ser proporcional a la riqueza de las personas y por no interferir directamente con las actividades productivas, nunca fue muy exitosa, produjo conflictos y oposiciones políticas de diferente magnitud, aún por estudiarse, y el ingreso que generó no fue tan alto como se esperaba. Pero no deja de ser notable, en un país tan reacio a todo impuesto sobre la propiedad y hasta cierto punto tan controlado por los propietarios, que se estuvieran

aclimatando los impuestos a la renta y al patrimonio, y que para 1873 alcanzaran a conformar más del 15% de los ingresos de los estados. Pero como lo muestra el cuadro IV.11, los impuestos más exitosos fueron los indirectos, cuya participación fue creciendo a lo largo del período. Para 1882 el monopolio del aguardiente era una fuente central de ingresos para Antioquia y Santander; los únicos estados donde no existía eran Cundinamarca y Panamá. Resulta sorprendente el elevado producto del monopolio en Antioquia, donde generaba \$435.000 anuales, más que en el resto de la república. Con el nombre de derechos de consumo figuraban una serie de tasas que a veces se aplicaban a productos locales y a veces a productos importados. El más importante de ellos era, sin duda, el que gravaba el consumo de carne, con el nombre de “derecho de degüello”: Antioquia y Santander obtenían los mayores ingresos de esta base. En aquellos casos en los cuales la imposición recaía sobre productos extranjeros, se trataba en la práctica de una sobretasa a los impuestos de aduana. Casi todos los estados, en diferente medida —Cundinamarca era el que mayores ingresos derivaba de ello— habían establecido pontazgos y peajes que gravaban la introducción y el movimiento de mercancías. Muchos analistas de la época se quejaron con frecuencia de la tendencia a erigir peajes, especies de aduanas interiores que dificultaban el desarrollo del comercio interno del país.

CUADRO IV.10. *Ingresos regionales*
(miles de pesos)

	1848	1873-74	1882	1905
Antioquia	58	397	858	305
Bolívar	36	202	328	72
Boyacá	11	122	179	-
Cauca	31	158	752	688
Cundinamarca	8	441	804	372
Magdalena	26	79	230	-
Panamá	10	318	259	-
Santander	39	236	188	-
Tolima	12	151	458	182
Total	228	2.103	4.057	-

FUENTE: Pérez, op. cit., pp. 199-205 y 260; *Anuario estadístico*, 1905, pp. 256-8.

CUADRO IV.11. Principales ingresos de los estados, 1873-1874 y 1882
(miles de pesos)

	1873-74	1882
Aguardientes	394	853
Contribución directa	356	315
Degüello	425	780
Derechos de consumo	248	888
Peajes	176	196
Salinas	64	48
Papel sellado	107	315
Total	2.103	4.057 ^a

^a Excluidas las transferencias del Gobierno nacional.

FUENTE: Pérez, op. cit., pp. 199 y ss.

La Regeneración

Los años de 1878 a 1886 marcan un período de transición hacia una orientación política drásticamente diferente en el Gobierno nacional. El descontento conservador con los gobiernos liberales se fue reforzando por el convencimiento de que las instituciones de 1863 no ofrecían garantías adecuadas para el progreso del país: el exceso de autonomía provincial había conducido a una permanente crisis política de los Gobiernos estatales, sujetos a frecuentes variaciones y revoluciones. El clima de intranquilidad se consideraba, lógicamente, nocivo para el desarrollo económico, y un buen sector liberal comenzó a considerar que era preciso mejorar sustancialmente la capacidad del Gobierno central para mantener la paz, aunque no exigiera robustecer los poderes del presidente y del Gobierno central. Además, entre algunos grupos liberales se consideraba que la paz solo vendría cuando se lograra un acuerdo con la Iglesia, pues las tensiones alrededor del problema de la educación laica o religiosa y varias normas restrictivas de la actividad clerical expedidas por los gobiernos liberales contribuían a mantener un ambiente de conflicto político.

Desde 1878, cuando fue elegido presidente el liberal independiente Julián Trujillo, se iniciaron algunos de los cambios políticos que proponían los defensores de una “regeneración” administrativa del país, y que estaban orientados por Rafael Núñez. La

administración de este último entre 1880 y 1882 introdujo algunas modificaciones importantes en la política económica del Gobierno, las cuales se hicieron más radicales después de 1886, cuando el conservatismo, con el apoyo del sector radical nuñista, recuperó el poder político y pudo transformar las instituciones políticas del país.

La transición política estuvo en parte condicionada por las dificultades crecientes que estaba encontrando el modelo económico exportador propugnado por los liberales. Las condiciones internacionales afectaron negativamente los precios de los productos de exportación, y entre 1876 y 1884 fueron varios los años de crisis del comercio exterior, con sus usuales repercusiones en los ingresos del Gobierno. Sin embargo, no tenía el grupo regenerador una ideología económica muy diferente de la de los radicales, y solo Núñez, que había vivido en Europa por más de una década, abrigaba una visión diferente de la situación económica, aunque poco sistemática. En particular, no comulgaba con la ideología rígida de los liberales, y estaba dispuesto a abandonar los dogmas del librecambio o a aceptar la participación del Estado en esferas de la vida que los liberales tradicionales preferían dejar en manos de particulares.

Los cambios más notables en la política fiscal se concretaron en el terreno de la tarifa aduanera. Ya desde 1880 los cambios arancelarios anunciaban un aumento en las tarifas. En 1883 se elevaron bruscamente las tarifas y en 1884 se hizo un nuevo incremento, en una forma que multiplicó las clases arancelarias existentes hasta entonces. Como con la centralización que comenzó a aplicarse a partir de 1886 desaparecieron los impuestos de consumo a los productos extranjeros que cobraban hasta entonces los estados, el Gobierno central estableció un recargo compensatorio del 25% en 1887, cuyos rendimientos se cedieron a los departamentos. En todo caso, la situación final entre 1886 y 1890 parece haber sido la de unas tarifas superiores a las de 1877-78: la tarifa promedio sobre el valor de las mercancías alcanzó aproximadamente el 36,5%. A partir de entonces, el arancel se vio afectado por la devaluación monetaria, pues al fijar los impuestos en valores específicos por kilogramo, el valor real de las sumas pagadas, comparado con los precios en oro, tendía a disminuir; esta baja fue compensada con nuevos recargos establecidos en 1895 y 1897, que a duras penas mantuvieron la tasa tributaria en niveles vecinos al 30% del valor de las importaciones. De esta manera, los aranceles *ad valorem* aumentaron en los años anteriores a 1879 más que en la década siguiente y tendieron a caer en los años noventa.

Lo anterior muestra que las interpretaciones tradicionales que atribuyen a Núñez y a la Regeneración el establecimiento de un fuerte proteccionismo aduanero son infundadas. Es cierto que las tarifas subieron, pero no en una forma que pueda considerarse una ruptura de la situación prevaleciente bajo el régimen liberal. Por otra parte, no parece que la selección de

los productos cuyas tarifas fueron amplificadas en forma más drástica representara una verdadera política de protección a sectores del trabajo nacional. Los aumentos se advirtieron en productos alimenticios como el arroz, la manteca y la harina de trigo, pero para la década de 1890 fueron reducidos paulatinamente, de modo que los gravámenes al arroz y a la harina eran bastante bajos. Los impuestos a los textiles se elevaron bruscamente en 1885, pero ya a fines de la misma década tornaron a niveles muy parecidos a los que regían antes de la Regeneración.

Además de las reformas en la tarifa aduanera, la política fiscal característica de la Regeneración se empeñó en aumentar los ingresos del Gobierno central buscando nuevas fuentes rentísticas. A partir de 1886 se estableció el impuesto nacional de degüello, en reemplazo de los impuestos departamentales del mismo nombre. En 1892 se determinó que la fabricación y venta de cigarrillos sería monopolio oficial, que por un tiempo se ejerció mediante contratos con fabricantes privados. El intento de crear un monopolio a los fósforos no fue exitoso y desde 1900 se decretó nuevamente la libertad de fabricación y venta de este producto. En 1895 se consagró un impuesto a las exportaciones de café, que provocó una permanente oposición y que tuvo que levantarse rápidamente, pues coincidió con una época de caída de los precios del grano.

Las anteriores medidas no desembocaron en una elevación clara de los ingresos del Gobierno central: más bien, si se reducen a moneda de oro, parecería que disminuyeron ligeramente. Mientras tanto, los egresos del Estado habían subido: desde la primera administración de Núñez crecieron los gastos en servicios diplomáticos, el ejército permanente fue más grande, los de justicia se hicieron nacionales a partir de 1886 y el Gobierno hizo algunos intentos de subsidiar en mayor cuantía las obras públicas e incluso algunas empresas privadas. Como el período estuvo afectado por una inestabilidad política aguda, y hubo guerras civiles en 1885, 1895 y 1899-1902, el problema fiscal del Gobierno fue generalmente muy grave. Para enfrentarlo se recurrió con frecuencia a un mecanismo que tenía antecedentes muy limitados: la emisión monetaria.

En efecto, desde 1880 Rafael Núñez había establecido el Banco Nacional, con la idea de que sirviera ante todo para hacer préstamos al Gobierno. Aunque inicialmente se planteó la institución como un banco mixto, el capital privado no veía con simpatía una entidad en la cual el Gobierno, siempre en dificultades, iba a ser el principal accionista y al mismo tiempo un importante deudor: las acciones privadas no fueron suscritas y el Gobierno tuvo que suministrar todo su capital, para lo cual utilizó el anticipo de las regalías del ferrocarril de Panamá. Inicialmente el banco tenía la autorización de emitir billetes respaldados con oro, en condiciones similares a las de los bancos privados. Su reducido capital se mantuvo prestado

al Gobierno en una alta proporción: en 1884 este le debía cerca de un millón de pesos. La guerra de 1885 agravó los problemas fiscales del Gobierno, que autorizó al banco a elevar la emisión hasta dos millones de pesos, eliminando la obligación de cambiarlos por moneda metálica: el billete del banco se hacía, pues, inconvertible. Simultáneamente se decretó que los particulares podrían pagar hasta el 70% de sus obligaciones con el Estado y el 50% de las que tuvieran con los bancos, en billetes del Banco Nacional: los bancos que no aceptaran tal medida quedarían incapacitados para emitir sus billetes. La eliminación de la convertibilidad se consideraba una medida provisional, y el Gobierno se comprometía a hacer el cambio por moneda de plata, con base en los ingresos, muy hipotéticos, de negociaciones futuras con las compañías del canal y del ferrocarril de Panamá. Aún más, el Gobierno anunció que pagaría un 12% anual sobre los billetes, al hacerse cualquier pago al Estado.

Como se ve, el Gobierno estaba tratando el billete como un documento de deuda pública. Durante todo el año mantuvo la idea de que el Estado debía reconocer la diferencia entre el valor de los billetes y la moneda metálica, pues aquellos se encontraban ya bastante depreciados y, terminada la guerra, dispuso que la circulación de billetes del Banco Nacional se reduciría progresivamente hasta \$1,5 millones. Sin embargo, la paz no trajo la recuperación fiscal del Gobierno y este, sin moneda metálica, sin posibilidad de obtener crédito externo y con gastos elevadísimos por cubrir, decidió en febrero de 1886 determinar que la unidad monetaria del país sería el billete de un peso del Banco Nacional. A partir del 1.^º de mayo, los billetes del Banco Nacional serían admisibles en todas las transacciones privadas y públicas del país. Se entraba con esto en un régimen de papel moneda, aunque se mantuvo por unos meses más la ilusión de su convertibilidad y se ordenó que toda la moneda metálica que engrosara las arcas públicas se depositara en el banco como respaldo a los billetes. Durante el mismo año se prohibió la estipulación de monedas diferentes en los contratos privados o públicos, y se autorizó al Gobierno a emitir hasta cinco millones de pesos, mientras a este le entraban los valores de un empréstito —totalmente imaginario— por quince millones de pesos, autorizado por el Consejo Legislativo. A partir de entonces comenzó un proceso marcado por la incongruencia de la política monetaria estatal, que reiteró sucesivamente que debía limitarse la emisión monetaria y que debía recogerse el billete en circulación para su cambio por moneda metálica, mientras se facultaba al Gobierno para realizar emisiones cada vez mayores: en 1887 se elevó el volumen que podía ser emitido a doce millones de pesos, suma considerada por Núñez como aquella que podía ponerse en circulación sin que se depreciara el billete.

El establecimiento del régimen de papel moneda de curso forzoso produjo una reorganización en el sistema bancario privado, pues la pérdida del derecho de emisión

debilitó algunas de estas instituciones hasta obligarlas a desaparecer: de los 40 bancos que existían, aproximadamente, hacia 1880 solo quedaron catorce hacia 1892. El impacto fue particularmente grave en algunos departamentos como Antioquia, donde se había venido consolidando la función de la banca en la actividad comercial regional. Por otra parte, el billete del Banco Nacional reemplazó una serie de monedas locales, expedidas por multitud de instituciones (lo que en cierto modo restringía la circulación de los billetes bancarios a los gremios comerciales, capaces de juzgar la solidez de los emisores), por un billete único nacional, aceptable en todos los rincones del país. Adicionalmente el billete del Banco Nacional, al sustituir la moneda metálica, permitió una relativa independencia del régimen monetario interno y de la situación de la balanza comercial: dentro del régimen anterior, bajo el patrón oro, las fluctuaciones de la balanza externa provocaban estrechez o abundancia de moneda en la circulación interna, en la medida en que se importaba o exportaba metálico para compensar los déficit o superávit de la balanza. Teóricamente, al menos, el Gobierno obtenía así un instrumento que le permitía regular la circulación interna con independencia relativa del cambio externo.

Algunos autores han atribuido también ciertos efectos benéficos al papel moneda sobre la actividad productiva. El propio Caro le asignó en 1892 efectos favorables en la creación de nuevas empresas, la minería, la actividad agrícola y el comercio exterior. Miguel Urrutia ha argumentado que existió una relación estrecha entre la devaluación generada por las emisiones monetarias y la expansión del cultivo del café. En efecto, de acuerdo con este autor, la inflación inducida por las emisiones no estuvo acompañada por una elevación paralela de los salarios; la reducción de las remuneraciones reales de los trabajadores amplió así el margen de ganancia de los productores de café. Al mismo tiempo, el aumento de la tasa de cambio operó en general como un subsidio a los exportadores y fue particularmente favorable para los cafeteros en los años de bajos precios internacionales del grano. El debate sobre esta hipótesis ha sido animado pero poco concluyente: Marco Palacios ha sostenido que una situación similar solo se dio entre 1888 y 1893, pero que no resulta una tesis válida para todo el período de 1880 a 1899, pues en esos años los costos de producción crecieron más rápido que la tasa de cambio; sin embargo, casi todo el incremento de costos es atribuible a los últimos cuatro años del siglo, por lo que resulta todavía defendible la hipótesis de Urrutia para el período 1880-96^[11].

La emisión, estimulada siempre por déficit fiscales, se hizo dentro de niveles moderados, al menos hasta 1898: para mediados de este año existían unos \$31 millones en circulación, y la tasa de cambio sobre el exterior era cercana al 300% del peso-oro, o sea que en los doce años anteriores la tasa media de devaluación había sido ligeramente inferior al 10% anual. A

pesar de esto, la hostilidad contra el papel moneda era bastante amplia, y no se reducía únicamente a los opositores liberales del Gobierno: los sectores conservadores antioqueños, vinculados estrechamente con los bancos privados, compartían el argumento de los banqueros radicales de que era necesario amortizar el papel moneda y reemplazarlo por moneda metálica. La hostilidad al sistema monetario de la Regeneración —considerado, por otra parte, un expediente de emergencia que debía suprimirse tan pronto como el Gobierno tuviera los recursos para redimir los billetes en circulación— encontró nuevos motivos cuando se demostró que el Banco, con reconocimiento del Gobierno, había emitido en 1889 elevadas sumas en forma clandestina y por encima de los límites legalmente autorizados. Esto condujo a que la ley ordenara en 1894 la disolución del banco, el retiro del papel moneda y la autorización a los bancos privados para emitir nuevamente sus billetes. Sin embargo, nada se hizo en este sentido y, por el contrario, el Congreso de 1898 autorizó nuevas emisiones para cubrir gastos del Gobierno por nueve millones de pesos, lo que representaba un incremento del circulante de casi el 30%, bastante elevado en un período de paz, y que se tradujo en una devaluación superior al 65% en el período de agosto de 1898 a agosto de 1899. En octubre de este año comenzó la Guerra de los Mil Días, y el Gobierno multiplicó aceleradamente la emisión de billetes, hasta niveles insólitos. De los \$40 millones en circulación que había a comienzos de la guerra se pasó a unos \$1.000 millones tres años después.

De esta manera, entre 1886 y 1898, el papel moneda fue un sistema de financiación adicional del Estado y permitió mantener una circulación monetaria, que operó sin muchos problemas mientras se mantuvo dentro de límites más o menos estrechos. Por el contrario, la emisión acelerada de 1898 a 1902 desorganizó radicalmente el sistema monetario y dejó una difícil herencia a los Gobiernos posteriores y una fuerte tendencia al manejo restrictivo de la oferta monetaria, por temor a caer en los excesos de finales de siglo.

El problema de la deuda externa

La gigantesca deuda externa heredada de la Independencia y de la Gran Colombia (véase el capítulo anterior) se convirtió en una fuente continua de dificultades en la segunda mitad del siglo XIX. Generalmente, el Gobierno trató de reservar algunos ingresos fiscales para garantizar el pago a los acreedores. Sin embargo, al enfrentar dificultades inesperadas, en especial aquellas asociadas a las guerras civiles, suspendía los pagos. La acumulación de intereses no pagados elevaba entonces el saldo de la deuda, por lo cual el Gobierno prefería aplazar todo pago hasta buscar una nueva negociación con los acreedores.

Hasta 1845 Colombia no pagó un solo centavo a los acreedores extranjeros, por lo cual la

deuda había subido ya, con sus intereses, \$35,4 millones. Los acreedores aceptaron entonces reducir el valor de la deuda a \$33,1 millones, y aplazar el cobro de intereses del 1% anual durante cuatro años. Esta tasa iría aumentando paulatinamente hasta llegar al 6%. A pesar de que las condiciones no resultaban muy onerosas, el país solo pagó los intereses en 1853, y buena parte de ellos en papeles de deuda del Perú.

En 1861 se firmó un nuevo convenio, que determinó el valor de la deuda hasta entonces en \$36,2 millones. Según el nuevo arreglo, el Gobierno se comprometía a reservar una proporción creciente de las rentas de aduanas y la totalidad de los ingresos del ferrocarril de Panamá para su servicio, y entregó a los acreedores, como prima especial, 1.757.200 hectáreas. En los años siguientes (1861-72) Colombia pagó parcialmente los intereses de la deuda, por un valor cercano a los \$300.000 anuales. Además, el Gobierno inició el sistema, muy controvertido, de comprar bonos de deuda a precio de mercado: entre 1861 y 1872, con un desembolso en efectivo de \$370.294, compró papeles de deuda por un poco más de tres millones de pesos. Dicho mecanismo, conocido como el de “la verdad de la deuda”, hacía conveniente para el país suspender el servicio de la deuda para provocar su depreciación, con el objeto de redimir su capital sin pagar los intereses.

En todo caso, como los pagos efectivos por intereses resultaban inferiores al 1% del capital adeudado durante los años sesenta, y el Estado no cumplió la totalidad de sus compromisos (nunca se entregó a los acreedores el valor de las participaciones del ferrocarril de Panamá ni la totalidad de la cuota reservada de aduanas), se estuvo buscando desde 1870 una renegociación, que finalmente llevó al convenio de 1873. Los acreedores aceptaron borrar casi dos terceras partes de la deuda, que fue reducida a \$10.000.000. Los intereses se pactaron en un 4,5% anual. Para garantizar el pago de estos valores se hipotecó la aduana en la suma de \$450.000. De este modo la deuda quedó representando aproximadamente cuatro veces el presupuesto nacional, y los intereses significaron una carga que en 1873 era del 12% y a finales de la década no ascendía al 10% de los ingresos del Gobierno. Por lo demás, el convenio suprimía los compromisos relativos al ferrocarril de Panamá y a las salinas.

La perspectiva de una normalización de la situación de crédito del país empezaba a ser atractiva para los dirigentes del Estado. En efecto, la posibilidad de que el país adquiriera nuevos empréstitos parecía abrirse, y por ello personas como Salvador Camacho Roldán insistieron en la necesidad de que el país pagara puntualmente sus obligaciones. Dada la existencia de una oferta creciente de capitales europeos, la posibilidad de que el desarrollo de los ferrocarriles, por ejemplo, pudiera financiarse mediante nuevos recursos externos parecía muy atractiva. Por ello los Gobiernos de la década de los setenta trataron de cumplir cuidadosamente sus compromisos, y así lo hicieron hasta marzo de 1879, cuando se

suspendieron nuevamente los pagos; para ese momento la deuda se había reducido levemente, a \$9,6 millones. No es fácil comprender los motivos que determinaron la nueva suspensión, después que se habían pagado los valores correspondientes a los años más difíciles, como fueron los de 1875-77, cuando el país estuvo en guerra civil. Una vez normalizada la situación de orden público después de la guerra civil de 1885, el Gobierno intentó un nuevo acuerdo con los acreedores extranjeros, y se celebró un convenio entre el ministro del Tesoro, Vicente Restrepo, y los tenedores de bonos, aprobado por el Congreso de 1890, con una serie de modificaciones que lo hicieron inaceptable para los acreedores. Fracasado este intento de arreglo, se mantuvo la suspensión de pagos de Colombia, que solo vino a modificarse a consecuencia del convenio de 1896, que siguió en líneas generales la propuesta de 1889-90: los intereses vencidos se rebajaron en un 50% y se acumularon a la deuda, la cual pagaría un interés inicial del 1,5% que se incrementaría en diez años al 3%; una suma igual a la destinada a intereses se utilizaría para abonos al principal. Los pagos se hicieron cumplidamente hasta 1900, cuando nuevamente se suspendieron, para ser reasumidos en 1905, año en el cual se firmó un nuevo convenio cuyo cumplimiento permitió una paulatina recuperación del crédito externo del país.

LOS SECTORES PRODUCTIVOS

La actividad industrial y las artesanías

El creciente comercio internacional de la segunda mitad del siglo XIX afectó en forma muy clara la producción artesanal de textiles que se había desarrollado desde la época colonial en diversas regiones del país. Los núcleos principales de producción, que habían sido el Socorro y algunas regiones vecinas para los productos de algodón, y Boyacá y Nariño para los de lana, conservaron esta forma de actividad hasta finales de siglo. El efecto de la competencia de los textiles extranjeros, cada vez más baratos, parece haber sido ante todo el de provocar el estancamiento de la producción local, al absorber todo el incremento en la demanda que se produjo a lo largo del siglo. Mientras que el consumo de telas extranjeras parece haberse multiplicado por siete entre 1830 y finales de siglo, la oferta nacional no parece haber crecido e incluso pudo haber disminuido: buena parte de la actividad artesanal se reorientó hacia la producción de artículos de fique, en particular a medida que se fue incrementando la producción cafetera.

Existen varios estimativos, muy divergentes, sobre el valor de la producción artesanal a lo largo del siglo XIX. Camacho Roldán, por ejemplo, la calculó para mediados del siglo en seis

o siete millones de pesos, probablemente convertidos a pesos de 1897: esto querría decir que su valor pudo estar entre dos y tres millones de pesos anuales. Rafael Núñez y Miguel Samper calcularon que más o menos un millón de colombianos se vestían con el producto de las industrias tradicionales, lo que significa que abastecían, alrededor de 1860, entre el 30% y el 40% de la demanda nacional. Ya para entonces las importaciones de textiles estaban entre cuatro y cinco millones de pesos anuales. Para finales de siglo, cuando las importaciones llegaron a los siete u ocho millones de pesos, la producción local debía haber rebajado algo, y representar menos del 20% del consumo nacional.

Dado el descenso de los precios internacionales de los textiles, cualquier intento de protección de los productores nacionales habría tropezado con barreras elevadísimas. En la práctica, y pese a la retórica liberal, las tarifas para dichos productos fueron bastante altas, y si a ello se agregan los elevados costos de transporte, podría sostenerse que de hecho tales textiles tuvieron una tasa de protección que era casi la más alta posible: si se hubieran intentado tarifas prohibitivas, el contrabando las habría derrotado y se habría abierto paso una restricción del consumo de textiles que probablemente habría hecho más lento de lo que fue en realidad el tránsito a la producción industrial.

Otro sector artesanal de importancia en el siglo XIX fue el de elaboración de sombreros de paja, que parece haberse generalizado a mediados del siglo pasado en regiones de Santander, Huila y Antioquia. Usualmente la mayoría de la producción era absorbida por el mercado interno, pero en la década de los cincuenta se exportó al sur de Estados Unidos y las Antillas: eran sombreros de baja calidad para los esclavos, y el año de mayor venta se colocaron, según parece, más de 1,2 millones de unidades. Este mercado decayó rápidamente, y fue reemplazado en los años sesenta por compradores de sombreros de mejor calidad, sobre todo en Cuba: las importaciones eran entonces del orden de 250.000 unidades al año, pero disminuyeron posteriormente. La producción de sombreros, como el hilado y tejido de algodones y lanas, fue ante todo actividad femenina y se centró en Santander, aunque a finales de siglo Antioquia y Huila habían alcanzado un volumen de producción que se acercaba al de aquella región.

Buena parte de la población de artesanos varones se dedicaba probablemente a actividades más tradicionales, como la carpintería, la sastrería, la herrería, la talabartería, etc., como puede advertirse en las listas de artesanos publicadas en libros como las *Guías de Bogotá*: en 1881 aparecían allí 94 entre zapateros y talabarteros, 43 sastres, 87 carpinteros y 28 herreros y torneros. Fueron estos grupos urbanos los que tuvieron una amplia significación política, sobre todo en los momentos en los que varió el régimen aduanero.

La aparición de la industria moderna fue un fenómeno en general independiente de las

actividades artesanales. De los esfuerzos industriales de la década de 1830 le quedaron al país, por una parte, un gran recelo por este tipo de aventura, y por otra, unas cuantas instalaciones que lograron sobrevivir durante la última década. Estas industrias lucharon a lo largo del siglo con un mercado estrecho, con el escaso interés de los inversionistas y con dificultades tecnológicas de todo tipo. Casi siempre fueron creadas por grupos reducidos de empresarios, que debieron apelar a sus propios fondos para capitalizarlas: no existían mecanismos de crédito ni de capitalización que les permitieran apelar a los ahorros del público.

Una de las actividades que parecía representar el ingreso a la era de la industrialización fue la del hierro. La ferrería de Pacho, establecida en 1825, siguió en actividad a lo largo del siglo, y en 1855 se montó otra en la Pradera. En 1878, con una amplia protección del estado de Boyacá, se comenzó a operar la de Samacá, que hizo las primeras fundiciones en 1882. Cuando en 1882 la de la Pradera fabricó los primeros rieles, se pensó que finalmente el país había entrado en una nueva era. Sin embargo, los subsidios estatales, que se ampliaron bajo la inspiración de Núñez, no lograron sostenerlas, y la de Samacá tuvo que ser abandonada, mientras sus instalaciones se utilizaban para una industria textil. Desde la década de los sesenta se habían establecido, además, dos fundiciones en Antioquia: una en Titiribí, ligada a la minería de El Zancudo, y otra en Amagá, que además de procesar mineral de hierro trataba de utilizar la chatarra o el hierro importado para producir herramientas y maquinarias sencillas para la minería y la agricultura.

La fábrica de textiles establecida en Bogotá en los años treinta desapareció pronto, abrumada por los costos de transporte y las dificultades financieras. Hacia 1855 empezó a funcionar una fábrica de tejidos de lana, que sobrevivió hasta 1888. En esta misma década, o un poco antes, comenzaron a funcionar algunas pequeñas fábricas textiles en Antioquia, con base en telares de diseño local, ideados por Indalecio Uribe, y con mano de obra que había sido entrenada en la Escuela de Artes y Oficios. La fábrica de Samacá, iniciada en 1886, fue más ambiciosa, y para 1890 tenía 100 obreros y algunos técnicos extranjeros. En los años noventa apareció en Cartagena la fábrica de tejidos Merlano, que subsistió bastante tiempo.

Mucho más lógicos eran los esfuerzos para establecer algunas industrias de alimentos y bebidas. En estos casos la tecnología era simple, y la demanda, mucho más amplia. Desde la década de 1850 se había establecido una cervecería en La Ceja, Antioquia, y desde antes existían algunas fábricas caseras en Bogotá; para los años setenta eran varias las instalaciones de este tipo en el país. La apertura de Bavaria, fundada en 1889 y que comenzó a producir en 1891, representó un avance considerable: técnicos alemanes, maquinaria moderna, 80 obreros y cierto esfuerzo de integración —explotación de minas de carbón para sus calderas,

establecimiento de una fábrica de envases (Fenicia), en 1896, y estímulo a la siembra de cebada—. Para 1893 se había convertido en una sociedad limitada, como algunas otras empresas de la época. También a fines de siglo la elaboración del chocolate adquirió rasgos industriales. En las principales ciudades existían, además, molinos de trigo y en amplias regiones rurales se había incrementado el número de trapiches. Estos últimos elaboraban panela y miel, con un consumo creciente para la ganadería y la elaboración de productos alcohólicos. Las destilerías de aguardiente cobraron también alguna importancia en las ciudades principales. Es muy poca la información que existe sobre las primeras fábricas de cigarrillos, establecidas en la década de los ochenta mediante contratos con el monopolio.

Ya se mencionó la fábrica de envases Fenicia; por los mismos años se habían establecido las primeras vidrieras en Bogotá y Caldas, Antioquia, en 1898. Al lado de ellas subsistía la fábrica de loza de Bogotá, creada en los años treinta: apoyada en una tradición artesanal más fuerte, tuvo pocos problemas técnicos y duró hasta el siglo xx. En otras regiones del país se estimuló la aparición de talleres de cerámica que, sin abandonar del todo una estructura artesanal, se apoyaban en técnicas algo más avanzadas; muy notable fue la expansión de la locería en varios municipios del oriente antioqueño.

Otro tipo de industria apoyada en una tradición más o menos amplia era la de jabonerías, fábricas de velas y perfumerías: usualmente nunca pasaron de ser simples talleres artesanales, distribuidos a lo ancho del país. Dentro del mismo sector vinculado a la industria química se hicieron grandes esfuerzos por establecer una fábrica de ácido sulfúrico, tanto para abastecer los telégrafos como las casas de moneda: la demanda nunca fue suficiente para una fábrica de la escala requerida. Mayor éxito tuvieron las fábricas de fósforos. Antes de mediados de siglo se elaboraban en Bogotá y a fines del siglo funcionaban fábricas de este tipo en múltiples localidades del país.

Así, pues, la producción artesanal estuvo dominada en la segunda mitad del siglo XIX por la supervivencia de las artesanías domésticas, como las de textiles y sombreros. Al lado de ellas subsistía un número relativamente elevado de artesanos tradicionales, que trabajaban en sus sastrerías y talabarterías con dos o tres ayudantes cada uno. En la segunda mitad del siglo comenzó a aparecer un tipo más moderno de taller: aunque en muchos casos se trataba todavía de un típico taller artesanal, con dos o tres trabajadores, con tecnología tradicional y escasa inversión de capital (como es el caso de muchos alambiques, tenerías, tejares, locerías), en otras el inversionista era un empresario que traía maquinaria de Europa, contrataba técnicos y obreros y llevaba contabilidad. Para finales de siglo eran aún muy pocas tales industrias, pero en las dos últimas décadas se percibió una aceleración en el ritmo de su establecimiento. La expansión del mercado, ante todo por el aumento de la población urbana y de los crecientes

ingresos de los sectores de las ciudades mayores, parece haber dado el estímulo a este tímido comienzo industrial. La política estatal tuvo un papel secundario: la protección aduanera se orientó más a la artesanía tradicional y fue poco consistente, y los subsidios, que se hicieron más frecuentes durante la Regeneración, fueron en su mayoría inocuos. Por otra parte, el comercio de exportación e importación había contribuido en algunas zonas a consolidar capitales privados de mayor magnitud que los que se encontraban a mediados de siglo: muchos de los empresarios de las dos últimas décadas, que combinaron sus inversiones en la agricultura, el comercio y, sobre todo en Antioquia, la minería, empezaron a ver como factible el colocar algunos fondos marginales en las nuevas ramas de la industria.

De este modo se fue expandiendo una pequeña base propiamente industrial, que a pesar de emplear capitales minúsculos y un puñado de trabajadores, logró una permanencia que no habían tenido los ensayos anteriores. Por ello su importancia fue muy superior a la que su simple peso cuantitativo en la producción permite establecer, pues estos establecimientos constituyeron la base y el ejemplo para el impulso que adquiriría la industria en el siglo xx.

La minería

Para mediados del siglo XIX se había producido una drástica redistribución geográfica de las actividades mineras en Colombia. La extracción de oro de la región del Cauca y el Chocó, ya muy afectada por las guerras de Independencia, sufrió un nuevo golpe con la paulatina abolición de la esclavitud. A partir de 1850, cuando esta desapareció del todo, la minería de la región se redujo a una actividad ocasional de los lavadores independientes, con una significación muy reducida en la producción nacional. La decadencia se vio en parte compensada por la producción antioqueña, que a fines de la década de los sesenta representaba ya las dos terceras partes de la producción nacional. Sin embargo, la crisis de la minería durante la primera mitad del siglo fue bastante duradera y el volumen de producción del país probablemente no alcanzó los niveles de los últimos años coloniales hasta bien avanzada la década de los setenta.

El principal rasgo de la expansión de la minería antioqueña fue la explotación de yacimientos de veta, que empezaron a hacerse comunes después de la Independencia, y cuya producción representaba el 25% del total regional a mediados de la década de los sesenta y siguió aumentando en el resto del siglo. La minería de aluvión, por su parte, siguió siendo explotada en Antioquia, sobre todo por mazamorreros. Los censos nos muestran que el número de mineros de la región siguió acrecentándose hasta la década de 1870, cuando llegaron a ser casi 15.000: apenas unos 3.000 de ellos eran asalariados, que trabajaban en las minas de veta

o en las pocas minas grandes de aluvión. Los mineros independientes lograron sobrevivir en parte porque sus actividades eran estacionales, combinadas con agricultura de subsistencia, y porque las innovaciones tecnológicas e institucionales que se estaban produciendo se limitaron durante buena parte del siglo a la minería de veta.

En efecto, como se expone en el capítulo anterior, a partir de la década de 1820 una serie de empresarios nacionales y extranjeros trataron de incorporar al país técnicos que permitieran la explotación de las vetas. Los esfuerzos continuaron después de mediados del siglo. Así, en 1851 Tyrell Morre estableció la primera fundición de metales preciosos en El Zancudo (Sitio Viejo). Hacia 1860 los propietarios de la mina de El Zancudo establecieron su propia fundición en la misma zona y lograron desarrollar una tecnología que permitió por primera vez la explotación en grande de minerales de plata. Otras innovaciones en la minería de veta fueron la utilización de la pólvora y, ya a fines de siglo, el uso de taladros de aire comprimido. El manejo del agua mejoró con la traída de bombas hidráulicas en la década de 1870 y con la generalización de las ruedas Pelton, en la década de 1890, que condujeron a la utilización de la energía hidráulica como principal fuerza para los molinos. El monitor californiano, mediante el cual se aplicaban chorros de agua de alta presión a minerales auríferos, fue conocido hacia 1874 en la región de Mariquita y se extendió por Antioquia a partir de 1878, tanto en las minas de veta como en los aluviones. La explotación de los lechos de los ríos más caudalosos empezó a ser factible sobre todo con la llegada de las dragas, la primera de las cuales se trajo hacia 1880 al río Atrato; para 1888 funcionaban varias en territorio antioqueño.

Aunque todavía a finales de siglo la mayor parte del oro seguía produciéndose en las minas tradicionales de aluvión, las nuevas técnicas permitieron la conformación de empresas mineras de magnitud inusitada. Las minas de Marmato tenían ya unos 500 trabajadores hacia 1850, y la mina de Santana (Santa Rosa), unos 250. La mina de El Zancudo, que había sido de propiedad de José Manuel Restrepo, se convirtió en la mayor empresa del país para la década de 1860 y hacia 1890 tenía más de 1.300 trabajadores: fue el centro de innovaciones más importante de la minería colombiana del siglo XIX y llegó a producir más de \$300.000 anuales de plata y otro tanto de oro.

Aunque desde 1820 fueron varias las empresas mineras que quedaron en manos de los inversionistas extranjeros, todavía hacia 1850 casi la totalidad de estas pertenecían a colombianos, sobre todo a comerciantes antioqueños. Hacia 1852 se constituyó la Frontino and Bolivia Company, de capital inglés, que explotó minas de oro en Frontino y en Remedios. A fines de siglo había superado a El Zancudo y se había convertido en la principal empresa minera del país. Sin embargo, fue sobre todo la transformación de la minería de aluvión a

partir de 1880 la que dio pie al aumento de la inversión extranjera en la minería. Para finales de siglo, con excepción de El Zancudo, las principales explotaciones estaban en manos de capital inglés, francés y norteamericano, y en 1906 El Zancudo debió transformarse en una compañía franco-alemana. Aunque es difícil determinar el valor real de las inversiones extranjeras en la minería, a finales de siglo existían 29 compañías inglesas con un capital de \$13,7 millones, excluida Panamá. Sin embargo, si se piensa que la Frontino and Bolivia Company, que era la principal empresa extranjera, tenía un capital de cerca de \$700.000 y que las dos grandes minas inglesas del Tolima no alcanzaban un capital total de un millón de pesos, resulta razonable pensar que buena parte de ese capital era inexistente.

En todo caso, el desarrollo de la minería en el siglo XIX, además de contribuir al mantenimiento de la capacidad importadora del país, tuvo un impacto general sobre el desarrollo económico. Es cierto que en regiones como el Cauca no hubo ningún avance tecnológico significativo durante el siglo, y que las explotaciones mineras del Tolima y las que se desarrollaron en el Chocó a partir de 1880 fueron ante todo enclaves extranjeros que dejaron pocos rastros en la vida económica local. Pero en Antioquia fueron parte esencial de la estructura económica durante el siglo XIX, y la conformación de una serie de empresas de propiedad de los grupos de inversionistas locales permitió un notable proceso de acumulación de capitales. Muchos de los grandes mineros añadían a las ganancias originadas en la explotación de los metales los beneficios de un comercio altamente monopolizado que abastecía a los mineros independientes y a otros sectores de la población. Los ingresos de mazamorreros y asalariados, destinados al consumo corriente, permitieron ampliar la red comercial antioqueña y fortalecer los grupos de comerciantes importadores y detallistas. Aunque las innovaciones tecnológicas estuvieron relativamente concentradas, ayudaron a formar expertos en problemas metalúrgicos, hidráulicos y químicos, que con frecuencia aplicaron sus conocimientos en otras áreas a finales de siglo. Al mismo tiempo avanzó el proceso de formación de un sector asalariado más o menos disciplinado. Por último, entre los miembros de la élite, la actividad minera concurrió a moldear algunos rasgos del espíritu empresarial antioqueño, a familiarizarlos con formas relativamente complejas de sociedades, a enfrentarlos a inversiones de largo plazo y a ponerlos en contacto con la tecnología extranjera.

La producción agropecuaria para el mercado interno

Aunque los productos de exportación fueran más importantes a los ojos de los colombianos del siglo pasado, el grueso del esfuerzo productivo del país se orientaba hacia la producción

agrícola para el consumo interno. Los hábitos alimentarios del país se diferenciaban regionalmente, siguiendo patrones históricos apoyados en razones climáticas. Las poblaciones de tierra fría tenían una alimentación basada en el consumo de papa, mientras que en las tierras calientes el plátano y, en menor medida, la yuca constituyan el núcleo de la alimentación. En todos los pisos térmicos el maíz era una fuente vital de calorías y proteínas, aunque en los valles intermedios y en particular en las regiones de Antioquia, Boyacá y Santander era probablemente la principal sustancia alimenticia. La caña de azúcar, producto también de los climas templados y cálidos, ofrecía un significativo suplemento energético a la población, sobre todo en la forma de alcoholes (chicha, guarapo, aguardientes) y como panela; a lo largo del siglo se advierte su creciente utilización en la alimentación del ganado. Las carnes de res servían sobre todo a la alimentación de los sectores urbanos o de más altos ingresos, mientras que las carnes de cerdo y sus grasas formaron parte central del sistema alimentario en las áreas de colonización antioqueña. En las zonas costeras y en los ríos de las tierras bajas el pescado era probablemente la principal fuente de proteína. Aunque otros productos entraban en la alimentación —verduras, frutas y otros tubérculos—, su producción y consumo eran marginales. Solo el fríjol tuvo importancia fundamental en las zonas de producción de maíz, donde usualmente se cultivó en forma intercalada. El arroz, que en el siglo XX se convertiría en la principal fuente de carbohidratos, tenía una producción muy limitada durante el siglo pasado, aunque hay indicios de una expansión paulatina de su cultivo.

La mayor parte de los productos agrícolas básicos, hasta donde es posible inferirlo de una documentación muy poco estudiada hasta ahora, no entraba en los circuitos comerciales, o solo se transaba en los mercados locales. Esto hace que sea muy difícil calcular los volúmenes de producción y que con frecuencia los estimativos de los contemporáneos resulten ambiguos: no se sabe si las cifras se refieren a la producción bruta de un producto determinado o a la porción que se transaba en los mercados. Mientras que el maíz, en las zonas templadas, o la papa, en las altiplanicies, formaba parte de la cosecha de casi todo campesino, y por tanto estos solo comercializaban los excedentes, la caña de azúcar era un cultivo más especializado y una cantidad sustancial se encaminaba a los mercados. Del mismo modo, la carne de res se producía fundamentalmente para la venta, mientras que cerdos y aves se encontraban en una situación intermedia.

Los cálculos existentes sobre la producción agrícola para consumo interno no pueden considerarse muy exactos, pero brindan alguna idea de la magnitud de esta actividad. El cuadro IV.12 presenta las cifras relativas a los productos agrícolas vendidos en Antioquia en 1888, junto con un cálculo de Salvador Camacho Roldán de los consumos nacionales de los principales bienes agropecuarios. Aunque el primero es más preciso, no incluye la parte

reservada de los campesinos para autoconsumo. Camacho hizo sus cálculos con base en varios supuestos más o menos arbitrarios sobre consumos individuales, oferta del producto, etc. Sin embargo, resultan en general muy compatibles. Los datos indican que la producción agropecuaria para exportación, que para entonces (1898) era de unos quince millones de pesos, representaba apenas una fracción de la producción agrícola para el consumo interno. El café, con más de nueve millones de pesos, tenía un valor levemente inferior a las cosechas de maíz, caña o papa, y muy inferior al valor de la producción pecuaria. En todo caso, si añadimos las exportaciones a la producción interna, el sector agropecuario colombiano tendría para finales de siglo una producción cercana a los \$146 millones, y el sector minero, unos nueve millones de pesos (de los cuales los metales preciosos representaban unos cuatro millones de pesos, y la sal, una suma similar). Ambos debían abarcar más de las dos terceras partes del producto nacional.

Ahora bien, ¿qué puede decirse de la evolución de los principales productos agrícolas a lo largo de la segunda mitad del siglo? Es poco lo que este aspecto se ha estudiado, y por tanto la información que se tiene al respecto es vaga e imprecisa. Parece evidente que durante la segunda mitad del siglo el sector que creció más rápidamente fue el ganadero. Desde mediados de siglo se extendió la utilización de los nuevos pastos de guinea y pará, y buena parte de la expansión de la frontera agrícola, sobre todo las tierras que quedaron en manos de grandes propietarios, se destinó a la cría de ganados. Además de la utilización de los nuevos pastos, hubo algunos esfuerzos de mejoramiento de las razas vacunas: en los años cincuenta se introdujeron ejemplares de raza Durham y Hereford, y posteriormente se trajeron algunos ejemplares de Holstein. La introducción del alambre de púas, en la década de los setenta, permitió un mejor control de los potreros, y en esos mismos años comenzaron a cultivarse otros nuevos pastos: poa y gramalote imperial.

CUADRO IV.12. Volumen y valor de producción agropecuaria

	Antioquia, 1888		Colombia, 1897	
	Cargas (miles)	Valor (miles de pesos)	Cargas (miles)	Valor (miles de pesos oro)
Azúcar ^a	217	1.999	-	15.000
Maíz	399	1.950	6.000	14.200
Plátano	74	137	12.000	13.000
Papa	13	98	4.000	10.000
Fríjol	37	530	-	-
Trigo	18	323	1.000	6.000
Yuca	29	70	2.000	5.000
Carne de res	57	2.024	(700) ^b	25.000
Cerdos	(206) ^b	859	(600) ^b	4.800
Frutas	-	-	-	6.000
Gallinas y huevos	-	-	-	8.000
Otros productos (cacao, verduras, etc.)	-	-	-	24.000
Total				131.000

^a Incluye panela y miel.

^b Miles de unidades.

FUENTE: Camilo Botero Guerra, *Anuario estadístico de Antioquia*, Medellín, 1888, pp. 129-85; Salvador Camacho Roldán, *Memorias*, Medellín, s. f., p. 148. Las cifras de Antioquia se refieren a productos transados en los mercados. Por tanto, son inferiores a los registros de producción, particularmente en los casos del plátano, el fríjol, el maíz y la yuca.

En varias regiones del país la ganadería se convirtió en la inversión favorita de los propietarios, con el consiguiente incremento del hato nacional. La Comisión Corográfica calculó para 1850 que en el país había unas 900.000 cabezas de ganado; para 1882, según un cálculo de Alberto Pardo Pardo, el hato nacional contaba con 2.096.000 cabezas. En Antioquia, donde se dio el mayor crecimiento ganadero, se pasó de 115.000 cabezas a mediados de siglo a 360.000 a mediados de los años setenta. Otros sitios de rápida expansión de la ganadería fueron la hoyada del Alto Magdalena, las llanuras de la Costa (sobre todo en Bolívar y el Sinú), el Valle del Cauca y Cundinamarca. Desde los años setenta comenzó también la colonización ganadera de Villavicencio y los valles del Ariari. A pesar del incremento de la producción, la demanda parece haber aumentado todavía más rápido, como

lo muestra el comportamiento de los precios, que parecen haber tenido una clara tendencia ascendente hasta finales de siglo. Mientras que la ganadería era, ante todo, un negocio de empresarios pudentes y ofrecía su producto a los mercados urbanos, la producción de carne de cerdo parece haber estado en buena parte en manos campesinas, con un consumo más popular.

La producción de papa era una de las actividades centrales de las altiplanicies del sur y el oriente del país. Se cultivaba en forma tradicional, sin emplear el arado, y era un asunto de campesinos pobres. Los rendimientos parecen haber sido muy bajos: Camacho Roldán calculaba que la relación entre el producto y la semilla no alcanzaba a cinco veces, y que la productividad por fanegada era apenas de unos 2.500 kilogramos. Estuvo afectada en la región oriental por una fuerte plaga, hacia 1864, de la que sobrevivieron las variedades tuquerreñas importadas hacía poco.

El maíz tuvo un marco más dinámico: era un cultivo de transición en las zonas de colonización, antes de la siembra de pastos para la ganadería, y los colonos de la zona antioqueña tendieron a convertirlo en el centro de la parcela de pan coger, donde se cultivaba intercalado con fríjol. Por tanto, es de presumir que su cultivo se haya atendido sin modificaciones técnicas importantes al ritmo de expansión de la frontera. Los empresarios agrícolas, por supuesto, apenas se interesaron en él: “Es un negocio de pobres gentes, a las cuales se les puede comprar para el consumo”, decía uno de ellos en 1890. Estuvo afectada por plagas como la langosta, que parece haber alcanzado niveles inusitados hacia 1880.

Cultivos más comerciales, como el trigo y el cacao, tampoco lograron una expansión significativa durante el período. En ambos casos las enfermedades eran muy frecuentes, y algunas áreas abandonaron por completo el cultivo. Ante el derrumbe de la producción antioqueña de cacao, hubo una ampliación de los cultivos en el Valle del Cauca; la demanda bogotana era satisfecha por cosecheros del Tolima. Eran cultivos campesinos, sin prácticas adecuadas de mantenimiento del suelo o control de enfermedades. Aunque con frecuencia los empresarios más pudentes trataron de impulsar su siembra, habitualmente fracasaron, a pesar de que era un producto con un buen mercado nacional y alguna salida al exterior.

La caña de azúcar parece haberse desarrollado en algunas regiones durante la segunda mitad del siglo. Ya para 1873 calculaba Camacho Roldán que en Cundinamarca había por lo menos 2.000 trapiches; en la región del Tequendama, de 160, 12 o 15 eran hidráulicos. En el Valle del Cauca, donde tradicionalmente la caña de azúcar había sido un cultivo secundario de las haciendas ganaderas, la actividad de un empresario como Santiago Eder condujo a una serie de innovaciones menores en el proceso de producción del azúcar: utilización de molinos modernos, uso de fuerza hidráulica, etc. Con ello se crearon las bases para una transformación

de la producción de azúcar que hay que fechar en el siglo XX. En general, en la vecindad de los principales núcleos urbanos hubo inversionistas que sembraron caña, generalmente asociando el cultivo con la ganadería, ante todo para abastecer a los contratistas del aguardiente y el consumo creciente de mieles para el ganado. Sin embargo, la producción de caña para panela parece haber sido asunto de agricultores de medianos recursos, capaces de instalar un pequeño trapiche pero sin medios para buscar mercados más amplios. La impresión que dejan los comentarios de Camacho Roldán a fines de siglo es la de estancamiento: a pesar de que el valor de la industria y de sus derivados aumentó sustancialmente durante la segunda mitad de siglo, Camacho parece atribuir tal fenómeno a un alza en los precios: “La producción y consumo de este artículo no ha guardado proporción con el aumento de población. Muchas de las tierras antes destinadas al cultivo de la caña de azúcar han sido transformadas en dehesas [...] o aplicadas al cultivo del café”. Es muy probable que para finales de siglo se estuviera llegando a un punto de saturación del mercado interno de panela y mieles para chicha, que constituían la mayor parte del consumo; el azúcar era todavía un artículo de lujo, cuyo consumo solo se expandiría con el uso de la centrifugación. En Antioquia, al menos, la producción parece haberse estancado entre 1888 y 1925, y esta puede haber sido la situación general de la producción de panela y bebidas alcohólicas: la cerveza y las gaseosas empezaban a afectar el consumo de aguardientes y chichas.

Las líneas anteriores muestran, todavía en forma muy hipotética, las tendencias de la evolución agrícola durante la segunda mitad del siglo. Con excepción de la expansión ganadera, no parece haberse dado un comportamiento dinámico de ninguno de los productos de mercado interno. En buena parte en manos de campesinos, se trabajó con prácticas y técnicas rutinarias y poco productivas; se dio preferencia a los cultivos múltiples, poco rendidores pero seguros, antes que a aventuras especulativas y esfuerzos de especialización.

¹ Camilo Botero Guerra, *Anuario estadístico de Antioquia*, Medellín, 1888, pp. 107 y 118; Lino de Pombo, *Estadísticas de la Nueva Granada*, Bogotá, 1848, cuadros 136, 147 y 148; Ministerio de Fomento, *Boletín Trimestral de Estadística*, No. 5, Bogotá, 1894, pp. 4-6.

² Véase al respecto, el *Boletín Trimestral de Estadística*, No. 5, 1984, pp. 19-28. De acuerdo con esta fuente, en 1892 el 11,2% de los partos de Antioquia eran de madres menores de 20 años, contra el 5,9% en Boyacá y el 7,0% en el Cauca; esta característica era todavía más acentuada en la Costa, pues en Bolívar la cifra respectiva era del 15% y en el Magdalena, del 16,4%. Por otra parte, en el mismo año el 6,6% de las madres en Antioquia había tenido ya ocho o más hijos, contra 3,5% en Boyacá, 5,9% en Santander y 5,3% en el Tolima.

³ Cifras sobre estudiantes se encuentran en Frank Safford, *The Ideal of the Practical: Colombia's Struggle to Form a Technical Elite*, Austin, University of Texas Press, 1976, p. 54; Pombo, op. cit., cuadro 5, p. 196; Felipe Pérez, *Geografía general física y política de Colombia*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1883, p. 284; y Alejandro López y Jorge Rodríguez L., *Estadística de Antioquia*, Medellín, Imprenta de la Gaceta Antioqueña, 1914.

⁴ Catherine LeGrand. *From Public Lands into Private Properties. Landholding and Rural Conflict in Colombia, 1870-1930*, tesis doctoral. Universidad de Stanford, Palo Alto, 1980.

⁵ Salomón Kalmanovitz, *Economía y nación: una breve historia de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1985, p. 207.

⁶ López, op. cit.

⁷ Las páginas siguientes se apoyan ante todo en el libro de José Antonio Ocampo, *Colombia y la economía mundial, 1830-1810*, Bogotá, Siglo XXI, 1984.

⁸ Sobre los aspectos fiscales el trabajo más detallado es el de Malcolm Deas, “Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX”, en Fedesarrollo, *Ensayos sobre historia económica colombiana*, Bogotá, Fedesarrollo, 1981.

⁹ Salvador Camacho Roldán, *Memorias*, Medellín, s. f., pp. 159-60.

¹⁰ Sobre la política arancelaria, véase José Antonio Ocampo, “Librecambio y proteccionismo en el siglo XIX”, en José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización*, Bogotá, Norma, 1984.

¹¹ Miguel Urrutia, *50 años de desarrollo económico colombiano*, Bogotá, La Carreta, 1979, C. 2 y 3; Marco Palacios, *El café en Colombia, 1850-1970: una historia económica, social y política*, 2.^a ed., Bogotá, El Colegio de México y El Áncora Editores, 1983.

CAPÍTULO V

EL DESPEGUE CAFETERO

(1900-1928)

Jesús Antonio Bejarano Ávila

LA ECONOMÍA ENTRE 1900 Y 1920

La guerra y la reconstrucción del orden económico

La Guerra de los Mil Días, con la cual se abrió Colombia al siglo XX, fue sin duda la conflagración civil más larga y cruenta y la de más devastadores efectos para la economía nacional. Don Jorge Holguín, seguramente exagerando, estimaba en 180.000 el número de muertos y en 25 millones de pesos oro los costos ocasionados por la contienda, aparte de lo que significaba para la producción la leva de hombres, la interrupción de los transportes y el abandono de los campos en las regiones azotadas por la guerra.

La todavía incipiente economía cafetera, que desde 1870 había empezado a prosperar, especialmente en Cundinamarca y los Santanderes, que a fines del siglo XIX producían poco más del 80% del café colombiano, se vio particularmente afectada, justamente porque fueron aquellas regiones las que se convirtieron en el principal escenario de las actividades bélicas. Ello se sumó a la severa depresión del sector externo iniciada poco antes del comienzo de las hostilidades y ocasionada por el deterioro en el precio de las exportaciones, lo que por supuesto arrastró consigo las finanzas del Estado, que dependían básicamente de los ingresos aduaneros, colocando al Gobierno ante una situación fiscal que el propio ministro de Hacienda de entonces calificaba de “aterradora”.

No menos gravosa fue la forma de financiar la guerra. El Gobierno emitió un decreto que autorizaba a la Junta de Emisión “para que emita y ponga a disposición del gobierno las cantidades que el gobierno necesite para atender el restablecimiento del orden público”. En poco más de dos años se emitieron más de 1.000 millones de pesos, lo que llevó el cambio extranjero a proporciones descomunales: desde el 412% a comienzos de la guerra al 18.900% en octubre de 1902^[1]. Por supuesto, los precios de los víveres y artículos de primera necesidad se desbordaron, a tal punto que en 1901 el Gobierno decretó la importación de víveres durante la contienda, hasta 60 días después de su terminación. Se encarecieron también las tarifas de transporte: el de mulas por su escasez, el fluvial por la pérdida de

barcos (de 40 barcos existentes en el río Magdalena al comenzar las acciones, solo quedaban 18 en 1902) y por supuesto el de ferrocarril. Las haciendas cafeteras, que habían constituido el núcleo más dinámico del incipiente desarrollo del país durante los últimos 30 años del siglo XIX, y entre 1896 y 1899 debieron soportar el descenso de precios del café a la mitad de lo que habían sido durante los primeros cinco años de la década, se vieron agobiadas aún más por el conflicto: la interrupción de los transportes, el encarecimiento de los fletes, el reclutamiento forzoso de trabajadores para formar los ejércitos o el abandono de los campos para eludir aquel reclutamiento, acabaron afectando no solo las cosechas, sino la organización misma de las haciendas, apoyadas sustancialmente sobre la fuerza de trabajo. Las haciendas comenzaron a producir a pérdida y en muchos casos la producción de café se volvió puramente marginal. Al término de la guerra, pues, el país quedó en ruinas, con una economía cafetera agobiada tanto por la crisis externa como por el propio conflicto, con un sistema de transporte, de por sí precario, desvertebrado casi por completo, deshechas las finanzas públicas, el cambio exterior y la circulación monetaria, y desbordados por entero los precios.

Merced a este caos, las escasas fábricas de manufacturas, que habían logrado prosperar en Bogotá y en Tunja, lo mismo que las industrias textiles de Santander, prácticamente desaparecieron o quedaron semiparalizadas. Sin embargo, a la destrucción escapó la mayor parte de la región occidental del país y en particular Antioquia, Caldas y el Valle del Cauca. Será preciso retener este hecho, ya que en adelante el eje de la producción cafetera se desplazaría paulatinamente de Cundinamarca y Santander a la región occidental, al tiempo que Antioquia vería el surgimiento de una vigorosa industria textil.

La reconstrucción económica y política del país no era fácil. El Congreso de 1903, abocado a esta tarea, comenzó por reformar el sistema monetario, adoptando el patrón oro; creó la Junta de Amortización, encargada de fijar periódicamente la tasa de cambio del papel moneda; reordenó el presupuesto público y la dispersa y confusa legislación aduanera y arancelaria, e inició algunos intentos proteccionistas que, aunque tímidos, insinuaban ya las nuevas orientaciones del país para los años siguientes. Sin embargo, la gran meta de la reconstrucción estuvo a cargo de Rafael Reyes, quien adoptó una nueva política económica sustentada sobre la centralización fiscal, el proteccionismo y el impulso estatal a las actividades empresariales.

Imbuido de un espíritu más pragmático que el de sus antecesores y apoyado por sectores sociales que comenzaban a consolidarse alrededor del comercio exterior y, por supuesto, con un espacio de acción más amplio, fruto del cambio en las relaciones de los partidos y de la “paz negociada” con que concluyó la guerra, Reyes operó un cambio marcado en la atmósfera del país, no solo al colocar en un plano distinto la pugna política, sino al suscitar interés por

las empresas de vuelo. “En cierta manera se había invertido la fórmula de los radicales: no se trataba de que la libertad nos trajera el progreso sino más bien de que el progreso nos trajera la libertad”²; en otros términos, se trataba de un proyecto político en el que se esperaba que el desarrollo económico fuera lo suficientemente sólido como para que modificara las instituciones políticas que más de medio siglo de guerras civiles no había sido capaz de modificar.

Además de las reformas políticas y administrativas tendientes en parte a debilitar los centros regionales de poder y a institucionalizar la representación del liberalismo en el Gobierno, Reyes encaminó la gestión estatal a la búsqueda de una sana administración fiscal, la estabilización del sistema monetario y el regreso al patrón oro, la restauración del crédito de Colombia en el exterior y la atracción del capital extranjero, al tiempo que mejoraba el sistema de transportes y estimulaba la agricultura de exportación, no solo de café, sino de otros productos como el azúcar y el banano. Sin duda, la prioridad de la reconstrucción debía empezar por el orden monetario. La Ley 33 de 1903, que había establecido el peso oro como unidad monetaria, fue complementada con la Ley 59 de 1905, que fijó el tipo de cambio del papel moneda en 10.000%, estabilizando así su valor. La conversión del papel moneda, sin embargo, fue lenta y solo vino a conseguirse cabalmente en 1923 con la creación del Banco de la República. Con todo, los pasos acometidos desde el gobierno de Reyes lograron estabilizar la circulación monetaria y el tipo de cambio.

Por otra parte, el aumento de aranceles, conjuntamente con numerosas exenciones generales y particulares para la importación de maquinaria y materias primas, el establecimiento de subsidios, las garantías sobre el rendimiento de capital para determinadas empresas, la celebración de contratos de privilegios, etc., crearon un sistema proteccionista más operativo y eficaz y representaron estímulos al amparo de los cuales comenzó a consolidarse el incipiente andamiaje industrial del país. Otra medida de importancia fue la que Bergquist ha denominado “el más espectacular de los esfuerzos de Reyes para promover la agricultura de exportación”, el Decreto 832 de 1907, mediante el cual se concedieron subvenciones a las exportaciones de café, tabaco y caucho de plantación, así como a los productos de algodón “para el consumo del país o para la exportación”. Aunque el decreto estuvo vigente apenas unos pocos meses, ilustra bien la idea básica de la política económica de Reyes: tanto la protección y los estímulos a la industria como la promoción de la agricultura de exportación formaban parte de una política global encaminada a aumentar las exportaciones y reducir las importaciones, en la convicción de que el núcleo de los problemas económicos, fiscales y monetarios era el desequilibrio de la balanza comercial del país.

Como complemento esencial de lo anterior, el Gobierno de Reyes emprendió una política

agresiva de transportes. En efecto, durante su administración se construyeron más de 250 kilómetros de ferrocarriles, se amplió la red de carreteras y se emprendieron obras para mejorar la navegación por el Magdalena, creando parcialmente la infraestructura vial para el auge exportador de los años siguientes.

La expansión cafetera

Sin duda, el hecho decisivo de las primeras décadas del siglo XX fue la expansión de la economía cafetera, sustentada no en el sistema de haciendas, sobre la cual se había desarrollado la producción del grano en los Santanderes, Cundinamarca y en algunas zonas de Antioquia en las últimas décadas del siglo XIX, sino en la pequeña producción parcelaria del occidente del país. Esta expansión representó no solo un desplazamiento de las zonas de producción sino, ante todo, la presencia de nuevas formas de organización social y productiva, con mayores alcances sobre la estructura global del país que aquellas que hubieran podido provenir del sistema de haciendas.

De hecho, el sistema hacendario se caracterizaba no solo por la baja movilidad de la mano de obra y su escasa integración al mercado monetario, sino por una organización de la producción en la que se trataba de disminuir la inversión de capital representado en la incorporación de técnicas y elementos de trabajo que pudiesen elevar la productividad. Por supuesto, el capital incorporado en la organización inicial de las haciendas no debió de ser desdeñable. Diversos estimativos señalan que el montaje de una hacienda hacia 1880 requería \$10.000 por cada 100 hectáreas. Sin embargo, la compra de herramientas, maquinarias y construcciones de edificios apenas representaba el 10% de dicha inversión, y la adquisición de animales y semillas, el 12%, mientras que el pago de jornales y salarios, el 55%, y la compra de tierra, el 23%. Tal estructura de la inversión provocó, en las dos últimas décadas del siglo XIX, dos características en la organización de las haciendas: por un lado, la búsqueda de formas de uso de la mano de obra que disminuyeron el peso de los costos salariales, lo que se resolvió en el desarrollo de formas no monetarias, tales como pagos de renta en trabajo o en especie, que acabaron desvinculando al trabajador de la circulación monetaria; por otro, la paulatina disminución del capital necesario para modernizar la producción representada en elementos de trabajo. Por otra parte, la integración de los procesos de producción y comercialización de café (que se manifestaban en la transformación del hacendado en comerciante o de este en aquel, movido principalmente por la aspiración de exportar directamente el café), unida a los altos costos de transporte, hicieron que la producción cafetera dependiera fuertemente de coyunturas excepcionales en el mercado internacional del

grano. Así, el sistema hacendario implicaba tanto un escaso efecto de la producción cafetera sobre el mercado interno global del país, como una gran inestabilidad de la propia producción cafetera.

Lo que la producción parcelaria del occidente introdujo de nuevo en el cuadro de la economía exportadora nacional fue un mayor impacto del café sobre el mercado interno de bienes agrícolas e industriales y, además, una separación entre los procesos de producción y comercialización del grano. Esta separación permitió, a su vez, una mayor resistencia de la estructura productiva cafetera a las fluctuaciones de los precios internacionales del grano, imprimiendo, por tanto, una mayor estabilidad, no solo al sector cafetero, sino al conjunto de la economía nacional.

CUADRO V.1. Producción cafetera por departamento, 1874-1932
(miles de sacos de 60 kg)

<i>Departamento</i>	1874	1898	1913	1925	1932
Antioquia	1,2	70	185 ^b	415	617
Viejo Caldas	1,3	20	199 ^b	495	1.004
Valle	0,6	20	50	50	354
Cundinamarca	8,0	204	200	312	405
Tolima	1,0 ^c	26 ^c	60 ^c	156	448
Subtotal	12,1	340	694	1.428	2.828
Norte de Santander	94,3 ^a	150	200	233	270
Santander	10,7	120	105	98	150
Magdalena ^d	0,2	-	25	13	21
Otras zonas	1,9	-	38	44 ^e	184 ^f
Subtotal	107,1	270	368	388	625
Total nacional	119,2	610	1.062	1.816	3.453
Tasa de crecimiento anual	7,2%	3,9%	4,3%	9,6%	

^a Las cifras de los Santanderes fueron corregidas de acuerdo con los datos de José Antonio Ocampo, *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*, Bogotá, Siglo XXI, 1984, cuadro VII.6.

^b Ocampo incluye otras estimaciones basadas en los datos de López para 1913, así: Antioquia, 259,9 miles de sacos, y Caldas, 281,0 miles de sacos.

^c Incluye los actuales departamentos de Huila y Tolima.

^d Incluye los actuales departamentos de Magdalena, La Guajira y Cesar.

^e De estos, 18.000 sacos corresponden al departamento del Cauca y otro tanto al departamento del Huila.

^f De estos, 56.000 sacos corresponden al departamento del Cauca y 51.000 al departamento del Huila.

FUENTE: Sandro Sideri y Margarita Jiménez, *Historia del desarrollo regional en Colombia*, Bogotá, Cerec-Cider, 1984.

Hacia los años treinta resultaba ya claro, no solo que en la región occidental del país predominaba la producción cafetera, sino que esta se asentaba fundamentalmente sobre la economía parcelaria. En efecto, en 1932 Antioquia, Caldas y el Valle del Cauca contribuían con el 57% de la producción nacional, a lo cual se agregaba el 13% adicional concentrado en su mayoría en las estribaciones de la cordillera Central del Tolima (véase el cuadro V.1). Por otra parte, el 70% de la producción antioqueña y cerca del 90% de la de Caldas y el Valle provenían de explotaciones de menos de 20.000 cafetos (véase el cuadro V.2). La participación de este tipo de explotaciones era algo inferior (62%) en Tolima, donde se combinaba la pequeña propiedad típica de las zonas de colonización antioqueña situadas al occidente del

departamento con la hacienda de la cordillera Oriental.

En la base de la expansión de la economía parcelaria en el occidente colombiano estuvieron dos procesos hasta cierto punto complementarios, que harían del café el producto privilegiado de estas regiones: la expansión de la frontera agrícola resultante de la colonización antioqueña y el hecho de que el café se adaptaba particularmente bien al tipo de asentamientos surgidos de la colonización. Según vimos en el capítulo anterior, la colonización antioqueña fue parte de un proceso más amplio de expansión de la frontera agrícola, sustentado sobre la ocupación pública de las tierras durante la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX. Aunque acabó fortaleciendo el latifundio, incluso en la región occidental, en una pequeña pero dispersa franja de las tierras recién incorporadas comenzó a prosperar la economía parcelaria. La mitad de las tierras incorporadas y el 65% de las áreas cafeteras fueron adjudicadas antes del despegue del cultivo. Sin embargo, entre 1906 y 1931 fueron concedidas en Antioquia y Caldas 216.817 hectáreas: el 12%, a colonos; el 47%, a individuos en unidades de menos de 1.000 hectáreas, y el 41%, en propiedades mayores. Aunque mínima, la proporción ocupada por pequeños productores, después de 1910, sirvió de sustento a la producción cafetera en las zonas de colonización.

En estas áreas, el establecimiento del café parece haberse generalizado solo después de que los asentamientos campesinos desarrollaron otros cultivos. Parece razonable pensar que en una economía de colonización incipiente el recién llegado no se comprometía con cultivos que, como el café, tienen carácter permanente. Parsons anota, en efecto, que

... su adopción por los granjeros antioqueños como un producto agrícola de gran importancia tuvo lugar solo después de diez años o más de haberse efectuado los primitivos desmontes y cuando los suelos ricos en humus habían dado en abundancia las primeras cosechas de maíz, fríjoles o tabaco. Aun en la hoyada del Quindío, donde la colonización ha sido relativamente reciente y donde hoy, más que en cualquier otra parte de Colombia, el café es el rey, la mayor parte de los cafetales se establecieron en tierras que antes habían sido pastizales y aunque el cultivo se ajusta admirablemente al patrón de colonización de los pequeños propietarios establecidos, nunca formó parte del sistema inicial de colonización³.

CUADRO V.2. Distribución porcentual de la superficie cafetera según regiones y tamaño del cafetal, 1925-1932

Departamento	1925				1932			
	Menos de 20.000 cafetos %	20.000 a 60.000 cafetos %	Más de 60.000 cafetos %	Superficie total cultivada (Ha)	Menos de 20.000 cafetos %	20.000 a 60.000 cafetos %	Más de 60.000 cafetos %	Superficie total cultivada (Ha)
Antioquia	62,6%	19,1%	18,3%	39.460	69,8%	18,1%	12,1%	63.779
Caldas	82,3	10,9	6,8	43.040	88,1	9,1	2,8	78.438
Valle	88,4	8,2	3,4	7.477	88,9	8,8	2,3	38.237
Tolima	47,7	16,7	35,6	20.591	61,7	16,8	21,5	59.813
Cundinamarca	27,4	17,4	55,2	23.291	44,7	14,4	41,4	38.312
N. de Santander	50,1	24,4	25,5	11.143	62,5	20,3	17,2	25.006
Santander	30,5	17,6	51,9	6.227	34,4	28,1	37,5	18.651
Magdalena	28,5	4,3	67,2	2.206	43,3	16,5	40,2	5.460
Cauca	92,0	8,0	-	2.137	100,0	-	-	10.942
Huila	56,8	20,6	22,5	2.285	84,6	11,6	4,3	8.846
Total país	60,3	15,8	23,9	161.208	70,2	13,9	15,9	356.245

FUENTE: Mariano Arango, *Café e industria: 1850-1930*, Bogotá, 1982, cuadros 2.5 y 2.6.

El café se acomodaba bien a la economía parcelaria una vez que esta hubiera logrado estabilizarse, porque no requería grandes inversiones de capital; además, es un producto durable y de fácil procesamiento, de modo que no era necesaria la inversión en maquinaria cara, ni estaba sujeta a economías de escala significativas; finalmente, se combinaba bien con otros cultivos de subsistencia. Así pues, aunque la colonización no se realizó para fundar cafetales, se comprende bien por qué estos prosperan después del asentamiento estable de los primeros pobladores.

Las consecuencias del desarrollo cafetero del occidente colombiano, con el cual se consolidaría el sector exportador, deben verse en el marco de las limitaciones al desarrollo económico global del país a comienzos del siglo xx. Sin duda, una economía como la colombiana del siglo xix, caracterizada por bajos niveles de ingreso per cápita y acumulación de capital, escasa integración al mercado mundial, exigua incorporación tecnológica a la actividad agrícola y, más aún, escasa mano de obra frente a la disponibilidad de tierras, difícilmente habría podido integrar un mercado nacional que permitiera desatar los procesos económicos inherentes a su constitución (desarrollo industrial, agricultura mercantil, etc.), y tampoco habría podido eludir las crisis recurrentes propias de una vinculación al mercado mundial mediante productos inestables. Habría que subrayar, entre las consecuencias más notables del desarrollo cafetero, la desvinculación de la producción interna de las fluctuaciones de los precios externos, gracias al divorcio entre los procesos de comercialización y producción, que no quedaban ya en manos de un mismo agente (el

hacendado), sino de casas extranjeras, los primeros, y de pequeños propietarios, los segundos. Aunque los precios externos siguieron siendo importantes para la estabilidad interna de la economía, los efectos de una baja ya no ponían en cuestión la totalidad del sector exportador, como antes, lo que por supuesto se traducía en una mayor estabilidad de la vida económica y política del país. Además, aunque los ingresos provenientes de las exportaciones de café se concentraban primordialmente en los circuitos de beneficio, transporte y comercio del grano, era esto precisamente lo que transformaba las condiciones de la acumulación de capital, haciéndola fluir hacia otros sectores que la requerían.

El café se constituyó en el núcleo de la expansión del mercado interno, no tanto por lo que significaba la economía parcelaria como mercado para los productos agrícolas e industriales de consumo, sino porque creó, mediante el beneficio, el comercio y el transporte del grano, una red de consumidores urbanos, al tiempo que sustentó la constitución de una red de transporte, principalmente ferrocarrilera, lo que naturalmente comportaba enormes efectos sobre la ampliación y diversificación del mercado. De hecho, en 1898 existían en el país 593 kilómetros de ferrocarril, de los cuales el 71,4% eran utilizados básicamente en transporte de café. Para 1914 la red había aumentado a 1.143 kilómetros, de los cuales el 80,4% se utilizaba para transportar el grano, y en 1922 estas magnitudes habían aumentado a 1.571 y 89,0% respectivamente. En suma, pues, la emergencia del café en el occidente colombiano no solo creó una sociedad económica y políticamente más estable, sino que contribuyó a sentar las bases del crecimiento económico con dos de sus condiciones esenciales: la acumulación de capital y la ampliación del mercado⁴.

Cabría señalar, finalmente, que la expansión cafetera incidió sobre la estabilidad política del país, ya que los grupos interesados en la expansión del grano fueron de naturaleza bipartidista (Santander y Cundinamarca eran departamentos liberales, y Antioquia y Caldas, predominantemente conservadores) y, además, gran parte del cuerpo político colombiano se identificó con la economía política sostenida por los intereses importadores-exportadores que controlaron el Gobierno después de 1910. En otros términos, los intereses suscitados alrededor del café lograron desplazar, al menos durante algunos decenios, las violentas pugnas doctrinarias a favor de compromisos pragmáticos y sin duda menos renovadores, pero en todo caso no resueltos por la vía de las guerras civiles.

El desarrollo agropecuario

Si se exceptúan las áreas cafeteras del occidente, el paisaje agrario colombiano parece haber cambiado poco entre el término de la Guerra de los Mil Días y mediados de los años veinte.

Entre 1910 y 1925 el área total cultivada aumentó en forma importante, al pasar de 920.000 a 1.471.000 hectáreas, lo que representó un incremento del 59,8%. En este mismo lapso, el área dedicada a cultivos de exportación pasó de 139.000 a 395.000 hectáreas; los productos para consumo urbano se incrementaron de 92.000 a 152.000 hectáreas y los de consumo rural, de 680.000 a 925.000 hectáreas⁵.

En algunos productos, especialmente en algodón, azúcar, cebada, trigo y tabaco, la producción parece haberse elevado significativamente, ligada en parte al desarrollo industrial, como en el caso de los dos primeros, y en parte al proceso de urbanización, que entre 1912 y 1925 no fue desdeñable. Para 1925 la población urbana ascendía a 1.560.000 personas (el 23,2% del total), pero ya el 25,7% de ella se localizaba en Medellín, Bogotá, Barranquilla y Cali, ciudades en las cuales la población, entre 1918 y 1925, había crecido al 4,4% anual, en contraste con el 2,0% de la población total, el 3,4% de la urbana y el 1,6% de la rural. Ello debió de sustentar, al menos en las áreas cercanas de las ciudades, importantes incrementos en los cultivos alimentarios; de hecho, para 1925, Cundinamarca ocupaba el 34,4% del área cultivada, siguiendo en importancia el Valle del Cauca (8,85%), Antioquia (8,17%), Boyacá y Caldas (7,8%), mientras que en regiones como el Tolima, Cauca, Atlántico y Huila, dedicadas más a la ganadería, el área cultivada contribuía apenas con menos del 4,0% al total cultivado del país. Sin embargo, comenzaba ya a insinuarse algún grado de especialización regional en la agricultura. Cundinamarca, por ejemplo, en 1925 producía el 87,7% del trigo nacional y el 66,6% de la papa; el Valle, el 44,3% de la caña; Boyacá, el 74,1% de la cebada, y Magdalena, el 95,9% del banano, para mencionar algunos de los productos agrícolas más significativos.

Quizá las transformaciones más notables de la agricultura en los dos primeros decenios del siglo xx (a excepción naturalmente del café) fueron las relacionadas con la expansión de cultivos que, como la caña de azúcar, el algodón y el arroz, experimentaron algunas transformaciones técnicas; también el trigo, que se benefició de políticas proteccionistas y, por supuesto, el notable desarrollo ganadero, cuya expansión se hizo posible al amparo de las concesiones de tierras públicas.

A fines del siglo xix, la producción de caña se localizaba principalmente en Santander, Cundinamarca y las riberas del Magdalena; con todo, desde 1901, con la ampliación y modernización del ingenio La Manuelita y, en 1906, con la creación del ingenio Sincerín, cerca de Cartagena, la caña de azúcar experimentó en el Valle y en Bolívar una rápida expansión, acompañada de nuevos métodos de cultivos, cuidados agronómicos, riego, etc., para 1928 existían ya seis ingenios azucareros. El algodón, amparado por políticas arancelarias no siempre duraderas, logró prosperar en los departamentos de Bolívar, Atlántico y Magdalena (que en 1924 producían el 70% del algodón en rama del país) y secundariamente

en Boyacá y Santander. El arroz comenzaba a expandirse desde comienzos del siglo en el Tolima, cuyas llanuras permitían la incorporación de maquinaria, así como en el Valle y Cundinamarca. El trigo se cultivaba fundamentalmente en Boyacá y la sabana de Bogotá, amparado casi siempre por altos niveles de protección e incluso por prohibiciones de importar harina.

Aunque las técnicas agrícolas poco se modificaron durante los primeros 25 años del siglo xx (después de 1927 se desarrolló con más amplitud el uso de maquinaria y técnicas agronómicas), aparte de las innovaciones introducidas en la caña de azúcar, es necesario tener en cuenta que la maquinaria requerida por las actividades cafeteras impulsó también la fabricación de rastrillos, palas, azadones de hierro, trilladoras, segadoras, etc., y que la mejoría del sistema de transporte hizo más accesible la importación de máquinas e, incluso, de fertilizantes. El alcance de la técnica fue sin duda modesto si se lo compara con Europa y Norteamérica, pero significaba un gran paso respecto de la situación del siglo xix, donde no se registró ningún avance, si se exceptúan los introducidos en los métodos del cultivo del café. En Medellín, por ejemplo, hacia 1915 se fabricaban, además de maquinaria para el café, trapiches para caña (desde el pequeño de mano hasta el hidráulico), ruedas Pelton y pisones para molino, y en Caldas se diseñaron trilladoras de trigo y desfibradoras de algodón. Por otra parte, hacia 1920 eran varias las casas importadoras que ofrecían motores hidráulicos, de vapor y eléctricos; en varias regiones del país se constata la existencia de haciendas con amplia utilización de maquinaria pesada, que con gran detalle catalogó *El libro azul de Colombia*, publicado en 1919, a efectos de una presentación del país ante los inversionistas extranjeros⁶.

Los adelantos, nada espectaculares por lo demás, fueron por supuesto el resultado de la ampliación del mercado, de la apertura de vías de comunicación y de la infraestructura cafetera, pero a ellos contribuyeron también los estímulos gubernamentales. No puede olvidarse que las reformas arancelarias de 1903, 1905 y 1913 protegieron —desigualmente, es cierto— el trigo, el azúcar, la manteca, el arroz y el algodón; desde 1906 se redujeron los derechos de importación para los abonos químicos y el utilaje agrícola, como motores de tracción, calderas, semillas, depuradores sulfúricos, etc., y quedaron exentos, en 1907, todos los abonos químicos y sus bases, es decir los fosfatos de cales, superfosfatos y sales de potasa, y se exceptuaba del recargo arancelario al alambre de púas. Luego, en 1913, se creó el Ministerio de Agricultura y Comercio, el cual inició campañas de difusión tecnológica y educación agronómica, aunque con resultados por cierto desalentadores.

A pesar de los modestos progresos cuantitativos de la producción agrícola, la ganadería continuaba acentuando su papel en el uso de las tierras disponibles. Todavía en 1934, el

43,7% del área utilizada eran tierras en pastos, mientras que las cultivadas apenas representaban el 2,4%; el resto se destinaba a bosques. En regiones como el Atlántico, Boyacá, Tolima, Bolívar, Valle, Cundinamarca y Caldas, las tierras en pastos superaban el 50% del área total, pero mientras en Caldas y Cundinamarca la tierra dedicada a cultivos se aproximaba al 10%, en las demás regiones no superaba el 3% del área total. De hecho, entre 1904 y 1930 el hato ganadero se duplicó, concentrándose en buena parte en el departamento de Bolívar, que contaba en 1930 con 1.500.000 cabezas, mientras departamentos como Cundinamarca, Valle del Cauca o Magdalena no superaban las 500.000 cabezas. En Bolívar llegaron a encontrarse haciendas con más de 60.000 cabezas y no eran infrecuentes las que pasaban de 5.000. Aunque las tierras dedicadas al ganado eran 20 veces las de la agricultura, los rendimientos no eran, por supuesto, equivalentes. La ganadería era extensiva, con una muy baja densidad poblacional, escaso peso y alta mortalidad. Salvo la introducción de algunas variedades de pastos y el establecimiento de unas cuantas dehesas cubiertas de alfalfa, carretón y trébol en Boyacá y la sabana de Bogotá, además de una que otra importación de ejemplares de razas puras para iniciar cruces con ganado criollo, el desarrollo ganadero no ostentó ningún cambio técnico de significación.

Habría que advertir aquí que el desarrollo ganadero no fue más que el resultado de la ocupación de tierras baldías en considerables extensiones, especialmente en la costa norte y en Antioquia, en las áreas colindantes con Bolívar. De hecho, de las 923.743 hectáreas de baldíos concedidos en el país entre 1910 y 1937, 273.531 (el 29,6%) fueron adjudicados en Bolívar, con un promedio de 1.688 hectáreas por propiedad, 191.677 (el 20,75%) en Antioquia con un promedio de 1.453 hectáreas, y 102.013 en Magdalena (el 11,1%), con un promedio de 1.030 hectáreas. Así como de Antioquia había partido el vigoroso movimiento colonizador del occidente, también contribuyó a la colonización de la costa norte, pero ya no bajo la forma de economía parcelaria, sino para constituir las grandes haciendas ganaderas en las primeras décadas del siglo xx⁷.

Si intentáramos una radiografía de la agricultura colombiana hacia 1920 encontraríamos, como el rasgo más notable, una estructura agraria heterogénea con una escasa franja de territorio cultivado y apenas una cuarta parte de las tierras bajo algún tipo de utilización económica. En esta pequeña porción de territorio explotado podrán distinguirse, en grandes líneas, cuatro formas de explotaciones agropecuarias. En primer término, las grandes haciendas ganaderas de la costa norte y Antioquia, la mayoría surgidas al amparo de la ocupación de tierras públicas en la segunda mitad del siglo XIX y primeros decenios del XX, a las que se sumaban las antiguas haciendas ganaderas de origen colonial en Cundinamarca, Valle del Cauca, sur del Tolima y el Huila, junto con las del Casanare y San Martín. En

segundo lugar, las grandes haciendas cafeteras de Cundinamarca, Santanderes y del oriente del Tolima, consolidadas como áreas nuevas después de 1870 o transformadas desde entonces en plantíos de café. En tercer término, algunas explotaciones modernas dedicadas preferentemente a la caña de azúcar en el Valle del Cauca, unas modernas pero escasas explotaciones ganaderas en la costa norte y haciendas ganaderas de moderada extensión en la altiplanicie cundiboyacense. Finalmente, la pequeña propiedad cafetera en el occidente, y la pequeña propiedad no cafetera, dedicada sobre todo al trigo, el maíz y la papa en Cundinamarca, Boyacá y Nariño, o a modestos cultivos de caña en Santander.

La industrialización hasta 1920

Los estímulos que desde el gobierno de Reyes comenzaron a brindársele a la industrialización del país son, por supuesto, materia de controversia respecto a sus alcances reales. Es cierto que entre 1870 y 1900 se apreciaban ya brotes firmes de industrialización (véase el capítulo anterior), de modo que para 1900 podrían registrarse ya algunos progresos que, aunque modestos, traían consigo en todo caso los gérmenes de la industrialización. Cualquiera que sea el juicio sobre la política industrialista de Reyes, el hecho es que después de 1905 el balance industrial del país se modificó notablemente: se dieron los primeros pasos para fomentar la refinación de petróleo, se fundaron nuevos ingenios azucareros y se modernizaron los existentes, se inició la fabricación de algunos productos, como el cemento y el ácido sulfúrico, y algunos bienes de consumo corriente, como chocolates, fósforos, velas, cervezas y gaseosas, renglones que hasta entonces no pasaban de ser artesanales. De hecho, si hacia 1900 se contabilizaban doce fábricas en Bogotá, diez en Antioquia, una en Boyacá, otra en Bolívar y numerosas empresas caseras de textiles y tabaco en Santander, ya para 1916 existían en Bogotá 13 fábricas, más de 25 en Antioquia, más de 10 en Atlántico, 8 en Bolívar, y varios establecimientos menores de molinería, velas, jabones y tejidos manuales en Caldas y Santander⁸.

El balance regional del entable industrial comenzó a modificarse. Bogotá y Cundinamarca se vieron rezagados como centros fabriles a favor de la región antioqueña, no solo por el vigoroso desarrollo de la industria textil, sin duda el hecho más notable del desarrollo industrial colombiano en los primeros decenios del siglo XX, sino por la constitución de un núcleo empresarial en Antioquia de mucho mayor dinamismo que el bogotano. Por lo que hace a la industria textil, entre 1902 y 1920 se crearon todas, excepto una, de las empresas que lideraron esta industria hasta la Segunda Guerra Mundial: la Empresa de Tejidos de Bello (1902), la Empresa de Tejidos de Samacá (1904), la Compañía Colombiana de Tejidos

(1907), la Sociedad Industrial de San José de Suaita (1908) en Santander, la Fábrica de Tejidos Obregón en Barranquilla (1910), la Fábrica de Tejidos Rosellón en Medellín (1911), la de Caldas en Manizales (1919) y la Fábrica de Tejidos del Hato en Bello, Antioquia (1920). Aun cuando Santiago Montenegro sostiene que “el papel del Estado en la promoción directa de la industria textil fue marginal (durante la administración Reyes)”, refiriéndose a la escasa magnitud de los subsidios, poca duda cabe sobre el hecho de que la protección, conjuntamente con las políticas de fomento y con la ampliación del mercado gracias a la construcción de vías y el mejoramiento de las condiciones financieras del país, dieron un impulso definitivo a la industrialización, especialmente en el sector textil. De hecho, según un observador de la época, J. L. Bell, para 1915 existían en Colombia 1.121 establecimientos manufactureros con un capital invertido de 12,8 millones, inversión que en el 70% se localizaba en Medellín. Por otra parte, los establecimientos textiles representaban el 16% del total de establecimientos existentes y cerca del 25% del capital invertido en la industria. De igual forma, de las 17 principales empresas de textiles existentes en 1916, nueve se encontraban en Antioquia (ochos en Medellín y una en Sonsón); además, de los \$2.389.400 que representaba el capital de las 17 empresas, un poco más de la mitad correspondía a las nuevas empresas antioqueñas, aunque para entonces el mayor establecimiento textil era la fábrica Obregón en Barranquilla, seguida por las fábricas de Bello y Coltejer en Medellín.

Así pues, la industrialización colombiana avanzaría, en las dos primeras décadas del siglo XX, primordialmente sobre el sector textil y sobre las manufacturas de la región antioqueña, que también contaba, hacia mediados del segundo decenio, con fábricas de fósforos, cigarrillos, chocolates, gaseosas, calzado, vidrio y loza, con varias fundiciones y con la ferrería de Amagá.

En las demás regiones la industrialización, aunque no tan vigorosa como en Antioquia, no era desdeñable. En Bogotá y Cundinamarca se había instalado la Cervecería Bavaria, una fábrica de cemento, dos fábricas de tejidos, la fábrica nacional de fósforos, una fábrica de calzado y pequeños establecimientos en los que se fabricaban jabones, velas y pastas alimenticias. Un núcleo industrial de alguna importancia comenzaba a emerger en la costa Atlántica; Barranquilla contaba con la Fábrica de Textiles Obregón, además de fábricas de zapatos, cerveza, gaseosas, molinos de trigo, etc. En el Valle del Cauca, la producción fundamental era hasta entonces la de los ingenios azucareros, aunque existían algunas empresas industriales. Las demás regiones, Caldas, los Santanderes, Huila y Tolima, se resignaban a la fabricación de artículos de consumo en pequeños establecimientos sin ninguna protección industrial⁹.

Habría que destacar dos hechos en la industrialización colombiana de los dos primeros

decenios. Por una parte, desde aquellos años se insinuaba la especialización regional en la producción de ciertos bienes: textiles y cigarrillos en Medellín, cerveza y cemento en Bogotá y procesamientos de azúcar en el Valle del Cauca, ramas que hasta la década de los cuarenta constituirían el grueso de la producción industrial colombiana, conservando y aun profundizando aquel perfil de industrialización¹⁰.

Por otra parte, a diferencia de los intentos iniciales de industrialización del siglo XIX, la mayor parte de las industrias montadas en las dos primeras décadas del siglo XX lograron subsistir, convirtiéndose algunas de ellas, años después, en las principales empresas del respectivo sector. Así, Coltejer y Fabricato en textiles, Coltabaco en la fabricación de cigarrillos, Postobón en gaseosas, la Fosforera Colombiana en la fabricación de fósforos y Cementos Samper en el sector de cemento, para mencionar únicamente las más destacadas. Las demás empresas, aunque no desaparecieron, fueron en su mayoría absorbidas por los consorcios empresariales formados después de 1930:

... en algunas ramas de la industria como la de cerveza, cigarrillos, bebidas, gaseosas, chocolate y los talleres metalúrgicos, existió una cierta continuidad entre la fabricación tradicional y el establecimiento de fábricas. [...] En este tipo de industrias subsistió la fabricación tradicional al lado de la producción fabril, y poco a poco esta última fue absorbida por la industria; no se trató, sin embargo, de un proceso de evolución lenta de la producción tradicional hacia formas modernas de producción, sino de una continuidad en el tipo de productos y la absorción paulatina de la producción tradicional por los establecimientos fabriles montados por nuevos inversionistas. En otras ramas, como la industria textil, no existió esa continuidad respecto a la producción tradicional, ya que por ejemplo en la región de Antioquia, donde se estableció el primer núcleo industrial importante en este ramo, la producción de tipo tradicional era prácticamente inexistente. Esto implicó que en este tipo de industrias las fábricas más grandes adquirieron casi desde el comienzo una supremacía en el mercado interior¹¹.

Aunque sabemos poco sobre las fuentes de financiación para el montaje de las industrias en aquellos años, es indudable que la existencia o no de continuidad entre la producción tradicional y la fabril no estuvo ligada a las fuentes de financiación, esto es, no hubo una línea continua de empresas tradicionales que en virtud de su crecimiento se hubieran convertido en empresas fabriles. En su mayoría, las empresas creadas tuvieron origen en los nuevos empresarios que trasladaron su capital a las actividades fabriles, como una actividad adicional a la comercial, en el caso de la industria textil antioqueña, o a la actividad agrícola, en el caso de Barranquilla, Santander, Bogotá y el Valle del Cauca.

A su vez, el origen del capital de los nuevos empresarios industriales estuvo en unos casos ligados a la propiedad de haciendas; en otros, a actividades especulativas durante el extraordinario período de inflación de 1899-1902, pero fundamentalmente a la producción y el

comercio de café desarrollados después de 1870. Habría que anotar que quizá la característica más sobresaliente de la acumulación de capital en Colombia después de 1870 fue la acentuada diversificación de las inversiones realizadas por los empresarios, resultante del alto riesgo que representaban las actividades económicas en estos años, especialmente las asociadas con el comercio exterior. A las frecuentes oscilaciones de los precios internacionales se sumaban las frecuentes guerras civiles y la inestabilidad monetaria, lo que condujo a los empresarios a invertir simultáneamente en café, algunas industrias, compra de tierras y actividades especulativas, creando un cuadro de inversiones diversificadas para eludir aquellos riesgos.

Brew, refiriéndose a la cuestión del origen de los capitales para los primeros establecimientos industriales, y observando que la inversión de capital requerida para establecer las primeras fábricas fue pequeña, anota:

Todas estas circunstancias disminuyen la tentación de suponer que como los industriales de principios de siglo pertenecieron a la élite comercial surgida en el siglo anterior, habían podido acumular dinero poco a poco a través del comercio, la minería, la agricultura y otros negocios de tal manera que cuando se presentaron factores favorables a la industrialización tuvieron oportunidad de invertir capital en las industrias modernas. Pero es posible que el proceso de acumulación de capital necesario haya sido mucho más súbito y mucho menos gradual aunque fuera en las manos de la misma élite¹².

De hecho, en términos de la acumulación de capital, el legado que la economía colombiana recibió del siglo XIX fue más bien precario. Las fortunas que se amasaron en la minería, el comercio interno o externo o la agricultura de exportación fueron modestas, cuando no desaparecieron en las continuas crisis exportadoras de la segunda mitad del siglo XIX. Las magnitudes de la economía de exportación fueron en extremo débiles, cíclicas y de corta duración, como para haber permitido una acumulación significativa y estable de capital. En rigor, a diferencia de otros países latinoamericanos, el desarrollo exportador colombiano fue tardío. Para 1905-20 las exportaciones reales per cápita apenas sobrepasaban a las de fines del período colonial en 30% y tan solo habían logrado duplicarse con relación a las del período 1835-39, cuando comenzaron los primeros intentos de exportaciones tabacaleras. Aun a principios del siglo XX la economía colombiana seguía cerrada a la economía mundial y exhibía, conjuntamente con Haití, los índices más bajos de toda América Latina en términos de exportaciones e importaciones per cápita e inversión extranjera¹³. En realidad, el “desarrollo hacia fuera” solo se produjo en Colombia después de 1910-12, cuando las exportaciones que habían venido aumentando sistemáticamente desde los primeros años del siglo consolidaron su crecimiento gracias al ascenso de las exportaciones cafeteras.

La fuerza de trabajo

La heterogénea conformación de la estructura agraria del país y el escaso desarrollo industrial conllevaban el que las formas de explotación de la fuerza de trabajo fueran extremadamente diversas, dependiendo del tipo de explotación. En efecto, mientras que en Cundinamarca los trabajadores por cuenta ajena representaban el 44,6% de la fuerza laboral, en Santander el 37,12% y en el Tolima el 41,7% (véase el cuadro v.3), en Antioquia, Valle y Caldas, si bien los trabajadores por cuenta ajena no eran desdeñables (20,1%, 27,9% y 34,6%), se estaban ya constituyendo nuevas opciones laborales de carácter urbano o rural, vinculadas a la industria, los servicios y el café. Lo que debe subrayarse aquí es que hasta mediados de los años veinte la dinámica del mercado laboral fue mucho más acentuada en la zona occidental que en la oriental, donde la única opción para muchos trabajadores era la de convertirse en arrendatario o aparcero de las haciendas. Esto, como se verá, es un rasgo capital que explica las transformaciones sociales surgidas del auge de las inversiones públicas de mediados de los años veinte. Por otra parte, aunque en la región oriental del país las relaciones de trabajo en las haciendas cafeteras eran disímiles, tenían en todo caso como característica común que la vinculación de los trabajadores a las haciendas implicaba su aislamiento del, de por sí, precario mercado de trabajo, toda vez que en calidad de agregados, aparceros o tabloneros, según la modalidad de cada región, les estaba vedado dedicarse a actividades distintas de las asignadas por la hacienda, incluso por normas que llegaron a consagrarse en los códigos de policía.

Así, pues, el rasgo más notable de la economía colombiana hacia 1920 era el peso de esta estructura agraria, caracterizada por la diversidad de formas de utilización del suelo y explotación de la fuerza de trabajo y, según vimos, agobiada por bajos niveles de productividad y por casi nulos niveles de incorporación de tecnología, a lo que se añadía un incipiente entable industrial centrado básicamente en el sector textil de Antioquia y en algunos bienes de consumo corriente, un no menos incipiente desarrollo ferrocarrilero que servía apenas para transportar el café exportado, pero que solo tangencialmente vinculaba al mercado las producciones no cafeteras, y un sector terciario apenas compatible con el bajo nivel de desarrollo. Este era, sin duda, un cuadro económico desalentador, en el que, salvo los impulsos provenientes de las exportaciones de café, no se percibía ningún otro factor que estimulara las transformaciones económicas. Claramente lo advertía un observador de la época, Antonio José Restrepo, quien en 1917 anotaba: “nada extraño es que la prosperidad de Colombia dependa hoy día casi únicamente y exclusivamente, del precio del café. *He aquí el mal*”.

CUADRO V.3. Trabajadores por cuenta ajena como proporción de la población activa por departamento, 1918

<i>Departamento</i>	<i>Trabajadores por cuenta ajena</i>	<i>Población activa</i>	<i>Porcentaje de trabajadores por cuenta ajena/ población activa</i>
Antioquia	106.797	530.034	20,1
Atlántico	28.946	148.221	19,5
Bolívar	-	-	-
Boyacá	148.600	452.722	32,8
Caldas	95.970	277.691	34,6
Cauca	27.271	158.864	17,7
Cundinamarca	260.558	584.364	44,6
Huila	57.618	133.974	43,0
Magdalena	-	-	-
Nariño	43.711	229.412	19,0
Norte de Santander	54.599	160.431	34,0
Santander	141.347	380.760	37,1
Tolima	99.304	238.020	41,7
Valle	50.458	180.863	27,9
Intendencias y comisarías	38.266	123.682	30,9
Total	1.153.445	3.527.358	32,7

FUENTE: Censo de población de 1918.

LA PROSPERIDAD A DEBE

La bonanza externa y el crecimiento económico

Los ritmos lentos y sin duda desalentadores que caracterizaron los primeros dos decenios del siglo XX comenzaron a modificarse a principios de los años veinte, por la afortunada confluencia de un conjunto de factores que mejoraron tanto la situación del sector externo como de las finanzas gubernamentales, dando lugar a lo que se ha llamado “la prosperidad a debe”. Entre 1922 y 1929, pero especialmente en la segunda mitad de la década, esta economía que tan lentamente había progresado experimentó un crecimiento rápido que resquebrajó por completo el adormecimiento de las décadas anteriores y precipitó el rompimiento, al menos en el oriente del país, de la economía “señorial” (la expresión es de Antonio García) que caracterizaba el régimen de haciendas.

De hecho, la notable mejoría del sector externo se expresó en un aumento del valor total de

las exportaciones, que si bien habían venido incrementándose desde 1905, alcanzando en 1915-19 los US\$44,5 millones anuales, pasaron a US\$63,9 millones entre 1922 y 1924 y a US\$112 millones entre 1925 y 1929. Esta expansión se sustentó en un alza de los precios internacionales del café, que pasaron de 15,4 centavos de dólar por libra en 1922 a 26,3 centavos de dólar en 1928, pero también en un incremento del 51% del volumen de café remitido al exterior y del 70% del *quantum* global de exportaciones¹⁴. Colombia consolidó su posición en el mercado mundial del café durante estos años, pues si bien en 1915 generaba el 3,5% de la producción mundial del grano, para 1925 dicho porcentaje había subido al 8%, y en 1930, al 11,3%.

A esta mejora en las exportaciones del país se añadieron las divisas provenientes de la indemnización de Panamá, por un total de US\$25 millones (10 millones pagados en 1923 y 5 millones anuales entre 1924 y 1926). Finalmente el país, que no había gozado hasta entonces de una buena imagen como deudor en los mercados internacionales, por los crónicos incumplimientos, derivados de una situación externa y fiscal no menos crónica, pudo volcarse sobre los mercados financieros mundiales. Coincidieron así el auge financiero norteamericano, que amplió el crédito internacional, reorientándolo durante los años veinte en buena parte hacia América Latina, con una recuperación de la capacidad de endeudamiento y una mejor imagen del país como deudor, a la cual no fueron ajena las recomendaciones de la Misión Kemmerer, encargada en 1923 de reorganizar las finanzas nacionales.

Así, entre 1923 y 1928 la deuda externa de largo plazo del país se incrementó en 743%, al pasar de US\$24,1 millones a US\$203,1 millones en 1928. Los años en que el endeudamiento se hizo más acentuado fueron los del período 1926-28, cuando el saldo de la deuda externa pasó de US\$63,4 millones a 203,1 millones. Por otra parte, el proceso de endeudamiento abarcó no solo el sector nacional del Gobierno, cuya deuda pasó de US\$21 a 71 millones entre 1923 y 1928, sino fundamentalmente los departamentos y municipios. Los primeros aumentaron su deuda en algo más de 20 veces, mientras los segundos la multiplicaron por ocho. Igualmente fue importante el endeudamiento del sistema bancario, que se quintuplicó en esos años, yendo gran parte a financiar las actividades del recién creado (1924) Banco Agrícola Hipotecario (véase el cuadro v.4). De hecho, los coeficientes de endeudamiento fueron de una magnitud tal, que según Juan José Echavarría, entre 1925 y 1928 la deuda total representaba el 12,9% del producto interno bruto, el 99,4% de las exportaciones, el 226,1% de las reservas internacionales y el 244,2% de los ingresos fiscales del país, y para el período 1929-33 las proporciones con respecto a estas mismas variables se elevaron en su orden al 36,8%, 277%, 126% y 642,8%, lo que por supuesto iba mucho más allá de cualquier límite razonable de endeudamiento¹⁵.

Prescindiendo por ahora de los efectos del endeudamiento sobre la estabilidad económica del país en el corto plazo, la notable mejora en la situación financiera se tradujo en un crecimiento rápido de la demanda global, sustentada no solo en los mayores ingresos de exportación, sino en un aumento sin precedentes del gasto público que el endeudamiento hizo posible, y que se orientó hacia las obras públicas, el transporte interno, la construcción de viviendas urbanas y la actividad comercial. Además, por primera vez el país contó con un fondo apreciable de divisas que le permitió ampliar las importaciones de maquinaria, equipo y bienes intermedios con los cuales la industria podía expandir su capacidad para atender la creciente demanda interna.

Aun con todas las dificultades que sobrevendrían al final del decenio, el endeudamiento logró desbloquear lo que con exactitud denominó Esteban Jaramillo “el movimiento pausado y de extraordinaria lentitud que trajimos hasta muy avanzado el presente siglo y que fue como una prolongación de la época colonial”. En efecto, entre 1925 y 1929 la tasa de crecimiento anual del producto bruto por habitante alcanzó la cifra de 5,2%, la más alta de la historia del país, mientras que el producto total creció al 7,7% anual, también uno de los más rápidos a lo largo del siglo xx. Estas magnitudes no eran desdeñables en una economía que hacia 1925 alcanzaba en promedio US\$115 de ingreso por habitante, uno de los más bajos en América Latina y en un país que ocupaba más de las tres cuartas partes de los 6,7 millones de habitantes en actividades agrícolas hacia 1925. En el informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se describe la aceleración del crecimiento alrededor de 1925.

**CUADRO V.4. Empréstitos externos a largo plazo, saldos en circulación
(miles de dólares)**

<i>Fin de</i>	<i>Nacionales</i>	<i>Departamentales</i>	<i>Municipales</i>	<i>Bancarios</i>	<i>Totales</i>
1923	21.085	-	3.000	-	24.085
1924	18.530	-	8.970	-	27.500
1925	17.273	2.963	9.725	-	29.911
1926	14.501	27.132	12.939	8.922	63.494
1927	37.252	40.938	17.303	31.449	126.942
1928	71.125	63.497	24.008	44.484	203.114

FUENTE: J. Diot “Colombia económica 1923-1929”, cuadro vi.10, *Boletín Mensual de Estadística*, No. 300, julio de 1976.

Al bajo nivel de ingreso nacional se asociaba una exigua afluencia de capital extranjero limitada principalmente a algunas inversiones en petróleo. El producto por unidad de capital era extremadamente bajo tanto por la composición misma del capital existente —que consistía sobre todo en mejoras agrícolas, viviendas y servicios municipales— como por la rudimentaria técnica de producción empleada. Además, se registraba una relación muy baja desde el punto de vista del capital por persona ocupada¹⁶.

El endeudamiento, como es obvio, suscitó debates de todo orden, “Prosperidad a debe”, clamaba Alfonso López Pumarejo en el Congreso. “La prosperidad, la que vale la pena llamarse tal, es y ha sido y será una prosperidad a debe” respondía Esteban Jaramillo, ministro de Finanzas. “El baile de 1926 a 1929”, según expresión que Alejandro López acuñaría unos años más tarde. El hecho es que, gracias a ello, las finanzas nacionales, departamentales y municipales gozaron de un amplio margen para emprender o continuar las inversiones públicas que la economía venía demandando de tiempo atrás. El gasto público se triplicó entre 1926 y 1929 de tal modo, que los gastos públicos per cápita pasaron de US\$5,5 a US\$13,7 en este período. La inversión pública llegó a representar entre 1925 y 1929 el 29,4% de la inversión total nacional, especialmente en transporte, donde el porcentaje ascendió al 74,9% en este mismo período. Sin duda, la contribución de las inversiones del sector público al crecimiento de aquellos años solo podía apoyarse en el financiamiento externo. Resultaba poco factible, dado el bajo nivel de renta por habitante, acudir internamente a un aumento de los ingresos fiscales por la vía de la tributación indirecta (el peso hubiera recaído sobre el comercio exterior), al tiempo que gravámenes significativos a la propiedad o a la renta tenían como presupuesto modificaciones institucionales y políticas para las cuales el país aún no estaba preparado.

No menos importante fue la posibilidad de superar las limitaciones para importar, actividad que, por lo demás, absorbió buena parte del endeudamiento. De hecho, entre 1923 y 1929 el *quantum* de importaciones creció al 13,4%. Aunque gran parte de ellas (el 49%) orientó a los bienes de consumo, el resto se destinó a materias primas y bienes intermedios y de capital para la industria, la agricultura y el transporte. Las importaciones de bienes intermedios y materias primas estuvieron representadas, sobre todo, en suministros para el sector textil y elementos para la industria metalmecánica. En lo referente a los bienes de consumo, estos estuvieron representados básicamente en productos metálicos y químicos, pero sobre todo en alimentos (48% de las importaciones de bienes de consumo) y textiles (44%). Las compras externas de alimentos fueron especialmente acentuadas desde 1927, gracias a la ley de emergencia, que permitió la libre importación de víveres de primera necesidad, “incluyendo —según decía el decreto— todas las que pueda producir el país”, a fin de disminuir alzas de precios. Finalmente, cabe destacar el aumento de las importaciones de

maquinaria, que pasaron de US\$7.472.000 en 1922 a US\$48.582.000 en 1928, jalonadas sobre todo por el material de transporte, que pasó de US\$3.357.000 a US\$29.251.000 entre 1923 y 1928.

Así pues, el crecimiento global se vio impulsado por un sector externo que, por la vía de las exportaciones, sobre todo de café, y por la del endeudamiento, permitió superar las limitaciones estructurales que caracterizaban la economía colombiana en los decenios anteriores, gracias a la expansión del gasto público, la mayor capacidad para importar y el incremento de la demanda interna derivada de los mayores ingresos cafeteros. Ello, por supuesto, habría de reflejarse en la actividad de la industria, los transportes y la agricultura.

El Estado, las inversiones públicas y los transportes

Quizá lo que mejor definió los cambios de estos años fue el acrecentamiento del gasto público y su impacto más inmediato, las obras públicas, y particularmente la expansión ferrocarrilera, no solo por lo que ello significó para la integración del mercado nacional, sino por los efectos que provocaría en el mercado laboral, en la valorización de las tierras y en la commoción de la estructura agraria que comenzó a desatarse desde mediados de los años veinte.

En efecto, tanto el endeudamiento como los ingresos adicionales por concepto de impuestos aduaneros llevaron los ingresos del Gobierno central de \$15,7 millones en 1921 a 107,5 millones en 1928, de los cuales, en este último año, los empréstitos representaron el 30,2%. Igualmente, entre 1923 y 1928-29, los ingresos departamentales se incrementaron en 150%, y los municipales, en 112%, apoyados en parte en los empréstitos, pero también en mejores condiciones tributarias derivadas de la propia expansión económica. Lo que entonces ocurrió fue que un factor autónomo básico, como los empréstitos y la indemnización de Panamá, al permitir una ampliación de la inversión pública y en general de la actividad económica, acabó alimentando los ingresos ordinarios del sector público, que entre 1924 y 1928 se elevaron de \$33,4 millones a \$75 millones en el sector central, ocurriendo lo propio en los niveles departamentales y municipales. Ante esta holgura fiscal, se fortaleció enormemente la capacidad de gasto del sector público, que pasó de \$38,9 millones en 1923 a 115 millones en 1928, lo que representó el nada desdeñable incremento del 195% en solo cinco años.

Según se anotó, buena parte de la nueva capacidad se orientó hacia las obras públicas, en las cuales el gasto se aumentó de \$6,3 millones en 1923 a 62 millones en 1928, pasando estos de representar el 16,2% del gasto público nacional total en 1923, al 53,9% en 1928 (véase el cuadro v.5). A su vez, aquellos gastos se destinaron básicamente a los ferrocarriles, que entre

1926 y 1929 absorbieron más del 60% del total de inversiones públicas del país.

Sería precisamente el desarrollo de las vías de comunicación lo que precipitaría los cambios más significativos del período. Desde comienzos de los años veinte los observadores indicaban de manera persistente que la principal limitación de la economía nacional era la carencia de un sistema articulado de medios de transporte para los productos, con el fin de superar la dispersión y fragmentación de los mercados. Hasta entonces, la función de las vías de comunicación, en particular de los ferrocarriles, había sido la de integrar las áreas cafeteras a los puertos de embarque para el exterior, lo que configuraba un sistema centrífugo de la infraestructura de transportes que apenas marginalmente vinculaba los mercados internos. Aun en 1920, del valor total transportado por los ferrocarriles, solo el 17,5% correspondía a comercio interno y el resto estaba representado por productos para la exportación. En efecto, de los 1.481 kilómetros de vías férreas existentes en 1922, 992 kilómetros estaban localizados en las regiones típicamente cafeteras, 313 kilómetros se orientaban a los puertos de embarque y solo 176 kilómetros conectaban regiones no vinculadas al comercio exterior. La red de carreteras, si así podían llamarse los caminos a veces cubiertos por triturados de piedra o por grava y arena, apenas ascendía a 3.437 kilómetros, de los cuales el 50% se encontraba en Cundinamarca. Lo costoso de los fletes, que según los observadores de la época era el principal obstáculo al comercio interno, las dificultades para la importación de maquinaria, el estrecho ámbito local de la mayor parte de los productos, las dificultades para vincular tierras incorporadas a la frontera productiva, en fin, el aislamiento de las regiones entre sí, era apenas una lista parcial del obstáculo que suponía la carencia de ferrocarriles, y que Alejandro López precisaba en una fórmula: “Sin cambios (o comercio), sin caminos, sin demandas, de nada vale el esfuerzo humano”.

Se trataba, pues, de orientar la construcción de los ferrocarriles en orden a crear, en unos casos, y a facilitar, en otros, el comercio interno, el mercado nacional, con todo lo que ello significa para el desarrollo de la economía, promoviendo una red de tendencias centípetas en vez de las centrífugas que habían predominado hasta entonces. Así, el desarrollo ferrocarrilero de los años veinte se orientó hacia la integración de la economía nacional y solo de un modo secundario a completar las vías de comunicación dirigidas hacia el mercado mundial. De hecho, entre 1925 y 1930 se construyó la mitad de la red ferrocarrilera total del país existente en 1930. Por otra parte, entre 1922 y 1934 se duplicó la cantidad de kilómetros de ferrocarriles construidos y en explotación. Sin embargo, los ferrocarriles de las zonas cafeteras aumentaron durante este lapso en 65% (sobre todo por la ampliación de los ferrocarriles de Antioquia, Girardot y Tolima, que de algún modo vinculaban zonas internas), mientras que los de las zonas céntricas se ampliaron en un 550%. Por otro lado, entre 1922 y

1934 la inversión en ferrocarriles del grupo de regiones cafeteras apenas se duplicó, mientras que la de las zonas céntricas se incrementó en más del 1.000%. En escasos doce años los ferrocarriles céntricos se habían igualado, en kilómetros en uso, equipo rodante e inversión, con los ferrocarriles cafeteros desarrollados durante las cinco décadas anteriores (véase el cuadro v.6).

Además, entre 1926 y 1930 se tendieron 942 kilómetros en carreteras y caminos vecinales, de modo que para el último de estos años el país contaba con 2.641 kilómetros de carretera para automotores y 4.042 kilómetros en caminos de herradura, que conectaban regiones como Ibagué-Armenia, Pasto-Popayán, Bogotá-Cambao y Villavicencio-Bogotá, además de algunas vías transversales. Ello posibilitó un importante aumento del parque automotor. De hecho, de 552 vehículos importados en 1923, se pasó a 3.556 en 1928, de modo que para 1928 el país disponía de un parque de vehículos cercano a las 12.000 unidades, de las cuales un poco más de 2.000 eran de más de 2,5 toneladas.

Las consecuencias más relevantes de la expansión de las vías de comunicación se refieren, por supuesto, a la interconexión por ferrocarril o carretera de regiones aisladas, al incremento de la carga transportada, la cual se multiplicó por más del doble entre 1923 y 1928, y a una incierta rebaja de los fletes de transporte, aspectos a los que tornaremos más adelante.

CUADRO V.5. Distribución porcentual de los gastos públicos nacionales por ministerios, 1923-1936

Año	Total	Gobierno	Relaciones Exteriores	Hacienda y Crédito Público	Guerra	Industria y Trabajo	Educación	Correos y Telégrafos	Obras Públicas	Dept. de Higiene y Asistencia Pública	Otros
1923	100	15,8	2,3	40,0	8,3	1,3	6,4	9,2	16,2	-	0,1
1924	100	14,4	1,9	28,1	7,4	0,6	6,5	9,4	30,8	-	0,8
1925	100	14,6	1,5	23,3	7,2	0,6	6,4	9,1	36,2	-	1,0
1926	100	11,1	1,3	15,7	6,8	0,8	6,0	7,6	49,8	-	0,9
1927	100	10,1	1,2	16,0	8,3	1,4	6,8	7,5	47,9	-	0,7
1928	100	10,1	1,1	13,4	6,5	1,6	6,3	6,1	53,9	-	0,7
1929	100	11,9	1,6	21,3	8,8	3,1	8,6	8,5	35,0	-	1,1
1930	100	14,4	1,6	33,6	6,8	2,8	7,1	9,2	22,6	-	1,4
1931	100	16,7	1,8	38,9	7,6	2,4	2,8	8,3	15,4	4,8	1,2
1932	100	14,7	1,7	37,7	8,1	2,3	2,6	7,9	19,7	4,3	0,8
1933	100	11,1	2,1	23,0	27,2	2,0	2,0	6,4	22,0	3,4	0,5
1934	100	10,3	1,8	31,3	32,3	1,7	2,1	5,3	10,4	3,0	1,6
1935	100	14,4	3,1	24,3	23,8	1,9	4,0	7,0	15,1	4,0	2,3
1936	100	15,3	2,6	26,1	19,6	1,0	6,7	5,6	16,4	3,9	2,8

FUENTE: Bernardo Tovar, *La intervención económica del Estado en Colombia, 1914-1936*, Bogotá, Banco Popular, 1984.

El Estado, si bien no se modificó en su naturaleza, al menos sí en sus alcances, adecuando los instrumentos institucionales a la administración de la bonanza. Desde el comienzo mismo de la administración de Pedro Nel Ospina, iniciada el 7 de agosto de 1922, se insinuó un estilo de administración pública que el propio presidente definía en una fórmula precisa: “Colombia necesita un gerente” que se encargara de reorganizar las finanzas públicas en franco deterioro, del sistema monetario y bancario y, sobre todo, de la promoción del desarrollo económico desde el Estado.

En julio de 1923 se expidió la Ley 5, que creaba el Banco de la República, el cual se encargó inicialmente del reordenamiento del caótico sistema monetario, en el que la más variada cantidad de documentos hacía las funciones de medios de pago. La creación del banco representó el tránsito de la incertidumbre financiera tradicional a una organización monetaria y crediticia estable, mediante la cual pudo adoptarse una moneda única, el billete convertible, reglamentar el crédito y la circulación monetaria, vigilar el mercado cambiario, centralizar las reservas de oro de la nación, en fin, todo lo pertinente a las funciones de un banco central.

En la creación del Banco se dispuso de las recomendaciones de la misión financiera encabezada por Edwin Walter Kemmerer, contratada por el Gobierno en 1923, la cual propuso una reforma bancaria en la que se reglamentaba el funcionamiento de los bancos comerciales, hipotecarios, agrícolas, ganaderos y prendarios, especializando la banca en distintas funciones. Además, la misión formuló una serie de recomendaciones que se reflejaron en la organización fiscal del Estado, en términos del manejo presupuestal y administrativo, de los impuestos, de la contabilidad nacional y del control fiscal, mediante la creación de la Contraloría General de la República.

En 1924 se creó el Banco Agrícola Hipotecario, con el objeto de impulsar la agricultura y servir como instrumento de canalización de crédito para este sector. Se creó, además, el Departamento Nacional de Provisiones y se iniciaron las gestiones para el establecimiento de los Almacenes Generales de Café, encargados de regularizar lo concerniente a compras, ventas y comercialización externa del grano. Además, se reorganizó el Ministerio de Industrias y en 1926 se formularon las bases de un programa de fomento para la agricultura, como resultado del cual se establecieron algunas estaciones y granjas experimentales, cuya actividad en investigación y difusión mostraría su importancia pocos años más tarde en diversos cultivos.

Del mismo modo, se amplió la intervención del Estado en el ámbito social y laboral mediante la creación, en 1924, de la Oficina General del Trabajo, encargada de regular las relaciones entre el capital y el trabajo, y se expedieron varios decretos y leyes para ordenar los procesos de ocupación de tierras, de colonización y de baldíos, con lo cual se crearía un

instrumento que, al menos parcialmente, serviría para afrontar los conflictos sociales nacidos de la expansión económica.

**CUADRO V.6. Crecimiento de la red ferroviaria:
kilómetros en uso para años seleccionados, 1914-1934**

	1914	1922	1929	1934
Grupo I (zonas cafeteras), total	783	992	1.402	1.642
Ferrocarril de Antioquia	205	242	307	439
Ferrocarril de Cúcuta	71	72	102	83
Ferrocarril de La Dorada	111	111	111	111
Ferrocarril de Girardot	132	132	132	132
Ferrocarril del Pacífico	234	132	132	132
Ferrocarril del Tolima	30	94	172	199
Grupo II, Total	122	176	674	1.134
Ferrocarril de Ambalema-Ibagué	-	-	20	65
Ferrocarril de la Sabana	40	55	124	238
Ferrocarril Central del Norte 1 ^a	20	20	95	109
Ferrocarril Central del Norte 2 ^a	62	62	172	256
Ferrocarril del Nordeste	-	-	116	252
Ferrocarril de Caldas	-	39	117	117
Ferrocarril de Nariño	-	-	30	97
Otros ferrocarriles, total	261	313	358	486
Ferrocarril de Bolívar	28	28	28	28
Ferrocarril de Cartagena	105	105	105	105
Ferrocarril de Santa Marta	128	180	225	189
Otros	-	-	-	164
Total de todas las líneas	1.166	1.481	2.434	3.262

FUENTE: William P. McGreevey, *Historia económica de Colombia, 1845-1930*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1975.

No se trataba pues, solamente, de una mayor presencia del Estado en la economía mediante

el gasto público, sino de los comienzos de un orden institucional en el campo económico mediante el cual el Estado asumía nuevas funciones en el proceso de modernización del país.

La urbanización, la industria y el mercado de trabajo

Al amparo de las obras públicas y del crecimiento económico, la estructura social del país comenzó a modificarse. El desarrollo industrial, de alguna significación durante estos años, y el enganche de trabajadores para las obras públicas acentuaron los flujos migratorios normales, experimentándose entonces un rápido crecimiento de la población urbana y nuevas opciones laborales, que se reflejaron sobre todo en la diferenciación de los salarios entre actividades agrícolas y no agrícolas.

En cuanto al desarrollo industrial y pese a sus avances, el país se había caracterizado hasta los años veinte por un retraso relativo con respecto a los países grandes de América Latina. Todavía en 1925 la industria solo representaba el 10% del producto nacional. Tal rezago estaba asociado en parte a la escasez de recursos en moneda extranjera, que impedía la dotación de maquinaria y equipo; pero sobre todo a la escasa división del trabajo y a las precarias dimensiones del mercado interno —por el bajo ingreso per cápita y la carencia de vías de comunicación que restringía el mercado a un ámbito puramente local o regional— y, por último, a la presencia de relaciones de trabajo no salariales en el campo que obstaculizaban la demanda de productos manufacturados. La superación, al menos transitoria, de esta limitación permitió realizar apreciables inversiones en el sector manufacturero, que elevaron la capacidad productiva de la industria en más del 50%. Si bien ello no se reflejó de inmediato en la producción, que creció un poco por debajo del 3% anual entre 1925 y 1930, sí fortaleció en todo caso el equipo básico que en los años siguientes contribuiría a su aumento. Entre 1920 y 1929 se crearon 811 nuevos establecimientos industriales. Aunque la mayoría de ellos (533) se orientó a las industrias livianas tradicionales (alimentos, bebidas, tabaco, textiles y confecciones, etc.), la creación de nuevos establecimientos en los sectores de bienes intermedios y metalmecánica era señal de una incipiente diversificación de la estructura industrial.

Por otra parte, la población urbana creció en 24% entre 1925 y 1930, es decir, en solo cinco años se incrementó en cerca de 400.000 personas. En las cuatro principales ciudades, la población creció en un 31,7% entre estos años, es decir, unas 127.000 personas, magnitud nada desdeñable para un país esencialmente rural. Ello estaba asociado a la transformación del mercado de trabajo inducida por los empleos generados no solo por las obras públicas, que Alejandro López estimaba en 30.000 personas (cifra de todos modos considerable si se

tiene en cuenta que la mayoría de las obras se concentraron en la región oriental, en la cual, según se anotó, las opciones de empleo no agrícola eran escasas), sino en general en el sector terciario. Además, se produjo una diferenciación de salarios entre la agricultura y las obras públicas, que en Antioquia llegaba casi al 100%; en Santander, alrededor del 60%, y en el Valle del Cauca, alrededor del 20%, sin contar con las diferencias en las condiciones generales de trabajo, sin duda mejores en las obras públicas y en la industria que en las haciendas.

Las fuentes de absorción de empleo se vieron, pues, modificadas. Hugo López estima que entre 1925 y 1928 la fuerza de trabajo del país aumentó en 140.000 personas, de las cuales el sector agropecuario absorbió el 42,4%, especialmente en el subsector cafetero; la manufactura, el 10,8%; la construcción, el 12,2%; la minería, el 7,8%, y los demás sectores (Gobierno, comercio, finanzas, transportes, comunicaciones y energía), el 26,4%.

El nuevo escenario de empleo debió de propiciar mayores posibilidades de acción para el incipiente movimiento obrero. Aunque desde comienzos de los años veinte el país venía experimentando alguna agitación social en las áreas urbanas (de un total de 206 conflictos entre 1920 y 1924, 70 fueron huelgas obreras o artesanales, 49 del sector gubernamental, 48 movimientos cívicos regionales, 28 de campesinos o indígenas y 13 de estudiantes), ya a mediados de la década era visible no solo un crecimiento en la magnitud de los conflictos, sino un desplazamiento de estos hacia los enclaves del petróleo y las bananeras, con mucho los de mayores dimensiones en aquellos años, y la proliferación de huelgas en las fábricas de textiles, las trilladoras, el transporte fluvial y terrestre, incluido el municipal. A partir de 1926, la creación de la Confederación Obrera Nacional (CON) implicó una agitación obrera más unificada y formas más elevadas de organización que acentuaron de tal modo las luchas obreras, que el Gobierno decretó en 1927 la llamada “ley heroica”, para reprimir la agitación urbana y rural que desde 1925 venía incrementándose. Según un protagonista de la época, Ignacio Torres Giraldo, “no menos de 8.000 dirigentes proletarios y obreros activos en las luchas y sus organizaciones estaban en las cárceles del país al arribo del primero de mayo de 1928”, lo cual por supuesto no impidió la proliferación de huelgas en ese año, que culminó con la bien conocida “masacre de las bananeras”, la cual cerró el ciclo de agitación obrera de los años veinte.

El malestar rural y los cambios en la estructura agraria

Aunque el sector agropecuario no se vio directamente favorecido por el auge de las inversiones públicas, las actividades del Ministerio de Industrias a partir de 1924^[17] y la

creación del Banco Agrícola Hipotecario, dos años más tarde, permitieron al sector disponer de algunos recursos de crédito y trazar una política encaminada a estimular el desarrollo técnico de la agricultura por la vía del suministro de maquinaria, semillas mejoradas e insumos. El impulso de las inversiones públicas, la demanda generada por ellas y las mejores condiciones de transporte interno impulsaron la producción agrícola, que en estos años parece haber crecido en algunos cultivos más rápidamente que la población. Fue muy acentuado el impacto en aquellos cultivos de consumo directo que no resultaron afectados por la libre importación de víveres de 1927. Así, entre 1925 y 1928, la producción registrada de plátano se triplicó y la de maíz se multiplicó por 20, mientras la de los cultivos como trigo, cebada, cacao o arroz retrocedió, notablemente afectada por las importaciones. La producción cafetera aumentó, además, en 53% entre 1922 y 1929, mientras que el área sembrada se acrecentaba a un ritmo aún más acelerado (véase el cuadro v.2).

En cualquier caso, la producción agrícola de consumo interno fue insuficiente para satisfacer el crecimiento de la demanda generada por la expansión económica. De esta manera se desató un aumento generalizado de precios, cuyo punto máximo se alcanzó en 1926-27. Los costos de los bienes de subsistencia en las principales ciudades del país se incrementaron, en efecto, en un 30% entre 1924 y 1926, magnitud inusual para la época. Mientras unos atribuían esta inelasticidad de la oferta agrícola al régimen territorial prevaleciente, caracterizado por el predominio del latifundio, el ausentismo de los propietarios y la baja productividad, otros la achacaron a la “escasez de brazos” provocada por las obras públicas que al sustraer fuerza de trabajo a las actividades agrícolas inducían un aumento, según ellos desmedido, de los salarios. La escasez de víveres obligó al Gobierno a promulgar la llamada “ley de emergencia”, mediante la cual se rebajaban los aranceles de aduanas sobre la importación de artículos alimenticios. Las importaciones, en efecto, se elevaron notablemente, afectando buena parte de la producción nacional. Con todo, lo verdaderamente significativo del debate sobre la ley de emergencia y la escasez de brazos es que se puso al descubierto un régimen agrario incapaz de responder a las exigencias de la ampliación de los mercados.

Las obras públicas habían logrado absorber una parte no desdeñable de la mano de obra, ofreciendo salarios significativamente superiores a los que prevalecían en el campo. Aunque la expansión del empleo urbano no debió de tener directamente un decisivo impacto sobre la oferta de trabajo en la agricultura, produjo en todo caso un mercado alternativo de mano de obra suficientemente importante como para diferenciar los salarios urbano-rurales, induciendo una presión alcista sobre estos últimos y desestabilizando, como se verá, las relaciones de trabajo en el campo. En efecto, desde mediados del decenio anterior, los salarios urbanos se venían incrementando de manera sostenida. Entre 1914 y 1923 los salarios de los obreros de

la construcción en Bogotá se duplicaron, y entre 1923 y 1929 subieron en un 75%. En la industria de transformación, los salarios de las obreras de Medellín experimentaron en este último período un incremento del 60%. Igual ocurrió en los demás sectores de la economía, sin excluir, por supuesto, el agrícola.

Los propietarios territoriales formularon diversas propuestas encaminadas a limitar el alza y la diferenciación de los salarios, desde nivelar por lo bajo los de las obras públicas con los de la agricultura, hasta abrir las compuertas de la inmigración, pero el hecho es que, en rigor, la creación de un mercado alternativo de trabajo había propiciado la movilización de los trabajadores hasta entonces atados a las haciendas.

El régimen de haciendas, que se sustentaba en la sujeción de la fuerza de trabajo y en bajos niveles de remuneración en dinero o en especie, comenzó a debilitarse bajo el empuje de la mayor movilidad del trabajo. A ello se sumó un hecho aún mucho más fundamental: el desarrollo de las obras públicas, la apertura de nuevos mercados, el sustancial incremento de la demanda de productos agrícolas y, por supuesto, la vinculación de la tierra a los centros de consumo propiciaron un importante proceso de valorización de la tierra especialmente en áreas que, como Cundinamarca y Tolima, habían sido beneficiadas por los ferrocarriles. A ello se sumó la valorización de la cosecha cafetera, gracias al aumento de los precios internacionales del grano, lo que puso la cuestión de la utilización económica del suelo en el centro de las discusiones sobre el problema agrario. De aquellas valorizaciones de tierras y productos muy poco se beneficiaban las masas rurales que ni eran propietarias legítimas de la tierra ni, en la mayor parte de los casos, podían sembrar en las parcelas el café, debiendo contentarse con productos de subsistencia. El régimen de haciendas, pues, excluía a los trabajadores de los beneficios del auge de estos años, lo que no dejaba de traducirse en un clima de conflicto que hasta entonces el país no había experimentado.

Debemos recordar, además, que gran parte de aquellas haciendas se había levantado después de 1870 con base en la adquisición de tierras baldías, desmontando el área mediante la utilización de colonos y arrendatarios, los cuales, una vez abierto el cultivo, ocupaban una pequeña parcela para cultivar café o productos para su propia supervivencia y la de la hacienda. Estas formas de constitución de las haciendas implicaban que los límites entre la propiedad privada y las tierras baldías pero ocupadas (la “frontera jurídica” y la “frontera productiva”, para utilizar los términos vigentes en ese período) eran extremadamente imprecisas, dando lugar a conflictos entre presuntos propietarios y colonos o arrendatarios. Las disputas eran usualmente resueltas a favor de los hacendados, al amparo de una legislación que los favorecía, o simplemente por la vía de la fuerza o ayudados por los códigos de policía. La valorización de tierras y cultivos acentuó de manera notoria aquellos

conflictos, que hasta comienzos de los años veinte eran más bien esporádicos.

Aun cuando solo después de 1929 tales conflictos adquirieron características violentas, poniendo en cuestión la legitimidad de los títulos sobre la propiedad, desde 1924 comenzaron a extenderse las disputas, sobre todo en Cundinamarca, en las que los arrendatarios demandaban una mayor precisión en los contratos de arrendamiento o la mejora de las condiciones de trabajo. No obstante, el elemento central de los conflictos, después de 1925, fue la solicitud de los arrendatarios de sembrar café en sus propias parcelas. Entre 1925 y 1930, 20 haciendas de las más grandes de Cundinamarca debieron afrontar esta petición. Los propietarios habían prohibido a los arrendatarios sembrar café, en razón, según lo expresaron repetidas veces, de que si lo permitían se acrecentaría el valor de las mejoras que debían pagar a los arrendatarios, dado el carácter permanente del cultivo del grano.

Un hecho aún más decisivo era, sin embargo, el temor a que una vez establecido el cultivo en la parcela el arrendatario comenzara a reclamar propiedad sobre ella, rehusándose a entregar su trabajo al hacendado. El arrendatario buscaba con dichas peticiones no solo participar en el proceso de valorización del café, sino vincularse a la expansión general del mercado mediante la libertad de vender los productos de la parcela. Esta solicitud, en apariencia trivial, debilitaba en gran medida a la hacienda, pues esta perdía el control sobre una fuerza de trabajo, que constituía precisamente el núcleo de su organización. En efecto, el hecho de que la hacienda dependiera por entero de la fuerza de trabajo de los arrendatarios hacía inaceptable para los hacendados una petición que reducía la fuerza de trabajo disponible, “pues el trabajador en las mismas épocas estaría desyerbando, podando su propio cafetal”, alegaban los propietarios, y en las épocas de cosecha la situación era aún más crítica, pues...

[los] arrendatarios mismos serían entonces competidores en la consecución de trabajadores y se llevarían a trabajar a sus parcelas a los pocos que hoy, sin tener el carácter de arrendatarios, sirven en las haciendas como voluntarios, los que evidentemente con jornal igual, prefieran trabajar para sus amigos, los arrendatarios, que no para la hacienda.

Habría que esperar al desenvolvimiento de la gran crisis de 1930 para que estos conflictos tomaran una orientación más generalizada y radical. Pero al menos durante este período y hasta 1928, obligaron a revisar la legislación sobre tierras y ampliar algunos de los derechos de los cultivadores. En 1923 se había presentado un proyecto de ley “sobre protección de los derechos de los cultivadores de tierras” y otro sobre “régimen agrario y colonización interior”, insuficientes para regular los conflictos. El punto crítico de la legislación agraria surgió en 1926 mediante una sentencia dictada por la Corte Suprema, en virtud de la cual toda persona que reclamara propiedad sobre un terreno estaba obligada, en caso de litigio, a

exhibir el título original de traspaso de propiedad sobre un baldío nacional. Esta obligación se denominó “prueba diabólica”, puesto que para muchos propietarios era prácticamente imposible cumplirla. “Estas sentencias —indica Albert Hirschman— hicieron temblar los cimientos del orden establecido. Acuciados por sus necesidades, los arrendatarios no fueron nada remisos para aprovechar la ventaja que esa providencia judicial les brindaba”.

En Sumapaz comenzaron a producirse invasiones de latifundios por colonos sin tierras. En otras regiones de Cundinamarca, en la zona norte del Valle del Cauca y en el Tolima se produjeron también invasiones y en muchos casos los arrendatarios y colonos comenzaron a negarse a pagar las obligaciones contraídas con la hacienda, alegando la propiedad de las parcelas. Este sería apenas el inicio del amplio malestar rural que se acentuaría desde 1929 y los años siguientes, obligando a la expedición de la Ley 200 de 1936 y rompiendo, en las regiones donde predominaba la hacienda cafetera, el orden de la sociedad rural tradicional.

Vista en perspectiva, la emergencia de las nuevas condiciones económicas propiciadas en buena parte por la prosperidad a debe, al tiempo que fue creando un conjunto de demandas sociales que para ser satisfechas requerían cambios en la estructura política del Estado, fueron debilitando las bases políticas de la República Conservadora, renuente a asimilar los cambios. El proletariado urbano empezó a consolidarse, manifestando su presencia en la vida política del país. Los diversos enfoques presentados para responder al problema agrario y, en particular, las posturas frente a las reivindicaciones campesinas, comenzaron a producir deslindes entre los partidos que poco a poco fueron preparando el advenimiento de la República Liberal.

La crisis se sintió en toda su magnitud desde 1929 y no hizo más que acelerar y precipitar aquellos procesos económicos, sociales y políticos que el decenio de los veinte había venido incubando. De la crisisemergería un orden económico orientado hacia la industrialización, un Estado políticamente más abierto y modernizado en sus instituciones, pero sobre todo un orden social mucho más conflictivo que exigía la presencia de nuevas fuerzas políticas capaces de encauzar el clima de reformas para acomodar el país a las nuevas circunstancias; serían estos elementos los que caracterizarían la vida nacional en el decenio siguiente.

¹ Hay que recordar, por otra parte, que desde 1886 hasta octubre de 1899, cuando estalló la guerra, las emisiones habían alcanzado apenas una cifra ligeramente superior a los 40 millones de pesos (véase el capítulo IV de esta obra).

² Luis Ospina Vásquez, *Industria y protección en Colombia 1810-1930*, Medellín, 1979, p. 360.

³ James Parsons, *La colonización antioqueña en el occidente colombiano*, Bogotá, Banco de la República y El Áncora Editores, 1979, p. 174.

⁴ Quizá exagerando, Miguel Urrutia anota otro efecto que en modo alguno puede desestimarse: “El café introdujo también la revolución industrial al país en forma masiva; fuera del efecto de demostración de los ferrocarriles y la creación de una mano de obra calificada en este ramo, la industria del café en sí llevó la máquina a las fincas y los pueblos”. En efecto, para 1925 existían 27.000 despulpadoras y 500 trilladoras, lo que además de implicar una gran difusión de conocimientos mecánicos, no era poco en una agricultura que apenas en la segunda década del siglo XX comienza a incorporar maquinaria en forma limitada. Véase Miguel Urrutia “La creación de las condiciones iniciales para el desarrollo: el café”, en Edgar Revéiz (ed.), *La cuestión cafetera*, Bogotá, CEDE-Universidad de los Andes, 1980, p. 57.

⁵ William P. McGreevey, *Historia económica de Colombia: 1845-1930*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1974, p. 126. El lector deberá advertir que estas cifras son en extremo dudosas y representan solo órdenes de magnitud.

⁶ Jesús Antonio Bejarano, “Las técnicas agropecuarias en el siglo XX”, en *Nueva historia de Colombia*, vol. IV, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.

⁷ Orlando Fals Borda, *Capitalismo, hacienda y poblamiento en la costa atlántica*, Bogotá, Punta de Lanza, 1976.

⁸ Gabriel Poveda Ramos, “Historia de la industria en Colombia”, en *Revista de la ANDI*, No. 11, 1970. Para un detalle de los establecimientos fundados después de 1900 por sectores de actividad industrial, véase Ariosto Castro, *El desarrollo industrial de Colombia antes de 1920*, tesis, Universidad Nacional, Programa de Posgrado en Economía, 1984.

⁹ Véase Anita Weiss, “Antecedentes del desarrollo industrial colombiano desde el siglo XIX, hasta 1930”, en *Documentos de Sociología*, Universidad Nacional, No. 20, febrero de 1980 y Castro, op. cit.

¹⁰ En efecto, para 1938 el valor medio de la producción de las principales empresas de hilados y tejidos, ingenios azucareros, cerveza, cigarros y cigarrillos y cemento ascendió a \$80,8 millones, mientras que el de las restantes ramas fue del orden de \$71,0 millones, siendo la más importante las de licores destilados (que eran monopolio estatal) y las de molinos de

granos. Margarita Jiménez y Sandro Sideri, *Historia del desarrollo regional en Colombia*, Bogotá, Cerec, 1985, examinan la especialización a la que aludimos.

¹¹ Weiss, op. cit., p. 59.

¹² Roger Brew, *El desarrollo económico de Antioquia desde la independencia hasta 1920*, Bogotá, Banco de la República, 1977, p. 86.

¹³ José Antonio Ocampo, *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*, Bogotá. Siglo xxi, 1984.

¹⁴ José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización*, Bogotá, Norma y Cerec, 1984, pp. 54, 65 y 129.

¹⁵ Juan José Echevarría, “La deuda externa colombiana durante los veinte y los treinta: algunas enseñanzas para el presente”, en *Coyuntura Económica*, julio, 1982.

¹⁶ CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico: el desarrollo económico de Colombia*, México, CEPAL, 1957, p. 12.

¹⁷ A este ministerio quedó adscrita en dicho año una sección sobre agricultura, que sustituyó al Ministerio de Agricultura y Comercio, creado en 1913. Este último había concentrado su atención, desde el punto de vista del sector rural, en la enseñanza agrícola.

CAPÍTULO VI

LA CRISIS MUNDIAL Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL (1929-1945)

José Antonio Ocampo Gaviria

LOS AÑOS que cubre el presente capítulo estuvieron marcados por dos grandes crisis internacionales: la Gran Depresión de 1929, que se prolongó durante buena parte de la década de los treinta, y la Segunda Guerra Mundial. Ambos eventos tuvieron un efecto duradero no solo sobre las instituciones económicas y políticas de los países desarrollados, sino también sobre las economías latinoamericanas. En estos años, que coinciden en el terreno político con la República Liberal, la economía colombiana experimentó una transformación profunda. En particular, la crisis aceleró el surgimiento del intervencionismo estatal, de la industria manufacturera y de nuevas fuerzas sociales.

El impacto de la crisis de 1929 sobre la economía colombiana debe juzgarse no solo en términos del colapso de los indicadores externos, sino, ante todo, en función de los cambios que había experimentado durante las primeras décadas del siglo xx. En efecto, según vimos en el capítulo anterior, en las décadas que antecedieron a la crisis se había consolidado un desarrollo exportador exitoso con base en la economía cafetera del occidente colombiano. Los esfuerzos de industrialización, que comenzaron en forma tímida a fines del siglo pasado se habían consolidado lentamente, gracias a la ampliación del mercado interno generado por la bonanza exportadora. La expansión de la red ferroviaria y la más incipiente red de carreteras habían logrado además una integración importante del mercado, rompiendo las viejas trabas geográficas a las comunicaciones en Colombia. Una parte nada despreciable de tal esfuerzo integrador había sido realizada por el Estado en los años veinte, gracias a la expansión de los recaudos de aduanas, a los ingresos recibidos como indemnización por la independencia de Panamá y al acceso al mercado internacional de capitales en escalas que el país no conocía. Las instituciones económicas habían sido transformadas en 1923 a raíz de las reformas de la Misión Kemmerer, que en forma definitiva introdujo al país una organización bancaria y fiscal moderna. Por último, aunque no menos importante, el proceso de modernización había incidido profundamente sobre la estructura social del país, expresándose por medio de combativos movimientos sindicales y agrarios. Las bases estaban sentadas para una transformación profunda de la estructura económica y social del país. La crisis internacional simplemente aceleraría procesos que ya estaban en marcha.

El colapso del café y la crisis de la deuda externa

Los primeros años de la Gran Depresión estuvieron dominados en Colombia por el colapso del mercado del café y por la brusca interrupción de los flujos de capital. Las cotizaciones del grano habían alcanzado su monto más elevado en 1925 y 1926, pero habían permanecido en niveles relativamente altos durante los dos años siguientes. Aunque los precios empezaron a disminuir desde los primeros meses de 1929, el estado de Sao Paulo, en Brasil, logró amortiguar inicialmente la caída mediante una activa intervención en el mercado. En octubre de 1929, sin embargo, el colapso de la Bolsa de Valores de Nueva York y la política de ajuste que adoptó el Gobierno brasileño dejaron al estado de Sao Paulo sin recursos financieros para mantener la intervención. Los precios del café se desplomaron. Cuatro años más tarde, en 1933, el precio del Café Manizales en Nueva York había llegado a 10,5 centavos de dólar por libra, apenas una fracción de su nivel de bonanza (28,5 centavos en 1926).

La crisis internacional, que se desencadenó de manera abierta a partir de octubre de 1929, arrastró también los precios de los productos industriales, que constitúan el grueso de las compras externas del país. No obstante, el colapso del café y de otras materias primas fue más pronunciado, generando una baja del 23% en los términos de intercambio de Colombia entre 1925-29 y 1930-34 (véase el cuadro VI.1). Aunque las cantidades exportadas de petróleo y banano también retrocedieron, el dinamismo del café y del oro compensaron con creces la caída de ambos productos. Según se aprecia en el cuadro VI.1, las exportaciones reales de Colombia (o *quantum* de exportaciones) aumentaron incluso en los años más agudos de la crisis. Sin embargo, el impacto del deterioro de los términos de intercambio prevaleció, provocando una merma del 8% en el poder de compra de las exportaciones entre los años de bonanza y la primera mitad de la década de los treinta. Esta caída, sin embargo, fue moderada y ciertamente insuficiente para desencadenar una crisis de grandes proporciones. El colapso del sector externo colombiano en los años treinta estuvo ligado así a los desarrollos del mercado internacional de capitales.

Según vimos en el capítulo anterior, entre 1926 y 1928 el país había acudido en gran escala al mercado de capitales para financiar una expansión sin precedentes de las obras públicas. El mecanismo fundamental fue la emisión de bonos de los Gobiernos nacional, departamentales y municipales y de otras entidades públicas, como el Banco Agrícola Hipotecario, que se vendían en la Bolsa de Valores de Nueva York. En el segundo semestre de 1928, varios factores se conjugaron para interrumpir bruscamente estos flujos de divisas.

Desde julio de dicho año las autoridades monetarias norteamericanas comenzaron a adoptar medidas restrictivas para tratar de frenar la especulación en la Bolsa de Valores. Fuera de ello, la actitud firme del Gobierno de Abadía Méndez ante los intereses petroleros norteamericanos y las crecientes dudas en el exterior sobre la situación fiscal del país llevaron al Departamento de Comercio de Estados Unidos a hacer circular entre los banqueros norteamericanos en septiembre de 1928 un documento en el cual se manifestaban por primera vez recelosos sobre la capacidad del Gobierno de pagar la deuda que estaba contrayendo. El colapso de la Bolsa de Valores de Nueva York en octubre de 1929 interrumpió definitivamente esta fuente de recursos. Los esfuerzos de los Gobiernos de Abadía Méndez y Olaya Herrera por conseguir recursos alternativos por conducto de la banca privada resultaron relativamente infructuosos. Este último, desde su elección como presidente de la República, en 1930, emprendió una campaña entre los círculos financieros norteamericanos para conseguir préstamos de corto plazo apoyándose, en parte, en su política de apertura a las inversiones petroleras norteamericanas. Aun así, el nuevo presidente solo pudo obtener créditos por US\$17 millones durante el primer año de su mandato, una cantidad insuficiente si se tiene en cuenta que el pago de la deuda externa acumulada durante los años de bonanza ya sumaba US\$19 millones anuales.

CUADRO VI.1. *Comercio exterior y flujos de capitales, 1925-1944*

	1925-29	1930-34	1935-39	1940-44
<i>A. Valores (millones de dólares anuales)</i>				
Exportaciones efectivas ^a (<i>f.o.b.</i>)	93,6	64,2	76,5	106,1
Importaciones (<i>c.i.f.</i>)	129,9	50,0	86,7	85,1
Flujo neto de capitales e intereses	39,1	-18,9	12,3	5,7
Cambio de reservas	2,8	-4,7	2,1	26,7
<i>B. Índices (1925-29 = 100)</i>				
Términos de intercambio	100,0	77,2	65,8	66,3
Exportaciones reales	100,0	125,4	156,0	162,8
Poder de compra de las exportaciones	100,0	92,1	99,9	115,6
Importaciones reales	100,0	51,0	81,3	68,1

^a Excluye 80% del petróleo, 60% del oro y platino y 50% del banano.

FUENTE: José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización*, 2.^a ed., Bogotá, Grupo Editorial Norma, Cerec, 2007.

La conjunción de menores ingresos de capitales y mayores pagos por concepto de la deuda adquirida en los años veinte fue desastrosa. Según se aprecia en el cuadro VI.1, el país pasó de recibir ingresos netos por US\$39 millones anuales en 1925-29 a pagar US\$19 millones al año en 1930-34. La primera suma equivalía al 42% de las exportaciones extraordinarias de los años veinte; la segunda consumía, por el contrario, el 29% de los ya mermados ingresos de exportación de la primera mitad de la década de los treinta. Como la disminución del poder de compra de las exportaciones entre ambos períodos fue modesta, según hemos visto, la violenta caída de las importaciones reales (del 49% según el cuadro VI.1 y del 68% si se compara el último año de bonanza, 1928, con el más agudo de la crisis, 1932) debe atribuirse ante todo al estrangulamiento generado por el brusco viraje del mercado internacional de capitales.

Dada la magnitud del drenaje de divisas, no es sorprendente que Colombia, como la mayoría de los países latinoamericanos, haya declarado la moratoria sobre el servicio de la deuda externa a comienzos de los años treinta, a pesar de los esfuerzos del Gobierno de Olaya Herrera por mantenerse dentro de las reglas de juego de la banca internacional. Los primeros pasos hacia la moratoria se dieron a raíz de la implantación del control de cambios en septiembre de 1931. En efecto, en octubre de 1931 se decidió que los pagos de la deuda externa de los departamentos, municipios y bancos debían ser autorizados por la Oficina de Control de Cambios; si los giros correspondientes no eran aprobados, las entidades respectivas debían depositar de todas maneras el pago correspondiente, en pesos, en el Banco de la República. En diciembre de 1931, el Gobierno nacional llegó a un acuerdo con la mayoría de los tenedores de la deuda externa colombiana, por medio del cual se suspendían temporalmente las amortizaciones de todas las deudas y se permitía pagar los intereses de aquellas que no estaban garantizadas por la nación con vales a tres años e intereses del 6%. La combinación de estas medidas equivalía a obligar a las entidades subnacionales y a los bancos a pagar al Banco de la República una deuda sobre la cual se había decretado una suspensión de pagos. No es extraño, por ello, que los departamentos y municipios hayan decidido en marzo y abril de 1932 suspender las consignaciones en el Banco de la República. El Gobierno nacional consideró entonces que no podía cumplir el acuerdo con los acreedores extranjeros y el 23 de mayo comunicó en la prensa norteamericana que solo seguiría pagando los intereses de la deuda nacional y la del Banco Agrícola Hipotecario, que estaba garantizada por la nación.

De esta manera, desde 1932 se dejó de pagar suma alguna por el 43% de la deuda externa de largo plazo del país, lo cual representaba un ahorro de nueve millones de pesos al año; la suspensión de la amortización de las deudas garantizadas por la nación significaba un ahorro adicional de dos millones de pesos. A pesar de una oposición generalizada, los intereses de la

deuda nacional se pagaron puntualmente hasta principios de 1933, cuando la guerra con el Perú llevó al Gobierno nacional a suspenderlos en su totalidad. Los pagos de los intereses de 1933 y 1934 se siguieron haciendo con vales, y solamente en 1935 se interrumpió por entero el servicio de la deuda de largo plazo, aunque se continuó pagando la de corto plazo y los vales emitidos durante los dos años anteriores. A partir de entonces el país comenzó, además, a presionar a los acreedores extranjeros para que llegaran a un arreglo global, que tuviera en cuenta la capacidad de pagos del país. La política del buen vecino de Roosevelt y su franca animadversión a los intereses financieros norteamericanos fueron decisivos, sin duda, en la declaración de la moratoria definitiva y en la búsqueda de un arreglo ventajoso para el país.

El arreglo sobre la deuda nacional concluyó al inicio de la Segunda Guerra Mundial; se convino en reducir los intereses originales del 6% al 3%, capitalizar solamente la mitad de aquellos que no habían sido pagados desde 1935 y establecer un fondo para amortizar anualmente parte de la deuda externa, mediante el sistema de compras en el mercado abierto. El arreglo fue posible gracias a la mediación del Gobierno norteamericano ante el comité de tenedores de bonos colombianos, en un contexto en el cual el primero buscaba el alinderamiento de nuestro país en el conflicto bélico. No menos importante fue el interés del Gobierno colombiano en normalizar su situación de deuda externa para acudir a los créditos otorgados por el recién creado Banco de Exportaciones e Importaciones de Estados Unidos.

La agudización de la crisis cafetera y la Segunda Guerra Mundial

A partir de 1933, la moratoria sobre la deuda externa posibilitó una recuperación de las importaciones reales y facilitó el proceso de reactivación de la economía. En 1935-39 las importaciones reales subieron 59% en relación con la primera mitad de la década de los treinta, aunque permanecieron por debajo de los niveles de bonanza de los años veinte. La inversión directa dirigida al sector petrolero y la recuperación del crédito comercial permitieron, además, algunas entradas de capital. El poder de compra de las exportaciones aumentó muy poco, por el contrario, y contribuyó apenas en forma marginal a la recuperación del sector externo.

Este último resultado no puede atribuirse al escaso dinamismo de los sectores de exportación. Por el contrario, la producción de café y de oro mostró hasta fines de los años treinta un gran empuje. En el primer caso, el país no solo consolidó su posición en el mercado norteamericano, sino que logró grandes avances en el alemán, gracias a un acuerdo de compensación del comercio con dicho país que se firmó a mediados de la década. Las cantidades exportadas de café se incrementaron así en un 62% entre 1925-29 y 1935-39. El

dynamismo del sector aurífero fue aún más impresionante, del 158% entre estos dos lustros. A pesar del escaso crecimiento de los otros dos productos de exportación del país, el petróleo y el banano, las exportaciones reales crecieron en un 56%, un incremento sin duda apreciable en medio de la peor crisis internacional de la historia.

El problema esencial residía en la creciente debilidad de los precios del grano. En efecto, según se aprecia en el cuadro VI.1, los términos de intercambio del país siguieron disminuyendo a lo largo de la década de los treinta, y en 1935-39 se habían reducido a dos terceras partes de su nivel de bonanza. En el caso del café, los términos de intercambio se habían reducido a la mitad y en el año más crítico de nuestro período de estudio, en 1940, a solo el 37% de su nivel de 1925-29.

La dificultad más importante era el enorme peso de la sobreproducción de café del Brasil, que alcanzaba una tercera parte de la cosecha anual de dicho país a comienzos de los años treinta. Aunque a partir de 1931 empezó a destruir los excedentes, quemándolos o lanzándolos al mar, y a erradicar parte de las siembras, los excesos de producción del Brasil fueron un factor depresivo del mercado a lo largo de la década. La debilidad del mercado se reflejó en cortas recuperaciones seguidas de crisis cada vez peores. El repunte de los precios en 1934 se vio sucedido por una nueva reducción de las cotizaciones en 1935. En 1936 y 1937 se presentó una nueva recuperación, gracias en parte al pacto colombo-brasileño suscrito a fines de 1936, que establecía que ambos países intervendrían para mantener unos precios mínimos de café. Sin embargo, con la ruptura del pacto en noviembre de 1937 se desencadenó una nueva crisis. Finalmente, la corta recuperación de 1939 fue seguida de la peor crisis cafetera de la época, en 1940, generada por la virtual desaparición de la demanda europea a raíz de la ruptura de las hostilidades en el viejo continente. En agosto de 1940, las cotizaciones del café colombiano habían llegado a uno de los peores niveles de la historia (7,5 centavos de dólar por libra).

La magnitud de la crisis cafetera, a más de evidentes móviles políticos, llevó a Estados Unidos a propiciar el Acuerdo Interamericano de Café, que se firmó en noviembre de 1940. El pacto estableció un sistema de cuotas para los países exportadores, garantizado por la participación del principal país consumidor como parte integral del convenio. En el caso colombiano, la cuota asignada (3.150.000 sacos) representaba un 80% de las exportaciones promedio del país en los cinco años anteriores y cerca del 20% de la cuota total asignada dentro del Acuerdo para el primer año cafetero (octubre de 1940 a septiembre de 1941). Los precios internacionales del grano comenzaron a recobrarse en octubre de 1940, y ya a mediados del año siguiente habían llegado a 15,9 centavos de dólar por libra para el café colombiano, más del doble del nivel alcanzado durante los meses críticos de agosto y

septiembre de 1940. Las sucesivas ampliaciones de las cuotas finalmente estabilizaron los precios en junio de 1941. Para evitar que la entrada de Estados Unidos a la guerra mundial, el 7 de diciembre de 1941, produjera una nueva ola alcista, el 11 de diciembre el Gobierno norteamericano fijó unos precios máximos tentativos para las compras de café. El 29 de diciembre se establecieron los precios definitivos, que en el caso del Café Manizales fueron de 15,9 centavos de dólar por libra, un nivel similar al de mediados del año. Este precio se mantuvo invariable hasta después de terminado el conflicto bélico.

La campaña submarina alemana en la costa Atlántica de Estados Unidos y en el Caribe generó graves problemas en el transporte marítimo desde comienzos de 1942, que afectaron especialmente a las exportaciones brasileñas. Aunque el problema disminuyó un tanto a finales del mismo año, solo desapareció a mediados de 1943. Gracias a su mejor acceso al mercado norteamericano, Colombia y los países centroamericanos se beneficiaron de los acontecimientos, ya que los subembarques brasileños obligaron a decretar varios aumentos de las cuotas. En compensación, la Corporación de Crédito Comercial de Estados Unidos compró aquellas partes de las cuotas brasileñas de los años cafeteros 1941-42 y 1942-43 que no pudieron transportarse. Los años siguientes fueron menos agitados. El problema de abastecimiento desapareció gradualmente y, gracias al dinamismo de la economía norteamericana, el consumo de dicho país absorbió una proporción creciente de la producción mundial. Como la cosecha brasileña había seguido descendiendo, el equilibrio en el mercado mundial del grano había sido restablecido por fin en los últimos años del conflicto bélico.

Pese al alza en los precios del café en 1941, los términos de intercambio del país permanecieron relativamente deprimidos durante los años de la guerra. Aun si se excluye el año 1940, la relación de precios de intercambio permaneció por debajo, no solo de los niveles de la bonanza de los años veinte, sino de los de la primera mitad de la década de los treinta. Sin embargo, como la recuperación de los precios del café coincidió con incrementos adicionales en las cantidades exportadas, el poder de compra de las ventas externas del país superó por primera vez los niveles de los años veinte. En cualquier caso, es difícil afirmar que los años de la Segunda Guerra Mundial se hayan caracterizado por los cuantiosos ingresos de divisas. Más bien, el problema esencial fue la dificultad para importar, debido al racionamiento impuesto por Estados Unidos a muchos productos durante los años críticos de la conflagración bélica, a la utilización para fines militares de la flota mercante de dicho país y a la campaña submarina alemana de 1942-43. En efecto, a pesar de los mayores ingresos generados por las exportaciones, las importaciones reales se redujeron en 16% entre 1935-39 y 1940-44. Los años 1942 y 1943 fueron particularmente críticos y obligaron al Gobierno colombiano a racionar algunos bienes importados, en especial hierro y llantas. Además, la

dificultad para importar se reflejó en una considerable acumulación de reservas internacionales durante estos años. Las reservas del Banco de la República pasaron de US\$22,5 millones en 1941 a US\$176,8 millones en 1945. Al adquirir estas divisas, el banco emitía una cantidad correspondiente en pesos colombianos, generando así una ampliación considerable de los medios de pago. Esta expansión monetaria generó grandes retos a la política económica, según veremos.

EL SURGIMIENTO DEL INTERVENCIONISMO MODERNO

La intervención del Estado en la economía no nació súbitamente en los años treinta. Sin embargo, antes de la crisis mundial las esferas de acción del Gobierno estaban circunscritas a unos pocos frentes y, ante todo, no existía la concepción del Estado como el gran regulador de la actividad económica.

Desde épocas coloniales una de las principales esferas de acción del Estado en la economía había sido el desarrollo de las comunicaciones. Los gobiernos participaban directamente como inversionistas u otorgaban monopolios y subsidios al sector privado para desarrollar caminos y ferrocarriles o para introducir la navegación a vapor. También desde tiempos coloniales, el Estado controló la asignación de tierras baldías, la explotación de las minas, y la producción y distribución de ciertos bienes que eran considerados como importantes arbitrios rentísticos (la sal, el aguardiente y el tabaco). La imposición de aranceles a las importaciones constituyó la principal fuente de recursos fiscales de los gobiernos republicanos hasta los años veinte, permitiendo diferentes ensayos de protección a la industria y a la agricultura nacionales. Algunos gobiernos otorgaron, además, subsidios o monopolios para el fomento de ciertas industrias o cultivos comerciales. El desarrollo de los servicios públicos modernos (telégrafo, electricidad, acueductos, etc.) aportó nuevos elementos para la intervención del Gobierno desde fines del siglo XIX, que actuaba como regulador de estos servicios o como inversionista directo.

La regulación monetaria fue también una función estatal desde épocas coloniales, aunque se restringió por mucho tiempo a definir el contenido metálico de la moneda y a fugaces experimentos con la circulación de billetes de tesorería. Los Gobiernos de la Regeneración adoptaron, sin embargo, un régimen de papel moneda de curso forzoso, según vimos en el capítulo IV de esta historia. El experimento terminó en la única inflación galopante de la historia colombiana, durante la Guerra de los Mil Días, que dejó un profundo sello conservador en las costumbres monetarias del país y una norma constitucional de 1910 que prohibía dicho régimen monetario. Finalmente, con la creación del Banco de la República, en

1923, se estableció un sistema bancario moderno, firmemente anclado en los principios del patrón oro. Al tiempo se expidió la ley bancaria que todavía rige en el país. La promoción y regulación de esta actividad, obviamente, tenía raíces en el siglo XIX, cuando el Gobierno utilizó en ciertos momentos el privilegio de depósito de los caudales públicos como mecanismo para facilitar la fundación de ciertas entidades financieras.

Los años treinta fueron, sin embargo, inmensamente prolíficos en nuevas formas de intervención, al tiempo que se desarrollaba toda una nueva concepción del Estado como regulador de la vida económica y social. Las nuevas formas y concepciones no surgieron como producto de la aplicación de teorías económicas abstractas, algunas de las cuales (el keynesianismo y la escuela cepalina) eran desconocidas en el momento en que se adoptaron muchas de las políticas que más tarde se les atribuyeron. Aunque ciertas escuelas jurídicas y políticas, y desarrollos anteriores o simultáneos en otros países influyeron, sin duda, en algunas decisiones, ello solo fue posible porque las circunstancias objetivas permitieron estas acciones y promovieron, además, la coalición de fuerzas políticas necesarias para implantarlas. Más aún, a pesar de algunos cambios de contenido, muy acentuados en el caso de la política social, la nueva concepción del Estado intervencionista perduró por mucho tiempo, en medio de enormes cambios políticos y sociales, señalando así el peso de las nuevas realidades en las cuales se apoyaba. De hecho solo en la década de los setenta vino a plantearse seriamente la necesidad de revertir procesos de consolidación estatal que habían ganado fuerza por cerca de medio siglo.

Aunque son considerables los mecanismos de regulación, en esta parte del capítulo los dividiremos en dos grandes grupos. Al primero lo denominaremos “instrumentos de regulación macroeconómica”. Bajo este título incluiremos el desarrollo de las políticas monetaria, crediticia, fiscal, cambiaria, comercial e industrial. También incluiremos aquí las entidades paraestatales creadas para operar en dichos frentes. El segundo grupo está compuesto por los “instrumentos de regulación de la actividad cafetera”. Esa forma de intervención difiere de la primera por la importancia que adquirió en su manejo un gremio privado, la Federación Nacional de Cafeteros. Esta parte del capítulo concluye con unas cortas referencias a la consolidación de la nueva concepción del Estado en las normas constitucionales. En la parte siguiente se analizan los mecanismos de intervención en el sector agrario y en las relaciones obrero-patronales.

El surgimiento de los instrumentos de regulación macroeconómica

Durante los 17 años que cubre este capítulo se desarrolló gran parte de los instrumentos de

manejo macroeconómico con los cuales cuenta hasta hoy el Estado colombiano. Tales instrumentos surgieron, en gran medida, como respuesta a una coyuntura cambiante, y por ello resulta conveniente encuadrarlos dentro de las fases por las cuales pasó la economía durante estos años. Es también interesante resaltar cómo se moldearon en este proceso algunas peculiaridades del intervencionismo estatal colombiano, en especial la conjunción de una activa intervención en el sector externo y el mercado crediticio, combinada con un gran conservatismo en el manejo monetario y fiscal.

Los años de la ortodoxia (1929-1931)

La creación del Banco de la República en 1923 representó en Colombia el final de un período de estabilización monetaria que había comenzado en los años posteriores a la Guerra de los Mil Días. El rígido patrón oro adoptado, la escasa capacidad del banco para conceder créditos al Gobierno y el control que se le otorgó en su Junta Directiva al sector privado constituían manifestaciones claras del deseo de no repetir los experimentos monetarios del pasado. No debe sorprendernos, por ello, que ante el primer avatar experimentado por la economía se haya hecho un esfuerzo casi irreal por conservar una disciplina monetaria que amplios sectores dirigentes consideraban como una conquista definitiva del país.

La dramática caída de las reservas internacionales que se produjo a partir de 1929 dio lugar así a una severa contracción monetaria y fiscal. Al adquirir las reservas del Banco de la República para los pagos al exterior, el público se veía obligado a utilizar parte de sus medios de pagos nacionales. La capacidad del Banco para conceder créditos al Gobierno o a los bancos particulares y contrarrestar así la contracción monetaria era muy limitada dentro de las reglas del patrón oro, ya que se creía que cualquier emisión se utilizaría para adquirir más divisas del Banco de la República, agravando así la crisis externa. Los medios de pago se redujeron así en un 49% entre fines de 1928 y fines de 1931. La contracción fiscal fue también severa. El Gobierno tuvo que enfrentar simultáneamente la interrupción de los flujos de capital, la reducción de los impuestos a las importaciones y los mayores pagos por la deuda externa adquirida durante los años de bonanza. El resultado de ello fue catastrófico: los gastos del Gobierno nacional, excluyendo los pagos de la deuda, disminuyeron entre 60% y 70% entre 1928 y 1932. La reducción de gastos se reflejó en una paralización total de las obras públicas, en disminuciones de personal y en reducciones de salarios de los trabajadores del Estado.

El resultado de la contracción monetaria y fiscal fue una recesión severa con caídas del producto interno bruto tanto en 1930 como en 1931 (véase el cuadro VI.2). Como la producción

agrícola representaba la mitad de la actividad económica en aquella época y no experimentó una caída absoluta durante estos años, la producción agregada no se redujo sustancialmente. No obstante, los sectores más sensibles al ciclo económico (la construcción, el transporte y algunas ramas industriales) experimentaron bajones hasta del 50% en la producción y los precios agrícolas disminuyeron a la mitad de su nivel de bonanza.

Las únicas medidas importantes para contrarrestar la crisis se concentraron en el frente arancelario. Desde el comienzo de la crisis hubo una presión muy fuerte para proteger la agricultura, lo que se tradujo en la derogatoria de la Ley de Emergencia de 1927, aprobada por el Congreso en enero de 1931. En mayo se adoptó además una importante reforma arancelaria. Aunque algunos autores le han asignado a esta un papel crítico en la historia de la protección en Colombia, ella formaba parte de una serie de reformas proteccionistas, según hemos visto en los capítulos anteriores. Además, sus efectos se erosionaron rápidamente, porque la inflación que se inició en 1933 redujo el valor real de unos aranceles que todavía se estipularon en términos específicos (centavos por kilogramo de mercancía). Además, en 1935 Colombia firmó un tratado comercial con Estados Unidos para evitar que este país estableciera impuestos a las importaciones de café. El tratado no solo concedió ventajas arancelarias a dicho país, sino que congeló un número considerable de tarifas.

La política de reactivación (1931-1934)

Desde 1930, algunos sectores empezaron a exigir una política anticíclica más activa, que incluyera un incremento sustancial de los créditos del Banco de la República al Gobierno. La administración de Olaya Herrera resistió por un tiempo las presiones, por considerarlas perniciosas para la estabilidad del patrón oro. La suspensión de la convertibilidad de la libra esterlina el 4 de septiembre de 1931 generó, sin embargo, un pánico financiero que obligó al Gobierno a alterar radicalmente su política. Autorizado por el Congreso, para actuar con base en una situación de emergencia, Olaya estableció el control de cambios el 24 de septiembre. El temor a que las emisiones se tradujeran en menores reservas internacionales desapareció una vez que el Gobierno entró a controlar directamente las operaciones de divisas. Los créditos del Banco de la República al Gobierno se ampliaron rápidamente por medio del expediente de adelantar los ingresos del monopolio de la sal, cuya administración quedó así en manos del emisor. La reactivación fiscal se mantuvo hasta 1934 como reflejo de la guerra con el Perú, que forzó al Gobierno a aumentar los gastos militares.

La política de crédito privado también se hizo muy activa. En 1931 y 1932 se crearon tres entidades: la Caja Agraria, el Banco Central Hipotecario (BCH) y la Corporación Colombiana

de Crédito. La primera fue constituida para fomentar el crédito agrícola, en tanto que las dos últimas se instituyeron para ayudar a sanear la cartera de los bancos privados. El Gobierno estableció además topes para las tasas de interés, extendió los términos de todos los préstamos y permitió a los deudores pagar la mitad de sus obligaciones con cédulas hipotecarias y bonos gubernamentales depreciados, reduciendo en un 20% aproximadamente el valor real de todas las deudas. Finalmente, a mediados de 1933 se recortaron por decreto todas las deudas hipotecarias en un 40%. La medida, solicitada con insistencia por los cafeteros, condujo obviamente a la liquidación de todos los bancos hipotecarios privados, cuya cartera fue comprada por el Banco Agrícola Hipotecario.

En el frente externo, el Gobierno adoptó nuevas disposiciones proteccionistas a fines de 1931 que reforzaban el arancel de mayo de dicho año, pero trató de defender por algún tiempo la tasa de cambio, considerándola una señal de “estabilidad monetaria” o, como lo expresaron las autoridades económicas de la época, un indicio de que el país se mantenía dentro de un “patrón oro controlado”. No obstante, la presión de la Federación Nacional de Cafeteros y la realidad cambiaria impusieron lentamente un cambio de política. En marzo de 1932 se les concedió a los cafeteros una prima del 10% financiada por el Gobierno. Un año después se devaluó en forma *temporal* y discriminatoria (de \$1,05 a \$1,13 para los exportadores y a \$1,16 para los importadores), básicamente para forzar a los importadores a pagar la bonificación que recibían los cafeteros. Solo en septiembre de 1933, ante la presión de estos últimos y un retraso de siete semanas en las solicitudes pendientes en la oficina de control de cambios se devaluó inicialmente el peso en 10 centavos y se estableció finalmente un régimen de certificados de cambio que se negociaban libremente. Para fines del año, la tasa de cambio se había situado en \$1,57 y se estabilizaría finalmente a comienzos de 1935 en torno a \$1,75. Como se aprecia en el cuadro VI.2, la política económica logró reactivar la economía y mantener ritmos de crecimiento satisfactorios entre 1932 y 1934.

Sin embargo, la conjunción de la reactivación cafetera con la devaluación disparó en 1934 la inflación hasta niveles cercanos al 40%. Este era un ritmo alcista que el país no conocía desde los años del papel moneda (la inflación de los años veinte había sido mucho más moderada, del 10% anual entre 1923 y 1926, los años más críticos). El temor a volver a las épocas de la inflación acelerada hizo que el país retornara a un manejo conservador de la moneda y de las finanzas públicas en 1935, aunque mantuvo los mecanismos de intervención creados durante los años de la crisis (el control de cambios en particular).

La reforma tributaria de 1935

La reforma tributaria de 1935 tuvo así un doble carácter. Por una parte, era un elemento de una ambiciosa reforma social emprendida por el Gobierno de López Pumarejo, que incluía la reforma agraria y el fortalecimiento del sindicalismo. Mediante la reforma tributaria se buscaba una estructura de ingresos públicos más equitativa y se satisfacía la vieja aspiración liberal de gravar directamente las rentas de los sectores de mayores ingresos. Por otra parte, la reforma formaba parte de un paquete de estabilización monetaria y fiscal relativamente conservador, que reducía el gasto público y las emisiones del Banco de la República y estabilizaba la tasa de cambio.

CUADRO VI.2. Indicadores macroeconómicos, 1928-1945

	<i>Crecimiento del PIB</i>	<i>Reservas internacionales (millones US\$)</i>	<i>Medios de pago (crecimiento dic.-dic.)</i>	<i>Inflación promedios anuales^a</i>
1928	7,3%	64,7	17,0%	0,4%
1929	3,6	37,7	-26,8	-0,4
1930	-0,9	27,4	-20,7	-20,7
1931	-1,6	13,8	-11,5	-13,5
1932	6,6	17,2	19,9	-23,3
1933	5,6	16,8	24,1	5,0
1934	6,3	13,7	19,0	38,8
1935	2,4	18,4	2,5	4,3
1936	5,3	24,1	20,3	6,0
1937	1,6	20,0	3,1	3,3
1938	6,5	27,0	10,7	12,6
1939	6,1	24,2	3,3	4,4
1940	2,2	24,9	8,2	-3,1
1941	1,7	22,5	11,2	-1,4
1942	0,2	61,9	31,8	8,7
1943	0,4	113,4	34,8	15,9
1944	6,8	158,2	30,1	20,3
1945	4,7	176,8	16,2	11,3

^a Hasta 1937, alimentos; 1938-45, costo de la vida obrera en Bogotá.

FUENTES: PIB: CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico: El desarrollo económico de Colombia*, México, CEPAL, 1957. Otros: *Revista del Banco de la República*.

La reforma pudo apoyarse en cerca de dos décadas de experiencia con el impuesto de renta. Este tributo había sido creado en su forma moderna en 1928, estableciendo tarifas proporcionales del 1% para rentas de trabajo, 3% para las de capital y 2% para las mixtas. En 1927 se había consagrado una tarifa progresiva (hasta del 8%) sobre la renta global, eliminando el sistema de gravar con tasas diferentes los distintos ingresos, que no había operado satisfactoriamente. Siguiendo las recomendaciones de la Segunda Misión Kemmerer, en 1931 se había mejorado significativamente la administración del impuesto, desvinculándola de las juntas municipales y centralizándola en la administración nacional del ramo; se habían puesto en marcha mecanismos de investigación y sanciones por incumplimiento de las normas, y se había perfeccionado la definición de renta gravable.

La Ley 78 de 1935 introdujo dos reformas básicas: por una parte, aumentó la progresividad del tributo, estipulando una tasa máxima del 17%; por otra, creó los impuestos complementarios de patrimonio y exceso de utilidades. El primero de ellos no se diseñó como un impuesto a la riqueza, tal como se vino a concebir más tarde, sino como una forma indirecta de gravar con una tasa más alta las rentas de capital, volviendo así a la idea que había tratado de aplicar en 1928. El impuesto de exceso de utilidades, por su parte, buscaba evitar que los contribuyentes redujeran sus activos netos para evadir el impuesto de patrimonio. No menos importante en el frente tributario fue la norma constitucional aprobada en 1936 que permitió al Estado exigir la presentación de libros de contabilidad y otros documentos privados con fines impositivos.

El impacto de esta reforma y de las que acrecentaron el impuesto a la renta durante la Segunda Guerra Mundial (véase más adelante) sobre la estructura tributaria del país fue impresionante. Las aduanas pasaron de representar el 45% de los ingresos tributarios del país en 1925-29 a menos del 20% durante los años de la guerra, y de un 75% a menos del 25% de los impuestos recibidos por el Gobierno nacional. Entre tanto, el impuesto a la renta elevó su participación del 3% al 25% de los ingresos tributarios del país y del 4% a más del 30% de los que recaudaba el Gobierno nacional. Sin embargo, la importancia de los impuestos de consumo siguió siendo notoria, especialmente en los departamentos y municipios.

Nuevas modalidades del intervencionismo (1937-1941)

Las reducciones del precio internacional del café a fines de 1937 y comienzos de 1938 y otra vez entre 1939-40 generaron nuevas formas de intervención en el comercio exterior del país. En vez de utilizar la tasa de cambio o los aranceles como instrumentos de ajuste ante la situación creada, el Gobierno optó por un nuevo mecanismo: el control directo de las

importaciones. En noviembre de 1937 se establecieron por primera vez dos grupos de importaciones, otorgándoles preferencias a aquellos productos que se consideraban esenciales. Además, se instauró un depósito previo a las compras externas como mecanismo para elevar temporalmente su costo. En los primeros meses del año siguiente se reforzaron los controles y en abril de dicho año se prohibieron temporalmente la mayor parte de las importaciones de textiles. Para reducir las compras externas de materias primas, se obligó además a las empresas textiles y de aceites a consumir insumos nacionales en mayor proporción. Las medidas más severas de control comenzaron a revertirse en el segundo semestre de 1938, pero la crisis cafetera de 1939-40 obligó a restablecer las listas de importaciones. Los bienes extranjeros fueron clasificados primero en dos y luego en cuatro grupos, imponiéndose en abril de 1940 recargos cambiarios diferenciales que llegaban hasta 20 centavos de peso por dólar y que apoyaban las medidas de control. Simultáneamente, remedando las políticas adoptadas en 1932, se estableció una bonificación para las exportaciones de café y se decretaron condiciones menos onerosas para las deudas de los cafeteros.

Un frente paralelo de intervención durante estos años fue el desarrollo de mecanismos de crédito a largo plazo para la vivienda, la agricultura y la industria. Desde 1934 el BCH había empezado a conceder créditos para vivienda de los sectores de ingresos medios. En 1939 fue creado el Instituto de Crédito Territorial (ICT) para promover la vivienda campesina y en 1942 se le agregó una sección de vivienda popular urbana. Fuera de ello, algunas entidades municipales comenzaron a apoyar los incipientes esfuerzos en materia de vivienda popular. En el frente agropecuario fue creado el Fondo Nacional de Ganadería en 1939, fusionándolo al año siguiente con la Caja Agraria y estableciendo, además, en esta última entidad una sección de crédito agrícola de largo plazo. En el frente industrial existía desde los primeros años una sección industrial en la Caja Agraria y en 1937 se lanzaron al mercado los bonos industriales del BCH, pero la realización más importante fue, sin duda, la fundación del Instituto de Fomento Industrial (IFI), en 1940. Este iba claramente más allá del objetivo de canalizar recursos de crédito, ya que se diseñó con la capacidad de aportar capital de riesgo en empresas recientes y de investigar las posibilidades de nuevas industrias en el país.

Conviene anotar finalmente que, de acuerdo con un manejo monetario y fiscal conservador, la respuesta a la reducción de los ingresos tributarios durante los primeros años de la guerra fue una nueva austeridad en los gastos públicos, moderada, sin embargo, por la contratación de un crédito de US\$12 millones con el Banco de Exportaciones e Importaciones de Estados Unidos. En 1939 y 1940 se hizo simultáneamente un esfuerzo importante por racionalizar los aportes del presupuesto nacional a los municipios y por fortalecer los ingresos de estos

últimos, para lo cual se crearon el Fondo de Fomento Municipal y el Instituto Agustín Codazzi y se extendieron a todas las ciudades algunos impuestos que venía cobrando Bogotá, en particular el de valorización.

El plan de estabilización (1942-1945)

Las dificultades que experimentaron las importaciones a raíz de la entrada de Estados Unidos en el conflicto bélico mundial a fines de 1941 tuvieron profundas implicaciones en Colombia. En los dos años siguientes, las reservas internacionales del país se quintuplicaron y los medios de pago nacionales se elevaron a ritmos anuales superiores al 30%, tanto en 1942 como en los años siguientes (véase el cuadro VI.2). Esta expansión se dio simultáneamente con la escasez de ciertos insumos esenciales, generando una creciente inflación nacional. Por último, la caída de las importaciones afectó profundamente la renta de aduanas y produjo un nuevo desajuste fiscal.

En tal ambiente de inflación, recesión y crisis fiscal, el Gobierno puso en práctica lo que Robert Triffin denominó en la época “el sistema más completo y más equilibrado que hasta la fecha se haya ideado contra la inflación en América Latina”. El plan se desarrolló en tres fases diferentes. Durante la primera, que coincidió con los últimos meses de la administración de Santos, se adoptó un impuesto a las ventas para textiles, azúcar, cemento y cerveza, aplicable únicamente en el nivel industrial, y algunas medidas relacionadas con el impuesto de renta, entre ellas la primera forma de doble tributación que tuvo el país. Durante los primeros meses de la segunda administración de López Pumarejo, se revirtieron estas medidas pero se adoptó un plan fiscal mucho más ambicioso. El plan incluía una elevación del 35% en las tarifas del impuesto a la renta y un “ahorro forzoso” en Bonos de Defensa Económica Nacional. Este último afectaba a todos los contribuyentes del impuesto de renta y complementarios por el equivalente al 50% de las liquidaciones privadas de 1942 y 1943, a las cajas de ahorro por el 20% de sus depósitos, a las compañías de seguros y empresas industriales por el 10% de sus reservas y al Fondo Nacional del Café por el 20% de sus ingresos de 1943 y 1944. Fuera de ello, el Banco de la República pagó con dichos bonos el 5% de las exportaciones de café, el 10% de otras exportaciones y el 20% de otros ingresos de divisas (capitales y compras de metales preciosos).

A comienzos de 1943 se aprobó un plan económico más amplio, dirigido a controlar la entrada de divisas, la expansión de los medios de pago y la inflación. En el primer frente se controlaron las entradas de capital, se autorizaron depósitos en moneda extranjera en el Banco de la República o en bancos particulares y se eliminaron algunos sobrecostos a las

importaciones, entre otras medidas. En el frente monetario se elevó por primera vez el encaje de los bancos comerciales (inmodificado desde 1923), se obligó a las empresas y a los particulares a invertir en títulos del Banco de la República el 20% de sus utilidades líquidas y el 50% de los fondos de depreciación, y se estableció un depósito previo para giros de importación. Es interesante anotar que, a diferencia de los depósitos previos adoptados desde 1937, este último tenía un objetivo de *control monetario* y no de reducción de la demanda de importaciones; en la posguerra, los depósitos se utilizarían alternativamente para uno u otro propósito. Por último, con el fin de amortiguar la elevación del costo de vida, se adoptó por primera vez el control de precios, apoyándose en la experiencia que habían adquirido los norteamericanos durante la guerra.

Los años críticos del plan de estabilización fueron 1942 y 1943. A partir de 1944 mejoró el abastecimiento de insumos importados, comenzó la reactivación de la economía y se desaceleró la acumulación de reserva. Aunque la Ley 35 de 1944 consolidó el recargo del 35% para el impuesto de renta, elevando en forma permanente las tarifas básicas (la tasa máxima quedó entonces en 22%), el ahorro forzoso en títulos de deuda pública dejó de ser efectivo a partir de 1945, y en marzo y abril de dicho año se inició el desmonte de las medidas de control monetario. Las inversiones forzosas de las empresas y personas naturales en títulos del Banco de la República se rebajaron, se facilitó sustituir dichas inversiones por la compra de bonos de deuda pública o por la importación de maquinaria y materias primas para la industria y la agricultura, y se negoció la sustitución del encaje adicional de los bancos por inversiones en bonos del Gobierno. Más aún, presagiando una historia que sería común en los años siguientes, el control de importaciones retornó en los primeros meses de 1945. De esta manera, el centro de atención de las autoridades no era ya la acumulación de activos internacionales, sino, por el contrario, la posibilidad de una rápida reducción de las reservas durante los años de la guerra.

Los instrumentos de regulación cafetera

Paralelamente con el desarrollo de los instrumentos de acción macroeconómica, los años treinta y la Segunda Guerra Mundial fueron prolíficos en la creación de mecanismos de intervención en el mercado cafetero. La peculiaridad de este tipo de intervención fue la importancia que adquirió en su manejo un gremio privado, la Federación Nacional de Cafeteros, que obtuvo así el doble carácter de instrumento de presión del sector privado y de entidad paraestatal. La Federación había sido creada en 1927, pero su existencia fue inicialmente precaria, debido a la escasez de recursos económicos. La Ley 76 de 1927 había

impuesto un gravamen a las exportaciones del grano con destino a la Federación, pero su aplicación quedó pendiente de la firma de un contrato entre el Gobierno y la entidad gremial. El primer contrato fue celebrado el 15 de octubre de 1928, pero el Gobierno solo comenzó a transferir el producto del impuesto en septiembre de 1930. El resultado más importante de estos primeros años fue la puesta en marcha de los almacenes generales de depósito a fines de 1929, con recursos provenientes del redescuento en el Banco de la República de los bonos de prenda emitidos por dichas entidades.

La nominación de Mariano Ospina Pérez como gerente, en diciembre de 1930, coincidió con una ampliación considerable de las acciones de la Federación. La intervención de los almacenes se concentró entonces en las regiones campesinas del Viejo Caldas, con el objetivo explícito de reducir los márgenes excesivos de comercialización que prevalecían en esta región del país (50% del precio externo a comienzos de los años treinta, contra 30% en Antioquia y Cundinamarca). La intervención fue efectiva, y ya en la segunda mitad de la década de los treinta los márgenes se habían igualado con los del resto del país. Simultáneamente, la Federación entró a regular las calidades del grano en 1931 y la industria de café tostado en 1932. Como entidad gremial, cumplió además un papel esencial en la creación de la Caja Agraria, en las políticas de alivio a los deudores, en la creación de una prima cambiaria a favor de los exportadores del grano en 1932 y en las devaluaciones de 1933. El reajuste del tipo de cambio en septiembre de dicho año obligó a los exportadores a vender el 15% de las divisas a la vieja tasa de cambio para poder financiar los costos del Gobierno en moneda extranjera. Este primer “diferencial cafetero” de la historia económica del país se denominó entonces “impuesto de giros” y fue objeto de la oposición frontal por parte de la Federación. Gracias a esta presión, el impuesto fue reducido en 1935, al tiempo que se le entregó a la entidad gremial la décima parte de sus recaudos. Finalmente, en 1938 y 1939 fue restringido aún más y se destinó la totalidad de su recaudo a la Federación. El gravamen fue eliminado definitivamente en 1940.

En el frente externo, la acción de la Federación fue inicialmente parca. Ospina participó en las deliberaciones del Congreso Internacional de Café reunido en Sao Paulo en mayo de 1931 para estudiar la posibilidad de un acuerdo internacional que regulara el mercado del grano. El gerente de la Federación se opuso, sin embargo, a un acuerdo de tal naturaleza, arguyendo que el problema de sobreproducción era estrictamente brasileño, ya que Colombia no tenía ninguna dificultad para colocar la totalidad de la producción en el mercado mundial y contaba, además, con una economía cafetera enormemente competitiva. El punto de vista favorable a un acuerdo internacional fue defendido desde 1933 por Alfonso López Pumarejo, quien veía en él no solo razones económicas (la posibilidad de una acción conjunta para elevar los precios),

sino también motivos políticos: el apoyo brasileño a los puntos de vista colombianos en el conflicto con el Perú.

Con la llegada a la presidencia de la República de López Pumarejo, el balance de fuerzas se inclinó temporalmente a favor de un acuerdo. En el VII Congreso Nacional de Cafeteros, reunido a fines de 1935, López logró imponer un cambio en la composición del Comité Nacional de Cafeteros, que le daba al Gobierno una representación paritaria, y al presidente de la República, la capacidad de dirimir los conflictos que surgieran entre los representantes privados y del Gobierno. Además, el presidente quedó investido con la facultad de elegir al gerente de la Federación entre una terna presentada por el Congreso Cafetero. Haciendo uso de tal prerrogativa, nombró a Alejandro López en octubre de 1935. Un año después, la Federación auspició la Primera Conferencia Panamericana de Café en Bogotá. En la Conferencia se llegó a un acuerdo entre Brasil y Colombia para defender unos precios mínimos del grano, que se protocolizó en diciembre del mismo año en Nueva York. La vida de este acuerdo fue, sin embargo, desafortunada. Ante la ausencia de recursos financieros adecuados, la Federación tuvo que suspender las compras en marzo de 1937. El encendido debate público que se desencadenó condujo a la renuncia de Alejandro López en abril y dificultó la escogencia del nuevo gerente: Manuel Mejía aceptó finalmente dicha posición cuatro meses más tarde. En el frente externo, Brasil y Colombia no lograron concretar un nuevo acuerdo en la Segunda Conferencia Panamericana, reunida en La Habana en agosto, y en noviembre de dicho año Brasil decretó la libre comercialización de café, iniciando un período de competencia abierta en el mercado internacional.

Como vimos en una sección anterior de este capítulo, la Segunda Guerra Mundial generó la peor depresión en el mercado del grano. Internamente, la Federación presionó una nueva prima cambiaria para las exportaciones de café y nuevas medidas de alivio a los deudores. En el frente externo, la crisis condujo en noviembre de 1940 a la firma del primer pacto de cuotas de la historia cafetera, el Acuerdo Interamericano de Café. La aplicación de este acuerdo exigía un esfuerzo de retención de la cosecha muy superior al del pacto de 1936 con Brasil. Para garantizar esta tarea, en noviembre de 1940 se creó el Fondo Nacional del Café, al que se otorgaron tres tipos de recursos: una emisión de bonos por \$10 millones; un impuesto a todos los giros emitidos por el Banco de la República y de 5 centavos por dólar; y un impuesto propiamente cafetero, que consistía en la obligación de vender a \$1 (contra \$1,75 para las operaciones normales) las divisas obtenidas por aquellas ventas del grano que superaban un precio básico de 9 centavos de dólar por libra. Aunque tenía nuevamente la forma de un diferencial cambiario, este impuesto se parecía más a lo que más tarde se denominó la “retención cafetera”, ya que su propósito era precisamente financiar aquella parte

de la cosecha que se retenía en el país. Por último, la intervención exigía ampliar sustancialmente la capacidad de los almacenes de depósito. A fines de la guerra, dicha capacidad había llegado a 3,4 millones de sacos de café pergamino (es decir, sin trillar, ya que el café se almacena en ese estado), equivalente a casi la mitad de la producción del país en un año.

Como los precios internacionales superaron rápidamente los 9 centavos de dólar por libra, el impuesto al café se tornó cuantioso —el equivalente al 21% de los precios externos en 1942 y 1943—. Los ingresos del Fondo Nacional del Café se ampliaron así a \$18,9 millones en 1941, \$32,9 millones en 1942 y 28 millones en 1943, montos considerablemente superiores al escaso millón de pesos anuales con que la Federación contó para la intervención en 1936-37. Con estos recursos, el Fondo adquirió existencias adicionales por cerca de dos millones de sacos de café pergamino (1,6 millones de sacos de café verde) durante los dos primeros años de vigencia del Acuerdo Interamericano. Esta acumulación fue muy inferior a la prevista inicialmente, ya que el país exportó a Estados Unidos parte del grano que Brasil no pudo transportar durante los años más agudos de conflicto bélico. Además, las ampliaciones de la cuota norteamericana permitieron a Colombia empezar a reducir sus inventarios desde 1943. Aunque el impuesto a las exportaciones de café se redujo en junio y noviembre de 1943 y se eliminó en febrero del año siguiente, la doble circunstancia de haber contado con ingresos considerables en los años anteriores y con pocas obligaciones en materia de acumulación de existencias, permitió al Fondo Nacional del Café acumular un patrimonio de \$88 millones durante estos años, es decir, el equivalente a más de la mitad de los ingresos del Gobierno de la época. La Federación terminó así con una enorme capacidad financiera, que quedó materializada en aportes de capital a la Caja Agraria, en el 50% del capital del Instituto Nacional de Abastecimientos (el antecesor del Idema), en la empresa fluvial Navenal, en el 45% del capital inicial de la Flota Mercante Grancolombiana, en bonos de los Gobiernos nacional y seccionales, y en títulos del Banco de la República.

La consolidación de intervencionismo en las normas constitucionales

Según hemos visto en las páginas anteriores, los mecanismos de intervención surgieron en los años treinta y durante la Segunda Guerra Mundial como respuesta a acontecimientos específicos más que un plan preconcebido de acción estatal. Las nuevas realidades transformaron, sin embargo, el modo de pensar sobre la economía. Los conceptos de “intervencionismo”, “planeación”, “economía nacional” y “responsabilidad social”, entre otros, penetraron en la discusión económica y política del país.

Las nuevas concepciones quedaron plasmadas en las reformas constitucionales del período liberal. La de 1936 estableció, en primer término, que la “propiedad es una función social que implica obligaciones” y amplió considerablemente los motivos de expropiación, al determinar que no solo era posible por motivos de “utilidad pública”, como lo había establecido la Constitución de 1886, sino también de “interés social”. Por otra parte, la misma reforma estableció que el Estado podía intervenir en la economía “con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho”. Ampliando estas normas de protección, determinó que “el trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado” y garantizó el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos.

La reforma de 1945 introdujo en nuestra Constitución el concepto de la planeación, al determinar que el Congreso fijaría “los planes y programas a que deben someterse el fomento de la economía nacional y los planes y programas de todas las obras públicas”, y determinó que los auxilios concedidos para el fomento de ciertas empresas deberían hacerse con sujeción a dichos planes. Estas normas serán ampliadas en 1968, según veremos en el capítulo siguiente de esta historia. A pesar de la norma de 1945, la idea de la planeación tardó algún tiempo en materializarse e incluso no ha logrado pleno desarrollo hasta nuestros días.

LOS MOVIMIENTOS POPULARES Y LA REFORMA SOCIAL

La transformación de la economía en las décadas anteriores a la crisis de 1929 se había reflejado en el desarrollo de combativos movimientos sindicales y agrarios, que el régimen conservador de la época manejó en general como problemas de orden público. Los gobiernos liberales adoptaron a partir de 1930 una política enteramente diferente, de acuerdo con la idea de que era necesaria una reforma social. Esta política buscaba no solo encauzar dichos movimientos dentro de las instituciones, sino también utilizarlos para afianzarse en el poder. Ya fuera como consecuencia de esta política de protección o de los desarrollos económicos de la época, los movimientos populares lograron por un tiempo un avance considerable. Sin embargo, esto sería difícil por las magnitudes que alcanzaron a caracterizarlos como movimientos “masivos” y las reformas emprendidas como una “revolución”, aunque algunos de sus defensores tendieran a verlo así. Por el contrario, los movimientos agrarios y sindicales y las reformas liberales a duras penas rasguñaron el tejido de la sociedad e incluso desde mediados de la década de los treinta se inició un período de deterioro de la distribución del ingreso que se prolongó hasta comienzos de los años cincuenta.

El movimiento campesino y la reforma agraria

Los conflictos agrarios de los años veinte tuvieron orígenes muy diversos, ya que iban desde las reiteradas reclamaciones de los indígenas en defensa de sus resguardos y las viejas peleas de los colonos con los propietarios de las parcelas que ocupaban, hasta las demandas de los arrendatarios por modernizar las relaciones contractuales con los dueños de la tierra y las de los trabajadores de la zona bananera de Santa Marta por mejores condiciones de trabajo. No todos estos conflictos hicieron tránsito hacia la década de los treinta, ni el levantamiento campesino superó ciertos núcleos regionales para lanzarse como un verdadero movimiento nacional. No obstante, en las regiones donde se desarrollaron, las movilizaciones alcanzaron las características de una verdadera explosión social a comienzos de los años treinta y, ante todo, lograron articularse con los nuevos movimientos políticos, lo que amplificó considerablemente el impacto de sus luchas.

El epicentro de los conflictos fue la zona cafetera de Cundinamarca y Tolima. En efecto, si se mide tomando como punto de referencia los sindicatos agrarios reconocidos, estos dos departamentos concentraron 75 de las 153 agremiaciones campesinas que habían obtenido personería jurídica hasta 1939. Según hemos visto en los capítulos anteriores de esta historia, allí se había desarrollado desde fines del siglo XIX una economía cafetera de hacienda. Como en unidades similares en el resto del país, la fuerza de trabajo permanente de las haciendas estaba constituida por arrendatarios que, a cambio de una parcela de pan coger, tenían la obligación de trabajar una parte de su tiempo en los cafetales del dueño de la propiedad o conseguir a alguien que lo hiciera; por estos trabajos eran remunerados generalmente con la mitad del jornal ordinario, lo cual indica que una parte de la renta por el usufructo de las parcelas debían pagarla con trabajo en la hacienda.

En la década de los treinta, los conflictos agrarios en la región siguieron dos patrones diferentes. En aquellas zonas donde los títulos de propiedad estaban firmemente arraigados (Tequendama, por ejemplo), las demandas de los campesinos se orientaron a mejorar las condiciones del contrato de arrendamiento, siguiendo una línea trazada por los primeros movimientos que surgieron en Cundinamarca y Tolima a mediados de los años veinte. La exigencia fundamental era la posibilidad de sembrar café en las parcelas cultivadas por ellos, a lo cual se unía obviamente la petición de libertad de venta de los productos y su libre movilidad dentro de la hacienda, el pago de las mejoras y el cambio de la obligación de trabajar en la hacienda por una renta en dinero o en especie. Aunque las demandas estaban lejos de ser radicales, equivalían a exigir el desmantelamiento de la hacienda precapitalista, ya que se buscaba sustituir la relación mixta de arrendamiento y trabajo por una relación pura

de arrendamiento de la tierra. En otras zonas (Sumapaz, por ejemplo), donde los títulos de propiedad provenían de adjudicaciones más recientes (segunda mitad del siglo XIX) y donde era evidente la expansión de la hacienda a costa de tierras del Estado, la lucha alcanzó mayor grado de radicalismo, ya que los campesinos se declararon colonos de tierras baldías, es decir, desconocieron la propiedad de la tierra. Tanto en uno como en otro caso, es claro que los campesinos reclamaban el derecho a su independencia, ya fuese en calidad de pequeños arrendatarios o de propietarios, lo que deja ver el fortalecimiento de la economía parcelaria que venía teniendo lugar en esta región del país. El fortalecimiento se reflejaba en la creciente importancia de la producción de café en pequeña escala en estos departamentos, que ya venía avanzando con ímpetu desde los años veinte y que se acentuó en la década los treinta.

Los movimientos agrarios de Cundinamarca y Tolima lograron articularse, además, a los nuevos movimientos políticos nacidos en el país desde los años veinte. El Partido Comunista, la UNIR de Jorge Eliécer Gaitán y el Partido Liberal participaron activamente en las movilizaciones campesinas de estos departamentos, dándoles así una dimensión nacional a los conflictos regionales. En otras zonas del país los movimientos agrarios no solo tuvieron menores dimensiones sino que, además, no lograron la articulación política necesaria para darle un mayor alcance al conflicto.

La respuesta del régimen liberal fue emprender una reforma agraria limitada, con una compensación adecuada para los dueños de la tierra. El Banco Agrícola Hipotecario y los Gobiernos departamentales (Cundinamarca en particular) y nacional compraban la tierra a los dueños y la parcelaban, vendiéndola a crédito a los antiguos arrendatarios. Los propietarios colaboraron en muchos casos, ya que el proceso permitía una salida a los conflictos enajenando la tierra a precios comerciales, e incluso hacía posible conservar una propiedad más reducida, la cual podía contar con la fuerza de trabajo que suministraban los núcleos campesinos creados por el proceso de parcelación. Más aún, muchos propietarios alejados de las zonas de conflicto utilizaron el mecanismo para parcelar sus propiedades y obtener así un capital líquido para invertir en otros sectores de la economía.

Desde fines del gobierno de Olaya Herrera comenzó, además, a discutirse el contenido de una reforma de carácter legal. La reforma agraria se materializó finalmente en la Ley 200 de 1936. Esta estuvo muy lejos de desafiar la estructura de propiedad en el país, tal como lo argumentaron los propietarios reunidos en la Acción Patriótica Económica Nacional (APEN) y en la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), o como lo exigían algunos sectores del Partido Liberal o del Partido Comunista y otros movimientos de izquierda. Por el contrario, la ley no se adentró en el problema más polémico del momento: las relaciones de trabajo y arrendamiento. Además, desde el punto de vista de los propietarios, la reforma solucionó el

problema de los títulos defectuosos afectados desde 1926 por la “prueba diabólica”, que exigía que los dueños debían exhibir los títulos originarios en caso de conflictos en torno a la propiedad. La Ley 200 eliminó este requisito, con la condición de que la tierra fuera explotada económicamente, dando además diez años de plazo al hacendado antes que se le exigiera su retorno al dominio público. Sin embargo, como había acontecido con normas similares en el pasado, la reversión nunca tuvo lugar. De esta manera, no solo no se dio una solución al problema de los arrendatarios, sino que se sanearon los títulos defectuosos sin garantizar la explotación económica del suelo.

El aspecto más polémico de la reforma tuvo que ver con el artículo 12; en él se estableció que quien ocupara de buena fe tierras de propiedad privada tenía derecho a reclamar al cabo de cinco años la propiedad de la parcela que explotaba. La ley había reiterado, además, el derecho del colono al pago de las mejoras en caso de que se decretara el desalojo. La reforma abrió así la posibilidad de que arrendatarios y aparceros se declararan propietarios de la tierra arguyendo que nunca habían reconocido dominio ajeno, o que reclamaran mejoras anteriores a la ocupación basándose en la ausencia de contratos escritos. Ya fuera porque estos procesos de reclamación se dieron en gran escala, lo que no parece haber ocurrido, o porque los propietarios se sintieron inseguros ante un Estado que daba muestras de querer aplicar las normas en defensa de los ocupantes, los contratos de arrendamiento y aparcería se vieron muy afectados. En varias regiones del país los hacendados procedieron a expulsar a los arrendatarios y aparceros y a administrar directamente sus propiedades.

El movimiento campesino había comenzado a perder vigor aun antes de la expedición de la Ley 200. En este contexto, la contraofensiva de los propietarios a través de la SAC y la APEN y la presión simultánea de la Federación Nacional de Cafeteros lograron imponer lo que Arturo Gómez Jaramillo, gerente de la Federación años más tarde, denominó la “contrarreforma agraria”, es decir, la Ley 100 de 1944. La nueva ley declaró de utilidad pública los contratos de aparcería, garantizando a los propietarios el tipo de beneficio que habían quedado en entredicho en 1936: la prohibición de cultivos permanentes, la restricción de las siembras en las parcelas a productos de pan coger y un procedimiento rápido y expedito para liquidar las mejoras que permitiera al dueño la desocupación inmediata de las parcelas. El movimiento campesino había sido derrotado, pues la ley protegió uno de los derechos contra los cuales habían reclamado con tanta insistencia: el derecho a cultivos de tardío rendimiento.

El proceso de parcelación iniciado durante la administración de Olaya Herrera y que continuó después de expedida la Ley 200 tuvo un impacto reducido sobre la propiedad rural. Todas las parcelaciones que se realizaron en el país hasta 1940 favorecieron a poco más de

20.000 propietarios, distribuyendo unas 430.000 hectáreas. El número de propietarios favorecidos equivalía a solo el 3,2% de los dueños y al 6,5% de los arrendatarios y colonos registrados en el censo de población de 1938 en el sector agropecuario. En Cundinamarca y Tolima el proceso de parcelaciones contribuyó decididamente, sin embargo, a fomentar la pequeña producción cafetera, aunque sin reducir el número de haciendas productoras del grano. Mas en general, los tímidos efectos de los movimientos campesinos y de la reforma agraria se articularon dentro de un proceso de desintegración de la agricultura tradicional que apenas se iniciaba.

El movimiento sindical y la reforma laboral

El ascenso del liberalismo al poder en 1930 coincidió también con un cambio radical en la política hacia el movimiento obrero. La Ley 83 de 1931 reconoció por primera vez en Colombia el derecho de sindicalización. Las nuevas organizaciones obreras se independizaron así del marco inadecuado del Código Civil dentro del cual habían funcionado hasta entonces, y comenzaron a ejercer el derecho de huelga —reconocido en forma limitada desde 1919 y elevado al carácter de derecho constitucional en 1936— y a celebrar contratos colectivos con las empresas. La Ley 83 estableció multas relativamente bajas a los patrones que violaran el derecho de sindicalización y mantuvo el derecho de las empresas a contratar nuevos trabajadores durante los períodos de huelga, recortando de hecho la capacidad de organización y negociación de los sindicatos. De esta manera, el fortalecimiento del movimiento obrero no estuvo asociado únicamente a medidas de orden legal, sino también a la activa protección concedida por los gobiernos liberales. Solamente en 1944 el Decreto 2350, promulgado en uso de las facultades de estado de sitio y recogido con algunas modificaciones por la Ley 6 de 1945, otorgó a las organizaciones obreras amplia protección legal. Estas normas prohibieron el paralelismo sindical dentro de una misma empresa y la celebración de nuevos contratos de trabajo durante los períodos de huelga, y consagraron el fuero sindical (es decir, el derecho a no ser despedido) para los fundadores y miembros de las juntas directivas de los sindicatos. Tales normas quedaron sujetas, sin embargo, a la legalidad de los movimientos huelguísticos, es decir, al respeto a las etapas de arreglo directo y conciliación previas a la declaración de huelga, estipuladas desde 1920, y a la prohibición de ceses de labores en los servicios públicos.

El sindicalismo avanzó rápidamente durante los años de la República Liberal. Si entre 1909 y 1930 se habían reconocido 109 organizaciones de trabajadores, incluidas algunas de artesanos y campesinos, entre 1931 y 1934, período que coincide aproximadamente con el

primer gobierno liberal, se reconocieron 117 nuevos sindicatos. Entre 1935 y 1938, los años de la Revolución en Marcha de López Pumarejo, el número ascendió a 376. Después de disminuir a 221 durante el siguiente cuatrienio, los nuevos sindicatos reconocidos aumentaron a 833 durante el último gobierno liberal (1943-46). Fuera de ello, el Gobierno comenzó a intervenir activamente en la solución de los conflictos obrero-patronales, presionando a las empresas para que hicieran concesiones durante las negociaciones, y se moderó en el uso de la facultad de decretar la ilegalidad de los movimientos reivindicativos, incluso en sectores de servicios públicos. Entre junio de 1935 y el mismo mes de 1939, para los cuales existen datos detallados, hubo en el país 218 conflictos laborales, de los cuales solo 44 terminaron sin intervención del Gobierno; además, este solo decretó la ilegalidad de cinco huelgas.

La primera administración de López Pumarejo promovió además la confederación de los sindicatos existentes. Esta política se materializó con la creación de la Confederación Sindical de Colombia (más tarde Confederación de Trabajadores de Colombia, CTC) en 1935. La unidad obrera se facilitó, además, con la política de frentes populares adoptada por el Partido Comunista poco después, que permitió en la CTC la elección de un Comité Ejecutivo único al año siguiente. La nueva organización obrera tuvo un papel político destacado en la defensa de las reformas adoptadas por el gobierno liberal durante la época de la Revolución en Marcha. En los primeros años de la administración de Santos, por el contrario, la división entre la izquierda y los liberales moderados afectó al movimiento obrero y el Gobierno dejó de apoyarse políticamente en el movimiento sindical. La unidad obrera se revivió en 1941, con la reafirmación de la política de frentes populares del Partido Comunista y con la perspectiva de la reelección de López Pumarejo. Nuevamente, el movimiento obrero unido desempeñó un papel político esencial durante el segundo gobierno de López, especialmente después del fallido golpe de Estado del 10 de julio de 1944. La división liberal posterior condujo, sin embargo, a una nueva ruptura de la unidad sindical, con la creación de la Confederación Nacional de Trabajadores por parte los gaitanistas, en 1945. Al año siguiente la derrota liberal y el distanciamiento del Partido Comunista desembocaron en otra división de la CTC. Con esta se inició un período de decadencia de dicha central, que sería sustituida bajo el régimen conservador por la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), creada con apoyo de la Iglesia en junio de 1946.

Aunque la fuerza de trabajo sindicalizada avanzó a la par con el número de sindicatos, el alcance de esta forma de organización de los trabajadores siguió siendo muy limitado en Colombia. El número de trabajadores sindicalizados aumentó de 42.678 en 1935 a 82.893 en 1939, 102.023 en 1943 y 165.595 en 1947. Aunque la afiliación sindical se cuadruplicó durante estos años, en 1947 apenas representaba el 4,7% de la fuerza de trabajo del país y el

9,0%, de los asalariados. Incluso en los sectores de la economía donde los sindicatos tenían una mayor penetración, como la industria manufacturera, la tasa de sindicalización era relativamente baja (23,6% en 1945). En su conjunto, la tasa de sindicalización era más alta fuera de la agricultura. Aun así, mientras en 1943 el número de sindicalizados en el sector agropecuario representaba tan solo el 1,4% de la fuerza de trabajo, en el resto de la economía la tasa respectiva era del 5,2%.

La ampliación del sindicalismo coincidió con la creación de numerosas prestaciones sociales para los trabajadores. Ya durante el gobierno conservador se habían creado ciertos derechos de jubilación para los empleados públicos (1905, 1907 y 1913), dictado las primeras normas sobre accidentes de trabajo (1915) y seguro de vida obligatorio a cargo de las empresas (1921 y 1922), establecido el auxilio de enfermedad para los empleados oficiales (1923) y el descanso dominical para todos los trabajadores (1926) —este último sin derecho a remuneración pero con una indemnización equivalente a dos salarios en caso de que se trabajara— y consagrado las primeras normas de protección al trabajo infantil (1929). Además, en 1923 se había creado la Oficina General del Trabajo dentro del Ministerio de Industrias y dos años después se habían dictado las primeras normas que exigían reglamentos de trabajo e higiene en las empresas con más de 15 trabajadores. La legislación laboral del país a fines del período de la hegemonía conservadora andaba a la zaga, sin embargo, no solo de los países desarrollados, sino también de muchos latinoamericanos. Las normas dictadas hasta entonces eran, además, limitadas en su alcance. Los gobiernos liberales no solo ampliaron considerablemente su cobertura, sino que decretaron medidas adicionales de protección al trabajador.

Entre las normas cuya cobertura se extendió considerablemente, conviene mencionar el derecho de jubilación para los empleados públicos, ampliado en numerosas leyes, en especial la 165 de 1938; las medidas de protección a la infancia, mejoradas en 1930 y 1944; el auxilio por enfermedad, que cobijó en 1930 a los obreros oficiales, en 1934 a los empleados particulares y en 1944 a los obreros del sector privado; y, finalmente, las normas sobre accidentes de trabajo y seguro de vida, ampliadas considerablemente desde 1931 para cubrir a los trabajadores contratados por conducto de intermediarios y para eliminar ciertas cláusulas que limitaban la responsabilidad de los patronos. Entre las nuevas normas dictadas durante el régimen liberal, conviene destacar la jornada de ocho horas (nueve en el campo), decretadas en 1934; las medidas de protección a la maternidad de 1938; el derecho a vacaciones remuneradas, primero para los trabajadores del sector oficial en 1931, y posteriormente para los empleados (1934) y obreros particulares (1944); finalmente, el derecho al descanso dominical remunerado, creado en 1944, y el auxilio de cesantía. Este último, que se había sido

constituido en 1934 para los empleados del sector privado como una indemnización por despido injusto, fue generalizado en 1945 para todos los trabajadores, y se determinó, además, al año siguiente que sería pagado al retiro del operario y que podía ser utilizado anticipadamente por el trabajador para adquirir vivienda.

Fuera de las normas anteriores, conviene mencionar la reorganización de la Oficina Nacional del Trabajo en 1936, a la que se dotó de instrumentos de inspección y vigilancia, y que dos años más tarde se convirtió en el ministerio del ramo; la creación de la carrera administrativa en 1938 y de la Caja Nacional de Previsión en 1944, y la autorización simultánea al Gobierno para dictar normas sobre salarios mínimos. El último gobierno liberal propuso, además, la fundación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, pero su aprobación legislativa solo llegaría unos cuantos años más tarde.

En su conjunto, las normas sindicales y prestacionales adoptadas durante los años de la República Liberal constituyen la reforma laboral más ambiciosa de la historia colombiana, cuyos elementos básicos continúan regulando las relaciones obrero-patronales hasta nuestros días. La posguerra traería algunos desarrollos nuevos, en especial la creación del desarrollados, sino también ISS y de algunas prestaciones adicionales. Sin embargo, la capacidad de regulación ejercida por la legislación laboral seguiría siendo limitada hasta nuestros días, dando un cierto carácter de privilegio a los derechos establecidos en una y otra época.

La evolución de los salarios reales y de la distribución del ingreso

En las secciones anteriores hemos hecho hincapié en el alcance limitado de las reformas agraria y laboral adoptadas durante el régimen liberal. Según hemos visto, la primera benefició únicamente a un puñado de campesinos, en tanto que el avance del sindicalismo y el régimen prestacional vino a beneficiar solo a una pequeña proporción de trabajadores. La evolución de los salarios reales y de la distribución del ingreso da nuevos indicios sobre la escasa capacidad de las reformas liberales para alterar el curso económico.

En el trabajo más conocido sobre la evolución de la distribución del ingreso en Colombia, Miguel Urrutia y Albert Berry han postulado que esta empeoró desde mediados de los años treinta hasta comienzos de la década de los cincuenta y que, por ello, los grandes beneficiarios del desarrollo económico durante estos años fueron los receptores de rentas de capital y algunos sectores medios de la población. Esta conclusión se sustenta en un análisis de las cifras de salarios reales disponibles para el período, que muestran un relativo estancamiento de los salarios reales de los trabajadores no calificados de la agricultura, la industria, la

construcción y el comercio, y un dinamismo algo mayor, aunque inferior al ingreso real medio de la economía, de los salarios reales de los trabajadores más calificados de la industria y el Gobierno. El hecho de que el período de deterioro se haya iniciado durante los años de la Revolución en Marcha, y cubra tanto a gobiernos liberales como a conservadores, es indicativo del peso de procesos económicos cuyo alcance superaba la capacidad reguladora del Estado, en especial el impacto de la descomposición de la sociedad rural tradicional, que lanzó al mercado laboral un inmenso contingente de trabajadores.

El cuadro VI.3 confirma la apreciación de Urrutia y Berry, mostrando el deterioro de los salarios entre mediados de los años treinta y fines de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, permite analizar este período de deterioro en perspectiva, ya que la bonanza de los años veinte y la deflación de 1929-32 habían acrecentado considerablemente los salarios reales. Todavía en 1939-41 los salarios reales urbanos mostraban aumentos, en relación con los años veinte, iguales o ligeramente superiores a los del ingreso per cápita del país. No obstante, para el período 1925-45, visto como un todo, parece haber ocurrido lo contrario. En el caso de los salarios agrícolas, esta apreciación es ciertamente válida. En efecto, algunos indicadores fragmentarios muestran que los salarios aumentaron entre 1925 y 1935 a un ritmo similar al ingreso per cápita del país, aunque menor al de los salarios urbanos, pero que su deterioro posterior los llevó en 1945 a montos reales similares o inferiores a los prevalecientes dos décadas antes.

Así las cosas, es evidente que para el período 1925-45, visto como un todo, los grandes beneficiarios del proceso de desarrollo fueron los propietarios del capital. Los asalariados urbanos aumentaron su participación en el ingreso durante la primera mitad, pero perdieron gran parte del terreno ganado durante la segunda década que cubre este período. Los trabajadores rurales, finalmente, experimentaron un avance nulo o un retroceso absoluto durante estos veinte años.

**CUADRO VI.3. Aumento anual promedio de los salarios reales urbanos,
1925-1945**

		Desde 1925-26 hasta			Desde 1935-37 hasta	
		1935-37	1939-41	1942-45	1939-41	1942-45
Textiles:	Fabricato	5,2%	-	-	-	-
	Medellín	5,5	3,8%	-	-0,4%	-
	Nacional	5,5	3,4	3,3%	-1,9	0,3%
Obreras	Medellín	5,3	-	-	-	-
Fenicia:	Trabajador calificado	6,5	3,6	1,7	-3,5	-4,6
	Peón	6,8	3,7	1,0	-4,0	-6,5
Construcción pública		4,4	2,7	-	-1,5	-
Empleados Alcaldía de Bogotá		6,8	4,1	2,3	-2,6	-3,6
Ingreso bruto per cápita		3,6	3,3	2,6	2,5	-1,1

FUENTES: (1) *Salarios*: Fabricato: Juan José Echavarría, “Los factores determinantes de la industrialización colombiana entre 1920 y 1950”, en *Coyuntura Económica*, marzo de 1984. Otros del sector textil: Santiago Montenegro, *El arduo tránsito hacia la modernidad: Historia de la industria textil colombiana durante la primera mitad del siglo XX*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, CEDE-Universidad de los Andes, Universidad Nacional del Colombia Sede de Medellín y Universidad de Antioquia, 2002; Resto: Miguel Urrutia y Mario Arrubla, *Compendio de estadísticas históricas de Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional, 1970.

(2) *Precios*: *Revista del Banco de la República*. Hasta 1937 se toma la serie de precios de alimentos; posteriormente el índice de costo de vida obrera en Bogotá.

(3) *Ingreso bruto per cápita*: CEPAL, op. cit.

EL DESARROLLO ECONÓMICO DURANTE LA REPÚBLICA LIBERAL

Si se comparan tanto con la década de los veinte como con la posguerra, los años de la República Liberal fueron de un crecimiento económico relativamente lento. En efecto, entre 1929 y 1945 el producto interno bruto (PIB) creció apenas a una tasa del 3,3% anual (véase el cuadro VI.4), el ritmo más bajo para un período similar desde que se tienen registros de Cuentas Nacionales. Durante estos 16 años el PIB per cápita apenas creció en 21%, menos de lo que aumentó durante los cuatro años de bonanza de la década de los veinte (23% entre 1925 y 1929). Obviamente, la época analizada incluye los años adversos de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, incluso si se excluyen estos años, el crecimiento apenas se eleva al 5,0% anual, ciertamente inferior al de los períodos de bonanza de los años

veinte y de épocas posteriores.

El desarrollo económico de estos años debe juzgarse así en términos de algunos sectores específicos que experimentaron una transformación importante. Entre ellos se destaca, en primer término, la industria manufacturera, que incrementó su participación en el PIB total del 8,9% en 1929 al 16,5% en 1945 y que creció a un ritmo extremadamente dinámico entre 1931 y 1939. La producción de oro también vivió una gran bonanza, pero el sector minero en su conjunto creció a un ritmo lento. Fuera de estos dos sectores, la construcción y el transporte disfrutaron también de una expansión dinámica en los años treinta. En el sector agropecuario, algunos productos también manifestaron algún dinamismo, al menos durante algunos años. Conviene destacar, en particular, la producción cafetera, que continuó creciendo a ritmos relativamente elevados hasta fines de la década de los treinta, la producción de caña de azúcar en el Valle del Cauca, que tuvo una bonanza paralela a la del sector industrial al que servía de insumo, y la producción de algunos alimentos sustitutivos de importación (nuevamente el azúcar, pero también el arroz, el trigo, el cacao y el ganado porcino) que presentaron un fuerte dinamismo a comienzos del período, gracias a la política de protección al sector agropecuario adoptada en 1931.

CUADRO VI.4. Ritmos de crecimiento y cambios en la composición del producto interno bruto, 1929-1945 (precios de 1950)

	<i>Ritmos anuales de crecimiento</i>		<i>Composición del PIB</i>	
	<i>1931-39</i>	<i>1929-45</i>	<i>1929</i>	<i>1945</i>
Sector agropecuario	3,4%	2,5%	53,3%	47,0%
Minería	4,8	1,8	4,8	3,7
Industria	12,1	7,4	8,9	16,5
Construcción	11,6	5,0	4,7	6,1
Transporte	11,6	5,4	3,0	4,2
Servicios del Gobierno	4,3	0,8	8,3	5,5
Otros servicios	3,7	3,3	17,0	17,0
PIB	5,0	3,3	100,0	100,0

FUENTE: CEPAL, op. cit.

Debido a su gran dinamismo, el avance industrial ha sido el eje de atención de los

analistas del período. El desarrollo se concentró fundamentalmente en la producción de bienes de consumo no duradero, con algunas excepciones notables, el cemento en particular. Las empresas que le sirvieron de apoyo habían sido o fueron fundadas por colombianos o inmigrantes y hasta bien avanzado el proceso conservaron una estructura esencialmente familiar. En ausencia de un mercado desarrollado de capitales los nexos familiares fueron fundamentales para canalizar recursos provenientes de otras actividades económicas. No obstante, ya en los años treinta y, especialmente, durante la Segunda Guerra Mundial, las bolsas de valores sirvieron como mecanismo para transferir capitales hacia las empresas más dinámicas. No aconteció lo mismo, sin embargo, con el sistema bancario, que durante el período desempeñó un papel muy secundario en la canalización de recursos hacia el sector manufacturero. El desarrollo de la industria tuvo, además, una base regional relativamente diversificada, que contrasta con la experiencia de otros países latinoamericanos. Ya desde fines del siglo XIX y comienzos del XX se habían insinuado tres polos de desarrollo importante —Bogotá, Medellín y Barranquilla—, a los cuales se unió en la década de los veinte el Valle del Cauca. Esta estructura regional se mantuvo relativamente inalterada durante los años treinta y la guerra, aunque hubo alguna tendencia hacia la especialización, según veremos.

El mercado de bienes industriales se había ampliado considerablemente durante la fase de desarrollo exportador, pero estaba abastecido en gran medida con importaciones. El caso más importante era el de los textiles, que todavía continuaban siendo en los años veinte y comienzos de los treinta el principal renglón de las importaciones colombianas y cuyo consumo interno seguía siendo satisfecho entre el 80% y el 90% por bienes producidos en el exterior. Otro caso importante es el del cemento, cuya producción era apenas incipiente antes de la crisis de los años treinta y estaba concentrada en una sola empresa. Gracias a la sustitución de importaciones, el país experimentó un cambio radical en la composición de las compras externas. Los bienes de consumo, que todavía representaban cerca de la mitad de las importaciones en los años veinte y comienzos de los treinta habían disminuido a una cuarta parte a fines de nuestro período de estudio. Ello hizo posible ampliar las compras de bienes intermedios y de capital necesarios para llevar a cabo el proceso de industrialización,

Sería inexacto, sin embargo, considerar el proceso de industrialización como una pura sustitución de importaciones, como se le ha caracterizado a menudo. Incluso antes de la crisis de los años treinta muchos sectores industriales lograron ampliarse, no sustituyendo bienes extranjeros, sino produciendo artículos que por sus características no eran sujetos de comercialización internacional (las bebidas o ciertos alimentos, por ejemplo) o estaban asociados al sector de exportación (la trilla de café y la producción de despulpadoras del grano). Durante los años treinta y cuarenta muchos sectores dinámicos siguieron dependiendo

fundamentalmente de la expansión del consumo interno (la cerveza y el azúcar, por ejemplo), e incluso sectores de sustitución de importaciones también experimentaron un importante crecimiento del consumo, que facilitó la penetración de las nuevas empresas.

No menos importante fue el impacto de la integración del mercado durante los años veinte, gracias a las gigantescas inversiones en obras públicas. Muchas empresas cuyo radio de acción había sido hasta entonces esencialmente regional se lanzaron a la conquista del mercado nacional. La ruptura de las barreras regionales imprimió así un nuevo dinamismo al proceso, que pudo facilitar el desplazamiento de las importaciones, al hacer posible que se explotaran las economías de escala en la producción y la comercialización. En algunos casos, el proceso terminó con la decadencia de cierto tipo de producción en algunos de los centros industriales, creando así una cierta tendencia a la especialización regional. La industria textil de Antioquia desplazó, por ejemplo, a la que existía anteriormente en Barranquilla, y la industria azucarera del Valle terminó por imponerse sobre los ingenios de la costa Atlántica.

El dinamismo de la producción se apoyó también en las inversiones y el cambio tecnológico que beneficiaron a muchos sectores en la época. Aunque la bonanza de inversiones de los años veinte hizo posible que la industria comenzara la crisis con excesos de capacidad productiva, no es cierto, como lo afirmó la CEPAL en su clásico estudio de los años cincuenta, que la industria haya crecido esencialmente con base en las inversiones realizadas en aquella época. Por el contrario, en la mayoría de los sectores dinámicos la capacidad productiva se amplió considerablemente durante la década de los treinta. Esto es especialmente cierto en el sector textil, aunque en este caso muchas inversiones se habían planeado desde fines de la década anterior. En otros sectores dinámicos, como la cerveza, el azúcar y el cemento, la capacidad se duplicó o triplicó en los años treinta. Las inversiones que se realizaron tanto en la época de bonanza como en los años treinta implicaron, además, importantes cambios tecnológicos. En el sector textil, por ejemplo, se pasó en forma generalizada de los telares mecánicos a los automáticos, multiplicando varias veces la productividad del trabajo. En la industria azucarera se generalizó el método de centrifugación, se adoptaron nuevas variedades de caña y se introdujeron nuevas técnicas de cultivo.

El efecto de la política económica sobre el proceso de industrialización ha sido objeto de un arduo debate. Los estudios existentes parecen coincidir en el impacto limitado y transitorio de la reforma arancelaria de 1931, que se erosionó fuertemente con la inflación de 1934 y de los años siguientes. El efecto de la devaluación de 1933-35 es más polémico. Algunos autores, en especial David Chu, le han asignado el papel central en la industrialización colombiana en los años treinta, pero trabajos posteriores, en especial el de Juan José Echavarría, no han corroborado la importancia de esta medida de política, y han resaltado, en cambio, el impacto

de los cambios tecnológicos experimentados por la industria durante estos años. En cualquier caso, la devaluación también sufrió una erosión sustancial en la segunda mitad de la década de los treinta, que eliminó gran parte de su efecto proteccionista. El impacto del control de importaciones ha sido menos analizado, aunque la evidencia disponible permite afirmar que tuvo una gran importancia en el fuerte crecimiento de la industria textil entre 1937 y 1941, cuando se utilizó activamente como mecanismo de regulación del sector externo.

En cualquier caso, es evidente que el proceso de industrialización tenía raíces profundas y que ciertamente no fue “forzado” por la política económica, como algunos analistas han afirmado a la ligera. Es claro, además, que dicho proceso rompió durante estos años una barrera cualitativa y esto le permitió constituirse, en la posguerra, en el eje del desarrollo colombiano, sustituyendo el que había sido el centro de la expansión económica hasta entonces: el café.

CAPÍTULO VII

INDUSTRIALIZACIÓN E INTERVENCIONISMO ESTATAL (1945-1980)

José Antonio Ocampo Gaviria

Joaquín Bernal Ramírez

Mauricio Avella Gómez

María Errázuriz Cox

EN LAS tres décadas y media que cubre este capítulo, la economía colombiana pasó de ser todavía predominantemente rural y agraria a urbana y semiindustrial. La industrialización fue el elemento dominante en este proceso y estuvo apoyada por un activo intervencionismo estatal, especialmente en la regulación de las transacciones con el exterior y del sector financiero. Esta estrategia fue, sin embargo, más allá del fomento de la industria manufacturera: involucró también la modernización del agro, el desarrollo de los servicios modernos, una (insuficiente) diversificación de las exportaciones, la expansión de las áreas de acción del Estado y una profunda transformación de los actores sociales¹. Por lo demás, el peso de la estrategia de industrialización varió a lo largo del período: fue decidida hasta los años sesenta, pero se debilitó desde comienzos de los setenta y para fines del período de análisis, aunque subsistían muchos de los instrumentos, habían perdido ya su contenido estratégico.

Este capítulo analiza el conjunto de transformaciones que experimentó la economía durante estos años. La primera parte presenta un panorama general del crecimiento económico, los cambios estructurales y la distribución regional de la actividad económica. Las dos siguientes reseñan la evolución del comercio exterior, los vaivenes de la política económica y del proceso de industrialización, y la transformación del agro. La cuarta adelanta un estudio del crecimiento y la transformación del Estado. El capítulo concluye con una breve historia de las organizaciones empresariales y sindicales, la política social y la distribución del ingreso.

CRECIMIENTO Y CAMBIO ESTRUCTURAL

Entre 1945 y 1980 el producto interno bruto de Colombia creció a un ritmo anual del 5,1%, multiplicándose cerca de seis veces. La población experimentó un crecimiento también rápido, del 2,7% anual, que le permitió multiplicarse por poco más de dos veces y media durante esos

años. El ritmo de crecimiento demográfico fue particularmente acelerado en los años cincuenta y sesenta. En ese lapso, el descenso de la mortalidad, generado por la aplicación de la medicina moderna y el mejoramiento en el nivel de vida de la población, no coincidió con una disminución paralela de la fecundidad, y el crecimiento de la población alcanzó así ritmos superiores al 3% anual (véase el cuadro VII.1). Durante los años setenta el descenso de la fecundidad y, en menor escala, la emigración de la fuerza de trabajo hacia el exterior, permitieron una disminución del ritmo de crecimiento de la población, que se redujo a un 2,3% anual entre 1975 y 1980.

El resultado neto del crecimiento económico y demográfico fue un aumento en la producción por habitante del 2,3% anual, es decir, cerca del 130% en estas tres décadas y media. Este ritmo fue lento hasta 1967, si se compara no solo con los países industrializados sino incluso con los países latinoamericanos. Entre 1967 y 1980, por el contrario, el crecimiento fue ligeramente más dinámico que los promedios internacionales para países industrializados o en desarrollo.

El crecimiento económico estuvo acompañado de un cambio estructural de grandes proporciones (véase el cuadro VII.2). El aspecto más notorio fue la fuerte reducción de la participación del sector agropecuario en la economía. Todavía entre 1945 y 1949 dicho sector representaba más del 40% de la actividad económica del país; a finales de los años setenta, su participación se había reducido a un 23%. La disminución en el tamaño relativo del sector agropecuario dio paso al surgimiento y la consolidación de nuevas actividades económicas, en especial la industria manufacturera, que aumentó su participación en la producción del país del 15% al 23%, pero también los sectores de servicios modernos, particularmente financieros, transporte, comunicaciones y servicios públicos domiciliarios. En conjunto, estos servicios dinámicos pasaron de representar un 8% de la actividad económica en la segunda mitad de los años cuarenta, a cerca del 17% a finales de la década de los setenta.

La consolidación de estos sectores dinámicos no se dio, sin embargo, en forma simultánea. El avance relativo del sector manufacturero fue particularmente rápido en las décadas de los cuarenta y los cincuenta, continuando el impulso que se había iniciado en los treinta. Su avance fue menos notorio en los años sesenta y se interrumpió desde mediados de los setenta. Por el contrario, el fortalecimiento de los servicios dinámicos fue continuo y, como veremos en el capítulo siguiente, se mantuvo después de 1980.

CUADRO VII.1. Población total y concentración urbana

	Total	4 ciudades ^a	12 ciudades ^b	Urbano ^c	Rural
<i>Total población</i>					
1912	5.073	220 ^d	378 ^d	n. d.	n. d.
1918	5.855	273 ^d	473 ^d	n. d.	n. d.
1938	8.702	708	1.021	2.692	6.010
1951	11.548	1.484	2.100	4.468	7.080
1964	17.485	3.491	4.767	9.093	8.391
1973	22.915	5.641	7.394	13.580	9.335
1985	27.867	7.614	9.937	18.735	9.132
<i>Crecimiento intercensal (%)</i>					
1912-38	2,1	4,6	3,9	n. d.	n. d.
1938-51	2,2	5,9	5,7	4,0	1,3
1951-64	3,2	6,8	6,5	5,6	1,3
1964-73	3,1	5,5	5,0	4,6	1,2
1973-85	1,6	2,5	2,5	2,7	-0,2

^a Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Casco urbano únicamente.

^b Anteriores y Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia y Palmira. Estas eran las doce ciudades más grandes en 1951, 1964 y 1973.

^c Población cabeceras.

^d Estimada con base en la población de los municipios respectivos y la proporción de los habitantes en el núcleo urbano en 1938.

FUENTE: Censos de población.

Este proceso estuvo acompañado de una gran acumulación de capital privado y social sin precedentes en la historia del país. En el frente privado, los aspectos más notorios fueron la construcción de grandes fábricas modernas y empresas agroindustriales, de un cuantioso parque automotor y de un enorme acervo de edificaciones de vivienda y oficinas en las ciudades. No menos importante fue el aumento en los niveles de educación y las capacidades técnicas de la fuerza de trabajo, es decir del “capital humano”. En el frente colectivo, lo más notable fue la consolidación de una infraestructura de transportes y servicios públicos modernos que reforzó la integración del mercado interno.

La recomposición de la actividad económica provocó una movilización de la población, cuya magnitud tampoco tenía antecedente en la historia del país. En especial, la movilidad de la población rural hacia las fronteras agropecuarias fue sustituida, como principal forma de migración interna, por la concentración de la población en los núcleos urbanos. La proporción de la población que habita en las cabeceras municipales, que era cercana a una tercera parte al

comienzo del período, superó la mitad a mediados de los años sesenta y alcanzó dos terceras partes en 1985. Las cuatro principales ciudades del país dominaron el proceso, pasando de concentrar el 8% de la población en 1938 al 27% en 1985 (véase el cuadro VII.1).

**CUADRO VII.2. Composición de la actividad económica
(pesos constantes de 1975)**

	1945-49	1950-54	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79	1980-4
Sector agropecuario ^a	40,5	33,6	31,3	28,9	26,6	23,9	23,4	22,5
Minería	2,8	3,2	3,2	3,1	3,0	2,3	1,4	1,4
Industria manufacturera	14,8	17,4	19,4	20,6	21,1	22,5	22,9	21,4
Construcción	3,4	2,8	3,4	2,9	3,2	3,6	3,3	3,6
Comercio	11,6	{ 10,4 3,5	9,8	9,8	9,9	10,4	10,4	9,8
Servicios financieros			4,0	5,0	5,6	6,5	6,8	7,7
Transporte	4,9	6,6	6,9	6,9	6,9	7,3	7,9	8,1
Comunicaciones	0,5	{ 0,3 0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	1,0	1,5
Electricidad, gas y agua			0,4	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
Servicios del Gobierno	6,1	7,3	6,9	7,1	7,0	7,2	7,3	8,2
Servicios personales	15,5	{ 7,8 6,7	7,6	7,3	7,2	7,3	7,8	7,7
Alquileres de vivienda			7,3	8,0	7,5	7,0	7,0	

^a Incluye pesca, caza y silvicultura.

FUENTE: Cuentas Nacionales de CEPAL (1945-1950), Banco de la República (1950-1970) y DANE (1970-84).

Los cambios en la composición de la actividad económica se reflejaron asimismo en la estructura del empleo (véase el cuadro VII.3). Paralelamente al descenso en la importancia relativa del sector agropecuario, la proporción de la población empleada en actividades primarias (que incluyen al sector minero, poco importante en la generación de empleo en Colombia) disminuyó del 62% en 1938 al 35% en 1978. El sector secundario (industria y construcción) elevó su participación del 17% al 22% en el mismo período. El grueso de los nuevos puestos fue generado por el sector servicios, que acrecentó su participación en la generación de ocupaciones del 21% en 1938 al 43% en 1978.

Las transformaciones de la economía condujeron también a la consolidación de las formas de trabajo asalariado (véase el cuadro VII.3). El proceso avanzó en forma mucho más firme en las zonas urbanas. En efecto, en las actividades no agropecuarias, el peso de los trabajadores asalariados (peones, obreros y empleados) aumentó del 58% en 1938 al 71% en 1964. Aunque a partir de entonces dicha proporción comenzó a descender en las ciudades, debido al

incremento de las actividades por “cuenta propia”, la proporción de trabajadores asalariados continuó aumentando en el conjunto del país, ya que el porcentaje de asalariados en las zonas urbanas continuó siendo persistentemente más alto que en el campo. En las actividades agropecuarias, en efecto, la proporción de trabajadores asalariados fluctuó entre un 46% y un 44% de la fuerza de trabajo entre 1938 y 1978, sin mostrar ninguna tendencia clara. Para la economía vista como un todo, la proporción de trabajadores asalariados se elevó, así, desde un 51% en 1938 a cerca del 60% en 1978.

CUADRO VII.3. Cambios en la estructura ocupacional

	1938	1951	1964	1978	1984
<i>Por sector económico</i>					
Primario	61,6%	55,5%	48,9%	35,2%	33,8%
Secundario	17,1	15,8	17,1	22,4	21,4
Terciario	21,4	28,7	34,1	42,5	44,8
<i>Asalariados^a como proporción de la fuerza de trabajo</i>					
Sector agropecuario	46,4%	41,9%	42,1%	44,4%	n. d.
Otros sectores	58,3	64,9	70,9	67,3	n. d.
Total	51,4	52,5	57,3	59,5	61,8 ^b

^a Obreros, empleados y servicio doméstico.

^b 1985, según Censo de población.

FUENTE: Censos de población de 1938, 1951 y 1964, Encuesta Nacional de Hogares de 1978 y estimativos de la Misión de Empleo para 1984.

El proceso de movilización de la población hacia las ciudades fue traumático. La violencia de las zonas rurales, especialmente durante las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, fue una de las grandes fuentes de expulsión de la población rural. Las ciudades, a su vez, carecieron en todos los momentos de las facilidades necesarias para albergar a los nuevos habitantes, muchos de los cuales quedaron concentrados en barrios marginales. A su vez, la insuficiencia de puestos de trabajo centró por primera vez la atención del país, en la década de los sesenta, en el problema del desempleo abierto urbano, un fenómeno relativamente desconocido en las zonas rurales. Igual o más alarmante fue la proliferación en las ciudades de ocupaciones marginales y relativamente improductivas, que de acuerdo con la moda internacional de una u otra época recibieron diferentes

denominaciones. Inicialmente, el fenómeno se conoció como “subempleo” y “desempleo disfrazado”. Además, como la mayoría las ocupaciones de este tipo se concentraron en el comercio y en algunos servicios, se habló también de la “hipertrofia del sector terciario”. Posteriormente se acuñó el término “sector informal” para referirse al mismo fenómeno. La primera medición completa de este fenómeno, realizada por el DANE en junio de 1984, arrojaría que el 55,5% de los trabajadores de las diez principales ciudades del país podían clasificarse como “informales”.

La profunda transformación de la economía tuvo también un impacto notorio sobre la estructura regional del país. Hasta mediados del siglo, los grandes beneficiarios del proceso de desarrollo habían sido las cuatro ciudades más industrializadas y la zona cafetera, centrada en torno al Viejo Caldas. Se dieron también los primeros pasos hacia una agricultura moderna en ciertas regiones (Valle, Tolima y la sabana de Bogotá) y un desarrollo ganadero dinámico en la costa Atlántica. A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, los polos de desarrollo eran diversos, pero aun así el crecimiento económico había marginado muchas regiones.

Durante las tres décadas y media analizadas, el patrón de desarrollo regional sufrió modificaciones importantes. Entre los polos industriales, Bogotá, Antioquia y el Valle del Cauca tuvieron un buen desempeño, pero Atlántico entró en un proceso de franco retroceso. La zona cafetera central experimentó también un proceso de declinación hasta los años sesenta, pero recuperó su dinamismo durante el proceso de renovación cafetera que tuvo lugar en los setenta. En el resto del territorio hubo un comportamiento satisfactorio de departamentos donde se localizan polos industriales intermedios (Santander) o que fueron ejes de la modernización agropecuaria (Meta y Tolima), pero otros, entre los que se destaca la región Caribe, tuvieron un comportamiento insatisfactorio.

Los estudios existentes indican que la convergencia en los niveles de desarrollo que había tenido mucha fuerza en los años treinta y cuarenta perdió fuerza en las décadas siguientes, al tiempo que se acentuaba la tendencia a la concentración de la actividad económica en Bogotá. Este último fenómeno terminaría predominando en la dinámica de las disparidades regionales en las décadas posteriores². Los movimientos migratorios internos fueron una de las fuerzas igualadoras de las disparidades de la producción por habitante de los distintos departamentos. En particular, el número de inmigrantes a la capital del país fue tan alto que su producción per cápita creció menos que el promedio nacional, al tiempo que departamentos que experimentaron un fuerte proceso de emigración tuvieron un crecimiento de la producción por habitante superior al promedio nacional (por ejemplo, Boyacá).

La lucha de las regiones por ampliar su participación en el desarrollo económico se

materializó, como lo había hecho desde mucho antes, pero especialmente desde los años veinte, en la asignación de recursos públicos. Sin embargo, como veremos, la vocación centralista del Estado definida por la Constitución de 1886 se profundizó durante estos años. Los primeros pasos hacia una política de descentralización solo se acometieron en la década de los sesenta, pero su impacto fue reducido. En aquella década se definieron mecanismos para transferir ingresos fiscales a los departamentos y municipios, se crearon y reforzaron instituciones de desarrollo regional (las corporaciones autónomas regionales) y se definieron diversos incentivos de tipo fiscal para canalizar la inversión hacia las ciudades intermedias y pequeñas o hacia zonas de frontera. El Instituto de Fomento Industrial participó directamente en la instalación de complejos industriales fuera de las cuatro grandes ciudades, pero sus resultados fueron modestos.

COMERCIO EXTERIOR, DESARROLLO FINANCIERO E INDUSTRIALIZACIÓN

Características del sector externo colombiano en la posguerra

En las tres décadas y media posteriores a la Segunda Guerra Mundial el sector externo colombiano tuvo dos características sobresalientes. La primera de ellas fue el cambio en la estructura de las importaciones hacia la típica de un país semiindustrializado. Los bienes de consumo pasaron a ocupar una posición marginal dentro de las compras externas del país, que estuvieron dominadas desde entonces por las compras de bienes intermedios y de capital que demandaban los sectores modernos de la economía (véase el cuadro VII.4).

La segunda característica fue el lento dinamismo de las exportaciones. Esta tendencia fue particularmente acentuada hasta los años sesenta e implicó una disminución en la participación de las exportaciones en el producto interno bruto del país, del 21,6% en la segunda mitad de los años cuarenta a 15% en los años setenta (véase el cuadro VII.4). Esta tendencia representó un viraje radical con respecto a las tendencias que habían prevalecido desde comienzos del siglo XX. De hecho, el gran dinamismo de las exportaciones, especialmente de café, había sido el eje del desarrollo nacional entre 1910 y 1929, según vimos en el capítulo V de esta historia, que continuó en los años treinta gracias al continuo crecimiento de las exportaciones de café y oro.

La explicación de esta tendencia debe buscarse, por una parte, en el comportamiento de las ventas externas de café y, por otra, en la diversificación excesivamente lenta de la base exportadora. Hasta mediados de los años cincuenta, el primero de estos fenómenos estuvo asociado exclusivamente al escaso crecimiento de la producción del grano, por razones que

analizaremos más adelante. De hecho, en un mercado que todavía no estaba regulado por pactos internacionales, el país comenzó a perder sistemáticamente participación en la producción exportable mundial. Esta participación, que había llegado a un 20% durante los años cuarenta, se redujo al 17% en la primera mitad de la década de los cincuenta y a poco más del 13% desde la segunda mitad de dicha década. A partir de entonces, los sucesivos acuerdos internacionales que regularon el comercio del grano comenzaron a afectar las exportaciones de café del país. No obstante, la restricción no fue muy severa, ya que la producción del grano mantuvo un escaso dinamismo. Solo en la segunda mitad de la década de los setenta se inició una nueva fase de rápida expansión de la producción. Aun así, el crecimiento de la cosecha cafetera entre el primer lustro de posguerra y la primera mitad de los años ochenta fue apenas del 2,2% anual.

CUADRO VII.4. Coeficientes y composición del comercio exterior

	1945-49	1950-54 ^b	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84
<i>A. Coeficientes^a</i>								
Exportaciones/PIB	21,6%	19,0%	17,8%	16,5%	15,8%	14,9%	15,1%	14,2%
Importaciones/PIB	16,7	21,4	18,4	16,3	15,5	16,8	16,0	19,1
<i>B. Composición de las exportaciones^c</i>								
Café	72,1%	78,7%	76,2%	68,9%	61,0%	50,5%	57,9%	48,7%
Oro	5,6	2,7	2,5	2,8	1,7	1,8	2,7	6,4
Petróleo y fuel oil	14,6	13,6	14,3	16,1	13,5	6,9	3,9	6,6
Primarias menores	7,7	5,0	7,0	9,1	15,0	19,8	16,6	19,0
Manufacturas ^d				3,1	8,7	21,0	18,8	19,3
<i>C. Composición de las importaciones</i>								
Bienes de consumo	14,6%	9,4%	7,3%	7,9%	9,9%	13,2%	11,9%	
Bienes intermedios	44,4	50,2	45,2	48,0	51,1	46,4	40,0	
Combustibles	4,3	3,2	1,9	0,5	0,4	5,6	12,3	
Bienes de capital	36,5	36,6	44,0	41,9	38,4	34,7	35,8	
Otros	0,2	0,6	1,6	1,7	0,2	0,1	—	

^a Bienes y servicios. Precios constantes de 1975.

^b Excluye 1951 para la composición de importaciones.

^c Bienes y oro.

^d Grupos CUCI 5 a 8.

FUENTE: A: Véase el cuadro VII.2. B y C: Anuarios de Comercio Exterior y Revista del Banco de la Republica.

El lento crecimiento del otro renglón importante de las exportaciones tradicionales, los

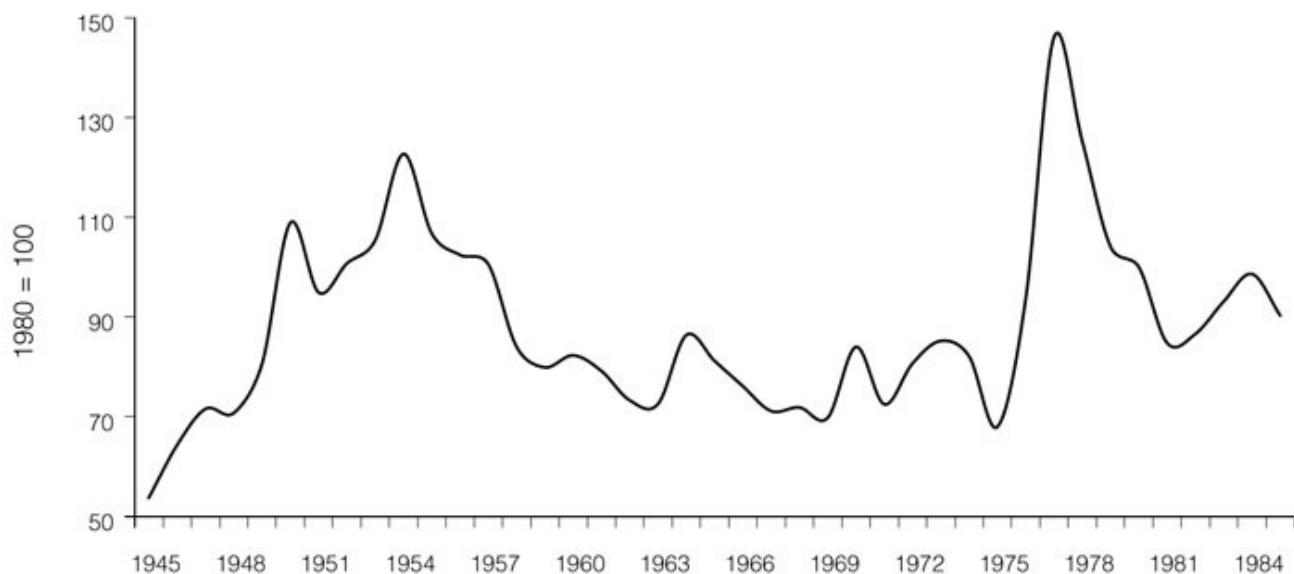
minerales, debe atribuirse a otras causas. La fijación de un precio estable del dólar en función del oro hasta 1971 fue la causa fundamental de la declinación en la producción colombiana del metal precioso hasta fines de los años sesenta. Con la fuerte elevación de los precios internacionales del oro, la recuperación de este renglón histórico de las exportaciones colombianas comenzó a ser notoria en los años setenta. Por otra parte, el escaso dinamismo de la producción de combustibles debe imputarse al escaso interés de las compañías multinacionales en hacer nuevas exploraciones en Colombia en las primeras décadas de la posguerra, ante los gigantescos hallazgos de reservas petroleras en otras partes del globo, y al mantenimiento de una política de exploraciones que no resultó atractiva para dichas compañías. El doble impacto de la crisis petrolera mundial de 1973, cuando la Organización de Países Productores de Petróleo incrementó considerablemente los precios del combustible, y la nueva política de “contratos de asociación” adoptada al año siguiente por la administración López Michelsen, dio un vuelco a dicha tendencia, cuyos efectos se harían evidentes en la segunda mitad de la década de los ochenta. A ello deben agregarse las iniciativas para promover las exportaciones de níquel (Cerromatoso) y carbón (Cerrejón), que se concretaron a fines de los años sesenta y mediados de los setenta, respectivamente, aunque su período de gestación fue prolongado.

La diversificación de la base exportadora comenzó a ocupar un papel importante en la política económica desde fines de los años cincuenta y, en forma mucho más clara, entre 1967 y 1974 (véase la sección siguiente). Durante los años en que estuvo en vigencia la estrategia de promoción de exportaciones, sus efectos fueron importantes, según se aprecia en el cuadro VII.4. Lideradas primero por la producción agrícola y posteriormente por la manufacturera, las exportaciones no tradicionales (es decir, aquellas diferentes a café, oro y productos petroleros) pasaron de representar el 7% de las exportaciones en el período 1955-59 al 12% en 1960-64, el 23,7% en 1965-69 y el 40,8% en 1970-74. Nótese, sin embargo, que a pesar del dinamismo de las exportaciones no tradicionales, el coeficiente de exportaciones del país siguió *disminuyendo*, debido al lastre que representaba el lento crecimiento de las exportaciones de café. De hecho, fue solo cuando estas últimas lograron subir en la segunda mitad de la década de los setenta, que la tendencia a la disminución de dicho coeficiente se interrumpió.

Ante el lento dinamismo de la producción para el mercado mundial, la capacidad de generación de divisas del país se tornó especialmente sensible a la evolución de los precios del café. Los términos de intercambio de Colombia experimentaron dos ciclos muy pronunciados, determinados fundamentalmente por la evolución de los precios del grano (véase el gráfico VII.1). El primero de ellos se caracterizó por una fase de ascenso que culminó

en particularmente acentuada hasta 1963. Desde entonces hasta 1969 los términos de intercambio permanecieron deprimidos. A comienzos de los años setenta se inició una nueva fase de recuperación que, con una breve interrupción en 1975, alcanzó su pico en 1977. El descenso se inició al año siguiente, pero hasta 1980 los precios de las exportaciones se mantuvieron relativamente elevados. De esta manera, solo en 1981 se reflejó plenamente el impacto del descenso en los precios del café.

GRÁFICO VII.1. Términos de intercambio, 1945-1985



FUENTE: CEPAL.

Los ciclos de los precios externos del café se reflejaron sobre la economía colombiana a través de dos mecanismos diferentes. El primero de ellos es el efecto de dichas fluctuaciones sobre la demanda interna. El aumento en los precios externos generaba una mayor capacidad de compra interna de los cafeteros, que se multiplicaba internamente por los mayores ingresos del Gobierno y de aquellos sectores que venden sus artículos a los productores del grano. Por el contrario, una baja en los precios externos del café tenía un efecto adverso sobre la demanda interna.

El segundo mecanismo de transmisión de los ciclos del café operaba mediante la disponibilidad de divisas. Sus peculiaridades estuvieron asociadas a las características ya anotadas de las importaciones. Las fases de ascenso de los precios del café traían consigo una gran disponibilidad de bienes intermedios y de capital importados. Los períodos de baja generaban, por el contrario, una gran escasez de dichos bienes. La forma como el Gobierno manejó estas fases de abundancia y escasez determinaron en gran medida el ciclo económico

colombiano en la posguerra, según veremos enseguida.

Ciclo externo, política económica y ciclo interno

El análisis de las cifras macroeconómicas permite trazar un ciclo económico interno que, aunque ligado al externo, muestra algunas diferencias importantes, atribuibles a las políticas económicas. Las principales fases del ciclo interno se indican en el cuadro VII.5. El primer período (1945/6-1954/5), que coincide con la primera fase de alza de los precios de café de la posguerra, se caracterizó por el ritmo de crecimiento industrial más acelerado de toda la posguerra (9,1% anual), en medio de un crecimiento algo menos rápido del PIB (5,0%). El segundo período (1954/5-1966/67) coincide con la fase de descenso y bajos precios de café. En medio de un dramático estrangulamiento externo, el crecimiento económico fue satisfactorio (4,4%), aunque inferior al de la fase anterior, especialmente en el caso de la producción industrial. El posterior período de ascenso debe dividirse en dos etapas claramente diferentes. Durante la primera de ellas (1966/7-1973/4), la economía colombiana experimentó el crecimiento más rápido de la posguerra (6,4%). Durante la segunda (1973/4-1979/80), el ritmo de crecimiento se desaceleró, especialmente en el caso de la producción industrial. La fase de descenso de los precios del café generaría una fuerte crisis a comienzos de los años ochenta, que se analiza en el siguiente capítulo de esta historia.

En la evolución de la política económica de estos años conviene distinguir dos elementos. Al primero lo podemos denominar “estrategia de desarrollo”, y refleja la forma como la política económica trató de modificar los patrones de desarrollo del país. En lo que tiene que ver con el desarrollo económico, su elemento distintivo fue la regulación indirecta de la actividad económica a través de tres pilares fundamentales: la intervención en el sector externo, la activa intervención en la regulación de la moneda y el crédito y la política de fomento agropecuario. Las dos primeras serán objeto de atención en las páginas que siguen, en tanto que la tercera será analizada en una sección posterior. Los incentivos tributarios desempeñaron un papel subsidiario, en tanto que la ausencia de una política de ciencia y tecnología fue notoria en el caso del sector industrial aunque, como veremos, fue muy activa en el caso del desarrollo agropecuario.

CUADRO VII.5. Características del ciclo económico
(Tasas anuales de crecimiento)

	1945/6-1954/5	1954/5-1966/7	1966/7-1973/4	1973/4-1979/80
Exportaciones reales	2,0%	3,2%	5,7%	6,3%
Poder de compra de las exportaciones	10,8	0,3	8,5	7,9
Importaciones reales	10,8	0,6	6,5	7,3
Producto interno bruto	5,0	4,4	6,4	5,0
Producción para el mercado interno	5,8	4,7	6,5	4,7
Producción industrial	9,1	5,3	7,9	4,6

FUENTE: Cuentas nacionales de CEPAL (1945-1950), Banco de la República (1950-1970) y DANE (1970-1980).

Al segundo elemento lo podemos llamar “política coyuntural”, y se refiere a la respuesta de la política económica frente a la cambiante coyuntura externa. Estos dos elementos no fueron, sin embargo, independientes. De esta manera, como veremos a continuación, algunos de los elementos de la estrategia de desarrollo estuvieron íntimamente asociados a respuestas coyunturales, como por lo demás había acontecido durante el período precedente.

La fase de modernización industrial (1945/6-1954/5)

Los acontecimientos de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial fueron interpretados por la clase dirigente del país como una muestra de los peligros que encarnaba una estrategia de desarrollo orientada básicamente hacia la producción para el mercado mundial, como la que el país había seguido hasta 1929. La industrialización fue vista, así, a comienzos de la posguerra, como el eje del desarrollo. De esta manera, una estrategia que había surgido más bien por fuerza de las circunstancias externas a comienzos de los años treinta se hizo cada vez más consciente a lo largo de la República Liberal y a finales de dicho período se había convertido en una verdadera ideología nacional. Tal evolución formó parte de un proceso que tuvo lugar en toda América Latina y que se concretó en una concepción del desarrollo formulada a fines de los años cuarenta y en la década de los cincuenta por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, CEPAL, con Raúl Prebisch como su principal exponente.

La estrategia tenía como eje central la producción industrial para el mercado interno, que

se apoyaba en parte en la sustitución progresiva de las importaciones, en su mayoría de bienes industriales. No obstante, incluyó también la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario destinados al mercado interno, así como la sustitución de importaciones agrícolas (el algodón fue el caso más destacado). De hecho, como veremos, el comienzo de la modernización agrícola coincidió con el despegue definitivo de la industria en la posguerra y muchos de los instrumentos diseñados para fomentar la actividad manufacturera favorecieron también al sector rural. En el caso colombiano, el peso de una economía agraria y agroexportadora con amplio arraigo en la estructura productiva y en los círculos de poder actuó asimismo como una restricción contra el excesivo sesgo industrialista³. Más adelante, la estrategia incluiría también esfuerzos específicos por impulsar nuevas exportaciones agrícolas o industriales.

Los dos pilares de la estrategia de industrialización, las políticas comercial y financiera, se consolidaron durante la primera fase de desarrollo de la posguerra. En el primer caso, el elemento más destacado fue la Reforma Arancelaria de 1950. Según vimos en el capítulo anterior, el tratado comercial de 1935 con Estados Unidos había fijado los aranceles para varios productos en niveles relativamente bajos, introduciendo una gran inflexibilidad en la política arancelaria colombiana. El arancel de 1931 y sus reformas posteriores habían fijado, además, tarifas específicas de importación (en centavos por kilogramo de mercancía, siguiendo la tradición decimonónica), con lo cual la protección *ad valorem* se erosionó dramáticamente con la inflación que el país vivió en forma casi continua desde entonces. Para evadir el tratado con Estados Unidos, la primera medida de la administración Ospina Pérez consistió en crear un impuesto de giros en junio de 1948, con gravámenes que oscilaban entre el 10% y el 26%. Este impuesto provocó una fuerte reacción del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Al año siguiente se negoció la revocación del tratado comercial, que quedó sin vigencia el 1 de diciembre de 1949. En 1950 fue decretada la primera reforma arancelaria de la posguerra, que consagró un sistema mixto de aranceles específicos y *ad valorem*, elevó significativamente los niveles de protección y adoptó una nomenclatura arancelaria moderna. El manejo, más coyuntural, de la política para-arancelaria (licencias de importación) operaría en el mismo sentido de aumentar la protección a la producción nacional, industrial y agropecuaria.

Por su parte, la activa intervención en la moneda y el crédito que se abrió camino durante la República Liberal generó en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial el interés por emprender una reforma financiera de largo aliento, ya que el marco normativo para las acciones del Estado en el sector seguía siendo el establecido por la primera Misión Kemmerer en 1923. La discusión giró sobre la necesidad de ampliar la capacidad de regulación y

orientación del crédito por parte del Banco de la República, la creación de nuevos instrumentos de regulación monetaria (el manejo flexible de los encajes sobre depósitos) y la restricción a la participación de los particulares en el diseño de la política monetaria y crediticia. El primer proyecto sobre la materia fue presentado por Ospina Pérez al Congreso en 1947. Aunque la propuesta no fue aprobada en dicho año, fue la base del Decreto 1407 de 1948, concebido después del 9 de abril para favorecer el restablecimiento económico. La reforma financiera de 1951 (Decreto 756) le dio un contenido definitivo a esta nueva concepción de la acción estatal. Aunque dejó en la junta directiva del Banco de la República el manejo de la política monetaria y crediticia, y mantuvo la participación privada en el Banco, amplió considerablemente las facultades de intervención. El Banco quedó facultado para variar los encajes, para fijar tasas máximas de interés, para abrir cupos especiales de crédito a la agricultura, la industria y el comercio, y para regular los cupos de crédito a los bancos comerciales, tanto para el redescuento de operaciones corrientes como para superar restricciones de liquidez.

En el marco de las nuevas facultades, en los años cincuenta el Gobierno comenzó a intervenir en la asignación del crédito, estableciendo que ciertas proporciones de la cartera deberían destinarse a distintos propósitos de fomento u obligando a invertir parte del encaje de las instituciones financieras en títulos destinados al fomento de diferentes actividades. Además, se crearon nuevos bancos oficiales (Popular en 1950 y Cafetero en 1953) y se mantuvo una política activa de inversión directa del Estado en empresas industriales por intermedio del Instituto de Fomento Industrial. A ello hay que agregar la creación de Ecopetrol en 1948, previendo la reversión al Estado de los derechos sobre la Concesión de Mares. Esta última empresa fue organizada definitivamente en 1951 y permitió al país entrar a participar en la producción de petróleo, gas y sus derivados, reservada hasta entonces a compañías extranjeras.

A pesar de los crecientes ingresos de divisas, el manejo coyuntural fue traumático durante esos años. La razón básica fue la demanda represada de bienes de capital que se había acumulado durante la guerra y de bienes intermedios exigidos por una industria en rápido crecimiento. A ello se agregaron las sucesivas aceleraciones en el ritmo de inflación, generadas ante todo por un sector productor de alimentos que desde los años de la guerra había mostrado una gran inelasticidad para responder a abruptos incrementos de la demanda interna, y la continua crisis política que sucedió a los levantamientos populares del 9 de abril de 1948, durante el período conocido en la historia colombiana como la Violencia.

Desde los primeros años de la posguerra el manejo macroeconómico se caracterizó así por ciclos cortos de “pare y siga”, es decir, de contracción y expansión. Las fases de crecimiento

tendían a generar rápidamente déficits externos, que obligaban al Gobierno a adoptar, primero, un control estricto sobre las importaciones y, posteriormente, bajo la presión de organismos internacionales (el Fondo Monetario Internacional, y luego también el Banco Mundial y la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos), un programa de estabilización, que incluía una mayor austeridad fiscal y monetaria y una devaluación de la moneda. Los controles a las importaciones tendían a hacerse menos severos después de las devaluaciones, pero nunca se desmantelaban, sirviendo como un elemento adicional de protección a la industria nacional.

La fase expansionista de 1945 a 1947 fue seguida de una política deflacionaria en 1948, que puso en marcha una tasa de cambio libre para capitales y exportaciones menores, en junio de 1948, y una devaluación de la tasa de cambio básica (de \$1,75 a \$1,95 por dólar), en diciembre del mismo año. La expansión de 1949 se vio sustituida por nuevas medidas de austeridad en el período 1950-1951, incluida una devaluación en marzo de 1951 (de \$1,95 a \$2,50)⁴. Gracias a la bonanza cafetera, la política macroeconómica pudo relajarse en los tres años siguientes, pero la reaparición de un déficit externo considerable en 1955 obligó a iniciar una nueva fase de austeridad. Como puede apreciarse en el gráfico VII.2, el ciclo de pare y siga se reflejó en el comportamiento macroeconómico, ya que generó años de rápida expansión seguidos por años de crecimiento económico relativamente lento.

Los años de estrangulamiento externo (1954/5-1966/7)

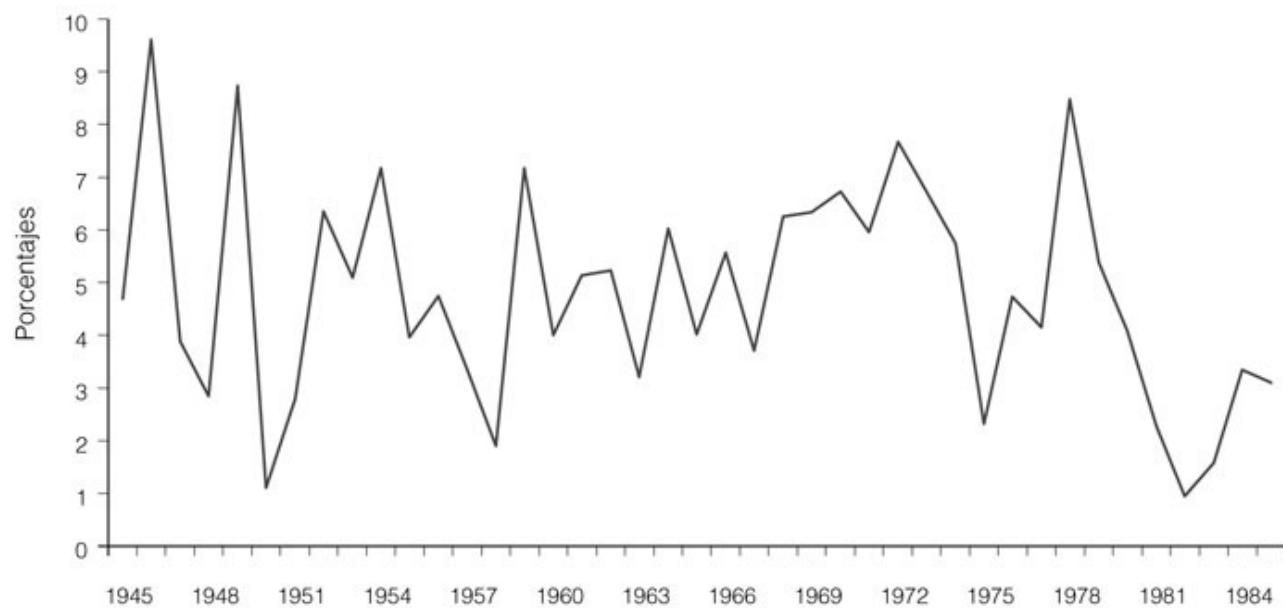
La fase de descenso de los precios del café, en la segunda mitad de los cincuenta, coincidió con un importante cambio político, expresado en el derrocamiento del general Rojas Pinilla en mayo de 1957, su sustitución temporal por una Junta Militar, y la protocolización del Frente Nacional entre los dos partidos tradicionales, que se hizo efectivo en agosto de 1958. El Frente Nacional se articuló poco después dentro de los programas de la Alianza para el Progreso que inició la administración Kennedy en Estados Unidos y que se concretaron en 1961 con el acuerdo firmado en Punta del Este, Uruguay, con sus aliados latinoamericanos. Tanto la Alianza para el Progreso como los programas del Frente Nacional estaban influidos, además, por el impacto de la revolución cubana de 1959, uno de cuyos reflejos en Colombia fue la transformación de algunas de las agrupaciones armadas provenientes de la fase de la violencia en guerrillas revolucionarias.

El programa del Frente Nacional incluyó, así, una serie de medidas de corte reformista: una nueva reforma agraria, el fortalecimiento del sindicalismo, una oleada de legislación laboral y una expansión considerable del gasto público social. En el frente económico, se

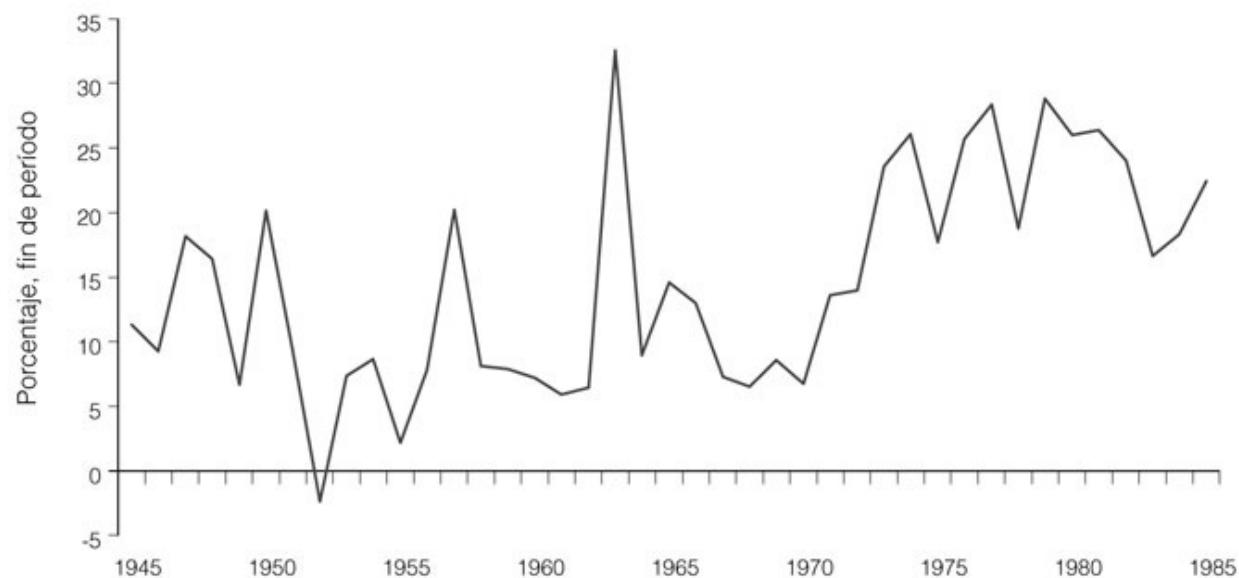
acentuó la estrategia de desarrollo que provenía de las décadas anteriores. El estrangulamiento externo sirvió como justificación para un programa de industrialización aún más agresivo. Los mecanismos creados en la fase anterior se perfeccionaron. Las reformas arancelarias de 1959 y 1964 acentuaron la tendencia proteccionista. La última de ellas adoptó, finalmente, un sistema puro de impuestos *ad valorem* a las importaciones y estableció un nivel de protección nominal relativamente alto (un arancel promedio de 65,6%). La continua escasez de divisas sirvió, además, para mantener un control firme sobre las licencias de importación durante la mayor parte del período, que acentuó el efecto proteccionista del arancel.

GRÁFICO VII.2. Principales variables macroeconómicas

A. Tasa de crecimiento del PIB



B. Tasa de inflación anual



C. Balance en cuenta corriente como proporción de las exportaciones



FUENTE: Banco de la República. Las series de A y B son tomadas de la información del Grupo de Estudios del Crecimiento Económico (GRECO).

En el frente monetario, la Ley 21 de 1963 dio un paso adicional al crear la Junta Monetaria. Esta reforma eliminó definitivamente la participación de los particulares en el manejo de la moneda, el crédito y los cambios internacionales; en el período siguiente se dio el último paso en tal dirección, mediante la “nacionalización” del Banco de la República, decretada por la Ley 7 de 1973. Entre las funciones que se le asignaron a la Junta figuraban el manejo de los encajes, los redescuentos, las operaciones de mercado abierto y las tasas de interés, y la reglamentación de las tasas de compra y venta de monedas extranjeras y del régimen de las operaciones bancarias en divisas. Hacia el final de los años cincuenta se creó el Banco Ganadero y se pusieron en marcha las corporaciones financieras en calidad de organismos especializados en la concesión de créditos de mediano y largo plazo. A principios de los sesenta empezaron a crearse en el Banco de la República los fondos de fomento: el Fondo de Inversiones Privadas, en 1963, para la promoción de las inversiones industriales y las exportaciones; el Fondo Financiero Agrario en 1966 (transformado en 1973 en Fondo Financiero Agropecuario). A ellos se agregaron, al comienzo del período siguiente, el Fondo de Promoción de Exportaciones, Proexpo, en 1967, y el Fondo Financiero Industrial, creado en 1968 para apoyar las necesidades de la pequeña y mediana industria. El IFI continuó también su activa labor de creación de nuevas empresas industriales.

Dos nuevos elementos se añadieron, sin embargo, a los mecanismos diseñados en épocas anteriores. El primero fue la creación de numerosos incentivos en la Reforma Tributaria de

1960 para promover el desarrollo de industrias básicas. Sus efectos fueron, en general, limitados. El segundo, que tuvo un impacto mucho más importante, fue el surgimiento de una política de promoción de nuevas exportaciones. Los exportadores menores habían sido favorecidos entre junio de 1948 y marzo de 1951, y nuevamente desde principios de 1955, por la posibilidad de vender sus divisas en el mercado libre, donde el dólar se cotizaba a tasas significativamente superiores a la oficial. A dicho mecanismo, que perduró hasta septiembre de 1965 —cuando se asignó una tasa de cambio intermedia de \$13,50—, se agregó el Plan Vallejo en 1957, que facultó a los exportadores para traer los insumos necesarios libres de derechos de importación, y un descuento especial para las exportaciones en la Reforma Tributaria de 1960. El Fondo de Inversiones Privadas, creado en 1963, tuvo además como uno de sus objetivos el financiamiento de los nuevos sectores de exportación. Desde fines de los años cincuenta, el país combinó activamente la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones. Este “modelo mixto”, más que un modelo de sustitución de importaciones, fue el que predominó en las fases avanzadas de la estrategia de industrialización.

Vale la pena agregar, sin embargo, que aunque los elementos fundamentales del sistema de promoción de exportaciones quedaron así claramente establecidos y sus frutos empezaron a verse desde los primeros años del sesenta⁵, el sistema dejó a los exportadores menores, durante la mayor parte del período, al arbitrio de fluctuaciones en el mercado libre de divisas, que tornaron enormemente inestables las utilidades provenientes de sus ventas externas. Este hecho constituyó hasta 1967 el limitante básico de la estrategia adoptada⁶.

La dramática escasez de divisas, típica de estos años, hizo muy difícil el manejo macroeconómico, que se siguió reflejando en ciclos cortos de “pare y siga”. El período se inició con una de las crisis cambiarias más severas del país. El general Rojas Pinilla se vio obligado a frenar gradualmente el programa de gasto público, a reimplantar severos controles a las importaciones desde fines de 1954 y a restablecer el mercado cambiario libre a comienzos del año siguiente. La Junta Militar adoptó un programa de austeridad general y realizó la devaluación más fuerte de la historia colombiana (de \$2,50 a unos \$6,70), utilizando un sistema de certificados de cambio libremente negociables, similar al que ya se había ensayado entre 1933 y 1935. Pese a toda la erosión que sufrió con la inflación posterior, tal devaluación tuvo un efecto real que perduró hasta 1967^[7].

El primer gobierno del Frente Nacional, bajo Lleras Camargo, emprendió un programa fiscal expansionista, financiado con los nuevos recursos externos proporcionados por la Alianza para el Progreso. Aunque la economía retornó a tasas de crecimiento aceptables, el sector externo y las finanzas públicas se deterioraron rápidamente. Al iniciarse la administración Valencia en 1962, los signos de crisis eran evidentes. El Gobierno emprendió

un programa de austeridad fiscal. Además, en noviembre de 1962 llevó a cabo una devaluación que elevó el precio básico del dólar a \$9. Sin embargo, el impacto de la devaluación, aunado a la escasez de alimentos y el alza de salarios, decretada por el Gobierno ante la avalancha de protestas populares, aceleró fuertemente la inflación en 1963, eliminando así el efecto *real* de la devaluación del año precedente (aunque no los de la devaluación de 1957-58). Las medidas de control de importaciones tuvieron así que acentuarse. Para evitar que se desestabilizara el mercado libre de divisas, el Banco de la República intentó regularlo entre enero de 1963 y octubre de 1964, perdiendo una cantidad considerable de reservas. Su liberación posterior elevó rápidamente el precio el dólar en dicho mercado a \$19. En un nuevo intento por regularizar la situación, y presionado por los organismos internacionales, en septiembre de 1965 se creó una tasa de cambio intermedia de \$13,50 (conservándose una tasa preferencial de \$9 y el mercado libre de capitales) y se desmontaron los controles a las importaciones. El resultado fue un verdadero colapso externo en 1966, que heredó la administración Lleras Restrepo.

Durante la administración Valencia, el crecimiento económico se hizo más lento e irregular. Además, ante la creciente oferta de mano de obra en las ciudades, el problema del desempleo abierto hizo su primera explosión en Colombia. La tasa de desocupación en Bogotá aumentó del 7-8% en 1963-64 a más del 12% en 1967, y en abril de dicho año superó el 16%. Simultáneamente, en otras ciudades del país (Medellín, Cali, Barranquilla y Manizales), el desempleo alcanzó en ese último año niveles del 15% al 18%.

El gran auge (1966/7-1973/4)

La política adoptada por la administración Lleras Restrepo para enfrentar la crisis externa no solo permitió superar la emergencia sino que abrió paso a la expansión económica más rápida de la posguerra y creó un esquema institucional estable para el manejo del sector externo. Las medidas que se adoptaron en los primeros meses del gobierno incluyeron un rígido control de importaciones y la eliminación gradual de la tasa de cambio preferencial de \$9 por dólar. La más significativa fue, sin embargo, el Decreto-Ley 444 de marzo de 1967.

La innovación más importante fue la adopción del sistema de devaluación gradual. Aunque la idea inicial era la de retornar al sistema de certificados de cambio que se negociaban libremente y que se habían utilizado con éxito en 1933-35 y 1957-58, el mecanismo evolucionó rápidamente hacia las “mini-devaluaciones” o “devaluacióngota a gota”, mediante la cual el Gobierno fijaba en forma periódica (semanal o diaria) una nueva tasa de cambio. El segundo elemento fue la eliminación del mercado libre de divisas, estableciendo al mismo

tiempo un rígido control sobre los flujos de capital con el exterior. En el caso de las inversiones extranjeras directas, se fijaron límites a las remesas de utilidades y se conformó un comité de vigilancia para los pagos de regalías al exterior. Este conjunto de normas fortaleció significativamente el control de cambios del país, que en otros aspectos se había mantenido en forma continua desde 1931. El tercer componente fue la unificación gradual de las tasas de cambio múltiples que habían existido hasta entonces. El diferencial cambiario para las exportaciones de café fue sustituido por un impuesto *ad valorem* a las ventas externas. La tasa de capitales se fijó en \$16,50 en marzo de 1967 y a mediados del año siguiente se unificó con la tasa de cambio básica. La tasa petrolera fue eliminada unos años después, en 1973. Finalmente, el Decreto 444 estableció un régimen estable de promoción de exportaciones: amplió el Plan Vallejo, creó el Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo) y transformó las ventajas tributarias y la tasa de cambio preferencial de las que habían disfrutado hasta entonces las exportaciones menores por un Certificado de Abono Tributario, CAT, libre de impuestos, cuyo monto se estableció inicialmente en el 15% del valor de las exportaciones.

En el contexto de la bonanza que experimentó la economía mundial durante este período, las medidas adoptadas permitieron un crecimiento acelerado de las exportaciones menores, especialmente las manufactureras. Como se venía perfilando desde la fase anterior, el fomento a las exportaciones surgió como complemento y no como sustituto de la protección a la industria nacional, y constituyó lo que denominamos previamente un “modelo mixto” de desarrollo. No obstante, los estrictos controles característicos de los años de escasez de divisas se atenuaron y durante la administración Pastrana Borrero comenzaron a reducirse algunos aranceles excesivos. Esto último se llevó a cabo por primera vez en uso de la facultad concedida en la Reforma Constitucional de 1968 al presidente de la República para regular el comercio exterior del país, que desarrolló la Ley 6 de 1971.

La política de protección adquirió un nuevo carácter al firmarse el Acuerdo de Cartagena en 1969, que dio nacimiento al Pacto Andino. La idea esencial contenida en el Acuerdo era la necesidad de pasar a una nueva etapa de industrialización basada en un mercado ampliado. La nueva estrategia incluía la planeación del desarrollo de las industrias básicas en un contexto regional (programas sectoriales de desarrollo industrial), la eliminación gradual de las trabas al comercio exterior entre los países miembros (área de libre comercio) y el establecimiento gradual de una unión aduanera. En todos estos casos se otorgaba un tratamiento preferencial a los dos países de menor desarrollo relativo, Bolivia y Ecuador. A ello se agregaba el estatuto común para la inversión extranjera (Decisión 24 de 1970), que reservaba ciertos sectores a empresas de mayoría andina⁸, limitaba los beneficios del mercado ampliado a dichas

empresas y, siguiendo el modelo del Decreto-Ley 444, establecía restricciones a las remesas al exterior de utilidades y al pago de regalías de los inversionistas. Uno de los principales resultados del estatuto andino fue la “colombianización” de la banca en 1975, que prohibió la presencia en el país de bancos con mayoría de capital extranjero.

La estrategia del mercado ampliado en realidad nunca se llevó a cabo. Aunque Venezuela adhirió al Pacto en 1973, la ruptura de Chile en 1976 hizo absolutamente evidente que la uniformidad de criterios existente al firmarse el Acuerdo había desaparecido rápidamente. La liberación del comercio intrarregional tuvo lugar, pero llena de excepciones, de tal forma que una parte importante del comercio que Colombia comenzó a desarrollar con los países de la región estuvo de hecho por fuera de los mecanismos de integración. Finalmente, los primeros programas industriales fueron aprobados en 1972 (metalmecánico), 1975 (petroquímico) y 1977 (automotriz), pero carecieron de credibilidad y tuvieron una aplicación limitada.

De los dos elementos nuevos que se incorporaron a la estrategia de industrialización a partir de 1967 solo uno, la activa promoción de nuevas exportaciones, tuvo así consecuencias importantes, confirmando por lo demás el giro que ya había experimentado la política económica durante la crisis de fines de los años cincuenta; el otro, el mercado ampliado, no pasó de ser una esperanza. No obstante, la magnitud de la bonanza experimentada durante el período analizado no puede atribuirse únicamente a las nuevas exportaciones. Otro elemento importante fue, sin duda, el crecimiento del gasto público durante las administraciones Lleras Restrepo y Pastrana Borrero, financiado por los mayores impuestos en el primero caso y por un aumento significativo del crédito externo en ambos. A ello se agregó el impacto de la política de vivienda adoptada por el segundo de dichos gobiernos, que involucró la adopción, en 1972, de un novedoso sistema de corrección por inflación para el ahorro canalizado por medio de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (el sistema UPAC). En uno y otro caso, el acceso al crédito externo fue esencial, no solo para financiar el gasto público, sino también los elevados déficits en cuenta corriente de la balanza de pagos que se mantuvieron hasta 1972 (véase el gráfico VII.2).

El rápido crecimiento económico que caracterizó este período permitió reducir los alarmantes niveles de desempleo que había acumulado el país durante los años de estrechez cambiaria. El problema más preocupante fue, por el contrario, la rápida aceleración del ritmo de inflación, que alcanzó niveles superiores al 20% anual a partir de 1973 (véase el gráfico VII.2). El Gobierno interpretó la aceleración inflacionaria como el producto de un proceso similar que estaba experimentando el mundo entero (inflación importada). La oposición vio este desarrollo, por el contrario, como el producto del elevado déficit fiscal. El triunfo de la oposición en las elecciones de 1974 inició así una nueva fase de estabilización.

Bonanza cafetera y crisis industrial (1973/4-1979/80)

El concepto de “estrategia” o “modelo” de desarrollo es ciertamente útil para analizar lo acontecido en Colombia hasta 1967. A partir de entonces se torna menos adecuado. Según vimos, entre 1967 y 1974 una parte de la “estrategia” nunca se llevó realmente a cabo. Además, el compromiso con la estrategia de industrialización se debilitó desde comienzos de la década de los setenta y se comenzaron a introducir reformas importantes en los instrumentos que habían constituido el núcleo del intervencionismo estatal en la economía. Sin embargo, en contra de lo que se dice a menudo, la vieja estrategia no fue sustituida por un modelo “neoliberal”, centrado en un funcionamiento más libre del mercado. De hecho, las reformas introducidas entonces fueron en general graduales, no abarcaron ciertos ámbitos (el control de cambios, por ejemplo) y, de ellas, solo la financiera tuvo continuidad, ya que la de comercio exterior fue revertida durante la crisis de comienzos de los años ochenta. Más bien, ante la ausencia de una clara estrategia de desarrollo, la economía pasó a estar dominada cada vez más por los movimientos coyunturales.

La Reforma Financiera de 1974 propendió por un funcionamiento más libre del mercado financiero. La justificación básica de esta reforma fue que la excesiva intervención del Gobierno en la determinación de las tasas de interés y en la asignación de los recursos del crédito estaba frenando el desarrollo del sector financiero. En términos estrictos, el ahorro y el crédito se habían venido expandiendo en forma persistente en las décadas precedentes, aunque dependiendo de la creación de nuevos intermediarios financieros, tanto regulados (las corporaciones financieras en los sesenta y las corporaciones de ahorro y vivienda en los setenta) como no regulados (las que después se denominaron compañías de financiamiento comercial). Sin embargo, las regulaciones se habían tornado cada vez más complejas y generaban una continua fricción entre las funciones del Banco de la República como banco central y como cabeza, simultáneamente, del sistema de crédito de fomento. Las tasas de interés se rezagaron, además, con la aceleración de la inflación a comienzos de los años setenta. El éxito del sistema UPAO fue visto entonces como una demostración de las ventajas que representaba para el ahorro una tasa de interés superior a la inflación.

Para superar esta “represión financiera”, según la terminología que se puso entonces en boga, la reforma elevó la mayoría de las tasas de interés, redujo su dispersión, liberó aquellas que podían cobrar los bancos comerciales en sus operaciones ordinarias, redujo los encajes sobre depósitos, eliminó gran parte de las inversiones forzosas y limitó drásticamente el acceso de los bancos a los recursos del emisor. Esta reforma había sido antecedida por la legalización de las compañías de financiamiento comercial en 1973. Aunque el crédito de

fomento no se desmontó, fue objeto de una importante reorganización, mediante la cual se sustituyeron los recursos de emisión por aquellos captados directamente en el mercado o provenientes de las instituciones financieras. Las inversiones del IFI en nuevas empresas entraron, por su parte, en un proceso de franco marchitamiento. Las medidas masivas de estabilización adoptadas durante la bonanza cafetera suspendieron a mediados de 1975 los efectos de la reforma, pero el camino de liberalización financiera se retomó en 1980.

En el frente comercial, la liberación de importaciones y la reducción de los aranceles, iniciados tímidamente durante la administración Pastrana Borrero, se aceleraron con posterioridad, en particular durante la administración Turbay, cuando se les asignó el objetivo explícito de mejorar la eficiencia de la industria nacional. Ya a fines de dicha administración, el arancel promedio se había reducido a un 26% (contra 65,6% en 1964 y 48,5% en 1973) y el 70,8% de las posiciones arancelarias estaban en la lista de libre importación (contra 29,6% en 1974 y 48,6% en 1979).

La política de promoción de exportaciones sufrió también un vuelco en la práctica. La intención original de la administración López Michelsen fue en realidad la de aumentar considerablemente dichas exportaciones —el Gobierno habló de convertir a Colombia en el “Japón de Sudamérica”—, aunque dando una mayor importancia a la tasa de cambio y al crédito de Proexpo como mecanismos de promoción, y menos a los CAT, cuyos niveles se redujeron significativamente a partir de 1975 como parte del plan de estabilización fiscal. Sin embargo, la bonanza cafetera que se inició poco después se tradujo en una revaluación real del tipo de cambio, que derrotó la estrategia exportadora. Por otra parte, el Grupo Andino pasó a un segundo plano de prioridades y se contempló incluso la posibilidad de desmontarlo.

En el frente de la política coyuntural, la administración López Michelsen llevó a cabo dos planes masivos de estabilización. El primero estuvo dirigido a reducir el déficit fiscal, controlar la expansión de los medios de pago y reordenar el sistema financiero. Por primera vez en la posguerra, el centro de atención de un programa de estabilización no fue el deterioro del sector externo sino la aceleración de la inflación. El Gobierno adoptó entonces una ambiciosa reforma tributaria, impuso controles severos al gasto público, elevó la mayoría y liberó algunas tasas de interés, y aceleró temporalmente la devaluación para compensar la reducción de los subsidios a las exportaciones menores.

La bonanza cafetera que se inició a mediados de 1975 dio lugar a un nuevo plan de estabilización, cuyo eje fue el manejo del impacto del exceso de divisas. El foco de atención fue también novedoso, aunque tenía un antecedente importante: el plan de estabilización que se llevó a cabo durante la Segunda Guerra Mundial con el mismo propósito (véase el capítulo VI). Algunas de las medidas adoptadas durante el plan de estabilización de la fase anterior se

revirtieron. En particular, el Gobierno suspendió temporalmente la devaluación en 1977, para reducir el efecto monetario de la acumulación de reservas, controló de nuevo todas las tasas de interés y elevó drásticamente los encajes del sistema financiero. Por otra parte, acentuó la austeridad fiscal, adoptó rígidos controles al endeudamiento externo público y privado y creó mecanismos de ahorro forzoso para los cafeteros, que servían también para controlar la expansión de los medios de pago⁹.

La administración Turbay adoptó a partir de 1978 un programa radicalmente diferente, que en nada recordaba los esfuerzos de austeridad fiscal de su antecesor. La esencia del programa era la necesidad de acelerar la integración nacional mediante un plan masivo de obras públicas financiado con crédito externo. Como tenía el temor de que la ampliación del gasto público tuviera efectos inflacionarios, aceleró la liberación de importaciones y adoptó un nuevo plan de contracción monetaria. Este, que se concretó a comienzos de 1980, se basó en la venta masiva de títulos del Banco de la República en el mercado (operaciones de mercado abierto), bajo un régimen en el cual la mayoría de las tasas de interés se liberaron y se redujeron los encajes. La justificación básica de esta nueva forma de intervención era que los rígidos controles monetarios de los años anteriores habían generado toda serie de “innovaciones financieras” que los habían tornado ineffectivos.

En su conjunto, los resultados económicos del período de bonanza cafetera no fueron enteramente satisfactorios. Con excepción del año 1978, la economía creció a ritmos lentos, no superiores a los de los años traumáticos de estrechez cambiaria de la década de los sesenta (véase el gráfico VII.2). En particular, por primera vez desde los años veinte, la industria creció a un ritmo inferior al de la producción nacional en su conjunto (véase el cuadro VII.5). No obstante, gracias al menor crecimiento de la población, la expansión del producto interno bruto por habitante siguió siendo rápida y la tasa de desempleo se redujo continuamente, hasta alcanzar el 8,3% en 1981 en las cuatro principales ciudades. El país acumuló, además, una cantidad considerable de reservas internacionales, que para 1980 eran casi equivalentes a su deuda externa; es decir, por primera vez en su historia moderna, la deuda externa *neta* de Colombia era prácticamente despreciable. Esto les dio a las autoridades económicas colombianas un margen de defensa que no tuvieron otros países latinoamericanos frente a la fuerte crisis que sobrevino a comienzos de los años ochenta.

El desarrollo industrial

El análisis anterior permite identificar dos grandes etapas en la historia de la industria colombiana después de la Segunda Guerra Mundial. Durante la primera, que cubre las tres

décadas transcurridas entre 1945 y 1974, la industrialización fue el centro de atención de la política económica. Por el contrario, desde mediados de los años setenta la industria perdió el protagonismo que había tenido por cerca de medio siglo.

Entre 1945 y 1974, la producción de la industria manufacturera colombiana se multiplicó por 7,7 y creció a un ritmo anual promedio del 7,3%. Entre estos años, el empleo fabril creció de 135.400 a 447.900 trabajadores, es decir 4,2% anual. La expansión del empleo total, incluidas las actividades artesanales y la pequeña industria, fue algo menor: del 4,1%, si se comparan los datos de ocupación en el sector manufacturero del Censo de Población de 1951 con los de la Encuesta Nacional de Hogares de 1978. Como puede apreciarse, el crecimiento de la productividad del trabajo en la industria durante las primeras tres décadas de la posguerra fue rápido (3% anual) y puede explicarse por la conjunción de tres factores: (a) el incremento relativo del empleo fabril en relación con el artesanal; (b) la adopción y el aprendizaje de nuevas tecnologías, especialmente en el sector fabril; y (c) el aumento de la intensidad de capital, es decir, en el capital utilizado por trabajador, que en el caso de la industria fabril puede estimarse entre un 80% y un 100% en estas tres décadas. Durante períodos más cortos, en particular entre 1967 y 1974, la mejor utilización del equipo existente contribuyó también a los mayores niveles de productividad.

El crecimiento cuantitativo estuvo acompañado por un cambio importante en la composición de la producción industrial. En el cuadro VII.6 se presentan dos clasificaciones diferentes de los sectores industriales que permiten apreciar ese proceso. La primera de ellas divide los sectores de acuerdo con el momento en que completaron su proceso de sustitución de importaciones. El primer grupo, denominado de “sustitución temprana”, identifica todos aquellos sectores para los cuales las importaciones no constituían ya un componente importante de la oferta interna en 1945 (alimentos, bebidas, tabaco, vestuario y calzado, madera y muebles, imprentas y artículos de cuero). El segundo grupo, o de “sustitución intermedia”, está compuesto por aquellas industrias cuyo proceso de sustitución de importaciones había ya avanzado considerablemente en 1945 y terminó a mediados de la década de los cincuenta (textiles, caucho y minerales no metálicos). Estos dos conjuntos conformaron el núcleo de la primera fase de sustitución de importaciones. El tercer conjunto de industrias, denominadas de “sustitución tardía”, agrupa aquellas que dominaron la segunda etapa de sustitución de importaciones (papel, productos químicos, derivados del petróleo, metales básicos y la industria metalmecánica).

La segunda clasificación divide las industrias de acuerdo con el uso principal de los bienes producidos en el sector correspondiente. Los sectores se clasifican así en productores de bienes de consumo no duradero, intermedios, y de capital y consumo duradero. La segunda

de estas agrupaciones podría dividirse a su vez en industrias intermedias tradicionales (textiles, madera, caucho y minerales no metálicos) y tardías (papel, productos químicos, derivados del petróleo y metales básicos); el grupo de industrias intermedias tradicionales se compone en su mayoría de las industrias clasificadas como de “sustitución intermedia” en la primera clasificación.

Como puede apreciarse en el cuadro VII.6, el proceso de diversificación industrial fue continuo entre 1945 y 1974. Durante este período, las industrias de sustitución tardía pasaron de representar el 10,3% del valor agregado industrial al 42,2%. Por su parte, las industrias de sustitución temprana redujeron su participación del 62,4% al 35,9%. La participación de las industrias de sustitución intermedia también disminuyó, aunque a un ritmo mucho más lento. El cambio estuvo asociado tanto al surgimiento de nuevas industrias de bienes intermedios como al crecimiento de bienes de capital y consumo duradero; estas últimas constituyan una proporción mínima del valor agregado en 1945 (3,2%) y se multiplicaron rápidamente, hasta alcanzar el 13,2% del total de la industria en 1974. A pesar de ello, estaban claramente subdesarrolladas en el país al final del período analizado, si se las compara con los patrones internacionales.

CUADRO VII.6. Composición del valor agregado industrial

	1945 ^a	1953	1958	1967	1974	1979	1983
<i>Clasificación I</i>							
Sustitución temprana	62,4%	58,0%	49,7%	43,2%	35,9%	38,4%	44,5%
Sustitución intermedia	27,2%	26,8%	24,5%	21,0%	21,9%	20,1%	16,8%
Sustitución tardía	10,3%	15,2%	25,8%	35,8%	42,2%	41,4%	38,8%
<i>Clasificación II</i>							
Bienes de consumo no duradero	61,7%	57,9%	50,6%	44,9%	37,7%	40,9%	47,5%
Bienes intermedios	35,1%	37,1%	41,4%	43,6%	49,1%	45,2%	40,3%
Bienes de capital y de consumo duradero	3,2%	5,0%	8,0%	11,5%	13,2%	13,9%	12,2%

^a Estimado con base en el valor agregado en 1953 y el crecimiento durante el período 1945-1953 según CEPAL.

La definición de *valor agregado* en el Censo Industrial de 1945 no coincide con la definición posterior, y por ese motivo no se utiliza en los cálculos. Para las manufacturas diversas se supone un crecimiento igual al de la producción industrial total.

Sustitución temprana: Alimentos, bebidas, tabaco, vestuario y calzado, madera y muebles, imprentas y artículos de cuero.

Sustitución intermedia: Textiles, caucho y minerales no metálicos.

Sustitución tardía: Papel, productos químicos, derivados del petróleo, metales básicos, productos metálicos, maquinaria eléctrica y no eléctrica, material de transporte y manufacturas diversas. Bienes de consumo no duradero: Alimentos, bebidas, tabaco, vestuario y calzado, muebles, imprentas, artículos de cuero y manufacturas diversas.

Bienes intermedios: Textiles, madera, papel, caucho, productos químicos, derivados del petróleo, minerales no metálicos y metales básicos.

Bienes de capital y consumo duradero: Productos metálicos, maquinaria eléctrica y no eléctrica y material de transporte.

FUENTE: Censos industriales y Encuestas Anuales Manufactureras del DANE.

El cambio estructural de la actividad industrial también se reflejó en el mayor tamaño del sector fabril con respecto a la pequeña industria y al artesanado. La pequeña industria experimentó también un cambio apreciable en su composición. En particular, los talleres de textiles y vestuario perdieron peso relativo, al tiempo que aumentaba la importancia de los talleres de carpintería y metalmecánicos, especialmente de reparación de equipo automotor en el último caso.

La política arancelaria y el control de importaciones desempeñaron un papel esencial, no solo en el crecimiento industrial, en general, sino también en la diversificación de su estructura. Por tal razón muchos analistas acusaron a la política económica de promover industrias ineficientes altamente intensivas en capital. No obstante, los análisis realizados a fines de los años sesenta mostraron que Colombia había evitado una protección excesiva y promovido un patrón de industrialización que no mostraba los excesos de otros países latinoamericanos. El estudio de Hutchenson¹⁰, en particular, mostró que, a pesar de estar

nominalmente muy protegida, la industria tradicional no utilizaba en general el margen de protección que le otorgaba el sistema vigente. Más aún, si se excluían los sectores de bebidas y tabaco (cuyos sobreprecios internos estaban determinados por impuestos al consumo), la industria manufacturera utilizaba, en su conjunto, una protección efectiva relativamente baja en términos internacionales (25,2%); solo los sectores de maquinaria eléctrica y material de transporte gozaban de una protección excesiva, en tanto que la química básica, la industria de hierro y acero y la de productos metálicos estaban moderadamente protegidas (40-55%). La política de promoción de exportaciones permitió posteriormente corregir algunos de los sesgos del modelo más puro de sustitución de importaciones. En particular, promovió un mayor desarrollo de algunas industrias altamente intensivas en mano de obra (confecciones, productos de cuero, imprentas, etc.). No obstante, las nuevas exportaciones industriales también incluyeron sectores intensivos en capital o con grados intermedios de utilización de factores y, en general, la dinámica exportadora incidió favorablemente en todos los grupos de industrias.

Debido al tamaño reducido del mercado, el proceso de industrialización se caracterizó por altos niveles de concentración. El estudio más completo sobre este fenómeno en Colombia, elaborado por Misas¹¹, mostró que en 1968 más de la mitad del valor agregado industrial se generaba en sectores que podían clasificarse como oligopolios alta o moderadamente concentrados, definiendo los primeros como aquellos en los cuales tres firmas concentraban más del 75% de la producción, y los segundos como aquellos en los cuales cuatro firmas dominaban entre el 50 y el 75% de la producción. La concentración era mayor en las industrias de bienes intermedios, algo inferior en la de artículos de consumo y menor en la de bienes de capital.

El proceso de concentración en el sector industrial avanzó más allá de lo que indican los datos anteriores, como resultado de la formación de conglomerados. El proceso se había iniciado ya en los años treinta, pero alcanzó un desarrollo más acentuado desde la década de los sesenta, e involucró tanto procesos de integración vertical (compra o creación de industrias productoras de insumos y utilizadoras o comercializadoras de los productos), como horizontal (inversión en nuevos sectores, afines o no). Además, algunos conglomerados industriales incorporaron o crearon entidades financieras, tanto para facilitar el acceso a recursos financieros líquidos como, especialmente, para multiplicar el poder accionario. Este último propósito se lograba obteniendo la propiedad de aquellas entidades financieras facultadas por la ley para adquirir acciones (las compañías de seguros, primero, y las corporaciones financieras desde la década de los sesenta). En la década de los setenta, los “grupos financieros”, adquirieron un gran dinamismo y el proceso de concentración partió con

mayor frecuencia de las propias entidades financieras.

La financiación de la acumulación de capital en el sector industrial tuvo diversas fuentes. La reinversión de utilidades constituyó a lo largo de la posguerra una fuente básica de nuevo capital; a partir de los años cincuenta, aportó en promedio un 40% de los nuevos fondos de las empresas industriales. Desde los años de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década de los sesenta, la emisión de nuevas acciones constituyó también una fuente muy importante, aunque decreciente, de recursos. Este mecanismo permitió que viejas empresas familiares se transformaran en sociedades anónimas; en otros casos, sin embargo, la estructura familiar se conservó y la figura de “sociedad anónima” no dejó de ser una ficción. Desde la década de los sesenta, el crédito desplazó a las bolsas de valores como fuente de nuevos recursos captados en el mercado financiero. En los años setenta, el uso excesivo del crédito condujo a un creciente endeudamiento de las empresas; no obstante, los recursos netos captados no fueron utilizados para ampliar aún más las inversiones productivas, sino para aumentar las inversiones líquidas y la adquisición de acciones de otras empresas, como parte de la bonanza financiera de la época.

Otra de las novedades de la posguerra fue la creciente participación del Estado y de las empresas extranjeras en la industria manufacturera. El Estado participó en el sector industrial mediante inversiones del Instituto de Fomento Industrial, Ecopetrol y el Fondo Nacional del Café. Las inversiones de la segunda de estas entidades se concentraron en el sector de derivados del petróleo. El Fondo Nacional del Café, por su parte, destinó los recursos que invirtió en la industria al procesamiento de café (trilladoras y café liofilizado) o a empresas fundamentalmente agroindustriales (ingenios azucareros, plantas pasteurizadoras, etc.), que formaban parte de su programa de diversificación en zonas cafeteras. Las inversiones del IFI fueron mucho más diversificadas. Entre los sectores de sustitución intermedia, tuvo un papel destacado en las industrias del caucho y minerales no metálicos. En los sectores de sustitución tardía, se destaca su participación en la creación de empresas siderúrgicas, automotrices, metalmecánicas y químicas¹². En todas estas actividades, el IFI actuó en varias ocasiones en consorcio con compañías extranjeras y nacionales. Aunque las inversiones del Instituto se iniciaron poco después de su creación en 1940 y ya había acumulado activos por \$34,9 millones a fines de 1958 (115 millones, a precios de 1974), su crecimiento más espectacular tuvo lugar durante los años del Frente Nacional. En efecto, en 1974 sus activos se habían elevado a \$5.567 millones. A partir de entonces no solo se contrajo en términos reales (cerca al 7% en términos del valor de sus activos en la década posterior a 1974), sino que orientó una mayor proporción de sus actividades a funciones típicas de un intermediario financiero más que a aportar capital de riesgo para la creación de nuevas empresas.

La presencia del capital extranjero en la industria se amplió también durante la posguerra, en especial en los sectores de sustitución tardía, aunque también en algunos tradicionales (la industria de alimentos, por ejemplo). Su participación fue decisiva en el desarrollo de las industrias de papel, caucho y productos químicos, e importante en el sector metalmecánico y en la producción de textiles sintéticos, entre otras. Los estimativos del alcance de las inversiones extranjeras en la industria son diversos. Berry estimó que para 1969 dichas inversiones alcanzaban US\$310,6 millones, equivalente al 16,4% del capital invertido en la industria. Por otra parte, los cálculos de Arango para 1970 indican que las empresas con capital extranjero mayoritario controlaban el 25% del valor agregado industrial; como la inversión extranjera participaba minoritariamente en muchas empresas industriales, la participación se elevaba al 40%, si se incluían todas las empresas con algún capital foráneo¹³.

Este gran impulso industrial se frenó desde mediados de los años setenta. Según vimos, entre 1974 y 1979 la industria manufacturera se expandió a un ritmo más lento que la economía en general, por primera vez en medio siglo. En conjunto, el empleo fabril aumentó, hasta llegar a 516.700 trabajadores en 1979, un crecimiento anual del 2,9% en relación con 1974, inferior al que había caracterizado el sector fabril durante el período de auge. La desaceleración de la productividad fue aún más acentuada.

La desaceleración de la industria estuvo acompañado, además, por un freno al proceso de cambio estructural e incluso por cierta involución: las ramas más tradicionales volvieron a ganar peso a costa de las industrias de sustitución intermedia y tardía (véase el cuadro VII.6). La inversión se mantuvo, además, relativamente baja en el segundo lustro de los setenta, pese a que la revaluación del peso abarató los costos de los equipos importados. De hecho, solo a fines de la década de los setenta se alcanzaron fugazmente los niveles reales de inversión de 1972-73. Tal evolución es compatible con algunos indicadores que señalan una tendencia decreciente de la rentabilidad de la industria durante estos años. La estrategia de industrialización había llegado claramente a su fin.

LA TRANSFORMACIÓN DEL AGRO

El sector cafetero

Desde los primeros años de la posguerra fue evidente que la producción de café había perdido el dinamismo que la había caracterizado durante las primeras décadas del siglo. Dicho proceso no estuvo asociado con desarrollos propios de la economía internacional, ya que los precios internacionales crecieron en forma continua durante la primera década de la posguerra

y el mercado del grano no estaba regulado todavía por acuerdos internacionales.

La desaceleración cafetera estuvo explicada, por lo tanto, por factores internos. El primero de ellos fue la violencia política, que afectó con particular crudeza las zonas cafeteras del viejo Caldas, Valle y Tolima, donde la merma de las siembras fue más notoria. El segundo fue el agotamiento de la tecnología cafetera tradicional, que se caracterizaba por la ausencia casi total de prácticas agronómicas modernas (germinadores y almácigos, el uso de semillas mejoradas, abonos e insecticidas y el control de la erosión, entre otras). El crecimiento de la producción solo era posible con dicha tecnología mediante la incorporación masiva de nuevas tierras al cultivo. Aunque este proceso continuó en la posguerra (véase el cuadro VII.7), cada vez era más evidente que sin una intensificación del cultivo, la producción iba a llegar pronto a un límite. Al final, el envejecimiento de los cafetales afectó desfavorablemente la productividad. Ya a mediados de los años cincuenta el 56% de las plantaciones tenían más de 15 años, y estaban por lo tanto en una fase de baja de rendimientos; el porcentaje correspondiente aumentó a más del 70% a fines de los sesenta. Como resultado de lo anterior, la producción creció un 26% entre los períodos de 1945-49 y 1965-69, a pesar de un incremento del 60% en el área sembrada con café tradicional. El descenso de la productividad (1,1% anual) es un poco más alto del que puede explicarse con base en la edad de los cafetos, indicando así que el descuido de las plantaciones durante la Violencia también pudo afectar los rendimientos.

Para superar el atraso tecnológico de la primera actividad productiva del país, en la década de los sesenta la Federación Nacional de Cafeteros puso en marcha, por medio del servicio de extensión rural implantado en todos los departamentos cafeteros, una gran campaña de asistencia técnica, educación de los agricultores y crédito subsidiado para difundir las nuevas técnicas de cultivo, producto de casi veinte años de investigaciones del Centro Nacional de Investigaciones de Café. El aumento de las densidades de siembra, la utilización de semillas mejoradas (de variedad caturra), la siembra de los cafetales en curvas de nivel, la regulación y disminución progresiva del sombrío y la utilización sistemática de abonos químicos eran los elementos básicos de esta “revolución verde”. Además, se estableció una zonificación ecológica de las zonas cafeteras, con el propósito de limitar la extensión del cultivo a las zonas óptimas y orientar las zonas marginales hacia nuevos productos agrícolas, dentro de la campaña de diversificación de las zonas cafeteras que se emprendió simultáneamente.

CUADRO VII.7. Crecimiento del sector agropecuario (promedios anuales)

	(1) Café ^a		(2) Agricultura no cafetera (principales productos)							(3) Ganado vacuno (Miles cabezas)		
	Área (Miles ha)	Producción (millones de sacos de 60 kg de café verde)	Área (Miles Has)			Valor de la producción (Millones de pesos de 1975)				Pob.	Produc.	
			Café tradicional	Café moderno	Ciales. y de plantación ^c	Tradicion. y mixtos dinámicos ^d	Tradicion. y mixtos de lento crecim. ^e	Total	Ciales. y de plantación	Tradicion. y mixtos dinámicos	Tradicion. y mixtos de lento crecim.	Total
1945-49	569	—	6,1 ^b	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1950-54	669	—	6,3	373	351	1.215	1.939	3.276	8.206	8.296	19.778	—
1955-59	799	—	6,5	460	379	1.253	2.093	4.644	8.792	8.329	21.764	12.895
1960-64	877	—	7,4	652	401	1.176	2.228	7.648	9.570	8.546	25.764	13.854
1965-69	909	10	7,8	852	465	1.220	2.537	10.999	11.598	9.477	32.073	14.799
1970-74	885	68	7,7	936	690	939	2.565	14.926	15.580	7.374	37.879	16.088
1975-79	755	220	9,3	1.199	755	943	2.900	19.781	19.919	9.836	49.536	18.490
1980-84	624	385	13,0	1.134	765	952	2.850	21.481	21.919	9.919	53.319	19.856
												3.311 ^f

^a Años cafeteros que terminan en septiembre del año indicado en el cuadro.

^b Excluye 1945.

^c Arroz, cebada, sorgo, ajonjolí, algodón, palma africana, soya, azúcar, banano de exportación y cacao.

^d Papa, tabaco, yuca y plátano.

^e Maíz, trigo, frijol y panela.

^f 1980-1982.

FUENTES:(1) Café (a) Áreas: Estimativos de Fedesarrollo con base en datos de CEPAL/FAO, censos cafeteros y agropecuarios y siembras de café moderno; se han hecho ajustes en los datos originales para hacerlos consistentes entre sí.

(b) Producción: Federación de Cafeteros para 1946-52; se utilizaron los datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, empalmándolos con los datos de Fedecafé en los años 1953-56.

(2) Departamento Nacional de Planeacion, Unidad de Estudios Agrarios, *Indicadores físicos nacionales de productos agrícolas*, febrero de 1985. Cuando existe más de una serie disponible, se utilizó la de OPSA. Las siembras de producción de banano se estimaron con base en los datos de exportación. El valor unitario del azúcar se estimó utilizando la relación azúcar/caña (según Asocaña) y el precio medio de la caña para el productor en el año base.

(3) CEGA, *Inventario, Producción y productividad ganaderas en Colombia: 1955-1983*, julio de 1983. Se utilizó la Alternativa B de dicho estudio.

La difusión de las nuevas técnicas entre los caficultores había comenzado a dar sus primeros frutos a fines de la década de los sesenta y cobrado mayor dinamismo en la primera mitad de la de los setenta. La helada brasileña de mediados de 1975 aceleró este proceso. La administración López Michelsen, bajo el lema de “la bonanza es para los cafeteros”, triplicó el precio interno del grano entre mediados de dicho año y fines de 1976, lo cual, aunado a las facilidades crediticias canalizadas por intermedio del Banco Cafetero y de los subsidios a los fertilizantes por parte de la Federación, generó un incentivo espectacular a la renovación de los cafetales y a las nuevas siembras. A comienzos de los años ochenta, cuando ya se había completado esta fase acelerada de renovación, la producción de café había aumentado en casi un 70% con relación al primer lustro de los setenta; los cafetales modernos representaban ya

un 38% del área sembrada y aportaban más del 60% de la producción nacional (véase el cuadro VII.7).

Como aconteció con el proceso más general de modernización agrícola (véase la siguiente sección), la tecnificación del sector cafetero generó un patrón de dualismo productivo. De esta manera, al lado de un sector cafetero empresarial, que explota fincas de diverso tamaño (medianas en su mayoría) y utiliza mano de obra asalariada, sobrevivió un sector heterogéneo de productores medianos y pequeños, donde coexisten fincas modernas y tradicionales y diversas formas de utilización de la mano de obra.

La capacidad financiera que había acumulado el Fondo Nacional del Café durante los años de altos precios internacionales que caracterizaron la vigencia del Acuerdo Interamericano de Café durante la Segunda Guerra Mundial pudo utilizarse para un conjunto diverso de inversiones. Ya durante la guerra se había iniciado la costumbre de invertir los recursos del Fondo en papeles de deuda pública o en nuevas empresas de diversa índole. Las inversiones más importantes fueron la ampliación de la participación del Fondo en la Caja Agraria a fines de la guerra y la creación de la Flota Mercante Grancolombiana en 1946 y del Banco Cafetero en 1953, a las que se agregaron las inversiones en actividades industriales conexas.

La creación de la Flota tuvo un impacto profundo sobre los mecanismos de comercialización externa del grano. Durante los años treinta, la discriminación en los fletes marítimos había sido un foco de conflicto entre la Federación y los grandes exportadores privados y la base del predominio en el negocio de exportación de las principales casas extranjeras y de algunas nacionales que actuaban como agentes locales de grandes empresas estadounidenses. La creación de la Flota permitió romper definitivamente este mecanismo de control.

La declinación de las antiguas casas exportadoras coincidió con la ampliación de exportaciones directas de la Federación. El proceso estuvo asociado, ante todo, con la reapertura del mercado europeo. El elemento más importante en el manejo del comercio exterior del grano fue, sin embargo, la participación en los sucesivos pactos internacionales desde mediados de los años cincuenta, cuando se inició una nueva fase de sobreproducción. Los primeros pactos no contaron con la participación de importantes países consumidores, entre ellos los Estados Unidos. La Alianza para el Progreso generó un cambio en la política de los Estados Unidos, que llevó a este país a apoyar la firma del primer Acuerdo Internacional del Café en 1962. Este, como su antecesor más importante, el Acuerdo Interamericano, estableció un sistema de cuotas para regular el mercado y contó con la participación de países consumidores y productores. A su expiración fue sucedido por un nuevo Acuerdo, en 1968. Los conflictos en torno al reajuste de los precios del grano condujeron, sin embargo, a la

ruptura de hecho del pacto a fines de 1972, aunque conservando su estructura formal como foro de discusión e información. Nuevamente, el cambio en la actitud de los Estados Unidos hacia los convenios de materias primas facilitó la firma de un nuevo Acuerdo Internacional en 1976. El sistema de cuotas establecido por este solo se hizo efectivo, sin embargo, a fines de 1980. Tanto a comienzos de los setenta como a fines de la misma década, algunos países productores, liderados por Brasil y Colombia, intentaron regular unilateralmente el mercado, sin muchos resultados.

Los sucesivos pactos cafeteros exigieron un esfuerzo de retención interna de parte de la cosecha. La Federación financió inicialmente este esfuerzo con los recursos del Fondo y el redescuento de bonos de prenda emitidos por los Almacenes Generales de Depósito (Almacafé desde 1965) en el Banco de la República. Aunque tales mecanismos no desaparecieron posteriormente, en marzo de 1958 la Junta Militar creó un nuevo instrumento, la retención cafetera, que obligaba al exportador a entregar al Fondo una cantidad de café proporcional a la exportación que realiza; el monto fue fijado inicialmente en un 10%, pero fue elevado en enero de 1959 al 15% y modificado constantemente desde entonces. Aunque su propósito inicial era financiar la acumulación de inventarios de café, con posterioridad (en especial desde los años setenta) se comenzó a utilizar para aislar relativamente la evolución del precio interno del grano de las fluctuaciones de los precios internacionales y de la tasa de cambio. Este instrumento se unió a los creados en los años treinta: la propia red de almacenes de depósito, la fijación de precios internos de compra de dichas entidades (unificados para todo el país en los años cincuenta) y de un precio al cual los exportadores debían reintegrar las divisas al país, dentro de las normas de control de cambios.

Siguiendo una tradición también establecida en los años treinta, el elemento más conflictivo de la política cafetera en la posguerra fue la fijación de gravámenes discriminatorios contra las exportaciones del grano en épocas de devaluación o de altos precios internacionales. Dichos gravámenes tuvieron inicialmente la forma de una tasa de cambio desfavorable (“diferencial cafetero”), que fue sustituida en 1967 por un impuesto *ad valorem*. El primer diferencial de la posguerra se instituyó a raíz de la devaluación de 1951 y perduró hasta fines de 1954. Durante los meses de altos precios en 1954, el Gobierno militar consagró además un impuesto a las exportaciones de café, equivalente al 50% de los ingresos que superaran un precio básico. La devaluación de 1957 estuvo acompañada además de un impuesto del 15% a todas las exportaciones, que fue reducido en 1959 y eliminado dos años más tarde. En 1958 retornó el diferencial cafetero, que se amplió considerablemente después de la devaluación de 1962; en ese momento, sin embargo, una parte de sus recursos se destinó al sector cafetero. El Decreto 444 de 1967 transformó el diferencial en un impuesto *ad*

valorem a las exportaciones del grano. El gravamen fue fijado inicialmente en un 26%, de los cuales cuatro puntos estaban destinados al sector cafetero. Después de múltiples negociaciones con el gremio, el monto global fue reducido a fines de 1968 al 20%, y a partir de 1975 se inició su desmonte gradual, aunque manteniendo la parte correspondiente al gremio.

La modernización de la agricultura no cafetera

Según vimos en el capítulo anterior, la República Liberal terminó con el virtual desmonte de la primera reforma agraria. Desde fines de la década de los cuarenta, el foco de atención se reorientó hacia la modernización del agro. Aunque no desaparecieron por completo las iniciativas en materia de propiedad de la tierra, estas se enfocaron específicamente a enfrentar la explosión de la violencia rural después del 9 de abril de 1948, pero revivieron en forma más generalizada en los años sesenta. Dicho cambio coincidió con toda una nueva concepción del “problema agrario” del país, en la cual el elemento central era la baja productividad del sector y el uso irracional de los suelos. De acuerdo con este diagnóstico, formulado en forma más clara por Lauchlin Currie, la elevación del nivel de vida del país dependía principalmente del aumento de la productividad agrícola, no solo porque de allí surgiría una oferta mayor y más diversificada de productos agropecuarios, sino también porque dejaría mano de obra disponible para otros sectores de la economía. Concordante con tales planteamientos, la política agraria se concentró en el manejo de los instrumentos crediticios, tecnológicos y de fomento sectorial, orientados principalmente hacia la agricultura comercial. A ello se deben agregar los esfuerzos por mejorar la comercialización de productos agropecuarios, mediante el INA, transformado en Idema en 1967.

La Caja Agraria constituyó por largo tiempo el canal más importante de crédito al sector agropecuario. La Reforma Financiera de 1951 incluyó al sector agropecuario como uno de los ejes de la política de crédito de fomento. La Ley 26 de 1959 obligó a los bancos comerciales a destinar el 15% de sus depósitos al fomento de la agricultura, la ganadería y la pesca, fijando montos de acuerdo con el tipo de actividad y creando al mismo tiempo facilidades para el redescuento de la cartera de fomento en el Banco de la República a tasas preferenciales. Los mecanismos de redescuento para el sector se perfeccionaron en 1966 con la creación del Fondo Financiero Agrario, limitado inicialmente a la financiación de los cultivos transitorios, quedando así la ganadería, los cultivos de tardío rendimiento, la adquisición de maquinaria y la adecuación de tierras bajo los recursos de la Ley 26. El Fondo Financiero Agropecuario, creado mediante la Ley 5 de 1973, centralizó ambos recursos

crediticios. El Fondo amplió, así, su radio de acción a los cultivos anuales semipermanentes y a la ganadería, atando además su concesión a la contratación de asistencia técnica, con miras a lograr el uso eficiente de los créditos.

Las campañas de fomento sectorial y tecnológico se iniciaron a fines de los años cuarenta mediante diversas instituciones creadas para tal fin, entre las cuales se destacan los Institutos de Fomento Algodonero y Tabacalero, Procebada, la División de Investigación Agrícola del Ministerio de Agricultura, el Servicio Técnico Agrícola Americano-Colombiano y algunos contratos de asesoría técnica con la FAO, la Fundación Rockefeller y otras entidades. La Caja Agraria fue encargada, además, de la difusión de nuevas semillas e insumos agropecuarios. En 1962 las tareas de investigación, difusión y extensión agrícola se centralizaron en el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA; sin embargo, solo en 1968 se logró plenamente el objetivo, cuando los institutos de fomento y los organismos internacionales adscribieron sus programas a los del Instituto. Fuera de ello, conviene anotar la importancia de los esfuerzos de investigación y difusión realizados por entidades gremiales. Aparte de los de la Federación Nacional de Cafeteros, se destacan las tareas de Asocaña y Fedearroz por desarrollar y difundir nuevas tecnologías agropecuarias desde los años sesenta.

En consonancia con la nueva visión de la política sectorial, y en contraste con el fuerte rezago que experimentó la economía cafetera durante esos años, la década de los cincuenta marcó el comienzo de la modernización de la agricultura no cafetera. De acuerdo con los estimativos que se recogen en el cuadro VII.7, el área sembrada con los principales cultivos diferentes al café se extendió de poco más de 1,9 millones de hectáreas a comienzos de la década de los cincuenta a 2,9 millones en la segunda mitad de la década de los setenta. Este crecimiento, unido a un incremento de la productividad cercano al 2% anual, permitió aumentar la producción no cafetera en un 150% durante estos años.

El crecimiento en el área sembrada no fue homogéneo para todos los cultivos. La mayor expansión se experimentó en los cultivos comerciales y de plantación, que conforman el núcleo de la agricultura empresarial. Estos cultivos pasaron de representar el 19% del área sembrada a comienzos de los años cincuenta al 41% en la segunda mitad de la década de los setenta. Tal proceso fue posible gracias a la modernización de viejos cultivos (arroz, algodón, caña de azúcar para refinación, bananos para exportación y cacao) y a la introducción de nuevos productos comerciales (sorgo, soya y palma africana, en particular). Un proceso similar de expansión, aunque algo más tardío, se experimentó en algunos cultivos no incluidos en el cuadro VII.7, entre ellos las flores para exportación, las frutas y las hortalizas. En el lado opuesto, algunos cultivos tradicionales y mixtos (maíz, trigo, frijol y panela) redujeron el área sembrada en términos absolutos, pasando de representar casi un 63% de las siembras en los

años cincuenta a poco menos de una tercera parte a fines de los setenta. Otros cultivos tradicionales y mixtos (papa, tabaco, yuca y plátano) vivieron una situación intermedia: lento crecimiento en las décadas de los cincuenta y los sesenta, seguidas de dinamismo en los años setenta. Este dinamismo de los cultivos tradicionales, unido a la continuada expansión de los comerciales y la acelerada modernización cafetera, transformó la década de los setenta en una verdadera “edad de oro” de la agricultura colombiana.

La evolución de los rendimientos fue también diversa. Los cultivos comerciales experimentaron un crecimiento rápido de la productividad por hectárea, de un 2,6% anual entre comienzos de los años cincuenta y fines de los setenta. En el resto de los cultivos, los rendimientos se elevaron a tasas mucho más bajas e irregulares, especialmente en el caso de algunos productos tradicionales y mixtos dinámicos; estos últimos dependieron, así, de la ampliación del área y del desplazamiento de otros productos para lograr aumentos significativos de la oferta.

Los rendimientos crecientes fueron posibles gracias a la modernización de las técnicas de explotación, en particular la utilización de maquinaria, insumos químicos y semillas mejoradas, y a la adecuación de tierras para facilitar el riego, el drenaje, el arado y el cultivo de los suelos. La mecanización y la adecuación de tierras se concentraron predominantemente en los cultivos de tipo comercial. Desde los primeros años de la posguerra se inició una importación activa de tractores y otras maquinarias agrícolas, que hasta entonces se utilizaban solo en forma marginal en la agricultura colombiana. Ya a comienzos de los años setenta, el área mecanizada representaba una cuarta parte de las tierras cultivadas, aunque se concentraba de manera casi exclusiva en los productos comerciales. La adecuación de tierras fue un proceso más tardío y limitado, pero tomó vuelo solo en algunas regiones del país desde los años sesenta.

La difusión en gran escala de los fertilizantes químicos, aunque tardía (mediados de los años sesenta), fue mucho más general y llegó a abarcar a mediados de la década de los setenta por lo menos un 60% del área de los principales cultivos y una proporción muy superior en un conjunto amplio de ellos. Aunque el uso de otro tipo de insumos químicos (insecticidas, herbicidas, etc.) y de semillas mejoradas se concentró en los cultivos comerciales, también tuvo mayor difusión que el proceso de mecanización.

Los datos y tendencias anteriores ponen en evidencia la fuerte diferenciación interna generada por la modernización agrícola en la posguerra. Esta transformación generó así una estructura en la que, al lado de una agricultura moderna y tecnificada sobrevivió un sector tradicional, en el cual los niveles de productividad y las técnicas tradicionales de explotación se conservaron con pocas transformaciones. La agricultura comercial se concentró en gran

medida en las zonas planas, más favorables a la mecanización, y se enmarcó predominantemente en unidades medianas y grandes. La agricultura mixta y la tradicional, por su parte, se concentraron en explotaciones más pequeñas, localizadas en mayor proporción en la región andina. A su vez, mientras la producción del primer tipo de productos se dio en empresas capitalistas agroindustriales, en el segundo se caracterizó por la subsistencia de un conjunto diverso y complejo de sistemas de explotación: haciendas tradicionales, propiedades familiares, pequeñas parcelas, minifundios y resguardos indígenas.

Aunque la expansión agrícola desplazó a la ganadería vacuna de las mejores tierras, la apertura de nuevas fronteras permitió incrementar el área en pastos desde 16,3 millones de hectáreas en 1950-54 hasta 22,2 millones en 1970-74^[14]. Siguiendo una tradición secular, la ganadería colombiana continuó siendo una actividad fundamentalmente extensiva. La población ganadera aumentó a un ritmo similar o solo un poco superior al del área en pastos (de 12,9 millones de cabezas en la segunda mitad de la década de los cincuenta a 18,5 millones en la segunda mitad de los años setenta), un crecimiento anual del 1,8%, sin duda lento con relación a otros indicadores económicos. No obstante, la aplicación de técnicas veterinarias redujo sensiblemente la mortalidad del hato y permitió un crecimiento superior de la producción, del 2,9% anual, en el mismo período. Este ritmo de expansión fue muy inferior al de la agricultura no cafetera, en especial los cultivos comerciales. Además, los niveles de productividad continuaron siendo excesivamente bajos, permitiendo apenas una extracción equivalente al 50 o 60% de la característica de los países de alta productividad (Estados Unidos, Argentina o Australia).

El dinamismo de la producción agropecuaria permitió al sector contribuir significativamente a la diversificación de la base exportadora del país desde la década de los sesenta. Algunos de los productos exportados (bananos y tabaco) tenían una larga tradición dentro del comercio exterior del país. No obstante, el desarrollo exportador en la posguerra generó un cambio importante en las zonas de producción, en particular en el caso del banano, cuya zona más dinámica se desplazó del departamento del Magdalena a Urabá. Igualmente importante fue el surgimiento de tres nuevos productos de exportación: algodón, azúcar y flores. El primero de ellos pasó por una fase de rápida sustitución de importaciones en los años cincuenta, para lanzarse desde 1960 como artículo de exportación, sustentado en una política sectorial muy activa. El dinamismo de la producción azucarera también sucedió a una fase de sustitución de importaciones en los años treinta. Las exportaciones en gran escala se iniciaron solo a comienzos de la década de los sesenta, cuando la revolución cubana llevó a Estados Unidos a redistribuir la cuota asignada en su mercado a la isla del Caribe. Las exportaciones a Norteamérica sirvieron de base para la conquista posterior de otros mercados

externos. Finalmente, las flores solo empezaron a cultivarse en gran escala en la década de los setenta, con base en una producción intensiva, localizada de preferencia en la sabana de Bogotá.

El problema de la tierra y la extensión de la frontera agrícola

La estructura de tenencia de la tierra experimentó cambios apreciables durante las décadas de profundas transformaciones del sector agropecuario. Estos cambios son difíciles de precisar, sin embargo, debido a la limitada información sobre la estructura de la propiedad rural. En cualquier caso, la simple inspección del cuadro VII.8 corrobora la gran concentración de la propiedad rural en Colombia. Entre 1960 y 1984, los poseedores de predios de menos de 20 hectáreas representaron entre el 84% y el 87% del total de propietarios rurales, pero solo poseían entre un 16% y un 18% de la tierra. Por el contrario, el 3%-4% de los propietarios con más de 100 ha concentraban entre el 55% y el 60% de la propiedad rural.

Los cambios en la estructura fueron el resultado de dos tendencias opuestas. Por una parte, en las zonas de poblamiento antiguo y denso predominó una tendencia a la subdivisión de las propiedades, tanto en razón de las herencias como, en los predios más grandes, de fragmentación de las grandes propiedades para darles un uso más intensivo a los suelos. Es posible también que la reforma agraria de los años sesenta haya generado alguna subdivisión de la gran propiedad, para conservar las tierras de mejor calidad en manos de los antiguos propietarios en caso de expropiación por parte del Estado. Por otra parte, la apertura de fronteras permitió crear nuevas propiedades, generalmente mucho más extensas que las de las regiones de viejo poblamiento.

CUADRO VII.8. Concentración de la propiedad de la tierra

Área predios (Ha)	1960		1970		1984	
	Propietarios	Superficie	Propietarios	Superficie	Propietarios	Superficie
0 a 5	67,7%	6,0%	64,0%	5,0%	62,4%	5,2%
5 a 20	20,4	11,9	20,7	10,6	21,3	11,5
20 a 100	9,7	22,9	11,5	23,9	12,5	28,5
100 a 500	2,8	30,3	3,3	31,4	3,4	31,5
más de 500	0,4	29,0	0,5	29,1	0,4	23,3

FUENTE: Luis Lorente et ál., *Distribución de la propiedad rural en Colombia*, Bogotá, 1985.

En la década de los sesenta prevaleció la tendencia a la concentración de la propiedad. Como puede apreciarse en el cuadro VII.8, el número total de propietarios disminuyó, al igual que la proporción de la superficie en predios de menos de 20 hectáreas, mientras se consolidaba la propiedad mediana y grande. Entre 1970 y 1984, por el contrario, predominó la tendencia a la fragmentación de las propiedades grandes, dando lugar a un aumento apreciable en el número de propietarios y en la proporción de la superficie en predios de menos de 100 ha. A lo largo de todo el período, el hecho más sobresaliente fue el fortalecimiento de las propiedades medianas, entre 20 y 100 ha, que incrementaron su importancia, tanto como proporción de los predios existentes como de la propiedad rural en su conjunto. Esta tendencia se desarrolló paralelamente con la modernización del sector y con la mayor densidad de poblamiento en el sector rural.

Las transformaciones de la estructura rural durante la década de los setenta no fueron incompatibles con la supervivencia de un campesinado relativamente amplio, que continuó representando más de la mitad de la fuerza de trabajo en el campo (véase el cuadro VII.3). Así las cosas, el proceso de “proletarización” de los trabajadores rurales se reflejó fundamentalmente en la migración masiva de mano de obra hacia las ciudades, más que en una creciente participación de la fuerza de trabajo asalariada en las labores del campo. Ello se dio en forma con la participación estacional de los campesinos en los mercados de trabajo asalariados de sus regiones, siguiendo una tendencia que ya era evidente desde fines del siglo XIX, en particular en las zonas cafeteras.

Las formas de arrendamiento también experimentaron una transformación sustancial. Entre 1960 y 1970, años para los cuales existe información sobre la materia, se presentaron signos de una evidente descomposición de las formas de arrendamiento tradicional. Los arrendatarios y aparceros disminuyeron durante estos años del 23,4% al 14,1% de las explotaciones rurales¹⁵ y del 7,3% al 5,3% del total de la superficie agropecuaria. Al mismo tiempo, el tamaño medio de las parcelas arrendadas aumentó, lo que indica un crecimiento en las formas más modernas de cesión temporal del uso de la tierra.

La activa expansión de la frontera agraria que ha caracterizado el desarrollo colombiano desde el siglo XVIII continuó en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Entre los nuevos espacios colonizados durante esta época se destacan los Llanos Orientales, el piedemonte amazónico, el Magdalena Medio y algunas otras regiones como Urabá, la costa Pacífica y el Catatumbo. Su gran víctima fueron los bosques nativos del país. Los protagonistas de este proceso fueron, como en el pasado, colonos provenientes de las capas pobres rurales. La Violencia aceleró, sin duda, este proceso, obligando a un gran número de pobladores a migrar, no solo hacia las ciudades sino también en busca de nuevos espacios

agrícolas. Se estima que para 1979 la población en los territorios de colonización había llegado a 1,1 millones.

LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

El marco constitucional y la planeación

Según vimos en el capítulo anterior, el intervencionismo estatal en la economía quedó firmemente incorporado a nuestra carta política en las reformas constitucionales de 1936 y 1945. La Reforma Constitucional de 1968 ratificó este principio. Estableció, de una parte, que la dirección general de la economía estaría a cargo del Estado, quien llevaría a cabo tal función por intermedio de la planificación, con miras a lograr el pleno empleo de los recursos, el mejoramiento social y el desarrollo integral. De otra parte, dicha Reforma concentró un mayor poder decisorio en manos del poder ejecutivo, en particular en las políticas monetaria, crediticia y de comercio exterior y en la administración de los institutos descentralizados. Asimismo centralizó en el poder ejecutivo la iniciativa legislativa en materia de gasto público y restringió la iniciativa parlamentaria en lo relativo al régimen tributario.

La capacidad de intervención del Ejecutivo fue reforzada además mediante la creación de la facultad de decretar la “emergencia económica”. Antes de 1968, las contingencias excepcionales se sorteaban mediante facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al presidente de la República o con la declaratoria del estado de sitio. La nueva norma constitucional facultó al presidente de la República para asumir, por un período máximo de noventa días, poderes legislativos, siempre que sus decisiones se refirieran estrictamente al tratamiento de los motivos citados en la declaratoria de la emergencia. Sin embargo, el Congreso conservó la facultad de modificar o derogar los decretos legislativos expedidos bajo el régimen de excepción. La Constitución estableció, además, que las providencias del Ejecutivo no podrían desmejorar los derechos sociales garantizados por la legislación vigente. En 1974 la administración López Michelsen hizo uso por primera vez esta norma, que sería empleada con alguna regularidad en décadas posteriores.

En los quince años posteriores a la expedición de las normas constitucionales de 1936 fueron instituidos organismos de asesoría y coordinación gubernamental en asuntos de política económica, pero estos carecieron del soporte institucional y de la infraestructura técnica indispensables para erigirse en verdaderas entidades de planeación. Tales organismos recibieron distintas denominaciones, como las de Consejo Nacional de Economía, Junta de Defensa Económica Nacional, Comité de Expertos Financieros, Comité de Desarrollo

Económico y Consejo Nacional de Planificación.

Los nuevos organismos solo comenzaron a actuar con mayor continuidad y respaldo técnico desde comienzos de los años cincuenta y con posterioridad a la publicación del Informe preparado por la Misión del Banco Mundial sobre el desarrollo de Colombia. La nueva etapa se consolidó en 1958 con la creación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, concebido como parte de las reformas del recién inaugurado Frente Nacional. La creación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, durante la administración Valencia, complementó este proceso.

Hasta los años sesenta la labor del Departamento Nacional de Planeación se concentró en áreas específicas, por lo general en la preparación de proyectos de inversión para lograr el apoyo de los bancos internacionales a los programas de inversión pública. A esta tarea se fueron adicionando poco a poco otras nuevas, como la aprobación de nuevas inversiones extranjeras, la definición de las tarifas de servicios públicos y el presupuesto de inversión pública.

La influencia de los asesores externos en el desarrollo de la planeación fue notable hasta la década de los sesenta. El mayor precedente lo constituyó la misión del Banco Mundial de 1949 y la posterior inclusión del jefe de la misma, Lauchlin Currie, en el Consejo Nacional de Planificación. Los principales documentos publicados en aquella época fueron las *Bases de un programa de fomento para Colombia* (1950) y el *Informe final del Comité de Desarrollo Económico* (1951). Luego, otra misión extranjera, la Lebret, publicó en 1958 el *Estudio sobre las condiciones del desarrollo económico de Colombia*. Con el concurso de la CEPAL se elaboró a principios de los sesenta el *Plan General Decenal de Desarrollo* (1960-1970). El influjo externo continuó en los años sesenta con las misiones de asesoría de la Universidad de Harvard. Para fines de dicha década, la capacidad técnica nacional se había consolidado y los planes de desarrollo comenzaron a ser diseñados principalmente por técnicos nacionales.

El impacto más importante de los nuevos mecanismos de planeación fue la racionalización de los proyectos y programas de inversión pública, al sustituir el caótico sistema de aprobar apoyos legislativos para obras específicas, muchos de ellos sin ninguna base técnica, por un verdadero presupuesto de inversión, donde los proyectos cuentan con estudios técnicos. Además, en algunos sectores (especialmente en el de energía eléctrica) se logró introducir la idea de una programación a mediano o largo plazo de los proyectos de inversión. Los planes de desarrollo sirvieron también, desde 1970, como marco global de la política económica y social de los gobiernos de turno. No obstante, la idea de intervenir en la actividad privada con el fin de “racionalizarla”, como lo había señalado la norma constitucional de 1936, quedó en gran medida circunscrita a normas de regulación.

Las normas constitucionales se reflejaron en dos procesos diferentes. El primero fue la regulación activa de las actividades privadas por parte del Estado, que hemos analizado en las secciones anteriores de este capítulo y que se reflejó en tres áreas fundamentales: el sector externo, la moneda y el crédito y el sector agropecuario. El segundo, que analizaremos en las páginas que siguen, fue la expansión directa del aparato del Estado. La tradición intervencionista había surgido durante la República Liberal, pero se tornó en una visión nacional después de la Segunda Guerra Mundial. Además, aunque la primera ola “neoliberal” hizo su aparición, como vimos, en los años setenta, el aparato de intervención sobrevivió relativamente bien y el tamaño del Estado experimentó más bien una expansión adicional.

El crecimiento del Estado

Aunque la participación directa del Estado en la inversión y producción de bienes y servicios tenía amplios antecedentes, tales formas de intervención se multiplicaron en la posguerra, con la ampliación de los servicios sociales, el desarrollo de la infraestructura de transportes, la concentración en manos del Estado de los servicios públicos domiciliarios, la política de fomento industrial y agrario, la injerencia del Estado en el sector petrolero y minero, y la consolidación de la política intervencionista en el sector financiero.

La expansión de las actividades estatales estuvo acompañada por un crecimiento significativo en el tamaño del sector público, medido a través de la demanda final que genera dicho sector (consumo e inversión), según se ilustra en el cuadro VII.9^[16]. De acuerdo con la definición utilizada en las antiguas Cuentas Nacionales del Banco de la República, que excluyen la mayor parte de los ingresos y gastos de las empresas públicas, los ingresos corrientes del Gobierno aumentaron de un poco más del 11% del PIB a comienzos de los años cincuenta, al 16% en el primer lustro de la década de los setenta. Los gastos totales se elevaron en el mismo período de un 10% a un 18% (es probable, sin embargo, que la primera de dichas cifras esté subestimada^[17]). Por otra parte, según la definición más amplia utilizada por el DANE, los ingresos corrientes del sector público se mantuvieron cercanos al 20% y los gastos en torno al 22% en los años setenta, pero se elevaron a fines de dicha década, como lo reflejan los datos correspondientes a los primeros años de la década de los ochenta. La creciente participación del sector público en la inversión fue el elemento destacado de este último período. Aunque el proceso de expansión fue continuo, presentó así dos grandes saltos: uno a fines de los años sesenta y comienzos de la década del setenta, y otro en los primeros años de la década del ochenta.

La expansión del sector público conllevó un cambio significativo en la composición del gasto. Todavía en 1945 la administración pública y la defensa nacional representaban el 49% de los gastos gubernamentales (excluido el servicio de la deuda). Para 1955 la proporción correspondiente se había reducido a 43% y siguió disminuyendo en los años posteriores hasta alcanzar un 28% en 1965 y un 13% en 1978. Ello permitió aumentar los gastos de desarrollo económico (infraestructura y servicios públicos) del 31% en 1945 al 37% en 1955, 46% en 1965 y 55% en 1978. Los gastos sociales permanecieron constantes como proporción del gasto público total entre 1945 y 1955 (19%), pero a partir de entonces constituyeron uno de los rubros más dinámicos del gasto; llegaron a representar el 26% en 1965 y el 32% en 1978^[18].

Este crecimiento exigió ampliar la base tributaria y continuar el esfuerzo iniciado en los años treinta por crear una base menos dependiente del sector externo. Las innovaciones más importantes estuvieron relacionadas con los impuestos a la renta y a las ventas. En el primer caso, el impulso que había tomado el tributo desde 1935 se mantuvo en los primeros años de la posguerra. Los recargos más importantes se decretaron en 1946, 1948 (como parte de las medidas de emergencia posteriores al 9 de abril), 1953 (cuando se gravaron las rentas de capital en cabeza de los socios accionistas y no solo de las sociedades) y 1957. La tendencia al fortalecimiento del impuesto de renta se detuvo en 1960, cuando se consagraron un cúmulo de exenciones a las industrias básicas, concebidas como parte de la política de industrialización. La reforma de 1967 fortaleció de nuevo el impuesto, pero los signos de deterioro fueron otra vez evidentes en los primeros años de la década de los setenta. Por este motivo la administración López Michelsen decretó una reforma tributaria con grandes novedades en 1974, que incluyó la creación del régimen de renta presuntiva, la eliminación de un gran número de exenciones y deducciones, y la sustitución del impuesto progresivo para las sociedades por un sistema más simple, con dos tasas uniformes, una aplicable a las anónimas y otra a las limitadas. El impacto de la reforma se erosionó también rápidamente, en virtud de sucesivas medidas de alivio tributario, en especial las decretadas en 1979. En este último año se estableció también el sistema de reajuste completo de las escalas tributarias por inflación, decretado en forma limitada en 1974 y ampliado en 1977. La ausencia de dichos reajustes había implicado que la carga tributaria aumentara en las décadas precedentes mucho más de lo que indica la evolución de las tasas impositivas^[19].

**CUADRO VII.9. Participación del sector público en la actividad económica
(precios corrientes)**

	<i>Ingresos corrientes como % del PIB</i>	<i>Gastos totales como % del PIB</i>	<i>Inversión del Gobierno como % de inversión fija</i>
<i>A. Banco de la República^a</i>			
1950-54	11,4% ^b	9,7% ^c	15,9%
1955-59	12,1	10,9	20,5
1960-64	11,3	11,7	19,2
1965-69	14,3	14,1	26,7
1970-74	16,3	17,6	29,6
<i>B. DANE^d</i>			
1970-74	20,1% ^e	22,1% ^f	32,1%
1975-79	21,1	21,8	36,0
1980-83	22,9	28,4	46,0

^a Gobierno general.

^b Ingresos corrientes antes de deducir intereses de la deuda pública.

^c Gastos corrientes + construcción pública.

^d Incluye empresas públicas, pero excluye el Fondo Nacional del Café.

^e Renta de la propiedad, impuestos, contribuciones a la Seguridad Social, tasas y multas y valor agregado de las empresas públicas no financieras.

^f Ingresos corrientes - Ahorro + Inversión fija.

FUENTE: Cuentas Nacionales del Banco de la Republica y el DANE.

En oposición al impuesto de renta, caracterizado por fases de fortalecimiento sucedidas por períodos de deterioro, la historia del impuesto a las ventas ha sido de crecimiento continuo desde su creación en 1963. En 1965 el impuesto comenzó a funcionar, aplicándose únicamente a las ventas industriales y a las importaciones en el momento de su reventa. La tasa básica que se estableció inicialmente fue del 3%, dejando exentos algunos bienes esenciales y gravando algunos suntuarios hasta con el 10%. El régimen fue modificado en 1968 y 1971. En este último año se elevó la tasa básica al 4%, la máxima al 25% y se obligó a las importaciones a pagar el gravamen directamente en las aduanas. En 1974 subieron de manera considerable las tarifas: se instauró una preferencial del 6%, una básica del 15% y una suntaria del 35%.

Como los mecanismos de financiamiento interno del sector público solo tuvieron un desarrollo limitado, la capacidad de financiar desequilibrios fiscales dependió de recursos de

emisión o del crédito externo. No obstante, siguiendo una larga tradición conservadora en el manejo monetario y fiscal, la utilización de los primeros fue muy limitada. El crédito externo fue, además, escaso en los años cuarenta y cincuenta y se obtuvo básicamente del Banco de Exportaciones e Importaciones de Estados Unidos, en la primera década, y del Banco Mundial, en la segunda. La Alianza para el Progreso y la banca multilateral (Banco Mundial y el nuevo Banco Interamericano de Desarrollo) permitieron un mayor acceso a los recursos externos durante los años sesenta. Al financiamiento de la banca multilateral se añadió el de la banca comercial privada en la década de los setenta.

Las fuentes internacionales de crédito tuvieron un impacto que fue más allá de la provisión de recursos financieros. Fuera de su influencia en la historia de la planeación, ya anotada en una sección anterior, conviene destacar su contribución al desarrollo institucional (en los sectores eléctrico, de carreteras y financiero, entre otros). Además, en varias crisis (1957, 1965 a 1967), la banca multilateral y la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos actuaron, en asocio con el Fondo Monetario Internacional, como poderosos mecanismos de presión sobre las autoridades macroeconómicas.

Los cambios en la estructura del sector público

El crecimiento del sector público collevó también un cambio significativo en su estructura. El elemento más destacado fue la creación de un sinnúmero de establecimientos públicos y empresas comerciales e industriales. En efecto, mientras que entre 1886 y 1939 fueron creados 35 establecimientos o empresas públicas del orden nacional, con un promedio de siete por década, en los años cuarenta dicho promedio se elevó a 18, en la década de los cincuenta a 32 y en los años sesenta a 43, para desacelerarse luego en la década de los setenta, cuando solo fueron creadas 17 nuevas entidades de este tipo. El desarrollo masivo de estos organismos condujo a una gran reforma administrativa en 1968, por medio de la cual se trató de darle mayor coherencia, organización y control al inmenso aparato estatal que había sido edificado en las décadas anteriores.

Esta *descentralización administrativa* del Gobierno nacional coincidió con una *centralización* de las funciones estatales en este nivel de gobierno. Un elemento decisivo en esta tendencia fue el mantenimiento de una estructura tributaria departamental arcaica, basada en impuestos al consumo (tabaco y cerveza) y en los monopolios de licores y loterías. Con pocas excepciones, los Gobiernos regionales, que habían resistido parcialmente los intentos de centralización fiscal de Núñez y Reyes, sucumbieron así en la posguerra ante un creciente centralismo. Algunos municipios grandes e intermedios lograron resistir mejor la tendencia,

gracias al desarrollo de sus empresas de servicios públicos domiciliarios y al manejo de los impuestos de industria y comercio, predial y de valorización.

La tendencia centralista se trató de revertir desde fines de los años sesenta, dando participación a los departamentos y municipios en las rentas nacionales. Para los primeros, la Reforma Constitucional de 1968 creó el “situado fiscal”. La Ley 46 de 1971, que interpretó esta norma, estableció que a partir de 1973 al menos un 13% de los ingresos ordinarios de la Nación (15% desde 1975) serían transferidos a los Gobiernos seccionales para el financiamiento de la educación primaria y la salud. Simultáneamente se introdujo una nueva organización institucional, centrada en torno a los Fondos Educativos Regionales y los Servicios Seccionales de Salud. Sin embargo, en contra del deseo de fortalecer la descentralización, estas reformas terminaron más bien concentrando en manos del Gobierno nacional la provisión de estos servicios, lo cual se materializó en la nacionalización de la educación secundaria y la creación del Sistema Nacional de Salud en 1975. Por otra parte, el deterioro de las finanzas locales, en especial las de los municipios más pequeños, logró frenarse mediante la cesión del impuesto a las ventas, decretada en 1968. La participación se estableció en un 10% en 1969, 20% en 1970 y 30% en 1971.

Aunque la tendencia hacia una mayor participación del Estado en la inversión y la producción fue casi continua, tuvo énfasis variables a lo largo del tiempo. En la primera década de la posguerra, las medidas en el frente social incluyeron la expansión de la matrícula de educación primaria y la creación del Instituto de Seguros Sociales (ISS), aunque restringiendo inicialmente su alcance a los seguros de salud. Pese a estas medidas, sin embargo, el énfasis de las administraciones conservadoras y militares que gobernaron el país entre 1946 y 1958 recayó en la creación de empresas productivas y el desarrollo de los servicios públicos domiciliarios y la infraestructura vial. En el primer frente, conviene resaltar la promoción de nuevas empresas industriales por parte del Instituto de Fomento Industrial y Ecopetrol. En el desarrollo de los servicios públicos se destaca la apertura de los grandes proyectos hidroeléctricos, en los cuales participaron la Nación y algunos Gobiernos seccionales y locales, lo que llevó a la virtual desaparición del papel que habían desempeñado hasta entonces las empresas privadas en el desarrollo eléctrico. Finalmente, la ampliación de la red de carreteras fue la continuación de una política trazada desde la década de los treinta, y permitió que el transporte automotor desplazara definitivamente a los ferrocarriles como medio de movilización interna de carga desde fines de los años cuarenta.

Aunque todos estos esfuerzos se mantuvieron durante los años del Frente Nacional, el hecho más destacado del nuevo período fue la iniciación de programas masivos de política social. El plebiscito de 1957, que dio rango constitucional al pacto entre los dos partidos

tradicionales, estableció por primera vez que al menos el 10% del presupuesto nacional debería ser destinado al financiamiento de la educación primaria. Los esfuerzos por desarrollar los servicios de educación y salud se incorporaron poco después dentro de los programas de la Alianza para el Progreso. La medida más importante con relación al sector social fue, sin embargo, la ya mencionada creación del *situado fiscal* en 1967. Durante la administración Lleras Restrepo se consolidó, además, el sistema de seguridad social (véase más adelante) y se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para la protección de la infancia. A ello se agregaron los programas de reforma laboral y agraria, que analizaremos después.

A principios de los años setenta comenzó a cuestionarse la eficiencia del enorme aparato gubernamental que se había creado durante cerca de medio siglo. No obstante, pese al inicio de la redefinición de la intervención del Estado en los sectores industrial y agrario, se ampliaron al mismo tiempo otras funciones, que terminaron por incrementar aún más el tamaño del sector público. El gobierno de López Michelsen imprimió un nuevo impulso a los programas sociales, con la ley de nacionalización de la educación secundaria, la creación del Servicio Nacional de Salud, el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN), y dio un viraje a la política minera, al eliminar el sistema de “concesiones” y sustituirlo por el de “contratos de asociación” entre las empresas del Estado (Ecopetrol y Carbocol) y las firmas extranjeras. Durante la administración Turbay, las inversiones estatales se convirtieron en el eje del plan de desarrollo, cuyo objetivo fundamental era acelerar la integración nacional.

LA ORGANIZACIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Los gremios

Algunos de los principales gremios del país habían sido creados antes de la crisis de los años treinta. La Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, en particular, se remonta al siglo XIX. A partir de su fundación definitiva, en 1904, bajo el nombre de Sociedad de Productores de Café, y su transformación dos años más tarde en SAC, adoptó un carácter claramente gremial. Desempeñó un papel destacado en la obtención de rebajas de los fletes de los vapores y los ferrocarriles, de ventajas arancelarias y otros beneficios para los agricultores. Así mismo, desde la última década del siglo XIX habían comenzado a crearse cámaras de comercio en las principales ciudades del país. Estas entidades, en cierto sentido herederas de los viejos

consulados del período colonial, fueron cobijadas por la Ley 111 de 1890, que les otorgó un papel regulador de la vida mercantil y les dio el carácter de cuerpos consultivos del Gobierno en materias económicas. Finalmente, en 1927 había sido creada la Federación Nacional de Cafeteros, aunque su vida fue inicialmente láguida, según vimos en el capítulo anterior.

Durante los años de la República Liberal el movimiento gremial creció de manera considerable. El hecho más destacado fue, sin duda, la ampliación de las funciones de la Federación Nacional de Cafeteros, que no solo tuvo un papel destacado en la defensa de los intereses de los productores del grano desde la década de los treinta, sino que comenzó a cumplir funciones propiamente públicas a partir de la creación del Fondo Nacional del Café en 1940. La SAC continuó ejerciendo un papel gremial activo, particularmente en la defensa de los intereses de los grandes propietarios rurales contra los intentos reformistas de López Pumarejo. Además, durante la República Liberal se crearon tres de los grandes gremios nacionales. El primero de ellos fue la Asociación Bancaria de Colombia, establecida en 1936 como un gremio de servicios para sus afiliados. En 1944, se creó la Asociación Nacional de Industriales, ANDI. Dos intentos anteriores de agremiación del sector manufacturero (la Industria Nacional Colombiana, instituida en Medellín en 1929, y la Federación Nacional de Fabricantes y Productores, establecida en Bogotá en 1930) habían fracasado. Finalmente, como reacción a las políticas de control de precios establecidas durante los años de la Segunda Guerra Mundial por la administración López Pumarejo, nació en 1945 la Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco; se coronaron, así, los esfuerzos de agremiación del sector que la habían precedido en varias ciudades del país.

Después de la Segunda Guerra Mundial se dio, sin embargo, una verdadera explosión en el número de organizaciones gremiales. En efecto, mientras en 1950 existían 22 gremios empresariales y 4 de profesionales, en 1960 los números respectivos habían aumentado a 51 y 9; en 1970, a 81 y 25; y en 1980, a 106 y 49^[20]. Tal explosión estuvo acompañada de una especialización creciente de las asociaciones respectivas, que reflejaba la diversificación económica del país. Este proceso se dio, además, en forma paralela con la creciente intervención del Estado en la economía. De hecho, una de las principales funciones que vinieron a desempeñar las nuevas instituciones fue la de crear canales de comunicación apropiados entre el sector privado y el Estado. Estos canales incluyeron la defensa de los intereses de los afiliados, sirviéndose de los medios de comunicación y de negociaciones directas con las entidades estatales. La ANDI tuvo (con la oposición de Fenalco en muchos momentos) un papel destacado en la promoción y defensa de las políticas de protección y fomento industrial en las primeras décadas de la posguerra, al tiempo que se convirtió desde mediados de los setenta en el centro de la crítica empresarial a las políticas de liberalización

de la economía. La SAC y otros gremios agropecuarios se opusieron, a su vez, a los esfuerzos reformistas en el frente agrario de la década de los setenta. Camacol desempeñó un papel importante en la derrota de los intentos de reforma urbana de las administraciones Lleras Restrepo y Pastrana Borrero. En otros casos, los gremios fueron muy útiles en la defensa de los intereses de los asociados frente a otras entidades y empresas del sector privado.

Ya desde la República Liberal se había generalizado la costumbre de incorporar a representantes del sector privado en la creciente maraña de instituciones del Estado, con miras a establecer mecanismos de “concertación” de la política económica y social, según se vinieron a denominar después. Con la multiplicación de los órganos estatales en la posguerra, el proceso se amplió considerablemente. Algunos gremios pasaron a formar parte de los grandes consejos asesores (el Consejo Nacional del Trabajo, el Consejo Asesor de Política Agropecuaria, etc.), de las juntas directivas de institutos descentralizados y empresas públicas, ya sea por derecho propio o por delegación del presidente de la República, y de consejos sectoriales de diverso tipo. Un estudio realizado hace algunos años indicó que el 30% de los miembros de comisiones y juntas de los organismos rectores de políticas económicas globales (comercio exterior, salarios, precios, etc.) y el 24% de quienes participan en órganos de política sectorial eran representantes del sector privado. Por el contrario, la presencia de los trabajadores, campesinos y consumidores en dichos organismos solo llegaba al 4% y al 3%, respectivamente²¹.

Las formas más amplias de concertación del Estado con el sector privado tuvieron, por el contrario, un desarrollo limitado. Los ensayos más importantes en este frente fueron, sin duda, la creación del Consejo Nacional de Salarios en 1959 y la incorporación de la Federación Nacional de Cafeteros al Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, cuando este organismo fue creado a mediados de los años sesenta. Además, en momentos de gran conflicto social o de crisis económica, se hicieron algunos intentos de concertación multilateral de la política económica y social, pero en el caso de la reforma laboral de 1965 hay evidencia de un impacto claro de la comisión de concertación creada para hacer frente a la crisis.

El movimiento sindical

Desde mediados de los años treinta, la Confederación de Trabajadores de Colombia, CTC, había liderado las negociaciones laborales en Colombia, al amparo del apoyo brindado por los gobiernos liberales. Las condiciones especiales desaparecieron en la segunda mitad de los años cuarenta, cuando las negociaciones políticas a las cuales se había habituado la CTC fueron

reemplazadas por las negociaciones colectivas de carácter reivindicativo patrocinadas por la Unión de Trabajadores de Colombia, UTC. Esta confederación fue creada en 1946 con la simpatía del Partido Conservador y de la Iglesia, como un movimiento apolítico y reivindicacionista. Además, se vio favorecida por el marco legal creado por la Ley 6 de 1945, que consolidó la capacidad negociadora de los sindicatos de empresa o de base. Por lo demás, el cambio cualitativo del movimiento sindical se produjo en un ambiente político adverso al desarrollo del sindicalismo, especialmente durante las administraciones Gómez-Urdaneta y Rojas Pinilla.

El Frente Nacional sirvió de escenario político para la reanimación de las luchas sindicales. Dentro del nuevo contexto político, la CTC recuperó la dinámica perdida desde finales de los años cuarenta. No obstante, el ascenso de la CTC pronto se vio afectado por la división sindical: los dirigentes más radicales fueron excluidos de la organización en 1960, abriendo las compuertas a la formación de nuevas organizaciones, como el Comité de la Unidad de Acción y Solidaridad Sindical, transformado más tarde (en 1964) en la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia, CSTC, y las agrupaciones del llamado sindicalismo independiente. Este último sector contó, en particular, con la adhesión de trabajadores estatales.

El auge de las confederaciones fue, además, el reflejo de un aumento apreciable en el número de trabajadores sindicalizados. La afiliación a las organizaciones obreras, que se había incrementado de 165.600 en 1947 a unos 250.000 en 1959, se elevó rápidamente, hasta alcanzar 700.000 en 1965. La tasa de sindicalización (la relación entre el número de trabajadores afiliados y la población ocupada) aumentó paralelamente: del 4,7% en 1947 al 5,5% en 1959 y el 13,4% en 1965²².

En el curso de los años sesenta, las centrales obreras participaron y promovieron movilizaciones de amplia cobertura. El paro general de 1965 fue cancelado la víspera de la fecha propuesta (25 de enero), pero alcanzó a desplegar un movimiento de alcances nacionales contra el establecimiento del impuesto a las ventas. Poco después, la administración Valencia modificó su propuesta inicial acerca del nuevo impuesto e invitó a la UTC y a la CTC a participar en la Comisión de Alto Nivel creada para estudiar la difícil coyuntura económica y social. El resultado más importante de esta Comisión fue la reforma del Código Laboral (Decreto 2351 de 1965), cuyos principales elementos serán estudiados más adelante.

El segundo movimiento tuvo lugar el 22 de enero de 1969. El origen fue una protesta regional contra el alza de las tarifas de energía y transportes. Aunque no llegó a tener cobertura nacional y las federaciones obreras se marginaron del liderazgo del movimiento, la preparación del evento contó con varios actos unitarios de la CTC, la UTC y la CSTC.

El rápido desarrollo del sindicalismo en los años sesenta fue sucedido por un crecimiento más lento en la década siguiente. En efecto, aunque el número de trabajadores sindicalizados continuó aumentando hasta 1980, la tasa de sindicalización mostró signos de estancamiento o incluso de retroceso desde mediados de los años sesenta. De acuerdo con los estimativos más confiables, el número de trabajadores sindicalizados aumentó de 700.000 en 1965 a 835.000 en 1974 y 1.051.000 en 1980. Sin embargo, la tasa de sindicalización se redujo en estos quince años del 13,4 al 12,5 y el 12,3%^[23].

La época coincidió también con una agudización de la división del movimiento sindical. Las nuevas centrales obreras, CTC y CGT, se consolidaron, al igual que el sindicalismo independiente. Nacida de la división de la CTC en 1964, según vimos, la CTC fue reconocida legalmente en 1975. Por su parte, la Central General de Trabajadores, CGT, fue organizada a mediados de los años setenta como una nueva fuerza sindical. Los organismos sindicales emprendieron, en cualquier caso, diversas acciones unitarias, como el paro cívico nacional de 1977, y en la conformación de organismos como el Congreso Nacional Sindical, los Comités de Acción Intersindical y la Coordinadora Nacional de Solidaridad. El paro cívico de 1981 también contó inicialmente con el apoyo de las grandes confederaciones obreras, pero la UTC, la CTC y la CGT le retiraron su apoyo cuando la administración Turbay convocó la cumbre multisectorial y las comisiones de concertación.

El hecho más destacado a partir de los años setenta fue la extensión y combatividad del sindicalismo estatal. En efecto, el censo sindical de 1984 señaló que el 37% de los trabajadores sindicalizados laboraba en entidades públicas. El ascenso del sindicalismo estatal se dio pese a que desde 1920, por norma legal, y desde 1936, por disposición constitucional, no existe el derecho de huelga en los servicios públicos. Fuera de lo anterior, la mayor parte de los trabajadores del Estado, los empleados públicos, no han gozado del derecho de contratación colectiva, que solo es efectivo para los trabajadores oficiales. En el caso de los empleados públicos, diversas normas legales repetidas desde 1938 y elevadas a rango constitucional por el plebiscito de 1957 establecieron la carrera administrativa (o carreras paralelas: la docente, la judicial, la militar, etc.), que tuvo solo una aplicación limitada y gradual a nivel nacional y menos alcance aun en los departamentos y municipios. Debido a estas circunstancias, las movilizaciones de los trabajadores del Estado tendieron a convertirse con frecuencia en vehículos para la reivindicación de derechos generales: el acceso universal a los derechos de contratación colectiva y de huelga y el cumplimiento de las normas sobre carrera administrativa.

Fuera de los aspectos relacionados directamente con sus condiciones laborales, el movimiento sindical logró poco en Colombia en términos de influir sobre la política

económica y social. Su mayor ascendiente se dio, sin duda, en el Consejo Nacional de Salarios, donde las centrales obreras involucradas tuvieron una incidencia en la definición del salario mínimo y su unificación gradual entre las diferentes regiones del país, que se consolidó definitivamente en 1984. Algunas centrales obreras participaron, además, en los grandes esfuerzos de concertación tripartita que se emprendieron desde la administración Valencia, aunque tuvieron una representación reducida en las juntas directivas de las entidades estatales, según vimos en la sección anterior. Como un todo, el movimiento sindical no tuvo influencia en elementos de la política económica y social que rebasaran su rango de acción más inmediato.

Las reformas laborales en la posguerra

El impulso que había adquirido la legislación laboral durante la República Liberal se mantuvo durante el primer gobierno conservador. El hecho más sobresaliente en esta materia, durante la administración Ospina Pérez, fue la creación del ISS, mediante la Ley 90 de 1946. El proyecto correspondiente había sido presentado por el último gobierno liberal, según vimos en el capítulo anterior. El ISS comenzó a prestar sus servicios a fines de la década, aunque su alcance se restringió inicialmente a los seguros de enfermedad general y maternidad.

El Decreto 2474 de 1948, dictado después del 9 de abril, en uso de las facultades de estado de sitio, intentó además establecer una participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. Esta nueva prestación, que se denominó “prima de beneficios”, enfrentó dificultades para su aplicación práctica y fue sustituida dos años más tarde por la “prima de servicios”. El decreto 1832 de 1948, dictado también en uso de las facultades de excepción, creó además la obligación a los patronos de suministrar calzado y vestidos de trabajo a los obreros de más bajos ingresos. La cuantiosa legislación laboral de los años treinta y cuarenta fue recogida, finalmente, en los Decretos 2663 y 3443 de 1950. Estas medidas configuraron, por primera vez en Colombia, un Código Sustantivo del Trabajo.

No fue sino a fines de los años cincuenta, durante la Junta Militar y el primer gobierno del Frente Nacional, cuando se introdujeron reformas de importancia en la legislación existente. En efecto, en 1957 se crearon el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y el subsidio familiar. La Ley 15 de 1959 consagró el auxilio de transporte. En 1965, como resultado de las grandes movilizaciones obreras y de las negociaciones promovidas por la administración Valencia, se llevó a cabo la reforma más significativa del Código Sustantivo del Trabajo (Decreto 2351 de 1965). Esta introdujo normas mucho más rigurosas para el despido de los trabajadores y definió las tablas de indemnización que debía cancelar el empleador en caso de

que el trabajador fuese despedido sin justa causa. Además de las disposiciones relativas a la estabilidad laboral, se estableció un sistema de reajuste de las cesantías con los salarios de los trabajadores.

Durante la administración Lleras Restrepo se dio el paso definitivo en materia de seguridad social, al establecerse en el ISS el seguro de invalidez, vejez y muerte; así se completó el rango de los seguros a cargo del Instituto, que ya incluían el de enfermedad general y maternidad desde fines de los años cuarenta y el de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales desde 1965. Su cobertura se mantendría limitada, sin embargo, a los trabajadores asalariados de los sectores más modernos de la economía. Finalmente, como parte de la reforma de la administración pública, en 1968 y 1969 se redefinió el esquema prestacional de los empleados del Estado. Las normas correspondientes prescribieron un cambio en el patrón de liquidación de las cesantías de los trabajadores estatales, que se centralizaron en el Fondo Nacional del Ahorro.

Tales reformas marcaron el fin de la nueva etapa de definición de los beneficios laborales de los trabajadores. Entre las normas más importantes introducidas con posterioridad, conviene destacar el establecimiento de un sistema de reajuste de las pensiones con el salario mínimo (Ley 4 de 1976). No obstante, pese a los esfuerzos por ampliar la cobertura de la Seguridad Social y al cúmulo de normas de protección a los trabajadores, los derechos creados desde principios del siglo y, particularmente, durante las décadas de los treinta y los cuarenta, solo llegaron a cobijar a un 30% de los trabajadores colombianos. De esta manera, el régimen prestacional y la sindicalización continuaron beneficiando solo a un grupo limitado de trabajadores colombianos.

La violencia rural y las políticas para el campesinado

Entre mediados de los años cuarenta y fines de la década de los cincuenta, durante el período conocido como la Violencia, vastas zonas rurales del país estuvieron sumidas en la guerra y sus habitantes fueron sometidos a persecuciones por parte de guerrillas y organizaciones paramilitares de filiación partidista o del propio ejército. A los innumerables muertos que dejó este proceso hay que agregarle el despojo de tierras y bienes, apoyado en el asesinato de los dueños o en las amenazas para forzarlos a vender sus propiedades, la apropiación de las cosechas, el abigeato y el incendio de las propiedades, que obligaron a muchos campesinos a migrar a las ciudades, a desplazarse hacia otras zonas de su misma filiación partidista, hacia zonas de colonización, o a enrolarse en grupos armados. La Violencia generó así un profundo reordenamiento de la estructura social y de las relaciones de poder en varias regiones del

país. El viejo Caldas, Tolima, Antioquia, Boyacá, los Santanderes, el norte del Valle del Cauca y el Meta fueron los departamentos más afectados.

Durante los primeros años del Frente Nacional la Violencia cambió de carácter. La nueva fase de conflictos tuvo como expresión principal el bandolerismo político, que se extendió hasta mediados de los años sesenta, y el surgimiento de las primeras guerrillas revolucionarias. El primero tuvo su mayor desarrollo en las zonas predominantemente cafeteras del norte del Valle, norte del Tolima y el viejo Caldas. Las guerrillas revolucionarias, por su parte, tuvieron orígenes diferentes. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, surgieron de las guerrillas rurales de filiación liberal y comunista de la fase anterior. Otros grupos (el Ejército de Liberación Nacional, ELN, en particular) tuvieron por el contrario un origen urbano. A dichos grupos se agregaron otros en los años siguientes.

Los programas reformistas iniciados por el Frente Nacional incluyeron en los años sesenta la puesta en marcha de la segunda reforma agraria. La concepción básica de la nueva estrategia, liderada por Carlos Lleras Restrepo, partió de la necesidad de emprender una reforma agraria integral, que combinara la distribución de la tierra con el crédito, la asistencia técnica y la construcción de distritos de riego, con el fin de reducir las graves presiones socioeconómicas en las zonas rurales del país y retener una mayor proporción de la población en el campo. La nueva concepción se materializó en las Leyes 135 de 1961 y 1 de 1968, y se ejecutó por conducto del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora).

En la ejecución de la reforma conviene distinguir tres períodos diferentes. Entre 1962 y 1967, los elementos fundamentales fueron la organización del nuevo Instituto, el apoyo a la producción y al programa de crédito supervisado para pequeños campesinos. Entre 1968 y 1971 se intensificaron las actividades del Incora y las movilizaciones campesinas bajo la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), pero también la oposición política a la reforma. La ANUC había sido concebida como una organización similar a los sindicatos agrarios de la década de los treinta, con el objetivo de canalizar la inconformidad campesina dentro de canales institucionales. La radicalización de este movimiento a comienzos de los años setenta, que culminó con una marcha de 40.000 campesinos hacia Bogotá en el momento de la inauguración del tercer congreso de la ANUC (septiembre de 1974), coincidió, sin embargo, con el desmonte virtual de la reforma agraria mediante el Acuerdo de Chicoral de enero de 1972. La creciente división de la ANUC condujo al reflujo de las luchas campesinas en los años siguientes.

El Incora dotó de tierras a poco más de 65.000 familias campesinas durante estos años. Un 57% fueron otorgadas con tierras del Fondo Nacional Agrario, adquiridas mediante compra,

cesión y solo muy parcialmente (menos de una décima parte) por expropiación. El 43% restante se hizo con las provenientes de la extinción de dominio, es decir, tierras por lo general de bajo potencial productivo, sobre las cuales el dueño perdía el derecho de propiedad por no explotarlas adecuadamente durante el período exigido por la ley. Dada la estimación del Censo Agropecuario de 1970 de 800.000 familias sin tierra, la Reforma solo benefició a poco más del 8% de los beneficiarios potenciales. Los programas especiales destinados a arrendatarios y a aparceros, emprendidos a partir de la Ley 1 de 1968, tuvieron un alcance limitado y produjeron, más bien, desalojos masivos por temor de los propietarios a perder sus predios. Apenas el 20,5% de la tierra inscrita en el programa logró ser adquirida por el Incora y cubrió al 12% de los aspirantes. La acción de titulación de baldíos, por su parte, cubrió 7,7 millones de ha entre 1962 y 1982, y dio lugar a cerca de 260.000 títulos, lo que indica que esta actividad de titulación fue más importante que la misma reforma. La adecuación de tierras también fue limitada. Durante su período de mayor actividad, entre 1961 y 1971, el Instituto adecuó 178.000 ha. Solo el 35% de los beneficiarios de estos programas lo eran también de la reforma agraria, 50% minifundistas privados y 15% propietarios medianos y grandes.

Con el Acuerdo de Chicoral, se inició el desmonte de la reforma agraria y el diseño de una política alternativa de fomento sectorial, que se materializó en este último caso en la Ley 5 de 1973, ya mencionada en la sección sobre modernización de la agricultura. Los instrumentos básicos en relación con la reforma agraria fueron la Ley 4 de 1973 y la Ley 6 de 1975. La primera estableció amplias barreras de protección (160 ha) contra la afectación por la Reforma Agraria e introdujo nuevos criterios para la clasificación de un predio como adecuadamente explotado, lo que dificultó mucho el proceso de expropiación. Los programas de distribución de tierras se mantuvieron en zonas de graves conflictos sociales, y en 1976 una nueva institución, el Himat (Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras) se encargó de la construcción y el manejo de los distritos de riego. Al mismo tiempo se creó la renta presuntiva para el sector agropecuario, como mecanismo para fomentar la utilización adecuada de la tierra. La última medida había sido propuesta desde los años cincuenta como alternativa a la reforma agraria y fue extendida a todos los sectores de la economía en la Reforma Tributaria de 1974. Por su parte, la Ley 6 de 1975, o Ley de Aparcería (que algunos autores han comparado con la Ley 100 de 1944), eliminó la ambigüedad que existía en la Ley 135 de 1961 sobre la posibilidad que tenía el aparcero de reclamar los derechos sobre las mejoras realizadas en los predios durante los períodos de tenencia.

A los nuevos estímulos creados en 1973 para la modernización agropecuaria, la Administración López Michelsen agregó una política específica de acción estatal hacia el

campesinado: el Programa DRI-PAN. La idea central de los nuevos programas era posible elevar la producción y productividad de las explotaciones campesinas mediante una acción integral dirigida por el Estado. Como tantas veces en el pasado, las nuevas ideas formaban parte de una corriente más general de pensamiento, cuyo más activo vocero era el Banco Mundial. La nueva estrategia incluyó tres subprogramas: el de producción (asistencia técnica, mercadeo, organización y capacitación), el de infraestructura (construcción y mantenimiento de caminos vecinales, electrificación rural, agua potable y saneamiento) y el subprograma social (salud, educación y nutrición). A diferencia de otros organismos creados en el pasado, las instituciones encargadas de los nuevos programas no fueron concebidas como ejecutoras sino como coordinadoras de los organismos estatales que ya estaban desempeñando las funciones correspondientes. Aunque el programa se mantuvo activo con posterioridad, nunca volvió a recibir la atención preferencial del Gobierno que gestó su creación.

Las condiciones de vida y la distribución del ingreso

La evidencia disponible sobre evolución de los indicadores sociales en Colombia indica que a partir de los años cincuenta (desde antes en el caso de unos pocos indicadores) comenzaron a mejorar en forma persistente algunos indicadores sociales. El proceso de mejoría no fue, sin embargo, homogéneo a lo largo del tiempo o del territorio nacional y generó, en particular, una creciente brecha entre las zonas rural y urbana²⁴.

La mejoría más temprana fue aquella que experimentaron los indicadores de educación, salud y vivienda (véase el cuadro VII.10). La proporción de la población de más de 15 años sin educación disminuyó del 41,9% en 1951 al 12,4% en 1985, de acuerdo con los censos de ambos años, mientras aquella con educación secundaria o universitaria aumentaba del 9,5% al 38,8%. La tasa de analfabetismo se redujo en el mismo período en forma igualmente marcada. Al mismo tiempo, como resultado de la fuerte disminución de las tasas de mortalidad, la expectativa de vida al nacer mejoró de poco menos de 50 a 62 años. La calidad de las viviendas mejoró notablemente en las ciudades, así como el acceso a los servicios públicos. En todos estos casos, pero en especial en materia de educación y vivienda, se mantuvieron, sin embargo, enormes e incluso crecientes diferencias entre las condiciones de vida de las zonas urbanas y rurales del país.

Por su parte, los indicadores de distribución del ingreso se deterioraron entre los años treinta y sesenta, aunque la magnitud de dicho deterioro no se puede estimar con precisión. La creación de grandes excedentes de mano de obra en el campo, como reflejo de la modernización del sector agropecuario, de la violencia rural y de la inequitativa distribución

de la tierra fueron, sin duda, los factores que más incidieron en este resultado. Para 1964, de acuerdo con los estimativos de Urrutia y Berry, la distribución del ingreso era particularmente desigual en el campo: mientras el 10% más rico de los habitantes rurales (incluidos los propietarios absentistas) recibía el 48% del ingreso, la proporción correspondiente en las ciudades era del 41%.

Al mismo tiempo, los grandes beneficiarios del desarrollo económico en el sector urbano fueron, hasta mediados de los años sesenta, los propietarios del capital y los sectores medios de la población. En este período, la industria manufacturera, el Estado y otras actividades urbanas generaron una fuerte demanda de trabajadores calificados, que se enfrentó a una oferta todavía limitada de mano de obra educada, que experimentó así una fuerte mejoría de sus ingresos reales.

CUADRO VII.10. Indicadores de las condiciones de vida de la población

	1951	1964 ^a	1973 ^b	1985 ^c
Educación (% de la población con 15 años o más)				
Ninguna	41,9%	27,1%	20,8%	12,4%
Primaria	48,6	58,6	54,5	48,8
Secundaria	8,8	13,2	21,9	32,7
Universitaria	0,7	1,1	2,6	6,1
Tasas de analfabetismo (% de población con 10 años o más)				
Urbana	21,3%	14,4%	9,9%	7,2%
Rural	50,5	40,6	31,3	23,4
Total	38,5	26,6	17,7	12,2
Expectativa de vida al nacer (años)				
Urbana	n. d.	59,4	60,9	63,8
Rural	n. d.	56,0	56,5	58,3
Total	48,7	58,6	59,8	62,1
Vivienda con piso de tierra				
Cabecera	25,0%	16,1%	21,9%	6,7%
Resto	66,7	57,1	51,1	40,8
Total	52,7	38,6	33,7	17,1
Acceso a Acueducto				
Cabecera	66,9%	65,8%	86,9%	89,8%
Resto	7,4	13,3	27,6	28,0
Total	28,8	38,7	62,7	69,7
Acceso a energía				
Cabecera	64,3%	65,4%	87,0%	95,0%
Resto	4,2	5,6	15,0	40,8
Total	25,8	34,5	57,6	78,2

^a 1966 para expectativa de vida.

^b 1971 para expectativa de vida.

^c 1981 para expectativa de vida.

FUENTE: José Antonio Ocampo, “Entre las reformas y el conflicto”, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004, cuadros 1.5 y 1.6.

El cuadro VII.11 estima la relación entre los salarios medios en distintos sectores de la economía y el ingreso por habitante del país. La posición relativa de los trabajadores de la industria y el Gobierno (es decir, los sectores medios de la población urbana) mejoró hasta la segunda y primera mitad de los años sesenta, respectivamente. Los obreros de la construcción (representativos de los trabajadores menos calificados de las zonas urbanas) también mejoraron su posición relativa, aunque en una proporción inferior a la de los trabajadores de la industria. La relativa estabilidad (con una ligera tendencia al deterioro en los años cincuenta) de las remuneraciones agrícolas se tradujo así en un desmejoramiento de su situación en relación con la de todos los asalariados urbanos.

En los años setenta hubo una mejoría en los indicadores distributivos. El momento preciso del cambio de tendencia no puede determinarse con precisión, pero lo más probable es que la tendencia al deterioro distributivo se haya mantenido hasta comienzos de la década de los setenta. La mejora distributiva fue particularmente marcada durante la segunda mitad de dicha década, según lo corroboran, además, los estudios existentes sobre pobreza, a la cual nos referiremos más adelante.

Cuatro factores diferentes explican la mejoría distributiva en los años setenta. El primero es la reducción de los excedentes de mano de obra rural, como producto de las fuertes migraciones internas características de las décadas precedentes y del desempeño relativamente favorable de la producción agropecuaria en la década de los setenta —la “edad de oro” de la agricultura colombiana, según la caracterizamos previamente—. El segundo es el aumento de la oferta de mano de obra calificada y, más en general, la mejor distribución de las oportunidades educativas, gracias a los programas educativos que se pusieron en marcha desde la década de los cincuenta y, especialmente, del Frente Nacional. En tercer lugar, durante los años setenta se aceleró la transición demográfica. Como producto de ello, se facilitó la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo y se redujeron considerablemente las tasas de dependencia familiar. Ambos procesos redundaron en una mejoría de los ingresos per cápita de los hogares, sobre todo de los más pobres, para los cuales las tasas de dependencia son más elevadas. Por último, los trabajadores urbanos se vieron perjudicados por la aceleración de la inflación durante el primer lustro de los años setenta, ya que los arreglos institucionales para la fijación de los salarios urbanos solo se ajustaron en forma rezagada e inicialmente incompleta ante la aceleración de la inflación.

El resultado de este cúmulo de factores fue una reducción apreciable de los diferenciales salariales en Colombia. Mientras los salarios en la agricultura crecían a un ritmo similar al del ingreso por habitante (rápido durante estos años), los ingresos relativos de los asalariados urbanos cayeron dramáticamente e incluso mostraron un retroceso absoluto. Gracias al

aumento en la oferta relativa de trabajadores con mayor grado de calificación, los diferenciales de ingresos entre trabajadores con diferente nivel educativo también se redujeron sensiblemente. Así, mientras en el período 1963-66 una persona con educación universitaria en Bogotá recibía un ingreso equivalente a 6,4 veces el de un trabajador con educación primaria, para 1978 esta proporción se había reducido a 4,0. Para las cuatro principales ciudades del país, la misma relación disminuyó de 5,3 en 1976 a 3,7 en 1980. La remuneración de un trabajador con educación secundaria en Bogotá era 2,6 veces la de una persona con educación primaria en 1963-66; para 1978 el diferencial se había reducido a 1,6. Para las cuatro grandes ciudades, la proporción correspondiente disminuyó de 1,9 en 1976 a 1,5 en 1980^[25].

**CUADRO VII.11. Salarios medios como proporción
del ingreso nacional per cápita
(precios corrientes)**

	<i>Industria</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Construcción</i>	<i>Agricultura</i>
1950-54	3,19 ^a	5,92	1,57	0,91
1955-59	3,78	6,85	1,93	0,88
1960-64	4,49	7,16	2,27	0,96
1965-69	5,07	6,51	2,30	0,95
1970-74	4,52	5,19	1,63	n. d.
1975-79	4,02	3,78	1,39	0,89 ^b
1980-84	4,82	4,29	1,73	0,91

¹ 1953.

² Excluye 1975.

FUENTES: Industria: DANE Encuesta Anual Manufacturera. Incluye prestaciones sociales. Gobierno y construcción: Corporación Centro Regional de Población, Modelo de corto plazo.

Agricultura: 1950-1969: Jornal más frecuente (sin alimentación, clima frío y clima cálido, ponderado según clima) suponiendo 230 días de trabajo al año, sin prestaciones sociales. Véase: Salomon Kalmanovitz, El desarrollo de la agricultura en Colombia, Bogota, 1978.

1976-1984: Jornal más frecuente (sin alimentación, clima frío y clima cálido, con igual ponderación), suponiendo 230 días de trabajo al año, sin prestaciones sociales. Fuente: DANE.

Ingreso nacional per cápita: Cuentas Nacionales del Banco de la República 1950-1980. Los cálculos para 1981-1984 fueron estimados con base en la tasa de crecimiento del PIB per cápita a precios corrientes.

Estas tendencias son consecuentes con aquellas que señalan los indicadores de pobreza. De acuerdo con los estudios existentes, estos presentaron muy poca mejoría hasta los años

sesenta, e incluso los sectores más pobres experimentaron un deterioro de sus ingresos familiares per cápita como consecuencia de las crecientes tasas de dependencia demográfica. Por el contrario, en los años setenta y, en especial durante la segunda mitad de la década, la pobreza se redujo sensiblemente. Esto es consistente, además, con los estudios sobre nutrición, que muestran una mejoría importante de los indicadores correspondientes durante dicha década.

En cualquier caso, conviene resaltar que, pese a la mejoría que experimentaron, los indicadores sociales siguieron siendo insatisfactorios en Colombia. Esto es especialmente cierto de las zonas rurales, donde el analfabetismo, los bajos niveles educativos y las precarias condiciones de vivienda y acceso a servicios públicos seguían siendo la regla al final del período que cubre este capítulo. La alta desigualdad social no era, por supuesto, un fenómeno nuevo, y pese a la mejoría que experimentó al final del período, continuaba siendo irritante: mientras el 10% más rico de las familias urbanas continuaba recibiendo poco menos de dos quintas partes de los ingresos de los hogares, la mitad más pobre de la población recibía menos de una quinta parte de dichos ingresos. Estos niveles de desigualdad se situaban entre los más altos de América Latina y del mundo.

¹ El término “industrialización dirigida por el Estado” resulta mucho más apropiado para caracterizar el cúmulo de transformaciones que tuvo lugar durante estos años, que el más tradicional de “industrialización mediante sustitución de importaciones”. Véase Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (eds.), “Industrialización y Estado en América Latina: la leyenda negra de la posguerra”, México D. F.: *Lecturas de El Trimestre Económico*, No. 93, 2004.

² Jaime Bonet Morón y Adolfo Meisel Roca, “La convergencia regional en Colombia: Una visión de largo plazo, 1926-1995”, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 8, Cartagena de Indias, febrero de 1999. Una visión alternativa, que favorece la hipótesis de convergencia regional, ha sido presentada por Mauricio Cárdenas en múltiples escritos. Véase, por ejemplo, su reciente *Introducción a la economía colombiana*, Bogotá: Fedesarrollo-Alfaomega, 2007, capítulo 2.

³ Esta es una característica de la estrategia de industrialización, que fue resaltada en múltiples escritos por Carlos Lleras Restrepo, uno de los principales protagonistas de la política y la política económica del país entre los años treinta y sesenta. Véase también el ensayo de Hernando Gómez Buendía, “Los grupos industriales y el desarrollo colombiano: conjeturas e interpretaciones”, *Coyuntura Económica*, diciembre de 1976.

⁴ Esta ha sido la única devaluación de la posguerra que no se hizo en condiciones de deterioro de la balanza de pagos. Lauchlin Currie ha argumentado que la razón básica fue el deseo de corregir la sobrevaluación que todavía tenía el peso después de la devaluación de 1948 y permitir así un control menos severo sobre las importaciones.

⁵ Este es un hecho generalmente menoscambiado. Sin embargo, conviene anotar que el *quantum* de principales productos exportados diferentes a café y minerales aumentó 336% entre 1955-59 y 1967, y el de productos manufacturados en un 290% entre 1960-1962 y 1967.

⁶ Véase sobre este tema la obra ya clásica de Carlos F. Díaz-Alejandro, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*, Nueva York: National Bureau of Economic Research, 1976.

⁷ Este es otro hecho generalmente ignorado. Si la tasa de cambio real se estima con relación a Estados Unidos, utilizando los índices de precios al consumidor, se obtiene una devaluación real del 66% para las importaciones y del 73% para las exportaciones menores entre 1945-55 y 1959-66.

⁸ Los sectores de servicios públicos, financiero, comunicaciones, transporte y comercialización interna quedaron reservados a empresas con más del 51% de capital andino. La Decisión prohibió también por diez años la inversión en productos básicos mediante el

sistema de concesiones.

⁹ Estos mecanismos incluían el pago a los cafeteros de parte de la cosecha en títulos de ahorro cafetero y la obligación de los exportadores de café de mantener los certificados de cambio durante tres o cuatro meses antes de poderlos vender al Banco de la República, aunque con la posibilidad de redimirlos inmediatamente en la Bolsa con un descuento.

¹⁰ Thomas Lee Hutchenson, *Incentives for Industrialization in Colombia*, tesis doctoral, Universidad de Michigan, 1973.

¹¹ Gabriel Misas, *Contribución al estudio del grado de concentración de la industria colombiana*, Bogotá, 1973.

¹² Entre las principales empresas industriales creadas por el IFI (ordenadas de acuerdo con la referencia a los sectores específicos en el texto), se destacan las siguientes: Icollantas, creada en 1942; Cementos Boyacá, en 1955; Paz del Río, en 1948; Empresa Siderúrgica de Medellín, en 1941; Siderúrgica del Pacífico, en 1967; Sofasa, en 1969; Compañía Colombiana Automotriz, en 1973; Conastil, en 1969; Forjas de Colombia, en el mismo año; Álcalis de Colombia, que inició sus operaciones en 1952 después de una década de gestación; Compañía Nacional de Fertilizantes, creada en 1952; y Monómeros Colombo-Venezolanos, en 1967.

¹³ Albert Berry, “A Descriptive History of Colombian Industrialization in the Twentieth Century”, en Albert Berry (ed.), *Essays on Industrialization in Colombia*, Temple, 1983, p. 43; y Juan Ignacio Arango, “Inversión extranjera en la industria manufacturera colombiana”, en *Boletín Mensual de Estadística*, No. 302, p. 162, y datos del Censo Industrial del mismo año.

¹⁴ Salomón Kalmanovitz, *El desarrollo de la agricultura en Colombia*, Bogotá, 1978.

¹⁵ El concepto *explotación* se refiere a una unidad económica de uso de la tierra, ya sea por su propietario o por un contratista. Difiere del concepto jurídico de *predio* utilizado en el cuadro vii.8, que se refiere a una unidad catastral. Una “explotación” puede corresponder tanto a una parte de un “predio” como a un grupo de “predios” que se trabajan en conjunto.

¹⁶ Nótese que la comparación se hace en este cuadro a precios *corrientes*. A precios *constantes* el crecimiento en el tamaño relativo del sector público no ha sido tan significativo, según se refleja en la evolución de los “servicios del Gobierno” en el cuadro VII.2. La diferencia se explica por el encarecimiento relativo de los servicios del Estado y de los costos de la construcción pública. A su vez, las estimaciones difieren de las que se presentan en el capítulo VIII, donde se utiliza una serie alternativa del PIB a precios corrientes, que tiene una base más elevada y, por lo tanto, tiende a reducir la estimación del tamaño del sector público durante los setenta y ochenta.

¹⁷ En efecto, no parece creíble suponer que el sector público experimentara superávit sustanciales, tal como lo indican los datos del cuadro vn.9 para los años cincuenta.

¹⁸ Los datos provienen de Eduardo Fernández, *State Intervention, Public Finances and Economic Development: The Case of Colombia*, tesis doctoral, Universidad de Illinois, 1983. Se refieren a gastos brutos y difieren así del concepto de gasto neto utilizado en el cuadro VII.9.

¹⁹ Esta tendencia derrotó incluso las medidas de alivio para los menores ingresos decretadas en 1960 y 1974. El efecto fue obviamente mucho más marcado en los años ochenta, como consecuencia de los altos ritmos de inflación. *Memorando Económico* (octubre de 1986, p. 1) ha estimado, por ejemplo, que una misma renta, equivalente a 720.000 pesos anuales en 1985, pagaba en 1950 un 1,9% en impuesto. Para 1959 ya alcanzaba un 4,3%; en 1960 se redujo al 3,2% para elevarse al 12,2% en 1970 y a 17,0% en 1973. Pese a su reducción al 11,8% en 1974, ya en 1978 estaba pagando más que en 1973 (18,2%).

²⁰ Miguel Urrutia, *Gremios, política económica y democracia*, Bogotá, 1983, cuadro 3, p. 7.

²¹ Édgar Revéiz, “Evolución de las formas de intervención del Estado en la economía en América Latina: el caso colombiano”, *El Estado y el Desarrollo*, Bogotá: CEDE, 1981.

²² Misión de Empleo, “El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y política”, *Economía Colombiana*, Separata No. 10, agosto-septiembre, 1986, cuadro VI.9.

²³ Ibíd. Sin embargo, aunque las cifras originales sobre las cuales se basan estos cálculos han sido depuradas, es muy probable que todas ellas sobreestimen el alcance real del movimiento sindical durante estos años.

²⁴ Para un análisis más extenso de los temas que siguen, véanse Misión de Empleo, op. cit. Capítulo 1; Mauricio Carrizosa, “Evolución y determinantes de la pobreza en Colombia”, en José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez (eds.), *El problema laboral colombiano: informes especiales de la Misión de Empleo*, Bogotá, 1987; Juan Luis Londoño, *Distribución del ingreso y desarrollo económico: Colombia en el siglo xx*, Bogotá, 1995; Miguel Urrutia (ed.), *40 años de desarrollo: su impacto social*, Bogotá, 1990; y Miguel Urrutia y Albert Berry, *La distribución del ingreso en Colombia*, Medellín, 1975.

²⁵ Misión de Empleo, op. cit.

CAPÍTULO VIII

LA BÚSQUEDA, LARGA E INCONCLUSA, DE UN NUEVO MODELO (1981-2014)

José Antonio Ocampo Gaviria
Carmen Astrid Romero Baquero¹

EL PERÍODO que ha transcurrido desde 1980 ha tenido dos características sobresalientes. La primera es el profundo cambio en la relación entre el Estado y el mercado. Tras esta evolución subyace, como veremos, una pugna entre dos concepciones diferentes de la acción del Estado. La segunda es la transformación sustancial de la estructura productiva y de las formas de inserción del país en la economía mundial, en medio de un crecimiento económico mucho más lento e inestable de lo que había sido típico en la fase anterior de industrialización e intervencionismo estatal. A su vez, estas características están estrechamente relacionadas con importantes cambios en el escenario económico internacional.

Este capítulo analiza el conjunto de transformaciones de la economía colombiana durante estos años. La primera sección analiza el debate entre las concepciones sobre el papel del Estado. La segunda enfoca su atención en las grandes tendencias del crecimiento, la estructura productiva y los cambios demográficos. Como el núcleo del intervencionismo estatal, que había surgido desde los años 1930, se había concentrado en los sectores externo y financiero, la apertura económica enfocó su atención en ellos. En el sector financiero ya se habían dado algunas transformaciones importantes en la década de 1970, a las cuales se agregaron reformas adicionales, especialmente durante los noventa. En el sector externo, por el contrario, los grandes cambios vinieron con la apertura económica de comienzos de esta última década y la secuencia posterior de tratados de libre comercio con países de fuera del área latinoamericana. La tercera y cuarta secciones analizan los impactos de estas reformas sobre la estructura de la economía y las características de los ciclos económicos. La quinta considera el crecimiento del gasto público y los cambios en la estructura del sector estatal. La última presenta un balance de los resultados sociales y unas breves consideraciones sobre la violencia y su relación con el narcotráfico.

DOS CONCEPCIONES DIFERENTES DE LA REFORMA DEL ESTADO

Según vimos en el capítulo anterior, los vientos de las reformas de mercado (o “neoliberales”, de acuerdo con una de las terminologías en boga) habían comenzado a soplar sobre Colombia

durante los años setenta, pero sus efectos fueron inicialmente débiles. Los mayores impactos se experimentaron entonces en el sector financiero. La liberación comercial fue moderada y el aparato estatal no solo no se redujo sino que experimentó una nueva fase de expansión. Los años ochenta fueron de receso e incluso de reversión de estas tendencias, aunque desde mediados de dicha década, y bajo influencia del Banco Mundial, se empezaron a adoptar de nuevo medidas de liberación comercial.

Las reformas de mercado fueron más profundas desde comienzos de la década de los noventa. La nueva visión, que abanderó la administración Gaviria bajo el término “apertura económica”, señaló la necesidad de abrir la economía a las fuerzas del mercado para mejorar la eficiencia y acelerar el crecimiento. La dialéctica entre el proceso de liberalización económica que se puso en marcha entonces, y que reclamaba *menos* Estado, y el simultáneo que se inició bajo influencia de la nueva Constitución, que reclamaba *más* Estado como mecanismo para superar la crisis institucional y social, se transformó en el eje del debate sobre la reforma del Estado en Colombia.

La apertura económica tuvo muchas similitudes con los procesos de liberalización que experimentaron otros países latinoamericanos, así como con la agenda de reformas impulsada por los organismos financieros multilaterales bajo el denominado “Consenso de Washington”. Tal vez el elemento que definió más claramente la nueva visión fue la afirmación del Plan de Desarrollo de la administración Gaviria, La Revolución Pacífica, al señalar que existía un excesivo intervencionismo del Gobierno en la definición de sectores estratégicos. Reclamaba, por lo tanto, la necesidad de eliminar la acción del Estado en esta área y orientar su ejercicio a fomentar la competencia, a través de la desregulación interna y la apertura al exterior. Esta visión respondió igualmente al llamado a aprovechar las oportunidades que brindaba la inserción en la economía mundial para acelerar el ritmo de crecimiento económico, que había perdido dinamismo desde mediados de los años setenta, cuando culminó el rápido proceso de industrialización.

En su momento, estas reformas se presentaron como la superación del modelo de “sustitución de importaciones”. Esta caracterización es, sin embargo, un claro anacronismo. Según vimos en el capítulo anterior, desde fines de la década de 1950 existió un claro reconocimiento de las limitaciones de la sustitución de importaciones, y dicho modelo evolucionó desde entonces hacia un modelo “mixto”, que combinaba la protección con la promoción de exportaciones y la búsqueda de un mercado ampliado, especialmente en el marco de la integración andina. Este “modelo mixto” fue abandonado desde los años setenta. Lo que caracterizó al país con las primeras reformas adoptadas en dicha década no fue, por lo tanto, la excesiva orientación hacia el mercado interno, sino la ausencia de una estrategia de

desarrollo o, para ser más precisos, la subsistencia de muchos instrumentos de la vieja política económica (la protección, los incentivos a las exportaciones, la intervención en el sector financiero), pero carentes ya de contenido estratégico. Por lo demás, una política de inserción activa en la economía mundial no era inconsistente con la posibilidad de orientar la inversión privada a través de un activo intervencionismo estatal, como lo habían demostrado ya las economías asiáticas más exitosas.

La visión de los defensores de la apertura económica estuvo matizada por el llamado a ampliar la intervención del Estado en el desarrollo social. La Revolución Pacífica señaló incluso que, comparado con los patrones internacionales, el Estado colombiano era más bien pequeño. La conveniencia de ampliar el gasto público social fue apoyada aún con mayor fuerza por la Administración Samper en su plan de desarrollo El Salto Social. Se tendió así un puente entre las visiones de la apertura y las que quedaron incorporadas en la Constitución de 1991.

La nueva carta política siguió una ya larga tradición, que se remonta a la inclusión de los principios de la intervención del Estado en la economía en las reformas constitucionales de 1936 y 1968, y al concepto de la reforma de 1936 según el cual “la propiedad es una función social que implica obligaciones”. La Constitución de 1991 reiteró estos principios y amplió considerablemente las normas constitucionales sobre intervención estatal. Definió a Colombia como un “Estado social de derecho” y estableció que los objetivos de la intervención estatal son “conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”.

Siguiendo estos lineamientos, la Constitución definió en forma detallada los derechos económicos, sociales, culturales y colectivos —derechos a la salud, la educación, la cultura y la recreación, a una vivienda digna, a la seguridad social y al trabajo, fuera de derechos para grupos específicos— y el título sobre el régimen económico fue mucho más allá de las normas sobre hacienda pública a las cuales se había dedicado casi la totalidad del articulado correspondiente en la vieja Constitución. Estableció también el principio según el cual el Estado debe promover el acceso de todos los colombianos a la propiedad y fomentar las formas solidarias y asociativas de ella y la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas. Creó, además, un complejo sistema de planeación nacional y regional.

Algunos principios ampliamente defendidos por partidarios de la apertura económica quedaron también incorporados en la nueva Carta Política. La autonomía del banco central quedó consagrada, aunque sujeta al requisito de que sus funciones se ejercieran “en coordinación con la política económica general”. En varios artículos se señaló que el sector

privado podría participar en la prestación de servicios públicos domiciliarios y sociales e incluso que el Gobierno “enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia” (artículo 336). La competencia quedó también consagrada al establecer que el Estado “impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional” (artículo 333).

Así, la apertura económica buscó fomentar las fuerzas del mercado pero reclamó igualmente la necesidad de aumentar el gasto social. Por su parte, la nueva Constitución amplió los principios de intervención del Estado, aunque permitiendo la participación privada en sectores tradicionalmente reservados al sector público y forzando a este a ser eficiente y a competir cuando fuese posible. La coincidencia de la liberalización de la economía con el aumento en el tamaño del Estado es, de hecho, una diferencia importante entre el modelo de reformas económicas que siguió Colombia en los años noventa y el de la mayoría de los países latinoamericanos.

La posibilidad de combinar, dentro de una misma estrategia, una economía abierta y un Estado de bienestar moderno la atestiguan ejemplos en Europa Occidental. Sin embargo, en la práctica la dialéctica entre estas dos visiones resultó difícil de compatibilizar en Colombia. En realidad, los defensores de la apertura nunca tuvieron en mente la síntesis que ofrecían los modelos europeos. Por ello reclamaron que, aunque se había avanzado en forma temprana en materia de apertura comercial y financiera, y de manera algo más incompleta en materia de privatización, poco se había hecho en materia de liberalización del mercado de trabajo². Al otro lado del debate, se tendió a defender los mecanismos de intervención del Estado y se atacó abiertamente la apertura comercial y financiera³. Como es obvio, el punto más álgido del debate terminó siendo el tamaño del Estado y la carga tributaria necesaria para financiarlo.

De esta manera, aunque las dos perspectivas no son necesariamente antagónicas, lo fueron lo suficiente como para tornar la etapa que se inició en 1990 en una de las más contradictorias de la historia económica del país. La ausencia de un verdadero consenso nacional sobre el desarrollo permite establecer un contraste entre esta etapa y las tres anteriores, en las cuales hubo un cierto acuerdo sobre el “modelo de desarrollo”. La aguda injerencia del debate ideológico también representa una diferencia notable entre la nueva etapa y las anteriores. En particular, conviene recordar que, a diferencia de la apertura, que surgió de una visión conceptual clara, el intervencionismo estatal había surgido más como respuesta a crisis sucesivas que como producto de un esquema teórico preexistente, y que las fuertes controversias ideológicas que experimentaron otros países durante las etapas anteriores —

particularmente las controversias entre capitalismo y socialismo— tuvieron una presencia más bien débil en Colombia.

Los debates que se iniciaron desde fines del 2012 en torno a la negociación de un acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el diálogo más ocasional con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) han generado agudas controversias de carácter político y militar, pero no se alejan demasiado de lo señalado en los párrafos anteriores en torno a las controversias económicas. El elemento más destacado es, por supuesto, el acuerdo sobre la necesidad de una intervención estatal mucho más profunda en el desarrollo rural, que se materializó en el punto 1 del Acuerdo de La Habana. Sin embargo, este constituye el único elemento económico del acuerdo y se enmarca en la insistencia del Gobierno en no discutir en la mesa de negociaciones el “modelo de desarrollo” del país.

LAS TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES

Tendencia del crecimiento y de la estructura productiva

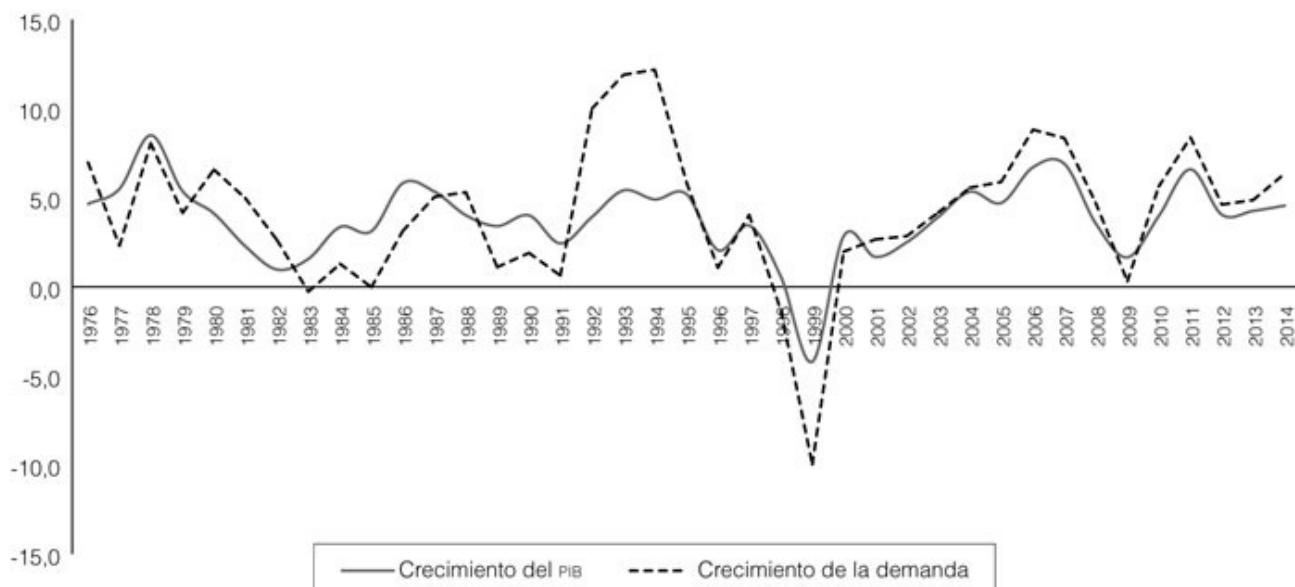
La característica principal del comportamiento económico del país entre 1980 y el 2014 fue el crecimiento más lento e inestable del producto interno bruto. Entre 1980 y el 2014, el PIB creció a una tasa anual promedio del 3,6%, un punto porcentual y medio más baja que en el período anterior. Aunque el ritmo de crecimiento de la población se redujo de manera notable, lo que permitió que la producción por habitante aumentara al 1,8% anual, este ritmo se encuentra cinco décimas por debajo del período de industrialización, pese a que dicho crecimiento se había visto moderado durante dicho período por la explosión demográfica. La distancia entre la producción por habitante del país y la del mundo industrializado, que se había reducido entre 1967 y 1980, se amplió primero de manera acelerada, hasta el año 2002, pero se redujo desde entonces, hasta llegar de nuevo a niveles similares a los de 1980^[4].

El contraste entre el desempeño del período reciente y el de la fase de industrialización es aún más marcado con respecto a los indicadores de productividad: entre 1980 y el 2013 el crecimiento económico fue solo ligeramente superior al de la fuerza de trabajo, por lo cual la productividad laboral aumentó apenas un 0,6% anual, lo que contrasta con el incremento del 2,4% entre 1950 y 1980^[5]. Por su parte, el indicador de la productividad total de los factores, que incluye también los efectos de la mayor intensidad de capital (relacionada en una parte importante por el creciente peso de los sectores energético-mineros, muy intensivos en capital) y de la creciente calificación de la mano de obra, muestra incluso un retroceso en el último cuarto de siglo⁶. Esto no indica que haya habido un retroceso tecnológico, ya que tanto

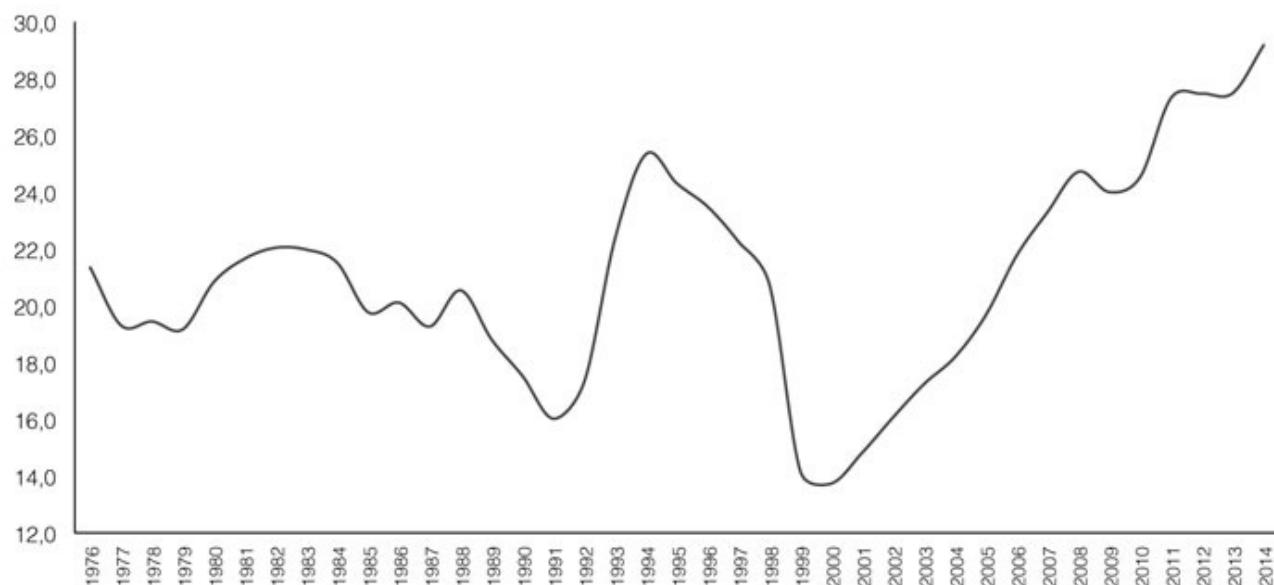
empresas y sectores dinámicos como algunos menos exitosos experimentaron aumentos de la productividad. Lo que refleja, más bien, es la coincidencia de la modernización tecnológica de las empresas y sectores más exitosos con la incapacidad de la economía de absorber una creciente fuerza de trabajo con niveles cada vez más altos de capacitación.

**GRÁFICO VIII.1. PIB, demanda agregada e inversión
(precios del 2005)**

A. Crecimiento del PIB y de la demanda agregada



B. Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB



FUENTE: DANE, Cuentas Nacionales.

El crecimiento se tornó también más inestable y rompió el patrón de ciclos moderados que había exhibido la economía del país durante la fase de desarrollo anterior. Una simple inspección de la parte superior del gráfico VIII.1 muestra las fuertes fluctuaciones en la

demandada agregada: en particular, ni la fuerte expansión de la demanda agregada en 1992-94, ni los auge algo menos intensos de 2006-07 y 2011, como tampoco la fuerte contracción de la demanda de 1999 tenían antecedentes en el período previo. Entre los componentes de la demanda, cabe destacar el cambio en el comportamiento de la inversión, que dejó de ser una variable que fluctuaba ligeramente a lo largo del ciclo (aunque con importantes cambios a lo largo del tiempo entre sus componentes público y privado), para pasar a tener un comportamiento cíclico acentuado, en especial desde fines de los años ochenta (véase la parte inferior del gráfico VIII.1). En la intensidad de los ciclos se retornó, sin embargo, a un patrón que había sido característico antes de 1945. Uno de los efectos más importantes fue la profundidad de las crisis económicas: la desaceleración de comienzos de los años ochenta fue la más fuerte registrada en el país desde la Segunda Guerra Mundial y la de fines del siglo la más severa desde aquella que se presentó durante la Guerra de los Mil Días.

La economía colombiana ha experimentado cuatro ciclos económicos desde 1980 (el último de ellos todavía en curso al escribir este capítulo). Como el período se inició con una crisis, tomamos como punto de partida de los ciclos su fase descendente. El primero se inició con la desaceleración de comienzos de los años ochenta, que fue el reflejo moderado en Colombia de la crisis latinoamericana de la deuda, y fue seguida por la recuperación, algo débil, de la segunda mitad de dicha década. El segundo comenzó con la desaceleración generada por el paquete antiinflacionario de 1990, que fue sucedido por un auge, alimentado por las políticas monetaria y fiscal expansionistas que acompañaron las reformas de mercado; después de una desaceleración en 1995, la economía se recuperó en forma moderada. El tercer ciclo se inició con la fuerte crisis de 1999, la peor del siglo xx, seguida por la recuperación y un auge en el período 2004-07, apoyado en el fuerte aumento de los precios de los productos básicos a nivel mundial, especialmente energéticos y mineros. La crisis financiera del Atlántico Norte⁷ de 2008-09 golpeó a Colombia y al mundo entero, y dio inicio al cuarto ciclo, que después de una recuperación que tuvo su pico en el 2011, se debilitó con la destorcida de los precios de los productos básicos, aunque a un ritmo mucho más suave que en el resto de América Latina. La principal incertidumbre a fines del 2014 se refería a las perspectivas inciertas sobre producción y exportación de petróleo y sus efectos sobre la balanza de pagos y las cuentas fiscales del país⁸.

El crecimiento lento y volátil se vio acompañado por importantes cambios en la composición de la actividad económica (véase el cuadro VIII.1). El gran ganador fue el sector minero, que había desempeñado un papel más bien secundario desde mediados del siglo xx. Esto se asocia a los cambios en la política de hidrocarburos de 1974, los importantes descubrimientos de reservas de petróleo y gas que le sucedieron, los altos precios

internacionales del petróleo hasta mediados de los ochenta y el desarrollo de grandes proyectos estatales, en asocio con multinacionales, en los sectores de níquel y carbón, que fueron posteriormente privatizados. El sector aurífero, la actividad minera con raíces más profundas en la historia, también se recuperó desde los años setenta, cuando se abandonó la paridad fija entre el dólar y el oro. En todos los casos, los altísimos precios internacionales de productos energéticos y mineros que caracterizaron el período 2004-13 acentuaron esta tendencia.

Los sectores que denominamos “servicios dinámicos” en el capítulo anterior continuaron aumentando su participación en la producción nacional, en particular los servicios financieros y las comunicaciones. La liberalización financiera que formó parte de la apertura económica y la profundización financiera que la acompañó apoyaron esta tendencia, aunque dicha profundización se vio interrumpida temporalmente por la crisis financiera que acompañó la recesión de fines del siglo xx. La apertura al sector privado en las telecomunicaciones y la gran revolución tecnológica que experimentó este sector en el mundo entero fueron también protagonistas de esta historia. El sector de servicios sociales y comunales, dominado por el gasto público, también se expandió a ritmo acelerado desde los años noventa. El resultado de la tendencia descendente de la agricultura y la industria, y el auge simultáneo de los servicios, fue una marcada “terciarización” de la economía colombiana desde los años noventa.

CUADRO VIII.1. Composición del valor agregado

Sectores	Precios constantes de 1975				Precios constantes del 2005				
	1976-1980	1981-1985	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1997	1998-2003	2004-2007	2008-2014
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	23,20	22,40	10,82	10,22	9,65	9,13	8,59	8,28	7,13
Explotación de minas y canteras	1,30	1,64	1,98	2,43	6,24	6,57	8,16	6,67	7,90
Industrias manufactureras	22,82	21,10	19,96	18,12	18,09	15,66	14,55	15,52	13,70
Suministro de electricidad, gas y agua	0,94	1,03	4,28	4,60	4,78	4,52	4,49	4,35	4,02
Construcción	3,34	3,94	7,95	9,19	8,56	7,88	5,40	6,24	7,21
Comercio	10,34	9,80	11,65	10,81	10,12	9,85	8,63	8,93	12,69
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9,06	9,61	6,92	7,20	6,46	6,40	6,96	7,66	8,15
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	13,83	14,68	20,50	21,17	20,18	21,79	21,15	20,93	21,65
Actividades de servicios sociales, comunales y personales, hoteles y restaurantes	15,17	15,81	15,93	16,26	15,93	18,20	22,07	21,42	17,56
Total valor agregado	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Nota: El agregado utilizado es PIB total en el caso de los promedios a precios constantes de 1975.

FUENTE: DANE, Cuentas Nacionales.

El gran perdedor fue el sector más dinámico de la fase anterior de desarrollo: la industria manufacturera. El estancamiento en la participación de la industria en el PIB en la segunda mitad de los años setenta fue sucedido, particularmente desde los noventa, por un abierto proceso de desindustrialización (interrumpido brevemente entre el 2004 y el 2007). La agricultura, que había tenido una década de oro en los años setenta, también experimentó un ritmo más bajo de crecimiento en la década siguiente y una fuerte desaceleración desde los años noventa, cuya característica más destacada fue la contracción de algunos productos importantes (café entre los exportables, y cereales y oleaginosas de ciclo corto entre los importables). Como resultado de ello, el sector agropecuario se transformó en el vocero empresarial más crítico de la apertura económica y en la fuente de importantes movilizaciones sociales en el 2013 y el 2014. Nótese, además, que la caída en la participación de la industria y, especialmente, de la agricultura, ha sido mucho mayor si se estima a precios de períodos anteriores (o corrientes), indicando que también se han visto desfavorecidas por la disminución en el precio relativo de sus productos frente a los de los servicios (véase en el cuadro VIII.1 la comparación entre la composición de la actividad económica estimada a precios del 1975 y del 2005, respectivamente).

Los cambios en la composición de la actividad económica se reflejaron en la estructura

del empleo. La tendencia a la terciarización, que ya era visible en el período precedente, se aceleró. El sector primario siguió perdiendo participación en el empleo: del 35,2% en 1978 (véase el cuadro VII.3) al 28,0% en 1991 y el 17,3% en el 2014^[9]. Este sector incluye una pequeña proporción de empleo en el sector minero (en torno al 1% del empleo total), que no aumentó mucho pese al auge de dicho sector, debido a que las actividades mineras exitosas han sido muy intensivas en capital. A la pérdida de participación del empleo en el sector primario se aunó la del sector secundario: del 22,4% en 1978 y una proporción no muy diferente a comienzos de los noventa (algo inferior, 20,0%, en 1991, por la crisis cíclica de la construcción) al 18,4% en el 2014. El sector manufacturero fue el responsable de toda la pérdida de largo plazo, al tiempo que el empleo en la construcción tuvo un patrón cíclico pronunciado. El sector terciario aumentó así, de manera acelerada, su participación en el empleo nacional: del 42,5% al 51,9% en 1991 y al 64,3% en el 2014.

La expansión del empleo en el sector servicios abarcó tanto servicios dinámicos como actividades informales, especialmente en el comercio, reflejando el dualismo característico del sector servicios en los países en desarrollo. Así, los servicios públicos domiciliarios, los servicios financieros y a las empresas, así como los servicios sociales pueden considerarse como actividades modernas con alto grado de formalidad en el empleo. Por el contrario, los servicios de distribución (comercio al por mayor y al detal, transporte y almacenamiento) y los servicios personales (restaurantes, hoteles, recreación, servicios domésticos y otros servicios personales) contienen tanto segmentos modernos como otros con altos niveles de empleo informal.

Estos cambios forman parte de una serie más amplia de transformaciones estructurales que analizaremos con detenimiento en el resto del capítulo. Entre ellos se cuentan la mayor apertura comercial y el cambio significativo en la estructura de las exportaciones; la reestructuración del sector financiero; el aumento en el tamaño del Estado en medio de un proceso de descentralización; la mayor participación del sector privado de los sectores tradicionalmente reservados al Estado; y cambios significativos en las condiciones de vida de la población y en la distribución del ingreso.

A ellos se deben agregar los cambios en los ritmos de inflación. Desde mediados de los años setenta se había entronizado en el país una inflación inercial moderada, que osciló entre el 20% y el 30% anual durante un cuarto de siglo. La crisis de fin de siglo quebró esta inercia y condujo en la última década a los ritmos de inflación más bajos en más de medio siglo. A este resultado contribuyó igualmente el firme compromiso del Banco de la República con este objetivo.

En materia de distribución regional de la actividad económica, Bogotá ha seguido

concentrando una alta participación de la actividad económica: un poco más de una quinta parte, de acuerdo con las cuentas departamentales más recientes¹⁰. Sin embargo, como la migración hacia la capital ha continuado en forma ininterrumpida, su PIB por habitante ha crecido menos que el promedio nacional. Por su parte, la participación en el PIB nacional de los dos otros ejes del proceso de industrialización, Antioquia y el Valle del Cauca, se ha venido reduciendo, en forma más temprana en el primer caso. La región Caribe ha sido ganadora, pero Meta y Santander han sido, como un todo, los departamentos más exitosos, con una estructura productiva más diversificada en el segundo caso. También han aumentado su participación en la producción nacional algunos departamentos de vocación energético-minera, aunque con un ciclo que ha dependido del descubrimiento y desarrollo de nuevos recursos, que han sido sucedidos por una caída posterior: Arauca y Guajira primero y Casanare y Putumayo después. Otros departamentos han combinado un aumento moderado de su participación en el PIB nacional con ritmos de crecimiento poblacional lentos, debido a la emigración de mano de obra, generando buenos ritmos de crecimiento del PIB por habitante: este es el caso de Boyacá en los años setenta y ochenta, y de Cauca y Nariño desde 1990.

Transformaciones demográficas

Los últimos veinticinco años se caracterizaron también por cambios demográficos profundos en Colombia. El descenso en la fecundidad, que se había iniciado a mediados de la década de los sesenta, se mantuvo, generando un menor ritmo de crecimiento de la población del país. Entre 1980 y el 2014 dicho ritmo fue del 1,8% anual, según estadísticas de la CEPAL, y con fuerte tendencia al descenso, de tal forma que el crecimiento en el período 2010-2014 se estima en solo 1,3%, inferior al de comienzos del siglo xx e incluso al del siglo xix. Este cambio demográfico ha estado estrechamente ligado con cambios significativos en el papel de la mujer en la sociedad colombiana, que incluyeron un aumento en sus niveles educativos, su entrada masiva al mercado de trabajo y cambios en las estructuras familiares, sociales y políticas.

El descenso en el ritmo de crecimiento de la población generó un fuerte cambio en la estructura de edades. Los niños y jóvenes con 14 años de edad o menos, que representaban el 41% de la población colombiana en 1980, habían descendido al 28% en el 2013. Aunque la proporción de adultos mayores (más de 65 años) se elevó un poco, casi todo el incremento se concentró en los grupos intermedios de la población, es decir aquellos en edad de trabajar. Este hecho, unido a la creciente participación laboral de las mujeres, se reflejó en un

crecimiento rápido de la población económicamente activa, que aumentó a un ritmo anual del 2,9% entre 1980 y el 2013, ligeramente superior al del período 1950-1980^[11]. De acuerdo con las proyecciones demográficas, la reducción en la tasa de dependencia (la proporción de niños, jóvenes dependientes y adultos mayores frente a la población en edad de trabajar) alcanzará su mínimo en 2020 y a partir de entonces comenzará a aumentar. Sin embargo, la proporción de adultos mayores será todavía modesta hasta mediados del siglo xxi.

Los procesos de migración característicos de los períodos anteriores se mantuvieron. El más antiguo de ellos, la movilidad hacia zonas de frontera agraria, continuó pero desempeñó ya un papel secundario. La migración rural-urbana se mantuvo, aunque el ritmo de crecimiento de la población urbana descendió significativamente^[12]. El grado de urbanización, que había alcanzado niveles muy elevados al final del período anterior, siguió aumentando hasta alcanzar el 79% en años recientes, de acuerdo con las estimaciones de la CEPAL.^[13] El conflicto armado desempeñó un papel importante en la migración, tanto rural-rural como rural-urbana, reviviendo fenómenos que ya se habían vivido durante la Violencia. Esta situación ubicó a Colombia como uno de los países del mundo con el mayor número de desplazados internos de acuerdo con Naciones Unidas. Las cifras oficiales contabilizan un monto acumulado de 5,4 millones de personas víctimas del conflicto armado entre 1985 y el 2012^[14].

El tercer proceso, y el más tardío de todos, la migración de los colombianos hacia el exterior, que había adquirido mayor importancia hacia el final del período anterior, se aceleró notablemente. Este proceso fue persistente pero moderado durante los ochenta y la mayor parte de los noventa. Para mediados de esta última década, de acuerdo con los estimativos del DANE, los colombianos en el exterior (incluidos sus descendientes nacidos allí), alcanzaban 1.852.000 personas, frente a 1,5 millones que estimó un análisis postcensal en 1985. Esta cifra dio un salto en los diez años siguientes, a 3.331.000 personas en el 2005 (incluyendo nuevamente sus descendientes). La fuerte recesión colombiana de 1999 fue uno de los elementos que aceleró este proceso. Las estimaciones del DANE son, sin embargo, objeto de controversia, ya que la CEPAL estima un total de emigrantes colombianos (sin contar sus descendientes) de poco menos de 2 millones en el 2010. Un problema esencial con la información es la alta proporción de la migración que se produjo en todas las épocas en forma irregular, lo que dio origen a un importante número de indocumentados. Sin embargo, los procesos de regularización de migrantes redujeron la importancia de este problema en Venezuela y España. A partir del 2008, disminuyeron las oportunidades migratorias para todos los latinoamericanos, incluidos los colombianos, y se inició incluso un proceso de retorno desde España.

Debido a la fuerte crisis que experimentó Venezuela en los años ochenta, este país dejó de

ser un destino importante de los nuevos flujos de migrantes colombianos, como lo había sido en los años setenta. Según la CEPAL, el número de colombianos en Venezuela era de 722.000 en 2010^[15], lo que muestra un crecimiento de apenas el 1,3% anual en relación con los 494.000 registrados en 1980. En los años ochenta y noventa, el grueso de los migrantes colombianos se dirigió hacia los Estados Unidos, especialmente hacia Nueva York y los estados circundantes, aunque tuvo otros destinos, sobre todo al área de Miami. En comparación con los migrantes a Venezuela, su origen regional fue diferente (provenían más del interior del país que de la costa Caribe y los Santanderes) y su nivel educativo promedio era más alto. En los Estados Unidos vivían, de acuerdo con los datos del censo nacional de del 2005, 1.179.000 colombianos (con descendientes), cifra muy distante del medio millón de colombianos censados en dicho país en el 2000 pero también de los 637.000 que estima la CEPAL para el 2010; estas estimaciones están sujetas, por lo tanto, a un amplio margen de error. A estos flujos migratorios se agregó un nuevo destino a la vuelta del siglo XXI: España. El empadronamiento realizado por ese país en el 2008 reveló una población de poco menos de 284.000 colombianos (un 5,6% del total de empadronados), la cuarta comunidad de migrantes provenientes de países en desarrollo después de Rumanía, Marruecos y Ecuador; esa cuantía se redujo en poco más de una quinta parte en los cinco años siguientes. Los otros destinos importantes de la migración colombiana son Ecuador y Panamá.

Los recientes flujos migratorios se han traducido en un volumen importante de ingresos externos por concepto de remesas de trabajadores. En forma análoga con la aceleración de la migración internacional que desencadenó la recesión de 1999, las remesas aumentaron del 1% del PIB o menos antes de la crisis a un 3,2% en 2003; a partir de entonces siguieron aumentando pero se redujeron como proporción del PIB, a solo un 2,0% en el 2008. Las remesas se contrajeron en forma importante en 2009-10 y representaron apenas un 1,1% del PIB en el 2012-13. Estos recursos provinieron en su mayoría de Estados Unidos y España, y se destinaron fundamentalmente a financiar el consumo de las familias de estratos medios. Este hecho, en conjunto con el mayor nivel educativo que tienen en general los migrantes a los Estados Unidos y España, en relación con el promedio de la población colombiana, indica que la migración internacional ha sido una oportunidad para sectores sociales medios más que para los pobres.

LA APERTURA EXTERNA

La apertura externa de los años noventa incluyó tres tipos de reformas: el desmonte (matizado)

del control de cambios, la eliminación de las normas que limitaban la inversión extranjera directa y la apertura comercial. La primera de estas reformas está íntimamente asociada a la reforma financiera y será analizada más adelante. Esta sección se concentra, por lo tanto, en los otros dos elementos de la reforma.

La apertura a la inversión extranjera

En el caso de la inversión extranjera, las restricciones establecidas en 1967 y en el Estatuto Andino de Capitales de 1970 se hicieron menos rigurosas en 1987 y se eliminaron en 1990 y 1991. Con muy pocas excepciones (inversión en seguridad y desechos tóxicos), la inversión foránea quedó autorizada hasta el 100% del capital de las empresas, sin necesidad de autorización previa (salvo las grandes inversiones mineras y los requisitos que deben cumplir también inversionistas nacionales en los sectores financiero y de servicios públicos) y sin límites a la remisión de utilidades al exterior. Además, la inversión de empresas colombianas en el exterior, que estaba sujeta a normas aún más restrictivas, también se liberalizó. Por otra parte, en 1991 el Grupo Andino hizo extensivos los beneficios de la liberación comercial intrarregional a las empresas extranjeras. En 1994 se inició la negociación de tratados de protección mutua a la inversión.

Los flujos de inversión extranjera, que representaban menos de US\$500 millones anuales en los años ochenta, superaron US\$2.000 millones en promedio entre 1994 y el 2003, y con el auge energético-minero alcanzaron US\$6.400 millones entre el 2004 y el 2013^[16]. La inversión extranjera directa se concentró principalmente en los servicios en el período 1994-2003 (incluyendo las empresas de servicios públicos privatizadas que quedaron en manos de extranjeros), pero entre el 2004 y el 2013 poco más de la mitad se concentró en los sectores de petróleo y minería, según datos del Banco de la República. La contraparte ha sido un importante incremento de las utilidades y dividendos de las empresas extranjeras, que de representar el 1% del PIB alcanzaron alrededor del 4% entre el 2011 y el 2013 (unos US\$15.000 millones, contra menos de US\$1.000 antes del 2002). Una proporción importante se reinvertió, sin embargo, en el país y se registra dentro de las cifras de flujos de inversión mencionados.

La privatización de empresas públicas fue un canal importante a través del cual las empresas extranjeras aumentaron su participación en los sectores minero, financiero y de servicios públicos, pero a ello se agregó en todos los sectores la adquisición de empresas nacionales por extranjeros (por ejemplo, Avianca, Coltabaco y varios bancos) y, en menor medida, la fusión de unas y otras (el caso de Bavaria). Este proceso estuvo acompañado de la

expansión de las empresas colombianas hacia otros países, especialmente latinoamericanos y, en algunos casos, hacia Estados Unidos.

Como resultado de ello, la estructura de propiedad de las empresas establecidas en el país cambió sustancialmente. En el 2005, 32 de las 100 empresas más grandes de Colombia estaban en manos de extranjeros, frente a 54 en manos de grupos privados nacionales y 14 estatales; siete años antes, 20 de las 100 empresas eran estatales¹⁷. Aunque el peso de las empresas extranjeras no alcanzaba las magnitudes de otros países latinoamericanos, se trata de un proceso que no ha culminado. Por ejemplo, desde el 2005 se ha observado, fuera del petróleo y la minería, una mayor participación accionaria extranjera en los sectores de comercio minorista y en los servicios de aviación.

La apertura comercial

En materia comercial, las medidas de liberación de importaciones que se adoptaron en los años setenta fueron revertidas drásticamente durante la administración Betancur. En los primeros dieciocho meses de dicha administración se decretaron fuertes recargos arancelarios, se amplió masivamente la lista de licencia previa y se restableció la de prohibida importación. El Gobierno incrementó también los incentivos a las exportaciones no tradicionales (el CAT, transformado en 1983 en certificado de reembolso tributario, CERT) y ajustó, primero en forma gradual y posteriormente acelerada, el tipo de cambio. Durante la segunda mitad de los ochenta y bajo la influencia del Banco Mundial, se moderaron los controles a las importaciones, y se autorizó la importación de bienes intermedios y de capital que competían con la producción nacional si eran utilizados en la producción de exportaciones no tradicionales. Sin embargo, se incrementó en forma simultánea la sobretasa a las importaciones, con lo cual el nivel de protección arancelaria subió adicionalmente. Al finalizar la década, la protección nominal promedio alcanzaba un 43,7% y el 61,2% del universo arancelario estaba todavía bajo régimen de licencia previa o de prohibida importación, con lo cual a través de dichos regímenes se protegía efectivamente más del 80% de la producción nacional. Los subsidios a las exportaciones eran, además, cercanos al 15%.

En febrero de 1990, la administración Barco anunció un programa ambicioso de liberación, que aspiraba a eliminar de modo gradual los controles directos a las importaciones durante dos años y reducir posteriormente los aranceles durante tres años adicionales, hasta alcanzar un 25% en promedio. Pese al compromiso inicial con el gradualismo, la apertura terminó acelerándose en el primer año de la administración Gaviria. En efecto, en noviembre de 1990 se eliminó virtualmente el régimen de licencia previa. Al mismo tiempo, se anunció

un nuevo cronograma de desgravación arancelaria a tres años. Sin embargo, en agosto de 1991 y debido a las dificultades macroeconómicas, se adoptó anticipadamente el cronograma previsto para el final del proceso. Con algunos ajustes, la estructura decretada entonces fue reproducida en el arancel común con Venezuela que se adoptó en marzo de 1992. De esta manera, en un período de año y medio (entre febrero de 1990 y agosto de 1991) se eliminó el control directo a las importaciones y el arancel promedio pasó del 43,7% en 1989 al 11,7% en 1992. A partir de entonces no ha habido grandes cambios en la estructura arancelaria del país (el arancel promedio notificado a la OMC fue del 12,0% en el 2006 y el 12,2% en el 2010), pero la creciente proporción de acuerdos de integración y libre comercio se ha reflejado en aranceles efectivos mucho más bajos y decrecientes, de tal forma que el arancel promedio pagado en 2012-13 fue ya inferior al 4%. La apertura a las importaciones estuvo acompañada, además, por una fuerte reducción en el subsidio implícito a las exportaciones, que pasó de un 22,4% en 1989 al 7% en 1994 y el 3,5% en el 2006. Durante períodos críticos, especialmente de revaluación del peso, se han elevado los incentivos a productos específicos, ya sea a través del Certificado de Reembolso Tributario o de coberturas cambiarias.

Las dos excepciones más importantes fueron los sectores agropecuario y automotriz. En el primer caso, la apertura fue moderada por un mecanismo de “franjas de precios” que permitía, para un conjunto amplio de productos, aumentar (o disminuir) la protección si los precios internacionales caían (o aumentaban). Este sistema fue diseñado a comienzos de la administración Gaviria y extendido a la Comunidad Andina en 1994. Aunque concebido para suavizar los efectos internos de los vaivenes de los precios internacionales, este mecanismo ofreció en la práctica una protección adicional. En el segundo caso la protección siguió siendo alta y se mantuvo el viejo mecanismo del régimen de ensamble, bajo nuevas modalidades¹⁸.

Paralelamente al proceso de apertura se pusieron en marcha varias negociaciones comerciales con países latinoamericanos. Este proceso se inició en 1989 con la revitalización del Grupo Andino, transformado poco después en Comunidad Andina. En este marco, desde 1993 se puso en marcha una zona de libre comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, proceso que había sido esquivo desde los años setenta. En enero del 2006, Perú se incorporó también a esta zona de libre comercio, pero Venezuela anunció en abril de dicho año su retiro de la Comunidad Andina. Por su parte, el Grupo de los Tres (G-3), compuesto por Colombia, Venezuela y México, entró en vigor en enero de 1995; este tratado también fue denunciado por Venezuela en el 2006. Colombia suscribió igualmente acuerdos comerciales con Chile (transformado en un tratado de libre comercio en el 2006) y con varios otros países latinoamericanos y caribeños. Por su parte, luego de diez años de negociaciones, la Comunidad Andina suscribió un acuerdo de complementación económica con Mercosur en

diciembre del 2003, que entró en vigor en el 2005. En años recientes se ha mantenido esta dinámica. Lo más importante es la Alianza del Pacífico, lanzada en el 2012 conjuntamente con México, Chile y Perú, y ratificada por el Congreso colombiano en el 2014. A ella se agregan los tratados de libre comercio con El Salvador, Guatemala y Honduras del 2009 y 2010, y con Costa Rica y Panamá del 2012 (este último aún no ratificado), y varios acuerdos de alcance parcial (incluyendo uno con Venezuela en el 2011) y de cooperación.

La adhesión a la Organización Mundial de Comercio, cuando esta fue creada en el Tratado de Marrakech de 1994, implicó nuevas obligaciones. Esta organización, creada a partir del GATT, del cual formaba parte Colombia desde 1981, amplió su marco de acción para incluir no solo el comercio de bienes (extensivo ahora a la agricultura y los textiles, exceptuados previamente) sino también de servicios y propiedad intelectual, y prohibió el uso de requisitos exigidos a los inversionistas extranjeros relacionados con el comercio (requisitos de ensamble y de exportaciones, en particular) y de subsidios a la exportación para países de renta media, como Colombia.

En la primera Cumbre de las Américas, realizada en Miami en 1994, los Estados Unidos propuso, además, la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Sin embargo, pese a avances iniciales promisorios, los enfrentamientos entre dicho país y Brasil (más adelante con el conjunto de Mercosur y Venezuela) paralizaron eventualmente estas negociaciones. Por este motivo, la posibilidad de perder los beneficios que reciben las exportaciones de Colombia en el marco de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA, por sus siglas en inglés), otorgados desde 1991, llevaron a la administración Uribe a iniciar las negociaciones conducentes a la suscripción de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Este acuerdo entró en vigencia en el 2012, seis años después de su suscripción, debido al largo período de aprobación en el Congreso de los Estados Unidos. Fue precedido por los que se suscribieron con Canadá y la Asociación Europea de Libre Comercio, que entraron en vigencia en el 2011 (solo con Suiza y Liechtenstein en el segundo caso). A los anteriores se agregan el que firmó posteriormente con la Unión Europea y entró en vigencia en el 2013, y con Corea, firmado en el 2013 y aprobado por el Congreso colombiano en el 2014. Los tratados con países desarrollados tienen un alcance muy amplio, ya que incluyen normas sobre servicios y propiedad intelectual mucho más rigurosas que las de la OMC, así como normas de protección a la inversión. Por eso, limitarán el uso futuro de instrumentos de desarrollo que fueron utilizados ampliamente en el pasado.

La organización institucional del comercio exterior experimentó también cambios importantes. En enero de 1991 se firmó la Ley Marco de Comercio Exterior, a través de la cual se creó el Ministerio de Comercio Exterior y se transformó el Fondo de Promoción de

Exportaciones (Proexpo) en dos entidades, una encargada de las actividades financieras (Banco de Comercio Exterior, Bancoldex) y otra de la promoción de exportaciones (Proexport); a esta última se agregaron las funciones de promoción de inversiones y turismo y fue rebautizada como Procolombia a fines del 2014. En 1996 se introdujo, además, el seguro de exportaciones. De hecho, el sector exportador fue el único donde el país puso en marcha una política sectorial ambiciosa, que se ha mantenido en forma relativamente consistente a lo largo del tiempo y que construyó, además, sobre lo que se había avanzado desde mediados de los años cincuenta pero, especialmente, desde 1967. Por desgracia, como veremos a continuación, la revaluación del tipo de cambio frustró en algunos períodos los beneficios de estos instrumentos.

Cambios en la estructura comercial

La estructura comercial experimentó cambios sustanciales, que estuvieron asociados a la evolución no solo del régimen de comercio exterior, sino también de la política cambiaria. La parte superior del gráfico VIII.2 reproduce la evolución de las tasas de cambio reales desde 1970. Hasta mediados de los noventa se muestran también las tasas de cambio reales efectivas para importaciones y exportaciones no tradicionales, que combinan los efectos de la política cambiaria con la de comercio exterior (desde entonces se eliminan estas series porque la política comercial no ha tenido grandes variaciones). Las grandes fluctuaciones de la tasa de cambio real siguen los grandes ciclos macroeconómicos, que estuvieron asociados, como veremos más adelante, a la bonanza cafetera de la segunda mitad de los años setenta, a los vaivenes del financiamiento externo desde fines de la misma década y a la bonanza de precios internacionales de productos básicos del período 2004-2013.

Los instrumentos de comercio exterior tendieron a reforzar el ciclo de la tasa de cambio real general hasta mediados de los años noventa. De esta manera, la revaluación fue mucho más acentuada para las tasas de cambio reales efectivas en la segunda mitad de los setenta y, especialmente, en la primera mitad de los noventa. Por el contrario, mediante instrumentos comerciales se logró una devaluación efectiva mucho más acelerada para las importaciones y exportaciones no tradicionales durante el proceso de ajuste que se inició en 1983. Según lo hemos señalado, la política comercial ha sido relativamente constante desde mediados de los noventa.

La evolución de los tipos de cambio real explican los giros de los coeficientes de exportaciones y, especialmente, de importaciones (parte inferior del gráfico VIII.2). Así, durante el período de revaluación que caracterizó la segunda mitad de los años setenta y

comienzos de los ochenta, el coeficiente de importaciones aumentó, en tanto que el de exportaciones mostró una ligera tendencia descendente. Ambos procesos cambiaron de signo con la devaluación real efectiva que se produjo a partir de 1983. El cierre de las importaciones coincidió entonces con un auge exportador. Este primer salto en la participación de las exportaciones en el PIB, que se produjo en el período 1984-1991, fue, por lo tanto, previo a la apertura económica.

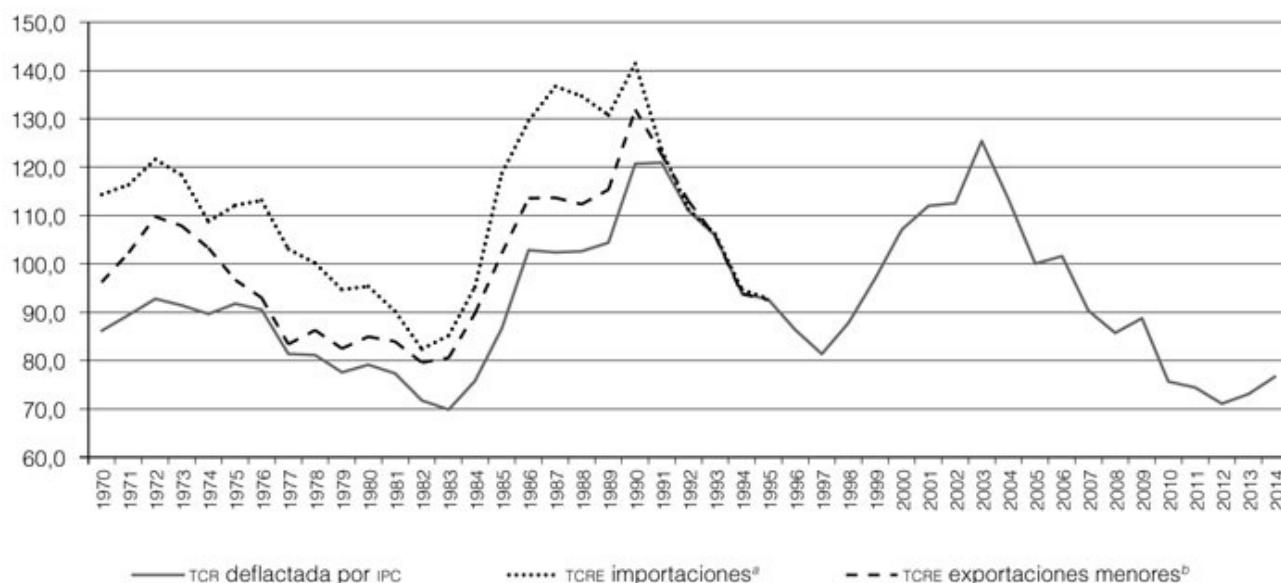
Desde los años noventa, la apertura generó un aumento significativo de las participaciones de las importaciones y las exportaciones en el PIB (estimados a precios constantes), pero mucho más del primero que del segundo de estos coeficientes. Como resultado de ello, Colombia es mucho más abierta al comercio hoy que en cualquier período anterior de la historia.

El coeficiente de exportaciones se incrementó en forma escalonada: al aumento que había experimentado antes de la apertura, le sucedió otro durante la crisis de fines del siglo XX. Por el contrario, durante los auges (1991-97, 2003-07 y 2010-13), las exportaciones tuvieron un crecimiento en términos reales similar al del PIB total, por lo que es difícil afirmar que la apertura comercial haya generado un crecimiento impulsado por las exportaciones. Más aún, en retrospectiva, es evidente que el “sesgo antiexportador” del régimen de protección anterior a 1991 no fue una restricción para las exportaciones no tradicionales cuando la tasa de cambio fue competitiva (1967-74 y 1984-91), en tanto que la liberación de importaciones no generó por sí sola un auge exportador, como esperaban los promotores de la apertura.

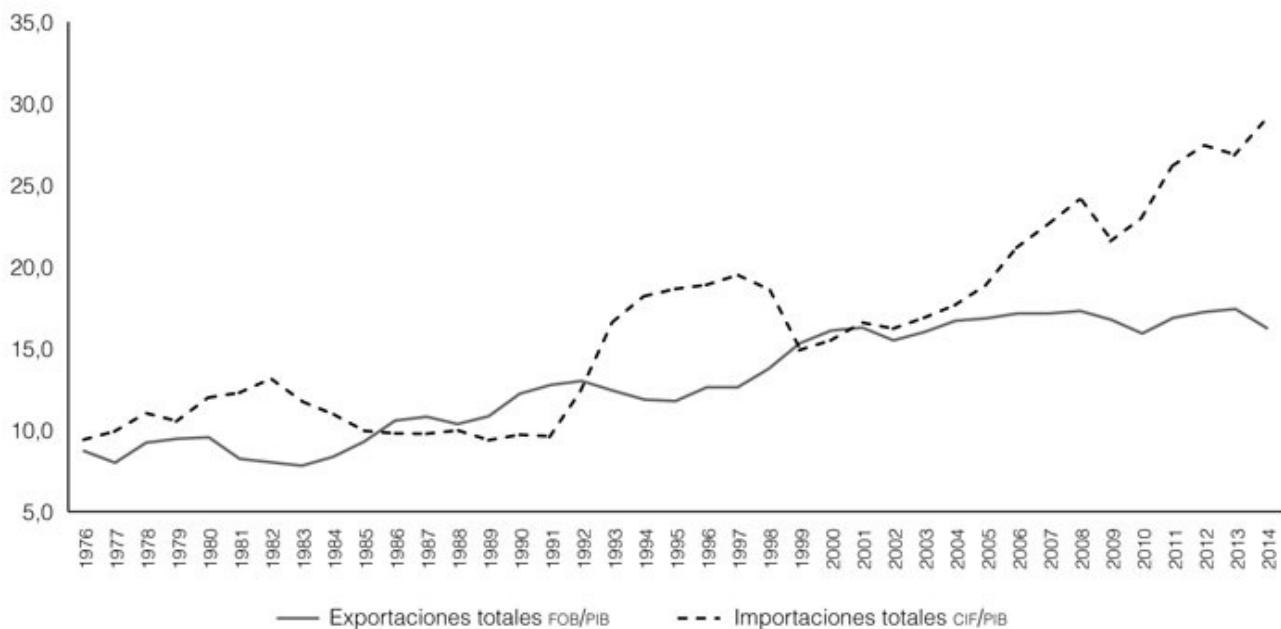
El coeficiente de importaciones ha mostrado a largo plazo un aumento mucho más pronunciado (ya que se ha triplicado en el último cuarto de siglo) pero inestable, con fuertes incrementos durante los períodos de expansión que no han sido revertidos por completo durante las crisis. La combinación de estos patrones de las importaciones y las exportaciones ha sido un fuerte deterioro de la cuenta corriente durante los auges (atenuado en el período 2004-13 por el auge de los precios de productos básicos) y ajustes fuertes durante las crisis. Dado que la cuenta corriente es la contrapartida de las diferencias entre la producción nacional y la demanda agregada, esto que indica que la política macroeconómica anticíclica no ha sido particularmente eficaz.

GRÁFICO VIII.2. Principales indicadores del sector externo

A. Evolución de las tasas de cambio reales efectivas (1994=100)



B. Coeficientes de exportaciones e importaciones (pesos del 2005)



En A: ^a La tasa de cambio real efectiva de importaciones incluye el arancel y la sobretasa promedio pagados y el equivalente arancelario del régimen de licencias. ^b La tasa de cambio de exportaciones incluye los incentivos promedio a las exportaciones no tradicionales. Estas tasas se construyen hasta el 2005 cuando en la práctica se igualan a la tasa promedio.

FUENTE: A. Banco de la República y José Antonio Ocampo "Internacionalización de la economía colombiana", Bogotá, Documento Cladea-Fescol, No. 5, 1993. B. DANE, Cuentas Nacionales.

Al mismo tiempo se dieron cambios importantes tanto en la estructura de las importaciones como de las exportaciones. En cuanto a la primera, se observó un aumento importante en la participación de los bienes de consumo, de poco más del 10% en los años ochenta hasta cerca del 20% desde mediados de los noventa. Sin embargo, la estructura siguió siendo en lo esencial la de un país semiindustrializado, caracterizada por el predominio de importaciones de bienes intermedios y de capital.

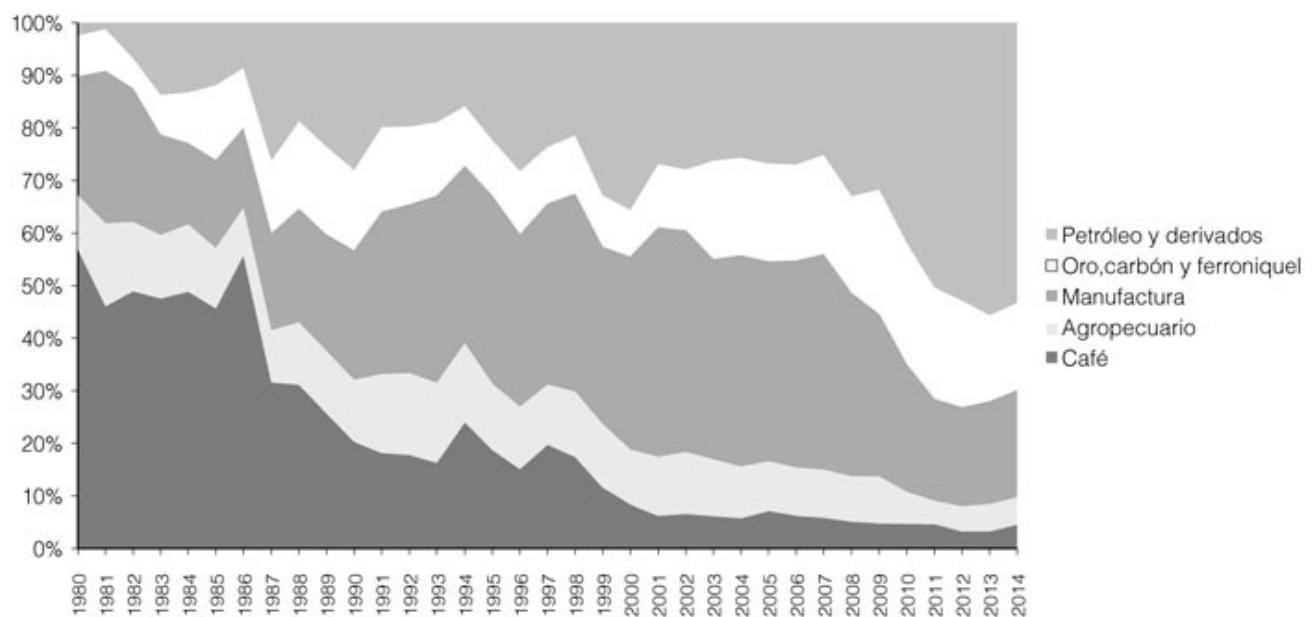
Por su parte, la estructura de las exportaciones experimentó el cambio más importante desde el ascenso cafetero de comienzos del siglo XX (véanse el gráfico VIII.3 y el cuadro VIII.2). Las exportaciones se diversificaron rápidamente durante el auge exportador del período 1984-91. Durante estos años, Colombia superó de manera definitiva su dependencia cafetera. Al mismo tiempo que el café pasaba a representar menos de una quinta parte de las ventas externas, todos los demás renglones mostraron dinamismo. Las exportaciones de origen minero (petróleo, carbón, níquel y oro) fueron las de mayor crecimiento. Todas las categorías de exportaciones industriales que se presentan en el cuadro VIII.2 (aunque no todos los rubros) aumentaron su participación en las exportaciones, incluyendo las manufacturas basadas en recursos naturales y de baja tecnología, que habían tenido un retroceso durante el primer lustro de los ochenta. Impulsadas por las confecciones, las de baja tecnología fueron las de mayor crecimiento. Por su parte, los productos agropecuarios diferentes al café (banano y flores, en particular) tuvieron también un importante dinamismo.

La diversificación de la estructura exportadora continuó después de la apertura, aunque más por el efecto del auge energético-minero que de la política comercial. Esta tendencia se acentuó gracias a los altos precios de dichos productos a partir del 2004, que llegaron a representar más del 70% de las exportaciones colombianas en el 2010-13. Por el contrario, la caída en la participación del café se acentuó, hasta representar menos de la décima parte de las exportaciones desde comienzos del siglo XXI. Las exportaciones agropecuarias diferentes al café también disminuyeron su participación, desde un pico de en torno al 15% a comienzos de los noventa a un 5% en 2010-12.

Las manufacturas mantuvieron una ligera tendencia ascendente hasta los primeros años del siglo XXI y aunque experimentaron aumentos absolutos en el período 2003-08, comenzaron a reducir su participación en las ventas externas desde entonces. Hubo, además, importantes cambios en su composición. Se expandieron en particular las manufacturas de tecnología intermedia (material de transporte, productos siderúrgicos y, especialmente, químicos) y alta (farmacéuticos). Sin embargo, esta diversificación de las exportaciones manufactureras hacia productos más intensivos en tecnología perdió su dinámica desde mediados de los años 2000 y fue, en cualquier caso, muy lenta si se compara con la que llevaron a cabo países exitosos del

Asia, o incluso con la observada en otros países de América Latina (como México). Entre las de baja tecnología se mantuvo el predominio de textiles y confecciones, aunque con caídas notorias en su peso relativo a largo plazo, al mismo tiempo que aumentaron a largo plazo las de otros productos (de plástico y papel, entre otros). Aquellas basadas en recursos naturales experimentaron una caída algo menos marcada que las de baja tecnología, y alguna diversificación (las ventas externas de aceite de palma, por ejemplo).

GRÁFICO VIII.3. Composición de las exportaciones por rubros principales



FUENTE: Banco de la República

Las exportaciones manufactureras, y especialmente aquellas con mayor contenido tecnológico, han seguido dependiendo en una alta proporción de los mercados intrarregionales. Estos mercados han aumentado su peso relativo durante el último cuarto de siglo pero el principal destino, Venezuela, ha sido particularmente inestable. Después de un fuerte aumento durante los años noventa, las exportaciones a este país cayeron significativamente en el 2002 y el 2003, experimentaron un auge hasta el 2008 pero colapsaron nuevamente en el 2009 y el 2010. Esta crisis fue agudizada por los enfrentamientos políticos con el país vecino a fines de la administración Uribe, y no se habían recuperado plenamente hasta el 2012, antes de volver a descender en el 2013 y el 2014.

CUADRO VIII.2. Exportaciones colombianas por contenido tecnológico

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
<i>Productos primarios, sin petróleo y energía</i>	70,7	63,1	34,1	31,6	19,8	17,3	11,6	9,8	8,6	9,1
Café y sustitutos	60,1	50,5	21,8	19,2	8,9	7,7	5,4	5,2	3,7	3,7
Frutas y nueces, frescas y secas	2,5	4,4	4,8	4,4	3,8	2,6	2,0	1,5	1,5	1,4
Otros alimentos sin procesar	2,3	2,0	2,9	2,6	1,9	2,2	0,6	0,5	1,0	1,3
Materiales vegetales crudos	2,6	3,8	3,4	4,7	4,5	4,3	3,2	2,2	2,2	2,3
Resto	3,2	2,4	1,2	0,7	0,7	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4
<i>Petróleo y energía</i>	2,8	16,3	36,9	27,2	43,1	39,3	56,7	64,1	65,7	66,8
Petróleo crudo y derivados	2,5	12,7	28,8	21,4	36,2	26,1	40,9	48,4	51,8	54,4
Carbón y derivados	0,3	3,6	8,1	5,8	6,8	12,3	15,1	14,7	12,9	11,4
Resto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,9	0,7	0,9	1,0	1,0
<i>Manufacturas basadas en recursos naturales</i>	10,1	5,2	6,8	12,5	8,9	9,7	6,9	5,8	5,3	5,1
Azúcar, miel y preparados diferentes al chocolate	5,0	1,2	2,2	2,9	2,3	2,2	1,7	1,5	1,3	1,1
Aceites vegetales	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,6	0,3	0,5	0,5	0,4
Otros alimentos procesados	0,9	0,5	0,6	1,4	1,1	1,6	0,9	0,6	0,7	0,7
Papel y cartón sin cortar	0,1	0,1	0,2	0,7	0,6	0,7	0,5	0,3	0,3	0,3
Cemento y productos para construcción	1,1	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	0,3	0,2	0,2	0,2
Perlas y piedras preciosas y semipreciosas	1,5	0,7	1,7	4,5	0,7	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Otros	1,4	2,0	1,4	2,3	2,9	3,3	2,9	2,2	2,1	2,1
<i>Manufacturas de baja tecnología</i>	10,2	6,9	13,3	13,7	11,3	11,6	6,6	5,0	4,9	4,6
Manufacturas de cuero y maletas	1,2	1,7	2,9	2,2	1,3	1,0	0,6	0,5	0,5	0,5
Textiles	3,3	2,0	1,8	2,5	1,9	1,5	0,9	0,7	0,6	0,6
Prendas de vestir	2,3	1,1	5,1	3,3	2,6	3,0	1,0	0,7	0,7	0,6
Ropa interior	0,5	0,2	1,5	2,0	1,3	1,3	0,7	0,5	0,5	0,4
Papel y cartón cortados	0,7	0,6	0,2	0,7	0,9	1,0	0,8	0,7	0,6	0,6
Plásticos	0,3	0,3	0,1	0,6	0,5	0,7	0,6	0,5	0,4	0,5
Otros	1,9	1,1	1,5	2,4	2,8	3,2	2,1	1,5	1,5	1,4
<i>Manufacturas de tecnología intermedia</i>	3,7	4,8	6,3	10,7	13,3	16,0	10,5	8,1	8,2	8,9
Productos químicos (polímeros, pesticidas y otros)	1,4	2,1	2,7	6,5	7,8	6,3	5,5	4,5	4,3	4,9
Equipo de transporte	0,6	0,2	0,1	0,8	1,8	3,2	0,9	0,7	1,0	1,5
Hierro forjado y objetos para el hogar	0,1	1,6	2,5	2,2	2,3	4,7	2,9	1,8	1,9	1,4
Otros	1,6	0,9	1,0	1,2	1,4	1,7	1,2	1,0	1,1	1,2
<i>Manufacturas de alta tecnología</i>	0,7	0,8	0,5	1,4	2,6	2,3	2,0	2,1	1,3	1,5
Productos medicinales y farmacéuticos	0,3	0,6	0,2	0,9	1,6	1,2	0,9	0,7	0,8	0,9
Otros	0,4	0,2	0,3	0,5	1,0	1,0	1,1	1,3	0,5	0,6
<i>Otros no incluidos anteriormente</i>	1,7	2,9	2,0	2,9	1,1	3,9	5,8	5,2	5,9	4,1
Material impreso	1,0	1,3	1,4	1,2	1,0	0,9	0,4	0,3	0,3	0,2
Oro no monetario	0,0	0,0	0,0	1,7	0,1	3,0	5,3	4,9	5,6	3,8
Otros	0,8	1,6	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Total</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Estimaciones de los autores con base en datos de la UNCTAD.

Los perdedores: la industria manufacturera y el sector agropecuario

El cambio en las formas de intervención del Estado en la economía afectó profundamente a los dos sectores que habían sido considerados ejes del desarrollo en el período anterior: la industria manufacturera y el sector agropecuario. El regreso a una política de protección y subsidio a las exportaciones durante la administración Betancur representó un retorno parcial al “modelo mixto” del período anterior, pero de esta respuesta coyuntural no surgió una nueva estrategia de industrialización. Más tarde, durante la administración Samper, se comenzó a gestar una política industrial para la apertura, estructurada en torno a acuerdos de competitividad por cadenas productivas, así como en la formación de conglomerados productivos en algunas regiones. Con variantes, la administración Pastrana Arango mantuvo una estrategia de competitividad que fue abandonada totalmente durante la primera administración Uribe. En el 2008, durante su segunda administración, se estableció el Programa de Transformación Productiva, enfocado al impulso de sectores estratégicos de la economía nacional, una estrategia que con variantes se mantuvo durante la primera administración Santos. Sin embargo, estas iniciativas (por lo demás discontinuas) no han conducido al desarrollo de instituciones fuertes (públicas, privadas o público-privadas) que sirvan de puntal de una estrategia de industrialización, y en muchos casos no han pasado de ser mecanismos de diálogo entre el Gobierno y el sector empresarial.

De esta manera, el desmonte de los instrumentos de protección significó el entierro de lo que quedaba de la estrategia de industrialización. La desaparición de Fedemetal en 1999 fue un símbolo de ello, como lo fue también la re-denominación de la ANDI como Asociación Nacional de Empresarios en el 2003. Las políticas industriales que subsistieron han estado en general asociadas a la promoción de exportaciones, el único frente donde, según vimos, subsistió una política sectorial activa.

Durante las administraciones Barco, Gaviria y Samper hubo también un intento novedoso de crear un mejor sistema de ciencia y tecnología, un elemento que había estado virtualmente ausente de la estrategia de desarrollo anterior, excepto en el sector agrícola. El programa incluyó incentivos tributarios a la inversión en tecnología, esquemas público-privados de innovación e incubadoras de empresas. Estas iniciativas fueron recortadas drásticamente durante la crisis de fin del siglo XX y apenas comenzaron a ser reactivadas a fines de la segunda administración Uribe, incluyendo la transformación de Colciencias en Departamento Administrativo, y especialmente con la ley de regalías del 2012, que asignó a estas actividades el 10% de tales recursos. En cualquier caso, los niveles de gasto en actividades de investigación y desarrollo siguieron siendo muy bajos (0,18% del PIB en el período 2008-2012, según datos del Banco Mundial), un porcentaje muy inferior al de Brasil (superior al 1%) pero también al de Argentina, Chile, México y Uruguay (entre el 0,4 y el 0,6%), e incluso

inferior al que obtuvo el país antes de la crisis de fines del siglo (un pico del 0,30% del PIB en 1996 y el 0,27% en 1997).

El sector manufacturero, que había sido el más dinámico en el período anterior, se vio afectado profundamente. El estancamiento en la participación de la industria en el PIB de la segunda mitad de los años setenta fue sucedido en las tres décadas siguientes por un abierto proceso de desindustrialización. En efecto, según lo indica el cuadro VIII.1, la participación de la industria manufacturera en el PIB se redujo ligeramente en los ochenta y fuertemente desde los noventa y, de modo particular y paradójico, durante los auge de 1991-98 y 2008-14. Dado que la mayoría de las importaciones se componen de manufacturas, el efecto neto de las tendencias del comercio durante el reciente auge ha sido un espectacular superávit de las exportaciones de energía y minería acompañado de un aumento enorme en el déficit comercial de manufacturas, en particular en el período 2008-2013. Este proceso de desindustrialización ha sido común a la mayoría de los países de América Latina desde los años ochenta.

Los efectos de la mayor competencia de las importaciones y la caída en los precios relativos de los productos industriales en el mercado interno resultaron devastadores¹⁹. Aunque, en concordancia con la política de fomento al sector externo, el aparato industrial se volcó a exportar, esto fue insuficiente para compensar los factores adversos. Grandes sectores del aparato productivo nacional quedaron profundamente desarticulados.

El proceso de diversificación de la producción manufacturera, que había prevalecido hasta mediados de la década de los setenta, se frenó y el sector experimentó una profunda reestructuración en todas las grandes agrupaciones (véase el cuadro VIII.3). Siguiendo la clasificación utilizada en el capítulo anterior para determinar el momento en que distintas industrias despegaron, las ramas de sustitución temprana volvieron a aumentar su participación en el valor agregado industrial, gracias al dinamismo del sector de alimentos y, en menor medida, los de madera y muebles, en tanto que la industria de tabaco entró en franca decadencia. El retroceso de las industrias de sustitución intermedia ha estado asociado en particular a la crisis de la industria textil, el sector industrial más afectado y, en menor medida, de bebidas y cuero y calzado, pero las industrias orientadas a producir materiales de construcción (cemento y ladrillos, los principales minerales no metálicos, y en menor medida el sector de hierro y acero), así como las confecciones, que lograron mantener un peso importante en la canasta exportadora hasta mediados de la primera década del siglo XXI, tuvieron un mejor desempeño. Las industrias tardías lograron mantener su participación en el valor agregado industrial, gracias al dinamismo de la industria química (con excepción de los productos de caucho), de hecho el sector más exitoso durante la apertura económica, así como del sector de papel e impresión. Esto estuvo acompañado, sin embargo, por un retroceso de las

industrias del caucho, vidrio y, especialmente, todas las metalmecánicas, incluido el sector automotriz, pese a ser la industria más protegida en el marco de la integración andina.

A diferencia de la industria, en el caso del sector agropecuario se mantuvieron viejos instrumentos de apoyo y se crearon otros nuevos, pero sus efectos fueron modestos frente al impacto de la apertura, las fases periódicas de revaluación y la fuerte caída de los precios internacionales de productos agropecuarios en los años ochenta y noventa²⁰. Desde fines de la administración Gaviria, se lanzó la idea de visualizar la competitividad agrícola por cadenas y se otorgó un papel más activo a los gremios, adoptando para varios sectores un modelo similar al de la Federación Nacional de Cafeteros, que otorga recursos parafiscales a los gremios para sus actividades, en particular de investigación y asistencia tecnológica. A ello se agregó el Incentivo a la Capitalización Rural, creado por la Ley 101 de 1993 como un subsidio directo a las nuevas inversiones en el sector, y el mecanismo de franjas de precios que, como vimos, aunque diseñado como un instrumento de estabilización de precios, tuvo también un efecto neto protector. A ello se agregó la práctica de reforzar la protección de sectores específicos durante coyunturas críticas.

El sector agropecuario fue, además, uno de los dos que, como veremos, mantuvo un componente importante de intervención del Estado en la asignación del crédito, aunque con menores márgenes de subsidios que en el pasado. En efecto, en 1990 se creó el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y se mantuvo la Caja Agraria, reemplazada en 1999 por el Banco Agrario. La privatización de los bancos Ganadero y Cafetero a fines de los noventa y mediados de la década siguiente, respectivamente, tuvo el efecto contrario.

Sin embargo, la política correspondiente careció de continuidad y experimentó fuertes recortes presupuestales a fines de los años noventa que solo se recuperaron con un rezago considerable. A ellos se agregó, durante la primera administración Uribe, una reducción drástica de las instituciones sectoriales, con la consolidación de las encargadas de reforma agraria, desarrollo rural, pesca y acuicultura, y adecuación de tierras, en una sola, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). Durante la segunda administración Uribe comenzó la recuperación del presupuesto para el sector, pero solo a fines de la primera administración Santos se alcanzaron niveles similares a los de los años noventa, en gran medida como respuesta a las movilizaciones agrarias del 2013-2014.

**CUADRO VIII.3. Contribución al valor agregado en la industria manufacturera
(clasificación CIU entre paréntesis; excluye refinerías de petróleo)**

	1976-80	1981-85	1986-90	1991-97	1998- 2003	2004-07	2008-13
<i>Sectores de sustitución temprana</i>	18,7	20,5	21,3	21,7	24,0	22,5	26,0
Alimentos (311+312)	14,4	16,2	17,8	19,6	21,9	19,9	23,1
Tabaco (314)	3,0	2,9	2,3	0,8	0,8	0,8	0,9
Productos de madera (331+332)	1,3	1,4	1,2	1,3	1,3	1,7	2,0
<i>Sectores de sustitución intermedia</i>	40,6	38,5	37,0	33,0	32,3	34,9	31,5
Bebidas (313)	13,2	15,3	12,8	10,7	10,7	10,2	11,5
Textiles (321)	14,5	9,5	9,7	7,4	5,2	4,3	3,1
Prendas de vestir (322)	3,6	3,4	3,0	3,5	4,5	4,6	3,7
Cuero y calzado (323+324)	1,7	1,7	1,8	1,7	1,2	1,2	1,0
Derivados del petróleo y carbón (354)	0,2	0,4	0,4	0,6	0,7	0,5	0,7
Minerales no metálicos (361+369)	4,1	5,0	5,0	6,3	6,9	7,0	7,3
Hierro y acero (371)	3,2	3,3	4,2	2,7	3,2	7,2	4,1
<i>Sectores de sustitución tardía</i>	39,6	39,9	40,6	44,3	42,4	41,5	41,7
Papel de imprenta (341+342)	6,7	7,0	6,7	7,7	8,8	8,4	7,7
Sustancias químicas (351+352+356)	14,2	15,7	16,6	20,4	21,7	19,7	21,0
Producto de caucho (355)	2,0	1,9	1,7	1,5	0,8	0,7	0,5
Vidrios y productos de vidrio (362)	1,2	1,3	1,4	1,4	1,3	1,1	1,1
Metales no ferrosos (372)	0,7	0,5	0,6	0,5	0,4	0,6	0,5
Productos metálicos y maquinaria (381+382+383+385)	10,2	9,7	9,5	9,0	6,9	6,9	7,4
Materia de transporte (384)	4,6	3,7	4,1	3,8	2,5	4,1	3,5
<i>Otros sectores industriales</i>	1,1	1,2	1,1	1,0	1,3	1,1	0,8
<i>Total</i>	100	100	100	100	100	100	100

Nota. Desde 2001 se reagruparon algunas actividades en la Encuesta Anual Manufacturera de acuerdo con los cambios en las revisiones 2 a la 3 de la CIU.

Los empalmes fueron realizados por los autores, usando las equivalencias respectivas diseñadas por el DANE para facilitar la homologación.

FUENTE: Encuesta Anual Manufacturera del DANE, procesada por el DNP.

El desempeño sectorial varió sustancialmente entre distintos renglones (véase el cuadro VIII.4 en relación con las área sembradas). Con la notable excepción del café, la mayoría de los productos con clara vocación exportadora (en particular azúcar, bananos y flores) experimentaron un proceso de crecimiento. Un caso interesante es el de la palma africana, que hizo en los años noventa el tránsito de una industria altamente protegida y fuertemente subsidiada a un sector exportador exitoso. Tanto este producto como el azúcar se beneficiaron, además, de la política de biocombustibles que puso en marcha el presidente Uribe. Las industrias pecuarias intensivas (avicultura y porcicultura) lograron también prosperar gracias a un fuerte proceso de tecnificación y al abaratamiento de sus insumos con la apertura.

Los productos orientados esencialmente al mercado interno tuvieron también un desempeño aceptable, entre ellos la papa, los frutales y las hortalizas. A ellos debe agregarse la ganadería bovina, que terminó beneficiándose de las tierras que dejaron de cultivarse y de la continua y centenaria deforestación del bosque nativo. Uno de sus productos, la leche, experimentó, sin embargo, la creciente competencia de las importaciones, pero fue protegido.

El grupo más afectado fue el de cultivos transitorios importables (cebada, sorgo, soya, trigo y fríjol), varios de los cuales eran objeto de altos niveles de protección antes de la apertura y son fuertemente subsidiados en los países industrializados. El algodón, que tenía un pasado como producto de exportación, experimentó también una fuerte contracción. Las profundas crisis de estos productos arrastraron a la baja las áreas sembradas con cultivos transitorios durante los noventa. Aunque comparten muchas características con estos productos, el arroz tuvo un mejor desempeño, en parte gracias a una mayor protección.

En el caso del sector cafetero, el colapso, a mediados de 1989, del pacto de cuotas que, con algunas interrupciones, había regulado el mercado internacional del grano desde los años sesenta, borró de un tajo el excedente con que había contado históricamente el sector. Esto obligó a una importante reestructuración de las instituciones cafeteras. Su aparato empresarial se redujo considerablemente, pero se mantuvieron en pie el programa de investigación, la garantía de compra de la cosecha, diversos programas de financiamiento y algunas de las inversiones tradicionales de la Federación en zonas cafeteras. Muchos de estos programas vinieron a ser apoyados ahora por el presupuesto nacional. A ellos se agregaron nuevos instrumentos orientados a mejorar la calidad, promover nuevos productos (cafés orgánicos y especiales) y la creación de la red de cafeterías “Juan Valdés”.

**CUADRO VIII.4. Áreas sembradas con distintos productos agrícolas
(miles de hectáreas)**

1976-1980 1981-1985 1986-1990 1991-1997 1998-2003 2004-2007 2008-2013

<i>Total transitorios</i>	2.060,7	1.920,4	2.178,1	1.960,8	1.565,4	1.586,0	1.561,0
Algodón	278,8	146,8	196,1	127,2	48,4	61,0	40,4
Arroz	390,8	402,7	428,6	405,7	463,1	416,0	518,3
Trigo y cebada	96,8	71,9	94,1	68,3	23,1	21,2	11,2
Soya	63,5	51,5	82,6	53,6	24,9	32,7	32,9
Fríjol	109,6	116,2	134,6	140,2	116,5	120,9	119,8
Maíz	615,7	596,2	694,9	696,0	545,3	604,7	541,2
Papa	137,9	156,8	163,4	169,5	167,0	157,0	161,0
Sorgo	203,0	244,8	252,9	191,5	67,5	60,3	15,6
Hortalizas	131,6	109,4	100,5	87,3	95,2	96,5	108,4
<i>Otros transitorios^a</i>	33,1	24,2	30,2	21,5	14,6	15,7	12,2
<i>Total permanentes</i>	932,9	1.078,0	1.189,5	1.364,7	1.466,3	1.587,6	1.744,9
Banano exportación	19,7	22,3	26,4	41,5	41,0	44,0	47,0
Cacao	59,9	81,4	110,6	116,8	96,7	107,0	130,0
Caña de azúcar	83,6	97,7	110,0	147,0	177,7	181,0	183,3
Caña panela	0,0	193,2	221,3	204,5	212,7	205,5	200,6
Palma africana	20,1	35,0	65,8	109,4	146,0	200,9	308,3
Plátano	394,2	372,1	357,8	370,6	365,8	363,5	357,4
Yuca	215,8	171,5	167,8	184,9	177,9	181,5	182,9
Frutales	67,8	30,5	57,5	116,8	166,1	216,0	242,2
<i>Otros permanentes^b</i>	71,7	74,3	72,3	73,1	82,4	88,2	93,1
<i>Total sin café</i>	2.993,6	2.998,4	3.367,6	3.325,5	3.031,7	3.173,7	3.305,9
Café ^c	–	1.020,7	1.012,5	970,6	577,8	880,3	917,8
<i>Total con café</i>	–	4.019,1	4.380,1	4.296,1	3.609,5	4.054,0	4.223,7

^a Corresponde a ajonjolí, maní y tabaco rubio

^b Corresponde a arracacha, cocotero, fique, ñame, plátano exportación y tabaco negro.

^c Hasta 1989, estimativos tomados de Asesores Cafeteros, “Costos y productividad de la caficultura colombiana”, Bogotá, 1990, Anexo 5. Los datos de los años noventa fueron tomados de Anuarios del Ministerio de Agricultura y desde 2000 Fedecafé.

FUENTE: DNP, Ministerio de Agricultura y Federación Nacional de Cafeteros.

En su conjunto, el sector agropecuario, que había tenido una década de oro en los años setenta, experimentó una desaceleración en los ochenta (creció el 3,0% frente al 4,5% en los

setenta) y a un ritmo aun inferior a partir de los noventa (1,9% entre 1990 y el 2013), cuando se combinaron precisamente los efectos de la apertura, la revaluación y los bajos precios internacionales.

APERTURA FINANCIERA Y CAMBIARÍA Y CICLO ECONÓMICO

La apertura financiera y cambiaria

La reforma financiera de 1974 había introducido medidas de liberalización que, con interrupciones durante los años de la bonanza cafetera de los años setenta, se hicieron definitivas a comienzos de la administración Turbay. De esta manera, desde 1980 buena parte de las tasas de interés pasaron a ser determinadas por el mercado, se redujeron los encajes y las operaciones de mercado abierto comenzaron a ser el principal instrumento de control monetario. Además, la reforma de 1974 había simplificado el régimen de crédito de fomento e inversiones forzosas, y limitado el acceso de los bancos a los recursos del Banco de la República. Esta política de liberalización experimentó un retroceso durante la administración Betancur, cuando se crearon varias líneas de crédito del emisor para hacer frente a la crisis. Además, la “oficialización” de muchos bancos privados llevó la participación de la banca pública en el capital bancario (incluidas las corporaciones de ahorro y vivienda) del 39% en el 1981 al 60% en 1986. Para manejar los problemas de solvencia de las entidades financieras, así como un seguro de depósitos, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) fue creado en 1985 y el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop) en 1998. El Banco de la República solo conservó su función de prestamista de última instancia de las instituciones financieras.

A fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, se puso en marcha una amplia reforma que incluyó tres elementos fundamentales. El primero fue una mayor competencia en el sector financiero, que incluyó su apertura total al capital extranjero decretado por la Comunidad Andina a comienzos de los noventa. La Ley 45 de 1990 organizó los intermediarios especializados en un esquema de matrices y filiales que facilitó la competencia y la conformación explícita de grupos financieros de servicios múltiples. El proceso incluyó, además, la creación de nuevas áreas de servicios financieros, en especial la fiducia y los fondos de pensiones y cesantías que se establecieron a partir de las reformas laborales de comienzos de los noventa.

El segundo elemento fue el desmonte, en 1990 (en algunos casos de manera gradual), del sistema de crédito dirigido e inversiones forzosas, con dos excepciones: los sectores

agropecuario y de vivienda. En el caso del sector agropecuario, subsistió la obligación de las entidades crediticias de destinar un mínimo de la cartera al sector o hacer una inversión sustitutiva en títulos de Finagro, aunque se redujo drásticamente el monto del subsidio implícito. En el de la vivienda, se mantuvo la obligación de destinar una proporción mínima del crédito hipotecario a la vivienda de interés social. Por otra parte, los encajes bancarios se recortaron de manera radical aunque gradual. La crisis de fines de siglo implicó un retroceso parcial, ya que en 1999 se establecieron inversiones temporales (seis años) en títulos de Fogafín y, por motivos fiscales, un impuesto a las transacciones financieras, que aunque presentado como medida temporal se ha tornado virtualmente en permanente. Los encajes volvieron a ser utilizados como instrumento de regulación monetaria desde el 2007, aunque en montos mucho más bajos de lo que había sido típico en el pasado.

El tercer componente de la reforma financiera fue la redefinición del papel de las entidades estatales. Esto implicó la privatización o liquidación de entidades creadas durante el período anterior y de las oficializadas durante las dos crisis financieras. Este proceso fue gradual y culminó con la venta de Bancafé (transformado durante la intervención del Fogafin en Granbanco, al incorporársele activos de otras entidades) en el 2007. Se preservó solamente el Banco Agrario (surgido de la liquidación de la Caja Agraria) como entidad de primer piso. A diferencia de ello, se mantuvo la banca de fomento, aunque organizada en torno a entidades especializadas. De esta manera, a fines de los ochenta y comienzos de los noventa, los fondos de fomento del Banco de la República fueron trasladados a bancos de desarrollo, algunos de ellos creados con este propósito. El resultado fue un sistema de crédito de fomento compuesto por cinco entidades: Bancoldex (comercio exterior), Finagro (sector agropecuario), IFI (industria y otros sectores), Findeter (financiamiento territorial) y FEN (sector energético). Bancoldex absorbió al IFI en el 2003 y la FEN se transformó en la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) en el 2011, con el objetivo más amplio de apoyar el desarrollo de la infraestructura.

El resultado de la reforma, conjuntamente con la apertura al capital extranjero y la crisis de fines del siglo xx, fue una recomposición significativa del sector financiero. El número de establecimientos de crédito se redujo de cerca de 160 entidades a mediados de los noventa a cerca de 60 desde el 2005, en gran medida por la liquidación masiva de compañías de financiamiento comercial, al tiempo que aumentaba la concentración en las entidades más grandes. La banca extranjera ha participado activamente en el sector, pero se ha consolidado el papel de tres grupos financieros nacionales (Aval, Antioqueño y Bolívar). La expectativa de que la liberalización del sector conduciría a una mayor “profundización financiera” solo se materializó a partir del 2004, tanto en materia de crédito como de expansión del mercado

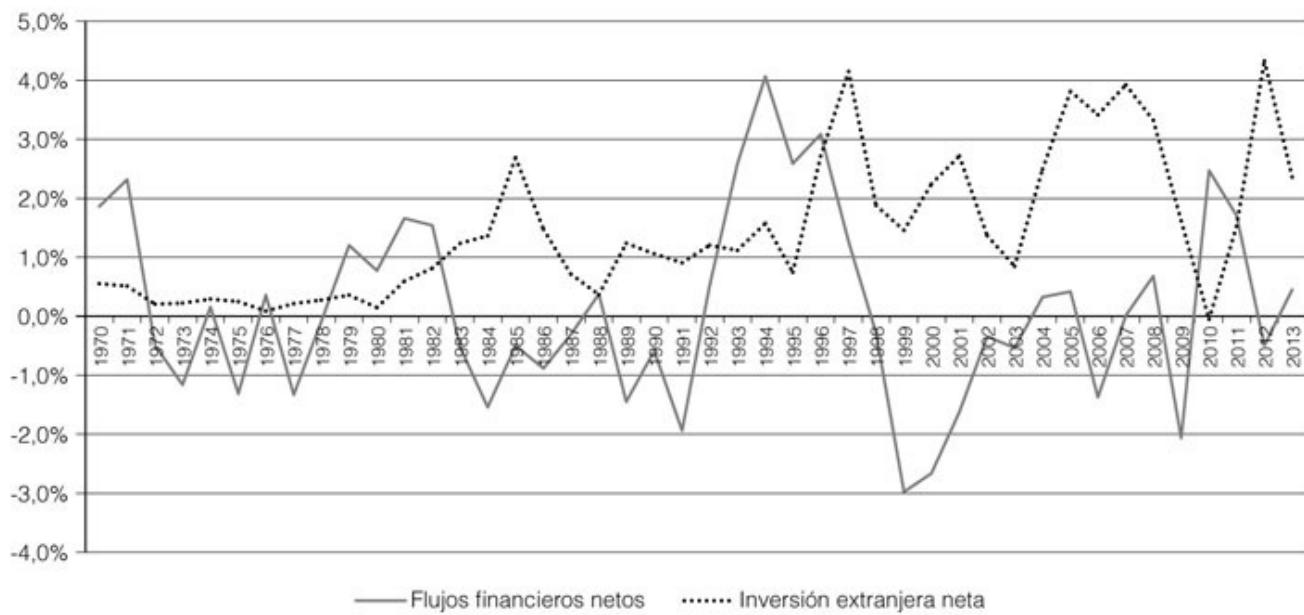
accionario²¹. El mercado de bonos tuvo, por el contrario, un fortalecimiento más temprano, gracias al uso activo de la emisión de títulos de Tesorería, TES, como instrumento fundamental de la política fiscal y monetaria desde mediados de los noventa y al papel creciente del ahorro de largo plazo administrado por los fondos de pensiones.

En los años noventa, la liberalización financiera interna estuvo acompañada, además, de una apertura cambiaria. En 1991 se introdujeron, en efecto, importantes modificaciones al sistema de control de cambios y una creciente flexibilidad de la tasa de cambio. La principal innovación fue la autorización a los intermediarios financieros para realizar transacciones cambiarias sin control previo del Banco de la República, así como a todos los agentes para abrir cuentas bancarias en el exterior. Posteriormente, en 1993 se liberaron los movimientos de capital y se permitió a los intermediarios financieros nacionales otorgar préstamos en moneda extranjera sin importar el uso final de los recursos. Esta medida estuvo acompañada, sin embargo, de la adopción de un sistema de encajes al endeudamiento externo, que se utilizó con rigor en algunas coyunturas, especialmente en el período 1994-95 y 1997, y nuevamente en el 2007 y el 2008, con el fin de desincentivar la entrada de capitales, especialmente los de corto plazo²². El Banco de la República mantuvo, además, una regulación estricta de la posición propia en divisas de los intermediarios financieros, así como la obligación de canalizar la mayor parte de las divisas a través de intermediarios legalmente constituidos y la posibilidad de retornar a un mercado regulado si las circunstancias así lo aconsejaban.

El predominio de los ciclos de financiamiento

La liberalización cambiaria y financiera sometió a la economía colombiana a ciclos financieros agudos, un fenómeno que el país no había experimentado desde los años veinte y comienzos de los treinta. La aparición de fuentes de inestabilidad provenientes de los flujos de capitales estuvo, además, acompañada de la pérdida de los viejos instrumentos para atenuar las perturbaciones provenientes del exterior. Como vimos, el resultado de ello fueron ciclos económicos mucho más acentuados que los que habían sido característicos durante el período de industrialización. Además, la decisión de aumentar el tamaño del Estado complicó el manejo macroeconómico en algunos períodos y generó roces periódicos entre el Gobierno y el ahora autónomo Banco de la República.

GRÁFICO VIII.4. Flujos netos de capital privado como porcentaje del PIB



FUENTE: Banco de la República, Balanza de pagos.

Según hemos visto en los capítulos anteriores, el precio del café había sido el principal determinante del ciclo económico colombiano desde comienzos del siglo xx. El café continuaría teniendo un papel en los años ochenta, así como, posteriormente, las fluctuaciones de los precios internacionales de petróleo y minerales. Sin embargo, desde fines de los años setenta, el ciclo de financiamiento externo y su correlato en el ciclo de financiamiento interno pasaron a ocupar el papel preponderante en la determinación de las fluctuaciones económicas del país²³. El gráfico VIII.4 muestra los fuertes ciclos del financiamiento externo privado desde mediados de los años setenta. Una comparación con el gráfico VIII.1 corrobora el fuerte impacto de este ciclo de financiamiento externo sobre la demanda agregada y la actividad económica.

Aunque los ciclos de financiamiento externo han tenido algunas características propias en Colombia, han seguido en general los cuatro ciclos que han afectado a las llamadas economías “emergentes” desde mediados de los años setenta. Los dos primeros ciclos fueron pronunciados y terminaron en grandes crisis. El auge crediticio de la segunda mitad de los años setenta, asociado al reciclaje de los petrodólares a través del sistema bancario internacional, terminó con la dramática elevación de las tasas de interés de los Estados Unidos a fines de 1979 que llevó, poco después, a la decisión de México de suspender el servicio de la deuda externa en agosto de 1982, el episodio que marca el inicio de la crisis de la deuda latinoamericana. Gracias a la política macroeconómica restrictiva adoptada durante la bonanza cafetera de los años setenta, Colombia llegó tarde al primero de estos ciclos de

financiamiento y, gracias a ello, sufrió menos que otros países de la región los avatares de la crisis de la deuda de los años ochenta y la “década perdida” de América Latina a la cual dio lugar. En todo caso, Colombia terminó siendo afectada por el recorte de los créditos a la región.

El nuevo auge de financiamiento externo hacia las economías emergentes de los años noventa, basado ahora en la emisión de bonos en los mercados internacionales, fue interrumpido temporalmente por la crisis mexicana de diciembre de 1994 y terminó definitivamente con la crisis asiática de 1997 y la moratoria rusa de 1998. A diferencia de la crisis de los ochenta, la de fines del siglo xx terminó siendo muy severa en Colombia.

El nuevo auge de financiamiento externo de las economías emergentes se inició en forma tímida en el 2003 y se acentuó a mediados de dicha década, pero se debilitó a raíz de la crisis de los mercados de hipotecas de baja calidad en los Estados Unidos a mediados del 2007 y se interrumpió bruscamente con la quiebra del banco de inversión estadounidense Lehman Brothers en septiembre del 2008. Sin embargo, el retorno de los capitales hacia las economías emergentes fue relativamente rápido en esta ocasión y se inició un nuevo auge a fines del 2009, gracias a la liquidez generada por las políticas monetarias fuertemente expansionistas de los países desarrollados y la relativa solidez de las economías emergentes. El retorno de los Estados Unidos a una política monetaria menos expansionista a partir del 2013, así como el fin del auge de precios de productos básicos que se aceleró durante el segundo semestre del 2014 puede representar el fin de este ciclo de financiamiento.

La liberalización financiera facilitó la transmisión de los ciclos de financiamiento externo al crédito interno. Como en otros países, este proceso generó dos crisis financieras, a comienzos de los ochenta y a fines de los noventa, que fueron, en cualquier caso, moderadas para los patrones internacionales. La liberación de los flujos de capitales internacionales que se llevó a cabo desde comienzos de los años noventa acentuó la transmisión interna de los ciclos de financiamiento externo, aunque matizados inicialmente por el uso del encaje al endeudamiento externo.

Las dos crisis financieras estuvieron asociadas, como en muchos otros países, a la insuficiente solidez de la regulación financiera. Aunque el Gobierno perfeccionó dicho marco después de la crisis de los ochenta y ejerció una mejor supervisión prudencial a través de las Superintendencias Bancaria y de Valores²⁴, esto no fue suficiente para evitar una nueva secuencia de burbuja y crisis en los años noventa. La liberación de los flujos de capital generó un efecto adicional: la capacidad del sector privado de sacar legalmente capitales al exterior, un proceso que era más difícil bajo el antiguo régimen de control de cambios.

La apertura económica eliminó, además, algunos instrumentos tradicionales para atenuar

las perturbaciones provenientes del exterior. Durante las crisis se establecían recargos arancelarios, controles rigurosos a las importaciones, subsidios a las exportaciones y se reforzaba el control de cambios. Al mismo tiempo, durante los auges cafeteros se moderaban los controles de cambios, se tendía a liberar las importaciones, se reducían los aranceles y se elevaban los gravámenes a los cafeteros a través de distintos mecanismos. Mientras existieron, los excedentes cafeteros durante las bonanzas sirvieron también para amortiguar el impacto monetario de la acumulación de reservas internacionales. Estos instrumentos tradicionales fueron utilizados aún en forma activa para manejar la crisis de comienzos de los años ochenta, así como la “minibonanza” cafetera de 1986, pero la apertura económica los eliminó de tajo.

El único instrumento que mantuvo alguna continuidad en el manejo del ciclo económico fue el tipo de cambio. El movimiento inverso del tipo de cambio real y de los precios del café había sido una característica de la política económica colombiana desde los años treinta²⁵. Este manejo se perfeccionó con la introducción del sistema de minidevaluaciones en 1967 y se mantuvo después del proceso de liberalización, dándole un papel creciente al mercado en la fijación del tipo de cambio. Antes de la apertura, la tasa de cambio y la política comercial tendían a desempeñar un papel complementario a lo largo del ciclo: ambas contribuían a reducir el déficit en cuenta corriente y sostener la demanda agregada de productos nacionales durante las crisis y, por el contrario, a reducir dicha demanda durante los auges. Este efecto se mantuvo después de la apertura, pero pasó a recaer exclusivamente sobre la tasa de cambio.

Los ciclos financieros introdujeron, sin embargo, un efecto en la dirección opuesta. El endeudamiento externo implica, en efecto, que quienes se endeudan en moneda extranjera, tienen una pérdida de riqueza cuando se devalúa el peso, y una ganancia cuando ocurre lo contrario. Este efecto riqueza de las fluctuaciones de la tasa de cambio es, por lo tanto, procíclico y generalmente prevalece, a comienzos de las crisis, sobre los efectos anticíclicos de los movimientos de la tasa de cambio que operan a través de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El uso de la política fiscal como instrumento anticíclico había sido importante en algunas coyunturas, pero en esta materia el país no había tenido un patrón uniforme. En distintos momentos se utilizó, además, una política monetaria orientada a mitigar los efectos de las variaciones en las reservas internacionales sobre los medios de pago, pero estos instrumentos fueron, en general, secundarios a los de comercio exterior.

La autonomía del Banco de la República creó además un nuevo problema: la falta de coordinación entre la política monetaria y cambiaria, en cabeza de este, y la política fiscal, a cargo del Gobierno. La mención explícita a la “coordinación con la política económica general” en el artículo correspondiente de la Constitución, así como la figura (peculiar en el

contexto internacional) de que el ministro de Hacienda preside la Junta Directiva del Banco, resaltan la importancia de dicha coordinación así como las limitaciones a la autonomía del Banco²⁶. Por lo demás, basado en las polémicas que suscitó el manejo monetario y cambiario durante los primeros años del Banco como ente independiente, un fallo de la Corte Constitucional determinó, en 1999, que su autonomía es limitada, ya que el manejo monetario, crediticio y cambiario debe realizarse en el marco de la reglamentación legal de las normas constitucionales y en coordinación con la política económica general que determina el Gobierno nacional²⁷. Además, señaló enfáticamente que, aunque la inflación es el objetivo central de la política monetaria, el Banco debe tener en cuenta los efectos de sus políticas sobre las variables reales de la economía, en particular sobre la actividad económica y el empleo.

Las dos crisis más severas, la de comienzos de los ochenta y la de fines de siglo, ilustran muy bien la interacción entre todos estos factores frente a la dinámica de los ciclos de financiamiento externo. En ambos casos, las crisis estuvieron precedidas de una expansión del endeudamiento externo e interno, que financió un aumento rápido del gasto público y, en el segundo caso, también del gasto privado. En ambos casos se produjo igualmente una revaluación del peso y un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Sin embargo, el peso relativo de las dificultades que enfrentaron los sectores público y privado fue diferente.

El aumento del gasto público primario fue notorio en ambos períodos y más marcado en los años noventa: unos nueve puntos del PIB contra cinco puntos a fines de los setenta y comienzos de los ochenta (véase el cuadro VIII.5). Sin embargo, como veremos en una sección posterior, el aumento de los noventa estuvo mejor financiado. En efecto, gracias al esfuerzo por aumentar los ingresos, el déficit fiscal del sector público acumulado durante los cinco años anteriores a la crisis de 1999 (6,2 puntos del PIB) fue sustancialmente inferior al que precedió a la crisis de 1984 (20,9 puntos del PIB). Y mientras el endeudamiento público aumentó en forma acelerada antes de la crisis de los años ochenta, la deuda pública nacional era todavía baja en 1997 (gráfico VIII.5)²⁸. El déficit fiscal (particularmente el del Gobierno central) y la deuda pública solo explotaron entre 1998 y 2002, como resultado de los menores ingresos públicos y la explosión del servicio de la deuda que se produjo *durante* la crisis.

Por el contrario, las dificultades asociadas al gasto y déficit privados fueron mucho más severas durante la crisis de fin de siglo. La deuda externa de Colombia aumentó 14.700 millones de dólares entre 1991 y 1997; de ellos 13.400, es decir más del 90%, fue endeudamiento privado, el cual se multiplicó por siete durante estos años. Por el contrario, el sector privado concentró menos de la tercera parte del endeudamiento externo adicional entre 1979 y 1983. Más aún, el endeudamiento total del sector privado, interno y externo, aumentó

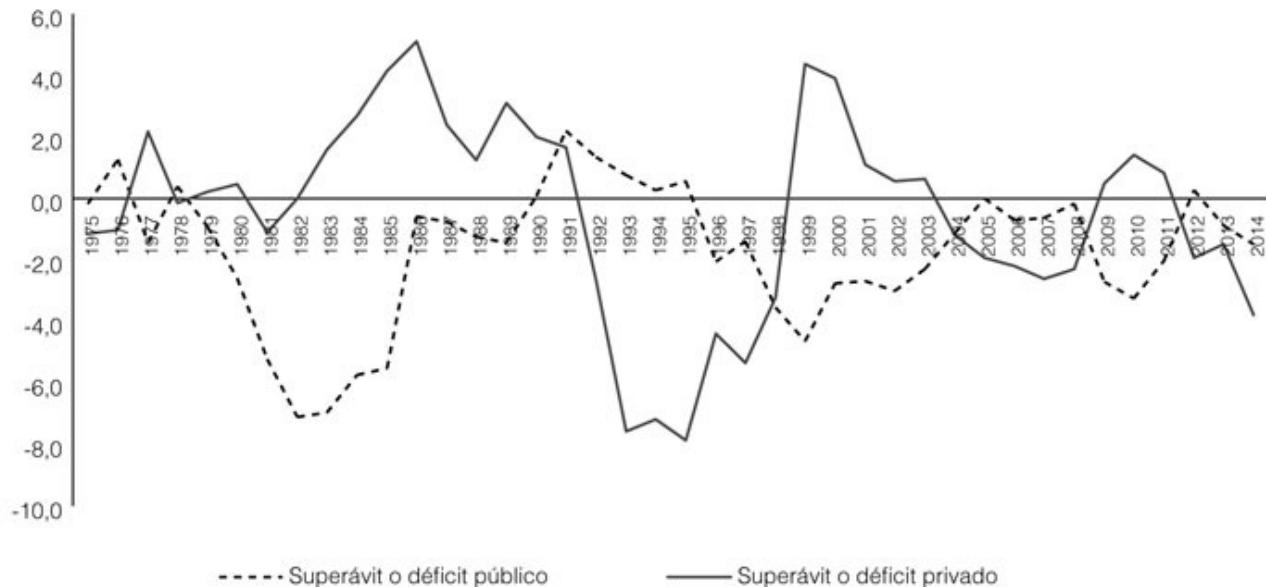
21 puntos del PIB entre 1991 y 1997, casi el doble del período 1979-84. Los años de euforia del gasto, 1992-94, coincidieron con el cambio de una situación de superávit del sector privado, que se había mantenido desde 1975, a una de déficit, es decir una situación en que el ahorro del sector privado era insuficiente para financiar su inversión. Esta fue una diferencia sustancial entre ambas crisis: durante más de una década antes de la crisis de comienzos de los ochenta, el sector privado generó superávit; 1998 fue, por el contrario, el séptimo año consecutivo de déficit privados (véase el gráfico VIII.5).

Así las cosas, la crisis de fines de los años noventa fue más severa que la de comienzos de los ochenta, no tanto por su dimensión fiscal (que desempeñó un papel importante en ambas), sino porque enfrentó a un sector privado financieramente más frágil. Su excesivo endeudamiento interno y externo generó, en efecto, una gran sensibilidad, tanto a aumentos de las tasas de interés (particularmente los hogares, por sus deudas de vivienda, y las empresas medianas y pequeñas que en general carecen de acceso a financiamiento externo) como a una devaluación de la tasa de cambio (las empresas más grandes). A la larga, ambos se produjeron, lo que generó un serio deterioro patrimonial del sector privado y, en consecuencia, un fuerte ajuste del gasto de dicho sector.

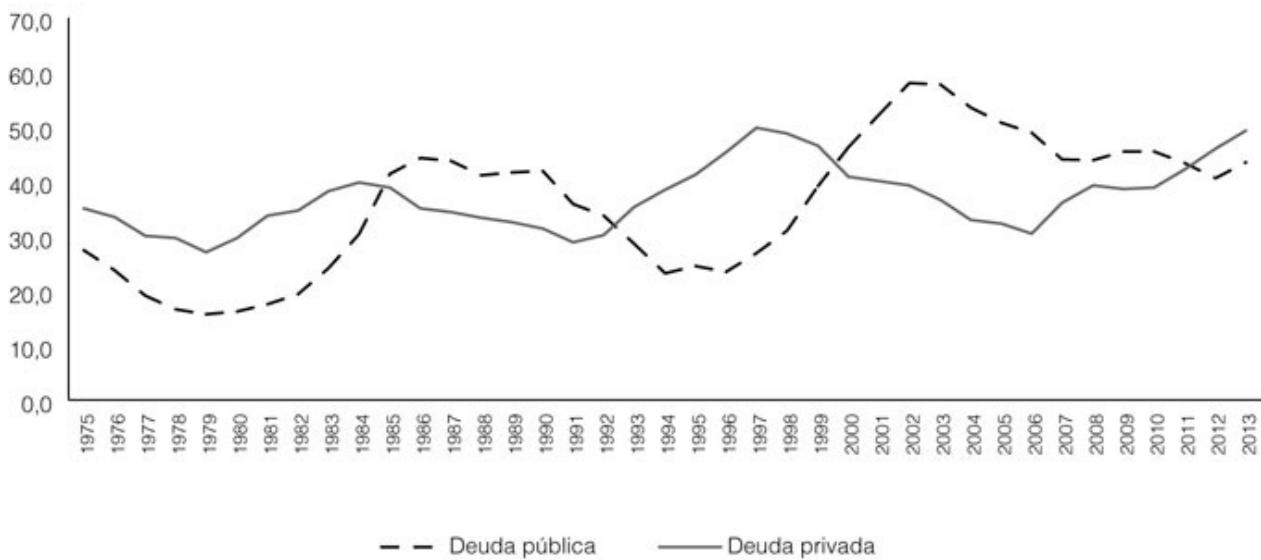
Estos efectos desestabilizadores de la dinámica del endeudamiento externo, público o privado, estuvieron menos presentes durante los auges posteriores de los períodos 2003-07 y 2010-14, pero durante estos períodos se produjo igualmente una revaluación del peso (particularmente durante el período más reciente) y un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

GRÁFICO VIII.5. Evolución de los déficits y las deudas pública y privada

A. Superávit (+) o déficit (-) público y privado, como porcentaje del PIB



B. Deuda pública y privada como porcentaje del PIB



FUENTE: A. Déficit público con base en el cuadro VIII.5. El déficit privado se estima como un residuo entre el déficit en cuenta corriente del mismo cuadro y el déficit fiscal. B. Estimado con datos del Banco de la República y Contranal sobre deuda externa pública y privada, saldos de cartera del sistema financiero con el sector privado y deuda interna del Gobierno nacional.

Al vaivén de las coyunturas

Las características de los ciclos y los cambios en el manejo macroeconómico se pueden ilustrar también a través de una mirada más detallada a los vaivenes coyunturales experimentados durante estos treinta y cinco años.

Entre 1980 y 1982, Colombia entró de manera tardía al auge de financiamiento externo que ya habían vivido otras economías latinoamericanas. Sin embargo, como otras fuentes de expansión (en particular los precios del café) habían cambiado de signo, el auge de financiamiento no se tradujo en un mayor crecimiento económico. Por el contrario, la economía se desaceleró fuertemente (al 1,0% en su peor momento, en 1982) y el desempleo comenzó a aumentar. El déficit en cuenta corriente se elevó rápidamente (al 6% del PIB o más en 1981-82), alimentado por la revaluación real y la liberación de importaciones. Ello no repercutió inicialmente sobre las reservas internacionales debido al fuerte endeudamiento externo de 1981 y 1982 (US\$4.100 millones durante los dos años), destinado a financiar el déficit fiscal, que se amplió también en forma acelerada (6,5% del PIB en 1982) (véase el cuadro VIII.5).

La crisis financiera, asociada tanto a la desaceleración como a manejos indebidos en algunas entidades financieras, estalló abiertamente a comienzos de la administración Betancur. La emergencia fue contrarrestada con la “oficialización” de varias entidades en dificultades (en particular del Grupo Grancolombiano) y el suministro de liquidez a otras. Se calcula que la crisis financiera tuvo un costo del 5% del PIB; gran parte de esos recursos se recuperó en los años noventa con la venta de las entidades oficializadas.

El manejo de la política macroeconómica tuvo dos fases completamente diferentes durante la crisis. En la primera, que se inició a comienzos de 1983, el objetivo esencial fue la reactivación económica. El Gobierno emprendió un plan de vivienda popular y creó múltiples líneas de crédito en el Banco de la República (para diversos sectores en crisis y líneas de capitalización para las entidades financieras y las empresas del sector productivo). En el frente externo, la crisis se manejó con el patrón típico del pasado: mayores aranceles y control directo a las importaciones (el más riguroso desde los años sesenta), aumento de los subsidios a las exportaciones y una aceleración en el ritmo de devaluación.

La fuerte pérdida de reservas internacionales de 1983 (US\$1.700 millones) no solo llevó a acentuar el cierre a las importaciones, sino a un giro fuerte en la política macroeconómica a mediados de 1984, que centró su atención en la corrección del desequilibrio externo. Aunque se mantuvo el estricto control a las importaciones y los subsidios a las exportaciones no tradicionales y se reforzó el control de cambios, los instrumentos básicos de la nueva fase fueron la devaluación acelerada y la reducción del déficit fiscal. En el frente fiscal, se combinaron recortes modestos del gasto público con medidas tributarias fuertes (recargos

arancelarios y reforma al impuesto a las ventas, que se transformó en un impuesto al valor agregado, IVA, una medida que estrictamente había sido decretada durante la fase anterior) y una renegociación de la deuda del Gobierno con el Banco de la República a tasas de interés cercanas a cero.

CUADRO VIII.5. Principales indicadores macroeconómicos

	Crecimiento del PIB	Inflación fin de período, IPC	Balanza en cuenta corriente como % del PIB ^b	Tasa de cambio real promedio geométrico, con IPC (1994=100)	Tasa de interés activa real ^c	Tasa de Interés pasiva real promedio ^d	Gasto primario del sector público como % del PIB ^e	Superávit (+) o déficit (-) del sector público como % del PIB ^e	Superávit (+) o déficit (-) del gobierno central como porcentaje del PIB ^e
1975	3,1	17,8	-1,3	97,7	-4,1	0,1	15,5	-0,2	-0,5
1976	4,6	25,8	0,2	96,5	-1,6	2,3	15,1	1,2	0,6
1977	5,5	28,7	0,8	86,6	-9,3	-7,6	17,9	-1,4	0,5
1978	8,5	18,4	0,2	86,5	4,9	4,4	16,6	0,4	0,3
1979	5,4	28,8	-0,6	82,6	1,4	-1,3	16,3	-0,9	-0,8
1980	4,1	25,9	-1,9	84,4	10,9	6,9	18,5	-2,4	-2,0
1981	2,3	26,4	-5,9	82,4	14,9	7,7	19,7	-4,8	-2,9
1982	1,0	24,0	-6,5	76,5	17,8	10,8	20,8	-6,5	-4,1
1983	1,6	16,6	-4,7	74,4	19,8	11,7	20,6	-6,3	-3,5
1984	3,4	18,3	-2,5	80,7	21,2	16,0	21,2	-5,2	-4,4
1985	3,1	22,5	-0,8	92,3	14,3	9,0	21,3	-5,0	-2,3
1986	5,8	21,0	4,6	109,6	18,5	10,4	19,0	-0,5	-1,3
1987	5,3	24,0	1,7	110,9	14,4	6,3	18,4	-0,7	-0,4
1988	4,0	28,1	0,1	111,1	11,4	4,5	19,4	-1,1	-1,2
1989	3,4	26,1	1,8	113,1	13,6	5,7	20,1	-1,3	-1,4
1990	4,0	32,4	2,1	128,8	12,4	4,8	18,5	0,1	-0,8
1991	2,4	26,8	3,9	127,0	12,8	4,8	18,7	2,2	-0,2
1992	3,9	25,1	-1,3	118,2	8,1	-0,5	21,0	1,3	-1,7
1993	5,4	22,6	-6,8	112,7	10,9	2,5	20,7	0,8	-0,7
1994	4,9	22,6	-6,9	100,0	14,3	5,4	23,6	0,3	-1,0
1995	5,2	19,5	-7,3	98,7	18,1	9,2	24,6	0,6	-2,6
1996	2,1	21,6	-6,5	92,2	17,5	8,1	27,0	-2,0	-4,1
1997	3,4	17,7	-6,7	86,7	13,3	4,5	27,2	-1,4	-3,8
1998	0,6	16,7	-6,8	93,6	20,4	11,0	28,2	-3,5	-4,5
1999	-4,2	9,2	-0,3	103,5	16,7	8,9	30,6	-4,6	-6,5
2000	2,9	8,8	1,1	114,1	8,8	2,5	32,7	-2,8	-5,0
2001	1,7	7,7	-1,6	119,4	11,8	4,0	34,0	-2,7	-5,5
2002	2,5	7,0	-2,4	120,2	9,4	2,4	34,1	-3,0	-5,7
2003	3,9	6,5	-1,7	133,6	7,5	0,6	33,3	-2,3	-4,7
2004	5,3	5,5	-2,3	120,8	8,7	1,7	33,4	-1,1	-4,9
2005	4,7	4,9	-1,9	106,5	9,3	1,9	33,9	0,0	-4,3
2006	6,7	4,5	-2,9	108,2	8,1	1,4	33,8	-0,7	-3,7
2007	6,9	5,7	-3,3	96,2	9,2	1,9	34,2	-0,6	-3,0
2008	3,5	7,7	-2,5	91,4	8,8	1,5	36,4	-0,2	-2,6
2009	1,7	2,0	-2,2	94,5	10,8	3,8	37,0	-2,7	-4,3
2010	4,0	3,2	-1,8	80,6	6,0	0,4	38,7	-3,3	-3,9
2011	6,6	3,7	-1,2	79,3	7,2	0,4	39,2	-2,0	-2,8
2012	4,1	2,4	-1,7	75,8	9,9	2,8	40,1	0,3	-2,3
2013	4,3	1,9	-2,4	77,8	8,9	2,2	-	-0,9	-2,4
2014 ^a	4,6	3,7	-5,3	81,7	6,9	0,3	-	-1,5	-2,4

^a Crecimiento al IV trimestre del 2014^b Exportaciones menos importaciones de bienes y servicios como % del PIB a precios corrientes, según cuentas nacionales^c 1975-79: DNP series históricas. Luego, se utilizó la tasa activa total sistema del Banco de la República^d 1975-79: DNP series históricas. Luego, se utilizó la tasa de interés promedio mensual de CDT a 90 días para bancos y corporaciones^e Estimado con base en las cuentas nacionales y Confis.

FUENTE: Banco de la República, DANE, DNP y Confis. Algunas cifras del 2014 son preliminares.

Esta segunda fase contó con una monitoría del Fondo Monetario Internacional, que facilitó la negociación de grandes líneas de crédito con los acreedores internacionales privados. El carácter “semivoluntario” de este financiamiento, que obligaba a los bancos a contribuir a las líneas de crédito en proporción a sus acreencias con Colombia, representó un camino intermedio entre los créditos estrictamente voluntarios (que no estaban disponibles para Colombia, debido al “contagio” de la crisis de la deuda) y las renegociaciones formales que llevaban a cabo al mismo tiempo otros países latinoamericanos.

Para fines de 1985, Colombia había retorna a una situación de relativo equilibrio macroeconómico. De esta manera, la bonanza cafetera que se inició a fines de ese año se tradujo en una rápida recuperación de la actividad económica (crecimiento cercano al 6% en 1986), conjuntamente con un superávit en cuenta corriente y un déficit fiscal reducido (menos del 1% del PIB). Aunque la bonanza cafetera resultó muy corta, la economía logró mantener buen ritmo de crecimiento en los años siguientes, gracias al rápido aumento de las exportaciones mineras y no tradicionales. El escaso dinamismo de la demanda interna generó, sin embargo, una desaceleración a fines de la década.

Los resultados macroeconómicos de fines de los ochenta tuvieron como protagonista al tipo de cambio, debido a dos acontecimientos diferentes. El primero fue el colapso del pacto de cuotas cafeteras en 1989. La incertidumbre que generó este evento llevó a la administración Barco a acelerar el ritmo de devaluación a partir del segundo semestre de ese año. El segundo fue la decisión de iniciar un proceso de liberación gradual de importaciones en febrero de 1990. Debido a los efectos adversos de esta decisión sobre la balanza de pagos, se pensó que un nivel competitivo del tipo de cambio era clave para el éxito de la apertura comercial. Hacia finales de 1990 fue evidente, sin embargo, que los altos ritmos de devaluación se estaban traduciendo en una aceleración de la inflación.

Esto llevó a la administración Gaviria a adoptar un drástico programa de ajuste en diciembre de 1990, que incluyó un aumento de los encajes sobre los depósitos en el sistema financiero (incluyendo un encaje marginal del 100% a los depósitos en cuenta corriente), la intervención masiva del Banco de la República a través de la venta de títulos de la entidad (operaciones de mercado abierto, OMAS) para contrarrestar los efectos monetarios de la acumulación de reservas internacionales, la menor devaluación del peso y la decisión de acelerar el programa de liberación de importaciones. Las medidas de contracción se tradujeron en un freno a la demanda agregada y en una nueva desaceleración en 1991. El programa de estabilización logró su principal objetivo: quebrar la tendencia ascendente de la inflación.

El intento de evitar los efectos monetarios de la acumulación de reservas internacionales

generó una verdadera “bola de nieve”: el crecimiento galopante del servicio de la deuda del Banco solo podía ser compensado con nuevas emisiones de OMAS. Por esos motivos, a fines de 1991, la Junta Directiva del Banco de la República alteró radicalmente la orientación de la política monetaria, con el propósito de reducir las tasas de interés y frenar la emisión de OMAS. Esta medida fue acompañada de la adopción de un sistema de certificados de cambio con maduración diferida, lo cual representó tanto una revaluación inmediata como una flotación restringida del tipo de cambio; este sistema fue sustituido en 1994 por una banda cambiaria.

La política monetaria expansiva, junto con la decisión de aumentar significativamente el gasto público primario (4,9 puntos del PIB entre 1991 y 1994) y la apertura de la cuenta de capitales, se tradujo en una de las políticas económicas más expansionistas de la historia del país. El rápido crecimiento de la demanda, el auge de la inversión y la reactivación de la economía estuvieron acompañados de una revaluación real y mayores importaciones, lo que facilitó un descenso de la inflación, pero generó un deterioro acelerado de la balanza de pagos.

La conveniencia de frenar el rápido crecimiento de la demanda se hizo evidente desde comienzos de 1994, cuando el Banco de la República adoptó medidas para frenar el crecimiento crediticio y el endeudamiento externo, con un aumento, en este último caso, del encaje correspondiente; esta última medida se acentuó en agosto de 1994, al inicio de la administración Samper. Estas decisiones permitieron frenar la demanda agregada y se tradujeron en una desaceleración en 1996, por lo cual se aligeraron posteriormente; la excepción más importante fue el encaje al endeudamiento externo, que se tornó riguroso una vez más a comienzos de 1997, frente a una nueva avalancha de capitales. Aunque el crecimiento del gasto público se desaceleró, la política fiscal siguió siendo expansionista. La tendencia a la revaluación y el deterioro de la balanza de pagos se mantuvieron, aunque a menor ritmo que entre 1992 y 1994.

Así, las crisis asiática y rusa encontraron a Colombia en una situación de sobrevaluación cambiaria, altos déficit en cuenta corriente y un acelerado endeudamiento externo para financiarlos. La interrupción del financiamiento externo y el fuerte aumento de su costo se conjugaron entonces con una política que trató de evitar una devaluación desordenada, manteniendo altas tasas de interés. La devaluación se produjo primero a través de un movimiento de las bandas cambiarias (mediante su ampliación en septiembre de 1998 y junio de 1999) y posteriormente con la flotación del tipo de cambio en septiembre de 1999, una vez firmado un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, que exigió dicha flotación para suscribir el acuerdo. Sin embargo, las altas tasas de interés que se mantuvieron a lo largo de

1998-99 se tradujeron en la primera recesión abierta desde los años treinta. El PIB cayó 4,2% en 1999 y la inversión colapsó, alcanzando uno de los niveles más bajos de la historia del país²⁹.

La severidad de la recesión sorprendió a todos los analistas, así como la fuerte disminución de la inflación, que generó el quiebre de la historia de inflación moderada y altamente inercial que había tenido el país desde mediados de los años setenta (aunque descendente desde 1991). La cuenta corriente de la balanza de pagos se ajustó rápidamente, gracias a la fuerte contracción de las importaciones. El gasto público sirvió de amortiguador parcial de la caída de la demanda interna, pero este hecho, unido a la caída en los ingresos tributarios con la recesión y la explosión del servicio de la deuda pública, debido a las altas tasas de interés vigentes, generó un fuerte aumento del déficit fiscal, particularmente del Gobierno nacional.

La recesión y las altas tasas de interés desencadenaron una nueva crisis financiera. La crisis golpeó fuertemente la cartera de vivienda, así como a los bancos oficiales y cooperativos. Como en la crisis anterior, se oficializaron y liquidaron algunas entidades, pero ahora fue más importante la capitalización de los bancos oficiales y la liquidación de algunos de ellos (en particular, el Banco Central Hipotecario). A estos mecanismos se agregó el uso activo del seguro de depósito y la compra de cartera, así como un programa especial de alivio a los deudores de vivienda. El grueso de los recursos provino de Fogafín. El costo total resultó muy similar al de la crisis anterior: 4,1% del PIB³⁰. Nuevamente, una parte importante de estos recursos se recuperó después con la venta de algunas de las entidades oficiales u oficializadas.

Con la fuerte devaluación del tipo de cambio y la corrección del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, el Banco de la República pudo reducir las tasas de interés en los años siguientes. Estas se convirtieron, desde 1999, en la “meta intermedia” de la política monetaria, reemplazando a los agregados monetarios en esta tarea. La política monetaria se tornó abiertamente expansionista, sin comprometer la “meta final” de reducción de la inflación. Sin embargo, la reactivación fue lenta. Pese a una tasa de cambio real muy competitiva, la caída de los precios del café y de otros productos básicos de exportación y la paralización de las economías vecinas implicaron que la reactivación de las exportaciones agrícolas y manufactureras solo se iniciara en el 2004. A su vez, a la escasa disponibilidad de financiamiento externo se unió la paralización del crédito interno por cerca de un lustro, repitiendo un patrón que había caracterizado también la crisis financiera de comienzos de los años ochenta.

A partir del 2004 (cuando se alcanzó de nuevo el PIB per cápita de 1997) y hasta el 2007

se inició una nueva coyuntura de crecimiento económico basada en una bonanza espectacular de los precios internacionales de productos básicos y la recuperación de los flujos de capital. El PIB creció en el 2006 y el 2007 a niveles solo comparables con los alcanzados durante los años de la bonanza cafetera de la segunda mitad de los setenta (6,7% y 6,9%, respectivamente). Al igual que entre 1992 y 1994, el auge estuvo acompañado de un rápido crecimiento de la demanda agregada, pública y privada, y tanto de inversión como de consumo, así como de una rápida expansión de la liquidez de crédito, revaluación real y deterioro en la cuenta corriente (moderada ahora por la bonanza de precios de productos básicos). La respuesta del banco emisor fue el incremento de la tasa de interés de intervención para desestimular el consumo y encajes sobre operaciones de cartera para reducir la liquidez. A su vez, para frenar la revaluación, se intervino el mercado cambiario a través de la compra masiva de divisas y se restablecieron regulaciones a los flujos de capital. En materia fiscal, aunque el gasto público se expandió rápidamente, los ingresos del Gobierno aumentaron aún más rápido y se redujo, por lo tanto, el déficit público.

La crisis del Atlántico Norte frenó esta fase de expansión en el 2008 y, especialmente, el 2009. Sin embargo, la rápida recuperación de los precios de productos básicos y de los flujos de capital hacia economías emergentes dio lugar a una nueva fase de crecimiento, que alcanzó su punto más alto en el 2011, coincidiendo con el pico de dichas tendencias internacionales. Desde el punto de vista de la oferta, el auge energético-minero estuvo acompañado de una fuerte expansión de la construcción y el sector servicios, pero también de un lento dinamismo del sector agrícola y el estancamiento de la industria manufacturera. Estos dos últimos fenómenos reflejaron, a su vez, una fase acentuada de revaluación y un déficit en cuenta corriente, pese en este último caso al auge de los términos de intercambio. El retorno de la inflación al rango meta se tradujo en la normalización de las tasas de interés. Las intervenciones en el mercado cambiario no hicieron mella en la tasa de cambio y, a diferencia de las coyunturas de los noventa y del período 2006-08, no se usaron las regulaciones a las entradas de capital para frenar la revaluación. En materia fiscal, se adoptaron la regla fiscal y la ley de regalías, con el propósito de reducir a largo plazo el peso de la deuda pública y distribuir de manera más equitativa entre las regiones del país los ingresos provenientes de la explotación minera, respectivamente. Desde el 2012 se ha observado una desaceleración, pero mucho menos acentuada que la de las economías emergentes y, en especial, latinoamericanas. El fin del auge de precios de productos básicos, que se extendió al petróleo desde mediados de 2014, unido a la menor abundancia de financiamiento externo, representó el fin de este período de expansión. El fuerte deterioro de la balanza de pagos, la depreciación del peso a que ha dado lugar y el retorno a una política de austeridad fiscal en el 2014 son signos de ello.

Las incertidumbres que rodean la producción de petróleo del país pueden acentuar estas tendencias.

LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

El aumento en el tamaño del Estado

Desde fines de los años setenta hasta el final del período que cubre este capítulo se produjo la expansión del tamaño del sector público más notoria de la historia económica del país. Como resultado de ello, el gasto público primario (es decir, excluyendo el pago de intereses), tanto corriente como de inversión, pasó de representar el 16-17% del PIB en los años setenta a un 29% del mismo durante la administración Pastrana Arango (al final de la expansión de los noventa) y cerca al 36% durante la primera administración Santos (véase el cuadro VIII.6, donde se muestra la evolución del gasto por administraciones presidenciales)³¹. Este aumento del gasto público expresó, más que cualquier otro proceso económico, el reclamo de más Estado encarnado en la Constitución de 1991 y generó un agitado debate. A ello se agregaron la maduración del sistema pensional y la ampliación del gasto de defensa para hacer frente a los problemas de orden público.

Esta expansión coincidió, además, con un cambio sustancial en la estructura del sector público, en tres sentidos. En primer término, y según vimos, la naturaleza de la regulación estatal de las actividades privadas cambió fundamentalmente con la apertura económica. En segundo lugar, el “Estado empresario” (es decir, la producción e inversión de las empresas públicas), experimentó primero una expansión a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta y luego un recorte a medida que avanzó el proceso de privatización desde los noventa; este último mantuvo, en cualquier caso, un grupo importante de empresas estatales. Por último, la administración pública experimentó un significativo proceso de descentralización. Así, el largo proceso de centralización que había vivido el sector público desde fines del siglo XIX se revirtió de manera acelerada.

**CUADRO VIII.6. Ingresos y gastos del sector público no financiero
(porcentaje del PIB)**

	1971-74	1975-78	1979-82	1983-86	1987-90	1991-94	1995-98	1999-02	2003-06	2007-10	2011-12
<i>Gastos</i>											
Gastos corrientes sin intereses	11,6	10,1	12,0	12,6	12,1	14,0	19,2	22,1	24,7	26,4	27,0
Inversión	5,5	6,2	6,9	7,9	7,1	7,0	7,5	6,5	5,9	6,9	8,9
Administraciones públicas	3,2	3,3	3,4	2,8	3,0	3,4	4,5	3,6	3,8	4,0	4,6
Empresas públicas	2,4	2,9	3,5	5,0	4,1	3,6	3,0	3,0	2,2	2,9	4,3
Gastos antes de intereses	17,2	16,3	18,8	20,5	19,1	21,0	26,7	28,6	30,7	33,3	35,9
Intereses netos pagados	0,5	0,4	0,6	0,8	0,9	0,7	1,3	3,3	4,8	3,7	3,1
Total gastos	17,7	16,7	19,4	21,3	20,0	21,8	28,1	31,9	35,5	37,0	39,0
<i>Ingresos</i>											
Impuestos, regalías y tasas	12,0	13,9	11,9	11,9	13,6	15,4	15,8	17,8	20,1	21,4	22,9
A la renta	4,6	4,4	2,9	2,3	3,2	5,2	4,7	5,3	6,4	7,0	8,0
Otros, netos de subsidios	7,3	9,5	8,9	9,4	9,9	9,6	10,4	11,4	12,4	12,9	13,0
Regalías	0,1	0,1	0,1	0,2	0,5	0,6	0,8	1,1	1,4	1,5	1,8
Contribuciones a la Seguridad social	2,5	2,5	3,0	3,3	3,3	4,0	5,4	4,8	6,2	6,5	7,0
Rentas de capital	1,0	0,2	0,9	1,9	2,4	3,6	5,3	6,0	6,6	8,4	8,9
Total de ingresos	15,5	16,7	15,7	17,1	19,3	23,0	26,5	28,6	33,0	36,3	38,7
<i>Superávit(+) o déficit (-)</i>	-2,2	0,0	-3,6	-4,3	-0,7	1,2	-1,6	-3,3	-2,5	-0,7	-0,3

FUENTE: Estimaciones con base en las series de Cuentas Nacionales DANE. Serie del PIB de acuerdo con Banco de la República/Greco.

La expansión del gasto público tuvo lugar en tres grandes fases, que coincidieron, además, con administraciones presidenciales definidas. La primera tuvo lugar durante la administración Turbay a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta. En ella tuvo un papel destacado la inversión de las empresas públicas, en consonancia con la visión del Plan de Integración Nacional. La segunda se produjo en los años noventa bajo las administraciones Gaviria y Samper, pero se extendió hasta la administración Pastrana Arango y fue el resultado de las visiones de la Constitución de 1991 sobre la necesidad de aumentar significativamente el gasto público social, a lo cual se agregó la fuerte expansión del gasto de defensa. La tercera se produjo durante la segunda administración Uribe y continuó durante la primera administración Santos. En los dos primeros casos el gasto público alcanzó picos en 1984 y en 2000-01, después de los cuales se adoptaron procesos de ajuste. Sin embargo, en ambos casos estos ajustes involucraron esencialmente aumentos en los ingresos, por lo cual el tamaño del Estado experimentó a la larga un aumento escalonado.

Las tres fases fueron muy diferentes en términos de los esfuerzos por financiar el aumento del gasto. La expansión que tuvo lugar durante la administración Turbay coincidió con una disminución en los ingresos del sector público; el ajuste posterior se centró, a su vez, en la generación de mayores ingresos. El fuerte aumento de gastos que tuvo lugar durante las

administraciones Gaviria y Samper estuvo acompañado, por el contrario, por un aumento significativo de los ingresos, equivalente a siete puntos del PIB (si se comparan los ingresos promedio durante las administraciones Samper y Barco en el cuadro VIII.6). Este aumento en los ingresos recayó en todas sus fuentes: tributarios, contribuciones a la seguridad social y aumento en las utilidades de las empresas públicas, mediante el esfuerzo por ajustar las tarifas de los servicios públicos a sus costos de prestación. Esto muestra que, a diferencia de la experiencia previa, el propósito de las administraciones Gaviria y Samper fue llevar a cabo un aumento ordenado del tamaño del Estado. A la postre, sin embargo, este objetivo no se cumplió cabalmente y se generó un desajuste de las finanzas públicas, que se agudizó con la explosión de la deuda pública y del servicio de la deuda durante la crisis de fines del siglo XX. El ajuste posterior tuvo una contribución importante de aumento de los ingresos tributarios (poco más de dos puntos adicionales del PIB durante la administración Pastrana Arango).

La tercera expansión estuvo acompañada de un incremento aún más fuerte de los ingresos, apoyados ahora por aumento en los recaudos de impuestos a la renta y complementarios y a las utilidades de las empresas públicas (notablemente Ecopetrol), gracias en parte, y en ambos casos, a la bonanza energético-minera.

Las principales fuentes de gastos e ingresos

A largo plazo, los rubros de gasto más dinámicos fueron el social, incluyendo el pago de pensiones, y la defensa. El gasto social había aumentado significativamente desde los años sesenta y osciló en los ochenta en torno al 7% del PIB. El aumento que tuvo lugar durante las administraciones Gaviria y Samper lo llevó a un 13% del PIB en 1995-98, de acuerdo con las estimaciones de la CEPAL. Aunque todos los rubros aumentaron, los gastos en salud y seguridad social experimentaron los mayores aumentos. Durante este período, Colombia fue el país con mayor dinamismo del gasto social en América Latina³². Aunque en los años de la crisis hubo inicialmente algunos recortes, el gasto social recuperó más adelante niveles similares a los alcanzados durante la administración Samper y se expandió persistentemente el pago de pensiones.

Visto a través de las entidades ejecutoras, el crecimiento del gasto social se concentró en los departamentos y municipios, por una parte, y en la seguridad social, por otra. En el primer caso, la principal fuente fue la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación, de acuerdo con las normas de la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993. En el segundo caso se experimentó el impacto del rápido crecimiento del número de

jubilados, como reflejo rezagado del rápido crecimiento del empleo público en los años sesenta y comienzos de los setenta y de la maduración del sistema pensional del Instituto de Seguros Sociales (ISS), que comenzó a cubrir a los trabajadores del sector privado en 1967. La presión fiscal correspondiente se hizo más severa debido al déficit acumulado en las reservas pensionales. En ambos casos, el Gobierno central se convirtió cada vez más en un canal de generación de ingresos para otros niveles del Gobierno, absorbiendo el grueso del desequilibrio fiscal y de la deuda pública.

Por su parte, el gasto en defensa y seguridad comenzó a aumentar en la segunda mitad de los ochenta, cuando se recrudeció la guerra contra el narcotráfico. Sin embargo, fue también a partir de los años noventa cuando la lucha más general contra las distintas formas de violencia se reflejó en una espiral alcista de dicho gasto. Según los datos del Banco Mundial, que siguen la metodología de la OTAN, el gasto militar pasó de aproximadamente el 2% del PIB a fines de los ochenta al 3,4% durante las administraciones Samper y Pastrana Arango³³. Recibió un nuevo impulso durante la segunda administración Uribe, cuando alcanzó un pico de 3,9% en el 2009.

Para financiar el aumento del gasto público, desde la crisis de los ochenta ha habido un esfuerzo importante por expandir la base tributaria del Gobierno nacional. Esto se ha reflejado en doce reformas tributarias importantes, dos de ellas en los ochenta (1983 y 1986), cuatro en los noventa (1990, 1992, 1995 y 1998) y seis durante el nuevo siglo (2000, 2003, 2006, 2010, 2012 y 2014). Con excepción de las de 1990, 2006 y 2010, estas reformas han tenido como propósito aumentar los niveles de tributación, ya sea con aumento en las tasas, ampliación de la base o reducción de los beneficios tributarios; las de las administraciones Uribe fueron en contra de este último objetivo y crearon nuevos beneficios. La de 1990 buscó compensar el efecto fiscal de la reducción de aranceles que tendría lugar como resultado de la apertura comercial. Algunas, especialmente las de 1986 y el 2006, buscaron racionalizar la estructura existente, objetivo que solo se logró en el primer caso. La multiplicidad de reformas ha generado una gran inestabilidad tributaria y una estructura compleja. De hecho, una peculiaridad del sistema tributario colombiano es que, debido a las múltiples exenciones a los distintos impuestos, recauda relativamente poco en relación con tasas de tributación básicas.

Dentro de la estructura de los ingresos tributarios de la Nación, el más dinámico fue inicialmente el IVA, que fue creado en la reforma de 1983 para sustituir el viejo impuesto a las ventas, extendiendo el tributo al comercio al detal. Su tarifa básica se fijó en el 10% en 1983 y estuvo vigente hasta 1990, pero se aumentó por etapas hasta el 16% decretado en la reforma tributaria de 1995 (que, con una reducción temporal, en 1999, sigue vigente en el 2015). Al mismo tiempo, diversas reformas aumentaron la cobertura de bienes y servicios gravados, ya

sea trasladando hacia la tarifa básica algunos que no estaban gravados o lo estaban a tasas más bajas, o creando nuevas tasas. Aunque las tarifas diferenciales han aumentado la complejidad del tributo, también han garantizado que este impuesto sea algo progresivo (es decir, que los sectores de altos ingresos paguen un impuesto efectivo más alto que los sectores de menores ingresos).

El impuesto a la renta mantuvo, en cualquier caso, una presencia importante en la estructura tributaria, representando entre el 40% y el 50% de los ingresos tributarios del Gobierno nacional desde 1980. Los mayores cambios en su estructura se produjeron en 1986, cuando se redujo la tarifa marginal máxima del 49% al 30%, se unificaron en este último nivel las dos tasas vigentes para sociedades (del 40% y el 20% para anónimas y limitadas, respectivamente) y se eliminó la doble tributación sobre dividendos, haciendo que el impuesto recayese únicamente sobre las sociedades; esto implicó que las personas jurídicas pasaran a ser la principal fuente de los recaudos.

La tarifa máxima experimentó diversos recargos en los años noventa y en la primera década del siglo XXI, y alcanzó un pico del 38,5% con la reforma del 2003, pero se redujo gradualmente con posterioridad, al 33% en el 2008, tarifa que continúa vigente para personas naturales en el 2015. Sin embargo, para las empresas, la reforma tributaria del 2012 disminuyó dicha tasa al 25%, al mismo tiempo que creó el nuevo impuesto de contribución empresarial para la equidad (CREE), del 9%, al cual se le agregó una sobretasa del 5% en la reforma del 2014, que se elevará hasta el 9% en el 2018. Con el objetivo de reducir los costos del empleo formal, este nuevo impuesto fue creado para reemplazar los aportes empresariales al SENA, al ICBF y las contribuciones para la salud de sus trabajadores. La reforma del 2012 también creó un impuesto mínimo a los contribuyentes (el impuesto mínimo alternativo nacional, IMAN) y adoptó un sistema que grava la renta en cualquier parte del mundo de los residentes en el país (y no solo la renta en Colombia). Todas estas normas tuvieron como propósito reducir indirectamente los beneficios tributarios y la última controlar la evasión, que sigue siendo considerable.

Es interesante anotar, además, que el impuesto al patrimonio, eliminado en 1986, revivió en la forma del impuesto a la seguridad democrática del 2002, que dio paso al restablecimiento explícito de dicho tributo en el 2003. En el 2014 se cambió por un impuesto a la riqueza, que tendrá una tarifa máxima del 1,5% para personas naturales y el 1,15% para empresas.

Entre los otros tributos, el de aduanas experimentó variaciones asociadas tanto a cambios en tarifas (aumentos en los ochenta seguidos por reducciones en los noventa) como a los fuertes ciclos de las importaciones. Como un todo, redujo su importancia con la apertura

económica. El impuesto a la gasolina perdió peso a un ritmo aún más acelerado. Entre los nuevos impuestos, el más importante es el gravamen a las transacciones financieras, que se creó como temporal en 1998 y fue transformado en un impuesto permanente en el 2000, al tiempo que se elevaba gradualmente su tarifa. Pese a reiteradas normas que han propuesto marchitarlo y luego eliminarlo, ha sido prorrogado de manera sucesiva (así ocurrió de nuevo con la reforma tributaria del 2014).

Las contribuciones a la seguridad social también experimentaron cambios importantes. Aquellas relativas a pensiones se habían rezagado significativamente en relación con las tasas programadas cuando se puso en marcha el sistema de pensiones del ISS en 1967. La tasa inicial, del 4,5% de los salarios, solo fue reajustada al 6,5% casi dos décadas más tarde. Aun así, el subsistema de pensiones del ISS (Colpensiones desde el 2012) arrojaba superávit, que se utilizaba para financiar su subsistema de salud, cuya cotización se mantuvo en el 10%. Estas tasas experimentaron cambios apreciables como resultado de la Ley 100 de 1993: al 13,5% y el 12% para pensiones y salud, respectivamente; la de pensiones fue reajustada al 15,5% en el 2004 y el 16% en el 2008 (12 puntos a cargo del empleador y 4 del trabajador), y la de salud al 12,5% en el 2007 (8,5 y 4 puntos a cargo del empleador y el trabajador, respectivamente). Como ya se señaló, la reforma del 2012 sustituyó las cotizaciones a la salud que hacen las empresas por el CREE.

La descentralización

El impulso descentralizador expresó en Colombia, como en otros países, dos propósitos diferentes. El primero fue la apertura democrática, que condujo a la elección popular de alcaldes y gobernadores. El segundo fue el deseo de racionalizar el manejo del gasto público, acercando la responsabilidad de la prestación de servicios del Estado a la comunidad que los recibe. El proceso de descentralización fue financiado con la participación de los departamentos y municipios en los ingresos corrientes de la Nación que, como ya se señaló, se transformó en una de las causas de los desajustes de las finanzas públicas que surgieron en los noventa.

Según vimos en el capítulo anterior, el primer paso se había dado con la creación, en 1968, del situado fiscal para financiar los gastos de educación y salud de los departamentos y la cesión parcial del impuesto a las ventas a los municipios. Sin embargo, en lo que respecta a la prestación de servicios de educación y salud (especialmente de los primeros) es más apropiado hablar, en esta etapa, de delegación administrativa de los servicios en las entidades territoriales que de descentralización, ya que la Nación continuó teniendo mucho control sobre

los Fondos Educativos Regionales y los Servicios Seccionales de Salud, proceso que se acentuó con la nacionalización de la educación secundaria en 1975 y la creación del Sistema Nacional de Salud ese mismo año.

La Ley 12 de 1986 incrementó al 50% la participación en el IVA de los municipios. Esta ley, así como sus decretos reglamentarios, apuntaron también a reducir la participación del Gobierno central en una serie de tareas y servicios de tipo local. Este proceso se complementó con la apertura democrática, cuyo primer resultado fue la expedición del Acto Legislativo 1 de 1986, mediante el cual se restableció en Colombia la elección popular de alcaldes. Esta reforma constitucional, así como la Ley 12, evidenciaron un sesgo municipalista, que solo sería superado parcialmente por la Constitución de 1991, que intentó rescatar el papel de los departamentos en el ordenamiento político y decretó la elección popular de gobernadores.

Para fortalecer el gasto social territorial, la Constitución estableció una creciente participación de los departamentos y municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Como resultado de esta norma, que fue desarrollada por la Ley 60 de 1993, dichas participaciones pasaron de representar menos del 30% del total de los ingresos corrientes de la Nación en 1990 a cerca del 44% en 1998-2001. De esta forma, se pasó de una administración delegada a una descentralización de dichos servicios. Algunos rubros específicos siguieron a cargo del Gobierno nacional (educación universitaria y campañas nacionales de salud), a lo cual se agregaron otros programas específicos en años posteriores (la Red de Solidaridad Social y el programa Familias en Acción, por ejemplo). La creación del Sistema de Seguridad Social en Salud generó otras peculiaridades, a las que nos referiremos más adelante, que representaron con el tiempo el retorno a un manejo centralizado de los recursos.

Aunque la participación en las rentas nacionales y los recursos tributarios propios se incrementaron, el gasto de las entidades territoriales aumentó aún más rápidamente durante los noventa, lo que generó crisis fiscales en muchas de ellas. La Ley de Endeudamiento Territorial de 1997 y, especialmente, la Ley de Ajuste Fiscal Territorial (Ley 617 del 2000), frenaron este proceso, poniendo a muchas entidades bajo severos programas de ajuste fiscal.

Por su parte, para eliminar la presión que ejercían sobre las finanzas públicas nacionales, el Acto Legislativo 1 del 2001 creó el Sistema Nacional de Participaciones, el cual estableció un crecimiento anual de las participaciones de las entidades territoriales en las rentas nacionales igual a la inflación causada más el 2% anual entre el 2002 y el 2005 e inflación causada más 2,5% entre el 2006 y el 2008. Aunque este acto legislativo estableció que a partir del 2009 se restablecería de nuevo un sistema que vinculara las participaciones de los departamentos y municipios a los ingresos corrientes de la Nación, el Acto Legislativo 4 del

2007 prorrogó hasta 2016 el sistema, atando los aumentos en dichas participaciones a la inflación más un crecimiento real (el 4% en 2008-2009, 3,5% en el 2010 y 3% en 2011-2016), más unos recursos adicionales para educación y la primera infancia. El resultado de estas normas ha sido la disminución efectiva de las participaciones de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la nación (a un 27% en 2012-2013), quebrando la tendencia que había caracterizado los años noventa. El Acto Legislativo 4 de 2007 y el Decreto 28 del 2008 que lo reglamentó definieron, además, un sistema de monitoreo, seguimiento y control del gasto realizado con recursos del Sistema General de Participaciones, que quedó a cargo del Departamento Nacional de Planeación.

El modelo de descentralización que surgió en Colombia ha sido, a la poste, un híbrido entre uno en el cual los Gobiernos territoriales son esencialmente ejecutores de políticas diseñadas a nivel central (es decir, un sistema de agente/principal), que prevaleció hasta los años ochenta, y uno de elección pública local, en el cual los entes locales gozan de autonomía en la definición de sus políticas y son responsables directamente ante la ciudadanía por los servicios que prestan. Este modelo híbrido se ha caracterizado por la dificultad para determinar en forma precisa las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno y para coordinar las distintas fuentes de financiamiento. En cualquier caso, este proceso de descentralización ha sido muy efectivo en lograr aumentar la cobertura de los servicios sociales, garantizando una convergencia de los indicadores de desarrollo social de las entidades territoriales³⁴ y, como se verá más adelante, en reducir significativamente la pobreza multidimensional.

Muchos autores han indicado que el objetivo de aumentar la eficiencia del gasto descentralizado solo se logra cuando la proporción de los gastos locales financiados con recursos propios es mayor. En esta materia, la Ley 14 de 1983 generó los mayores avances, al dotar a las entidades territoriales de nuevos recursos, mediante la modernización de sus principales rentas (cerveza, licores y tabaco a nivel departamental, e impuestos predial y de industria y comercio a nivel municipal), la dotación a los departamentos de una fuente tributaria dinámica (el impuesto a los vehículos) y, especialmente, la mayor flexibilidad otorgada para fijar los tributos locales, incluyendo las tasas aplicables a distintos contribuyentes. Esta flexibilidad sería utilizada por diversas entidades territoriales, pero particularmente por los municipios más grandes, para ampliar sus recaudos. Nótese, sin embargo, que el sistema de participaciones en las rentas nacionales permite compensar las disparidades regionales existentes y resulta más equitativo que un eventual traslado de la competencia sobre rentas hoy nacionales (particularmente del IVA) a las regiones o los municipios, que favorecería a aquellos con un mayor desarrollo y, por ende, con una mayor

base tributaria.

La apertura al sector privado de los servicios públicos y sociales

Al tiempo que se llevaba a cabo el proceso de descentralización, en los años noventa se puso en marcha la apertura al sector privado de áreas tradicionalmente reservadas al Estado. En el caso colombiano, la participación del Estado en la mayor parte de los sectores productivos había sido históricamente limitada. Por eso, el proceso de privatización se concentró en los sectores en los cuales su participación había sido mayor: el sector financiero, la seguridad social, los servicios públicos domiciliarios, la minería y, en menor medida, el transporte. En todos los casos, el sistema resultante fue uno mixto, en el cual coexisten agentes privados y públicos (nacionales y de las grandes entidades municipales, principalmente), a veces como socios y otras veces en competencia.

La Ley 100 de 1993 creó un sistema de seguridad social en el que participan entidades de diverso tipo: públicas, solidarias, privadas sin ánimo de lucro y estrictamente privadas. Desde tiempo atrás las Cajas de Compensación Familiar venían desempeñando un papel clave en el sistema de la seguridad social, definido en forma amplia, mediante la distribución de subsidios familiares, y sus funciones se habían venido ampliando en materia de salud, así como en otros beneficios para sus miembros (recreación, mercadeo popular y vivienda, entre otros). En materia pensional, la Ley 100 creó un sistema mixto, en el cual fondos privados compiten con el ISS/Colpensiones, aunque a través de regímenes pensionales diferentes: de capitalización individual, en el primer caso, y el tradicional de prima media, en el segundo. En el sector salud, diseñó también un sistema en el cual entidades privadas, solidarias y públicas compiten en la oferta de seguros y en la prestación directa de servicios de salud. Ambos sistemas, pero particularmente el de salud, incluyen mecanismos de solidaridad para permitir el acceso de las familias más pobres a la seguridad social.

Como resultado de la simultaneidad de la Ley 100 y del proceso de descentralización, la financiación de la salud mezcló subsidios a la demanda procedentes del sistema de seguridad social con participaciones de las entidades territoriales en los ingresos de la Nación, que tradicionalmente financiaban la oferta directa de servicios (hospitales y centros y campañas de salud). De acuerdo con la visión de la Ley 100, el proceso debería converger hacia uno en el cual estos recursos se canalizarían también a subsidios de demanda y todas las entidades competirían en la provisión de servicios.

Este modelo enfrentó, sin embargo, dos dificultades prácticas. La primera fue el tamaño reducido de la demanda de servicios en entidades territoriales pequeñas, especialmente

rurales, lo que impidió el surgimiento de una competencia efectiva. El segundo fue la importancia que siguieron teniendo múltiples hospitales públicos provenientes de los antiguos ISS y Sistema Nacional de Salud, que de acuerdo con la Ley 100 fueron transformados en Empresas Sociales del Estado (ESE), así como la creación de Empresas Promotoras de Salud (EPS) de carácter público bajo el nuevo régimen. Unas y otras compiten con las entidades privadas y solidarias. Las entidades públicas pueden también asociarse con estas últimas, como lo hizo el Gobierno al crear, en asocio con varias cajas de compensación, la Nueva EPS en el 2008, a la cual trasladó los afiliados de la EPS del ISS, que desde entonces dejó de estar asociada con el sistema de salud. Como resultado de estas dos circunstancias, los subsidios a la oferta subsistieron y en el 2007 se estableció la obligación de las entidades del régimen subsidiado de contratar una parte de los servicios de salud con las ESE.

Más aún, con la virtual universalización del Sistema de Seguridad Social en Salud, pero también con la dificultad para garantizar la competencia en los municipios más rurales, el sistema evolucionó en la práctica en los últimos años hacia uno mixto, que funciona de hecho como de oferta en los municipios más rurales y de demanda en los más grandes. En este sistema, el Ministerio de Salud gira directamente los recursos a las ESE y a las EPS del régimen subsidiado, de acuerdo con las reglas de la descentralización pero sin la intermediación de las entidades territoriales. Administra, además, el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), que maneja las compensaciones en el régimen contributivo entre personas de diferentes ingresos, los riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, y las campañas de promoción de salud.

En el caso de los servicios públicos, la reestructuración incluyó tanto la privatización de algunas empresas como una nueva organización de los mercados correspondientes, en los cuales compiten agentes públicos, privados o mixtos, que son regulados por tres comisiones especializadas (de energía y gas, telecomunicaciones y agua) creadas en 1993 mediante la Ley de Servicios Públicos, y bajo supervisión de una Superintendencia de Servicios Públicos encargada de vigilar la aplicación de las normas y la defensa de los consumidores. La actualización de las tarifas de dichos servicios sirvió no solo para mejorar las finanzas de las empresas públicas que sobrevivieron sino también para permitir el funcionamiento de un sistema competitivo con múltiples prestadores de servicios; estuvo apoyada, además, por un mecanismo de subsidios cruzados, mediante el cual los usuarios de altos ingresos subsidian a los más pobres. A diferencia de otros países, las comisiones de regulación no son autónomas, ya que mantienen cierta relación de dependencia con los ministerios del ramo. El proceso de privatización avanzó más en el sector de energía y telecomunicaciones que en el de agua, donde la participación privada se limitó en gran medida a la prestación del servicio, administrando una infraestructura que siguió siendo en general pública.

La privatización del sector eléctrico fue muy activa entre 1996 y 1998. Se mantuvieron, sin embargo, algunas empresas enteramente públicas (las Empresas Públicas de Medellín, en particular) o mixtas (la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá). En el 2000, la empresa que maneja la red nacional de interconexión, ISA, se abrió a una participación minoritaria de capital privado; esta empresa ha comenzado, además, a realizar inversiones en los países vecinos. En el 2006 se puso en marcha una reestructuración similar en Ecopetrol.

En el sector de telecomunicaciones, el capital privado penetró en 1994, a través de la telefonía móvil celular, al tiempo que Telecom iniciaba la era de contratos de riesgo compartido con empresas privadas de telefonía. Este servicio experimentó un crecimiento rápido, al igual que los servicios de internet. En 1997 se inició el proceso de apertura del servicio de larga distancia en el país. Debido a los problemas financieros que venía enfrentando Telecom, en el 2003 se decidió liquidar esta empresa y crear una nueva entidad, Colombia Telecomunicaciones S. A., que en el 2006 se convirtió en sociedad mixta con la empresa española Telefónica como socio estratégico.

En el sector transporte, la reestructuración se inició con el sector ferroviario a fines de los años ochenta, cuando se abrió al sector privado la posibilidad de crear sociedades de transporte ferroviario, y se vendió la participación del Fondo Nacional del Café en la Flota Mercante Grancolombiana. A ello se agregó en los años noventa la mayor facilidad para crear puertos privados, la entrega de la administración de los puertos a entidades privadas y, mucho más gradualmente, de los aeropuertos, y la creación del sistema de concesiones para la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura vial. El sector público continuó, sin embargo, como el principal inversionista en infraestructura vial.

En el sector de hidrocarburos, el modelo de contratos de asociación con empresas multinacionales diseñado en 1974 continuó vigente, con ajustes orientados a hacer más atractiva la inversión privada. El Estado mantuvo Ecopetrol pero privatizó, sin embargo, sus inversiones en níquel y carbón, que habían sido concebidas en los años sesenta: Cerromatoso fue privatizado en 1996, el complejo carbonífero de Cerrejón Zona central en 1997 y el complejo de Cerrejón Zona Norte (Carbocol) en el 2000.

LOS RESULTADOS SOCIALES DE LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS

La evolución de las condiciones sociales desde 1980 presenta contrastes marcados. En algunos casos se mantuvieron, e incluso reforzaron, tendencias favorables precedentes, en particular la ampliación en el acceso a servicios sociales y públicos hacia los sectores de menores ingresos y la creciente inserción de la mujer al sistema educativo y al mercado de

trabajo. En otros, por el contrario, se rompieron o incluso revirtieron las tendencias heredadas de períodos anteriores, como el avance de la sindicalización de los sesenta. Las tendencias positivas en la distribución del ingreso y la reducción de pobreza que se habían experimentado en los años setenta también se interrumpieron en las dos décadas siguientes antes de reiniciar su tendencia positiva a partir del auge de 2003-07 en el caso de la pobreza y del 2008 en el de la distribución del ingreso. Aparecieron, además, nuevos fenómenos, entre los que se destaca el resurgimiento de la violencia, ahora en estrecha relación con el narcotráfico. En términos muy generales, los procesos más positivos estuvieron asociados al mayor acceso a los servicios sociales y la consecuente mejoría de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y pobreza multidimensional, mientras que los choques adversos más importantes provinieron del impacto de las fuertes crisis macroeconómicas y de algunas transformaciones en la estructura productiva³⁵.

El acceso a los servicios sociales

En los años ochenta se mantuvo la tendencia a la mejoría de los indicadores de acceso a los servicios sociales (educación y salud) y públicos (acueducto, alcantarillado y electricidad), así como la mejoría en las condiciones de vivienda que se venía experimentando desde mediados del siglo xx y, en algunos casos, desde antes. El ritmo de avance acumulado fue impresionante. Si se mira el conjunto del período 1973-93, la proporción de la población con necesidades básicas insatisfechas (es decir, sin acceso a alguno de los elementos de una canasta básica de servicios públicos y sociales) se redujo del 70,2% en el primero de estos años al 45,0% en 1985 y al 37,2% en 1993 (véase el cuadro VIII.7). Este progreso se hizo en el contexto de un nivel de gasto público social relativamente estable, pero muy superior al que había tenido el país antes de los años setenta.

Además, aunque se mantuvieron grandes brechas entre la ciudad y el campo, el avance en el acceso de la población rural a servicios sociales y públicos comenzó a ser perceptible. En efecto, entre 1985 y 1993 el sector rural experimentó, por primera vez, una mejoría ligeramente mayor que el urbano en el indicador de necesidades básicas insatisfechas. Por otra parte, se aceleró el desarrollo social en áreas en que el país mostraba un atraso evidente, entre las cuales se destaca la educación secundaria. La ampliación progresiva de los servicios sociales y públicos generó efectos distributivos crecientemente favorables, ya que a medida que aumentaba la cobertura, una proporción creciente del gasto público social se destinaba a los sectores más pobres de la población.

Por su parte, el fuerte aumento del gasto público social y su creciente descentralización

desde los años noventa logró su principal objetivo: aumentar la cobertura de los servicios sociales y públicos, especialmente para los más pobres. Según se indica en el cuadro VIII.7, el avance fue particularmente rápido en educación secundaria y terciaria en todo el país (aunque con problemas de calidad en muchos casos), en lograr el acceso virtualmente universal a los servicios públicos domiciliarios a nivel urbano y ampliar la electrificación rural, pero también en seguir mejorando los indicadores de salud y de calidad de las viviendas. Además, siguiendo la tendencia que se había iniciado en los años ochenta, el progreso en la cobertura de la mayoría de los indicadores fue más rápido en las zonas rurales. Como un todo, la población con necesidades básicas insatisfechas se redujo del 37,2% al 15,8% entre 1993 y el 2012, pero siguió siendo mucho más alta en el campo.

El nuevo indicador de pobreza multidimensional, que se refiere también a la falta de acceso a un conjunto amplio de servicios sociales y públicos y a la calidad de la vivienda, así como algunos indicadores de calidad del empleo, muestra también un avance impresionante desde 1997, cuando comenzó a ser estimado en forma regular³⁶. La pobreza así medida se redujo del 60,4% en 1997 al 24,8% en el 2013, nuevamente con un avance más rápido en las zonas rurales. El avance más rápido se ha dado en el acceso a aseguramiento en salud, cuidado de la primera infancia y logro educativo. En el primer caso, el avance fue posible gracias al régimen subsidiado creado por la Ley 100 de 1993. En escolaridad, las personas de 15 años y más de las zonas urbanas tenían en promedio 7,8 años de educación en 1997 y en el 2013 al menos los nueve años de educación básica; en el mismo período, la escolaridad aumentó de 3,8 años de escolaridad a primaria completa en las zonas rurales. El aumento en servicios de cuidado infantil refleja los avances del ICBF a nivel nacional y más recientemente el diseño de la estrategia integral a la primera infancia denominada De Cero a Siempre. Los mayores atrasos se siguen presentando en acceso al sistema de pensiones (que se capta a través del indicador de informalidad laboral) y en algunos indicadores de calidad de la educación (bajo logro educativo y rezago escolar) (véase el cuadro VIII.8).

CUADRO VIII.7. Indicadores de condiciones de vida y desarrollo humano

	1973			1985			1993			1997			2003-2005			2012		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total									
a. Salud																		
Expectativa de vida al nacer ^a	64,10	60,1	62,5	67,8	64,7	67,3	70,5	68,2	68,3	71,5	69,7	70,7	73,0	71,1	72,5	74,1	73,0	73,8
Tasa de mortalidad infantil (%) ^b	52,90	70,4	59,8	29,0	23,0	27,0	28,0	36,0	31,0	21,0	31,0	24,0	20,0	26,0	22,0	15,0	17,0	16,0
b. Educación																		
Tasas de analfabetismo (población de 15 años o más)	10,50	32,7	18,5	8,4	26,1	13,6	6,6	22,8	11,1	5,3	22,2	9,6	4,7	18,0	7,9	3,8	13,3	5,9
Cobertura neta de educación % ^c																		
Primaria	69,80	42,5	58,8	73,3	53,8	66,6	84,2	78,5	82,1	82,9	83,5	83,1	84,3	88,5	85,6	89,1	82,9	87,1
Secundaria	29,20	14,2	20,4	39,0	8,9	29,7	62,1	27,5	53,6	72,4	38,7	62,3	77,4	52,6	70,4	78,9	54,8	71,5
Terciaria	4,91	0,1	3,3	7,1	0,3	5,3	17,8	1,1	12,2	19,1	2,0	15,7	24,8	2,5	19,1	47,8	24,9	41,0
c. Acceso a servicios públicos %																		
Energía	87,00	15,0	57,6	95,1	40,8	78,5	95,4	60,9	85,8	99,6	77,2	93,8	99,8	83,1	95,7	99,8	90,0	97,6
Acueducto	86,90	27,6	62,7	89,2	28,0	70,5	94,6	41,1	79,7	98,2	49,3	85,6	97,6	53,5	86,8	97,2	53,3	87,4
Alcantarillado	72,20	8,1	46,1	80,7	11,3	59,5	81,8	14,4	63,0	90,0	15,3	70,8	90,5	16,0	72,2	92,2	15,6	75,3
d. Calidad de la vivienda %^d																		
Materiales inadecuados	28,60	35,3	31,2	7,3	27,3	12,9	7,0	23,7	11,6	4,3	17,5	8,0	3,9	7,6	4,9	2,8	14,8	5,6
Hacinamiento crítico	26,70	46,4	34,3	16,1	26,4	19,4	12,0	24,4	15,4	8,3	19,0	11,3	7,1	16,4	9,6	4,0	10,5	5,5
Carenza de servicios básicos	12,00	60,0	30,3	8,8	49,0	20,9	7,2	19,2	10,5	2,8	11,9	5,4	3,1	6,8	4,1	2,0	6,4	3,1
e. Indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI)																		
Hogares con NBI (%)	58,90	87,9	70,2	32,3	71,8	45,0	26,8	62,5	37,2	17,8	46,5	25,9	15,9	37,4	21,7	10,7	31,7	15,8
En miseria (más de una NBI)%	30,60	67,8	44,9	12,6	44,4	22,8	9,0	30,3	14,9	4,5	19,1	8,6	4,0	13,0	6,3	2,1	10,3	4,0

FUENTE: Estimaciones con base en las series de Cuentas Nacionales DANE. Serie del PIB de acuerdo con Banco de la República/Greco.

La mejoría en acceso a servicios sociales ha tenido tres fases muy marcadas a partir de 1990. El avance fue rápido entre 1993 y 1997, gracias al fuerte aumento del gasto social. La población con necesidades básicas insatisfechas se redujo de manera notable durante este período. La crisis de fin de siglo generó un retroceso inicial de algunos indicadores, pero el mantenimiento de altos niveles de gasto público social permitió que los avances en los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y pobreza multidimensional continuaran entre 1997 y 2003. De hecho, frente a la fuerte crisis de ingresos que experimentaron los hogares durante esos años, el avance social de este período estuvo directamente relacionado con el gasto social³⁷. Con el retorno al crecimiento económico, el avance social se aceleró a partir del 2004, como lo refleja el ritmo de reducción de la pobreza multidimensional. Fue especialmente rápido en las zonas rurales, aunque se mantuvo todavía una alta brecha rural-urbana en términos de acceso a servicios sociales.

Desde los años ochenta surgieron, además, programas dirigidos a sectores particularmente vulnerables, que en general funcionaron bajo la coordinación directa de la Presidencia de la República. El primero de ellos fue el Plan Nacional de Rehabilitación, lanzado por la administración Betancur en 1982 con el objetivo de apoyar a los sectores más afectados por la violencia. La administración Samper creó, a su vez, la Red de Solidaridad Social, que incluyó programas de asistencia alimentaria y vivienda social, y de apoyo a mujeres cabeza de familia y a ancianos indigentes. Por su parte, la administración Pastrana Arango puso en marcha el programa Familias en Acción, que proporciona un complemento de ingresos a familias pobres, condicionado a la realización periódica de controles de talla y peso de los niños menores de siete años, y a la asistencia escolar hasta grado once. La administración Uribe amplió su cobertura y lo transformó en un mecanismo más amplio de lucha contra la pobreza extrema. En el 2012 con la Ley 1532, Más Familias en Acción se convirtió en un derecho para toda la población pobre y vulnerable del país.

CUADRO VIII.8. Índice de pobreza multidimensional IPM

Variable	1997	2003	2008	2010	2011	2012	2013	2014	Cambio 1997-2003	Cambio 2003-2014
Bajo logro educativo	70,0	62,8	58,8	55,4	54,6	53,1	51,6	50,7	-7,3	-12,1
Analfabetismo	19,3	15,8	14,2	13,2	12,0	12,1	11,7	10,7	-3,5	-5,1
Inasistencia escolar	10,4	6,9	5,4	4,6	4,8	4,1	3,8	3,3	-3,5	-3,6
Rezago escolar	42,7	32,5	33,4	35,1	34,1	33,3	31,7	32,0	-10,2	-0,5
Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia	28,8	23,1	12,1	11,8	10,8	9,4	9,7	9,4	-5,7	-13,7
Trabajo infantil	8,2	8,1	5,5	4,6	4,5	3,7	3,6	3,4	-0,1	-4,7
Desempleo de larga duración	15,7	12,1	9,6	9,9	9,1	10,0	9,7	10,4	-3,6	-1,7
Empleo informal	85,3	85,5	80,6	80,9	80,4	80,0	78,1	76,8	0,2	-8,7
Sin aseguramiento en salud	62,3	51,1	24,2	21,0	19,0	17,9	17,1	12,2	-11,2	-38,9
Barreras de acceso a servicio de salud	12,9	10,7	8,9	6,9	8,2	6,6	7,2	6,3	-2,1	-4,4
Sin acceso a fuente de agua mejorada	13,5	11,8	12,9	11,6	12,0	12,3	11,2	11,5	-1,7	-0,3
Inadecuada eliminación de excretas	20,1	17,1	14,1	12,0	14,5	12,1	11,8	10,5	-3,0	-6,6
Pisos inadecuados	9,0	8,1	7,5	6,3	6,3	5,9	5,8	5,2	-0,9	-2,9
Paredes exteriores inadecuadas	2,7	2,7	3,1	3,0	3,2	2,2	2,1	1,8	-0,1	-0,9
Hacinamiento	23,9	20,1	15,7	15,1	14,2	13,1	12,4	10,8	-3,8	-9,3
<i>Incidencia total IPM</i>										
Nacional	60,4	49,2	34,7	30,4	29,4	27,0	24,8	21,9	-11,2	-27,3
Urbano	50,7	39,8	26,9	23,5	22,2	20,6	18,5	15,4	-10,9	-24,4
Rural	86,0	76,8	59,6	53,1	53,1	48,3	45,9	44,1	-9,2	-32,7
<i>Razón rural/Urbana</i>	1,69	1,93	2,21	2,26	2,39	2,34	2,48	2,86		

FUENTE: Encuesta de Calidad de Vida - ECV (1997-2013) DANE, y (Angulo et ál., 2011, 2013) Porcentaje de hogares en privación en cada una de las 15 variables del índice de pobreza multidimensional - IPM oficial ECV.

En materia de política para el campesinado, el hecho más destacado fue el resurgimiento de la reforma agraria, inicialmente para las zonas en conflicto bajo el Plan Nacional de

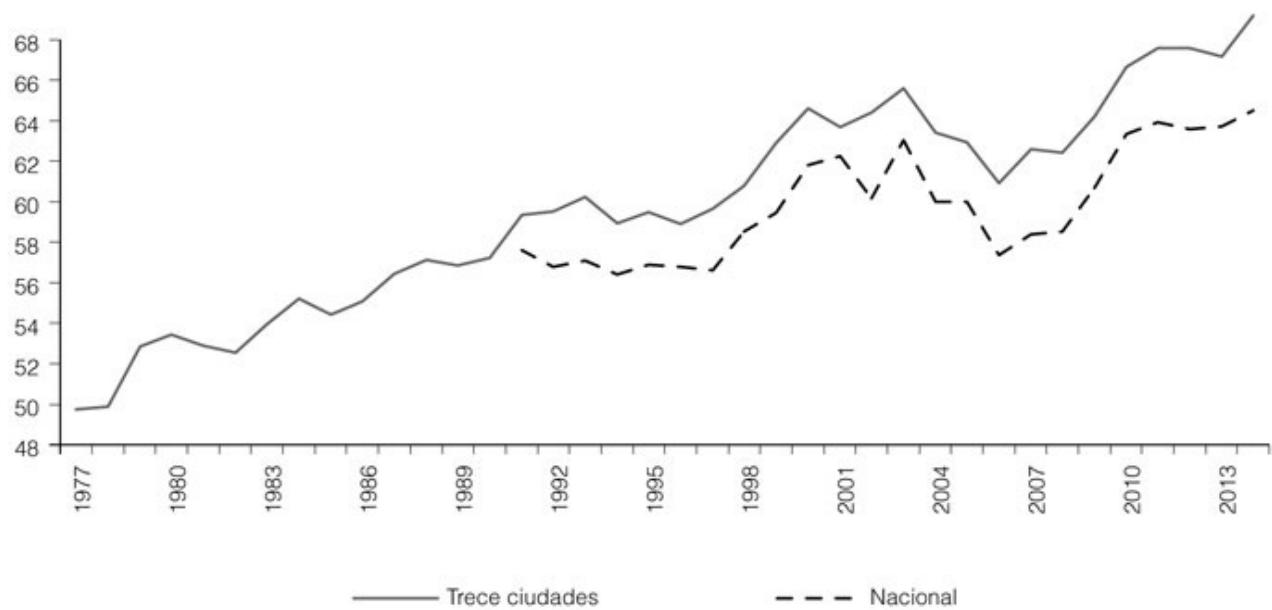
Rehabilitación y después, en forma más general, bajo las Leyes 135 de 1988 y 160 de 1994. Sin embargo, la aplicación de estas normas ha sido frustrante, y la alta concentración de la tierra siguió siendo un problema endémico, agravado por la creciente participación de los dineros del narcotráfico en la compra de tierras y la redistribución violenta de la propiedad generada por el paramilitarismo. El Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, fue transformado en los años noventa en un mecanismo de cofinanciación de los Gobiernos locales, pero los fuertes recortes presupuestales de fines del siglo y la consolidación, en el 2003, de todas las instituciones de desarrollo rural en una sola (el Incoder), resultó en un debilitamiento de la política de desarrollo rural. Las movilizaciones agrarias del 2013 y el Pacto Agrario al cual dieron lugar lograron revitalizar los programas de desarrollo campesino, aunque todavía sin una institucionalidad fuerte.

El mercado de trabajo

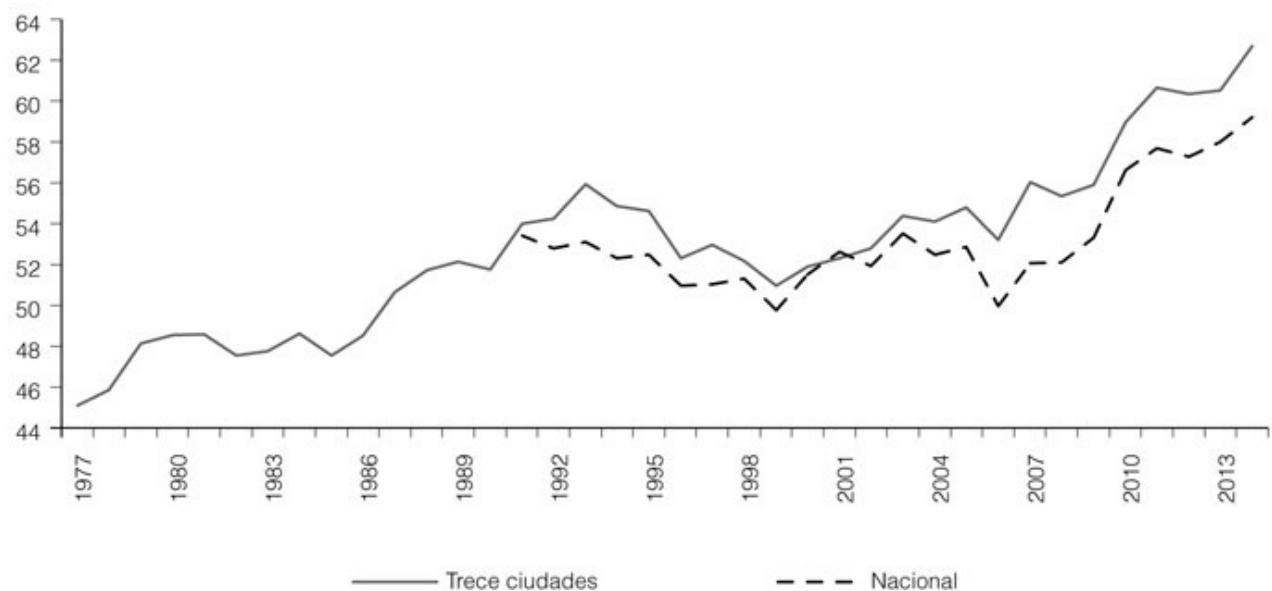
Los resultados en materia de empleo fueron menos favorables. Según hemos visto, una característica destacada del período que cubre este capítulo fue el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo, jalona por el aumento tanto de la población en edad de trabajar como de la participación laboral femenina. Debido en gran medida a este último fenómeno, la participación laboral aumentó catorce puntos porcentuales a nivel urbano entre 1980 y el 2013, y seis puntos a nivel nacional entre 1991 y el 2013. Este aumento fue relativamente continuo, aunque se interrumpió o revirtió temporalmente durante algunos períodos (mediados de los noventa y mediados de los 2000) (gráfico VIII.6)³⁸. Sin embargo, el rápido aumento en la oferta laboral enfrentó una demanda menos dinámica, debido al lento crecimiento económico del conjunto del período, a la fuerte reducción en el empleo que generó la crisis de fines del siglo xx y a los cambios que generó la apertura económica.

GRÁFICO VIII.6. *Indicadores laborales*

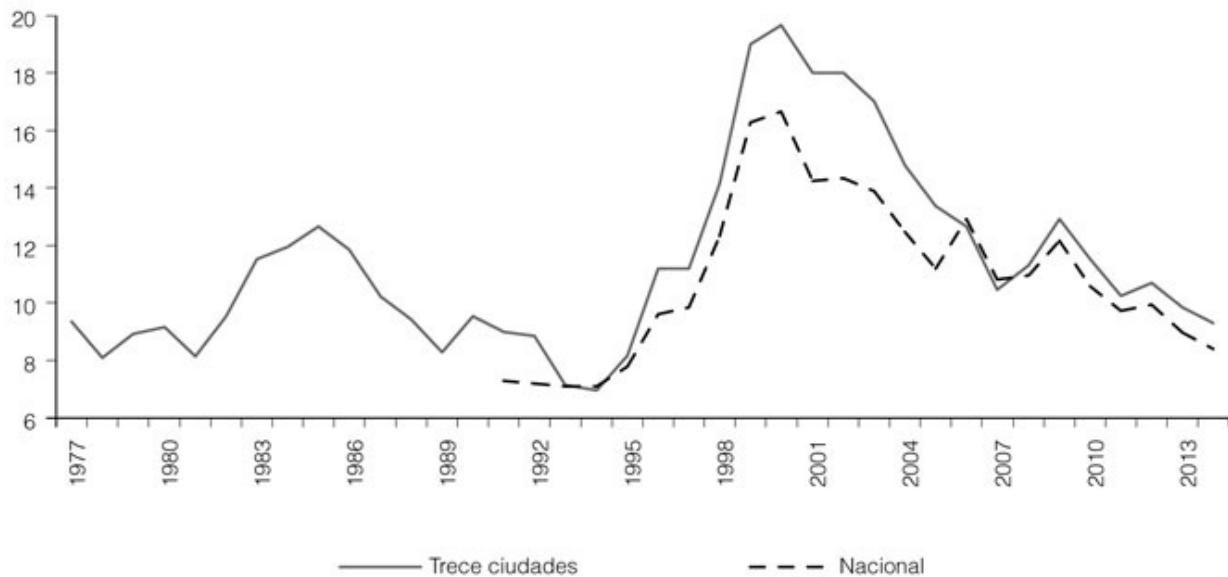
A. Tasa general de participación



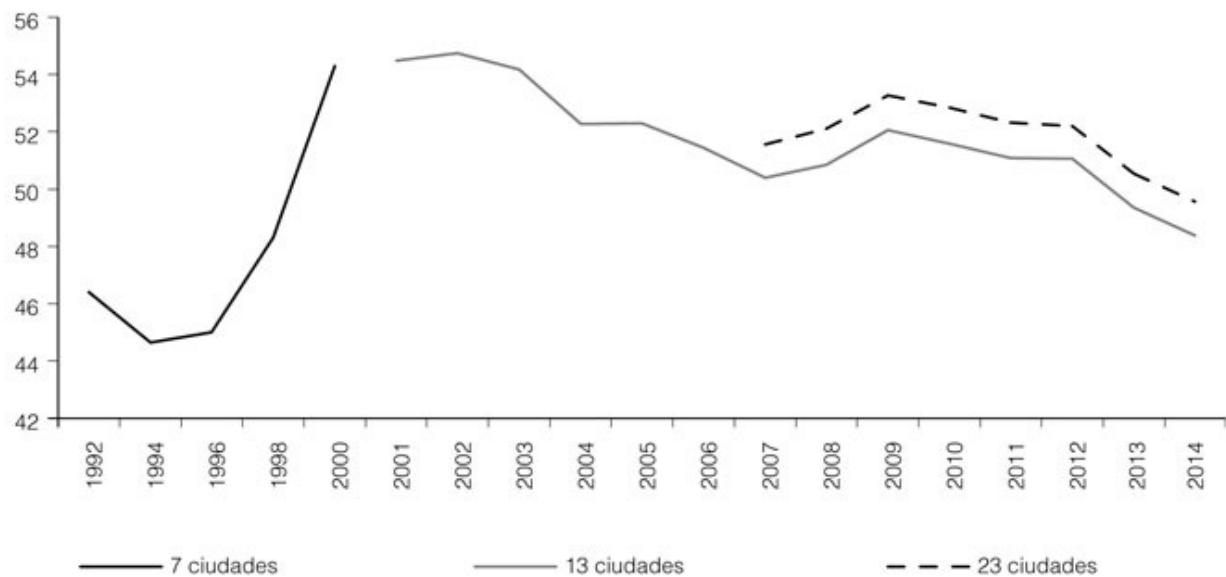
B. Tasa de ocupación



C. Tasa de desempleo



D. Tasa de informalidad



FUENTE: Encuestas de hogares del DANE. Los datos de informalidad de 13 ciudades corresponden a la vieja metodología hasta el 2006 y la nueva desde el 2007.

FUENTE: Encuestas de hogares del DANE. Los datos de informalidad de 13 ciudades corresponden a la vieja metodología hasta el 2006 y la nueva desde el 2007.

En los años ochenta, los indicadores laborales siguieron estrechamente al ciclo económico. El fuerte aumento en el empleo que había caracterizado la segunda mitad de los años setenta se interrumpió durante la desaceleración económica que caracterizó el primer

lusto de los ochenta. La tasa de desempleo urbano se elevó al 12-13%, unos tres puntos por encima de los niveles de fines de los setenta. La recuperación que se inició en 1986 quebró estas tendencias y dio lugar a un importante aumento en la tasa de ocupación y una reducción en el desempleo urbano, que para fines del segundo lustro de los años ochenta había retorna do a los niveles previos a la crisis.

La generación de empleo se frenó a nivel nacional entre 1991 y 1997, debido a la fuerte disminución en la generación de empleo en los sectores agrícola, primero, y manufacturero, después, producto de las dificultades que experimentaron estos sectores durante la apertura económica³⁹. En el caso del empleo asalariado, la reforma a la seguridad social de 1993, que elevó las cotizaciones a la seguridad social y, por ende, los costos de generar empleo formal, pudo haber contribuido también a la escasa generación de puestos de trabajo. Esta reforma más que compensó los efectos de la reforma laboral de 1990 (Ley 50), que había reducido los costos del régimen de cesantías y de contratación de trabajadores de más de diez salarios mínimos mediante el “salario integral”, y que había facilitado el empleo temporal y los despidos, aunque sujetos a justa causa y a mayores indemnizaciones. Sin embargo, la interrupción temporal del ascenso de la participación laboral impidió inicialmente que la menor dinámica de generación de puestos de trabajo se reflejara sobre la tasa de desempleo urbano, que de hecho alcanzó un mínimo histórico en 1993-94.

Ante la renovada tendencia al alza de la participación laboral, el lento crecimiento del empleo comenzó a sentirse con fuerza en las tasas de desocupación desde mediados de los noventa pero, especialmente, durante la recesión de fines del siglo XX, y generó una tasa de desocupación urbana que en su peor momento bordeó el 20% y a nivel nacional llegó a superar el 16%. Aunque la reforma laboral del 2002 intentó acelerar la recuperación del empleo, sus efectos en tal sentido fueron, en el mejor de los casos, modestos⁴⁰. La recuperación posterior permitió dinamizar de nuevo la generación de puestos de trabajo y reducir la tasa de desempleo, pero las tasas de ocupación urbana y nacional solo comenzaron a superar en el 2010 los niveles de comienzos de los noventa. La recuperación firme de los indicadores laborales fue, por lo tanto, un fenómeno tardío, que solo se materializó entre el 2010 y el 2014.

Una comparación entre las cifras laborales a lo largo de la crisis de fin de siglo y la recuperación posterior muestra los efectos asimétricos que tuvo el ciclo económico para los trabajadores: el deterioro en los indicadores de ingresos, la caída del empleo asalariado y el aumento del desempleo (especialmente de larga duración) fueron rápidos y la recuperación posterior lenta⁴¹. Los más golpeados inicialmente fueron los hogares más pobres, cuyos ingresos por trabajador experimentaron una drástica caída durante los primeros años de la

crisis. Los sectores medios, que dependen más del trabajo asalariado, vieron caer menos los ingresos por trabajador pero enfrentaron el deterioro de las oportunidades de empleo; según vimos en una sección anterior, muchos de ellos terminaron buscando oportunidades en el exterior.

Uno de los efectos más notorios de la crisis fue, además, el fuerte deterioro en la calidad de los puestos de trabajo. La creación de empleo se dio fundamentalmente en ocupaciones por cuenta propia y con menores niveles de ingreso. Como resultado de ello, el mercado de trabajo experimentó un proceso acelerado de informalización. En efecto, la proporción de trabajadores informales, que se redujo a comienzos de los años noventa, estalló con la crisis de fin de siglo, durante la cual alcanzó un pico de cerca del 63% en 2003 en las 13 principales ciudades⁴². Desde entonces se ha reducido, pero solo de manera muy moderada, y experimentó un nuevo aumento durante la desaceleración de 2009. Su nivel siguió siendo en Colombia muy superior al promedio latinoamericano (el 57,7% en el 2013 frente a un promedio regional del 43,9% de acuerdo con la CEPAL)⁴³.

Esto es también lo que indican las estimaciones sobre la evolución del “empleo moderno”. Estas cifras muestran una mejoría notable en las siete principales ciudades entre mediados de los años ochenta y 1993, seguido por un deterioro, particularmente marcado a partir de 1998; durante el auge del período 2003-2007 el indicador mejoró, pero solo en el 2011 superó el pico alcanzado en 1993⁴⁴. En términos más estructurales, el empleo moderno ha estado sesgado en favor del trabajo con alguna formación superior. La participación del componente menos educado en el empleo moderno total ha caído, en efecto, en el largo plazo: el 78% en 1984, el 72% en 1994 y el 48% en el 2010. Esto coincide, por lo demás, con la mejoría en los niveles educativos de la población.

Distribución del ingreso y la pobreza por ingresos

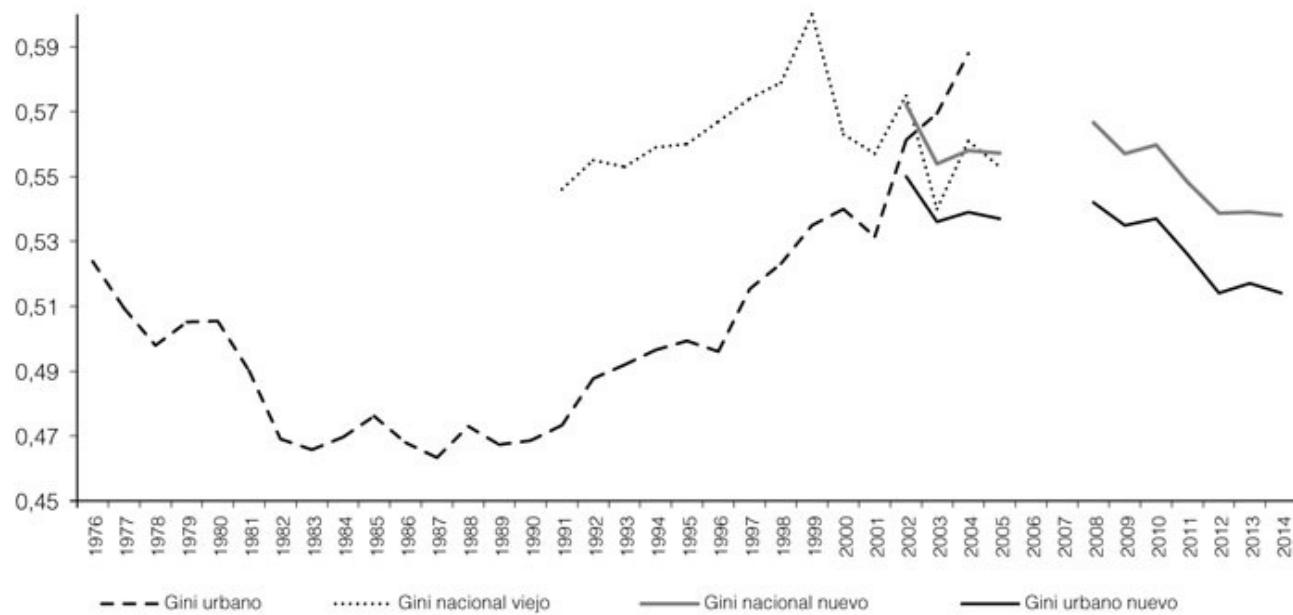
Según vimos en el capítulo anterior, a fines de los años setenta Colombia se encontraba en medio de una rápida reducción de la pobreza y mejoría en la distribución del ingreso. Dos elementos fundamentales de dicha mejoría fueron la disminución en los diferenciales de ingreso por nivel educativo y la reducción en los diferenciales de ingreso entre las zonas urbanas y rurales del país.

Estas tendencias se frenaron a comienzos de los años ochenta. Durante esa década la pobreza rural aumentó, pero se mantuvo una ligera tendencia a la disminución de la pobreza urbana; esta última se detuvo a fines de la década, como resultado principalmente de la aceleración de la inflación. A nivel nacional, los estimativos existentes indican que los niveles

de pobreza eran muy similares en 1991 a los de 1978: en torno al 58% de la población⁴⁵. Por su parte, la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso urbano, medida por el coeficiente de Gini, se estancó a partir de 1982 (véase el gráfico VIII.7). Esto es compatible con lo que muestran los indicadores de diferenciales de ingreso por nivel educativo, que luego de disminuir fuertemente hasta comienzos de los años ochenta se estancaron en los años siguientes. Al mismo tiempo, aunque continuó reduciéndose un poco la brecha de ingresos rural-urbana, se deterioró la distribución del ingreso rural. El efecto neto fue un pequeño deterioro en la distribución nacional del ingreso.

Las reformas de la década de los noventa dieron lugar a choques distributivos de grandes proporciones, y generaron como un todo un deterioro en la distribución del ingreso, equivalente a unos tres puntos del coeficiente de Gini (gráfico VIII.7)⁴⁶. El deterioro más fuerte fue la ampliación de la brecha rural-urbana. El ingreso medio de los hogares rurales disminuyó dramáticamente entre 1991 y 1997, al tiempo que mejoraba el de las ciudades. Como resultado de ello, la brecha de ingresos rural-urbana se amplió significativamente (véase el cuadro VIII.9). La crisis rural golpeó a todos los sectores medios y pobres del campo, a través de los menores precios relativos para los productores y del menor empleo generado por la agricultura comercial. Sin embargo, el más golpeado fue el decil más rico de la población rural, que perdió las rentas que proporcionaba previamente el régimen de protección. Por este motivo, la crisis en el campo generó una nivelación hacia abajo de los ingresos: la pobreza aumentó en medio de alguna mejoría en la distribución del ingreso.

GRÁFICO VIII.7. Desigualdad Gini



FUENTE: Gini urbano 1976-2004: Fabio Sánchez, “Desigualdad del ingreso 1976-2004”, Cálculos MERPD con base en las ENH diciembre (1991), ENH septiembre (1992-2000), ECH tercer trimestre (2001-2005). MESEP cifras oficiales DANE con base en ECH (2002-2006) y GEIH (2006-2013). Las dos metodologías no son comparables.

En las zonas urbanas, la tendencia fue exactamente la opuesta: una disminución de la pobreza en medio de un fuerte deterioro distributivo. La fuente principal de reducción de la pobreza fue la disminución en el precio relativo de los alimentos, un efecto que redistribuyó en parte el ingreso de los productores rurales hacia los pobres de las ciudades. Los grandes beneficiarios fueron los trabajadores urbanos con educación universitaria (cuya brecha de ingresos en relación con el resto de trabajadores aumentó) y los receptores urbanos de ingresos no salariales, que se concentran en ambos casos en los deciles más altos de la distribución del ingreso.

A fines de la década de los noventa, los fenómenos coyunturales pasaron a dominar las tendencias distributivas. Como reflejo de las tendencias del mercado de trabajo, el efecto inicial de la crisis fue fuerte para todos los hogares pero devastador para los más pobres. Por este motivo, la tasa de pobreza se elevó en 1999 ocho puntos porcentuales por encima de los niveles de mediados de la década y la de indigencia diez puntos porcentuales (gráfico VIII.8). Sin embargo, los sectores más pobres se recuperaron más rápido, por lo cual los efectos distributivos de la crisis (1998-2003) fueron relativamente neutrales. El único elemento positivo de estos años fue la reducción de la brecha de ingresos rural-urbana, ya que los ingresos rurales fueron golpeados menos al comienzo de la crisis y se recuperaron después; sin embargo, los beneficios llegaron fundamentalmente a los más ricos del campo.

**CUADRO VIII.9. Cambios en la distribución del ingreso
y en el ingreso medio real de los hogares**

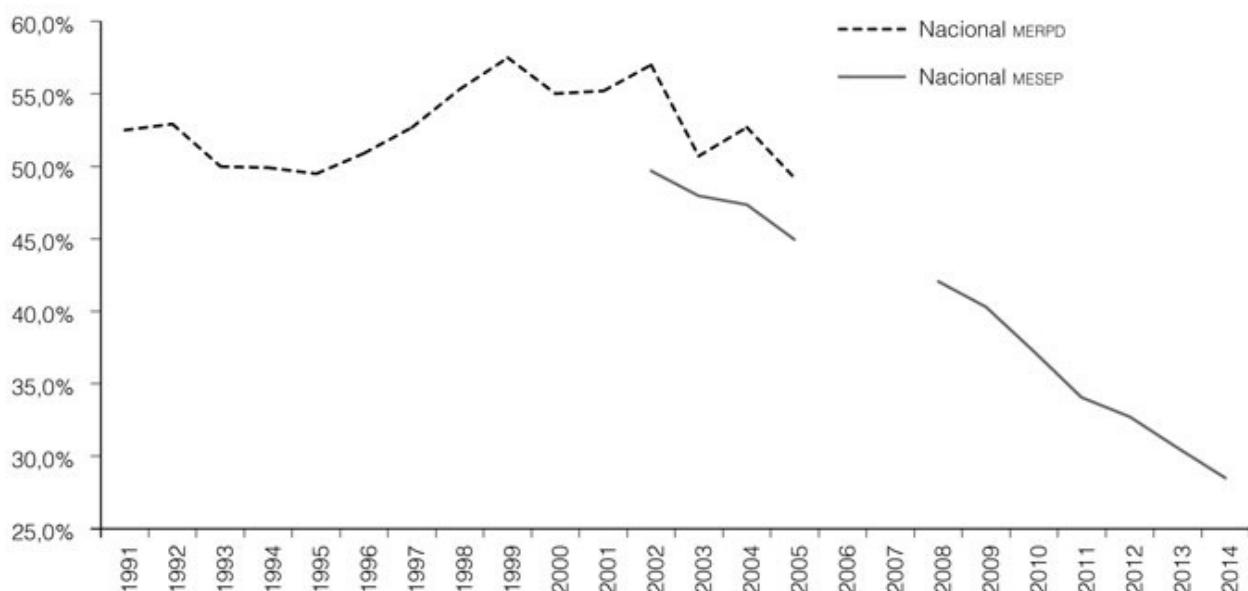
		Bajo (1 a 5)	Medio (6 a 8)	Medio alto (9)	Alto (10)	Total	Rural/ Urbano
Distribucion del ingreso	2003	15,2%	24,6%	15,8%	44,4%	100,0%	41,6%
	2008	14,1%	25,1%	16,1%	44,6%	100,0%	39,6%
	2013	15,6%	26,1%	16,2%	42,1%	100,0%	41,3%
Cambio en la participación en el ingreso	2003-2008	-1,0%	0,5%	0,3%	0,2%		
	2008-2013	1,5%	0,9%	0,2%	-2,6%		
Aumento anual del ingreso medio real	2003-2008	1,9%	4,1%	4,4%	3,5%	3,0%	
	2008-2013	5,9%	5,1%	4,4%	3,6%	5,3%	

FUENTE: Estimativos de los autores con base en la serie comparable de la Encuesta Continua de Hogares (2002-2006) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2013) del DANE

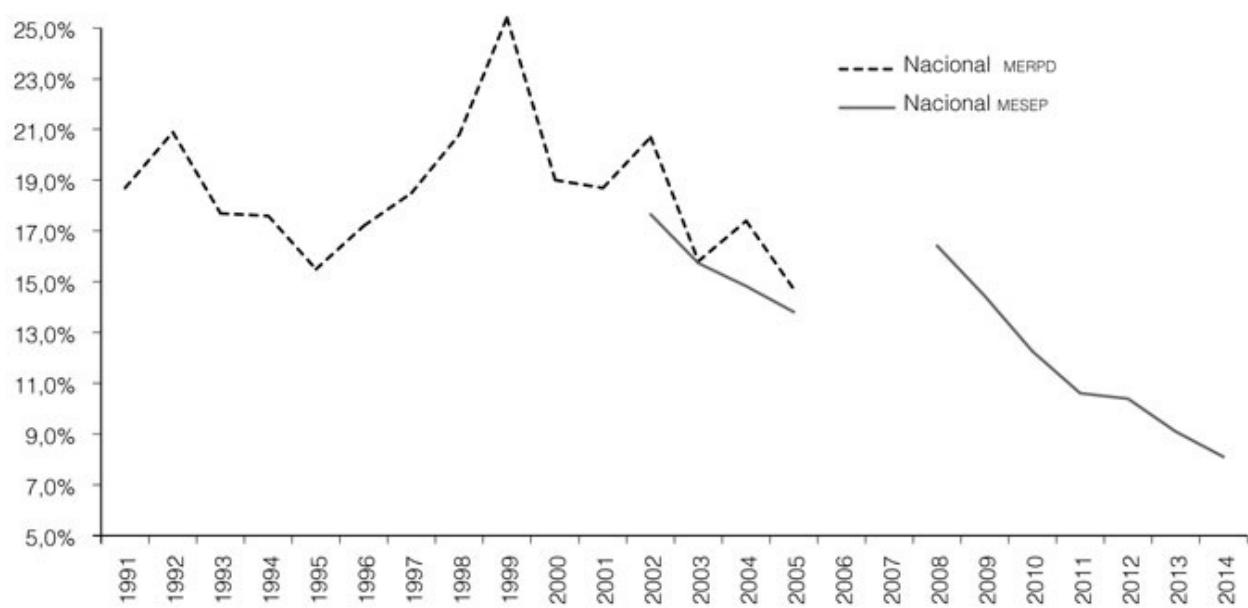
Para el conjunto del período 1991-2005 los ingresos reales de los hogares aumentaron solo en forma irrisoria (0,1% anual) y, por lo tanto, los efectos distributivos pesaron mucho en el comportamiento de grupos específicos: ganaron los sectores altos y medio-altos de las ciudades, a costa de todos los sectores rurales, pero especialmente de los de más altos ingresos. Los niveles de pobreza disminuyeron un poco en las ciudades, pero la pobreza rural se mantuvo alta. Hubo, además, un deterioro moderado en la distribución de los ingresos primarios (en realidad, deterioro en los noventa sucedido por una mejoría después). Puede decirse, sin embargo, que este deterioro que fue compensado por la redistribución secundaria del ingreso asociada al mayor gasto público social.

GRÁFICO VIII.8. Pobreza por ingresos

A. Pobreza



B. Pobreza extrema



FUENTE: Cálculos MERPD con base en las ENH diciembre (1991), ENH septiembre (1992-2000), ECH tercer trimestre (2001-2005). MESEP cifras oficiales DANE con base en ECH (2002-2006) GEIH (2006-2014). Las dos metodologías no son comparables.

A partir del 2005, cuando se revirtió plenamente el deterioro experimentado durante la crisis de fin de siglo, se inició el período más exitoso en materia de reducción de la pobreza desde los años setenta y, con un rezago, de la desigualdad. Este período coincidió, como

hemos visto, con avance sustancial en materia de extensión de servicios sociales y con un desempeño económico positivo, aunque sesgado en contra de la agricultura y la industria. Como se puede ver en el gráfico VIII.8, la pobreza disminuyó 14 puntos porcentuales entre el 2005 y el 2013 y la pobreza extrema 5 puntos; la disminución de la primera fue relativamente similar en las zonas urbanas y rurales, pero la segunda fue mayor en las zonas rurales, aunque sobre niveles que eran y continúan siendo más altos. Para el conjunto del período, la disminución de la pobreza es similar al promedio latinoamericano⁴⁷.

Es interesante resaltar que, aunque se refieren a dos dimensiones diferentes, los indicadores de pobreza multidimensional (véase el cuadro VIII.8) muestran una caída más rápida que la pobreza por ingresos a partir del 2003. Esto es especialmente cierto para la zona rural, donde la mejoría en la pobreza multidimensional ha sido mucho más acentuada. Estas tendencias reflejan trayectorias desbalanceadas del desarrollo social y económico. Ha sido más fácil lograr avances rápidos en materia de inclusión social (acceso a servicios sociales), que de inclusión productiva (empleos de calidad). Esto indica, a su vez, que la mejoría en las condiciones sociales ha estado jalonada más por la política social que por la generación de ingresos. Una posible explicación es que la alta informalidad que caracteriza el mercado laboral de Colombia no permite una verdadera inserción productiva de muchos hogares que garantice una buena generación de ingresos y trayectorias sostenibles de salida de pobreza⁴⁸.

La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, se mantuvo relativamente constante en el período 2003-08, pero se redujo de manera importante desde entonces, alcanzando incluso en 2012-2013 niveles inferiores a los alcanzados antes de las reformas económicas de los noventa (véase el gráfico VIII.9). La mejoría en la distribución del ingreso desde el 2008 se aprecia en el crecimiento real del ingreso de la mitad más pobre de la población, que se aceleró significativamente en relación con el período 2003-2008. Esta mejoría siguió la tendencia latinoamericana, aunque se produjo con un rezago en relación con las tendencias regionales. En todo caso, los niveles de desigualdad de Colombia siguen estando entre los más altos de América Latina y del mundo. Un estudio reciente muestra, además, una altísima concentración de los ingresos en el 1% más rico de la población, que aglutina alrededor del 20% de los ingresos totales desde 1993; si captara en las encuestas de hogares, el coeficiente Gini aumentaría unos tres puntos porcentuales, de 0,554 a 0,587 en el 2010^[49].

En conjunto con la reducción de la pobreza, esta mejoría se ha traducido en una expansión de la clase media: del 16,3% de la población en el 2002 al 26,5% en el 2011. Esto coincide con el crecimiento de los ingresos de los quintiles intermedios de la distribución del ingreso, que es el más rápido entre todos los hogares en el conjunto del período 2003-13 (6 a 9). A pesar de ello, los sectores medios tienen todavía privaciones importantes, sobre todo en logro

educativo y formalidad laboral⁵⁰, y los deciles más bajos de ellos (6 y 7) tienen, además, una vulnerabilidad de caer en la pobreza. El ascenso de los sectores medios ha estado acompañado de mayor movilidad social, entendida como una menor correlación entre el desempeño socioeconómico de las personas y su origen social. Sin embargo, tanto si se mide a través del logro educativo de los hijos frente a los padres, como de los activos que poseen, la movilidad social sigue siendo baja, incluso si se compara con otros países latinoamericanos como Chile y México, donde también es limitada⁵¹.

Los movimientos sociales

Durante el período que cubre este capítulo, la debilidad de los movimientos sociales continuó siendo una característica notable de la realidad colombiana. Dos de las principales formas de movilización social, el sindicalismo y la lucha por la tierra, se debilitaron, al tiempo que se mantuvieron otras formas reivindicativas heredadas del período anterior, en particular los movimientos cívicos urbanos. Surgieron, sin embargo, nuevos temas sobre los cuales organizarse, como la defensa del agua, los páramos y el territorio, así como los derechos humanos. La violencia cobró, además, muchas víctimas entre los dirigentes, lo que debilitó a los movimientos sociales.

Durante el período 1975-2000, las huelgas representaron un 34% de las movilizaciones sociales en Colombia, seguidas por las de pobladores urbanos (28%), campesinos e indígenas (17%) y estudiantes (16%)⁵². Los movimientos cívicos urbanos fueron más comunes en los ochenta, e involucraron diversos reclamos: cobertura y costo de los servicios públicos, protestas sobre la prestación de servicios sociales (educación y salud) y problemas de infraestructura vial y transporte. Para los campesinos e indígenas, la lucha por la tierra y, por ende, las invasiones, representaron la principal forma de movilización en los años setenta, pero perdieron fuerza desde mediados de los ochenta. El conflicto interno amedrentó, sin duda, este tipo de movilizaciones.

En todo caso, después de 1975, cuando se presentaron importantes protestas, los movimientos sociales tendieron a reducirse hasta la segunda mitad de los noventa (cuando alcanzaron el nivel más alto en 1999). Por el contrario, entre el 2007 y el 2013 se revitalizaron e incluso alcanzaron niveles superiores a los de 1975^[53]. Un hecho muy importante de esta tendencia fue el resurgimiento de las movilizaciones agrarias. En el 2007 tuvieron como eje el desplazamiento forzado; se lograron algunos acuerdos con el Gobierno que, al ser incumplidos, según la evaluación de dichos movimientos, dieron lugar a nuevas protestas en el 2010. Por su parte, las movilizaciones de productores agrarios y diversos

sectores solidarios de 2013, que se dieron a conocer como el “paro agrario”, exigieron precios justos, alivio de deudas y reducciones en los costos de los insumos. Estas representan las movilizaciones agrarias más importantes desde la época de la ANUC en los años sesenta. Las respuestas de los Gobiernos fueron, respectivamente, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 (Ley 1448) y el Pacto Agrario de 2013, que puso en marcha instrumentos de concertación departamental y municipal que habían sido creados por la Ley 160 de 1994 pero que no habían sido utilizados.

En materia de organización sindical, un cambio importante en los ochenta fue la consolidación del primer proyecto de unificación sindical en Colombia mediante la creación de la CUT (Central Unitaria de Trabajadores) en 1986, constituida a partir de la CTC (Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia), la UTC (Unión de Trabajadores de Colombia) y algunas organizaciones independientes, entre las que se destaca la Federación Colombiana de Educadores (Fecode). En la CUT predomina la organización por rama de actividad, más moderna que el tradicional sindicalismo de base. La unidad no se consolidó plenamente, sin embargo, ya que quedaron en funcionamiento dos confederaciones adicionales: la CTC (Confederación de Trabajadores de Colombia) y la CGTD (Confederación General de Trabajadores Democráticos)⁵⁴.

La tasa de sindicalización y de creación de nuevos sindicatos mostró, en cambio, un retroceso significativo y una creciente concentración en el sector público, siguiendo en ambos sentidos tendencias universales. Los censos sindicales de 1984 y 1990 revelaron que el número de trabajadores sindicalizados se había reducido de los 1.051.000 estimados a fines de los años ochenta a 873.000 en 1984 y 890.000 en 1990. Para entonces la tasa de sindicalización se había reducido al 6,6% de la población ocupada, poco menos de la mitad del 13,4% alcanzado a mediados de los años sesenta. Desde entonces, el número de afiliados siguió disminuyendo, hasta alcanzar 812.000 en 2010, equivalente al 4,2% de la población nacional ocupada en dicho año⁵⁵.

La participación de los trabajadores y empleados del sector público dentro del total de la afiliación sindical pasó del 37% en 1984 al 55% en 1992, el 59% en el 2002 y el 53% en el 2010. La disminución de las tasas de sindicalización en el sector privado fue generalizada y fuerte en algunos sectores, en particular transporte y comunicaciones. Como resultado, las protestas y huelgas se desplazaron desde la industria hacia los servicios sociales y desde el sector privado hacia el público. La pérdida de importancia del movimiento sindical se reflejó también en su limitada capacidad para influir sobre la legislación laboral: de protagonistas en la ampliación de beneficios laborales, especialmente durante la República Liberal y los primeros gobiernos del Frente Nacional, se tornaron en un movimiento reactivo y de oposición

a la disminución de beneficios de las reformas laborales de 1990 y el 2002.

Asesinatos, desapariciones, amenazas de muerte, exilios forzados, asaltos a sedes sindicales y, especialmente, masacres infligidas por grupos paramilitares, se tornaron en una fuente de violación de derechos humanos y de debilitamiento o destrucción de organizaciones sociales⁵⁶. La Constitución de 1991 buscó, por el contrario, una mayor presencia pública de los actores sociales y generó una mayor propensión a formular las demandas en términos de derechos y de utilizar activamente la figura de la tutela. En consonancia con estas tendencias, los reclamos por la protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y su correlato en las movilizaciones por la paz, tendieron a ascender a lo largo del período, al igual que las demandas contra políticas públicas (laborales, educativas, sobre privatizaciones y recursos naturales, entre otras) y las movilizaciones en contra o a favor de autoridades locales o regionales, señalando la importancia creciente de demandas políticas en las movilizaciones sociales. Algunos actores sociales entraron al terreno político; ello dio origen a los movimientos cívico-regionales en los ochenta, la representación de las comunidades indígenas en el Congreso de la República, y el surgimiento de movimientos políticos de izquierda democrática, que lograron representación parlamentaria y victorias electorales para algunas alcaldías y gobernaciones.

Los sucesivos procesos de paz que se emprendieron a partir de la administración Betancur lograron desmovilizar varios grupos guerrilleros (el M-19, una parte importante del Ejército Popular de Liberación, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Movimiento Quintín Lame en 1990-91), pero las FARC y el ELN persistieron en la lucha armada. Después del fracaso de las negociaciones de paz durante la administración Pastrana Arango, la balanza terminó inclinándose en favor de medidas de orden público durante los gobiernos del presidente Uribe. Las negociaciones de paz con las FARC iniciadas por la administración Santos en el 2012 y los diálogos con el ELN en el 2014 son una nueva apuesta a la solución política del largo conflicto interno colombiano.

Violencia y narcotráfico

La radiografía de la violencia colombiana desde los años ochenta ha sido particularmente compleja, debido a la combinación de viejas modalidades de conflicto en las zonas rurales con un complejo mapa de movimientos guerrilleros y paramilitares y los efectos del narcotráfico⁵⁷. En este contexto, existe un consenso sobre el papel creciente de este último en la dinámica de la violencia. La localización del país en la ruta de tránsito entre los países sudamericanos productores de la hoja de coca y el principal país de consumo (Estados

Unidos), así como la existencia de una amplia frontera agrícola con muy limitado control del Estado y de una extensa red de contrabando explican el rápido desarrollo de este negocio ilegal en Colombia.

El auge del tráfico de cocaína en la década de los ochenta sucedió a un corto auge del cultivo y tráfico de marihuana en los setenta. Inicialmente esta actividad se concentró en el procesamiento de la pasta de coca proveniente de Bolivia y Perú, ya que el cultivo de la hoja de coca no tenía tradición en el país. Sin embargo, este cultivo se expandió en los años ochenta y noventa, como resultado de la represión de dicho cultivo en esos países. Colombia se transformó, así, en uno de los principales cultivadores de hoja de coca y el mayor exportador de cocaína a nivel internacional, así como un pequeño productor de heroína⁵⁸.

En relación con la dimensión económica del narcotráfico, conviene diferenciar entre los ingresos de los narcotraficantes colombianos, muchos de los cuales se generan e invierten fuera del país y los que ingresan efectivamente y forman parte, por lo tanto, de la actividad económica nacional. De acuerdo con los mejores cálculos, estos últimos alcanzaron un máximo de 4-6% del PIB durante el mayor auge, a mediados de los ochenta, pero a partir de entonces se han reducido al 2-3% del PIB o menos.

Esta actividad ilícita entró a participar en las disputas por la tierra, tanto a través de la masiva adquisición de tierra por parte de narcotraficantes, como del conflicto por el control de los territorios donde tiene lugar el cultivo y procesamiento de la coca. Esto llevó el conflicto a zonas rurales que habían sido pacíficas y generó fenómenos de violencia en algunas zonas urbanas. En forma más general, contribuyó directamente a la constitución de cuadros de delincuentes y directa e indirectamente al financiamiento de las principales formas de violencia en Colombia. Desempeñó un papel de particular importancia en la creación y financiación de las organizaciones paramilitares. Su coexistencia, en distintos puntos de la intrincada geografía colombiana, con grupos guerrilleros, llevó también a estos últimos a encontrar una nueva fuente de financiación de su actividad, ya fuera mediante el cobro de “impuestos” al narcotráfico o de la participación directa en el negocio.

Sus prácticas fueron, además, decisivas para determinar la degradación de todas las formas de violencia. La corrupción generada por el narcotráfico y los asesinatos de jueces no corruptos en los años ochenta golpearon duramente al sistema judicial. Más en general, la explosión de los niveles de violencia inducidos directa e indirectamente por el narcotráfico abrumó y debilitó la capacidad de respuesta de la justicia. Los efectos devastadores sobre la democracia representada en el asesinato selectivo de líderes políticos y sociales, jueces y abogados, entre otros, fueron una de las expresiones de la degradación de la violencia. El dinero del narcotráfico y la participación y cooperación con los grupos paramilitares

corrompieron a una parte del sistema político y económico y dejaron huellas profundas en todas las esferas de la sociedad colombiana.

La evolución de la violencia a lo largo del período analizado muestra la influencia del narcotráfico y, por el contrario, el efecto limitado de factores de carácter social en esa dinámica⁵⁹. En efecto, el fuerte aumento en los años ochenta de diversos indicadores, como los homicidios, está directamente relacionado con el auge del narcotráfico, ya que los indicadores sociales mostraban en ese momento mejoría (necesidades básicas insatisfechas) o un relativo estancamiento (pobreza y distribución del ingreso). Por otra parte, la caída significativa de la tasa de homicidios en la década de los noventa difícilmente puede explicarse con base en los indicadores sociales, que mostraron una evolución dispar. De hecho, la desarticulación del cartel de la droga más violento, el de Medellín, puede ser una de las explicaciones más importantes de dicha caída, dada la reducción notoria que experimentaron los homicidios en Antioquia.

La expansión del aparato militar contribuyó también a la disminución de los niveles de violencia, especialmente durante las dos administraciones del presidente Uribe, en tanto que la represión del narcotráfico, que se inició en la administración Betancur y de manera más sistemática desde la administración Samper, terminaron por quebrar la tendencia ascendente de este delito a comienzos del siglo XXI, pero sus efectos fueron parciales, como se refleja en los altos niveles remanentes de cultivo y tráfico de estupefacientes.

Más allá de los costos específicos del narcotráfico, los de la violencia han sido muy elevados. Entre ellos se cuentan las pérdidas de vidas y capital humano, la destrucción de infraestructura, el exceso de gasto público y privado en seguridad, y las distorsiones generadas por las transferencias de riqueza (por ejemplo, la concentración de la propiedad rural en manos de narcotraficantes y paramilitares)⁶⁰. Algunos autores han llegado incluso a proponer que el menor crecimiento económico desde los años ochenta está asociado al aumento en los niveles de violencia⁶¹. No obstante estas apreciaciones, se puede decir que, aunque la violencia ha afectado, sin duda, la trayectoria económica, esta última está asociada en lo fundamental a los factores propiamente económicos analizados a lo largo de este capítulo. Esto se corrobora, por lo demás, en el hecho de que muchos de estos desarrollos son similares a los de otros países latinoamericanos que no han experimentado altos niveles de violencia.

¹ Este capítulo utiliza amplios apartes de la versión anterior, que cubría hasta el 2006 y que tuvo como coautora a María Ángela Parra-Lancourt. Agradecemos también los aportes de Natalie Gómez Arteaga en la sección sobre tendencias sociales.

² Eduardo Lora, “Dos pasos adelante y uno atrás: 35 años de reformas estructurales en Colombia”, *Coyuntura Económica*, segundo semestre de 2005.

³ Una de las visiones más articuladas de este tipo es la que ha expresado Eduardo Sarmiento en múltiples publicaciones. Véase, entre muchas otras obras, *Alternativas a la encrucijada neoliberal: mercado, narcotráfico y descentralización*, Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Escuela Colombiana de Ingeniería y Ecoe Ediciones, 1998.

⁴ Según los datos de la División Estadística de la ONU, el PIB per cápita de Colombia, a precios del 2005, equivalía al 12,0% del promedio de los países desarrollados en 1980 y se redujo al 9,5% en 2001-2002, pero se recuperó con posterioridad y alcanzó el 12,2% en el 2013. Véase también sobre estas tendencias Mauricio Cárdenas, *Introducción a la economía colombiana*, Bogotá, Fedesarrollo y Alfaomega, 2007, capítulo 2.

⁵ En ambos casos se toman como referencias las cifras de crecimiento del PIB del DANE (Banco de la República hasta 1965) y las estimaciones de la Población Económicamente Activa de la Organización Internacional del Trabajo desde 1990, empalmadas con las de la CEPAL para el período 1950-90.

⁶ Véase, al respecto, CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2014*, Santiago, CEPAL, 2014, cuadro III.3, p. 126, donde se estima una disminución anual de la productividad total de los factores de Colombia del 1,6% anual entre 1990 y el 2013.

⁷ Esta crisis por lo general se denomina crisis financiera internacional (o global), pero aunque sus efectos fueron mundiales, realmente se concentró en Estados Unidos y Europa Occidental, por lo que la denominación de crisis del Atlántico Norte es más adecuada.

⁸ Hernando José Gómez, Jonathan Malagón y Carlos Ruiz, *Colombia frente a una destorceda en los precios del petróleo*, Bogotá, Cuadernos del PNUD, 2014.

⁹ Las cifras son algo diferentes con las encuestas nacionales de hogares antiguas en comparación con las series más recientes, pero aquí hacemos caso omiso de esas pequeñas diferencias, que no cambian el panorama de largo plazo.

¹⁰ Infortunadamente, las antiguas cuentas departamentales estimadas por el Centro de Estudios Ganaderos (CEGA) no coinciden enteramente con las nuevas del DANE.

¹¹ Para las fuentes, véase la nota 4.

¹² De acuerdo con los datos del censo de población del 2005, la migración entre zonas dispersas y cabeceras municipales, y entre zonas dispersas en los cinco años previos al censo

representó, respectivamente, el 1,1% y el 0,5% de la población fuera de cabezas municipales en el 2005.

¹³ Esta estimación obedece a estándares internacionales. Sin embargo, si las cabeceras municipales de los municipios más típicamente rurales se incluyen como parte de la población del campo, esta proporción es más cercana al 70%.

¹⁴ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, Bogotá, junio de 2013. Esta cifra sobreestima, sin embargo, el impacto del desplazamiento sobre los fenómenos migratorios reseñados, ya que algunas víctimas retornan a sus lugares de origen y una parte importante genera desplazamiento entre cabeceras municipales.

¹⁵ Jorge Martínez Pizarro, Verónica Cano Christiny y Magdalena Soffia Contrucci, “Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional”, *Serie Población y Desarrollo*, No. 109, Santiago, CEPAL, octubre de 2014.

¹⁶ Estas son las estimaciones de la CEPAL, comparables con otras cifras de América Latina. Los datos del Banco de la República son muy superiores, especialmente para el segundo período mencionado.

¹⁷ *Semana*, No. 1251, abril de 2006.

¹⁸ El arancel para vehículos terminados se fijó en 35% frente a un arancel nulo para vehículos para ensamblar, y se mantuvo la prohibición de importar vehículos usados. Por otra parte, el viejo régimen de ensamble fue transformado en un convenio de complementación andino suscrito en 1994 por Colombia, Ecuador y Venezuela, que obligaba a un componente mínimo del 35% de piezas y partes andinas. Para hacerlo compatible con las normas de la OMC, fue sustituido cinco años más tarde por una norma de origen que debían cumplir los vehículos para hacerse beneficiarios del programa de liberación subregional.

¹⁹ Juan José Echavarría y Mauricio Villamizar, “El proceso colombiano de desindustrialización”, *Borradores de Economía*, Banco de la República, No. 361, enero de 2006.

²⁰ Según estimaciones propias, los precios de productos agropecuarios en los mercados internacionales, en relación con los manufacturados, eran en 1991-1993 un 39,5% más bajos que el promedio de la década de los setenta; a partir de entonces se recuperaron pero cayeron nuevamente en 2000-2002 a niveles similares a los de 1991-93; la recuperación posterior los llevó a montos algo superiores a los de los setenta. La caída de los precios de productos tropicales fue mucho mayor, entre otras razones por la caída de los precios del café. En 1991-1993 eran ya un 56,5% más bajos que en los años setenta; además, pese a la recuperación que

experimentaron en la primera década del siglo XXI, nunca han regresado a los niveles reales de los setenta.

²¹ De acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial, la relación de crédito interno a PIB tuvo sus picos previos en 1984 (45,7%) y 1998 (42,5%). El registro alcanzado en este último año solo se superó en el 2004 y aumentó rápidamente a partir de entonces, llegando al 70,1% en el 2013. Por su parte, la capitalización de las empresas inscritas en la Bolsa solo presentó un modesto aumento en los noventa, a un pico del 19,3% en 1995, pero se expandió también rápidamente a partir del 2004, superando el 70% en el 2010 y el 2012.

²² Con el mismo objetivo, se ha establecido en algunos momentos la obligación de los fondos de inversión extranjeros de mantener sus inversiones por un período mínimo de un año.

²³ Leonardo Villar, “Flujos de capital privado en Colombia, 1970-2005”, *Coyuntura Económica*, segundo semestre de 2005, y Fedesarrollo, *Tendencia Económica*, No. 146, agosto de 2014.

²⁴ Las superintendencias bancaria y de valores se fusionaron a partir de 2006 en la Superintendencia Financiera.

²⁵ José Antonio Ocampo, “La transición de una economía primario-exportadora al desarrollo industrial en Colombia”, en José Antonio Ocampo, *Café, industria, deuda externa y macroeconomía: ensayos de historia económica colombiana*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2015, capítulo v.

²⁶ Alfonso Palacio Rudas, “Los instrumentos que maneja el Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia”, en Roberto Steiner (ed.), *La autonomía del Banco de la República: economía política de la reforma*, Bogotá, Fedesarrollo y Tercer Mundo Editores, 1995. Esta interpretación contrasta con otras que se presentan en el mismo libro. Puede también decirse que las reelecciones presidenciales afectaron igualmente la independencia del emisor, en la medida en que permiten que un mismo presidente de la República nombre hasta cuatro de los cinco miembros independientes de la Junta durante sus dos mandatos.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-481/99.

²⁸ Las privatizaciones ayudaron también a contener el aumento de la deuda pública nacional en los noventa. Sin embargo, las transferencias al Gobierno de las utilidades de la cuenta especial de cambios del Banco de la República habían desempeñado un papel similar en los ochenta.

²⁹ El crítico más conocido de este manejo fue Javier Fernández Riva, a través de su carta empresarial *Prospectiva económica y financiera*. Véase, en particular, Javier Fernández, *Recuperación o catástrofe: proyecciones macroeconómicas 2000-2001*, Seminario

Prospectiva Económica y Financiera, febrero 16 de 2000. Una defensa de esta política se encuentra en Miguel Urrutia, “Una visión alternativa: La política monetaria y cambiaria en la última década”, *Revista del Banco de la República*, mayo de 2002.

³⁰ Esta suma incluye 2,9% del PIB para apoyar la banca pública, 0,8% del PIB para aliviar la situación de los deudores hipotecarios, y 0,4% para la banca privada y las cooperativas. Véase Héctor Cadena, “Crisis financieras en Colombia, ¿qué se ha hecho?”, en Angélica Arbeláez, Héctor Cadena, María Mercedes Carrasquilla y Sandra Zuluaga (comps.), *Crisis financiera y respuesta de política*, Bogotá, Fedesarrollo y Alfaomega, 2002.

³¹ La primera cifra es menor a la que indican los cuadros del capítulo anterior, ya que se estima con base en un PIB nominal más alto. La serie de cuentas nacionales del 2005 tiene diferencias significativas con las anteriores, asociadas especialmente a los gastos en seguridad social (véanse los años 2000 a 2002, donde se comparan las estimaciones de las cuentas nacionales con base en las metodologías de 1995 y el 2005).

³² Véanse, en esta materia, las sucesivas entregas anuales del *Panorama Social de América Latina* de la CEPAL.

³³ Para el período de mayor aumento, véase Ximena Cadena, “Gasto en defensa y seguridad, conflicto y economía en Colombia”, *Coyuntura Económica*, segundo semestre del 2005, quien estima un aumento del 2,1% del PIB en 1990 al 3,5% en el 2000 y al 4,5% en el 2004 (estas dos últimas cifras son más altas que las que estima el Banco Mundial para dichos años).

³⁴ Juan Mauricio Ramírez, Yadira Díaz y Juan Guillermo Bedoya, *Convergencia social en Colombia: el rol de la geografía económica y de la descentralización*, Bogotá, Fedesarrollo, octubre de 2014.

³⁵ Para un análisis relevante, que abarca desde mediados del siglo xx, véase Alejandro Gaviria, “Cambio social en Colombia durante la segunda mitad del siglo xx”, *Documento CEDE*, No. 30, Universidad de los Andes, octubre de 2010.

³⁶ Este indicador, diseñado por el DNP, reúne 15 variables de calidad de vida en las dimensiones de educación, niñez y juventud, trabajo, salud, vivienda y servicios públicos domiciliarios. Se adoptó en el 2011 como medida oficial de pobreza y desde entonces es responsabilidad del DANE. Para años anteriores, véase Roberto Angulo, Yadira Díaz y Renata Pardo, “Índice de pobreza multidimensional Colombia 1997-2010”, *Archivos de Economía*, DNP, diciembre de 2011.

³⁷ Olga Lucía Acosta, David Rivera y José Guerra, “Análisis de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2003”, Universidad del Rosario, Economía, *Borradores de Investigación*, No. 76, agosto de 2005. De acuerdo con este estudio, el aumento en la cobertura del Sistema

de Seguridad Social en Salud descansó durante la crisis sobre el régimen subsidiado y el avance adicional en educación secundaria dependió de la educación pública.

³⁸ La Encuesta de Hogares del DANE experimentó cambios metodológicos en el año 2000. Las correcciones usadas en este trabajo corresponden a las efectuadas por Francisco Lasso, en su trabajo “Nueva metodología de encuesta de hogares, ¿más o menos desempleados?”, en *Archivos de Economía*, Documento 213, DNP, 30 de noviembre de 2002.

³⁹ Véanse sobre estos temas José Antonio Ocampo, Fabio Sánchez y Camilo Tovar, “Mercado laboral y distribución del ingreso en Colombia en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, No. 72, diciembre de 2000 y Raquel Bernal, “El mercado laboral colombiano: ¿qué ha pasado, qué se ha hecho y qué falta por hacer”, *Coyuntura Económica*, segundo semestre de 2005.

⁴⁰ Las principales medidas adoptadas entonces buscaron incentivar la contratación de aprendices, ampliar la jornada de trabajo ordinario, reduciendo los sobrecargos salariales por festivos y dominicales y disminuir la indemnización por despido sin justa causa para trabajadores de diez o más años de servicios.

⁴¹ Universidad Externado de Colombia, Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo, “El mercado laboral y la seguridad social en Colombia entre finales del siglo xx y principios del siglo xxi”, *Cuadernos de Trabajo* No. 7, mayo de 2006, y Alejandro Gaviria y María del Mar Palau, “Evolución reciente del mercado laboral urbano y alternativas de política, *Coyuntura Social*, junio de 2006.

⁴² Los trabajadores informales se definen como los que trabajan como ayudantes no remunerados, en el servicio doméstico, por cuenta propia (excepto profesionales y técnicos) o se emplean como asalariados en empresas de hasta 10 trabajadores.

⁴³ Estos datos se refieren a lo que la CEPAL denomina empleo de baja productividad, cuya definición es, sin embargo, muy similar a la de empleo informal.

⁴⁴ Hugo López, “El mercado laboral colombiano: Tendencias de largo plazo”, en Luis Eduardo Arango y Franz Hamann (eds.), *El mercado de trabajo en Colombia: Hechos, tendencias e instituciones*, Bogotá, Banco de la República, 2012, capítulo 2. Los promedios correspondientes son: 31,7% en 1985, 37,5% en 1993, 32,4% en el 2001, 36,4% en el 2007 y 38,4% en 2011-2012. El autor define el empleo moderno como asalariados públicos y privados más trabajadores independientes con alguna educación superior.

⁴⁵ El estimativo del SIDS del DNP (Boletín No. 16, marzo de 1998) indica que la pobreza se redujo del 59,1% en 1978 al 57,7% en 1991. El trabajo de José Antonio Ocampo, María José Pérez, Camilo E. Tovar y Francisco Javier Lasso (“Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996” *Coyuntura Social*, No. 18, mayo de 1998) estima, en

cambio, utilizando la misma línea de pobreza, un pequeño deterioro, del 57,7 en 1978 al 58,5% en 1991.

⁴⁶ Para las consideraciones sobre este período, véase Ocampo, Sánchez y Tovar, op. cit. El coeficiente de Gini a nivel nacional alcanzó un pico en 1999, pero la observación es atípica.

⁴⁷ Véase, al respecto, las distintas entregas del *Panorama Social de América Latina* de la CEPAL.

⁴⁸ Roberto Angulo y Natalie Gómez, “Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción: Estudio de caso de Colombia”, Documento elaborado para la CEPAL, 2014.

⁴⁹ Facundo Alvaredo y Juliana Londoño Vélez, “High incomes and personal taxation in a developing country: Colombia 1993-2010”, Programa “Commitment to Equity” del Diálogo Interamericano y la Universidad de Tulane, marzo de 2013, Cuadro 4.

⁵⁰ Roberto Angulo, Alejandro Gaviria, A. y Liliana Morales, “La década ganada: evolución de la clase media y las condiciones de vida en Colombia, 2002-2011”, *Documento CEDE*, No. 50, Universidad de los Andes, Bogotá, 2013.

⁵¹ Roberto Angulo, Joao Pedro Azevedo, Alejandro Gaviria y Gustavo Nicolás Páez, “Movilidad social en Colombia”, *Documento CEDE*, No. 43, Universidad de los Andes, Bogotá, 2012.

⁵² Mauricio Archila, Álvaro Delgado, Martha García y Esmeralda Prada, *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*, Bogotá, Cinep-Ediciones Antropos Ltda., 2004.

⁵³ “Informe especial: Luchas sociales en Colombia 2013”, Cinep, Programa para la Paz, abril de 2014.

⁵⁴ Producto de la fusión entre la CGT (Central General de Trabajadores), la CTDC (Confederación de Trabajadores Democráticos de Colombia) y otros sindicatos independientes.

⁵⁵ Universidad Externado de Colombia, *Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social*, No. 7, diciembre de 2004 y *Panorama del Sindicalismo en Colombia*, Fescol, abril de 2012.

⁵⁶ *Informe sobre la violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados, 1984-2011*, Bogotá, PNUD, noviembre de 2011.

⁵⁷ Véase en particular, *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013.

⁵⁸ Ricardo Rocha, *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*, Bogotá, UNDCP y Siglo del Hombre Editores, 2000.

⁵⁹ Armando Montenegro y Carlos Esteban Posada, *La violencia en Colombia*, Bogotá,

Alfaomega-Cambio, 2001.

⁶⁰ Un análisis reciente de este tema, que incluye una revisión de otros cálculos sobre los costos económicos de la violencia y beneficios de la paz, es el de Francisco Rodríguez, “The Peace Premium”, Informe de Merrill Lynch, octubre 2 de 2014. Incluye también cálculos de los eventuales costos fiscales de las negociaciones en curso con las guerrillas, que no son relevantes para este capítulo.

⁶¹ El caso más destacado es Cárdenas, op. cit.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA DE HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA¹

EN ESTE anexo se presenta una selección de obras de historia económica colombiana. Se incluyen tanto textos clásicos como algunos de los principales trabajos producidos durante las últimas décadas. En las dos primeras secciones se presentan algunas obras básicas de referencia sobre historia económica de América Latina y algunas generales sobre historia colombiana. En las siguientes secciones se organiza la bibliografía por períodos históricos: Conquista y Colonia, siglo xix y siglo xx; en este último caso, los trabajos se subdividen, a su vez, en grandes agrupaciones temáticas. Los estudios sobre desarrollo regional cubren muchas veces varios de estos períodos en una misma obra. Por ese motivo, hemos añadido una sección sobre desarrollo regional; en unos pocos casos, sin embargo, hemos incluido obras enfocadas en una región en la sección correspondiente a un período, por considerarlas de interés general. La selección presentada utiliza tanto las bibliografías de referencia sugeridas por los autores de los capítulos en ediciones anteriores de este libro, como balances bibliográficos que se incluyen en una última sección de esta bibliografía.

A medida que nos adentramos en el presente, la mayor parte de los trabajos incluidos eran originalmente de análisis económico sobre un tema para entonces de actualidad. Con el paso del tiempo, han comenzado a tener, sin embargo, relevancia histórica. Por eso, la sección 5 incluye algunas recopilaciones que en su momento fueron de economía pero que hoy tienen interés histórico. Aparte de las obras que aquí se incluyen hay, por supuesto, fuentes primarias, tales como las *Memorias* de los ministros de Hacienda, algunas de las cuales tienen hoy gran valor histórico², así como crónicas de distinto origen, entre las que se destacan para el siglo xx las *Crónicas de mi propia vida* de Carlos Lleras Restrepo.

OBRAS GENERALES SOBRE AMÉRICA LATINA

Bargalló, Modesto, *La minería y la metalurgia en la América Española durante la época colonial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1955.

Bernal, Antonio Miguel (compilador), *El comercio libre entre España y América Latina, 1765-1824*, Madrid, Fundación Banco Exterior, 1987.

Bernal, Antonio Miguel, *España, proyecto inacabado: Costes/beneficios del Imperio*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2005.

Bértola, Luis y Pablo Gerchunoff (editores), *Institucionalidad y desarrollo económico en*

- América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2011.
- Bértola, Luis y José Antonio Ocampo, *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
- Bethell, Leslie (compilador), *Latin America: Economy and Society since 1930*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998. (Este libro constituye una recopilación de textos de la obra *The Cambridge History of Latin America*, cuyo primer tomo se publicó en 1984).
- Blackburn, Robin, *The Making of New World Slavery: From the Baroque to the Modern 1492-1800*, Londres, Verso, 1998.
- Bulmer-Thomas, Victor, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998. (Hay una tercera edición en inglés de esta obra, publicada en el 2014 por Cambridge University Press).
- Bulmer-Thomas, Victor, John H. Coatsworth y Roberto Cortés Conde (compiladores), *The Cambridge History of Latin America*, 2 vols., New York, Cambridge University Press, 2006.
- Burkholder, Mark y Lyman L. Johnson, *Colonial Latin America*, Oxford University Press, 2010, séptima edición.
- Cárdenas, Enrique; José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (compiladores), Industrialización y Estado en la América Latina, la leyenda negra de la posguerra, *Lecturas de El Trimestre Económico*, No. 94, México 2003.
- Cárdenas, Enrique; José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (compiladores), La era de las exportaciones latinoamericanas de fines del siglo xix a principios del xx, *Lecturas de El Trimestre Económico*, No. 93, México, 2003.
- Cardoso, Ciro F. S. y Héctor Pérez Brignoli, *Historia económica de América Latina*, 2 vols., Barcelona, Editorial Crítica, 1979.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo xxi Editores, 1969.
- Castillo Martos, Manuel y Mervyn Francis Lang, *Metales preciosos: unión de dos mundos. Tecnología, comercio y política de la minería y metalurgia iberoamericana*, Sevilla y Santa Fe de Bogotá, Muñoz Moya y Montraveta Editores, 1995.
- Chaunu, Pierre, *Séville et l'Atlantique (1504-1650)*, Paris, Institute des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, 1959.
- Curtin, Philip, *The Atlantic Slave Trade, A Census*, Madison, University of Wisconsin Press, 1969.
- Denevan, William M. (compilador) *The Native Population of the Americas in 1492*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1992.

- Elliot, John H., *Imperios del mundo Atlántico. España y Gran Bretaña en América, 1492-1830*, Madrid, Editorial Taurus, 2006.
- Engerman, Stanley y Kenneth L. Sokoloff, *Economic Development in the Americas since 1500*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- Florescano, Enrique (compilador), *Haciendas, latifundios y plantaciones en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1975.
- Furtado, Celso, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, México, Siglo XXI Editores, 1971.
- Hamilton, Earl, *El tesoro americano y la revolución de los precios en España, 1501-1650*, Barcelona, Editorial Ariel, 1975.
- Janvry, Alain de, *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1981, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1981.
- Klein, Herbert S., *Las finanzas americanas del imperio español, 1680-1809*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.
- Klein, Herbert S., *The Atlantic Slave Trade*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.
- Lynch, John, *América Latina, entre Colonia y Nación*, Barcelona, Editorial Crítica, 2001.
- Mahoney, James, *Colonialism and Postcolonial Development: Spanish America in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- Mörner, Magnus, *Historia social latinoamericana (nuevos enfoques)*, Caracas-San Cristóbal, Universidad Católica Andrés Bello, 1979.
- Ocampo, José Antonio, “La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX”, *El Trimestre Económico*, vol. LXXI (4), No. 284, octubre-diciembre 2004.
- Sauer, Carl Ortwin, *The Early Spanish Main*, University of California Press, 1966.
- Thorp, Rosemary (compilador), *América Latina en los años treinta: El papel de la periferia en la crisis mundial*, en México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Thorp, Rosemary, *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia de América Latina en el siglo XX*, Banco Interamericano de Desarrollo y Unión Europea, Washington, 1998.
- Uribe-Urán, Víctor (compilador), *State and Society in Spanish America during the Age of Revolution*, Wilmington, De., Scholarly Resources Inc., 2001.
- Urquidi, Víctor L., *Otro siglo perdido: las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, México, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, 2005.
- Williamson, Jeffrey, “Five Centuries of Latin American Income Inequality”, *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. XXVIII, número especial 2, septiembre de 2010.

OBRAS GENERALES SOBRE COLOMBIA

- Bushnell, David, *Colombia una nación a pesar de sí misma*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1996.
- Cruz Santos, Abel, *Economía y hacienda pública*, 2 tomos, vol. xv de la *Historia extensa de Colombia*, Bogotá, Ediciones Lerner, 1965-1966.
- Dávila, Carlos (compilador), *Empresas y empresarios en la historia de Colombia: siglos xix y xx*, 2 vols., Bogotá, Grupo Editorial Norma, Uniandes y CEPAL, 2003.
- Fedesarrollo, *Ensayos sobre historia económica de Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo, 1980.
- Friedemann, Nina S. de y Jaime Arocha, *De sol a sol: Génesis, transformación y presencia de los negros en Colombia*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1986.
- González González, Fernán E., *Poderes enfrentados: Iglesia y Estado en Colombia*, Bogotá, Cinep, 1997.
- Guillén Martínez, Fernando, *El poder político en Colombia*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1996.
- Jaramillo Uribe, Jaime, *El pensamiento colombiano del siglo xix*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1996. Primera edición, 1956.
- Jaramillo Uribe, Jaime (compilador), *Manual de historia de Colombia*, 3 vols., Bogotá, Colcultura, 1979.
- Kalmanovitz, Salomón, *Economía y Nación: una breve historia de Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional, Tercer Mundo Editores, 1994.
- Melo, Jorge Orlando (coordinador), *Colombia hoy: perspectivas hacia el siglo xxi*, 15 edición, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995.
- Molina, Gerardo, *Las ideas liberales en Colombia*, 3 vols., Bogotá, Tercer Mundo, 1970-1977.
- Palacio, Germán (compilador), *Naturaleza en disputa: Ensayos de historia ambiental en Colombia, 1850-1995*, Bogotá, Universidad Nacional, 2001.
- Palacios, Marco y Frank Safford, *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2002.
- Pardo Pardo, Alberto, *Geografía económica y humana de Colombia*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1972.
- Safford, Frank, *Los valores socioculturales, las estructuras y las políticas públicas en el desarrollo colombiano*, Bogotá, Facultad de Administración, Universidad de los Andes, 2002.
- Sánchez, Gonzalo y Ricardo Peñaranda (compiladores), *Pasado y presente de la violencia en*

Colombia, Bogotá, Cerec, 1986

Tirado Mejía, Álvaro (director académico), *Nueva Historia de Colombia*, 9 vols., Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1989 y 1998. Además, esta obra reprodujo, con correcciones, los tomos sobre Colonia y siglo XIX del *Manual de historia de Colombia* antes citado.

Urrutia, Miguel y Mario Arrubla (compilador), *Compendio de estadísticas históricas de Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional, 1970. Aunque muchas de sus estadísticas han sido revisadas y depuradas, fue un trabajo pionero.

CONQUISTA Y COLONIA

Bejarano, Fernán, *Nacer, casarse y morir: un estudio de demografía histórica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.

Brundgart, Maurice Philip, *Tithe Production and Patterns of Economic Change in Central Colombia, 1764-1833*, tesis doctoral, University of Texas, Austin, 1974.

Chandler, David Lee, *Health and Slavery: A Study of Health Conditions among Negro Slaves in the Viceroyalty of New Granada and its Associated Slave Trade, 1600-1810*, tesis doctoral, Universidad de Tulane University, 1972.

Colmenares, Germán, *Historia económica y social de Colombia, 1537-1719*, Medellín, Editorial La Carreta, 1975.

Colmenares, Germán, *Historia económica y social de Colombia, tomo II: Popayán: una sociedad esclavista, 1680-1800*, Medellín, Editorial La Carreta, 1979.

Colmenares, Germán, *Haciendas de los jesuitas en el Nuevo Reino de Granada: siglo XVIII*, segunda edición, Bogotá, Universidad del Valle y Banco de la República, 1998. Edición digital en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/historia/haciendas/indice.htm>

Friede, Juan, *El indio en lucha por la tierra: Historia de los resguardos del macizo central colombiano*, Bogotá, Ediciones Espiral, 1944.

Friede, Juan, *Documentos inéditos para la historia de Colombia*, 10 vols. Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 1955-1960. (Selección de documentos del Archivo de Indias).

Friede Juan, *Los quimbayas bajo la dominación española*, Bogotá, Banco de la República, 1963.

Friede, Juan, *Los chibchas bajo la dominación española*, Bogotá, Editorial La Carreta, 1974.

Gamboa, Jorge Augusto, *El cacicazgo muisca en los años posteriores a la conquista: del sihipkua al cacique colonial, 1537-1575*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá, Imprenta Nacional, 2011.

- Garrido, Margarita, *Reclamos y representaciones: Variaciones sobre la política en el Nuevo Reino de Granada*, Bogotá, Banco de la República, 1993.
- González, Margarita, *El resguardo en el Nuevo Reino de Granada*, tercera edición, Bogotá, El Áncora Editores, 1992.
- Grahn, Lance, “Comercio y contrabando en Cartagena de Indias en el siglo XVIII”, en Haroldo Calvo Stevenson y Adolfo Meisel Roca (compiladores), *Cartagena de Indias en el siglo XVIII*, Cartagena de Indias, Banco de la República, 2005.
- Jaramillo Uribe, Jaime, *Ensayos sobre historia social colombiana*, Bogotá, Universidad Nacional, 1968.
- Kalmanovitz, Salomón y Edwin López, Edwin, “La economía de Santafé de Bogotá en 1810”, *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. XXX, No. 2, septiembre de 2012.
- Langebaek, Carl Henrik, *Mercados, poblamiento e integración étnica entre los muiscas, siglo XVI*, Bogotá, Banco de la República, 1987.
- Martínez, Eugenio y María Ángeles, *Tributo y trabajo del indio en la Nueva Granada* (de Jiménez de Quesada a Sande), Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1977.
- Martínez Covaleda, Héctor, *La Revolución de 1781: campesinos, tejedores y la rent seeking en la Nueva Granada*, tesis doctoral, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra, Instituto Universitario de Historia Jaume Vicens Vives, 2014.
- Marzahl, Peter, *Town in the Empire: Government, Politics, and Society in Seventeenth-Century Popayán*, Austin, University of Texas Press, 1978.
- McFarlane, Anthony, *Colombia antes la Independencia: economía, sociedad y política bajo el dominio Borbón*, Bogotá, Banco de la República y El Áncora Editores, 1997.
- Meisel Roca, Adolfo, “Esclavitud, mestizaje y hacienda en Cartagena 1533-1851”, *Desarrollo y Sociedad*, No. 4, julio de 1980.
- Meisel Roca, Adolfo, “¿Situado o contrabando? La base económica de Cartagena de Indias y el Caribe neogranadino a fines del Siglo de las Luces”, Haroldo Calvo.
- Ocampo, José Antonio, *Café, industria y macroeconomía: Ensayos de historia económica colombiana*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2015 (incluye ensayos del autor sobre los siglos XIX y XX).
- Pedraja, René de la, “Aspectos del comercio de Cartagena en el siglo XVIII”, *Anuario de Historia Social y de la Cultura*, No. 8, 1976.
- Stevenson y Adolfo Meisel Roca (compiladores), *Cartagena de Indias en el siglo XVIII*, Cartagena de Indias, Banco de la República, 2005.
- Melo, Jorge Orlando, *Historia de Colombia I: el establecimiento de la dominación*

- española*, Medellín, Editorial La Carreta, 1977.
- Melo, Jorge Orlando, “Producción de oro y desarrollo económico en el siglo XVIII”, en Jorge Orlando Melo, *Sobre historia y política*, Bogotá, Editorial La Carreta, 1979.
- Mora de Tovar, Gilma, *Aguardiente y conflictos sociales en la Nueva Granada durante el siglo XVIII*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1988.
- Morales Folguera, José Miguel, *Tunja: Atenas del Renacimiento en el Nuevo Reino de Granada*, Málaga, Universidad de Málaga, Málaga, 1998.
- Navarrete, María Cristina, *Génesis y desarrollo de la esclavitud en Colombia siglos XVI y XVII*, Cali, Editorial Universidad del Valle, 2012.
- Ortiz, Sergio Elías, *Escritos de dos economistas coloniales, Antonio de Narváez y Latorre y José Ignacio de Pombo*, Bogotá, Banco de la República, 1965.
- Palacios, Jorge, *La trata de negros por Cartagena de Indias*, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica, 1973.
- Pombo, José Ignacio de, *Comercio y contrabando en Cartagena de Indias*, Bogotá, Linotipia Bolívar, 1980.
- Restrepo, Vicente, *Estudio sobre las minas de oro y plata de Colombia*, Medellín, FAES, 1979.
- Ruiz Rivera, Julián, “La plata de Mariquita en el siglo XVIII: mita y producción”, *Anuario de Estudios Americanistas*, vol. XXIX, Sevilla, 1972.
- Ruiz Rivera, Julián Bautista, *Encomienda y mita en Nueva Granada en el siglo XVII*, Sevilla, Publicación de la Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1975.
- Serrano, José Manuel, *Fortificaciones y tropas, el gasto militar en tierra firme, 1700-1788*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2004.
- Sharp, William Frederick, *Slavery on the Spanish Frontier: The Colombian Chocó, 1680-1810*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1976.
- Silva, Renán, *Los ilustrados de Nueva Granada, 1760-1808: Genealogía de una comunidad de interpretación*, Medellín, Banco de la República y Eafit, 2002.
- Silvestre, Francisco, *Descripción del Reino de Santa Fe de Bogotá*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, 1950.
- Sotomayor, María Lucía, *Cofradías, caciques y mayordomos: Reconstrucción social y reorganización política en los pueblos de indios. Siglo XVIII*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2004.
- Suárez Pinzón, Ivonne, *Oro y sociedad colonial en Antioquia, 1575-1700*, Medellín, Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia, 1993.
- Torres, James V., *Minería y moneda en el Nuevo Reino de Granada: El desempeño económico en la segunda mitad del siglo XVIII*, Bogotá, Instituto Colombiano de

Antropología e Historia, 2013.

Tovar Pinzón, Hermes, “Estado actual de los estudios de demografía histórica en Colombia”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, No. 5, 1970.

Tovar Pinzón, Hermes, *Hacienda colonial y formación social*, Barcelona, Sendai Editores, 1988.

Tovar Pinzón, Hermes, *Relaciones y visitas a los Andes*, 4 vols., Bogotá, Biblioteca Nacional, 1993-1997.

Tovar Pinzón, Hermes, *El imperio y sus colonias, las Cajas Reales de la Nueva Granada en el siglo XVI*, Bogotá, Archivo General de la Nación, 1999.

Tovar Pinzón, Hermes, Jorge Tovar Mora y Camilo Tovar Mora, *Convocatoria al poder del número. Censos y estadísticas de la Nueva Granada, 1750-1830*, Bogotá, Archivo General de la Nación, Bogotá, 1994.

Tovar Zambrano, Bernardo, *La colonia en la historiografía colombiana*, tercera edición, Bogota, ECOE, 1990.

Twinam, Ann, *Mineros, comerciantes y labradores: las raíces del espíritu empresarial en Antioquia, 1763-1810*, Medellín, FAES, 1985.

Vargas, Pedro Fermín, *Pensamientos políticos y memoria sobre la población del Nuevo Reino de Granada*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1944.

Villamarín, Juan, *Encomenderos and Indians in the Formation of Colonial Society in the Sabana de Bogotá, Colombia, 1537-1740*, tesis doctoral, Brandeis University, 1972.

West, Robert, *La minería de aluvión en Colombia durante el período colonial*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1972.

SIGLO XIX

Álvarez Andrés y Juan Carlos Acosta (compiladores), *Ideas monetarias del siglo XIX en Colombia*, Bogotá, Banco de la República, 2014.

Bejarano, Jesús Antonio (compilador), *El siglo XIX colombiano visto por los historiadores norteamericanos*, Bogotá, Editorial La Carreta, 1977.

Bejarano, Jesús Antonio, “La historia de las ciencias agropecuarias hasta 1950”, en *Ensayos de historia agraria colombiana*, Bogotá, Cerec, 1987.

Bergquist, Charles, *Café y conflicto en Colombia, 1886-1910: La Guerra de los Mil Días, sus antecedentes y consecuencias*, Medellín, FAES, 1981.

Bergquist, Charles y otros, *Colombia en el siglo XIX*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial,

1999.

- Beyer, Robert, *The Colombian Coffee Industry: Origins and Major Trends, 1740-1910*, tesis doctoral, University of Minnesota, 1947.
- Bonilla, Heraclio, *Consecuencias económicas de la Independencia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2012.
- Brew, Roger, *El desarrollo económico de Antioquia desde la Independencia hasta 1920*, Bogotá, Banco de la República, 1977.
- Bushnell, David, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1966.
- Bustamante, Darío, “Efectos económicos del papel moneda durante la regeneración”, Bogotá, Editorial La Carreta, 1981.
- Calderón, Carlos, *La cuestión monetaria en Colombia*, Madrid, Tipografía de la Revista de Archivo, 1905.
- Camacho Roldán, Salvador, *Escritos varios*, Bogotá, Librería Colombiana, 3 vols., 1892-1895.
- Deas, Malcolm, *Del poder y la gramática y otros ensayos*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1993. (Particularmente los ensayos sobre problemas fiscales durante el siglo XIX y la hacienda cafetera Santa Bárbara).
- Deas, Malcom, *Vida y opiniones de Mr. William Wills*, 2 vols., Bogotá, Banco de la Republica, 1996.
- Díaz Díaz, Fernando, *La desamortización de bienes eclesiásticos en Boyacá*, Tunja, Universidad Tecnológica y Pedagógica de Colombia, 1977.
- Galindo, Aníbal, *Estudios económicos y fiscales*, Bogotá, ANIF-Colcultura, 1978.
- Galvis, Antonio, “La abolición de la esclavitud en la Nueva Granada 1820-1832”, *Boletín de Historia y Antigüedades*, julio-septiembre de 1980.
- Harrison, John, *The Colombian Tobacco Industry, From Government Monopoly to Free Trade, 1778-1876*, tesis doctoral, Universidad de California, Berkeley, 1951.
- Helguera, J. León, *The First Mosquera Administration in New Granada, 1845-1849*, tesis doctoral, Universidad de Carolina del Norte, 1958.
- Hyland, Richard Preston, *El crédito y la economía, 1851-1880*, Colección Universidad del Valle, Sociedad y Economía en el Valle del Cauca, tomo IV, Bogotá, Banco Popular, 1983.
- Jaramillo Uribe, Jaime, Adolfo Meisel Roca y Miguel Urrutia Montoya, “Continuities and discontinuities in the fiscal and monetary institutions of New Granada 1783-1850”, en Michael Bordo y Roberto Cortés Conde (compiladores), *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World, Monetary and Fiscal Institutions in the XVII Through the*

- xix Centuries, New York, Cambridge University Press, 2001.
- Junguito Bonnet, Roberto, *La deuda externa en el siglo XIX: Cien años de incumplimiento*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Banco de la República, 1995.
- Laurent, Muriel. *El contrabando en Colombia en el siglo XIX: Prácticas y discursos de resistencia y reproducción*, Bogotá, CESO-Ediciones Uniandes, 2008.
- LeGrand, Catherine, *Colonización y protesta campesina, 1850-1950*, Bogotá, Universidad Nacional, 1988.
- López Garavito, Luis Fernando, *Historia de la hacienda y el tesoro de Colombia, 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992.
- López Toro, Álvaro, *Migración y cambio social en Antioquia durante el siglo XIX*, Bogotá, CEDE-Universidad de los Andes, 1970.
- Mayor Mora, Alberto, *Cabezas duras y dedos inteligentes: Estilo de vida y cultura técnica de los artesanos colombianos del siglo XIX*, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1997.
- McGreevey, William Paul, *Historia económica de Colombia, 1845-1930*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1975. (Este libro fue objeto de duras críticas cuando fue publicado, por sus múltiples imprecisiones empíricas, pero sigue siendo una referencia para los debates).
- Molina Londoño, Luis Fernando, *Empresarios colombianos del siglo XIX*, Bogotá, Banco de la República y El Ancora Editores, 1998.
- Molina Londoño, Luis Fernando y Ociel Castaño Zuluaga, *Una mina a lomo de mula: Titiribi y la empresa minera del Zancudo 1750-1930*, Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 1988.
- Meisel Roca, Adolfo y María Teresa Ramírez (editores), *Economía colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2010.
- Nichols, Theodore E., *Tres puertos de Colombia: Estudios sobre el desarrollo de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla*, Bogotá, Banco Popular, 1973.
- Nieto Arteta, Luis Eduardo, *El café en la sociedad colombiana*, quinta edición, Bogotá, El Ancora Editores, 1981.
- Nieto Arteta, Luis Eduardo, *Economía y cultura en la historia de Colombia*, octava edición, Bogotá, Banco de la República y El Ancora Editores, 1996.
- Obregón Torres, Diana, *Sociedades científicas en Colombia: la invención de una tradición, 1859-1936*, Bogotá, Banco de la República, 1992.
- Ocampo, José Antonio, *Colombia y la economía mundial 1830-1910*, Bogotá, Siglo XXI, 1984.
- Ocampo, José Antonio, “Librecambio y proteccionismo en el siglo XIX”, en José Antonio

Ocampo y Santiago Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización*, segunda edición, Bogotá, Grupo Editorial Norma y Cerec, 2007.

Ocampo, José Antonio, “Comerciantes, artesanos y política económica en Colombia, 1830-1880”, *Boletín Cultural y Bibliográfico*, vol. XXVII, No. 22, 1990 (reproducido en Ocampo, *Café, industria...*, op cit., capítulo I).

Ocampo, José Antonio, “Regímenes monetarios variables en una economía preindustrial”, en Fabio Sánchez, *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1994 (reproducido en Ocampo, *Café, industria..*, op cit., capítulo IV).

Ocampo López, Javier, *El proceso ideológico de la emancipación en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1975.

Ortega, Alfredo, *Ferrocarriles colombianos*, 3 vols., Bogotá, Imprenta Nacional, 1921-1932.

Ospina Vásquez, Luis, *Industria y protección en Colombia 1810-1930*, cuarta edición, Medellín, FAES, 1987.

Restrepo, Vicente, *Estudio sobre las minas de oro y plata en Colombia*, quinta edición, Medellín, FAES, 1979.

Rippy, Fred J., *El capital norteamericano y la penetración imperialista en Colombia*, Medellín, Editorial Oveja Negra, 1970. (Versión en español de la obra sobre la inversión extranjera titulada originalmente *The Capitalists and Colombia*, que cubre también las primeras décadas del siglo xx).

Rivas, Medardo, *Los trabajadores de tierra caliente*, Bogotá, Banco Popular, 1972.

Safford, Frank, *Commerce and Enterprise in Central Colombia, 1821-1870*, tesis doctoral, Universidad de Columbia, 1965.

Safford, Frank, *El ideal de lo práctico: El desafío de formar una élite técnica y empresarial en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional y El Áncora Editores, 1989.

Samper, Miguel, *Escritos político-económicos*, 4 vols., reedición, Bogotá, Banco de la República, 1977. (Una selección de estos escritos fue publicada como *La miseria en Bogotá y otros escritos*, Bogotá, Universidad Nacional, 1969).

Sánchez, Fabio y Fazio Antonella, “The Educational Effects of 19th Century Disentailment of Catholic Church Land”, *Revista de Historia Económica/ Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. XXVII, No. 3, invierno de 2010.

Sierra, Luis Fernando, *El tabaco en la economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá, Universidad Nacional, 1971.

Torres García, Guillermo, *Historia de la moneda en Colombia*, Medellín, FAES, 1980

Tovar Pinzón, Hermes, *Que nos tengan en cuenta: colonos, empresarios y aldeas, Colombia 1800-1900*, Bogotá, Tercer Mundo, 1995.

SIGLO XX

Obras generales, macroeconomía y sistema financiero

- Arrubla, Mario, *Estudios sobre el subdesarrollo colombiano*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1969.
- Avella, Mauricio, *Pensamiento y política monetaria en Colombia, 1886-1945*, Bogotá, Contraloría General de la Nación, 1987.
- Avella, Mauricio, *Essays on the Public Debt in Historical Perspectiva: The Colombian Case*, tesis doctoral, Universidad de Glasgow, 1994.
- Avella, Mauricio, *Hacienda pública, moneda y café: el papel protagónico de Alfonso Palacio Ruedas*, Bogotá, Federación Nacional de Cafeteros, 2002.
- Bagley, Bruce, *Political Power, Public Policy and the State in Colombia: Case Studies of the Urban and Agrarian Reforms during the National Front, 1958-1974*, tesis doctoral, Universidad de California, Los Ángeles, 1979.
- Banco de la República, *El Banco de la República: Antecedentes, evolución y estructura*, Bogotá, Banco de la República, 1990.
- Banco de la República, Greco (Grupo de Estudios del Crecimiento Económico), *El crecimiento económico colombiano en el siglo xx*, Bogotá, Banco de la República y Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Bernal, Joaquín, “Las finanzas del sector público central en los años veinte y treinta”, *Coyuntura Económica*, junio de 1984.
- Caballero Argaéz, Carlos y Miguel Urrutia, *Historia del sector financiero colombiano en el siglo xx*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2006.
- Carrizosa Serrano, Mauricio, *Hacia la recuperación del mercado de capitales en Colombia*, Bogotá, Bolsa de Bogotá, 1986. (El capítulo III de este libro contiene un importante análisis del mercado accionario y su relación en las tasas de interés y la tributación de las sociedades en el período 1950-1984).
- CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico: El desarrollo económico de Colombia*, México, CEPAL, 1957. (El Anexo Estadístico de este estudio fue reproducido casi en su totalidad en la sección sobre “Estructura económica 1924-1950” del *Boletín Mensual de Estadística* del DANE, No. 226, mayo de 1970).
- Currie, Lauchlin, *Evaluación de la asesoría económica a los países en desarrollo: el caso colombiano*, Bogotá, Cerec, 1984.
- Dávila Ladrón de Guevara, Carlos, *Empresariado en Colombia. Perspectiva histórica y*

- regional*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2012.
- Deas, Malcolm y Fernando Gaitán Daza, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá, DNP y Fonade, 1995.
- Echavarría, Juan José, “La deuda externa durante los veintes y los treintas: algunas enseñanzas para el presente”, *Coyuntura Económica*, julio de 1982.
- Fajardo, Carlos Jaime y Néstor Rodríguez, “Tres décadas del sistema financiero colombiano 1950-1979”, en Mauricio Cabrera (compilador), *Sistema financiero y políticas antiinflacionarios*, Bogotá, Editorial Presencia, 1980.
- Flórez N., Carmen Elisa, en colaboración con Regina Méndez, *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo xx*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Banco de la República, 2000.
- Garay, Luis Jorge, *Colombia y la crisis de la deuda*, Bogotá, Cinep y Universidad Nacional, 1991.
- García García, Jorge y Sisira Jayasuriya, *Courting Turmoil and Deferring Prosperity: Colombia between 1960 and 1990*, Washington, Banco Mundial, 1997.
- García García, Jorge; David López, Enrique Montes y Pilar Esguerra, “Una visión general de la política comercial colombiana entre 1950 y 2012”, *Borradores de Economía*, Banco de la República, abril de 2014.
- Gaviria, Juan Felipe, Francisco J. Gómez y Hugo López, *Contribución al estudio del desempleo en Colombia*, Bogotá, DANE, 1971.
- Gómez Buendía, Hernando, “Los grupos industriales y el desarrollo colombiano: conjeturas e interpretaciones”, *Coyuntura Económica*, diciembre de 1976.
- Hernández Gamarra, Antonio, *La moneda en Colombia*, Bogotá, Villegas Editores, 2003.
- Jaramillo, Samuel, *Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia*, Bogotá, Cinep, 1996.
- Junguito, Roberto y Hernán Rincón, “La política fiscal en el siglo xx en Colombia”, *Borradores de Economía*, No. 318, Banco de la República, 2004.
- Kalmanovitz, Salomón, *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2001.
- López, Alejandro, *Problemas colombianos*, segunda edición, Medellín, Editorial La Carreta, 1976.
- López, Hugo, “La inflación en los años veinte en Colombia”, *Cuadernos Colombianos*, No. 5, primer trimestre de 1975.
- Meisel Roca, Adolfo, Alejandro López y Francisco Ruiz, *Kemmerer y el Banco de la República: Diarios y documentos*, Bogotá, Banco de la República, 1994.

Niño Murcia, Carlos, *Arquitectura y Estado: Contexto y significado de las construcciones del Ministerio de Obras Públicas, Colombia 1905-1960*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1991.

Ocampo, José Antonio, “La transición de una economía primario-exportadora al desarrollo industrial en Colombia”, en Magnus Blomstrom y Patricio Meller (compiladores), *Trayectorias divergentes: Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*, Santiago, Chile: Cieplan y Hachette, 1990 (reproducido en Ocampo, *Café, industria...*, op cit., capítulo v).

Ocampo, José Antonio, “Cuatro décadas de endeudamiento externo colombiano”, en José Antonio Ocampo y Eduardo Lora, *Colombia y la deuda externa: de la moratoria de los treintas a la encrucijada de los ochentas*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Fedesarrollo, 1988 (reproducido en Ocampo, *Café, industria...*, op cit., capítulo vi).

Ocampo, José Antonio, “Ciclo cafetero y comportamiento macroeconómico en Colombia, 1940-1987”, *Coyuntura Económica*, octubre y diciembre de 1989 (una versión recortada se encuentra en Ocampo, *Café, industria...*, op cit., capítulo vii).

Ocampo, José Antonio y Santiago Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización*, segunda edición, Bogotá, Grupo Editorial Norma y Cerec, 2007.

Ocampo, José Antonio, *Una historia del sistema financiero colombiano*, Bogotá, Asociación Bancaria de Colombia y Portafolio, 2015.

Patiño Roselli, Alfonso, *La prosperidad al debe y la gran crisis 1925-1935*, Bogotá, Banco de la República, 1981.

Perry, Guillermo y Mauricio Cárdenas, *Diez años de reformas tributarias en Colombia*, Bogotá, CID-Universidad Nacional y Fedesarrollo, 1986.

Posada, Carlos Esteban, “La crisis del capitalismo mundial y la deflación en Colombia”, *Cuadernos Colombianos*, Nos. 10 y 11, 1976 y 1977.

Posada Carbó, Eduardo, *El caribe colombiano: una historia regional, 1870-1950*, Bogotá, Banco de la República y El Áncora Editores, 1998.

Poveda Ramos, Gabriel, *Ingeniería e historia de las técnicas*, 2 vols., tomos iv y v de la *Historia social de la ciencia en Colombia*, Bogotá, Colciencias, 1993.

Poveda Ramos, Gabriel, *Historia económica de Colombia en el siglo xx*, Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, 2005.

Revéiz, Edgar, *El Estado como mercado: La gobernabilidad económica y política en Colombia*, Bogotá, Fonade y Carlos Valencia Editores, 1997.

Robinson, James y Miguel Urrutia Montoya (compiladores), *Economía colombiana del siglo xx: Un análisis cuantitativo*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la

República, 2007.

Romero, Carmen Astrid, *El tipo de cambio en Colombia, 1932-1974*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2005.

Sánchez, Fabio (compilador), *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1994.

Thorp, Rosemary, *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*, Londres, Macmillan en asociación con el Centro de Desarrollo de la OCDE, 1991.

Tovar Zambrano, Bernardo, *La intervención económica del Estado en Colombia, 1914-1936*, Bogotá, Banco Popular, 1984.

Urrutia, Miguel y Cristina Fernández, “Política monetaria expansiva en épocas de crisis: El caso colombiano en el siglo xx”, *Revista del Banco de la República*, junio de 2003.

Wiesner Durán, Eduardo, “Devaluación y mecanismo de ajuste en Colombia”, en Eduardo Wiesner Durán (compilador), *Política económica externa de Colombia 1978*, Bogotá, Asociación Bancaria de Colombia, 1978.

Sectores productivos, relaciones económicas internacionales y transporte

Arango, Mariano, *Café e industria, 1850-1930*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1977.

Barnhart, Donald, *Colombian Transportation Problems and Policies, 1923-1948*, tesis doctoral, Universidad de Chicago, 1953.

Bates, Robert H., *Open-Economy Politics: The Political Economy of the World Coffee Trade*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

Bejarano, Jesús Antonio, *El régimen agrario: de la economía exportadora a la economía industrial*, Bogotá, Editorial La Carreta, 1979.

Bejarano, Jesús Antonio, *Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984*, Bogotá, Cerec y SAC, 1985.

Berry, Albert, *The Development of Colombian Agriculture*, tesis doctoral, Universidad de Yale, 1963.

Berry, Albert, “A descriptive history of Colombian industrial development in the twentieth century”, en Albert Berry (compilador), *Essays on Industrialization in Colombia*, Tempe, Center of Latin American Studies, Arizona State University, Temple, 1983.

Bucheli, Marcelo, *The United Fruit Company in Colombia, 1899-2000*, tesis doctoral, Universidad de Stanford, 2002.

- CEPAL-FAO, *El café en América Latina: problemas de productividad y perspectivas, volumen 1: Colombia y El Salvador*, México, 1958.
- Chu, David, *The Great Depression and Industrialization in Latin America: Response to Relative Price Incentives in Argentina and Colombia*, tesis doctoral, Universidad de Yale, 1972.
- Díaz-Alejandro, Carlos F., *Régimen de comercio exterior y desarrollo económico: Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Echavarría, Juan José, *Crisis e industrialización: las lecciones de los años treinta*, Bogotá, Tercer Mundo, Banco de la República y Fedesarrollo, 1999.
- Fajardo, Darío, *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1983.
- Flórez, Luis Bernardo, "El sector externo en los ciclos de la economía colombiana", *Cuadernos Colombianos*, No. 3, tercer trimestre de 1974.
- Garay, Luis Jorge, *Apertura y protección: Evaluación de la política de importaciones*, Bogotá: Tercer Mundo Editores y Universidad Nacional, 1991.
- Garay, Luis Jorge y Diego Pizano, *El Grupo Andino: Objetivos, estrategia, mecanismos y avances*, Bogotá, Editorial Pluma, 1979.
- Hutchenson, Thomas Lee, *Incentives for Industrialization in Colombia*, tesis doctoral, Universidad de Michigan, 1973.
- Junguito, Roberto y Diego Pizano (coordinadores), *El comercio exterior y la política internacional del café*, Bogotá, Fondo Cultural Cafetero y Fedesarrollo. (Este es el segundo tomo de una trilogía sobre la economía cafetera).
- Kalmanovitz, Salomón, *Desarrollo de la agricultura en Colombia*, Bogotá, Editorial La Carreta, 1978.
- Kalmanovitz, Salomón y Enrique López, *La agricultura colombiana en el siglo xx*, Bogotá, Banco de la República y Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Machado Cartagena, Absalón, *El café, de la aparcería al capitalismo*, Bogotá, Punta de Lanza, 1977.
- Machado Cartagena Absalón, *Políticas agrarias en Colombia, 1900-1960*, Bogotá, Universidad Nacional, 1986.
- Machado Cartagena, Absalón (compilador), José Antonio Ocampo y Santiago Perry (asesores académicos), *Minagricultura 80 años*, 3 vols., Bogotá, Tercer Mundo Editores, Banco Ganadero, Caja Agraria y Vecol, 1994.
- Martínez Ortiz, Astrid, *La estructura arancelaria y la estrategia de industrialización en Colombia, 1950-1982*, Bogotá, Universidad Nacional, 1986.

- Misas Arango, Gabriel, *Empresas multinacionales y pacto andino*, Bogotá, Fines y Editorial Oveja Negra, 1983.
- Moncayo Jiménez, Edgar, “Crecimiento y (des)industrialización en Colombia (1950-2005)”, en Édgar Moncayo Jiménez, *Crecimiento y (des)industrialización en América Latina, 1950-2005*, Bogotá: Universidad Central y Universidad Nacional de Colombia, 2013.
- Montenegro, Santiago, *El arduo tránsito hacia la modernidad: historia de la industria textil colombiana durante la primera mitad del siglo xx*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, CEDE-Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia Sede de Medellín y Universidad de Antioquia, 2002.
- Ocampo, José Antonio, “Una breve historia cafetera”, en *Transformaciones de la estructura agraria*, Bogotá, Ministerio de Agricultura, 80 años, Tercer Mundo, 1994 (reproducido en Ocampo, *Café, industria.*, op cit., capítulo III).
- Pachón, Alvaro y María Teresa Ramírez, *La infraestructura del transporte en Colombia durante el siglo xx*, Bogotá, Banco de la República y Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Palacios, Marco, *El café en Colombia, 1830-1970: Una historia económica, social y política*, segunda edición, Bogotá, El Colegio de México y El Ancora Editores, 1983.
- Pedraja, René de la, *Historia de la energía en Colombia, 1537-1930*, Bogotá, El Áncora Editores, 1985. (Pese a lo que indica el título, esta obra se refiere básicamente al siglo xx).
- Pedraja, René de la, *Petróleo, electricidad, carbón y política en Colombia*, Bogotá, El Áncora Editores, 1993.
- Perry, Santiago, *La crisis agraria en Colombia, 1950-1980*, Bogotá, El Áncora Editores, 1983.
- Rodríguez, Oscar, *Efectos de la gran depresión sobre la industria colombiana*, Bogotá, Ediciones el Tigre de Papel, 1973.
- Rojas, José María, *Empresarios y tecnología en la formación del sector azucarero en Colombia, 1860-1980*, Colección Universidad del Valle, Sociedad y Economía en el Valle del Cauca, Tomo v, Bogotá, Banco Popular, 1983.
- Romero, Carmen Astrid, “El efecto transmisión del tipo de cambio en Colombia durante los años de la industrialización”, *Ensayos sobre Política Económica*, vol. 30 No. 67, junio de 2012.
- Sáenz Rovner, Eduardo, *La ofensiva empresarial: Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Universidad de los Andes, 1992.
- Sánchez, Fabio; María del Pilar López y Antonella Fazio, “Land Conflicts, Property Rights and the Rise of the Export Economy”, *Journal of Economic History*, vol. 70, No. 2, junio de 2010.

Villegas, Jorge, *Petróleo, oligarquía e imperio*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1968.

Política social, actores sociales y violencia

Abel, Christopher, *Ensayos de historia de la salud en Colombia, 1920-1990*, Bogotá, Cerec e Instituto de Estudios Políticos y de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, 1996.

Archila, Mauricio, *Cultura e identidad obrera, Colombia 1910-1945*, Bogotá, Cinep, 1991.

Archila, Mauricio, Álvaro Delgado, Martha Cecilia García y Esmeralda Prada, *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*, Bogotá, Cinep, 2002.

Archila, Mauricio, *Idas y venidas, vueltas y revueltas, protestas sociales en Colombia 1958-1990*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología y Cinep, 2003.

Carrizosa, Mauricio, “Evolución y determinantes de la pobreza en Colombia”, en José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez (compilador), *El problema laboral colombiano: Informes de la Misión Chenery*, Bogotá, Contraloría General de la República, DNP y SENA, 1987.

Fajardo, Darío, *Las guerras de la agricultura en Colombia, 1980-2010*, Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (ILSA), 2014. (El primer ensayo de este libro abarca el período 1936-1989).

Gaitán, Gloria, *Colombia: la lucha por la tierra en la década de los treinta, génesis de la organización sindical campesina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1976.

Gilhodes, Pierre, *Las luchas agrarias en Colombia*, Bogotá, El Tigre de Papel, 1973.

Gómez Buendía, Hernando; Rocío Londoño y Guillermo Perry, *Sindicalismo y política económica*, Bogotá, Cerec, 1986.

Helg, Aline, *La educación en Colombia 1918-1957: una historia social, económica y política*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional y Plaza & Janés Editores Colombia, 2001.

Londoño, Juan Luis, *Distribución del ingreso y desarrollo económico: Colombia en el siglo XX*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Banco de la República y Fedesarrollo, 1995.

Misión de Empleo, *El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas*, publicado por la Revista *Economía Colombiana*, Documento No. 10, agosto-septiembre de 1986, capítulo 1.

Moncayo, Víctor Manuel y Fernando Rojas, *Luchas obreras y política laboral en Colombia*, Bogotá, Editorial La Carreta, 1978.

Oquist, Paul, *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá, Banco Popular, 1978.

- Ordóñez Plaja, Antonio y Doris Polanía, "Cambios de estatura en Colombia durante el presente siglo", *Coyuntura Social*, No. 6, junio de 1992.
- Pecaut, Daniel, *Política y sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Editorial La Carreta, 1973.
- Pecaut, Daniel, *Orden y violencia: Colombia 1930-1945*, 2 vols., Bogotá, Siglo xxi, 1987.
- Ramírez, María Teresa y Juana Téllez, "La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo xx", *Borradores de Economía*, No. 379, Bogotá, Banco de la República, 2006.
- Reyes, Álvaro, "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", en José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez (compiladores), *El problema laboral colombiano: Informes de la Misión Chenery*, Bogotá, Contraloría General de la República, DNP y SENA, 1987.
- Rocha García, Ricardo, *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*, Bogotá, UNDCP y Siglo del Hombre Editores, 2000.
- Rodríguez, Oscar; Decsi Arévalo, Ulpiano Ayala y Edgar Iván Arévalo, *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia, 1946-1992*, Bogotá, CID-Universidad Nacional, 1992.
- Sánchez, Gonzalo, *Las ligas campesinas en Colombia*, Bogotá, Editores Tiempo Presente, 1977.
- Thoumi, Francisco, *Economía política y narcotráfico*, Bogotá, Tercer Mundo, 1994.
- Urrutia Montoya, Miguel, *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1969.
- Urrutia Montoya, Miguel, *Gremios, política económica y democracia*, Bogotá, Fondo Cultural Cafetero, 1983.
- Urrutia Montoya, Miguel, *Cuarenta años de desarrollo: su impacto social*, Bogotá, Banco Popular, 1990.
- Urrutia Montoya, Miguel y Albert Berry, *La distribución del ingreso en Colombia*, Medellín, Editorial La Carreta, 1975.
- Zámosc, León, *Los usuarios campesinos y las luchas por la tierra en los años 70*, Bogotá, Cinep, 1978.

Compilaciones selectas de economía

- Bejarano, Jesús Antonio (compilador), *Lecturas sobre economía colombiana*, Bogotá, Procultura, 1985.
- Fedesarrollo, *Coyuntura Económica*, segundo semestre de 2005. (Contiene un conjunto amplio de ensayos sobre el período 1970-2005).
- Fedesarrollo, *La economía colombiana en la década de los ochenta*, Bogotá, Fedesarrollo, 1979.

- Gómez Otálora, Hernando y Eduardo Wiesner Durán (compiladores), *Lecturas sobre desarrollo económico colombiano*, Bogotá, Fedesarrollo, 1974.
- Gómez Otálora, Hernando, Francisco J. Ortega y Patricia Sanclemente (compiladores), *Lecturas sobre moneda y banca en Colombia*, Bogotá, Fondo Cultural Cafetero, 1976.
- Misas Arango, Gabriel (compilador), *Desarrollo económico y social en Colombia, siglo xx*, Bogotá, Universidad Nacional, 2001.
- Sarmiento, Eduardo y otros, *Cambios estructurales y crecimiento: 20 años de experiencia colombiana*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Ediciones Uniandes, 1993.
- Uribe, José Dario, Paul Drake, Salomón Kalmanovitz, Miguel Urrutia y Andrés Langebaek, *Banco de la República: 90 años de la banca central en Colombia*, Bogotá, Banco de la República, 2013.

HISTORIA REGIONAL

- Almario, Oscar, *La configuración moderna del Valle del Cauca, Colombia, 18501950: espacio, poblamiento, poder y cultura*, Cali, Cecan Editores, 1994.
- Barrera Monroy, Eduardo, *Mestizaje, comercio y resistencia: La Guajira durante la segunda mitad del siglo XVIII*, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, 2000.
- Bello, Gustavo (compilador), *El caribe colombiano: Selección de textos históricos*, Barranquilla, Universidad del Norte, 1988.
- Bonnet, Diana, *Tierra y comunidad, un problema irresuelto: El caso del altiplano cundiboyacense (Virreinato de la Nueva Granada), 1750-1800*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Imprenta Nacional, 2002.
- Botero, Fernando, *La industrialización en Antioquia: génesis y consolidación 1900-1930*, Medellín, Universidad de Antioquia, 1984.
- Botero, María Mercedes, *La ruta del oro: Una economía exportadora, Antioquia 1850-1890*, Medellín, Fondo Editorial, Universidad Eafit, 2007.
- Clavijo Ocampo, Hernán, *Formación histórica de las élites locales en el Tolima*, 2 vols., Bogotá, Banco Popular, 1993.
- Colmenares, Germán, *Cali; terratenientes, mineros y comerciantes, siglo XVIII*, Colección Universidad del Valle, Sociedad y Economía en el Valle del Cauca, Tomo I Bogotá, Banco Popular, 1983. Edición digital en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/historia/caliterra/indice.htm>
- Díaz López, Zamira, *Guerra y economía en las haciendas*, Colección Universidad del Valle, Sociedad y Economía en el Valle del Cauca, tomo II, Bogotá, Banco Popular, 1983.

- Díaz López, Zamira, *Oro, sociedad y economía: El sistema colonial en la gobernación de Popayán, 1533-1733*, Bogotá, Banco de la República, 1994.
- Escorcia, José, *Desarrollo político, social y económico*, Colección Universidad del Valle, Sociedad y Economía en el Valle del Cauca, tomo III, Bogotá, Banco Popular, 1983.
- Fals Borda, Orlando, *El hombre y la tierra en Boyacá*, Bogotá, 1957.
- Fals Borda, Orlando, *Historia doble de la Costa*, 4 vols., Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1980-1986.
- Flórez, Luis Bernardo y César González Muñoz, *Industria, regiones y urbanización en Colombia*, Bogotá, Fines y Editorial Oveja Negra, 1983.
- Fundación Misión Colombia, *Historia de Bogotá*, 3 vols., Bogotá, Villegas Editores, 1989.
- García Bustamante, Miguel, *Persistencia y cambio en la frontera oriental de Colombia. El piedemonte del Meta, 1840-1950*, Fondo Editorial Universidad Eafit, Medellín 2003.
- Herrera, Martha, *Ordenar para controlar: Ordenamiento espacial y control político en las llanuras del Caribe y en los Andes centrales neogranadinos, siglo XVIII*, Medellín, Editorial Lealon, 2007.
- Jaramillo, Samuel y Luis M. Cuervo, *La configuración del espacio regional en Colombia*, Bogotá, CEDE/Universidad de los Andes, 1987.
- Jiménez, Margarita y Sandro Sideri, *Historia del desarrollo regional colombiano*, Bogotá, Cerec-Cider, 1985.
- Johnson, David Church, *Santander, siglo XIX: cambios socio-económicos*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1984.
- López, María del Pilar, *Salarios, vida cotidiana y condiciones de vida en Bogotá durante la primera mitad del siglo XX*, Ediciones Uniandes, 2011.
- Mayor Mora, Alberto, *Ética, cultura y productividad en Antioquia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1984.
- Meisel Roca, Adolfo (compilador), *Historia económica y social del Caribe colombiano*, Bogotá, Ediciones Universidad del Norte y ECOE, 1994.
- Meisel Roca, Adolfo (compilador), *Regiones, ciudades y crecimiento en Colombia*, Bogotá, Banco de la República, Bogotá, 2001.
- Meisel Roca, Adolfo (compilador), *¿Por qué perdió la costa Caribe el siglo XX? y otros ensayos*, Cartagena, Banco de la República, Centro de Estudios Economías Regionales, 2011.
- Mejía, Eduardo, *Campesinos, poblamiento y conflictos: Valle del Cauca 1800-1848*, Departamento de Historia, Universidad del Valle, Anzuelo Ético Editores, Cali, 2002.
- Melo, Jorge Orlando (compilador), *Historia de Medellín*, 2 vols. Medellín, Suramericana de

Seguros, 1996.

Melo, Jorge Orlando (compilador), *Historia de Antioquia*, Medellín, Suramericana de Seguros, 1997.

Molano, Joaquín (compilador), *Las regiones tropicales americanas: visión geográfica de James J. Parsons*, Bogotá, Fondo FEN Colombia, 1992.

Padilla, Silvia y otros, *La encomienda en Popayán, tres estudios*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, 1977.

Pardo, Carlos Orlando (editor), *Manual de Historia del Tolima*, 3 vols., Ibagué, Pijao Editores, 2007.

Pardo Umaña, Camilo, *Haciendas de la sabana, sus historia, sus leyendas y tradiciones*, Bogotá, Editorial Kelly, 1946.

Parsons, James J., *La colonización antioqueña en el occidente de Colombia*, cuarta edición, Bogotá, Banco de la República y El Áncora Editores, 1997.

Patiño, Beatriz, *Riqueza, pobreza y diferenciación social en la provincia de Antioquia en el siglo XVIII*, Medellín, Colección Clío, Editorial Universidad de Antioquia, 2010.

Posada Carbó, Eduardo, *Una invitación a la historia de Barranquilla*, Bogotá, Cerec y Cámara de Comercio de Barranquilla, 1987.

Rausch, Jane M., *Una frontera de la sabana tropical: Los Llanos de Colombia, 1531-1831*, Bogotá, Banco de la República, 1994.

Restrepo, Nicanor, *Empresariado antioqueño y sociedad, 1940-2004*, Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 2011.

Salazar, Robinson, *Tierra y mercados: Campesinos, estanciero y hacendados en la jurisdicción de la villa de San Gil (siglo XVIII)*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2011.

Soulodre-La-France, Renée, *Región e imperio: el Tolima grande y las reformas borbónicas en el siglo XVIII*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2004.

Torres, James V. (2014). “Tasas de interés y desempeño económico: el crédito comercial en Santafé de Bogotá, 1760-1810”. *América Latina en la Historia Económica*, 21 (3), México, pp. 7-43.

Tovar Zambrano, Bernardo, *Historia General del Huila*, Neiva, Academia Huilense de Historia, 1995.

Uribe de Hincapié, María Teresa y Jesús María Álvarez, *Poderes y regiones: Problemas en la constitución de la nación colombiana, 1810-1850*, Medellín, Universidad de Antioquia, 1987.

Valencia Llano, Alonso (Director), *Historia del Gran Cauca: Historia regional del suroccidente colombiano*, Cali, Universidad del Valle, 1996.

- Vargas Lesmes, Julián, *La sociedad de Santa Fé Colonial*, Bogotá, Cinep, 1990.
- Vásquez Benítez, Edgar, *Historia de Cali en el siglo xx: Sociedad, economía, cultura y espacio*, Cali, Artes Gráficas del Valle Editores, 2001.

ENSAYOS BIBLIOGRÁFICOS

Bejarano, Jesús Antonio, *Ensayos de historia agraria colombiana*, Bogotá, Cerec, 1987. (Los dos primeros ensayos contienen un balance historiográfico sobre luchas agrarias e historia cafetera).

Bejarano, Jesús Antonio, *Historia económica y desarrollo: la historiografía económica sobre los siglos XIX y XX en Colombia*, Bogotá, Cerec, 1994.

Meisel Roca, Adolfo, “La cliometría en Colombia: una revolución interrumpida, 1971-1999”, *Revista de Historia Económica*, Madrid, Número especial 1999. Edición digital en: <http://econpapers.repec.org/paper/col001043/001758.htm>

Meisel Roca, Adolfo, “Los estudios sobre historia económica en Colombia a partir de 1990: principales temáticas y aportes”, *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, No. 13, Cartagena de Indias, Banco de la República, 2005.

Melo, Jorge Orlando, *Historiografía colombiana: realidades y perspectivas*, Colección de Autores Antioqueños, No. 107, Medellín, Editorial Martín Vieco Ltda., 1996. Edición digital en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/historia/grafia/indice.htm>

Tovar Zambrano, Bernardo, *La colonia en la historiografía colombiana*, Bogotá, ECOE, 1983

¹ Esta bibliografía fue preparada por José Antonio Ocampo y Carmen Astrid Romero. Hace uso extenso de las gentiles sugerencias de Luis Bértola, Jorge Orlando Melo, Fabio Sánchez y Hermes Tovar, así como de las notas bibliográficas preparadas por los autores de cada capítulo para ediciones anteriores de este libro.

² Véanse, por ejemplo, las *Memorias de Hacienda* de Esteban Jaramillo y Carlos Lleras Restrepo, reimpresas en 1990 por el Banco de la República. Entre otras de interés posterior, conviene consultar la *Memoria de Hacienda* de Abdón Espinosa Valderrama para el período 1966-1970.

AUTORES

JOSÉ ANTONIO OCAMPO GAVIRIA nació en Cali en 1952. Economista y sociólogo de la Universidad de Notre Dame y doctor en Economía de la Universidad de Yale. Ha sido profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y director del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la misma universidad, director de Fedesarrollo, profesor de la Universidad Nacional de Colombia y profesor visitante en las universidades de Yale, de Oxford y de Cambridge. Fue ministro de Agricultura (1993-94), director del Departamento Nacional de Planeación (1994-96), ministro de Hacienda y Crédito Público (1996-97), secretario ejecutivo de la CEPAL (1998-2003) y secretario general adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales (2003-07). En la actualidad es profesor de la Universidad de Columbia. En el área de historia económica, sus publicaciones incluyen: *Colombia y la economía mundial, 1830-1910; Crisis mundial, protección e industrialización*, escrita con Santiago Montenegro; la coedición de los tres volúmenes de *An Economic History of Twentieth Century Latin America; El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, escrita con Luis Bértola; y *Café, industria y macroeconomía: Ensayos de historia económica colombiana*.

GERMÁN COLMENARES nació en Bogotá en 1938 y murió en Cali en 1990. Abogado de la Universidad del Rosario y filósofo de la Universidad Nacional, hizo estudios de maestría en Historia de América en el Centro de Investigaciones de Historia Americana de la Universidad de Chile y obtuvo el doctorado en Historia de la Universidad de París. En 1972 se vinculó a la Universidad del Valle, donde desarrolló la mayor parte de su carrera como profesor e investigador. Fue profesor visitante de las universidades de Columbia y de Cambridge. Entre sus obras más conocidas se cuentan *Historia económica y social de Colombia, 1537-1719*; el segundo tomo de la misma obra, subtitulado *Popayán, una sociedad esclavista; Las haciendas de los jesuitas en el Nuevo Reino de Granada; Cali; Terratenientes, mineros y comerciantes, siglo XVIII*, y *Las convenciones contra la cultura: Ensayo sobre la historiografía hispanoamericana del siglo XIX*.

JAIME JARAMILLO URIBE nació en Abejorral, Antioquia, en 1917. Licenciado en Ciencias Económicas y Sociales de la Escuela Normal Superior, se especializó en Sociología e Historia en la Universidad de la Sorbona. Fue profesor en la Universidad Nacional de Colombia, donde fue también decano de la Facultad de Filosofía y Letras. Desde 1970 es profesor de la Universidad de los Andes, donde además se desempeñó como decano de la

Facultad de Filosofía y Letras y director del Departamento de Historia. Ha sido profesor visitante de diversas universidades, embajador de Colombia ante la República Federal de Alemania (1977-79) y director del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (Cerlalc) (1980-85). Fundó y dirigió el *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*. Entre sus obras más conocidas se cuentan *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*, *Ensayos de historia social colombiana* y el *Manual de Historia de Colombia*, del cual fue su director científico.

HERMES TOVAR PINZÓN nació en Cajamarca, Tolima, en 1941. Licenciado en Historia de la Universidad Nacional de Colombia, realizó posteriormente estudios de maestría en Historia de América en el Centro de Investigaciones de Historia Americana de la Universidad de Chile y es doctor en Historia de la Universidad de Oxford. Fue profesor de la Universidad Nacional de Colombia entre 1966 y 1997, donde también fue director del Departamento de Historia y de la maestría en Historia. Ha sido profesor visitante de varias universidades en el exterior y en la actualidad es profesor de la Universidad de los Andes. Entre sus obras se cuentan: *La estación del miedo o la desolación dispersa: El Caribe colombiano en el siglo XVI*; *Hacienda colonial y formación social*; *Que nos tengan en cuenta: colonos, empresarios y aldeas, Colombia 1800-1900*; *Colombia: imágenes de su diversidad*; la recopilación, en cuatro tomos, de las *Relaciones y visitas a los Andes, siglo XVI*; y *El oscuro camino de la libertad: los esclavos en Colombia, 1821-1851*, con Jorge Andrés Tovar.

JORGE ORLANDO MELO GONZÁLEZ nació en Medellín en 1942. Licenciado en Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Colombia, hizo estudios avanzados en Historia en las universidades de Oxford y de Carolina del Norte. Ha sido profesor de las universidades del Valle y Nacional, donde fue director de los departamentos de Historia. Ha sido también profesor invitado de las universidades de los Andes, de Duke y Flacso. Fue consejero presidencial para los Derechos Humanos y para Medellín y director de la biblioteca Luis Ángel Arango, del Banco de la República. Entre sus principales obras se cuentan: *Historia de Colombia I: El establecimiento de la dominación española*, *Sobre historia y política*, *Predecir el pasado*, *Historiografía colombiana: realidades y perspectivas*, así como *Colombia hoy*, *Historia de Antioquia* e *Historia de Medellín*, trabajos colectivos de los cuales fue coordinador.

JESÚS ANTONIO BEJARANO ÁVILA nació en Ibagué en 1946 y murió asesinado en 1999. Estudió Economía en la Universidad Nacional de Colombia e hizo estudios de posgrado en la Universidad de Carolina del Norte. Fue profesor de la Universidad Nacional de Colombia y

decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la misma Universidad. También fue profesor de la Universidad Externado de Colombia, presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, consejero de paz de los gobiernos de Virgilio Barco y de César Gaviria y embajador de Colombia ante El Salvador y Guatemala. Entre sus obras más conocidas de historia económica se cuentan: *El régimen agrario: de la economía exportadora a la economía industrial; Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano, 1871-1984; Ensayos de historia agraria colombiana e Historia económica y desarrollo: La historiografía económica sobre los siglos XIX y XX en Colombia.*

MAURICIO AVELLA GÓMEZ nació en Bogotá en 1950. Administrador de Empresas de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Economía de la Universidad de los Andes y doctor en Economía de la Universidad de Glasgow. Ha sido profesor de las universidades Nacional de Colombia, de los Andes y Externado de Colombia, investigador de Fedesarrollo y director del Departamento Económico en la Asociación Bancaria de Colombia. En la actualidad es investigador principal en el Banco de la República. Entre sus obras de historia se cuentan *Pensamiento y política monetaria en Colombia, 1886-1945* y diversos ensayos sobre la historia de la deuda externa de Colombia, publicados en los últimos años.

JOAQUÍN BERNAL RAMÍREZ nació en Medellín en 1959. Economista y magíster en Economía de la Universidad de los Andes, candidato a doctor de la Universidad de París I y magíster en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Ha sido docente en las universidades de los Andes, Javeriana y Externado de Colombia, secretario general de Fedesarrollo y viceministro técnico de Hacienda y Crédito Público. Ha ocupado varios cargos en el Banco de la República, donde en la actualidad se desempeña como subgerente de Operación Bancaria. En el área de historia económica se destaca su ensayo sobre “Las finanzas del sector público central en los años veinte y treinta”.

MARÍA ERRÁZURIZ Cox nació en Santiago de Chile en 1954. Geógrafa, magíster en Alta Gerencia de la Universidad de los Andes y doctora en Desarrollo Rural de la Universidad de Toulouse. Ha sido profesora asociada de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, investigadora en Fedesarrollo, Gerente de la Fundación Nacional Batuta y directora de Formación y Desarrollo Empresarial en la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá. En la actualidad dirige el Centro de Innovación para la Industria de la Moda Arturo Tejada Cano en Bogotá. Entre sus ensayos de historia económica se cuenta *Cafeteros y cafetales del Líbano*.

CARMEN ASTRID ROMERO BAQUERO nació en Bogotá en 1962. Economista y magíster en Economía de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Economía Aplicada en la Universidad Pompeu Fabra y doctora en Historia e Instituciones Económicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido profesora de las universidades Nacional de Colombia, Javeriana y de Barcelona y de la Escuela Colombiana de Ingeniería. En la actualidad se encuentra vinculada como investigadora de la Universidad Sergio Arboleda. También trabajó en el Banco de la República y en el Departamento Nacional de Planeación y ha sido consultora de las Naciones Unidas. Entre sus trabajos se encuentran sus ensayos sobre la banca de Bogotá a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, su tesis doctoral sobre *El tipo de cambio en Colombia, 1932-1974*, y sus trabajos más recientes sobre el gasto público en Colombia 1905-1960 y el desarrollo regional colombiano en el siglo XX.

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

CUADROS

- CUADRO II.1. *Distribución regional de la producción de oro* 47
- CUADRO II.2. *Amonedación de oro en el Nuevo Reino de Granada, 1700-1809* 51
- CUADRO II.3. *Comercio exterior, 1784-1793* 68
- CUADRO II.4. *Alcabala de Santa Fe, 1776-1800* 74
- CUADRO II.5. *Rendimiento anual de los impuestos en la Nueva Granada* 77
- CUADRO III.1. *Evolución de la población colombiana, 1778-1851* 83
- CUADRO III.2. *Haciendas embargadas durante la Reconquista, 1815-1816* 88
- CUADRO III.3. *Solicitudes de tierras baldías para colonizar, 1823-1827* 93
- CUADRO IV.1. *La población colombiana en la segunda mitad del siglo XIX* 113
- CUADRO IV.2. *Distribución porcentual de la población por regiones* 114
- CUADRO IV.3. *Principales núcleos urbanos del país, 1851-1912* 114
- CUADRO IV.4. *Estructura ocupacional de la población, 1870* 115
- CUADRO IV.5. *Estructura ocupacional en 1892* 116
- CUADRO IV.6. *Estudiantes en las escuelas elementales durante la segunda mitad del siglo XIX* 117
- CUADRO IV.7. *Composición de las exportaciones según valor* 133
- CUADRO IV.8. *Comercio exterior, 1840-1910* 135
- CUADRO IV.9. *Ingresos del Gobierno central, 1847-1906* 141
- CUADRO IV.10. *Ingresos regionales* 145
- CUADRO IV.11. *Principales ingresos de los estados, 1873-1874 y 1882* 146
- CUADRO IV.12. *Volumen y valor de producción agropecuaria* 161
- CUADRO V.1. *Producción cafetera por departamento, 1874-1932* 169
- CUADRO V.2. *Distribución porcentual de la superficie cafetera según regiones y tamaño del cafetal, 1925-1932* 171
- CUADRO V.3. *Trabajadores por cuenta ajena como proporción de la población activa por departamento, 1918* 182

- CUADRO V.4. *Empréstitos externos a largo plazo, saldos en circulación* 185
- CUADRO V.5. *Distribución porcentual de los gastos públicos nacionales por ministerios, 1923-1936* 189
- CUADRO V.6. *Crecimiento de la red ferroviaria: kilómetros en uso para años seleccionados, 1914-1934* 191
- CUADRO VI.1. *Comercio exterior y flujos de capitales, 1925-1944* 200
- CUADRO VI.2. *Indicadores macroeconómicos, 1928-1945* 210
- CUADRO VI.3. *Aumento anual promedio de los salarios reales urbanos, 1925-1945* 226
- CUADRO VI.4. *Ritmos de crecimiento y cambios en la composición del producto interno bruto, 1929-1945* 227
- CUADRO VII.1. *Población total y concentración urbana* 233
- CUADRO VII.2. *Composición de la actividad económica* 234
- CUADRO VII.3. *Cambios en la estructura ocupacional* 235
- CUADRO VII.4. *Coeficientes y composición del comercio exterior* 238
- CUADRO VII.5. *Características del ciclo económico* 241
- CUADRO VII.6. *Composición del valor agregado industrial* 257
- CUADRO VII.7. *Crecimiento del sector agropecuario* 262
- CUADRO VII.8. *Concentración de la propiedad de la tierra* 270
- CUADRO VII.9. *Participación del sector público en la actividad económica* 275
- CUADRO VII.10. *Indicadores de las condiciones de vida de la población* 289
- CUADRO VII.11. *Salarios medios como proporción del ingreso nacional per cápita* 291
- CUADRO VIII.1. *Composición del valor agregado* 301
- CUADRO VIII.2. *Exportaciones colombianas por contenido tecnológico* 316
- CUADRO VIII.3. *Contribución al valor agregado en la industria manufacturera* 321
- CUADRO VIII.4. *Áreas sembradas con distintos productos agrícolas* 323
- CUADRO VIII.5. *Principales indicadores macroeconómicos* 334
- CUADRO VIII.6. *Ingresos y gastos del sector público no financiero* 341
- CUADRO VIII.7. *Indicadores de condiciones de vida y desarrollo humano* 353
- CUADRO VIII.8. *Índice de pobreza multidimensional IPM* 356
- CUADRO VIII.9. *Cambios en la distribución del ingreso y en el ingreso medio real de los*

hogares 364

GRÁFICOS

GRÁFICO II.1. *Los ciclos del oro en Colombia* 48

GRÁFICO VII.1. *Términos de intercambio, 1945-1985* 240

GRÁFICO VII.2. *Principales variables macroeconómicas* 245

GRÁFICO VIII.1. *PIB, demanda agregada e inversión* 299

GRÁFICO VIII.2. *Principales indicadores del sector externo* 313

GRÁFICO VIII.3. *Composición de las exportaciones por rubros principales* 315

GRÁFICO VIII.4. *Flujos netos de capital privado como porcentaje del PIB* 327

GRÁFICO VIII.5. *Evolución de los déficits y las deudas pública y privada* 332

GRÁFICO VIII.6. *Indicadores laborales* 358

GRÁFICO VIII.7. *Desigualdad Gini* 363

GRÁFICO VIII.8. *Pobreza por ingresos* 365

Con ensayos de reconocidos académicos colombianos –recopilados por José Antonio Ocampo Gaviria–, este libro presenta una visión global del desarrollo económico del país desde el período colonial hasta nuestros días. La agricultura, la economía cafetera, la minería, la industrialización, el comercio exterior, la deuda externa, el desarrollo financiero y las finanzas públicas, y los resultados sociales de las transformaciones económicas son algunos de los temas que analiza.

La obra, que parte de las concepciones de la “Nueva historia de Colombia”, ha tenido una amplia acogida entre estudiosos y estudiantes, como lo prueban las cuatro ediciones y las múltiples reimpresiones que ha tenido, así como su amplio uso como texto universitario e incluso escolar. Esto lo ha convertido en el libro de historia económica del país más utilizado desde su primera edición en 1987, que fue objeto del Premio Nacional de Ciencias Alejandro Ángel Escobar (Colombia, 1988).

Ensayos de Germán Colmenares, Jaime Jaramillo Uribe, Hermes Tovar Pinzón, Jorge Orlando Melo González, Jesús Antonio Bejarano Ávila, José Antonio Ocampo Gaviria, Joaquín Bernal Ramírez, Mauricio Avella Gómez, María Errázuriz Cox y Carmen Astrid Romero Baquerizo.

Esta edición actualiza el último capítulo para cubrir los eventos económicos más recientes, así como la bibliografía sobre el tema.