

BREVE HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA



**SALOMÓN
KALMANOVITZ**

BC

Biblioteca
Básica DE
Cultura
Colombiana

▪ economía ▪



**BREVE HISTORIA
ECONÓMICA
DE COLOMBIA**

**SALOMÓN
KALMANOVITZ**

BC
-economía-

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Kalmanovitz, Salomón, 1943-, autor

Breve historia económica de Colombia / Salomón Kalmanovitz ; presentación, Adolfo Meisel Roca. – Bogotá : Ministerio de Cultura : Biblioteca Nacional de Colombia, 2017.

1 recurso en línea : archivo de texto PDF (386 páginas). – (Biblioteca Básica de Cultura Colombiana. Economía / Biblioteca Nacional de Colombia)

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN 978-958-5419-63-6

1. Economía – Historia – Colombia - Siglos XIX-XX
2. Colombia - Condiciones económicas - Siglos XIX-XX 3. Libro digital I. Meisel Roca, Adolfo, 1954-, autor de introducción II. Título III. Serie

CDD: 330.9861 ed. 23

CO-BoBN– a1018248

Mariana Garcés Córdoba

MINISTRA DE CULTURA

Zulia Mena García

VICEMINISTRA DE CULTURA

Enzo Rafael Ariza Ayala

SECRETARIO GENERAL

Consuelo Gaitán

DIRECTORA DE LA BIBLIOTECA NACIONAL



Javier Beltrán

COORDINADOR GENERAL

Isabel Pradilla

GESTORA EDITORIAL

Jesús Goyeneche

ASISTENTE EDITORIAL Y DE INVESTIGACIÓN

José Antonio Carbonell

Mario Jursich

Julio Paredes

COMITÉ EDITORIAL

Taller de Edición • Rocca®

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE TEXTOS,

DISEÑO EDITORIAL Y DIAGRAMACIÓN

eLibros

CONVERSIÓN DIGITAL

PixelClub S. A. S.

ADAPTACIÓN DIGITAL HTML

Adán Farías

CONCEPTO Y DISEÑO GRÁFICO

Con el apoyo de:

BiblioAmigos

ISBN: 978-958-5419-63-6

Bogotá D. C., diciembre de 2017

© Salomón Kalmanovitz

© 2015, Fundación Universidad de Bogotá Jorge

Tadeo Lozano

© 2017, De esta edición: Ministerio de Cultura –

Biblioteca Nacional de Colombia

© Presentación: Adolfo Meisel Roca

Material digital de acceso y descarga gratuitos con fines didácticos y culturales, principalmente dirigido a los usuarios de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas de Colombia. Esta publicación no puede ser reproducida, total o parcialmente con ánimo de lucro, en ninguna forma ni por ningún medio, sin la autorización expresa para ello.

ÍNDICE

▪ PRESENTACIÓN	9
▪ CAPÍTULO I DEMOGRAFÍA HISTÓRICA	15
▪ CAPÍTULO II LA ECONOMÍA PRECOLOMBINA	33
▪ CAPÍTULO III LA CONQUISTA ESPAÑOLA Y LA COLONIZACIÓN	45
▪ CAPÍTULO IV EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LAS CUENTAS FISCALES DEL NUEVO REINO DE GRANADA	63
▪ CAPÍTULO V LA INDEPENDENCIA Y LA ECONOMÍA	77
▪ CAPÍTULO VI LA FORMACIÓN DE LA NACIÓN	97
▪ CAPÍTULO VII LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA HASTA FINALES DE SIGLO XIX Y LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA	117
▪ CAPÍTULO VIII LAS CONDICIONES POLÍTICAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO MODERNO	133

■ CAPÍTULO IX CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL SIGLO XX	145	■ CAPÍTULO XVIII CONDICIONES DE VIDA Y SEGURIDAD SOCIAL	321
■ CAPÍTULO X EL COMERCIO INTERNACIONAL DE COLOMBIA EN EL SIGLO XX	163	■ CAPÍTULO XIX LA CONSTITUCIÓN DE 1991, CONFLICTO INTERNO Y NARCOTRÁFICO	337
■ CAPÍTULO XI EL ESTADO Y LA POLÍTICA FISCAL	185	■ CAPÍTULO XX LA GRAN RECESIÓN DE FIN DE SIGLO Y EL GRAN AUGE DEL SIGLO XXI	361
■ CAPÍTULO XII LA INDUSTRIA EN EL SIGLO XX	207		
■ CAPÍTULO XIII SINDICATOS Y TRABAJO	227		
■ CAPÍTULO XIV LA AGRICULTURA EN EL SIGLO XX	243		
■ CAPÍTULO XV EL BANCO DE LA REPÚBLICA Y EL SISTEMA FINANCIERO	273		
■ CAPÍTULO XVI DEUDA EXTERNA E INVERSIÓN EXTRANJERA	291		
■ CAPÍTULO XVII POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA	305		

▪ PRESENTACIÓN

LA BREVE HISTORIA ECONÓMICA de Colombia, escrita por Salomón Kalmanovitz y sus asociados, es la más actualizada introducción al estudio de la formación de la economía colombiana. Su horizonte temporal se extiende desde la economía prehispánica hasta nuestros días. Está escrita en un lenguaje claro y sin jerga económica, lo cual hace posible que también el público no especializado pueda leer con provecho este texto. Esa es su finalidad, pues está concebida como una obra de divulgación.

Entre las fortalezas de este manual, además de las ya señaladas, resalto tres en particular: incorpora los últimos avances en la historiografía económica nacional, los cálculos del producto interno bruto para fines de la Colonia y el siglo XIX, y profundiza en algunos temas específicos, como el nivel de vida, luego de hacer la narración cronológica.

El estudio de la historia económica en Colombia tuvo un gran auge a partir de finales de la década de 1960 y durante la de 1970. Varios factores contribuyeron a la proliferación de trabajos de investigación de muy buena

calidad que incorporaron nuevas perspectivas analíticas y utilizaron fuentes primarias que no se habían explorado hasta la fecha. En particular, considero que la profesionalización de la carrera de historia fue un elemento esencial para ese despertar. La primera generación de historiadores profesionales formados en Colombia ayudó a transformar por completo los estudios de historia económica y social del país. De ese grupo, muchos de ellos alumnos de Jaime Jaramillo Uribe, formaron parte Germán Colmenares, Jorge Orlando Melo, Margarita González, Jorge Palacios Preciado, Hermes Tovar, entre otros. Habría que señalar también las contribuciones de economistas como Salomón Kalmanovitz, Jesús Antonio Bejarano, José Antonio Ocampo, Miguel Urrutia y Álvaro López Toro. Casi todos estaban influenciados en distintos grados por el marxismo, la Escuela de los Annales o la historia social anglosajona.

Habría que señalar que, a lo largo de la década de 1980, las nuevas generaciones de historiadores colombianos fueron abandonando el interés por la historia económica y, siguiendo tendencias mundiales, se orientaron crecientemente hacia la historia cultural. Ese vacío en los estudios de historia económica empezó a ser llenado por los economistas con formación avanzada en el exterior, y por los estudiosos de la historia empresarial afiliados a los departamentos de administración de empresas. Sin embargo, esos nuevos investigadores en temas de historia económica y empresarial empezaron a trabajar desde paradigmas diferentes a los que influyeron en los practicantes de la llamada nueva historia de Colombia. En el caso de los estudios

empresariales se recurrió a los pioneros de la investigación acerca de la evolución de las empresas como Alfred D. Chandler, entre otros. Entre los economistas se empezó a observar progresivamente la huella de la nueva historia económica, surgida a fines de la década de 1950 en Estados Unidos e impulsada por Douglass North y Robert Fogel. Esto ha implicado el creciente uso de la teoría económica, la econometría y el análisis de las instituciones, entendidas como las reglas del juego que determinan los incentivos a la actividad productiva.

Los estudios de historia empresarial de Colombia han girado en torno al trabajo pionero que en la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes ha liderado Carlos Dávila. Sin embargo, con el paso del tiempo estos se han ido difundiendo a otras regiones y universidades.

En el caso de los estudios recientes de historia económica hay que señalar los trabajos realizados en el Banco de la República, y las múltiples publicaciones que se han hecho en este campo, en la Universidad de los Andes, con la fértil influencia de James A. Robinson, la Universidad Jorge Tadeo Lozano, con la orientación de Salomón Kalmanovitz, y en la Universidad Nacional, con los estudios de historia fiscal de la Colonia y el siglo XIX que ha promovido Heraclio Bonilla.

La primera fortaleza que he mencionado de la *Breve historia económica de Colombia* es que los autores sintetizan de manera bastante exhaustiva la mayor parte de los aportes recientes a la historiografía económica colombiana. Además, los presentan de manera coherente y clara. En

este respecto, es a la fecha la introducción a la historia económica del país que mejor refleja el estado de la cuestión.

El segundo aporte que cabe destacar de este libro es que los autores calcularon el producto interno bruto de Colombia para fines del periodo colonial y el siglo XIX. Hasta donde conozco, este es el primer esfuerzo que se hace en nuestro medio en ese sentido y, aun con todas las limitaciones de información que hay para ese periodo, los estimativos resultan razonables a la luz de la evidencia cualitativa que se conoce. De esos cálculos se desprende que el producto interno bruto per cápita de Colombia creció entre 1810 y 1900 a una tasa anual promedio de 0,4 %. Esa cifra contrasta con el crecimiento promedio anual del producto interno bruto per cápita entre 1905 y 2000 de 2,2 %. Es decir que, en términos de crecimiento, el siglo XIX fue de resultados modestos para Colombia, y en cambio el siglo XX fue muy bueno.

El tercer elemento positivo de esta obra es que, además de la narración cronológica de los primeros capítulos, se incluyen al final varios capítulos temáticos de aspectos relevantes en el crecimiento económico de largo plazo del país. En la parte de los capítulos cronológicos es bueno resaltar que el primero está dedicado a la economía prehispánica, algo que no es usual en este tipo de obras. Infortunadamente los autores no hicieron mucho uso de la abundante bibliografía arqueológica reciente que hubiera contribuido a darle más solidez a ese capítulo. Entre los capítulos temáticos incluyeron uno sobre pobreza y distribución del ingreso, y otro sobre condiciones de vida y

seguridad social. Es decir, no sólo estudian el crecimiento económico sino que también analizan sus efectos sobre el bienestar de la gente.

Ahora me voy a referir a algunas debilidades que percibo en esta excelente introducción a la historia económica colombiana. En primer lugar, considero que el hecho de que los autores no intentaron explicar las razones para el enorme contraste entre el débil crecimiento económico del siglo XIX y la rápida expansión alcanzada en el siglo XX es una falla, por cuanto si hubieran discutido al menos alguna hipótesis al respecto se hubiera ganado mucho en el nivel analítico del trabajo. Un segundo vacío que encuentro es que el asunto del desarrollo del sistema de transporte no recibió ningún tratamiento y este fue un tema de gran relevancia en el caso de la navegación por el río Magdalena, la construcción de ferrocarriles y la creación de una red de carreteras. Por último, en esta obra no se le otorga ningún papel a la geografía física en el lento tránsito de la economía colonial al capitalismo. En un país con una geografía tan abrupta y tan difícil para las comunicaciones, la agricultura y la salud de las personas, aun en zonas planas, debido a las características del trópico, este es un aspecto de gran relevancia para entender algunos de los obstáculos al crecimiento económico. En este sentido, por ejemplo, los trabajos del historiador Frank Safford ilustran de manera cuidadosa las enormes dificultades creadas por la geografía física así como por las condiciones climáticas del trópico.

Estos aspectos que he resaltado sobre algunas limitaciones de la *Breve historia económica de Colombia* no tienen

PRESENTACIÓN

el ánimo de demeritarla, pues, como lo he señalado, este libro constituye, y lo digo como profesor universitario que enseña un curso sobre historia económica de Colombia, la mejor aproximación al tema con la cual contamos en la actualidad.

ADOLFO MEISEL ROCA

▪ CAPÍTULO I

DEMOGRAFÍA

HISTÓRICA

LA HISTORIA ECONÓMICA ESTUDIA la evolución de las sociedades humanas en el tiempo, centrándose en la producción de la riqueza y en su distribución. Pero para hacerlo debe conocer la población que está asociada dentro de un determinado territorio; para ello, debe recurrir a la demografía que la informará de la evolución de sus números a lo largo de los años. La demografía explica la evolución de la población de acuerdo con sus tasas de natalidad —fecundidad— y de mortalidad, las que dependen de sus condiciones de vida, que son básicamente nutrición y salud, las que conjuntamente determinan la expectativa de vida al nacer. La población se apoya en las actividades que lleva a cabo en determinado territorio, para lo cual se requiere definir sus linderos y sus dotaciones de recursos; en otras palabras, hay que conocer también la geografía económica que explota la población para lograr reproducirse y aumentar sus números en el tiempo.

▪ LA POBLACIÓN INICIAL

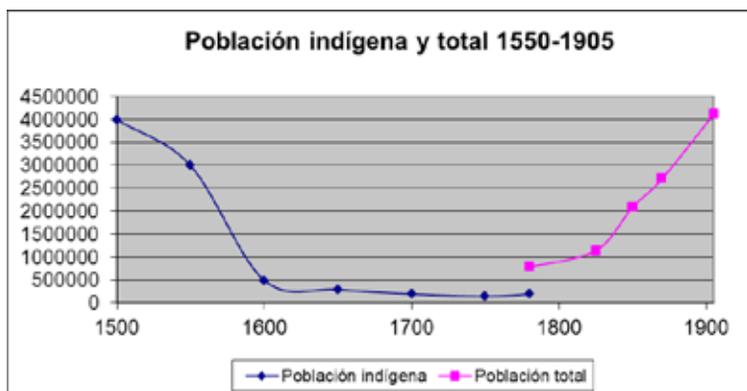
La población es el factor productivo fundamental en todas las sociedades y mucho más en las que carecen de capital y maquinaria. En ellas, la evolución demográfica determina directamente la suerte de la producción. En la medida en que la división del trabajo se hace más compleja, aumenta la productividad y surge el proceso de urbanización, la población influye menos directamente en la producción, pero aún así es un campo fundamental que el historiador económico debe tener en cuenta para entender el funcionamiento de la economía y las condiciones de empleo y bienestar que le ofrece a la población. En este capítulo entonces vislumbramos las grandes transformaciones demográficas de los pueblos que habitaron el actual territorio colombiano, desde la Conquista hasta nuestros días.

La población indígena encontrada por los españoles alrededor del 1500 en lo que se denominó como el Nuevo Reino de Granada ha sido aproximada a 4 millones de personas (Melo, 2015). Para el continente colonizado por Iberia el número inicial en 1492 ha sido calculado entre 50 y 60 millones, que se habían reducido a entre 5 y 6 millones en 1650 (Newson, 2005). De allí en adelante comienza un proceso de lenta recuperación de la población que surge de la mezcla entre conquistadores e indígenas, pues fueron escasas las mujeres que fueron traídas desde España por los colonos. El colapso demográfico fue producido fundamentalmente por las enfermedades transmisibles

que portaban los conquistadores, ante las cuales los nativos no contaban con defensas.

Diamond trae a cuenta cómo la convivencia de los indoeuropeos con los animales que domesticaron les desarrolló defensas contra la viruela y el sarampión. Las poblaciones aborígenes contaron con pocos animales domésticos y no tenían inmunidad alguna frente a los virus que portaban los españoles. Para empeorar la mortalidad de los indígenas, su redistribución geográfica, la división de las familias, la intensificación de las jornadas de trabajo y sus deficientes condiciones en minas, haciendas y medios de transporte introducidos por los conquistadores, acabaron de deteriorar las condiciones de existencia de la población aborígen.

Gráfica 1



Los puntos de encuentro con que contamos para estimar burdamente la evolución de la población en la Nueva Granada son entonces la figura inicial, 10 % de la misma 150 años más tarde y la cifra que nos entrega el primer

censo de población que se elaboró en 1778. Sólo hacia 1905 se recuperaría el guarismo de población encontrado por los españoles 400 años antes.

Tabla 1

Región	Blancos	Indios	Libres*	Esclavos	Total
Costa	18.767	2.855	100.885	14.079	162.286
Andina	182.405	107.469	256.390	41.165	587.424
Tunja	103.919	37.186	112.460	6.047	259.612
Girón	1.472	126	4.593	814	7.005
Santa Fe	25.314	31.581	30.239	1.174	88.308
Antioquia	7.866	2.129	27.535	8.931	46.461
Mariquita	12.747	4.536	26.215	4.110	47.608
Popayán	20.904	27.274	30.794	18.725	97.697
Pacífica	778	6.732	7.294	71.63	21.967
Los Llanos	1557	15188	4020	122	20887
Totales	203510	157944	368589	65229	792569

* Los «libres» o «mezclas» eran los mestizos y zambos que llegarían a ser la mayoría poblacional.

El censo informa de 158.000 indígenas y es evidente que no pudieron ser contadas muchas tribus de la costa Atlántica y del sur del territorio, de tal modo que se puede pensar que debió haber no menos de unos 200.000 indígenas en ese momento. Sin embargo, los pueblos aborígenes venían siendo diezmados, sus resguardos reagrupados y muchos de sus efectivos ocupados en haciendas como arrendatarios y terrazgueros, desprovistos de libertad. El proceso de su mestizaje estaba muy avanzado y sobrevivirían en estado

puro sólo los pueblos indígenas caucanos, los de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la Guajira, y los que lograron mantenerse en la protección del bosque húmedo del occidente (Chocó) y sur del país (Putumayo, Amazonas).

El total de la población censada en 1778 fue de 793.000 personas y el resultado presenta numerosas inconsistencias. Sin embargo, evidencia el notable avance del proceso de mestizaje, en tanto la población de blancos —o blanqueados— más los catalogados como libres, por los que se denominaban las mezclas raciales, sumaban más del 72 % del total, mientras que los esclavos negros representaban un 8 % de la población novogranadina. El crecimiento de la población entre los censos de 1778 y 1825 es de 0,9 % anual, tasa que se aceleraría, como se verá, en el siglo XIX.

▪ LA POBLACIÓN EN EL SIGLO XIX

Durante el siglo XIX los censos de población son frecuentes, reflejando la historia electoral del país, pero su calidad es deficiente. La tabla 2 presenta los resultados en los que es evidente que el censo de 1835 está inflado y los anteriores están posiblemente subvaluados.

Tabla 2

Año	Población (miles)
1778	793
1825	1.146

Año	Población (miles)
1835	1.571
1843	1.814
1851	2.094
1864	2.440
1870	2.713
1887	3.666
1898	4.183
1912	5.073

Si se acepta el punto de partida del censo de 1778 y el de 1912, la tasa de crecimiento de la población entre las postrimerías de la Colonia y el siglo XIX sería del 1,6 % anual. Posiblemente la población en el punto de partida es más alta, de tal modo que el crecimiento sería algo menor. En las sociedades premodernas las tasas de natalidad son altas, pero también lo son las de mortalidad, con una tendencia a mantenerse constantes, que en conjunto arrojan bajas tasas de crecimiento para la población. La esperanza de vida al nacer contabilizada por Flórez y Romero era de sólo 26 años, presentándose la mayor mortalidad de la población antes de cumplir los 5 años de edad. Según las mismas autoras, el crecimiento demográfico se acelera a 1,8 % anual a fines del siglo XIX y en los albores del siglo XX.

Es interesante hacer la comparación entre las tasas demográficas de los distintos estados soberanos que constituyeron los Estados Unidos de Colombia durante el siglo

XIX, pues refleja las disparidades en el desarrollo económico que afectan el bienestar y la reproducción de la población.

Tabla 3

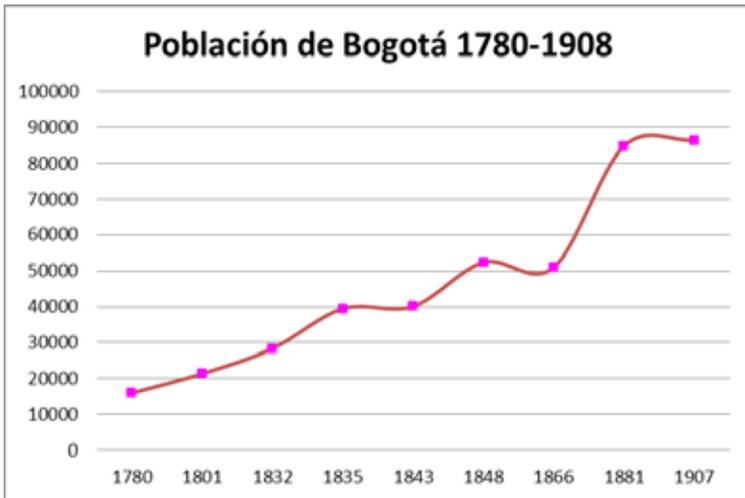
Estado soberano	Crecimiento 1843-1912
Antioquia	2,6
Cundinamarca	1,4
Boyacá	0,9
Cauca	1,7
Magdalena	1,7
Bolívar	1,6
Santander	1,3
Promedio nacional	1,6

Es así como Antioquia, que está colonizando el occidente montañoso del país, y constituye un sólido polo de desarrollo económico, goza de condiciones de nutrición, salubridad y educación que dan lugar a mayores tasas de fecundidad y una menor mortalidad que en el resto de los estados soberanos. La tasa de expansión demográfica en Antioquia es el doble que la de Santander, a pesar de que ambos cuentan con un acervo similar de población, españoles pobres que los poblaron originalmente y que dieron lugar posteriormente a una población mestiza. Ello refleja la carencia de zonas salubres de expansión para la población santandereana, que al occidente tenía la inhóspita región del Magdalena Medio y al oriente tierras relativamente

infértiles de los llanos, mientras que la tenencia de la tierra era bastante concentrada.

Cauca —también parte de la región de colonización antioqueña— y los estados de la costa muestran índices relativamente altos de expansión demográfica, dados por condiciones naturales apropiadas, acceso a la pesca y a cultivos de pronto rendimiento en los estados costeros; los bajos índices de Cundinamarca, y sobre todo de Boyacá, reflejan mucha pobreza y concentración de la propiedad en haciendas que afectan y hacen más lenta la reproducción de sus poblaciones.

Gráfica 2



FUENTE: Mejía Pavony.

La urbanización es también limitada durante el siglo XIX. Hemos escogido los censos de Bogotá que ofrecen

alguna consistencia para dibujar la gráfica que muestra crecimientos lentos y periodos largos de estancamiento de la población de la capital que parece dispararse con el censo de 1905. La población de Bogotá será de alrededor del 2 % la del país, aún a principios del siglo XX, otro indicador de un crecimiento económico lento que no ha precipitado la migración tumultuosa del campo a la ciudad ni el desplazamiento masivo de población por las guerras civiles y el conflicto interno.

Tabla 4

Año	Población ajustada
1905	4.737.588
1912	5.386.503
1918	6.120.049
1938	9.066.218
1951	12.379.910
1964	18.337.973
1973	23.881.851
1985	31.593.587
1993	37.422.791
2005	42.888.592
2015	48.203.405

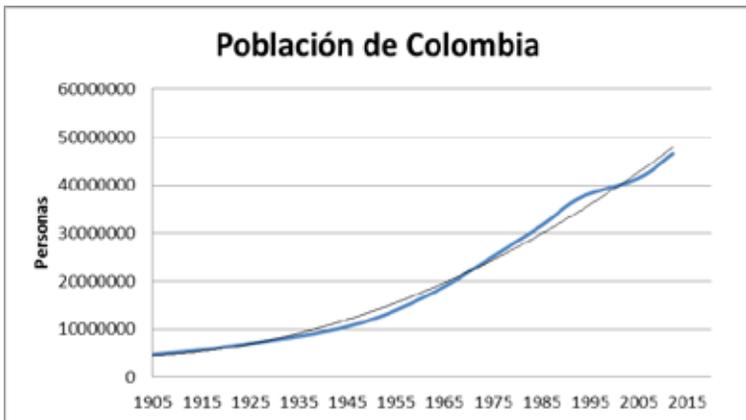
FUENTE: Carmen Elisa Flórez, 2000; DANE, 2017.

▪ LA POBLACIÓN EN EL SIGLO XX

Los censos de población del siglo xx y el primero del siglo xxi permiten apreciar que la población pasa de 4,7 millones de habitantes en 1905 a 42,9 millones 100 años más tarde, la que no incluye más de 3 millones emigrantes que residen en Estados Unidos, Venezuela y España. Se aprecia una aceleración del crecimiento demográfico en comparación con el siglo xix, del 2,2 % anual como promedio, frente al 1,6 % del siglo anterior. Se aprecia cómo el resultado de 2005 se sale de tendencia, lo cual insinúa una subvaluación de la población.

Gráfica 3

Población de Colombia durante el siglo xx y proyección 2012.



Las variaciones en el crecimiento demográfico muestran ahora variables distintas a las que dominaban en épocas premodernas. Colombia pasó por la llamada transición

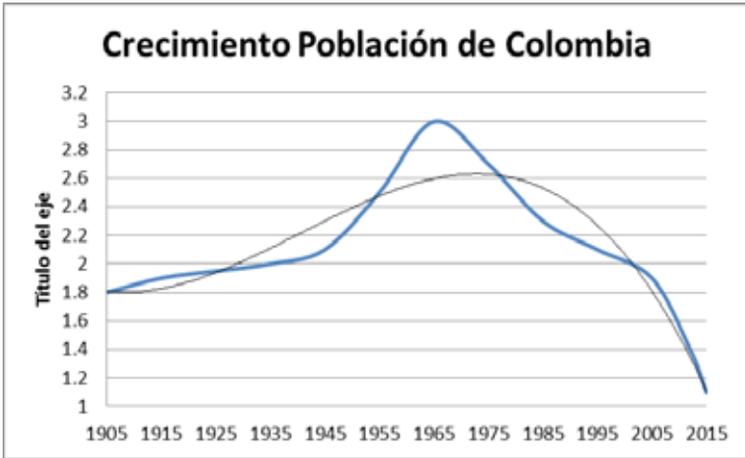
demográfica que surge de las mejoras en salubridad —agua potable y eliminación de excretas—, coberturas de salud y nutrición, educación y urbanización que aumentan la expectativa de vida y, por lo tanto, reducen la tasa de mortalidad, mientras que la fecundidad se mantiene alta o aún aumenta por la mayor supervivencia de los infantes. Esta fase se caracterizó como de «explosión demográfica» por algunos alarmistas, en la que la tasa de crecimiento alcanza el 3 % anual. La esperanza de vida al nacer, que ya se vio era de 26 años en el siglo XIX, pasa a 38 años para hombres en el periodo 1905-1912, a 65 años en 1993 y a 74 en 2015.

La fase siguiente contempla la reducción de la tasa de crecimiento debido al mayor control de la natalidad que surge de la urbanización, las oportunidades de empleo femenino, el acceso a los métodos anticonceptivos, los mayores costos de la crianza de los hijos y la educación, que inciden todas en una mejor organización de la familia y previsión sobre su futuro. Caen tanto la tasa de natalidad como la de mortalidad y se reduce considerablemente el crecimiento de la población, lo que corresponde a las sociedades modernas, es decir que tienen un crecimiento económico continuo, las parejas planifican la natalidad y la población se concentra en grandes urbes.

El Estado colombiano no quiso asumir abiertamente durante muchos años la responsabilidad de proveer instrumentos de control natal ni la educación reproductiva de la población por razones religiosas, dejándole esas tareas a una institución privada, Profamilia; esta hizo una labor notable en la diseminación de las prácticas contraceptivas

que tuvieron una amplia acogida dentro de la población. En 1964 sólo 27 % de las mujeres utilizaban métodos de control natal, para alcanzar el 72 % en 1995 (Gaviria, 2015). A partir de la gran expansión del sistema de salud público que comienza en 1993, el control natal se universaliza y las familias van a tener por lo regular sólo 2 hijos, lo cual arroja que la expansión de la población sea de sólo 0,7 % anual hacia 2015. Eso permite que la mujer se independice, se eduque —más de la mitad de los cupos de educación superior son ocupados hoy por mujeres—, tome parte activa en la vida laboral y espacie los nacimientos que quiera tener a lo largo de su vida productiva.

Gráfica 4



FUENTE: DANE.

Como puede apreciarse en la forma de campana de la Gráfica 4, la explosión demográfica se produce en los años

sesenta y setenta, de tal modo que las cohortes nacidas en ese periodo están hoy en día en el mercado de trabajo y son una de las explicaciones para el aumento de la población 2015 hace prever una población más vieja hacia futuro, con una proporción menor de jóvenes en la pirámide poblacional. Sin embargo, la tasa de fecundidad se mantiene alta en los estratos más pobres de la población que son los menos educados; se acusan incluso aumentos en los embarazos de las adolescentes que agravan la pobreza en la que les toca vivir, afectan sus oportunidades de mejor futuro y también la de sus hijos. Alejandro Gaviria resalta el fenómeno como trampas de alta pobreza y alta fecundidad que van juntas (Gaviria, 2015).

El cambio demográfico reciente da lugar a una especie de bono que beneficia a las familias y al Estado pues van disminuyendo los gastos en educación primaria, se pueden fortalecer los de educación básica y superior, mientras que los aportantes a la seguridad social son todavía más que los jubilados que hay que sostener.

▪ LA URBANIZACIÓN

Otro tema de interés en la evolución de la población colombiana ha sido su acelerado proceso de urbanización, entendido como la escogencia que hace una parte creciente de la población de habitar las ciudades. El cambio significa una ganancia importante en productividad porque personas que laboran en condiciones primitivas en el campo

pasan a trabajar apoyadas por maquinaria y electricidad en las urbes, dando lugar a un crecimiento de la riqueza. De hecho, buena parte del aumento de la producción de bienes y servicios en Colombia durante el siglo xx se debió a esta trasferencia de la población rural hacia las ciudades para laborar en la industria, el comercio, el transporte, la banca, etcétera. Se trata del progreso económico que sacudió a Colombia con enorme fuerza sólo después de terminada la Guerra de los Mil Días en 1903.

Para dar una idea aproximada del proceso de urbanización colombiano, piénsese que en 1905 Bogotá superaba sólo los 80.000 habitantes o sea el 2,5 % de la población del país, las siguientes tres ciudades —Medellín, Cali y Barranquilla— albergaban otro 2 %. En 1938, la población localizada en cabeceras municipales era el 31 % del total y en el censo de 2005 alcanza el 76 %. A partir de 1951, Barranquilla pierde su dinamismo y se configura el triángulo de oro industrializado de Bogotá, Medellín y Cali, conectado con el puerto de Buenaventura y al resto del mundo. En 1973 Bogotá tiene el 12 % de la población del país, mientras que Cali, Medellín y Barranquilla juegan con el 13 %. Este equilibrio cuadricefálico o de cuatro cabezas, al que se agregaban las ciudades intermedias como Pereira, Bucaramanga, Cartagena y otras, indicaba un reparto de las oportunidades de crecimiento industrial y de los servicios en muchas regiones del país que, sin embargo, se va concentrando a favor de la capital. En 2015, Bogotá alberga el 16,6 % de la población, con 8 millones de habitantes, y genera el 25,7 % del PIB, mientras

que las otras 3 ciudades se rezagan para ocupar el 13 % de la población, conformando una estructura similar al resto de países de América Latina, en los que la capital tiende a convertirse en una megalópolis.

La economía laboral del país ha presentado también fuertes cambios a lo largo del siglo xx. La tasa de participación masculina —el número de personas que está empleada o busca empleo, dividido por el total de hombres en edad de trabajar de la población— ha descendido en la medida en que hay más jóvenes educándose en la escuela secundaria y en las universidades y los mayores se retiran más tempranamente. De esta manera, la tasa de participación masculina pasa del 93 % en 1951 al 80 % en 1993 y al 74 % en 2005 (Flórez, 2007). Lo opuesto ha sucedido con la participación femenina en el mercado, puesto que las mujeres tienen menos hijos y estos estudian o son cuidados en guarderías. La participación fue del 20 % en 1951, 32 % en 1993 y 50 % en 2005, advirtiéndose una mayor participación en el mercado laboral, aunque limitada siempre por las altas tasas de desocupación en la economía que desmotivan la búsqueda de trabajo tanto a hombres como a mujeres. En las ciudades la participación de la mujer en la fuerza laboral es mayor: alcanza el 53 %, mientras que es de sólo 36 % en las áreas rurales.

Sin la emigración registrada entre los censos de 1993 y 2005, la situación de desempleo y subempleo serían peores a las alcanzadas de 12 y 24 % en 2005. La pérdida de esta población, en su mayor parte joven y educada, tuvo implicaciones para el salario promedio de los que se quedaron,

elevándolo relativamente a la situación sin emigración; se generaron además unos recursos externos muy importantes por medio de sus remesas, de 4.900 millones de dólares en 2016. Se trata entonces de la exportación de una parte del desempleo nacional que eventualmente puede retornar a jubilarse o agobiada por las crisis económicas como la que está en curso en Venezuela desde 2015. Los migrantes contribuyen a promover exportaciones del país y se califican en sistemas educativos de alta calidad, se tornan en empresarios y están dispuestos a invertir en negocios o en vivienda para ellos o sus familiares.

Una característica de los mercados laborales de los países en desarrollo es la notable extensión de la economía informal, definida como aquella que no está regulada por la ley: sus trabajadores no reciben el salario mínimo, no cotizan a la seguridad social, no están organizados sindicalmente y laboran en establecimientos de menos de 10 trabajadores. Según un informe de la Universidad del Rosario en 2017, 65 % de la fuerza laboral colombiana no cotiza a la seguridad social y puede considerarse que se rebusca ocupación en la informalidad. Se trata de un gran desequilibrio entre población y acumulación de capital, exacerbado por políticas públicas que imponen altas contribuciones a la nómina para financiar actividades muy disímiles como servicio de aprendizaje laboral, protección a la familia y cajas de compensación, con lo cual favorecen el uso de capital fijo. De esta manera, las políticas castigan el trabajo en una economía donde hay tasas abrumadoras de desempleo y subempleo.

▪ BIBLIOGRAFÍA

Diamond, Jared, 1998, *Armas, gérmenes y acero: la sociedad humana y sus destinos*, Madrid: Editorial Debate.

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

Flórez, Carmen Elisa y Romero, Olga Lucía, 2007, «La demografía de Colombia en el siglo XIX», Seminario de Historia Económica del Siglo XIX, Banco de la República.

Gaviria, Alejandro, 2015, «Población y sociedad», en Jorge Orlando Melo (ed.) *Colombia, la búsqueda de la democracia*, Villatuerta, Navarra: Penguin Random House, Fundación Mapfre.

Mejía Pavony, Germán, 1999, *Los años del cambio. Historia urbana de Bogotá*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Newson, Linda A., 2005, «The Demographic Impact of Colonization», en Victor Bulmer-Thomas, John H. Coatsworth, and Roberto Cortés Conde (eds). *Cambridge Economic History of Latin America*, Cambridge, Inglaterra.

Universidad del Rosario (2017). Observatorio laboral.

▪ CAPÍTULO II LA ECONOMÍA PRECOLOMBINA

EDWIN LÓPEZ

▪ CIVILIZACIONES PREHISPÁNICAS

ANTES DE LA CONQUISTA ESPAÑOLA, se desarrollaron en América tres grandes civilizaciones —la maya, la azteca y la inca— que lograron organizar complejas estructuras políticas y sociales. La civilización maya, localizada al sur de lo que hoy es México y en Guatemala, sin embargo, había desaparecido antes del florecimiento de los aztecas. Tanto incas como aztecas lograron desarrollar la escritura y las matemáticas para entender el movimiento de los astros. En otras regiones se establecieron pequeños reinos periféricos o culturas medianas, que no llegaron a constituir civilizaciones basadas en grandes ciudades ni organizaciones políticas complejas. Ejemplo de estas últimas fueron los taínos, los araucanos y los aimaras, estos últimos en el

actual territorio boliviano; los omaguacas y los diaguitas en el norte de la actual Argentina; los guaraníes del Brasil y Paraguay; los güetares de Costa Rica (Henríquez, 1997, p. 11), y los muiscas, agustinianos, quimbayas y taironas, entre otros grupos que habitaron el actual territorio colombiano.

La experiencia inca muestra que el desarrollo político logrado les permitió satisfacer las necesidades de sus habitantes de manera autosuficiente mediante el principio de redistribución utilizado por las jefaturas incas. La asignación administrativa de recursos impidió el pleno desarrollo de formas de intercambio y centros de mercado cuya presencia fue importante en culturas que presentaban fragmentación política, como en el caso de los aztecas, sirviendo como elemento de articulación. Por ejemplo, el mercado de Tenochtitlán en el actual territorio mexicano era un activo centro comercial en el que miles de personas realizaban transacciones (Henríquez, 1997), a diferencia de los incas que realizaron intercambios comerciales en pequeña escala.

Así, la redistribución era el centro de la articulación económica y política entre los jefes y la comunidad inca, en los que los primeros captaban los excedentes de su pueblo retornándolos en forma de bienes y servicios. En estas comunidades, la captación del excedente por parte de los gobernadores locales adoptó la forma única de tributo en trabajo (Bonilla, 2005, p. 89). El parentesco también organizó las relaciones sociales, políticas y económicas, estableciendo vínculos de reciprocidad entre los miembros de la comunidad.

Entre los incas, la ociosidad no estaba permitida y se estaba en la obligación de realizar trabajos agrícolas entre otros oficios, por medio de los cuales podían satisfacer sus necesidades y las de la población vulnerable: viudas, niños y ancianos, de manera que nadie debía padecer de hambre ni desnudez. También se almacenaron comestibles, tejidos, armas y materias primas trabajadas con el fin de atender las necesidades de los ejércitos y las del pueblo en épocas de escasez (Henríquez, 1997, p. 21).

▪ ECONOMÍA Y SOCIEDAD DE LAS CULTURAS PRECOLOMBINAS DE COLOMBIA

Muiscas, quimbayas, agustinianos y taironas se pueden considerar como los principales protagonistas del periodo prehispánico colombiano. A pesar de ser consideradas como culturas medianas dentro de la experiencia mesoamericana y sudamericana, estos grupos lograron establecerse de manera permanente en distintos territorios, hecho que les permitió lograr una estabilidad social y económica. Con el descubrimiento de la «Ciudad Perdida» de los taironas en el norte colombiano en 1975 se llegó a considerar que esta cultura pudo llegar a tener una red de entre 200 y 300 centros urbanos de tamaño pequeño y albergar entre 2.000 y 6.000 personas (Bairoch, 1988, p. 64).

La región del altiplano central del actual territorio colombiano fue habitada por los muiscas, siendo el territorio más poblado después de los imperios inca y azteca. Todo parece indicar que hacia 1541 esta cultura había alcanzado un nivel de desarrollo que le permitiría convertirse en un imperio, proceso que se interrumpió por la conquista española en el altiplano cundiboyacense. Los muiscas estaban organizados en pequeñas aldeas al mando de un cacique, y se caracterizaban por ser sociedades pre-estatales, poco homogéneas, cuyas distintas categorías políticas eran descentralizadas y jerarquizadas, tal como sucedió con algunos cacicazgos que se agruparon bajo el mando del Zipa de Bacatá y el Zaque de Hunza (Bonilla, 2005, p. 91). No obstante, la integración política de las etnias permitió el surgimiento de la agricultura y la utilización masiva de trabajo comunitario organizado (Lleras, 1986).

El parentesco es un aspecto fundamental que explica el establecimiento de comunidades independientes, puesto que este tipo de vínculos aseguraba la pertenencia de un individuo a una comunidad y con esto su acceso a los recursos del territorio que controlaban (Lleras, 1986). Posiblemente se dieron enfrentamientos bélicos para obtener el control de determinadas zonas, con lo cual pudieran ampliar las tierras disponibles para el cultivo, asegurando el aprovisionamiento de alimentos cuando estos faltaban.

▪ PRODUCCIÓN

En el siglo xv, la economía de las comunidades prehispánicas era una sólida estructura basada en la agricultura y la producción de mantas, la explotación de minas de esmeraldas, carbón vegetal y mineral, sal y cobre. La agricultura surgió acompañada por el perfeccionamiento de técnicas artesanales y manufactureras, utilizadas en la fabricación de recipientes de arcilla y figuras en oro que aleaban con otros metales utilizando técnicas similares, hecho que ha llevado a plantear la hipótesis de la existencia de un amplio intercambio entre estas culturas a través del río grande de la Magdalena. Inicialmente, las distintas posibilidades que ofrecía el entorno medioambiental y ecológico determinaron que algunas sociedades se dedicaran fundamentalmente a la caza y otras a la recolección, actividades que fueron su principal fuente de aprovisionamiento de alimentos hasta el establecimiento de cultivos agrícolas que las fueron reemplazando. Esto permitió que la subsistencia estuviera menos sujeta a contingencias medioambientales y se destinara parte de la fuerza de trabajo a actividades distintas a la producción agrícola de subsistencia (Lleras, 1986).

En el caso de los muiscas, la dotación natural de los territorios que se encontraban bajo su dominio determinó en gran parte los tipos de bienes producidos, pues contaban con las más grandes minas de sal en Zipaquirá, Nemocón y Tausa, y prácticamente controlaron la producción de cobre del altiplano.

De la misma manera, la producción agrícola se benefició del control de territorios fértiles en distintas altitudes, pese a que su tecnología era rudimentaria. Al ser comunidades fundamentalmente agrícolas, el principal factor de producción era la tierra, que para la época era abundante y cuyo acceso era de carácter comunal, así como las fuentes de agua y los bosques. Igualmente, el trabajo destinado a la producción agrícola y a la explotación de minas era de carácter colectivo o comunitario entre los miembros de las familias, sistema que compensó el bajo nivel de desarrollo tecnológico logrado por estas culturas (Lleras, 1986).

La producción y distribución de gran variedad de productos agrícolas les permitió a los muiscas y taironas gozar de autosuficiencia, resultado del control de aldeas y territorios en distintos pisos térmicos, lo cual les permitía tener cosechas durante todo el año y mantener una dieta variada. En el caso de los muiscas, el cultivo de tubérculos como habias, cubios y chuguas predominó en los páramos, mientras que en las zonas templadas se podían encontrar cultivos de maíz, yuca, batata, ahuyama y árboles frutales. El maíz fue un alimento muy popular, debido a sus características nutritivas y a que se podía cultivar tanto en climas fríos como templados, además de ser fácil de almacenar, sembrar y cosechar (Langebaek, 1985b). La pesca y la caza fueron actividades importantes en todo el territorio muisca, las que se constituyeron como sus fuentes principales de proteínas.

La producción agrícola de los quimbayas fue típica de territorios de clima templado; produjeron yuca, maíz,

ciruelas, aguacate, guayaba y guaba y eran además hábiles cazadores. A diferencia de los muiscas que extraían la sal de las minas, los quimbayas explotaban la sal de los ríos mediante técnicas de ebullición.

▪ EXCEDENTE E INTERCAMBIO

En la cultura muisca el mecanismo de la redistribución funcionó de manera paralela al del intercambio. Los caciques muiscas captaban los excedentes productivos de su pueblo por medio del tributo —llamado por ellos *tamsa*—, pero no lo concentraban totalmente, sino que lo redistribuían entre su gente, por medio de la constitución de un fondo de consumo común, y otras comunidades que compartían con ellos la lengua chibcha. Si el cacicazgo local estaba subordinado al mando del Zipa o del Zaque, este debía destinar parte del tributo al mando superior en representación de su comunidad. En estos grupos, el tributo no debe ser entendido como aquel que establecieron los españoles como mecanismo de explotación y extracción del excedente productivo, sino como una forma de redistribuir el producto social y sostener el sistema administrativo de estas sociedades.

El trueque fue la principal forma de intercambio entre los muiscas puesto que su rica dotación de recursos naturales les permitió generar un importante excedente, con el

que pudieron realizar intercambios en ferias y centros de mercado de otros territorios y pobladores. El surgimiento de estos excedentes también permitió sostener a grupos de artesanos especializados y a otros grupos no artesanales, favoreciendo el desarrollo de actividades productivas distintas a la agricultura de subsistencia (Lleras, 1986).

Sin embargo, el intercambio no puede considerarse como un hecho generalizado, dado que la mayoría se restringía a comunidades de la misma etnia. Incluso, no todos los bienes producidos eran intercambiados, aunque una parte importante de productos básicos y principalmente «suntuosos» eran destinados para tal fin. Productos agropecuarios y derivados —alimentos agrícolas, carne, pescado, coca, algodón, miel, cera de abejas, tabaco, cabuya, yopo y bija—, mineros —oro, esmeraldas, sal de las minas— y manufacturas rudimentarias —mantas, totumas, ovillos de hilo, figuras de oro, cuentas y cerámicas— eran intercambiados principalmente en centros de mercado que se encontraban bajo el control de los caciques de Tunja, Duitama y Sogamoso, y en menor medida en las ferias de Chocontá, Fusagasugá, Pasca, Saboyá y Sorocotá entre otros (Langebaek, 1985b).

La siguiente tabla muestra los bienes intercambiados con mayor frecuencia por los muiscas. Aunque es difícil establecer los términos de intercambio, al parecer el trueque de estos bienes respetó ciertas proporciones establecidas, determinadas por la escasez y por la cantidad de trabajo incorporado en su elaboración y transporte.

BREVE HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA

Tabla 4
Principales productos intercambiados.

	Alimentos Agrícolas	Carne	Pescado	Sal	Coca	Algodón	Mantas	Oro	Cerámicas	Leña	Totumos	Miel y Cera	Cuentas	Figuras de Oro	Caracoles	Yopo	Esmeraldas	Pieles	Aves de Plumería	Bija
Alimentos Agrícolas																				
Carne																				
Pescado																				
Sal										?										
Coca																				
Algodón																				
Mantas																				
Oro																				
Cerámicas																				
Leña																				
Totumos																				
Miel y Cera																				
Cuentas																				
Figuras de Oro																				
Caracoles																				
Yopo																				
Esmeraldas																				
Pieles																				
Aves de plumería																				
Bija																				

FUENTE: Langeback, 1985a.

Nota del autor: Los productos no incluidos en la tabla son aquellos para los que no se tiene claro por cuales otros eran cambiados.

La Tabla 4 muestra que los principales bienes intercambiados fueron las mantas, el oro y el algodón. Los muiscas intercambiaron mantas por casi todos los bienes considerados en la tabla, dentro de los que cabe destacar la sal marina del litoral Atlántico y el algodón proveniente de grupos de los llanos orientales. El activo intercambio del que fueron objeto las mantas y la sal generó procesos de mejoramiento en su producción, que dejando de ser vista como una simple actividad doméstica, requirió cada vez más trabajo especializado.

Las mantas, el control del cobre y la producción de esmeraldas —bienes necesarios para la fabricación de joyas— también les permitían mantener relaciones comerciales con tribus del sur como los panches y los pijaos, quienes a cambio entregaban oro, que producían en abundancia. Los muiscas tuvieron acceso a cuentas de collar y caracoles marinos provenientes de la costa norte, que adquirían para actividades rituales a cambio de esmeraldas y mantas. El intercambio con los quimbayas se concentraba principalmente en textiles, oro y piezas de orfebrería, arte muy desarrollado por este grupo.

Existían ciertos caciques y comunidades que operaban como intermediarios comerciales e incluso, según Langebaek, los mismos muiscas: «actuaron como intermediarios entre los llanos y otras regiones; los miembros del “cacicazgo” de Pisba, por ejemplo, cambiaban loza en los llanos, y con el algodón que les daban a cambio hacían trueque con los taches» (Langebaek, 1985b). Algunos productos del altiplano circulaban en regiones muy lejanas y viceversa, producto de la actividad de estos intermediarios.

La intermediación les permitió a los muiscas obtener ventajas del intercambio, pues con esto tenían acceso a bienes que no se producían en sus territorios —el caso de caracoles, sal marina y algodón, de los llanos orientales— o cuya producción implicaba gran dificultad.

▪ EL PROBLEMA DE LA MONEDA

Aunque la principal forma de intercambio fue el trueque, el volumen y la cantidad de productos intercambiados parecen indicar que estos flujos no eran completamente simétricos, y que muchas veces el monto de bienes entregados no era igual al recibido (Langebaek 1987, p. 49). Esta situación plantea el problema del valor y su patrón de medida para poder contabilizar y pagar por los faltantes.

No es clara la existencia de una moneda que cumpliera adecuadamente las funciones que se le atribuyen, como patrón de medida del valor, medio de intercambio o almacén de valor. Sin embargo, existieron ciertas mercancías que se intercambiaron con mayor frecuencia y que pudieron servir como patrón para medir valores. Esta característica se le ha atribuido principalmente a las mantas, mercancía que era aceptada por muchas otras, pero que no era totalmente homogénea, puesto que la cantidad de mano de obra incorporada en ellas era variable; por ejemplo, las mantas *chingas* se confeccionaban con tejidos menos elaborados que otras, producto del menor trabajo utilizado en su fabricación (Langebaek 1987, p. 129). El oro y la sal

también circularon de manera importante, pero no llegaron a ser medios generales de cambio, ya que difícilmente pudieron haber sido aceptadas en aquellas regiones en las que estos bienes se producían en abundancia. Así que, aunque existieron mercancías que circularon con mayor frecuencia que otras, no se puede concluir que hubiera existido un verdadero patrón monetario entre los muisca.

▪ BIBLIOGRAFÍA

- Bairoch, Paul, 1988, *Cities and economic development*. Chicago: The University of Chicago.
- Bonilla, Heraclio, 2005, *El futuro del pasado, las coordenadas de la configuración de los Andes*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico de San Carlos, tomo 1.
- Henríquez Ureña, Meter, 1997, *Historia de la cultura en la América Hispánica*. México: Fondo de Cultura Económica. Tercera edición.
- Langebaek, Carl, 1985a, *Mercados y circulación de productos en el altiplano cundiboyacense. Contribución al estudio de la economía, poblamiento y organización social muisca*. Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad de los Andes.
- — —, 1985b, «Cuando los muisca diversificaron la agricultura y crearon el intercambio», en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, n.º 3: www.lablaa.org/blaavirtual/publicacionesbanrep/boletin/boleti3/bol3/cuando.htm
- — —, 1987, *Mercados, poblamiento e integración étnica entre los muisca*. Bogotá: Banco de la República.
- Lleras, Roberto, 1986, «La economía en la Colombia prehispánica», en: *Nueva Frontera*, n.º 597, Bogotá.

▪ CAPÍTULO III

LA CONQUISTA ESPAÑOLA Y LA COLONIZACIÓN

SALOMÓN KALMANOVITZ

LA CONSTRUCCIÓN DE UN IMPERIO colonial por España reflejó su proceso de unificación política para constituirse en el reino más avanzado de la Europa del siglo xv, dándole la capacidad de establecer colonias de poblamiento en América y en las Filipinas. La Corona consiguió los fondos para financiar los viajes de exploración de Colón y más allá para emprender una gesta de conquista tierra adentro del continente que abrieron para avanzar sus intereses y su sed de metales preciosos.

La conquista española fue devastadora para los pueblos aborígenes que encontró a su paso. Hacia 1500 la población encontrada por los españoles pudo contar entre 3 y 6 millones de indígenas en lo que llegó a ser el Virreinato de la Nueva Granada. Entre 1535-1540, la población indígena, extrapolada a partir de los tributarios de las encomiendas, pudo ser de 4 millones de habitantes (Melo, 1978).

Veinticinco años más tarde, el mundo indígena del territorio bautizado como Nuevo Reino de Granada podía haber contado con una población aproximada de sólo 1.260.000 almas, reducción en ese solo periodo de casi 70 % (Melo, 1978, p. 67-68).

Tabla 5
Cambios de población entre 1535 y 1560.

Región	1535-1540	1560
Costa Atlántica	500.000	60.000
Valle del Cauca	1.200.000	160.000
Alto Magdalena	300.000	120.000
Vertiente Magdalena	400.000	180.000
Altiplano central	1.200.000	400.000
Altiplano del sur	400.000	140.000
Zonas marginales (Llanos, Chocó)	200.000	200.000
Total	4.000.000	1.260.000

FUENTE: Melo, 1978.

Las primeras expediciones de pillaje en las áreas de la costa intentaron apropiarse el tesoro acumulado por varias generaciones de taironas y zenúes, ambas tribus sedentarias con una buena organización de la agricultura, basada en métodos de irrigación y drenaje que les permitía vivir en poblados de alta densidad. Los taironas, en especial, mostraron un alto desarrollo en arquitectura urbana y en la construcción de terrazas para la agricultura. Los conquistadores hicieron primero excursiones para esclavizar indios, conseguir perlas y oro ancestralmente acumulados, pero

después se establecieron en forma permanente en Santa Marta y Cartagena en 1526 y 1533 respectivamente. El impacto sobre esta población fue contundente: decrecieron radicalmente en número bajo la presión de las incursiones armadas, de la separación de las familias, de las epidemias y de la sobre explotación laboral. Muchas familias optaron por el suicidio y el infanticidio. Las largas jornadas de trabajo, la separación de cónyuges, la separación de los sexos, los obstáculos a los matrimonios y las enfermedades traídas por los europeos, hicieron que la población indígena original no pudiera reproducirse naturalmente y su número colapsara.

Consolidado este territorio, los españoles avanzaron hacia el interior en 1537 y ocuparon la planicie de la cordillera oriental, densamente habitada por los muiscas, en números cercanos a 1.200.000, parte de la más amplia familia lingüística chibcha, que estaba entonces en proceso de consolidación de un intrincado imperio y que mantenía relaciones comerciales con los pueblos que habitaban el valle del Magdalena medio y los llanos orientales. Aquí también los conquistadores martirizaron a la población para que entregara el tesoro de El Dorado, que aunque no fue encontrado como tal, sí les produjo una gran cantidad de oro. Una vez agotada esta fase, los españoles organizaron a los muiscas para abastecer sus necesidades y laborar en las minas.

En el valle del Magdalena los españoles encontraron varias concentraciones de indios caribes, como los carares, los muzo, los panches y los pijaos que les ofrecieron

mayor resistencia que las organizaciones más sedentarias y consolidadas y que eventualmente fueron diezmados. En Cartagena, los conquistadores no lograron organizar a los indígenas para extraerles tributos pues se dispersaron de sus pueblos para extinguirse en su mayoría (Meisel, 1988). En la parte alta del valle del Magdalena habitaban los paeces en comunidades mayores y más estratificadas que los hacían parecer relacionados con los chibchas. En el Sinú, los españoles encontraron vestigios de unas obras de riego que podían abarcar 30.000 hectáreas, mostrando que su población había proliferado, ejerciendo presión sobre los alimentos que debían producir. De manera similar, en la Sierra Nevada de Santa Marta se encontraron sistemas de agricultura muy productiva, utilizando terrazas para intensificar el cultivo, que reflejaban desbalance entre población y recursos naturales. Más hacia el sur, los españoles que venían en expediciones desde Perú encontraron tribus sedentarias como los pastos y los quillancingas, que tenían una agricultura avanzada, también reflejo de altas densidades poblacionales, y que fueron los que mejor sobrevivieron la conquista, en la forma de un campesinado minifundista (McFarlane, 1997).

Los conquistadores venían sin mujeres y recurrieron sexualmente a las indígenas después de haber derrotado por doquier a sus pueblos. Un ejemplo de captura masiva de mujeres, probablemente —aunque esto no se diga en la documentación— para saciar una tropa que llevaba ya casi un año marchando por entre las selvas, es atribuido a Quesada por uno de sus compañeros, quien afirma que tomó

300 mujeres y muchachos y «fue repartida esta presa por los capitanes y soldados, según al teniente —Jiménez de Quesada— pareció. Procuraron todos enseñar la lengua española a estas mujeres para poder entenderse con ellas, la cual tomaron en breve» (Melo, 1978). Más adelante, se establecerían relaciones más estables entre los españoles y sus indias que convirtieron en concubinas y de las cuales tuvieron una creciente descendencia que eventualmente daría lugar a una población mestiza que reemplazó a la indígena que se extinguía rápidamente. Los hijos de españoles e indígenas que eran criados en las comunidades originales eran considerados legalmente como tales y sólo los reconocidos legalmente y criados por españoles escaparon a ese estatus, aunque no era del todo claro si podían participar de los privilegios de que disfrutaban los blancos. La población empezó a organizarse en ciudades, siguiendo el modelo básico de organización que tanto españoles como portugueses habían aplicado en la península Ibérica.

La radical reducción de la población constituyó una hecatombe demográfica, lo que fue cierto para toda la América incluyendo a los portugueses en Brasil y a los ingleses y franceses en el norte de América. Los primeros empresarios de la conquista no conocían la fragilidad de la población indígena; no parecieron contemplar ni el cálculo de los costos de la mano de obra que sometía a duras condiciones de trabajo o a ser medio de transporte, ni los de su reproducción, por lo que la población original se vino abajo. Los aborígenes fueron diezmados en particular

por la viruela. La Corona y la Iglesia se preocuparon por el despoblamiento, pero actuaron poco y tardíamente, adoptando la posición de importar esclavos, supuestamente más resistentes que los indígenas. El hecho de que los esclavos fueran costosos y escasos indujo a que se les cuidara de mejor manera.

El siglo XVI está determinado entonces por un marcado descenso de la población tributaria que creó una situación de abundancia de tierras y escasez extrema de mano de obra. La producción de oro colapsó, lo que llevó a que en 1700 casi desapareciera por completo, de un nivel de 2 millones de pesos plata a principios del siglo. Solamente a partir de 1690 en la Nueva Granada se da una recuperación demográfica por la rápida reproducción de mestizos, negros y mulatos que condujo a un crecimiento económico mayor, en un medio donde la población era el factor fundamental de producción. Los trabajadores sobrevivientes debieron disfrutar de mejores condiciones de vida, en la medida en que los dueños de minas y haciendas se los disputaban, pero no era una situación de simple arbitraje de mercado, sino que estaba intervenida por la asignación administrativa de la mano de obra por la Corona que reorganizó a los sobrevivientes indígenas en los «resguardos»; sí debió aplicar alguna competencia en la contratación de los «libres» o mestizos cuyo estatus legal era ambiguo.

En un principio, los españoles organizaron el trabajo en las minas y fundaron centros urbanos en las partes más pobladas de indígenas o en donde pudieran irradiarse

hacia fronteras bajo su control para reducirlas, siendo más centros de poder que de comercio. A los indígenas encomendados los obligaban a prestar tributo en trabajo, la mitad de cada mes, y en especie, o en mantas y productos agrícolas, periódicamente. El agotamiento de la población original y su mezcla con los españoles dio lugar a una creciente población mestiza —huérfanos de padre los llamaría Carlos Fuentes pues los españoles en su mayor parte no los criarían ni los harían sus herederos— relativamente menos oprimida que los indígenas, los que se denominarían como «libres» en algunos casos y como «castas» en otros, y que trabajarían en las haciendas incipientes, bajo condiciones de obediencia servil de variable intensidad; algunos lograron tornarse en artesanos de los escasos centros urbanos, otros en aparceros o en campesinos independientes. Los esclavos, importados a mediados de los siglos XVI y XVII conformaron las cuadrillas destinadas a las minas, a las haciendas de la costa Caribe y del Cauca y a los servicios domésticos en regiones como Popayán, Antioquia y Cartagena.

El poblamiento se fue orientando hacia las tierras con altitudes mayores de 1.000 metros sobre el nivel del mar, donde dejaban de proliferar los mosquitos y la malaria o fiebre amarilla que portaban. El territorio alto, cortado por sus tres cadenas montañosas, aisló a unas comunidades de otras e indujo unos altísimos costos de transporte que fueron otro importante obstáculo para la conquista y para la extracción de excedentes por parte de los españoles. La imbricada topografía aislaría el centro y el occidente

del país del mercado mundial y frenaría la formación de un mercado interior, obstaculizando el crecimiento económico durante el siglo XIX. Sin embargo, las áreas de la costa norte no tenían problemas de transporte y tampoco desarrollaron vínculos importantes con el mercado mundial, incidiendo más su ineficiente organización económica y la tenencia de las tierras que otros factores como la geografía. Se ha estudiado la ausencia de la economía de plantación en el Caribe colombiano, citándose causas como los mayores costos de transporte comparados con los de Cuba o Puerto Rico, las condiciones climáticas volátiles y la escasez de tierras fértiles cercanas a las costas. El desarrollo económico durante la fase colonial fue entonces creciente para estas economías regionales aisladas las unas de las otras, gracias al cambio demográfico, donde predominarían las dotadas de recursos mineros como el Cauca que controlaba el Chocó, por una parte, y Antioquia, por otra.

En un principio, la Corona concedió o encomendó poblados indígenas enteros a ciertas familias distinguidas en la conquista que los debían proteger y evangelizar. Las encomiendas probaron ser formas de abuso sistemático contra los indígenas y las quejas frecuentes llevaron a la Corona a dejar de repartirlas y a tratar de extinguirlas en una o dos generaciones. Aunque la encomienda no implicaba propiedad sobre la tierra donde habitaban los indígenas, si hubo alguna combinación de familias de encomenderos que poseían la tierra de hecho, lo que más adelante se legalizó por medio de las llamadas

«composiciones». Al mismo tiempo, se les concedían a los conquistadores y a colonos llegados más tardíamente «mercedes de tierras» o sean dádivas o gracias reales en forma de títulos de propiedad privada sobre grandes globos de terreno.

La disolución de las encomiendas dio lugar a un número importante de familias indígenas que siguieron siendo tratadas como infantes que fueron concentradas en «resguardos» con lotes de pancoger para atender su subsistencia, pero una parte de la mano de obra apta se alquilaba a las haciendas y minas por periodos variables, con lo cual el resguardo obtenía recursos en metálico con que abonar el tributo indígena que siguió recayendo sobre sus cabezas y que le abonaban al rey.

La agricultura se fue diferenciando entre una labranza indígena que se desarrolló en zonas de «resguardo», dedicadas a maíz, papa y a las hortalizas, y una agricultura criolla de grandes estancias que alcanzaban miles de hectáreas por familia, en las que se cultivaban los granos europeos y pastaban el ganado y los caballos. En los resguardos a cada familia se le adjudicaba en promedio 1.5 hectáreas, para que alcanzara a la mera subsistencia. Tal distribución de la tierra impedía que las familias indígenas pudieran dedicarse al pastoreo de ganado vacuno y lanar, se emplearan más intensivamente en sus propias labores y no tuvieran la necesidad de trabajar para las haciendas que monopolizaban las tierras. Aunque había mucha tierra y poca gente, en la práctica la tierra no era accesible o titulable para los indígenas y mestizos, situación que

conformaría la base de la cuestión agraria que todavía está sin resolver en la Colombia del siglo XXI. Siempre estaba disponible la frontera en la que se instalaron los que huían de la servidumbre o de la ley, pero la carencia de títulos de propiedad los haría vulnerables a los propietarios que vendrían más tarde a desplazarlos o comprarles baratas sus mejoras. Los españoles pobres y los mestizos se arrimaban a los resguardos e iban alquilando las parcelas que quedaban vacantes, pero también dependían de que las haciendas les ofrecieran posiciones de arrendatarios, inquilinos o vivientes, lo que se volvió la forma dominante de agricultura hacia el siglo XVIII.

▪ LA ECONOMÍA DEL ORO

Mientras España decaía económica y militarmente en el siglo XVII (Vilar, 1956) —se recuperaría un tanto en el XVIII y con ello aumentaría su presión sobre las colonias— América y el Reino Nuevo de Granada prosperaron sobre la base de una agricultura criolla de haciendas en expansión y una minería del oro recuperada por la oferta renovada de esclavos y de mineros independientes. En las postrimerías de la Colonia, sólo una parte del oro producido en América terminaba en las arcas españolas, pues el resto financiaba la defensa del imperio contra piratas y contra Inglaterra y Holanda que la amenazaban en los mares, mientras que otra parte era apropiada por mineros, comerciantes y funcionarios procaces, lo que financió el

contrabando con las colonias de Inglaterra y Holanda en el Caribe. El Nuevo Mundo trabajaba para cumplir las exigencias de la metrópoli, pero los criollos y los funcionarios peninsulares apropiaban para sí lo que la administración colonial no podía controlar, situación que se tornó crítica durante las sucesivas guerras que sostuvo España con Inglaterra y con Francia en el preámbulo de la Independencia. Aún si el tesoro americano llegaba a España, se filtraba en buena parte hacia Francia y Holanda, los que suministraban los bienes con los que la madre patria no podía competir ni por calidad ni por precios, ellos mismos inflados por el tesoro americano.

Tres siglos de economía del oro en la Nueva Granada, que nunca alcanzó una magnitud importante que fuera comparable al tesoro extraído del Perú y México, «construida fugazmente en yacimientos dispersos que obligaban a desplazamientos permanentes, sumada a una agricultura y ganadería extensivas, basadas en la servidumbre de agregados y vivientes, dejaron una huella profunda en la formación económica y social de estas regiones. Por un lado, su aislamiento impuso un esfuerzo enorme para mantener algún nexo con sectores complementarios, especialmente con zonas de abastecimiento agrícola» (Colmenares, 1989, p. 127).

Con todo, el tesoro que fue acuñado en la Nueva Granada (Gráfica 5) muestra sumas considerables, sobre todo en el último lustro del siglo XVI, que colapsan casi por completo entre 1645 y 1720 —reflejo de la catástrofe demográfica— para ascender firmemente a fines del siglo XVIII.

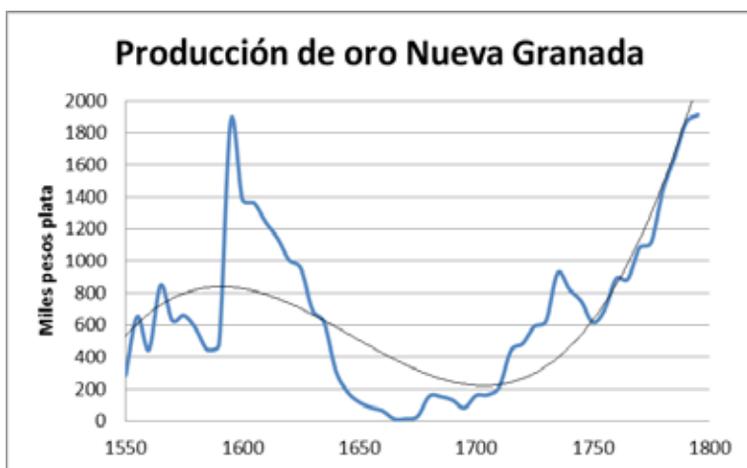
Posiblemente la producción de oro fue entre la mitad y un tercio mayor de la acuñada (Sharp, 1976) ya que así se evadía el impuesto del quinto —20 % del producto— y se financiaba el contrabando, que por esa misma razón sería reducido progresivamente hasta alcanzar un 3 % del valor de la producción como tributo en 1777.

Algunas regiones del país pudieron ser colonizadas por españoles pobres, aunque se restringió la emigración de España para impedir que los salarios subieran allá y se desafiaran los grandes latifundios concedidos en las colonias. Dos regiones que habían sufrido una pérdida apreciable de su población aborígen y por lo tanto no habían desarrollado economías basadas en su mano de obra, como Santander y Antioquia actuales, fueron abiertas a los advenedizos. Los mineros y comerciantes antioqueños favorecieron la inmigración campesina porque la escasez de alimentos aumentaba el costo de las cuadrillas de mineros, ya fueran de esclavos o de mazamorreros libres y entendían que con suficiente producción campesina podían ampliar la frontera y sus riquezas.

La minería del oro prosperó rápidamente; los mineros y comerciantes antioqueños obtenían muy buena tasa de cambio cuando utilizaban oro en polvo para sus intercambios y eso incentivó su utilización como medio de cambio (Twinam, 1985). Para tener una idea aproximada de magnitudes, un peso de plata equivaldría a 11.25 dólares de 1985 y la producción en los picos alcanzaría la cifra de unos US\$ 23 millones por año. Si los supuestos de Sharp de que la mitad de la producción no era registrada son ciertos, la

producción máxima anual durante la Colonia sería US\$ 46 millones. Posiblemente la producción no decayó tanto ni aumentó mucho después de 1770, como sugiere la gráfica, sino que se formalizó con la reducción de impuestos que pudo inducir el aumento de la producción de oro.

Gráfica 5



FUENTE: Jaime Jaramillo Uribe, «La economía del virreinato (1740-1810)», en José Antonio Ocampo (de.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, p. 51.

La minería estuvo caracterizada por un sistema primitivo de trabajo y una técnica inferior a la que se utilizaba en otros países más avanzados que España, como la utilizada por los colonos de Norteamérica (West, 1972). Los indígenas, que soportaban largas jornadas en las minas y debían garantizar a la vez los cultivos de su sustento, se fueron extinguiendo. La producción de oro subió considerablemente entre 1545 y 1595 pero se redujo y estancó desde esa fecha hasta 1710, cuando se torna dinámica de

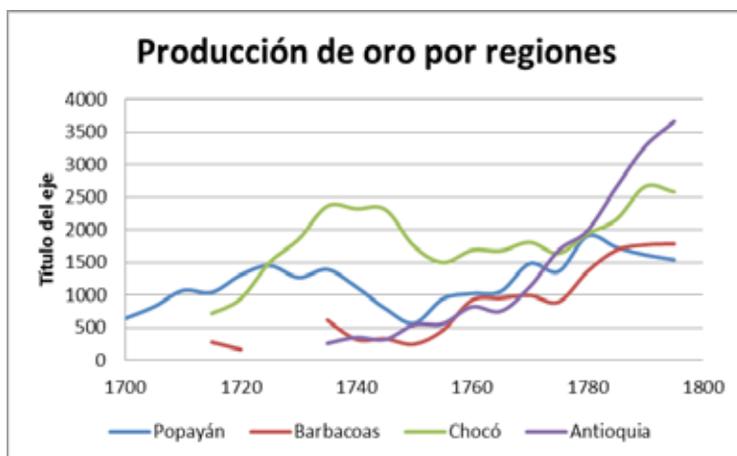
nuevo, basada ahora en la mano de obra esclava importada de África y, sobre todo, en la de los mineros independientes de Antioquia. Un crecimiento anual del 2,5 % como el que se obtuvo para el siglo XVIII es muy alto para una economía premoderna e insinúa que hay mucha prosperidad.

En los diferentes ciclos de la explotación del oro unas regiones entran y otras salen en la medida en que se agotan los veneros o filones más expuestos y fáciles de explotar. De esta manera, hasta 1640, las regiones que aportan más son Santa Fe de Antioquia, Cartago y Popayán. Es particularmente en Antioquia sobre las localidades de Cáceres y Zaragoza, con la explotación de esclavos, que la producción alcanza su cenit del 1600. Después viene la larga depresión anotada, de la que se comienza a salir de 1680 en adelante, con base en las minas del Cauca. Chocó se suma en 1715 y Antioquia se expande de 1735 en adelante, con un sistema individual de mazamorreo que permite que muchos agentes participen, que el comercio se incremente, jalonado por modalidad de la llamada «arriería», y que se requiera una expansión agrícola para surtir esta lucrativa actividad.

Comparada con otras colonias extractivas, la Nueva Granada fue medianamente próspera. En su punto máximo, a finales del siglo XVIII, obtenía cerca de dos millones de pesos plata al año, según fuentes oficiales mientras que México produjo entre 15 y 20 millones y Perú-Bolivia llegó a un máximo de 8 millones, también a finales de la Colonia. Es notable el crecimiento de la producción del virreinato de la Nueva España, en menor medida el de Perú, reflejando el éxito de las políticas borbónicas en extraer un

excedente económico notable de estas colonias. En términos per cápita, en Colombia la producción minera era de 2.5 pesos, mientras que en México alcanzaba 3.6 pesos por persona y en el alto Perú 6.2 pesos. Mientras que la Nueva Granada producía fundamentalmente oro, con el producto de las minas de México y Perú España inundaban de plata al mundo, que alcanzó a lubricar el comercio de la China y de la India con Occidente (Pomeranz, 2000). El dólar americano tendría el mismo contenido de plata que el peso plata español. La Nueva Granada fue entonces una colonia relativamente pobre que, sin embargo, creció con fuerza durante el siglo XVIII; estaba bastante aislada de las corrientes internacionales, a excepción de los sitios que producían oro y de Cartagena que era uno de los tres puertos fortificados con que contaba España en América y que surtía al virreinato del Perú y a las posiciones que conservaba en América Central.

Gráfica 6



FUENTE: Melo (1980).

Gráfica 7



▪ BIBLIOGRAFÍA

- Abello Vives, Alberto (comp.), 2006, *Un Caribe sin Plantación*. San Andrés: Universidad Nacional de Colombia (sede Caribe), Observatorio del Caribe colombiano.
- Jaramillo Uribe, Jaime, 1987, «La economía del virreinato (1740-1810)», en José Antonio Ocampo (ed.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá.
- McFarlane, Anthony, 1997, *Colombia antes de la Independencia: Economía, sociedad y política bajo el dominio Borbón*, Bogotá: Banco de la República y El Áncora Editores.
- Meisel, Adolfo, 1998, «Esclavitud, mestizaje y haciendas de la costa Atlántica colombiana», Bell, Gustavo, compilador, *El Caribe colombiano, Selección de textos históricos*, Barranquilla: Ediciones Uninorte.

- Melo, Jorge Orlando, 1980, «La producción agrícola en Popayán en el siglo XVIII, según las cuentas de diezmos», Fedesarrollo, *Ensayos sobre historia económica*, Bogotá.
- — —, 1978, *Historia de Colombia. El establecimiento de la dominación española*, Medellín: La Carreta Ediciones.
- Pomeranz, Kenneth, 2000, *The Great Divergence*, Princeton University Press, Princeton.
- Sharp, William F., 1976, «La rentabilidad de la esclavitud en el Chocó, (1680-1810)», *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, n.º 8.
- Twinam, Ann, 1985, *Mineros, comerciantes y labradores: las raíces del espíritu empresarial en Antioquia, 1763-1810*, Medellín: FAES.
- Vilar, Pierre, 1956, «El tiempo del Quijote» en *Crecimiento y desarrollo*, Barcelona: Editorial Ariel.
- West, Robert, 1972, *La minería de aluvión en Colombia durante el periodo colonial*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

▪ CAPÍTULO IV
EL CRECIMIENTO
ECONÓMICO Y LAS
CUENTAS FISCALES
DEL NUEVO REINO DE
GRANADA

SALOMÓN KALMANOVITZ

EXISTE LA CONVENCION DE QUE la Colonia fue un largo periodo de estancamiento, derivada de los argumentos políticos y económicos de los próceres de la Independencia para justificarla. Las evidencias sugieren, sin embargo, que durante el siglo XVIII la Nueva Granada fue relativamente próspera. Se trataba de una economía en gran medida «natural», en la cual cada productor atendía penosamente su propia subsistencia, con un sector minero que proveía parte importante de la riqueza y del excedente del virreinato. En el resto de actividades económicas los arrendatarios y aparceros de las haciendas producían pequeños excedentes, al igual que los indígenas tributarios y los

esclavos, los artesanos y los transportistas que guiaban recuas de mulas o llevaban la carga a sus espaldas.

El oro era transado en los mercados internacionales a cambio de bienes de lujo y otros más necesarios como molinos, trapiches, medios de transporte, armas, etcétera, y se usaba también como circulante. Las cifras de las exportaciones de oro son del orden de los 2 millones de pesos plata anuales al final de la Colonia, con algunos envíos de algodón, añil y tagua de menor cuantía, pero crecientes. Los productos más transables en el virreinato eran el aguardiente y el tabaco, el ganado, las mieles y la panela, la sal, las alpargatas y las ropas de la tierra. Los estancos sobre el tabaco, el aguardiente y la sal eran monopolios que le permitían a la Corona extraer una parte importante del excedente local, en tanto eran bienes de consumo masivo.

Tabla 6
Impuestos anuales entre 1761 y 1810.

	1761-1765	1776-1780	1796-1800	1810
Cuentas	Valor anual	Valor anual	Valor anual	Valor
Minería	63.350	99.976	216.862	228.000
Comercio y producción	93.565	128.906	174.172	184.880
Tributo indígena	17.307	30.944	102.815	47.000
Venta de puestos	7.820	9.116	14.893	70.000
Estancos	141.846	366.271	860.612	853.500
Comercio exterior	38.955	35.122	98.061	191.000
Diezmos	17.890	21.196	42.841	100.000

	1761-1765	1776-1780	1796-1800	1810
Cuentas	Valor anual	Valor anual	Valor anual	Valor
Suma común	124.082	270.140	1.510.256	811.377
Totales	506.815	961.671	2.576.170	2.445.000
Impuesto por habitante	0,72	1,21	2,74	2,5
Impuesto/PIB	2,9 %	4,7 %	10,4 %	8,4 %

FUENTES: para los promedios de los quinquenios entre 1761 y 1800 en Meisel (2004); para 1810, Jaramillo, (1987) —cuenta fiscal que está posiblemente incompleta—.

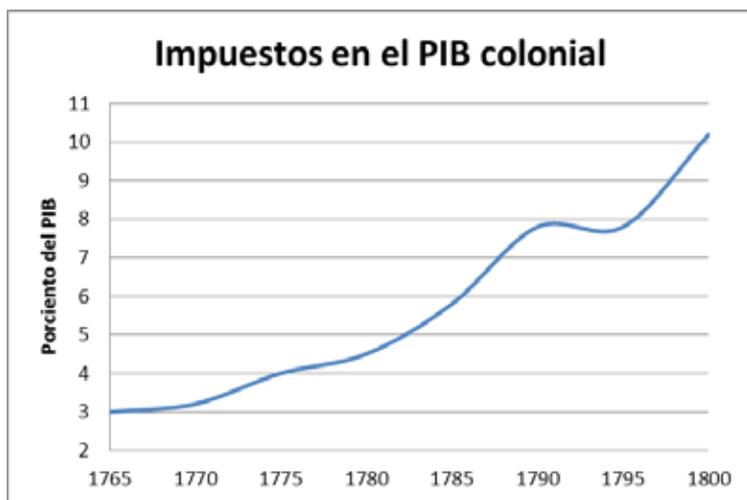
Los ingresos de la Corona en la última década de su dominación alcanzaron en promedio la suma de 2,4 millones pesos, de los cuales unos 770.000 (32 %) provenían de los estancos de tabaco y aguardiente. Cuando la administración real redujo los precios a los que compraba el tabaco a los campesinos y aumentó los de venta mientras reprimía las siembras «ilegales», se formó el movimiento de los comuneros que casi llegó a tomarse Santafé de Bogotá y que fue desmantelado con mucha represión.

El impuesto a la minería había sido reducido sustancialmente para fomentar la actividad, del quinto inicial al 3 % de la misma, lo cual debía conducir a una mayor prosperidad general y, por la vía de los estancos y las alcabalas, aumentar sustancialmente el recaudo tributario.

Los diezmos eran un tributo al producto agropecuario destinado a financiar el culto. Sus recolectores participaban en subastas anuales para cada juzgado o localidad y debían estimar seriamente lo que recaudarían, bajo pena de tener que pagar una caución en caso de que sus cálculos fallaran.

Un cálculo burdo del valor de la agricultura y ganadería que pagaban el diezmo sería entonces de 5,8 millones de pesos plata. De este cálculo quedarían por fuera los pequeños cultivos y la agricultura de los resguardos, ya sometida al tributo indígena, así como también la producción de la provincia de Pasto y de toda la costa Atlántica. Como puede apreciarse en la evolución del tributo indígena, es relativamente pequeño en 1783, 2,8 % del total de impuestos y se reduce al 1,9 % del mismo en 1810, lo que refleja la virtual extinción de la «nación de indios». Los pequeños cultivos y sobre todo los de la costa Atlántica, que generaban pocos excedentes, estaban exentos y lejos del poder de la Corona y sus diezmeros.

Gráfica 8



FUENTE: Meisel (2004) y cálculos propios.

Tabla 7

Impuesto en varias colonias de América alrededor de 1800.
Impuestos por habitante en dólares corrientes de 1800 (1 dólar= 1 peso plata).

País	PIB por Hab.	Impuesto (miles)	Impuesto por Hab.	Impuesto / PIB
Colombia	27	2.576	2.7	10,2 %
Argentina	82	1.121	3.4	4,2 %
México	40	31.618	5.3	13,2 %
Brasil	29	4.200	1.7	4,9 %
Perú	33	2.455	1.9	5,7 %

FUENTE: Coatsworth, Taylor (1998), p. 35. El cálculo para Colombia es nuestro y se presenta más adelante.

Como se puede deducir de los datos presentados en la Gráfica 8 y la Tabla 7, la Nueva Granada pasó de tener una carga de los impuestos en el PIB de 2,9 % antes de que comenzaran a surtir efecto las reformas borbónicas, a verlas triplicadas hacia la entrada del siglo XIX. Comparativamente el Nuevo Reino de Granada tenía una de las cargas más pesadas de las colonias españolas, sólo por debajo de Nueva España —México— que según algunos analistas acusaba síntomas de estancamiento, precisamente por la alta tributación que era transferida a la madre patria y que incluso se manifestaba en la falta de monedas de plata para la circulación interna. Argentina tenía escasa población, pero ya contaba con un intenso comercio y soportaba pocos impuestos, mientras que Perú constituía un caso intermedio de explotación minera con una carga tributaria menos oprobiosa. La carga tributaria total es entonces para la Nueva Granada de 11,4 % del PIB, al

sumar los impuestos para la Corona y los destinados a financiar el culto católico.

Una carga tributaria de esta magnitud era corriente para un país capitalista de la época, como era Inglaterra en tiempos de paz. Pero en un país precapitalista constituía ciertamente un freno importante para el desarrollo económico, algo que entendieron bien los economistas criollos de la época.

▪ LAS CUENTAS VIRREINALES

El virreinato de Nueva España tenía un PIB por habitante de 40 pesos (Coatsworth, 1998) y era de las más ricas colonias españolas, lo que hace ver como una economía más pobre el cálculo de 27 pesos para la Nueva Granada, pero que es coherente con la riqueza aparente de ambas colonias.

Tabla 8
Cálculo del PIB de la Nueva Granada en 1800.

Sector	Pesos plata	Participación
Agricultura	14.000.000	55,6 %
Minería	3.000.000	11,9 %
Artesanía	3.500.000	13,9 %
Comercio	1.100.000	4,0 %
Gobierno	2.576.000	10,2 %
Transporte	1.100.000	4,4 %

Sector	Pesos plata	Participación
Total	25.346.000	100,0 %
Población en 1800	938.580	
PIB por habitante	27	

En términos per cápita, mientras en Colombia la producción minera era de 3.2 pesos —incluyendo un cálculo de contrabando y medio de pago interno—, en México alcanzaba 3.5 pesos por persona. Pero en ambos casos se podría afirmar que el crecimiento económico durante el siglo XVIII fue liderado por el sector minero (Dobado y Manero, 2006). En nuestro caso, la minería en 1800 contribuía con cerca de 12 % del PIB y durante el siglo anterior había presentado un crecimiento de 2,5 % anual, que se torna más sistemático y acelerado para la segunda mitad del siglo.

El virreinato de la Nueva Granada obtuvo un buen crecimiento económico durante la segunda mitad del siglo XVIII, evidente en la producción de oro, en los resultados fiscales y en los diezmos para las regiones de Colombia central, como lo atestigua Brungdart, de Cauca y del Valle del Cauca en particular, pero también para Antioquia que registra un auge del comercio (Melo, 1980; Twinan, 1985). El Santander actual —provincia de Guanentá— observa una vida económica activa basada en su artesanía, atada con su pequeña agricultura, y en su intenso comercio con las regiones mineras del virreinato. La región de la costa y Cartagena en especial tienen también un buen comportamiento, gracias a su muy escaso ordenamiento que

permitía evadir impuestos (Herrera, 2002) al comercio internacional y al alto gasto comprometido en su defensa.

Aunque en la Nueva Granada también aumentan drásticamente los impuestos con las reformas borbónicas, estos no parecen frenar la dinámica expansiva que llevaba la economía. Acá aumenta la minería del oro, metal que era utilizado también como medida de cambio interno cuando era extraído ilegalmente y se intercambiaba en polvo por mercancías para las zonas mineras de Antioquia y Chocó. Los incentivos tributarios aplicados a la minería explican parte del crecimiento evidenciado en la última mitad del siglo XVIII lo cual tuvo efectos multiplicadores en la agricultura.

La agricultura de la región central del virreinato debió crecer a una tasa similar a la de los diezmos, que lo hizo al 2,9 % anual entre 1763 y 1813 según Brungdart; aunque como se vio, aumentó la eficiencia de la recolección de todos los impuestos y además hubo un alza muy fuerte de los precios de la carne durante el mismo periodo —3 veces, según Safford, entre 1720 y 1800—, que debió hacer la tasa real menor, lo que sugiere ausencia de mejoras en la productividad e incapacidad de respuesta del sector frente a una demanda creciente. Para la región del Cauca, la cifra de crecimiento de los diezmos fue menor, del 2 % anual entre 1722 y 1800, lo cual aún con cambios de precios está bien para una economía premoderna. La agricultura de Antioquia también estaba en fuerte expansión como lo revelan sus diezmos, jalonados a su vez por un crecimiento sostenido de su minería y de su comercio (Twinan, 1985).

Otro incentivo al crecimiento, muy concentrado regionalmente, era el gasto en la defensa de Cartagena, unos 600.000 pesos al año más 100.000 tomados directamente de su caja real que recaudaba los impuestos al comercio exterior, lo que también se manifestó en una mayor demanda para surtir las tropas y a los trabajadores de las fortificaciones (Meisel, 2005). El gasto en defensa de Cartagena pudo llegar a ser del orden del 2,8 % del PIB del virreinato, de acuerdo con nuestras cifras. El aumento de impuestos pudo entonces afectar negativamente a la región del centro, pero benefició a la costa Atlántica. A diferencia de Nueva España, en la Nueva Granada al parecer no hubo contracción monetaria, mientras que el excedente que se exportaba obtenía un descuento importante al ser reinvertido en Cartagena. La agricultura en la región del Magdalena y el levante de ganado en el hoy departamento de Bolívar dieron lugar a una división del trabajo y un comercio intenso entre ellas, aunque hacia el oriente los «indios bravos» no habían podido ser controlados por la Corona (Herrera, 2002).

De esta manera, la recuperación demográfica del siglo XVIII estuvo detrás de una creciente división regional del trabajo entre los distritos mineros de Antioquia, Chocó y Cauca con los centros artesanales de Santander, Nariño y Santa Fe, que como centro congregaba la burocracia virreinal de altos ingresos; en el fértil altiplano que la rodeaba, se producía el trigo, la cebada y la papa, y se engordaba el ganado que venía de los llanos orientales o de Tolima y Huila.

▪ EL IMPACTO FISCAL EN EL CRECIMIENTO DE LARGO PLAZO DEL PIB

Uno de los temas que permite dilucidar la aproximación a las cuentas «virreinales» es el peso del Estado en la economía y el de las remesas al exterior que debieron afectar el crecimiento económico. Como ya se vio, los impuestos en 1800 fueron una décima parte del PIB, figura muy alta para patrones premodernos. Sin embargo, parte de estos recursos fueron gastados en la defensa de Cartagena y otra parte en los sueldos de la burocracia española y criolla. Las remesas que hizo el virreinato a España no parecen haber ocupado más del 1 % del PIB colonial; dentro de una economía preindustrial, las remesas constituyen una pesada carga y pueden afectar la inversión —molinos, trapiches, herramientas y medios de transporte— que tiende a ser muy escasa.

El Estado colonial tuvo su mayor impacto en apropiarse para sí todas las áreas rentables de la economía, que estancaba con los impuestos que soportaba tanto el comercio internacional como el local, o con los privilegios comerciales que otorgaba a los miembros del gremio, los llamados «consulados»; se frenaba así el desarrollo comercial y el de la acumulación privada de capital, impidiendo también el surgimiento de bancos privados, puesto que la Iglesia detentaba el monopolio del préstamo de dinero y condenaba con el delito de usura las operaciones de crédito entre privados. El comercio también estaba restringido,

afectando negativamente el potencial de crecimiento de la economía. Existe un consenso extendido en el tiempo sobre el impacto negativo que tuvo la opresión colonial sobre el crecimiento, lo cual justificó la Independencia en términos económicos. La justificación política era mucho más contundente: los «manchados por la tierra» no podían acceder a las posiciones más altas del virreinato, ni decidir sobre tributos y su gasto, ni implementar políticas de desarrollo local y menos aún podían hacer carrera en la Corte de Madrid.

Sin embargo, los resultados en la segunda parte del siglo XVIII indican que la economía de la Nueva Granada estaba creciendo bien, apoyada en la profundización de una división regional del trabajo, en la intensificación del comercio interno y externo, en las innovaciones en el transporte y en la minería, esta última favorecida a su vez por menores impuestos.

Aun si el régimen español permitió cierto crecimiento, se puede insistir en que las instituciones coloniales produjeron un rígido sistema social de castas; crearon sistemas productivos basados en la servidumbre y la esclavitud que poco estimulaban el cambio técnico; distribuyeron la tierra de manera desigual; restringieron el comercio y el crédito, e impusieron pesados tributos que impidieron que la Nueva Granada, como también el resto de colonias españolas, creciera de acuerdo con su potencial, dado por sus recursos naturales y por su población. Al impedir todo autogobierno en las colonias, reflejo a su vez del aplastamiento de los parlamentos o cortes en España, no se construyeron

en la América ibérica los escenarios para la negociación política entre intereses económicos y regionales, ni para la instauración de leyes tributarias universales, ni para la separación de poderes o la independencia de la justicia. De esta manera, el crecimiento económico fue escasamente sostenible en el largo plazo, y sería frenado por frecuentes guerras civiles después de la Independencia.

▪ BIBLIOGRAFÍA

- Brungardt, Maurice, 1974, *Tithe Production and Patterns of Economic Change in Central Colombia, 1764-1833*, Ph.D. Dissertation, University of Texas, Austin.
- Coatsworth, John, Alan M. Taylor, 1998, *Latin America and the World Economy Since 1800*, Harvard University Press, Cambridge.
- Dobado, Rafael y Manero, Gustavo, 2006, «The Mining-Led Growth in Bourbon Mexico, the Role of the State and the Economic Cost of Independence», David Rockefeller Center for Latin America, Harvard University, Draft.
- Jaramillo Uribe, Jaime, 1987, «La economía del virreinato (1740-1810)», Ocampo, José Antonio, *Historia económica de Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo.
- Herrera, Martha, 2002, *Ordenar para controlar*, Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Kalmanovitz, Salomón, 2006, «El PIB de la Nueva Granada en 1800: crecimiento colonial, estancamiento republicano», *Revista de Economía Institucional*, Bogotá, vol. 8, n.º 15,
- Meisel, Adolfo, 2004, *Los orígenes económicos de la Independencia: presión fiscal y empobrecimiento en el Nuevo Reyno de Granada, 1761-1800*, Cartagena: Banco de la República.

- — —, 2005, «¿Situado o contrabando?: La base económica de Cartagena de Indias a fines del siglo de las luces», Calvo, Haroldo y Meisel, Adolfo (eds), *Cartagena de Indias en el siglo XVIII*, Cartagena: Banco de la República.
- Melo, Jorge Orlando, 1980, «La producción agrícola en Popayán en el siglo XVIII, según las cuentas de diezmos», *Ensayos sobre historia económica*, Bogotá: Fedesarrollo.
- Safford, Frank, 1977, *Aspectos del siglo XIX en Colombia*, Medellín.
- Twinam, Ann, 1985, *Mineros, comerciantes y labradores: las raíces del espíritu empresarial en Antioquia, 1763-1810*, Medellín: FAES.

▪ CAPÍTULO V LA INDEPENDENCIA Y LA ECONOMÍA

SALOMÓN KALMANOVITZ

▪ COSTOS Y BENEFICIOS DE LA INDEPENDENCIA

EL CÁLCULO DE LOS COSTOS Y beneficios de la Independencia constituye un tema apasionante de la historia latinoamericana. Se trata de dilucidar si el desmonte de una organización económica ineficiente, basada en los monopolios públicos y privados sobre la producción y el comercio, produjo grandes beneficios a largo plazo que justificaran los costos de la empresa. Para los criollos más liberales, había que erradicar lo que los españoles habían sembrado: el despotismo, relaciones sociales de servidumbre y de esclavitud y una tributación excesiva. Los costos de la Independencia fueron evidentemente muy altos, el mayor de los cuales fue la pérdida del orden político que sostuvo el imperio español de ultramar por más de tres

siglos, mientras que los beneficios se cristalizarían en el largo plazo.

Los países frontera del imperio español que lograron la independencia sin guerras externas como Argentina, Costa Rica y Chile pudieron establecer tempranamente regímenes liberales abiertos al comercio, pero los que vivieron intensamente el conflicto tardaron más en alcanzar alguna estabilidad política y abrir sus economías al comercio global. Para la América colonizada por Iberia, «los obstáculos institucionales al crecimiento económico... fueron mayores en las zonas de población autóctona estable, donde quedaron encarnados en un “pacto” colonial entre España y la élite colonial», anota John Coatsworth (2006). Fueron este tipo de regiones, que incluyeron a la Nueva Granada, las que se vieron más polarizadas por el conflicto que dividió a los criollos y a los mestizos y sumó a algunos grupos indígenas a la causa real. Se podría afirmar que la estabilidad política fue escasa para Colombia, con guerras civiles generales en 1840, 1853, 1862, 1885, 1892 y 1899-1902. Sólo después de la Guerra de los Mil Días y después de la pérdida de Panamá, los partidos alcanzaron un acuerdo de paz perdurable que permitió que Colombia obtuviera un crecimiento económico notable, ya durante el siglo xx.

Las guerras de Independencia fueron también guerras civiles, en tanto el partido realista representaba la tradición y la religión legadas por el imperio español; aún los criollos desafectos eran hijos rebeldes del mismo tronco. Los indígenas que participaron en la contienda sabían que las

instituciones provistas por la Corona, que alguna protección les ofrecían, serían dismanteladas por las reformas modernizantes del partido independentista. Los esclavos, por su parte, le dieron la bienvenida a la Independencia porque les prometía la libertad en una generación, y aun inmediata para los que participaran en la guerra. El conflicto no se cerraría con la derrota y expulsión de los españoles hacia 1820 sino que se incubaría en el cuerpo social para estallar nuevamente en reiteradas guerras civiles. Ahora los nuevos contendores eran el Partido Realista, convertido en Partido Conservador, y los Independentistas transformados en Partido Liberal.

Las fisuras sociales prefiguran otros costos económicos que tuvo la Independencia: destrucción de vidas, activos productivos, reses, mulas y caballos, y colapso de la esclavitud y de las regiones mineras, como el Chocó y Cauca, que de ella dependían. La costa Atlántica sufriría aún más porque la guerra de reconquista fue especialmente cruenta en ella; el debilitamiento de la esclavitud la perjudicó también y además se esfumarían los gastos militares y en construcciones de Cartagena, lo cual era el motor de la actividad económica de la región. Hay también evidencias de algún grado de desurbanización: Bogotá pierde algo de población entre 1825 y 1850, al igual que la suma de 10 municipios principales, que pierden 2 % de su participación en la población total (Ocampo, 1984).

El comercio de exportación sufrió una contracción considerable al perder el monopolio centrado en Sevilla y en los consulados locales y al deteriorarse la producción de

oro, mientras que tampoco se ampliaban los mercados internacionales de materias primas. Ocampo estima que entre 1802 y 1850 la caída de exportaciones per cápita fue de 42 %.

Gráfica 9



FUENTE: Ocampo, 1984, p. 89.

Sólo a partir de 1850 se superaría el nivel bruto de exportaciones obtenido al final de la Colonia y hacia 1870 se habían recuperado también las exportaciones por habitante. Pero lo más costoso a largo plazo, luego de la disolución del estado colonial, sería la inestabilidad política. Esta fomentó la fuga de capital; dejó los negocios que podían ser emprendidos sin reglas adecuadas, y los existentes quedaron amenazados de riesgos de expropiación y de préstamos forzosos durante los conflictos. Tuvieron que pasar unos treinta años hasta que se adecuara y modernizara el sistema fiscal hacia uno simplificado basado en el arancel. Tardó mucho también el desmonte del sistema de castas y de la esclavitud, que fue liquidada en Colombia sólo en 1851.

Lo cierto es que la caída de la monarquía española desató la anarquía en casi todas sus colonias. Surgieron iniciativas constitucionales en villas y provincias, cada una tratando de retener el recaudo local, a la vez que un Gobierno provisional instaurado por las cortes de Cádiz ofreció amplia representación a sus congéneres de ultramar. La Constitución aprobada en Cádiz en 1812 fue muy progresiva porque instauró el voto universal masculino sin requisito de propiedad o literalidad, que incluyó a criollos, mestizos e indígenas —excluyó a los esclavos— y estableció gobiernos provinciales y ayuntamientos de origen popular.

La restauración de Fernando VII en el poder en 1814 le permitió abolir las cortes y desconocer la constitución gaditana. En la Nueva Granada, sólo en el pronunciamiento constitucional de Cartagena se hizo sentir la influencia de las cortes de Cádiz y la versión más radical de los derechos del hombre iluminó su declaración de independencia (Sourdís, 2006). Sin embargo, la Constitución de Cundinamarca de 1811 propuso una monarquía constitucional que mostró el carácter excluyente de los criollos frente a las castas y el temor de perder el dominio sobre el orden político legado por España. Otras iniciativas más federales en otras provincias de diferente inclinación política llevaron a guerras intestinas que facilitaron la reconquista española de 1817.

La historiografía tradicional ha llamado a este periodo la «Patria Boba», pero el conflicto no surge de la estupidez humana sino de la inexistencia de gobiernos protonacionales en cada colonia pues la Corona española nunca

los permitió. Por contraste, las asambleas de las 9 colonias anglosajonas, que sí contaban con experiencias de autogobierno, se apoyaban en un área de libre comercio, legislaban sobre impuestos y contaban con recursos para hacer inversiones en educación e infraestructura. No fue difícil entonces para ellas entrar en una negociación compleja que culminó en una confederación dotada de una constitución eficiente y legítima que perdura al día de hoy. La debilidad política de la Nueva Granada y la Capitanía de Venezuela permitió que la reconquista española se completara en 1817, después de la toma de Cartagena y la de Caracas, centrando el poder colonial de nuevo en Santafé de Bogotá.

El triunfo definitivo de los criollos contra la Corona española en 1822 da lugar a la conformación de la República de Colombia, conocida en la literatura como La Gran Colombia, y que integraba la Audiencia de Quito, Panamá y la Capitanía de Venezuela (Pinto, 2012). Aunque en la práctica no alcanzó a superar la década en funcionamiento, se llevaron a cabo varios experimentos fiscales interesantes como la abolición de las alcabalas —restablecidas en 1828 con venganza pues alcanzaban a ser el 15 % del valor de los bienes— para las transacciones interprovinciales, la contribución directa y los préstamos a veces forzosos extraídos a los ciudadanos pudientes y que en 1828 dejaron de servirse. Según Pinto,

Es evidente que la tendencia del gasto fue creciente durante todo el periodo (1819-1830). Lejos de cumplir

con la austeridad fiscal a través de la reducción del Estado, el Gobierno colombiano amplió la burocracia civil en todos los departamentos en aras de la consolidación del Gobierno republicano; esto estuvo aunado a la instauración de un elevado pie de fuerza, que no sólo enfrentaba las fuerzas realistas sino también las tropas provinciales que bogaban por una mayor autonomía regional frente a los designios de Bogotá.

El endeudamiento total que fue a financiar gastos militares de las campañas contra los españoles y a aplastar los levantamientos locales alcanzó a más de 58 millones de pesos plata entre 1819 y 1830, equivalentes a dos veces el PIB de la Nueva Granada en 1810.

Clément Thibaud sugiere que las estructuras castrenses de los ejércitos bolivarianos tuvieron un importante papel en la conformación de las identidades nacionales. Ante la ausencia de poder generada por la confrontación con la metrópoli, su influencia en las instituciones de Gobierno llevó a la aparición del caudillismo, en particular de Simón Bolívar, y retrasó la conformación de un sistema de Gobierno que permitiera la creación de espacios de negociación política de los conflictos. Por tanto, no existieron las condiciones institucionales necesarias para que el proceso económico se desarrollara de manera dinámica en los países que antes conformaron la Nueva Granada, al menos durante la primera mitad del siglo XIX.

La pugna fundamental en los años posteriores a la Independencia en los países liberados por Bolívar fue la de establecer formas de gobierno centralistas con un enorme

poder concentrado en la presidencia vitalicia del propio Bolívar, quien además podía nombrar a su sucesor, combinado con restricciones de ciudadanía a los que no contaban con propiedad o no sabían leer ni escribir, contra unos gobiernos más liberales que contaban con reglas menos restrictivas de participación política. La lucha se zanjó a favor de los republicanos santanderistas en el caso de Colombia, que surgió como tal después de la disolución de la Gran Colombia en 1832, dando al traste con otro de los sueños del caudillo libertador de ser conductor de un gran imperio americano (Rodríguez, 2005).

La guerra y la propia penuria fiscal afectaron a todos los renglones económicos. Según el secretario de Hacienda José Rafael Revenga,

Desalentada la agricultura, sin caminos por donde sea más barata la conducción, sin capitales con que obrar en circulación, recibiendo del extranjero aún los artículos de menor importancia, que antes daban ocupación y alimento a la mayor parte de la población, por consiguiente sin medios ni estímulos de acción y en algunos lugares alarmados con la existencia de facinerosos a quienes se ha querido honrar con el título de facciosos, es claro que apenas puede quedar en estos departamentos un simulacro de comercio exterior (Citado en Pinto, 2011, p. 36).

Sin embargo, la paz lograda iba dando un respiro a la actividad económica que se fue recuperando lenta pero seguramente. Los experimentos fiscales sirvieron como base para pensar y aplicar una serie de reformas que lograron abrir la economía de 1850 en adelante, lo que requirió

abandonar el sistema de rentas estancadas y reemplazarlo por impuestos a las importaciones, dando lugar a un periodo muy próspero, si se le compara con el pasado.

Según un censo económico de 1846 encontrado por Adolfo Meisel que le permitió hacer un cálculo del PIB, los sectores aportaban los siguientes montos y proporciones:

Tabla 9

Producto Interno Bruto de la República de Nueva Granada, 1846.

Sector	Producción (pesos de plata de ocho reales)	1842 %	1800 %
Agrícola y pesca	13.913.591	39,8	55,6*
Pecuario	3.065.540	8,8	
Industria	7.647.928	21,9	13,9
Minería	2.540.000	7,3	11,9
Otros	7.785.108	22,3	18,4
Total	34.952.167	100,0	100,0

FUENTE: Archivo General de la Nación, Sección República, Fondo Gobernaciones, varios legajos.

Nota: Para la producción minera se utilizó el cálculo de Vicente Restrepo (1888) para ese año. Para los demás rubros se usaron las estimaciones realizadas por el autor con base en el censo económico de 1846. * En 1800 se agregan agrícola y pecuario.

El PIB por habitante en 1846 es de 23 pesos plata, inferior al calculado por Kalmanovitz de 27.3 pesos en 1800. Meisel argumenta que la población estimada para ese año, que toma los censos de 1878 y 1825 para deducirla, está subvaluada y supone otro cálculo basado en una observación de José Manuel Restrepo para 1808 —no en ningún conteo oficial— y que le vuelve a dar 22 pesos

por habitante, extrapolando los resultados de medio siglo hacia atrás. Mientras que Meisel aduce estancamiento de la productividad, los cálculos de Kalmanovitz y López para el siglo XIX reflejan de cerca la producción minera, las exportaciones y los servicios del Gobierno, según cifras oficiales. No es cierto que se supusiera que hubo descenso en la producción agropecuaria y artesanal por habitante, como aduce Meisel, porque, por el contrario, se utilizó el supuesto de que las dos variables fluctuaban directamente con la población. Meisel supone que los efectos de las guerras de liberación, muy intensas entre 1816 y 1822, y la guerra civil de Los Supremos entre 1839 y 1842, tuvieron efectos limitados en la actividad económica y fueron superados rápidamente. Por lo tanto, no hubo décadas perdidas por el enorme cambio institucional que significó pasar de la opresión colonial a establecer una nueva organización política después de la Independencia, contra la evidencia provista por el comercio exterior y la minería durante el periodo.

El comercio de la República de la Nueva Granada dejó de ser tributario de la molesta y costosa intermediación española y tomaría vuelo en los años cincuenta. La nueva república acometió importantes tareas de modernización. Se abolieron las formas colectivas y obsoletas sobre la propiedad de la tierra —el mayorazgo y las manos muertas en poder de la Iglesia, los ejidos y propiedades comunitarias de los indígenas, entre otros— que impedían su movilidad y se liquidó el muy racionado sistema de crédito eclesiástico a favor de la banca libre que surgiría con fuerza

hacia 1870. Se introdujo el moderno código napoleónico de comercio que reemplazó las Ordenanzas de Cádiz y se cambió además el contradictorio y confuso sistema de medidas español por el métrico decimal. Por último, se debilitaron los fueros corporativos sobre el comercio y la artesanía como los del consulado, se debilitaron el fuero eclesiástico y el de los militares y se caminó en dirección a la igualdad frente a la ley, aunque esa igualdad estaría lejos de la realidad. Todas estas medidas contribuirían a aumentar el potencial de crecimiento y de comercio exterior de Colombia en la segunda mitad del siglo XIX.

De esta manera, se fueron desmontando progresivamente las taras institucionales del absolutismo español que impedían el desarrollo del comercio y de los negocios, lo cual, para el caso de la República de la Nueva Granada de los Estados Unidos de Colombia o de la República de Colombia, comenzaría a rendir frutos durante la segunda mitad del siglo XIX pero plenamente sólo en los primeros 30 años del siglo XX. Por lo demás, la primera globalización que incrementaría las exportaciones de materias primas estuvo frenada durante la primera mitad del siglo XIX y sólo se desataría con fuerza entre 1860 y 1914. Colombia se perdió buena parte de la globalización por estar concentrada en frecuentes guerras civiles después de 1875 y en especial la Guerra de los Mil Días de principios del siglo XX.

▪ LOS BENEFICIOS DE LA INDEPENDENCIA

El mayor beneficio inmediato de la Independencia fue la reducción de los impuestos. Estos se redujeron del 12,5 % a menos de 5 % del PIB, lo cual fue una de las grandes ganancias que cosecharon los criollos con la Independencia. Tener a disposición de comerciantes y terratenientes, artesanos y campesinos, más de 7.5 puntos de la riqueza nacional que antes sostenían la administración colonial, las remesas, los gastos de defensa de Cartagena y el culto de la Iglesia debió tener un impacto apreciable sobre el consumo de la nueva sociedad republicana. La inversión, sin embargo, no se desataría con fuerza hasta que se liberaran las trabas al comercio exterior, en particular el estanco del tabaco que siguió siendo de las rentas más altas con que contó el nuevo Estado criollo. Se tendría que esperar hasta 1850 para permitir la exportación de tabaco por parte de un duopolio local que permitió un auge exportador que se mantendría por dos décadas. Se suprimieron los sistemas arancelarios dispersos para sustituirlos por un sistema de tarifas aduaneras unificado, a lo cual se sumó la reducción de las alcabalas internas y externas al comercio, lo que arrojó un sistema simple y de bajos costos de recaudación (González, 1984).

La libertad de los esclavos quedó sujeta a la voluntad de sus dueños con la manumisión de vientres que después fue limitada por el concierto de los jóvenes «libertos» y se

suprimió el tributo indio. El mismo secretario de Hacienda expuso la necesidad de conservar los estancos ante la inexistencia de otras ramas de la economía que pudieran contribuir al fisco nacional. No obstante la intención de estas medidas, la realidad mostró la imposibilidad de abandonar completamente el sistema de relaciones económicas y sociales derivadas de las reglas coloniales. La crisis política de finales de la década de los treinta y el establecimiento del gobierno dictatorial de Bolívar (1826-1828) echarían por tierra las reformas fiscales impulsadas por el Congreso de Cúcuta. Los sectores más conservadores de la sociedad influyeron en la reversión de la mayoría de las reformas fiscales e incluso restauraron el tributo indio.

Entre 1830 y 1845 se realizaron algunas reformas al sistema fiscal, entre ellas, la eliminación de la alcabala, la supresión definitiva del tributo indígena y la extinción gradual del diezmo para aquellos productos agrícolas orientados a los mercados internacionales. En 1845 comienza la etapa de las reformas liberales en firme, en especial la abolición de los monopolios, empezando por el del tabaco, disuelto totalmente en 1850. De igual forma se avanzó en la liberalización del comercio y en ello resultó fundamental la disminución de las tarifas aduaneras que restringían las importaciones (González, 1984). El gran cambio en la estructura del recaudo fue la dependencia creciente en el arancel que en tiempos de la Colonia era el 8 % de los ingresos y llega a ser el 52 % en 1860, mientras los monopolios mantuvieron su participación y se eliminaron los impuestos al comercio interno y a la producción.

Tabla 10
Ingresos Gobierno entre 1810 y 1860 (% del total y pesos plata).

Rubro	1810	1837	1850	1860
Monopolios	34,7 %	37,6 %	53 %	34 %
Comercio exterior	7,8 %	33,1 %	24 %	52 %
Comercio y producción	7,5 %	12,6 %	8 %	
Minería	9,3 %	6,4 %	4 %	
Diezmos	4,1 %	0		
Tributo indígena	1,9 %	0,4 %		
Recaudo Gobierno Central	2.453	2.327	2,189	1,766
Participación en el PIB	9,6 %	6,1 %	3,7 %	2,3 %
Estados soberanos en PIB	0	0	1,3 %	1,9 %
Carga total del Estado	9,6 %	6,1 %	5,0	5,2

FUENTE: Galindo, Jaramillo, Urrutia, Meisel, cálculos nuestros del PIB.

La evolución de los ingresos del Gobierno central refleja no sólo la reducción de impuestos sino también el proceso de federalización mediante el cual los estados soberanos dispusieron de una mayor parte del propio recaudo tributario. De esta manera en 1853 los ingresos estatales fueron de 800.000 pesos plata y de 1.900.000 en 1873, lo cual traería el peso de todos los impuestos a 5 % del PIB en ese año.

▪ EFECTOS DE LA INDEPENDENCIA EN EL SECTOR AGRÍCOLA

El efecto más inmediato de las guerras de Independencia y de las posteriores guerras civiles que se sucedieron durante los inicios de la República, fue el despoblamiento

relativo de las tierras cultivables. Un ejército demasiado grande, que consumía en 1844 el 50 % del presupuesto nacional y que demandaba ingentes recursos para su sostenimiento, condujo al sistema productivo a un estado de crisis de desabastecimiento y dentro del sector agrícola, el ganadero fue de los más afectados. La demanda de carne a través de «contribuciones forzosas» de reses destinadas a convertirse en raciones para los ejércitos mermó de manera importante los hatos existentes (Zambrano, 1982).

La producción agrícola según Aníbal Galindo se vio disminuida en el periodo posterior a las guerras de Independencia (1830-1835), si se le compara con un periodo previo al inicio del conflicto (1801-1805). Su cálculo es muy burdo; en él se refleja la percepción del autor sobre lo que debió ser el impacto de las guerras en la economía agraria del país.

Sin embargo ya desde el Congreso de Cúcuta en 1821, existía la preocupación por legislar a favor del sector agrícola, y ello se ve reflejado en los impuestos a las importaciones establecidos en favor de los productos alimenticios y el aguardiente. En 1824 se exime, a partir de 1825, a los nuevos cultivos de cacao, café y añil del pago del diezmo por periodos de 10, 7 y 4 años, respectivamente, pero ya ese tributo estaba atrofiado. La situación de necesidad fiscal llevó al Estado a rematar las tierras baldías a precios bajos con escasos resultados. Los intentos por estimular la inmigración de europeos y la inversión en el sector agrícola no tuvieron los éxitos esperados.

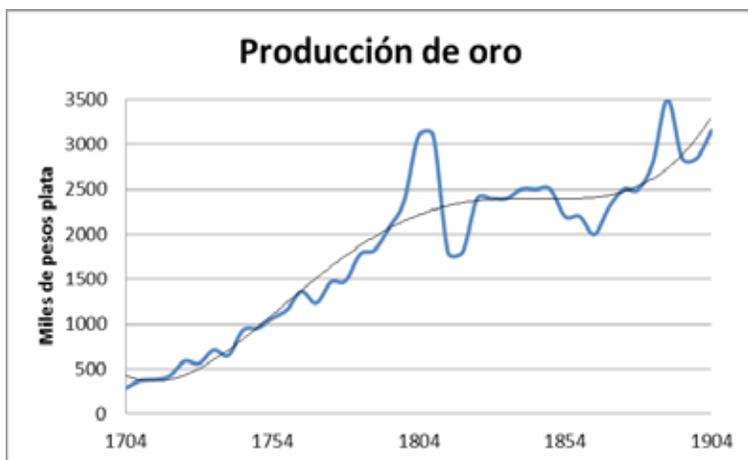
▪ PRODUCCIÓN DE ORO

Durante el siglo XVIII el oro fue el principal producto de exportación de la Nueva Granada y durante el siglo XIX esta situación no varió mucho. Fue sólo a finales de ese siglo, ante la aparición de nuevos productos de exportación como el tabaco, la quina y el café, que el oro fue relegado a un segundo plano. En las principales regiones productoras, la minería era fundamentalmente de aluvión, y por tanto intensiva en mano de obra, especialmente esclava, en los casos del Chocó y Popayán. Es por ello que la huida de esclavos y su reclutamiento durante la etapa independentista, así como la inestabilidad política, llevaron al estancamiento de estas regiones durante todo el siglo XIX.

Tras el final de la guerra y luego de una importante caída en la producción, el paulatino resurgimiento del sector fue liderado por Antioquia, donde la explotación del oro estuvo en manos de mineros independientes o mazamorreros, que combinaban la actividad de extracción con la agricultura de subsistencia. Los métodos siguieron siendo los mismos y, salvo la introducción de los molinos de piones y de arrastre, la forma de extracción continuó sin mayores avances hasta finales del siglo XIX, cuando las técnicas de extracción empezaron a ser mejoradas con la adopción de las bombas hidráulicas y el monitor californiano y se formaron algunos consorcios mineros (Melo, 1984).

Gráfica 10

Valor promedio anual de las exportaciones de oro.



FUENTE: Brew.

La producción de oro fue fundamental para la actividad importadora, constituyendo el principal renglón de acumulación de capital en el país que surgía con dificultad de su pasado colonial. Entre la multitud de mineros independientes o mazamorreros y los arrieros que atendían sus demandas, surgieron empresarios que pudieron amasar fortunas significativas, que posteriormente se invertirían en el comercio, la banca y en la industria nacional. Esta acumulación fue especialmente significativa en el caso de Antioquia, que le concedería una importante ventaja en su desarrollo económico sobre el resto del país (Melo, 1984), y que con el cultivo de café para la exportación insertaría firmemente a Colombia en el mercado global.

▪ LOS IMPACTOS REGIONALES

La Independencia cambió radicalmente la geografía económica del antiguo virreinato. Con el derrumbe del esclavismo se debilitó la provincia del Cauca y Popayán, que había sido hegemónica en política hasta el final de la Colonia, se vino a menos. Igualmente, Cartagena y en general toda la costa Caribe se empobrecieron porque el puerto dejó de ser centro de acopio de la plata y oro que absorbía España de sus colonias y se dejaron caer sus instalaciones militares. El situado fiscal que durante la Colonia impulsó la economía regional dejó de operar del todo. Santander y Boyacá también comenzaron a sentir la competencia de la manufactura inglesa, en la medida en que aumentaban las exportaciones de materias primas que financiaban las importaciones de telas baratas para menoscabar las «ropas de la tierra» y comenzó así un empobrecimiento de la región. Se fortaleció Antioquia con su minería y eventualmente la agricultura que iban abriendo los colonos que avanzaban hacia el occidente del país y que cuando se hicieran al café le darían un vuelco radical al desarrollo capitalista colombiano. Bogotá y Cundinamarca no sufrieron con la guerra y mantendrían un desarrollo lento que tomaría vuelo con las exportaciones. Panamá también se vería beneficiada, sobre todo después de la construcción del ferrocarril transoceánico en 1854 y sería una de las regiones que más insistiría en el federalismo para poder profundizar su vocación comercial.

▪ BIBLIOGRAFÍA

- Brew, Roger, 1977, *El desarrollo económico de Antioquia desde la Independencia hasta 1920*.
- Coatsworth, John, 2006, «Political Economy and Economic Organization», en John Coatsworth, Victor Bulmer-Thomas, y Cortés Conde, Roberto, 2006, *Cambridge Economic History of Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Galindo, Aníbal, 1874. *Historia económica y estadística de la hacienda nacional desde la colonia hasta nuestros días*. Bogotá: Imprenta de Nicolás Pontón y Compañía.
- González, Margarita, 1984, *Ensayos de historia colonial colombiana*, Bogotá: El Áncora Editores.
- Jaramillo Uribe, Jaime; Meisel, Adolfo and Urrutia, Miguel, «Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada, 1783-1850», in *Transferring Wealth and Power*.
- Meisel, Adolfo, 2011, El PIB de la Nueva Granada en 1846: ¿Qué nos dice acerca del impacto de la independencia? *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, n.º 29, Cartagena: Banco de la República.
- Melo, Jorge Orlando, 1984, «La economía colombiana durante la cuarta década del siglo XIX».
- Ocampo, José Antonio, 1984, *Colombia y la economía mundial 1830-1910*, Bogotá: Siglo Veintiuno Editores.
- Pinto, José Joaquín, 2011, *Finanzas de la Gran Colombia entre Colonia y República*, Tesis de Maestría, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Pinto, José Joaquín, 2012, «Las finanzas de la “Gran Colombia”», Instituto de Estudios Latinoamericanos. Madrid: Universidad de Alcalá.
- Prados, Leandro y Samuel, Amaral, 1993, *La independencia americana: consecuencias económicas*. Madrid: Alianza Editorial.

- Rodríguez E., Jaime, 2005, *La independencia de la América española*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Sourdis, Adelaida, 2006, «La recepción de la Declaración de los derechos del hombre del ciudadano en el Nuevo Reino de Granada», Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Zambrano, Fabio. 1982, «Aspectos de la agricultura colombiana a comienzos del siglo XIX» en: *ACHSC*, n.º 10. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

▪ CAPÍTULO VI

LA FORMACIÓN DE LA NACIÓN

SALOMÓN KALMANOVITZ Y EDWIN LÓPEZ

▪ INTRODUCCIÓN

LAS FUERZAS LOCALISTAS Y regionales que desató la Independencia fueron contenidas por las necesidades militares de los criollos. La guerra de liberación obligó a centrar todos los esfuerzos en fortalecer el Ejército y con ello a centralizar el incipiente Estado. Una vez expulsados los españoles del territorio que se vendría a denominar La Gran Colombia, pero todavía con un poder realista amenazante en territorio peruano, Venezuela aprobaría su constitución de Angostura en 1819, muy influida por Simón Bolívar que le introdujo fuertes rasgos dictatoriales. Entre estos figuraban la división de ciudadanos entre activos y pasivos —sin derecho a elegir o ser elegidos—, acreditar propiedad de 500 pesos para los activos, mientras que el presidente concentraba todos los poderes,

pudiendo incluso invalidar sentencias judiciales y nombrar su sucesor. Le seguiría la Constitución de Cúcuta en 1821 que federaba a Venezuela, Ecuador y a la República Granadina, que era un intento de darse una organización un tanto más liberal que la propuesta por Bolívar.

La Constitución de 1821 se inspira en el derecho divino como fuente de soberanía: reconoce la religión católica como única verdadera que acoge y protege. Los ciudadanos deben saber leer y escribir a partir de 1840 para participar en elecciones, lo cual fuera de restrictivo reconoce un problema de analfabetismo generalizado; pero además deben tener un patrimonio de 100 pesos o en su defecto una profesión que les permita la independencia, lo que excluye de la ciudadanía a jornaleros, arrendatarios y sirvientes. Había un sistema de votación indirecto, mediante electores cantonales cuyos requisitos de propiedad y sapiencia eran mayores aún. Ellos conformaban asambleas electorales que elegían presidente, senadores departamentales y representantes de provincia, o sea que se daban un cuerpo legislativo dividido en dos, donde la cámara contaba con representantes que ejercían por 4 años, mientras que los senadores tenían periodos de 8 años y se cambiaba la mitad cada 4 años (Restrepo Piedrahita, 1995).

En el cuarto de siglo que sucedió al Congreso de Cúcuta, la reacción en contra de la ruptura con el orden colonial se hizo cada vez más patente. Los dos puntos críticos en este proceso fueron la reacción bolivariana de fines de los años veinte y la primera gran conflagración civil de la vida independiente, la Guerra de los Supremos

(1839-1842). En efecto, durante la primera se restablecieron la mayor parte de los impuestos coloniales abolidos y se abandonó el ensayo del impuesto directo, pero detrás de la primera confrontación civil, aparentemente por motivos religiosos, estaba subyacente la aspiración de cada región por más soberanía de la que había podido disfrutar hasta el momento, algo que demostraría ser imparable una década después (Ocampo, 1984a).

El proceso de reforzamiento de las instituciones legadas por España se interrumpió a mediados de la década del cuarenta, dando paso a un rápido proceso de reforma durante el gobierno conservador de Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849) y el liberal de José Hilario López (1849-1853). Se llevó a cabo entonces una reforma liberal profunda que comprendió la abolición total de la esclavitud, la autorización a las provincias para arreglar la repartición definitiva de los resguardos, la redención de los censos eclesiásticos y una reforma fiscal a fondo. Como se vio, el PIB en 1846 calculado por Adolfo Meisel en 44 millones de pesos plata, que alcanza a ser sólo 23 pesos por habitante es menor que el de 1800 calculado por nosotros en 27.5 pesos. Para el mismo 1846 el cálculo nuestro es de 25 pesos plata por habitante. El crecimiento económico nos arroja el 1,2 % anual, inferior al de población que fuera de 1,6 % anual.

Fue una fase en la cual cayeron sustancialmente los impuestos por habitante, dejando una mayor parte del ingreso disponible para el consumo o para la inversión, aunque esta quedaba restringida a una parte muy pequeña de la población.

Gráfica 11

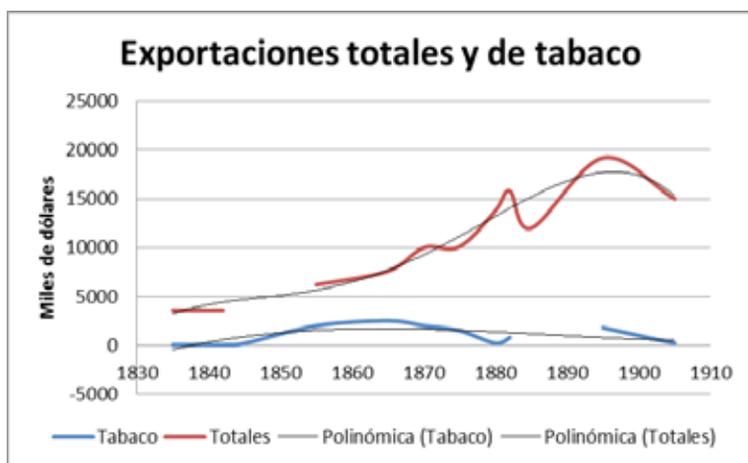


FUENTE: cálculos propios.

Para poder exportar tabaco se requirió que se reformara el monopolio del Gobierno sobre registro de matas, compras y ventas para permitir compras por mayoristas privados que comenzaron a exportar la hoja. Más adelante se liquidó el monopolio público a favor de tres firmas privadas, de las cuales Montoya & Sáenz pasó a controlar el área más productiva, alrededor de Ambalema, mientras que los terratenientes de la sabana adquirieron las tierras apropiadas en cercanías del río Magdalena, y contrataron aparceros que trabajaban en los cultivos y secamiento de la hoja. Al parecer se sobreexplotaron las tierras, la mano de obra nunca se calificó, de tal manera que se fue perdiendo la calidad de la hoja colombiana que terminaría desplazada por el tabaco de superior calidad que se cultivaba en Puerto Rico, Cuba y la isla de Java.

La caída del volumen bruto de exportaciones refleja el hecho de que no existe un sector exportador líder como fuera la minería del oro durante el siglo XVIII, aunque el crecimiento exportador es notable sobre un nivel muy bajo dado por las exportaciones de oro.

Gráfica 12



FUENTE: Ocampo, 1984B.

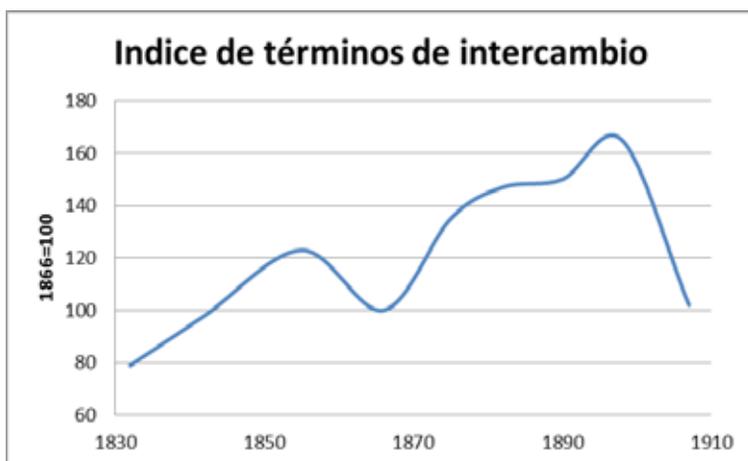
Es durante estos años que se va abriendo la primera fase de una profunda globalización en Europa en la que confluyeron un auge del comercio y del transporte marítimo y por ferrocarril, de un flujo grande capital de Europa hacia América —norte y sur— y el mayor flujo migratorio de la historia humana: entre 1860 y 1929, 25 millones de personas aproximadamente abandonaron Europa a favor de Estados Unidos, 5 millones fueron a Canadá y otros 5 a la Argentina, más de 4 millones hacia Australia y Nueva Zelanda y más de 3 millones hacia el Brasil.

Colombia alcanzó a participar marginalmente del auge de comercio internacional con sus precarias exportaciones de tabaco, añil, cueros, café, quina y tagua, aprovechó poco el flujo de capital y quedó de espaldas al flujo migratorio. Las razones para ello fueron de tres clases: inestabilidad política, en primer término, que entre otras le frenó su acceso al mercado mundial del café, algo que Costa Rica logró capitalizar desde 1860; altos costos de transporte y carencia de infraestructuras portuarias, las cuales comenzó a construir penosamente a fines del siglo XIX con Sabani-lla y Puerto Colombia cerca de Barranquilla, y su locación geográfica tropical y endémica que siempre impidió que fuera atractiva para la emigración europea. La Gráfica 13 muestra los términos de intercambio del país con el resto del mundo y se destaca que fueron muy favorables para nuestros productos de exportación. Que no los hayamos podido aprovechar realza la fuerza de las trabas políticas y geográficas para poder insertarnos en esta primera globalización.

Con todo, hubo evidentes progresos en el país después de 1850 en materia de intercambio con Europa e Inglaterra. Los precios de exportación eran crecientes al tiempo que se reducían los precios de las importaciones por el doble impacto de una baja en los costos de transporte y un aumento de la productividad manufacturera en textiles y otros bienes de consumo que importaba la pequeña economía colombiana. Ello condujo a un aumento de los consumos que vendría acompañado de una merma en la producción artesanal, reflejada en la movilización política

de los artesanos contra las políticas liberales de comercio. No obstante, los artesanos hicieron parte de coaliciones con los conservadores y estos fueron derrotados en sus insurrecciones de 1855 y 1859-1862 por los ejércitos de los gobiernos liberales; este último enfrentamiento le dio un triunfo claro a Tomás Cipriano de Mosquera. Fue el momento de impulsar una nueva constitución que reflejara las aspiraciones de los ya llamados estados soberanos y que venían procurándose sus propias constituciones durante la década de los cincuenta.

Gráfica 13



FUENTE: Ocampo, 1984A.

▪ LA DEUDA IMPAGA

Las guerras de Independencia y el establecimiento del nuevo orden político y económico demandaron recursos que no alcanzaron a ser cubiertos mediante el recaudo fiscal. De manera que en 1822 y 1824 se contrataron los primeros empréstitos con Inglaterra por un valor de 6,7 millones de libras esterlinas, dando inicio a una historia marcada por la moratoria, el incumplimiento y las renegociaciones de la deuda (Tabla 11). Comparado con un PIB de unos 26 millones de pesos plata y con una tasa de cambio de 4.8 pesos plata —igual al dólar de plata— por libra esterlina, la deuda contraída equivalía a 32,5 millones de pesos. La República de la Nueva Granada aceptó que el monto de la deuda que le correspondía era de 3,3 millones de libras más intereses de mora que completaban 5,9 millones de libras en 1839 o sea 28,6 millones de pesos plata, más que la riqueza producida anualmente por la incipiente república. El servicio de la deuda superaba los ingresos totales del Gobierno de unos 2,3 millones anuales durante la década de los treinta. Obviamente, los banqueros ingleses no tenían la más remota idea de la capacidad de pago de las repúblicas que surgirían independientes después de la guerra contra España, cuando decidieron hacer los empréstitos.

Tabla 11

Evolución de la deuda externa colombiana 1820-1910 (miles de libras esterlinas).

Año	Negociador	Nuevos empréstitos	Intereses y ajustes	Deuda total
1822	Zea	2.000	-124	1.876
1824	Arrubla-Montoya	4.750	0	4.750
1834	De Pombo-Michelena	3.313	1.590	4.903
1839	De Pombo-Michelena	3.313	2.584	5.897
1845	Murillo Toro-Ordóñez	3.313	3.776	7.089
1861	Martín-Gutiérrez	7.090	148	7.238
1874	Camacho Roldán-Pérez	7.238	-5.238	2.000
1895	Roldán-Passmore	1.913	1.601	2.700
1905	Holguín-Averbury	2.700	351	3.051

FUENTE: Junguito (1995).

En 1830 la Gran Colombia se separó en tres naciones independientes: Nueva Granada, Venezuela y Ecuador. Los pagos se suspendieron hasta la consolidación del acuerdo de repartición en 1839, en el cual Colombia adquirió la mitad de la deuda y una parte de los intereses (Tabla 12). Este arreglo se realizó teniendo en cuenta el tamaño de la población de los nuevos países y no sus exportaciones ni su capacidad de pago.

Tabla 12

Distribución de la deuda de la Gran Colombia 1834.

País	Participación en la deuda %	Principal (Libras)	Intereses (Libras)	Total (Libras)
Nueva Granada	50	3.312.975	1.590.228	4.903.203

País	Participación en la deuda %	Principal (Libras)	Intereses (Libras)	Total (Libras)
Ecuador	21,5	1.424.579	683.798	2.108.377
Venezuela	28,5	1.888.396	906.430	279.826
Total	100	625.950	3.180.456	9.806.406

FUENTE: Kalmanovitz y López, 2011.

Después de la repartición de la deuda, el país no realizó pagos hasta 1845, año en el que renegocia con los acreedores, gracias a las gestiones de las administraciones Herrán Mosquera. Con el fin de lograr el buen desempeño en los pagos, se acuerda la capitalización de los intereses vencidos y la rebaja de estos con respecto a la deuda anterior.

En 1861 se realizó un acuerdo con los acreedores para agilizar el pago de intereses atrasados, vender los bonos del Perú —deuda contraída con la Nueva Granada—, estimular la creación de una compañía que promoviera la utilización de tierras baldías y fomentar la emisión de vales. Esta fue una preparación para que en 1874 nuevamente se llevara a cabo un proceso de negociación, gestionado por Salvador Camacho Roldán y formalizado bajo la administración de Aquileo Parra. Con el surgimiento de los Estados Unidos de Colombia en 1863, se dio inicio a un proceso de amortización de la deuda exterior y además se empezó a considerar la conveniencia de suscribir nuevos empréstitos para financiar la construcción de vías férreas, puesto que los recursos fiscales no eran suficientes. Sin embargo, no hubo condiciones de estabilidad como para

volver a ser sujeto de la confianza de los prestamistas internacionales, hasta los años veinte del siglo siguiente.

▪ LA CONSTITUCIÓN DE 1863

La Constitución de los Estados Unidos de Colombia sellada en Rionegro en 1863 es primero que todo producto de la guerra, donde se expresan en forma limitada las posiciones del Partido Conservador, lo que eventualmente le restaría legitimidad y apoyo bipartidista a la Nueva Carta. Sería una de las tantas Cartas de Batalla que caracterizaron el siglo XIX colombiano (Valencia Villa, 2010). La Constitución de 1863 surge como un pacto de regiones, tal como reza en su texto: «[estas] se unen y confederan a perpetuidad consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio y forman una Nación libre, soberana e independiente, bajo el nombre de Estados Unidos de Colombia».

En los poco más de cincuenta años que transcurrieron entre la conformación de la junta de Gobierno de 1810 y la Constitución de Rionegro, las finanzas públicas de la nueva república habían sido afectadas por las guerras de Independencia y por los requerimientos propios de la reorganización política y administrativa del orden político que reemplazaría el colonial. Los crecientes requerimientos fiscales habían sido cubiertos con deuda y con el mantenimiento de algunas instituciones heredadas del régimen español como las rentas estancadas y algunos impuestos al comercio exterior, aun en contra de doctrinas liberales que inspiraron el

pensamiento económico de muchos dirigentes de la época. Los pocos datos disponibles corroboran los constantes déficits a los cuales se enfrentaba el tesoro público a nivel central, principalmente en los años de 1842, 1851 al 1854, pero fundamentalmente entre 1880 y 1900 (Junguito, 2008). Así, los gobiernos liberales se enfrentaban a importantes retos fiscales, a los cuales respondieron mediante la implementación de un sistema federal que le permitiera a los estados soberanos abolir los impuestos coloniales y reemplazarlos por una estructura tributaria moderna.

El origen de la soberanía, sin embargo, no es claramente popular, con la excepción del Estado soberano de Santander que reconoce al pueblo como la fuente del poder político. La Constitución defendía «La profesión libre, pública o privada, de cualquier religión; con tal que no se ejecuten hechos incompatibles con la soberanía nacional, o que tengan por objeto turbar la paz pública». Esto iba dirigido contra la Iglesia Católica, que había acumulado muchas propiedades urbanas y rurales gracias a su papel como única institución legal de crédito otorgado con garantía hipotecaria que se le llamaba Censo y por herencias y donaciones o las «capellanías» propiedades entregadas a la Iglesia para financiar las misas en favor de las almas de los difuntos. Esas propiedades no circulaban en el mercado por lo que se les llamó de «manos muertas». Mosquera decretó la desamortización de los bienes inmuebles de la Iglesia en 1861 lo que le socavó sus apoyos materiales y le permitió al Gobierno rematar las hipotecas o propiedades censadas a sus dueños por la mitad de

su valor y vender a menos precio muchas propiedades, la mayoría urbanas que entraron al mercado de tierras.

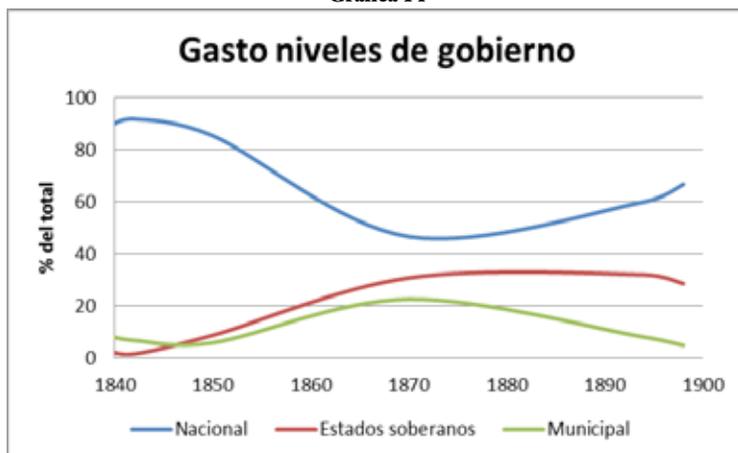
Los estados soberanos se confederan pero con una enorme desconfianza frente al poder central, conociendo de las experiencias militares caudillescas del pasado, incluyendo a Mosquera. Es por ello que la arquitectura acogida debilita en exceso al Gobierno central y entrega «todo el poder a los estados soberanos». No habrá entonces árbitro —el Ejecutivo actuando en derecho— para conciliar diferencias entre los estados soberanos ni monopolio de los medios de violencia en manos del Estado. Por el contrario, los estados soberanos tendrán guardias más fuertes que las de la «Unión» y habrá libertad absoluta para el porte y comercio de armas. La debilidad de los gobiernos ejecutivos a todos los niveles se refleja en que los periodos de presidente de la Unión era de sólo 2 años, periodos tan cortos que hacían imposible desarrollar un programa de Gobierno coherente, mientras que los presidentes de los estados soberanos y alcaldes era de 4 años; se prohíbe la reelección en todos los casos.

El poder judicial era igualmente débil y fraccionado. Su cúpula estaba conformada por 5 magistrados y ningún estado podía repetir, dándose un origen territorial pero no estricto de la magistratura. Sus periodos eran de sólo 4 años, mientras su designación pasaba por la legislatura de cada Estado y después por el Senado, procesos que reflejaban politización, debilidad e independencia precarias. La consecuencia fue que hubo escasa confianza en la justicia como tercera parte imparcial, pues su origen era bastante

político y el predominio del Partido Liberal acentuaba ese carácter. Esto se replicaba en el poder electoral cuando generaba reglas sobre las elecciones y el conteo de votos, costumbres electorales que se tildaron de «sapistas» en los años setenta, cuando se acuñó por primera vez el lema «El que escruta elige».

Todavía bajo un sistema federal, la política fue gravitando de vuelta hacia la matriz institucional original: recentralizando el poder a expensas de los gobiernos regionales y locales. Esto se hace evidente cuando se mide el papel de cada nivel de Gobierno en el recaudo tributario total que en esta fase está estrechamente asociado al gasto.

Gráfica 14



FUENTE: Ocampo, 1984B.

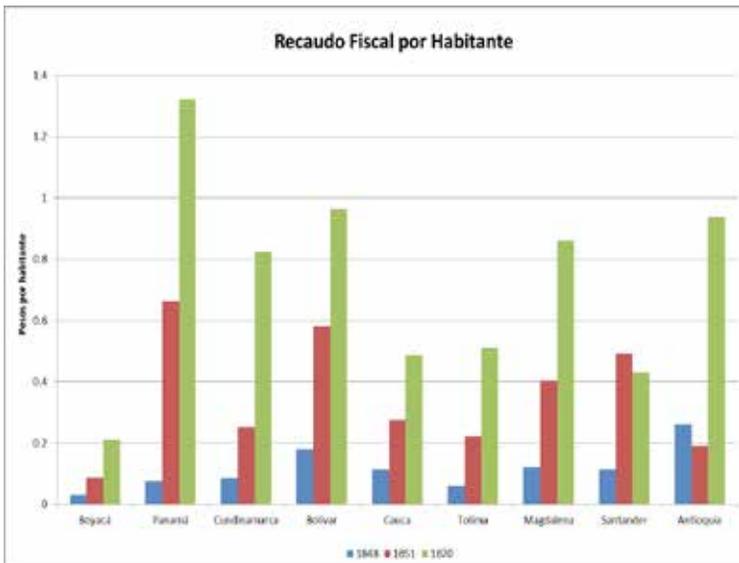
Hasta 1865 se debilita el Gobierno central al pasar de 92 % del recaudo al 48 % en 1870, ganando tanto los estados soberanos como los municipios. Es bien interesante

el fortalecimiento municipal que pasó de acopiar 5 % del recaudo total al 22 % en su florecimiento de 1870. La Regeneración no toca tanto la participación de los estados soberanos pero lo que va a debilitar es la célula municipal del organismo político y, ¡de qué manera!, pues la devuelve al mínimo nivel de 1845.

Uno de los grandes logros de los gobiernos radicales fue la desamortización de manos muertas que permitió reducir la deuda pendiente que mantenían propietarios a favor de la Iglesia por cerca de 4,3 millones de pesos, pagando una tasa de interés del 5 % anual, y subastar además bienes de propiedad eclesiástica por fuera de la circulación por otros 15,4 millones de pesos entre 1864 y 1881. Los censos quedaban redimidos si el deudor pagaba al Gobierno un 10 % de su valor en efectivo y el remanente adquiriendo bonos de deuda pública que tenían un descuento importante. Entre los dos rubros se completaron casi 20 millones de pesos que alcanzaron a ser 16 % del PIB de 1860 y 13 veces las rentas anuales del Gobierno federal; esto constituyó un monto apreciable de recursos antes inmovilizados y que entraron al torrente de la actividad económica: mercado de bienes raíces urbanos, agricultura, ganadería y comercio. Los bienes rematados fueron subdivididos en lotes medianos y pequeños, se facilitaron los pagos y se eliminó la fianza personal, teniendo un claro efecto de aumentar el número de propietarios, de tal modo que también tuvo un efecto democratizador sobre la propiedad de bienes urbanos y rurales (Jaramillo, Meisel, 2008). En Bogotá, los bienes desamortizados

alcanzaron a ser casi el 18% del valor de la propiedad de la ciudad. Tan importante fue el impacto que tuvo la política de desamortización en permitir el surgimiento de un sistema financiero moderno, que actuó intermediando entre ahorradores e inversionistas y que activó el crédito y la circulación de billetes emitidos por los bancos contra sus reservas en metálico —plata y oro—. Todos estos elementos progresivos han sido negados u ocultados por la historiografía conservadora y la de los renegados liberales que adujeron que la desamortización había sido marginal, inofensiva y que incluso había aumentado la concentración de la propiedad.

Gráfica 15



FUENTE: Kalmanovitz y López, 2011.

El balance del radicalismo liberal fue positivo: los estados soberanos disfrutaron de amplia autonomía fiscal y de sus sistemas legales, los que propiciaron el aumento en el recaudo de impuestos y en el gasto público que más beneficiaba a los ciudadanos de cada uno de ellos. La gráfica muestra una evolución positiva del recaudo tributario entre 1848 y 1870, en especial de Panamá —aumenta 13 veces—, Magdalena —8.5 veces—, Cundinamarca —8 veces—, Bolívar —5 veces—, y Antioquia —4 veces—, aunque en términos absolutos fue una carga baja; funcionó incluso la contribución directa que era proporcional a la riqueza en Boyacá y en menor medida en Santander, mientras en el resto predominaban los impuestos indirectos regresivos, como el de degüello y la renta de aguardiente era muy importante. El poder se rotaba frecuentemente y no se sabía cuál iba a ser el resultado de las elecciones, permitiendo que Rafael Núñez ganara la presidencia en 1880 como candidato encubierto del Partido Conservador. Se abolió la pena de muerte, se establecieron los jurados de conciencia y se otorgaron plenas garantías a los ciudadanos. Se consolidó la separación de Iglesia y Estado y la educación se tornó laica, apoyándose en las ciencias modernas —la física, la química, la biología y la filosofía— para lo cual se trajeron profesores alemanes, algunos de los cuales resultaron ser protestantes, frente al horror que despertaban entre las almas atemorizadas por el dogma católico del infierno eterno.

Sin embargo, el modelo federal de organización de Gobierno no pudo levantarse sobre la base del poder político

y económico de terratenientes y manzanillos y fue acusando un creciente desgaste. Los intentos del Gobierno central de intervenir en la política de cada estado soberano en la década de los setenta, y la de unos estados intentando manipular la de los vecinos, trajo consigo un resquebrajamiento no sólo de la unidad política sino también del mercado interior, porque las rivalidades llevaron a implantar aduanas que frenaban el comercio interno.

Sobre la base de la pérdida de seguridad de la vida y la propiedad, Núñez, en estrecha alianza con el Partido Conservador y su ideólogo, Miguel Antonio Caro, organizó su desafío político contra los liberales radicales. Su programa de un retorno a la autoridad y al fortalecimiento del Gobierno central encontró amplio eco entre distintos sectores y regiones, conduciendo al relevo de los radicales en las elecciones de 1880.

▪ BIBLIOGRAFÍA

- Jaramillo, Roberto, y Meisel, Adolfo, 2008, «Más allá de la retórica de la reacción, análisis económico de la desamortización en Colombia, 1861-1888», *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, n.º 22 Cartagena: Banco de la República.
- Kalmanovitz, Salomón, 2006, «La idea federal en Colombia durante el siglo XIX», en Rubén Sierra (ed.) *El radicalismo colombiano del siglo XIX*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Kalmanovitz, Salomón, y López, Edwin, 2011, «Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de

- Colombia», *Revista de Economía Institucional*, n.º 23, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Meisel, Adolfo, 2011, «El PIB de la República de la Nueva Granada en 1846: ¿qué nos dice acerca del impacto económico de la Independencia?», *Cuadernos de historia económica y empresarial*, n.º 29, Cartagena: Banco de la República.
- Molina, Luis Fernando, 2003, *Francisco Montoya Zapata, poder familiar, político y empresarial, 1810.1862*, Medellín: Nutifinanzas.
- Ocampo, José Antonio, 1984a, *Colombia y la economía mundial: 1830-1910*, Bogotá: Siglo Veintiuno Editores.
- — —, 1984b, «Centralismo, descentralización y federalismo en la historia colombiana», en José Antonio Ocampo, Santiago Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización*, Bogotá: Fondo Editorial Cerec.
- Restrepo Piedrahita, Carlos, 1995, *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Valencia Villa, Hernando, 2010, *Cartas de batalla*, Bogotá: Panamericana Editorial.

▪ CAPÍTULO VII

LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA HASTA FINALES DE SIGLO XIX Y LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA

SALOMÓN KALMANOVITZ

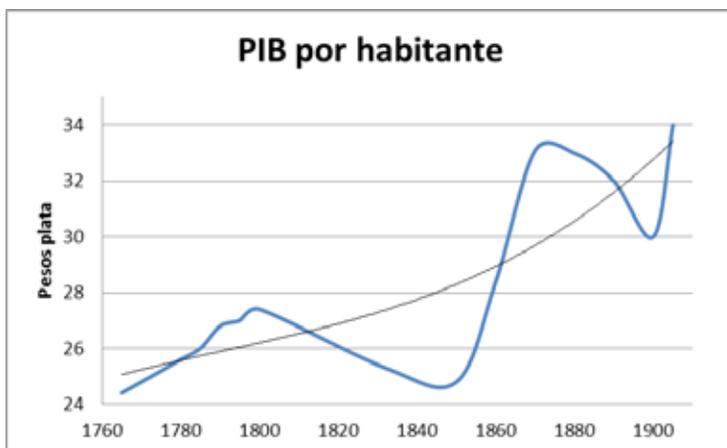
▪ INTRODUCCIÓN

EL DESEMPEÑO ECONÓMICO durante la segunda mitad del siglo XIX fue mejor que el observado después de la Independencia, que acusó una contracción exportadora y estuvo acompañado de un decaimiento de los centros urbanos. Hubo cambios radicales en las reglas de juego políticas y económicas, impulsados por frecuentes guerras civiles. La última de ellas durante el siglo XIX fue, con la excepción de la guerra de liberación, la más larga y cruenta de todas las que había vivido el país hasta entonces y tuvo altos costos económicos, incluyendo la pérdida de Panamá.

Una aproximación a las cuentas nacionales durante el siglo XIX informa que las guerras de liberación y civiles, y la inestabilidad política hasta 1842 hicieron caer el ingreso por habitante. Pero a partir de 1845 hubo un crecimiento relativamente alto hasta 1880, gracias a la fuerte expansión de las exportaciones, a la liberación de los esclavos y a la puesta en producción de las tierras eclesiásticas de «manos muertas» que fueron expropiadas y entregadas a los deudores hipotecarios de la Iglesia; se inauguró la banca libre en 1870 que financió los cultivos de exportación y que extendió la presencia de la intermediación financiera en todas las ciudades del país.

El crecimiento económico posterior, entre 1880 y 1903, se vio opacado por las guerras civiles y una inflación cada vez mayor después de que el Banco Nacional asumió el monopolio de la emisión monetaria para rematar con términos de intercambio desfavorables en la última década del siglo XIX. Al entrar en el siglo XX buena parte de los pocos negocios que alcanzaron a surgir con los auges exportadores estaban quebrados; se había perdido 4 % de la población en la Guerra de los Mil Días y Panamá optó por separarse de Colombia.

Gráfica 16



FUENTE: Kalmanovitz y López, 2009.

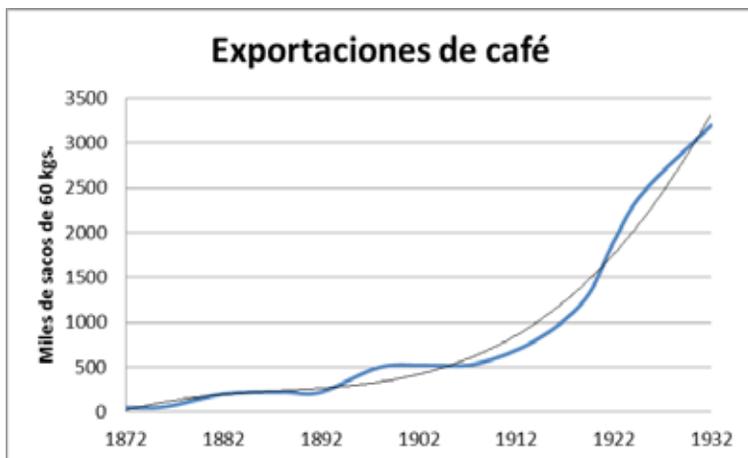
▪ EL COMPORTAMIENTO EXPORTADOR

Las exportaciones surgieron a partir de una base muy pequeña en 1835 para multiplicarse por 3 hacia 1870 y de ahí aumentar otro 60 % hasta final del siglo XIX. El oro le presta una base mínima al comercio del país, representando un tercio hacia 1830 y entre una cuarta y una quinta parte del valor exportado de ahí en adelante. El tabaco tuvo un auge en 1845 y alcanzó una participación cercana al 40 % del total exportado en 1866, para prácticamente desaparecer en la década siguiente; después, mantiene un nivel reducido que se debe a las exportaciones de las regiones de Carmen de Bolívar y de Palmira. La exportación de cueros

arroja un volumen pequeño de cerca del 10 % del total, pero de nuevo estable para el comercio del país. La quina es un producto que se extrae de las selvas depredándolas y que también tiene un paso fugaz por la economía: alcanza a ser un 30 % de las exportaciones en 1882 y una década después se ha esfumado, siendo sustituida en Europa por drogas sintéticas. El café, por el contrario, alcanza el 20 % del valor exportado en 1880 de la región de Cúcuta y el 35 % una década más tarde cuando participan Santander, Cundinamarca y Tolima, para alcanzar la mitad en 1910 y el 70 % en 1925, cuando se comprometen a fondo con el cultivo Antioquia y los colonos de sus fronteras hacia el suroccidente. El valor de la exportación se fortalece más con el cultivo del banano que alcanza a ser entre 8 y 10 % de su total entre 1905 y 1925 (Ocampo, 1994).

La gráfica de las exportaciones físicas de café permite apreciar que la enorme expansión del cultivo es asunto del siglo xx: entre 1873 y 1900 pasa de 125.000 sacos de 60 kilos a 500.000, 4 veces el pequeño valor inicial, pero entre 1900 y 1925 alcanza 3.200.000 kilos, multiplicándose más de 7 veces. La diferencia se explica porque en la primera fase la producción estaba dominada por las relaciones de servidumbre de la región central, mientras la segunda se asienta en la región de colonización antioqueña, caracterizada por relaciones sociales más igualitarias y libres que lubrican la expansión del cultivo.

Gráfica 17



FUENTE: Ocampo 1984, Posada 1994.

Las políticas arancelarias reveladas por el peso de la tarifa en el valor de las importaciones muestran cierta moderación hasta 1870 pues se mantienen por debajo del 30 %; aun bajo gobiernos liberales, ascienden porque está primero la viabilidad fiscal que el apego al credo libre-cambista. A pesar de que la Regeneración hizo reformas al arancel y se proclamó proteccionista, logrando con ello el apoyo de los artesanos, lo que se vislumbra es una erosión del arancel por la creciente inflación, reduciendo así la protección efectiva. La verdadera alza del arancel corresponde a la administración Reyes en el siglo xx, cuando alcanza a morder el 50 % del valor de las importaciones.

▪ EL SISTEMA FINANCIERO Y EL BANCO NACIONAL

El sistema financiero que había en la Nueva Granada estaba monopolizado por la Iglesia que prestaba al 5 % anual sobre bienes raíces que quedaban hipotecados o censados. Era un sistema racionado cuyos clientes eran especiales y escasos. Colmenares observaba que el sistema venía funcionando mal, en la medida en que la economía languidecía y los terratenientes no podían pagar siquiera los intereses que les cobraba el clero. En 1864, con la liquidación de los bienes de manos muertas, se disuelve esta arcaica institución de crédito para abrirle campo al sector privado. En 1870 se aprobó una legislación bancaria que adoptó el modelo de la banca libre que era corriente en Estados Unidos y en Escocia. Consistía en que los bancos privados podían emitir billetes, respaldados por sus reservas de plata y oro, que debían manejar con prudencia para garantizar que todo el que quisiera podía cambiar los billetes por moneda metálica cuando lo deseara. Surgieron numerosos bancos en Bogotá, Medellín y Cartagena y en todas las ciudades y pueblos grandes del país, 42 en total, que permitieron una ampliación del crédito y el surgimiento de una acumulación de capital de mayor volumen. Durante el primer gobierno de Rafael Núñez se creó el Banco Nacional que comenzó a operar en 1882, dentro del esquema de la banca libre o sea también emitiendo billetes contra reservas metálicas y obteniendo utilidades normales.

Sin embargo, en 1886 el Gobierno le otorgó al Banco Nacional el monopolio de la emisión de billetes apuntalado por el curso forzoso que convertía en delito el no aceptarlos por su valor nominal, desligado ahora del contenido metálico que decían tener los billetes. El Banco era independiente en su diseño institucional y al secretario de Hacienda se le prohibía asistir a su junta directiva. Sin embargo, sus compromisos de emisión moderada no fueron creíbles, en especial el de no superar el límite de los 12 millones de pesos, que era en ese entonces el presupuesto público.

El Banco Oficial no tenía dentro de sus funciones el de ejercer de banco de bancos, o sea de complementar y apoyar la operación de los bancos privados, ni de proveer la liquidez que requería la economía ni de proteger al sistema de crisis financieras. Su función fundamental era ser agente fiscal pero mediante la emisión de papel moneda que financió el creciente déficit fiscal del Gobierno. En 1894 era evidente por el deterioro de la tasa de cambio y por la creciente inflación que el Banco Nacional había sobrepasado sistemáticamente sus planes públicos de emisión. Se le acusó entonces de estar haciendo emisiones clandestinas y el congreso procedió a clausurarlo. Sin embargo, la tesorería continuó emitiendo billetes y con ellos financió la Guerra de los Mil Días, causando entonces inflaciones del 400 % en 1900 y 330 % en 1902. Al final de la guerra quedaban sólo 12 bancos de los 42 que llegaron a existir, lo que sugería que la burguesía liberal se había debilitado considerablemente durante la Regeneración.

▪ LA BÚSQUEDA DE UN
ORDEN CENTRALIZADO:
LA CONSTITUCIÓN
DE 1886

Los liberales se alzaron en armas en 1885 y fueron derrotados por el gobierno de Núñez que procedió a declarar extinguida la Constitución de Rionegro —había durado poco más de dos décadas— y convocó una asamblea constituyente a ser elegida por medio de delegados partidarios del Gobierno, donde escasearon los representantes del Partido Liberal, lo que de nuevo le restaría consenso y legitimidad a la nueva constitución. No era una carta para todos sino otra carta de batalla. Entre otras arbitrariedades, Panamá fue representada por Miguel Antonio Caro, quien se vanagloriaba de nunca haber salido de la sabana de Bogotá. La soberanía del Estado no partía de los otrora estados soberanos, sino que «reside esencial y exclusivamente en la Nación» (Artículo 2). Partiendo de este concepto moderno, Caro logró derivar un origen divino del poder al hacerle decir a la Carta en su Artículo 28: «La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación; los Poderes Públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social». De esta manera, se liquidó la idea de soberanía popular que exigía el permanente debate público y electoral para expresar el interés o la voluntad del pueblo, siendo reemplazada

por las nociones de autoridad ilimitada derivada de Dios a quien debían obediencia absoluta los súbditos que no eran ciudadanos.

El monopolio religioso fue acompañado también de un monopolio político concentrado en una presidencia imperial, cuyo periodo era de 6 años, con reelección abierta. El presidente era elegido indirectamente por ciudadanos con requisitos de alfabetismo, renta de anual de 500 pesos o propiedad de \$ 1.500. El poder regional quedaba abatido: el presidente nombraba y separaba libremente a los gobernadores y estos a los alcaldes. El presidente nombraba también los magistrados —vitalicios— de la Corte Suprema y de los tribunales superiores de ternas presentadas por la corte suprema. Se nombraban jueces de escrutinio que actuaron a favor del Gobierno, cerrando así las vías electorales a la oposición, lo que incitaría al Partido Liberal a recurrir a dos nuevas guerras civiles —1892 y 1899-1902—. En general, la constitución limitó fuertemente los derechos individuales, en tanto podía recurrir al estado de sitio y a la suspensión de las garantías individuales cada vez que lo considerara necesario.

La Cámara de Representantes tenía periodo de 4 años, mientras que el del Senado era de 6 años, siendo elegido por las asambleas departamentales. El Legislativo era muy débil pues se podía reunir sólo cuatro meses cada dos años. De esta manera no había división de poderes geográfica, al abolir las elecciones por gobernadores y alcaldes, ni de un legislativo o judicial independientes que pudieran neutralizar los abusos del poder Ejecutivo. La Corte Suprema

vitalicia fue empacada de conservadores, dando una señal de que los sesgos del sistema judicial no iban a modificarse en mucho tiempo.

Un elemento importante de la constitución que continuó con una tradición liberal fue la defensa del principio de propiedad privada. Existe protección de los contratos privados (Artículo 31) pero el interés privado debía someterse en caso de conflicto al interés público, donde «las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización». Sin embargo, el Banco Nacional al emitir en exceso vulneró los contratos que hacían los agentes entre sí y el Estado, al restarle valor de manera arbitraria a los activos que se intercambiaban y en especial a los ahorros del público, algo que a Caro lo tenía sin cuidado, como lo revela la siguiente afirmación suya: «La sobre valuación de la moneda es prerrogativa del soberano, sólo que pugna con preocupaciones arraigadas». La preocupación tenía que ver con la pérdida de valor de los ingresos y activos de la reducida economía monetizada con que contaba el país por la creciente inflación que producía el gasto público financiado con emisiones crecientes del Banco Nacional.

En balance, las políticas monetarias y financieras de la Regeneración frenaron el surgimiento de una burguesía liberal y de un sistema financiero que apalancara el desarrollo económico. «La emisión de papel es un recurso especialísimo, gratuito», repetía Caro. La pregunta —¿Es la moneda blanda un atajo para el desarrollo económico?— ha confundido a economistas contemporáneos que descubrieron en Caro a un Keynes precapitalista, porque abogaba

por una fuerte intervención estatal en la represión de las libertades básicas de la población y en el castigo a la incipiente burguesía colombiana. En realidad, el desarrollo económico requiere de ciertas condiciones fundamentales: un sistema político que garantice escenarios de negociación pacífica de intereses y que respete a la oposición; derechos de propiedad justos, garantizados por el Estado; existencia de un sistema de justicia legítimo e independiente del poder Ejecutivo y un Legislativo que represente intereses sociales y regionales; educación universal que permita la absorción de la ciencia y la técnica y aumente la productividad del trabajo; aumento de la capacidad exportadora; para completar, y no menos importante, moneda sana. La Regeneración no proveyó ninguna de las condiciones enumeradas, desató la pugnacidad y el conflicto político y la inflación se constituyó en un impuesto oculto que socavó la riqueza privada y los salarios de funcionarios y jornaleros. En contra de los que aducen que el Banco Nacional con su política monetaria laxa fomentó el crédito y las exportaciones, todas las evidencias informan que el crédito medido en términos reales no creció e incluso se paralizó en esta fase, que muchos bancos se liquidaron y que la creciente inflación fue un freno demoledor del crecimiento económico (Ocampo, 1994).

Núñez entendió bien que el país necesitaba seguridad y orden. La centralización emprendida por él dio pie a un Ejército nacional que limitó la sedición regional y nacional, prestándole mayor legitimidad al Estado, pero los recursos públicos no alcanzaron para darle suficiente fortaleza.

Otra tarea fundamental exigida por el desarrollo de largo plazo del país fue establecer un mercado interno sin aduanas interiores, que se obtuvo aboliendo la soberanía de los otrora 9 grandes estados, arrebatándole sus recursos tributarios y aplicando el gasto público de manera arbitraria a favor del centro político.

La explotación tributaria fue especialmente evidente en el caso de Panamá —el recaudo aumenta 2.5 veces entre 1880 y 1886 para ser licuado después por la enorme inflación de fin de siglo— región que mantuvo una relación armónica dentro de los Estados Unidos de Colombia y que se resquebrajó por las políticas abusivas y de represión de la Regeneración contra las libertades de una población que era predominantemente liberal. Aunque la pérdida de Panamá se le adjudica a la política imperialista de Estados Unidos, lo cual es cierto, no hay que olvidar que los conservadores cocieron su caldo de cultivo. En efecto, los intentos de la administración de Theodore Roosevelt de construir el canal interoceánico mediante un tratado con Colombia fueron derrotados por Miguel Antonio Caro que lideró al Senado para que lo negara, ante el desmayo de las elites panameñas. Roosevelt enarboló entonces el gran garrote y pudo tomarse Panamá con bastante apoyo de sus dirigentes.

Pero también con el resto de regiones hubo evidentes abusos de los regeneradores: aumentó el recaudo de impuestos y al mismo tiempo el gasto fue concentrado por el poder central que lo asignó de manera arbitraria, lo que llevó a que departamentos como Antioquia también amenazaran con abandonar la República.

Gráfica 18



FUENTE: Kalmanovitz, 2012.

La República tuvo también una regla de sucesión clara pero sesgada del partido en el poder, con serios problemas en los derechos de la oposición, como los vetos a la participación liberal en el Congreso y de franca manipulación electoral. La carencia de división y rotación del poder daba lugar a un régimen escasamente democrático y de varias maneras opuesto al crecimiento económico de largo plazo. Hubo fusilamientos y destierro de los líderes liberales, represión a la libertad de expresión con la frecuente clausura de periódicos por los regímenes de la Regeneración. En los temas sociales, la Regeneración adoptó una visión cristiana para enfrentar la pobreza mediante la caridad: la salud y la educación públicas debían ser dirigidas por la Iglesia con limosnas y unas escasas transferencias del Gobierno Central. La educación primaria se declaró

como gratuita pero no obligatoria, contra la visión liberal de universalizarla, mientras su contenido debía estar acorde con la fe religiosa.

Se gestó así un Estado muy pequeño que no tenía por qué inmiscuirse en los temas sociales ni cobrar impuestos para financiar la educación y menos la salud. Aún si el país requería centralismo, sus excesos le restaron legitimidad a la tributación, en la medida en que alejaba al contribuyente de las decisiones de cuánto debía pagar y cómo se gastaban los fondos públicos. Los encargados de gastar no tenían controles para impedir que hicieran tratos corruptos. Los aranceles y el impuesto inflacionario sumieron al ciudadano en la más profunda inconsciencia sobre quién pagaba por el Estado, que no era el que más podía hacerlo.

El Estado aparece así como padre milagroso y no como resultado terrenal de los impuestos contribuidos por los ciudadanos. El Estado competía además con el control religioso de la educación y de la vida civil que ejercía la Iglesia Católica, lo cual obviamente lo debilitaba. Se favorecieron las instituciones superiores confesionales y se debilitó también la educación superior y la Universidad Nacional no contó con presupuesto para absorber la ciencia que se creaba en Europa y en Estados Unidos y que mucho menos podía llegar al paupérrimo sistema escolar donde se enseñaban predominantemente los dogmas religiosos. Incluso el monopolio de los medios de violencia por el Estado se dificultaba frente a las profundas disidencias partidistas y regionales que dejarían un largo legado de violencia en la historia de Colombia durante el siglo xx;

en cada confrontación armada surgían señores de la guerra que imponían sus intereses a la población inerte y que negociaban favorablemente con el Gobierno Central. Se trató entonces de un proceso de centralización autoritario que se quedó corto en la necesidad de construir un Estado fuerte, dotado de legitimidad democrática que pudiera abrogarse el monopolio de los medios de violencia y que fuera respetado por todos.

Caro pretendió imponerle impuestos a las exportaciones de café en 1895, algo que unificó a los terratenientes de Cúcuta, Cundinamarca y Tolima con los cafeteros medianos, comerciantes y banqueros de Antioquia y Caldas en su contra. Este fue el principio del fin de la Regeneración que sería reemplazada después de la guerra civil por una alianza regional y política que limaría los aspectos más corrosivos de la Constitución de 1886, tornándola en una buena carta de navegación para la paz política y el crecimiento económico moderno que alcanzó Colombia en el siglo xx.

▪ BIBLIOGRAFÍA

- Colmenares, Germán, 1975, *Cali: terratenientes, mineros y comerciantes*, Cali: Universidad del Valle.
- Echeverri, Lina, 1991, «La banca libre en Colombia», en Fabio Sánchez (comp.) *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- Kalmanovitz, Salomón, 2002, «Miguel Antonio Caro, el Banco Nacional y el Estado», en Rubén Sierra (edi.) *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Kalmanovitz, Salomón, 2012, «El federalismo y la fiscalidad del Estado Soberano de Panamá: 1850-1886», *Revista de Economía Institucional*, Número 27, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ocampo, José Antonio, 1994, «Regímenes monetarios variables en una economía preindustrial: Colombia 1850-1933», en Fabio Sánchez (comp.) *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Posada Carbó, Eduardo, 1994, «La economía exportadora, 1850-1930», en José Antonio Ocampo, (ed.) *Economía, en Gran Enciclopedia de Colombia*, Bogotá: Círculo de Lectores.

▪ CAPÍTULO VIII

LAS CONDICIONES POLÍTICAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO MODERNO

SALOMÓN KALMANOVITZ

▪ INTRODUCCIÓN

EL POBRE COMPORTAMIENTO económico de Colombia en el siglo XIX fue resultado de la anarquía política y de las guerras civiles, pero también de ser un orden social de acceso restringido (North, Wallis, Weinsgat, 2009). Por contraste, en el siglo siguiente Colombia dio un vuelco notable en sus instituciones que le permitieron obtener un crecimiento económico sostenido. Pero aún antes de eso, como se ha visto, se fueron construyendo tortuosamente instituciones políticas y económicas modernas, se removieron muchas de las barreras que habían sido legadas por

la dominación española, algo que se debió, fundamentalmente, a los reformistas liberales, a veces acompañados de hombres de empresa conservadores.

Los radicales liberales, sin embargo, infringieron dos condiciones necesarias para el desarrollo económico de largo plazo: el orden político, el monopolio de los medios de violencia y un mercado interno, libre de barreras. La constitución de 1863 tuvo pocos representantes conservadores y fue, por lo tanto, una carta para la guerra que no para la paz y el progreso. Fueron entonces las visiones conservadoras las que reimpusieron algo de seguridad y orden a la confederación, aboliéndola para dar lugar a una república unitaria. El mejor desempeño del siglo xx, a su vez, está marcado por condiciones políticas relativamente estables que le dieron aire al crecimiento económico moderno, entendido como aquel que ocurre en forma continua en el largo plazo. No obstante, aunque el orden social se fue modificando en las ciudades, abriendo el acceso a recursos económicos y políticos para más personas, siguió siendo especialmente limitado en el campo con grandes latifundios que nunca pagaron impuestos, constituyéndose en una barrera al desarrollo económico.

La regla electoral bajo la cual actuaron los partidos políticos durante la Regeneración fue la mayoritaria o sea «ganador toma todo», lo cual dentro de un régimen muy centralizado incitaba al perdedor hacia la sedición (Mazzuca, Robinson, 2006). Aún regiones con hegemonía liberal como Santander eran regidas por gobernadores y alcaldes conservadores, mientras que entre 1886 y 1899

sólo fueron elegidos dos representantes liberales al Congreso. Bajo esas reglas de juego se generaba, por un lado, insurgencia y, por el otro, represión, todo lo cual obstaculizaba el crecimiento económico.

Colombia iniciaba el siglo XX arruinada, con hiperinflación, aislada del mundo y con la cruenta guerra civil que entregó un país sin su más rica provincia de Panamá. La guerra había aniquilado 90.000 hombres y paralizado al país por casi cuatro años; en ciertas regiones, había destruido mucha de la riqueza agrícola, de semovientes e infraestructuras que eran escasas. Al terminar la guerra, sin embargo, se generó un importante cambio estructural que transformó un país de haciendas y campesinos en otro urbano e industrial. Unas instituciones políticas y legales centralizadas adquirieron nueva vida, se tornaron más tolerantes, y apoyaron el desarrollo capitalista que finalmente despegó para Colombia, después de un siglo prácticamente perdido. Hubo compromisos de respetar la oposición política, otorgándole una parte del poder, de no utilizar impuestos confiscatorios y de no abusar de la emisión inflacionaria, que sentaron las condiciones de paz y confianza necesarias para desatar la acumulación privada de capital en el país.

▪ LA REFORMA POLÍTICA

Las reformas constitucionales que operaron para cambiarle el carácter fundamental a la Carta de 1886 fueron

ensayadas durante la administración de Rafael Reyes (1905-1909). Reyes fue escogido como candidato de una amplia coalición, precisamente por no haber participado en la Guerra de los Mil Días, y por tener una visión de empresario moderno, ansioso de ver progresar a la sociedad colombiana. Su talante conciliador se manifestó primero con una regla política improvisada que consistía en otorgar un tercio de su gabinete a los liberales más pacifistas, lo cual le prestó credibilidad a su intención de lograr una paz perdurable. En 1905 Reyes desbandó el Congreso conservador y llamó una Asamblea Constituyente *ad hoc* que implementó la nueva regla, el «voto incompleto», que fue aplicada a las elecciones parlamentarias en similar proporción: un tercio para la minoría, dos tercios para la mayoría. El Partido Liberal había demandado durante la guerra su participación en el Gobierno y este la desdeñó de manera sectaria; en la nueva situación, el Partido Liberal entendió que participando en las elecciones ganaba una representación apreciable y, más aún, si el Partido Conservador se dividía, como en efecto lo haría en 1929, tendría la oportunidad de ganar la presidencia y tornarse mayoritario.

La gestión de Reyes fue bastante controversial pero progresiva en fin de cuentas, concentrada en la reconstrucción del país, la eliminación de buena parte del exceso de medios de pago impresos por el Gobierno durante la guerra, un plan de construcción de infraestructuras, que incluyeron carreteras para el incipiente automóvil y el camión de carga, electricidad, acueductos y alcantarillas,

servicios que estaban racionados en las pocas ciudades del país. Durante los cinco años de su gobierno se fomentaron algunas industrias —entre ellas, la Colombiana de Tejidos, luego Coltejer, y la fábrica de cemento Cementos Samper— a la vez que se consolidaron otras. Se concedieron subsidios a la exportación y se buscó equilibrar la balanza comercial, para lo cual se impulsó una serie de medidas proteccionistas, como también un impuesto al consumo del tabaco, y se continuó con la política de expansión de la frontera agrícola mediante la adjudicación de baldíos. El émulo de Reyes fue el régimen modernista-conservador de Porfirio Díaz de México que ya llevaba 25 años en el poder. En 1909 Reyes volvió a organizar una asamblea constituyente con el fin de perpetuarse de manera indefinida en el poder, pero el rechazo de todos los partidos y facciones lo llevó a abandonar la presidencia.

Las elecciones de 1910 las ganaron los conservadores republicanos de Antioquia que se comprometieron con los liberales a compartir el poder con ellos para disipar el faccionalismo, la sedición y la represión gubernamental, compromiso que se tornó creíble con las reformas a la Constitución de 1886 que se lograron aprobar en 1910, cuando el Gobierno de la Unión Republicana de Carlos E. Restrepo convocó una Asamblea Constituyente bipartidista para reforzar la nueva regla electoral que permitía compartir el poder. El carácter bipartidista de las reformas resultó en un consenso, lo que le prestó legitimidad y permanencia a la Constitución así reformada hasta que fuera derogada en 1991. La paz política fue fundamental para

propiciar el rápido desarrollo capitalista que se comenzó a generar casi inmediatamente.

Las reformas de 1910 a la constitución de 1886 fueron en verdad de alta cirugía: se introdujo la elección popular sin condiciones de riqueza o alfabetismo para todas las justas electorales, abandonando su elección indirecta que había sido amañada por los gobiernos de la Regeneración; se acortó el periodo de presidente y senadores de 6 a 4 años y se permitió la reelección, pero sólo pasado al menos un periodo. En términos generales, se debilitó el poder Ejecutivo y se fortaleció el Legislativo que podía funcionar anualmente sin ser convocado por el presidente. El Congreso también hacía el control político de la constitución que no podía ser incumplida por el Ejecutivo, como se le permitía hacer en la de 1886 y más importante aún seleccionaban los miembros de la Corte Suprema de Justicia que había sido función presidencial anteriormente. De esta manera, también el sistema de justicia se fortaleció y se volvió más independiente de la presidencia. El sistema electoral dependió de aquí en adelante de un poder judicial más autónomo, trazó reglas contra el fraude electoral y adaptó finalmente una propuesta del liberal Rafael Uribe Uribe de adoptar la cédula de ciudadanía como documento básico electoral.

Según Christopher Abel, «los republicanos lograron... dejar una marca indeleble en la política colombiana: revivieron e institucionalizaron la práctica de acomodar los partidos de oposición y demostraron que con el apoyo unido de la clase alta un sistema presidencial-congresional

es una garantía contra la tiranía individual y faccional» (Abel, 1987).

▪ LA REFORMA MONETARIA

La tarea monetaria fundamental de los distintos gobiernos, a partir del de Rafael Reyes, fue la de recoger el exceso de circulante emitido por la tesorería durante los años de la guerra y ejecutar una política bastante draconiana, con algunas pocas emisiones de títulos de deuda pública que sirvieron de dinero, permitiendo además el uso de monedas extranjeras para aceptar el sistema de pagos, algo que había prohibido Miguel Antonio Caro en su momento. Las tasas de interés tenían que ser entonces bastante elevadas. La inflación desapareció y hubo incluso tasas negativas en algunos años. Afortunadamente para la economía del país, las exportaciones cafeteras se ampliaban mucho más que las importaciones, dando lugar a un superávit en la balanza de pagos que servía como circulante complementario a una oferta monetaria nacional que no podía expandirse de acuerdo con las necesidades de los agentes económicos. Dada la desconfianza sembrada por la experiencia del Banco Nacional durante la Regeneración, hubo que recurrir a un árbitro externo para que organizara un nuevo banco central, lo cual fue encomendado al profesor de la Universidad de Princeton, Edwin Kemmerer en 1922.

El arreglo diplomático de la toma de Panamá por los Estados Unidos que aceptó pagar una indemnización al

país por US\$ 25 millones en 1922 y la reapertura del mercado internacional de capitales para el Gobierno, después de un siglo de ostracismo, hizo necesario crear las instituciones para manejar la liquidez de manera racional, reorganizar las cuentas fiscales con transparencia frente al Congreso, y así poder monitorear y honrar la deuda pública. De esta manera, fueron creadas la Contraloría General, como organismo del poder Legislativo que cuidara y contabilizara con esmero el gasto que ejecutan el Gobierno Central y los territoriales, para que en efecto pudieran ser sujetos de crédito externo, y la Superintendencia Bancaria, que garantizara la seguridad de los depósitos del público y la sanidad del sistema financiero.

▪ LA CREACIÓN DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

El Banco de la República tuvo que abrir sus puertas antes de lo planeado porque se abrió una crisis financiera internacional que produjo la quiebra del banco colombiano privado más grande de la época, el Banco López. La crisis, que fue superada por la intervención del Banco de la República, puso de presente una de las funciones fundamentales que debía prestar el nuevo ente: enfrentar las crisis financieras de manera decidida y salvaguardar los depósitos del público, algo que el Banco Nacional había evadido olímpicamente.

El Banco de la República fue definido como un ente semipúblico, con el Gobierno aportando la mitad de su capital, pero con sólo una representación de tres miembros que tenían voz pero no voto en una junta directiva de diez. De los otros siete había tres banqueros y el resto eran representantes del comercio y de la agricultura. Tal composición le prestaba independencia al Emisor frente al Gobierno, pero se la restaba frente a intereses privados. Se trataba de un banco de bancos, prestamista de última instancia que alimentaba la liquidez del sistema financiero mediante préstamos de corto plazo. En casos de crisis y corridas de liquidez, le debía prestar dinero al sistema en cuantía suficiente aunque a tasas crecientes de interés, como se especificaba en el manual del banquero central *Lombard Street*, pues no se quería un sistema dependiente de la emisión gratuita (Bagehot, 1873).

El impacto de una mayor y segura liquidez provista por el nuevo banco sobre las tasas de interés fue la de reducir las de niveles superiores al 15 % a unos nuevos entre 8 y 9 %, donde se quedaron hasta que estalló la crisis de 1929. Las nuevas instituciones y las organizaciones correspondientes entraron en vigencia en el contexto de una economía en rápida expansión. En efecto, la economía creció a una tasa media cercana al 7 % entre 1920 y 1929. Los activos bancarios pasaron de representar 12,7 % del PIB en 1925 a 22,1 % del PIB en 1929, lo cual ayudó a apalancar el desarrollo de la acumulación de capital, del consumo y de la construcción.

El régimen monetario correspondió al de un patrón oro regulado, en el cual el banco podía intervenir en el

mercado de cambios para estabilizar la cotización de la moneda nacional. En momentos en los que aumentaban las exportaciones de café y los gobiernos locales y el central se endeudaban en el exterior para adelantar la red de ferrocarriles y de carreteras, la tasa de cambio se movió relativamente poco. A la estabilidad de la tasa de interés y de los precios se sumaba entonces un peso que mantenía su valor frente al dólar y ello permitía una fluidez considerable de los capitales que entraban y salían del país, pudiéndose prever razonablemente el curso futuro de cada una de las variables monetarias y cambiarias.

▪ LA GRAN DEPRESIÓN

Todo este andamiaje basado en el libre mercado y en el patrón oro sería transformado por la crisis de 1929 que obligó a rediseñar cada uno de los instrumentos de intervención del banco central. Sus administradores obtuvieron entonces más discreción en sus decisiones de permitir la devaluación del peso, de emitir para contrarrestar la contracción monetaria, de prestarle al Gobierno sin contraprestación o el declarar una moratoria general para los agentes endeudados que no pudieron honrar sus obligaciones, hasta que se logró salir de la depresión económica. Tales políticas contribuyeron a que la crisis fuera superada con relativa rapidez y que la economía colombiana volviera a tener fuertes crecimientos de 1933 en adelante. Sin embargo, las políticas entre 1929 y 1932 fueron procíclicas, con tasas de interés reales que

alcanzaron entre 30 y 40 % durante esos años, hasta que se abandonó el patrón oro en 1931.

Una vez abandonado el patrón oro, que fuera reemplazado por un sistema de flotación controlada de la tasa de cambio, el Banco de la República pudo dejar devaluar la tasa de cambio y aumentó la emisión primaria prestándole al Gobierno fuertes sumas de dinero que en 1934 alcanzaron el 4 % del PIB. El aumento del gasto público, a su vez, elevó la liquidez de la economía a los niveles previos de 1929 y, con ello, el nivel de precios dejó de caer, mientras que las tasas de interés reales pasaron a niveles bajos o aun negativos después de 1934. Fue el inicio de una recuperación económica importante y, sobre todo, de un intenso proceso de industrialización que se prolongó durante casi todo el siglo XX.

▪ BIBLIOGRAFÍA

- Abel, Christopher, 1987, *Política, iglesia y partidos en Colombia: 1886-1953*, FAES, Bogotá: Universidad Nacional.
- Bagehot, Walter. 1873. *Lombard Street. A Description of the Money Market*. Londres: Henry S. King & Co.
- Kalmanovitz, Salomón y López, Enrique, 2006, *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, Banco de la República, Bogotá.
- Mazluca, Sebastián y Robinson, James A. 2006, «Political Conflict and Power-sharing in the Origins of Modern Colombia», National Bureau of Economic Research, Working Paper 12099.

North, D., Wallis, J. Weinsgat, B., 2009, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge: Cambridge University Press.

▪ CAPÍTULO IX

CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL SIGLO XX

SALOMÓN KALMANOVITZ

EL TEMA DEL CRECIMIENTO económico suscita amplio debate entre académicos y políticos. ¿Qué es lo que permite que la riqueza de un país se profundice hasta el punto de ocupar toda su población productivamente? ¿Cómo fue posible que esto ocurriera primero en Inglaterra y Holanda en el siglo XVIII y se extendiera después a Estados Unidos y a Europa continental? ¿Qué factores lo impidieron en el caso de los países latinoamericanos y de Colombia en particular?

Hemos visto que el crecimiento de Colombia fue lento durante el siglo XIX, de sólo 1,8 % anual frente a 4,6 % para el siglo XX. Como la tasa a la cual se expandió

la población fue del 2,3 % anual, el crecimiento por habitante fue también de 2,3 %, equivalente al crecimiento de la productividad que dio lugar a la riqueza de la que hoy disfrutamos los colombianos. Desafortunadamente, este crecimiento fue insuficiente para absorber a toda la población en edad de trabajar, evidente en el alto desempleo, el subempleo y la informalidad en la que labora más de la mitad de la población, sobre todo en la segunda mitad del siglo xx. Aunque el guarismo obtenido es bueno e hizo posible reducir un tanto la brecha frente a los países desarrollados, no lo hizo frente a los que se industrializaron durante la segunda mitad del siglo xx como Corea, Taiwán, Tailandia, Malasia e Indonesia que crecieron rápidamente, jalonados por sus exportaciones al mundo desarrollado.

Una característica de crecimiento colombiano fue su baja volatilidad relativa, inferior a las de las tres grandes economías latinoamericanas de Argentina, Brasil y México. En un trabajo de los años ochenta, Miguel Urrutia explicaba esta cualidad del desarrollo colombiano como resultado de la falta de populismo en el país, a diferencia de la inestabilidad política y macroeconómica que este produjo en el sur del continente. No obstante, la falta de populismo también pudo haberle restado legitimidad al Estado que consigue apoyo político de sus redes clientelistas y propicia el conflicto partidista, como lo fue la Violencia de los años cincuenta que se desata con el asesinato del líder populista Jorge Eliécer Gaitán en 1948; el conflicto es el caldo de cultivo del posterior surgimiento de

la insurgencia que, a su vez, ha deteriorado la seguridad del país hasta entrado el siglo XXI.

La tendencia de largo plazo del crecimiento es descendente, especialmente en el periodo 1925-1950 cuando la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial ralentizan la economía. El crecimiento del PIB real se acerca a 5 % en el cuarto de siglo siguiente, pero el crecimiento de la población es tal que cae relativamente el PIB por habitante. El periodo 1975-2000 es de crecimientos menores para ambos indicadores. La crisis de la deuda latinoamericana durante los ochenta incidió en frenar el crecimiento de Colombia, aunque fue la economía menos afectada de la subregión. La nueva crisis internacional de fin de siglo, sin embargo, sí la afectó severamente, con una contracción de 4,1 % del PIB en 1999, mayor incluso que la caída de 1931 provocada por la Gran Depresión mundial.

Esta tendencia de largo plazo es preocupante por lo que insinúa hacia el futuro de no cambiar los fundamentos económicos y políticos que la han causado en el pasado. El crecimiento se hace menor cuando la inversión —y el ahorro— caen como proporción del producto y/o la productividad de todos los factores, es decir la eficiencia en la asignación y uso de los recursos, se estanca. El crecimiento es afectado también por la dinámica del comercio internacional del país y de los términos de intercambio con el resto del mundo.

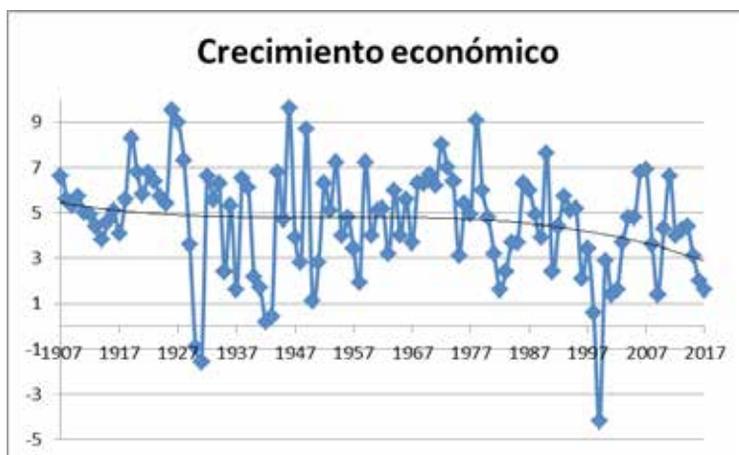
Tabla 13
Crecimiento del PIB real y de la población.
Precios de 1975

Periodo	PIB real	Población	PIB per cápita
1810-1900	1.8	1.4	0.4
1905-2000	4.6	2.3	2.2
1905-1924	5.4	2	3.4
1925-1950	4.4	2.2	2.2
1950-1975	4.9	2.9	2.1
1975-2000	3.5	2.2	1.3
2000-2015	4.4	1.2	3.2

FUENTE: Urrutia *et al.*, y cálculos propios.

La Gráfica 19 deja entrever que durante el siglo xx y hasta 2012, el crecimiento colapsa en dos grandes ocasiones: la crisis de 1929 (2,8 % acumulado) y la de 1999 (4,3 %). Durante la Segunda Guerra Mundial el crecimiento también es escaso y asimismo entre 1956 y 1966 hay desaceleración. La tendencia de largo plazo es claramente descendente. El periodo más brillante fue el que va de 1905 a 1924 con un crecimiento del PIB por habitante de 3,4 % anual y el segundo mejor es el más reciente que va del año 2000 a 2015 con un aumento del 3,2 % anual del mismo indicador, debido al auge mundial de materias primas, ahora con un crecimiento de la población mucho menor y servicios sociales de amplia cobertura que facilitan que la prosperidad abarque a más personas que en el pasado.

Gráfica 19



FUENTE: GRECO y cálculos propios.

¿Qué tan satisfactorio fue este crecimiento para la población colombiana? ¿Cómo se compara con el de otros países de la misma región, desarrollados o que estaban en condiciones similares a las que caracterizaban a Colombia?

Con niveles de desempleo, subempleo, informalidad y pobreza que afectan negativamente a más del 60 % de la población en el año 2015, es claro que el crecimiento colombiano no dio oportunidades de progreso a la mayoría de los ciudadanos del país, porque no logró albergar a toda la población dentro de la formalidad laboral ni que se acatará la legislación de protección al trabajo, que se pagaran salarios suficientes y que todos los trabajadores recibieran los beneficios de la seguridad social.

Las comparaciones entre países arrojan argumentos sobre las potencialidades del crecimiento, dados en una matriz institucional que legó la historia, unas políticas

públicas que fueron más o menos adecuadas y una actitud frente a la globalización que permitió un mayor crecimiento económico que el derivado de la dinámica del mercado interior. Las comparaciones con otros países de América Latina revelan cuanto peso pudo tener el legado institucional común en determinar límites al crecimiento de largo plazo del continente.

Tabla 14

Crecimiento del PIB per cápita —dólares de 1994— durante el siglo XX.

	Argentina	Colombia	Brasil	Chile	México	Perú	Venezuela
Veces	3,1	5	7,6	5	5,1	4,5	9,8

FUENTE: Urrutia *et al.*

La Tabla 14 informa que los países en cuestión obtuvieron crecimientos un tanto similares con desviaciones fuertes de Argentina que se rezaga, a pesar de que fue el país más desarrollado de la región a principios del siglo XX, y de Venezuela que es líder en el siglo XX, siendo la renta petrolera su motor de desarrollo, al tiempo que sugiere indicadores sociales similarmente deficientes al del resto de países; es lamentable el notable colapso de su economía petrolera con la desaparición de esa renta pero sobre todo por el manejo tan incompetente de la macroeconomía. Brasil tiene un fuerte crecimiento después de entrar al siglo XX como uno de los países latinoamericanos más pobres, mientras que el resto de países gravita alrededor de crecer 5 veces sus PIB por habitante durante el siglo XX. Entre ellos, Colombia obtiene un desarrollo justo en

el promedio, al lograr el mismo guarismo del ingreso de cada uno de sus habitantes durante el siglo xx.

Una explicación intuitiva de este crecimiento similar es la ausencia de sólidas democracias, que se construyeron penosamente sobre un legado absolutista y que no pudieron escapar de la inestabilidad política ni del surgimiento de corrientes populistas, del cambio frecuente de las reglas de juego para los agentes económicos, de problemas con la eficiencia de la justicia, de la proliferación del clientelismo y la corrupción, y de episodios de pérdida de los equilibrios macroeconómicos fundamentales. Dictaduras de extrema derecha o de carácter populista ejecutaron políticas públicas imprudentes que frenaron el crecimiento de largo plazo o lo hicieron colapsar del todo. El continente osciló entre políticas públicas apoyadas por clientelas políticas, terratenientes y empresarios, por organizaciones de trabajadores y campesinos o por dictaduras afianzadas en el Ejército, todas las cuales introdujeron frenos al comercio y a la profundización del sistema financiero, impidieron desarrollar un sistema educativo de buena calidad con cobertura universal o permitieron gobiernos que despilfarraban los recursos que lograban recaudar de los contribuyentes o por la renta de sus recursos naturales.

Una comparación con el desarrollo de los Estados Unidos informa que el crecimiento de Colombia fue más alto durante el siglo xx que el de la economía más rica y sólida del mundo. Sin embargo, el punto de partida de riqueza por habitante de Estados Unidos en el siglo xix era tres veces superior y la relación se deterioró hasta la

Primera Guerra Mundial, cuando escasamente el PIB por habitante colombiano era un sexto del norteamericano. El descuento logrado durante el siglo XX nos devuelve en algo la ventaja tomada desde el inicio de la carrera, pero sigue siendo sólo un 23 % de la medida norteamericana. Brasil, México y especialmente Argentina se rezagan considerablemente frente al auge industrial e imperial de Estados Unidos en el siglo XIX y su consolidación en el siglo XX.

Tabla 15

PIB per cápita como proporción del de Estados Unidos.

País	1800	1850	1913	1989
Colombia	38	22	13	23
Argentina	n.d.	63	49	35
Brasil	91	65	14	24
México	56	23	23	24
Chile	n.d.	35	35	30

FUENTE: Kalmanovitz.

En el crecimiento que tienen los diversos países durante la primera mitad del siglo XX, caracterizado por el cierre de las economías frente al globo —dos guerras mundiales y en el medio una profunda depresión económica— es notoria la divergencia entre Estados Unidos, Europa y Asia. El proceso es menos evidente frente a la América Latina, pero notable para Colombia que entra tardíamente a la globalización y descuenta contra el alto nivel de Estados Unidos. En la segunda mitad del mismo siglo, es notoria la convergencia de Europa y Asia frente al PIB

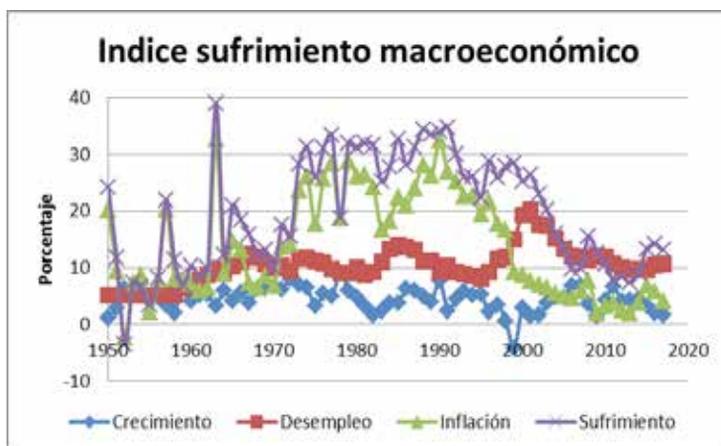
per cápita de Estados Unidos, que resulta del flujo abierto de comercio y capital entre ellos, mientras que América Latina, que se encierra detrás de barreras al comercio y al capital, diverge aún más, excepto Chile y Colombia que avanzan relativamente, pero no tanto comparados con los países europeos y asiáticos.

Con relación a la integración de la economía colombiana al comercio internacional, hubo un lento desarrollo exportador y el grado de apertura se alcanza a duplicar durante el siglo XX, algo que se verá en mayor detalle en la capítulo sobre comercio internacional. Aunque se trata de un progreso, el orden de magnitud es pequeño y no puede considerarse como suficiente; políticas más proactivas a favor de las exportaciones hubieran generado un mayor crecimiento económico para Colombia que el efectivamente obtenido. Aunque estas políticas se dieron y ello quizás explica el mejor comportamiento relativo del país frente al resto de América Latina, se adoptaron tardíamente, sólo al final de la década de los años sesenta, y estuvieron lejos de los resultados obtenidos por los países del este asiático que se volcaron con toda su energía hacia el exterior y aplicaron políticas ambiciosas de educación que les permitieron aumentar su productividad de manera sistemática. Aunque estos países contaron con políticas de protección de su producción doméstica, su condicionamiento de exportar para recibir incentivos provistos en materia de créditos baratos, libertad para importar insumos y formación de empresas grandes que obtuvieran economías de escala, impuso condiciones de competencia que

culminaron en aumentos de la productividad, en mejoras de diseño y en innovación de sus productos.

Otro factor a tener en cuenta en torno al crecimiento de largo plazo es el de las políticas macroeconómicas. Unas buenas políticas que controlen la inflación, reduzcan el desempleo y contribuyan a acelerar el crecimiento contribuirán al bienestar de la población, pero unas políticas equivocadas pueden contribuir al sufrimiento de los ciudadanos. Un índice de sufrimiento macroeconómico o también llamado «índice de miseria», diseñado por Arthur Okun en donde se suman inflación y desempleo pero se le resta el crecimiento logrado, permite apreciar que las políticas públicas, en particular la monetaria y fiscal generalmente expansivas, crearon excesos inflacionarios que poco contribuyeron a reducir el desempleo. El índice se mantiene por debajo de 20 entre 1950 y 1970, con algunos picos sorpresa que surgieron de fuertes devaluaciones, cuando un régimen de tasa de cambio fija se quebraba por las caídas de precios del café, pero la emisión seguía controlada y la inflación volvía a niveles de un dígito. Las crisis de la deuda en los años ochenta y la crisis financiera de final de siglo ralentizaron la economía, treparon la inflación junto con el desempleo y redujeron el crecimiento. No ayudó que la política monetaria saliera del Banco de la República y fuera asumida por una junta monetaria a partir de 1963, conformada por los ministros del gasto.

Gráfica 20



FUENTE: DANE y cálculos propios.

Así las cosas, las políticas macroeconómicas fueron inconvenientes para el empleo y el crecimiento se redujo secuencialmente durante los últimos 25 años del siglo XX. El índice de sufrimiento macro destaca que se comenzaron a presentar desbalances desde 1957, que se agudizaron durante la siguiente década. Entre 1970 y 2005 hubo políticas que acomodaron la inflación y altos niveles de desempleo con crecimientos mediocres. En general, los años cincuenta y el periodo de Lleras Restrepo son bastante buenos, seguido por los de Uribe y Santos, ya en el siglo XXI, donde un banco central independiente reduce la inflación y se da un auge internacional de los precios de las materias primas sin precedentes, hechos que contribuyen a explicar el resultado positivo; en el caso de Uribe II, la crisis internacional de 2008 y el exceso de gasto público presionan la inflación y deterioran el índice de miseria;

la administración Santos mantiene altos índices de crecimiento y baja inflación, pero el desempleo se mantiene en alrededor del 8 % de la fuerza de trabajo y se trepa con la descolgada de los precios del petróleo, a la vez que la inflación aumenta por la devaluación del peso y un fenómeno fuerte de El Niño en 2016.

Un elemento fundamental que determina el crecimiento es la productividad de la economía y en este sentido el comportamiento colombiano es pobre. La productividad ha experimentado un declive que surge del rezago agrícola que está siempre por debajo del nivel promedio de la economía, en tanto la industria es el impulsor en 1960, acusa cansancio en 1980 y vuelve a jalonar en 1990. El traslado de la mano de obra del campo a las ciudades explica 24 % del crecimiento en productividad de la economía colombiana, mientras que en Chile el cambio explica 80 % y en Perú el 53 % de los aumentos de productividad experimentados por ellos (Urrutia *et al.*, 2007).

En los años ochenta se comienza a dar un proceso de desindustrialización que no sólo refleja el mayor crecimiento de los servicios, como sucede en todas las economías que pasan cierto umbral de crecimiento, sino también una pérdida de competitividad y un proceso de enfermedad holandesa. En efecto, la bonanza minero energética que se inicia en 1982 con el descubrimiento de petróleo en el pozo de Caño Limón y el de Cusiana en 1990, renta que se amplía con la explotación de los yacimientos de carbón, ferroníquel y nuevamente el oro durante el siglo XXI, revalúan todos la tasa de cambio y financian importaciones

de manufacturas y de alimentos que van capturando una parte creciente del mercado interno.

El tamaño del sector público puede afectar el crecimiento económico porque significa una asignación del excedente que puede ser no sólo excesiva sino también ineficiente. Para la historia colombiana del siglo xx, el tamaño del Estado se sostuvo bastante por debajo del 10 % del PIB hasta la última década del siglo, cuando se duplicó (ver capítulo sobre política fiscal). Se puede deducir entonces que no hubo un desvío importante del excedente hasta que se amplió la esfera estatal. Sin embargo, puede hablarse más bien de que hubo insuficiencia de Estado puesto que no garantizó la seguridad ni un sistema de justicia que afirmaran y legitimaran los derechos de propiedad y las inversiones de capital, algo que se hizo evidente a fines del siglo xx con el terrorismo desatado por los carteles del narcotráfico y por la insurgencia política. Más aún, el poco Estado explica también la insuficiente acumulación de capital humano: apenas se logra universalizar la educación primaria en el siglo XXI, mientras que la secundaria y técnica cubren sólo la mitad de la población. Los esfuerzos en materia educativa se traslucen en que los años de educación que recibía la fuerza de trabajo urbana en 1938 era de sólo 4 años; a partir de entonces, se logra un progreso relativo para alcanzar 8 años en el 2000. La fuerza de trabajo de Estados Unidos, en comparación, tiene 14 años de escolaridad. Ello sugiere que una de las causas de la baja productividad de la economía colombiana se deriva de un estado demasiado pequeño que no califica a su población

para que sea más productiva y también para que participe en política de manera activa, a la búsqueda de su progreso.

El crecimiento también es un resultado de la inversión que acometen el sector privado y el público, lo cual a su vez depende del ahorro generado internamente y el que es provisto por el resto del mundo a través de créditos o de inversión extranjera directa. A su vez, las oportunidades de inversión surgen tanto de las oportunidades que brinda el crecimiento del mercado interior como de las exportaciones.

Gráfica 21

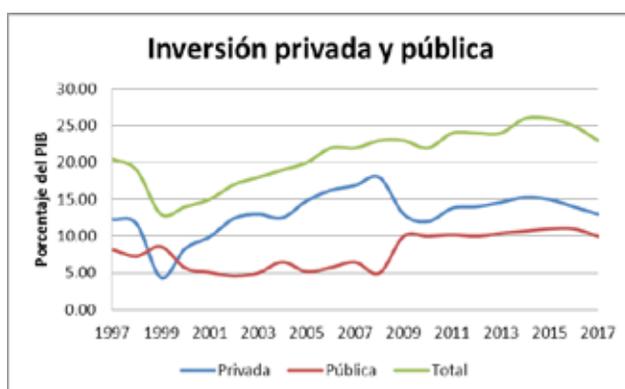


FUENTE: GRECO y cálculos propios.

El impacto de la inversión y en particular la formación de capital fijo son sustanciales en el crecimiento. Para que la economía crezca por encima del 6 % anual, se ha calculado que la formación de capital debe ser mayor al 25 % del PIB. Lo que se puede apreciar a lo largo del siglo XX es que

ese monto se alcanzó sólo unas contadas veces (1928, 1956, 1995, 2006 y 2009-2017); entre los sesenta y los ochenta estuvo más cerca del 16 % del PIB. En el 2005 y 2006, apalancado por una inversión extranjera de 7,5 % y 4,5 % del PIB, respectivamente, se ha superado ese umbral nuevamente.

Gráfica 22



FUENTE: DANE, cuentas trimestrales.

Gráfica 23



FUENTES: DNP, estadísticas históricas y cálculos propios.

La evolución de la inversión extranjera entre 1947 y 2017 pone de presente que el país fue bastante reactivo a ella hasta la década de los noventa, lo que constituye una explicación adicional de por qué la economía colombiana creció menos rápido de lo que le hubiera permitido su potencial porque había agentes externos dispuestos a arriesgar su capital en el país, algo que no fue tan cierto en la década del noventa con el auge de las guerrillas y el deterioro de la seguridad. Las inversiones de 2005 y 2006 son en buena parte adquisiciones de activos existentes o privatizaciones de empresas y bancos públicos y, por lo tanto, no aceleran el crecimiento sino que incluso lo pueden frenar pues tienden a revaluar la moneda, afectando negativamente las exportaciones y los sectores que compiten contra las importaciones. Más de la mitad de la inversión extranjera directa se llevó a cabo en el sector minero energético.

Todas estas tendencias reflejan un cambio estructural importante en el crecimiento de la economía colombiana: los sectores dinámicos fueron minería, hidrocarburos y biocombustibles —etanol y aceite de palma—, estos últimos ordenando un mercado interno cautivo pues son mezclados con la gasolina o el diésel por Ecopetrol, mientras que los sectores transables, industria y agricultura, se han venido a menos. En 1978 la minería era 1 % del PIB, pero en 2015 alcanzó el 8 % del PIB; en 1978, la industria ocupaba 22 % del PIB y en 2015 alcanza sólo 11 % del PIB.

El auge propiciado por los altos precios del petróleo y del carbón se derrumbó a partir de 2015, afectando negativamente el crecimiento económico y provocando un

aumento del déficit fiscal que obligó al Gobierno a reducir su gasto. Lo grave es que las bonanzas fueron poco ahorradas; por el contrario, el país se endeudó externamente, cuando debió haber reducido su dependencia del exterior. Aunque se avanzó en la construcción de carreteras y se invirtió en ampliar la refinaría de Cartagena, se hubieran podido hacer muchas más obras y de mejor calidad con el gasto efectuado. Las malas políticas macroeconómicas generaron una gran volatilidad de la tasa de cambio y asimismo una inflación que obligó al banco central a hacer política contractiva en un mal momento. Se desaprovechó así una oportunidad para mejorar la dotación de bienes públicos que lubricaran el crecimiento de largo plazo de la economía.

▪ BIBLIOGRAFÍA

- Kalmanovitz, Salomón, 2006, «El PIB de la Nueva Granada en 1800: auge colonial, estancamiento republicano», en *Revista de Economía Institucional*, Bogotá: Universidad Externado, segundo semestre.
- Okun, Arthur, 1975, *Equality and Efficiency: The Big Trade Off*, Washington: The Brookings Institute.
- Ramírez, María Teresa, y Téllez, Juana, 2007, «Historia de la educación primaria en Colombia durante el siglo XX», en James Robinson, Miguel Urrutia, *Economía colombiana en el siglo XX: una historia cuantitativa*, Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- Urrutia Miguel, y Posada, Carlos Esteban, 2007, «Un siglo de crecimiento económico», en James Robinson, Miguel Urrutia,

SALOMÓN KALMANOVITZ

Economía colombiana en el siglo XX: una historia cuantitativa,
Fondo de Cultura Económica, Banco de la República, 2007.
Villar, Leonardo, y Esguerra, Pilar, 2007, «El comercio exterior de
Colombia en el siglo XX» en Robinson, Urrutia, *op. cit.*

▪ CAPÍTULO X

EL COMERCIO INTERNACIONAL DE COLOMBIA EN EL SIGLO XX

SALOMÓN KALMANOVITZ

EL DESARROLLO ECONÓMICO de los países puede darse bajo condiciones de autarquía o de apertura al comercio internacional. Economías grandes en población y riqueza dependen menos del intercambio para desarrollarse pues su división del trabajo puede hacerse cada vez más compleja con base en su mercado interno; los ejemplos más sobresalientes son los de Estados Unidos, Brasil o Rusia. Sin embargo, las economías pequeñas en términos de población y producto pueden encontrar en el comercio un impulso importante para su desarrollo de largo plazo, especializándose en las ramas en que pueda competir para después desarrollar una división del trabajo interna más

compleja; los casos de los países del sudeste asiático, Chile y Costa Rica, incluso China e India, ilustran cómo el comercio exterior se torna en un poderoso complemento de la acumulación nacional de capital.

El hecho de que un país se especialice en la explotación de recursos naturales no es necesariamente un destino ni una maldición. Se podrían citar casos como los de Estados Unidos en el siglo XIX, Canadá, Australia o Nueva Zelanda, más cercanos y recientes como Chile y Perú, que se apoyaron en la exportación de cereales, carne y lana, maderas, y productos mineros para ir ascendiendo en la división del trabajo, apoyándose en sistemas de educación de buena calidad. Todos contaron con instituciones democráticas, incluyendo una tributación apropiada que financió la educación universal y la infraestructura para el desarrollo económico.

El comercio de Colombia durante el siglo XX puede caracterizarse como apenas adecuado para el desarrollo del país. Si hubo una enorme mejora frente al mediocre comportamiento exportador del siglo XIX, contribuyó poco a obtener el pleno empleo de la población colombiana que acusó crecientes índices de informalidad, desempleo y pobreza hacia el último tercio del siglo y que se prolongan en el siglo XXI. El país se especializó en producir café, primero, y petróleo después, lo que le acarreó problemas de volatilidad de su tasa de cambio y perturbaciones macroeconómicas serias. Además, sus instituciones ayudaron poco a construir las infraestructuras necesarias para diversificar la economía. En este capítulo nos preguntamos por qué el comercio exterior colombiano terminó siendo poco

dinámico, para lo cual nos servimos de comparaciones históricas con otros países.

▪ VOLUMEN Y ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES

El comercio del país atravesó por tres grandes fases durante el siglo: una época dorada de fuerte expansión entre 1905 y 1930 que con la Gran Depresión estabiliza hacia abajo montos y precios de las exportaciones cafeteras; otra de estancamiento, monoexportación y racionamiento de divisas que va entre 1930 y 1968; y finalmente una de diversificación y expansión moderada entre 1968 y 2000 que culmina en una especialización en minería e hidrocarburos en el siglo XIX que supera el 62 % de los ingresos de exportación, lo cual tiende a frenar el resto de exportaciones del país y a sustituir producción nacional por importaciones.

En la Gráfica 24 se muestra un indicador de las exportaciones por habitante que es muy revelador: hay un fuerte crecimiento entre 1905 y 1929, pero las exportaciones a duras penas crecen por encima de la población durante la mayor parte del siglo XX y sólo con las exportaciones minero-energéticas en el siglo XXI hay una franca expansión. Sin embargo, hay un punto de inflexión en la tendencia a partir de 1968, cuando comenzó una fase de promoción activa de exportaciones que permitió una diversificación apreciable de la canasta exportadora del país. La expansión inflada

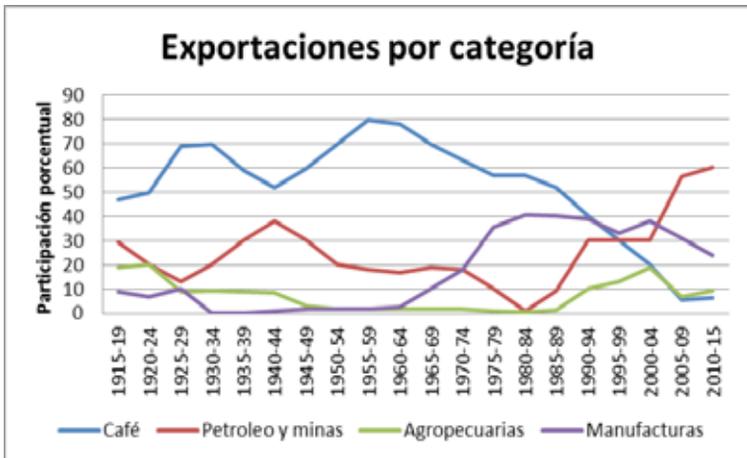
por la renta minera colapsa en 2015 y provoca muchos daños colaterales a la economía.

Gráfica 24



FUENTE: Banco de la República.

Gráfica 25



FUENTE: GRECO y cálculos propios.

La primera mitad del siglo está dominada por las exportaciones cafeteras que tienen un comportamiento notable en los inicios del siglo, pero que se ven afectadas por la crisis de los años treinta y por las restricciones a los mercados europeos durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Después de culminada la conflagración, se dieron varias bonanzas cafeteras que no alcanzaron a frenar la decadencia de la participación colombiana en el mercado mundial. El país era muy dependiente del café en ese entonces pues este abarcaba el 80 % de las exportaciones —se habló entonces del problema de la monoexportación— pero que a partir de la década siguiente comienza a caer abrumadoramente en la balanza exportadora. El fin del pacto de cuotas en 1989 termina por estancar el ingreso real provisto por el café para Colombia que no puede competir con la producción de la especie robusta que se desata en África y Vietnam, a base de salarios inferiores a los colombianos; sin embargo, Brasil continúa aumentando su producción con aumentos de la productividad en el cultivo que no puede ser replicada en Colombia sino hasta 2015.

Es notoria la diversificación de exportaciones después de 1968 cuando la administración Lleras Restrepo, con visión de progreso y de hacer avanzar la industrialización, introduce incentivos como una tasa de cambio deslizante, devolución de impuestos y facilidades para importar insumos sin arancel que dirigen una mayor parte de las actividades productivas, sobre todo de manufacturas, hacia el exterior y que terminan por reducir la participación

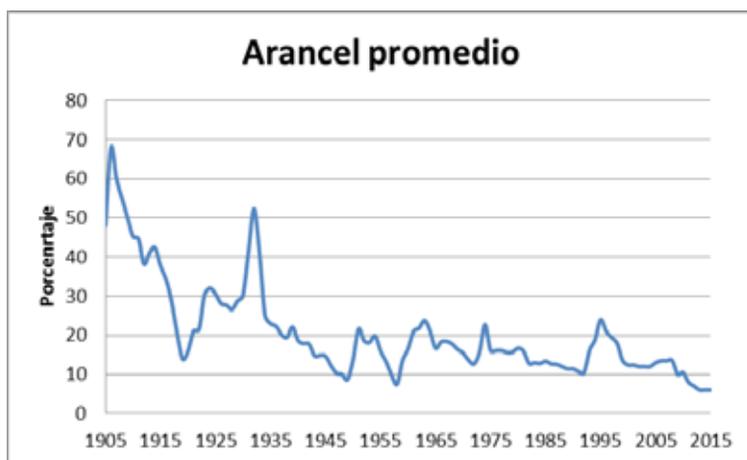
del café al 6 % de las exportaciones en el año 2015, también como resultado del auge de las materias primas. Sin embargo, se produce un ocaso de la exportación de manufacturas en el siglo XXI que pasan de representar el 40 % del valor exportado en los años ochenta al 22 % en el quinquenio 2010-2015. Es notoria la creciente participación de las exportaciones minero-energéticas que alcanzan el 60 % del total en el quinquenio 2010-2015, lo cual hace muy dependiente al país de las divisas que entran por ese concepto, lo mismo que al recaudo del Gobierno central que alcanzaba a recibir hasta 3,3 % del PIB en ingresos por utilidades de Ecopetrol y de otros impuestos que paga el sector en 2014. La caída de los precios del petróleo reduce el monto exportado, mas la participación se mantiene.

▪ PROTECCIÓN Y APERTURA DE LA ECONOMÍA

A comienzo del siglo existe un arancel externo muy elevado que más que proteger las actividades domésticas tiene como razón de ser capturar ingresos para el Estado, por no poder recurrir ni a la tributación directa ni a los impuestos al consumo interno. Esta es una tendencia que se desata en especial durante la administración Reyes (1903-1909). Existe la aceptada visión de que el país adopta la protección después de la crisis de 1929 como incentivo para la industrialización por sustitución de importaciones —ISI—, algo

que no se compadece con los datos de la serie que se muestra en la Gráfica 26, explicación que no tiene en cuenta la economía política de la tributación.

Gráfica 26



FUENTE: Villar-Esguerra y cálculos nuestros.

El arancel comienza en niveles muy altos y es erosionado por la inflación porque las tarifas se especificaban en pesos por unidad de volumen. Esto se cambia después como porcentaje del valor del bien importado para que mantengan su valor real. Las épocas de bonanza externa permiten restringir las barreras a las importaciones y los aranceles se estabilizan en ellas. Por el contrario, las fases de escasez de divisas se acompañan de una elevación de los aranceles. Las políticas de apertura iniciadas en 1974 son retrotraídas, primero por un paro nacional que paraliza al país en 1977, pero después con la crisis de los ochenta, así que la apertura tiene que esperar hasta los años noventa.

Las mayores tarifas recaían sobre los bienes de consumo y como estos reducen su participación en las importaciones, el arancel termina siendo más alto para los bienes intermedios y para la maquinaria y equipo. Se deben agregar las barreras no arancelarias que fueron un impedimento mayor al comercio que los mismos aranceles y que a partir de 1931 incluyen listas de prohibida importación, licencias previas, cuotas y restricciones fitosanitarias. Es por todas estas prácticas que se puede caracterizar al régimen de comercio exterior colombiano como altamente represivo.

Los altos aranceles son incentivos para que los productores dirijan sus actividades al lucrativo mercado interno, lo cual les impide percibir las señales de mercado internacional. Al mismo tiempo, la menor demanda por importaciones revalúa la tasa de cambio lo que refuerza la dificultad para exportar; por último, los exportadores deben enfrentar un alto nivel de costos porque tienen que recurrir a insumos domésticos, encarecidos a su vez por la protección, que los torna menos competitivos en el mercado global. La ausencia de competencia genera rentas altas para las empresas protegidas que pueden repartirse entre utilidades y salarios, con lo cual se perjudican todos los consumidores, pero además incentiva poco los aumentos de la productividad que son la base de la riqueza de cualquier nación.

La menor productividad que genera la senda proteccionista, resultado entre otros de los escasos incentivos a introducir cambio técnico, y las limitaciones del mercado interior, deformado por una distribución muy desigual de

la renta, van agotando las posibilidades de crecimiento de la economía. Los desequilibrios en la balanza de pagos reflejan la escasez de exportaciones y, a su vez, crean presiones inflacionarias que estallan en crisis financieras cuando se precipitan devaluaciones calamitosas. Las frecuentes devaluaciones reales encarecen la formación de capital fijo y exigen mayores tasas de ahorro, lo que en últimas reduce la tasa de crecimiento de la economía.

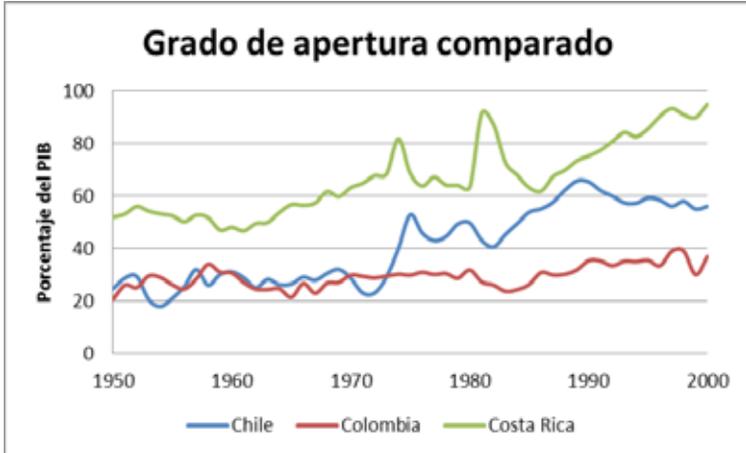
Las devaluaciones desatadas en 1959 y en la década de los sesenta y los incentivos introducidos de 1968 en adelante —la devaluación gradual del peso, los descuentos tributarios a los exportadores y la libre importación de insumos destinados a la exportación— contribuyen todos a la diversificación aludida y a aumentar la participación de las exportaciones en el producto.

Gráfica 27



FUENTE: Greco y cálculos nuestros.

Gráfica 28



FUENTE: Villar-Esquerre.

La apertura de la economía, medida como la suma de exportaciones e importaciones, da la misma idea de un enclaustramiento entre 1930 y 1965 que le sigue al auge exportador de principios de siglo, y de allí en adelante un continuo proceso de apertura de la economía. La dinámica de las exportaciones colombianas no es muy intensa: alcanzan el 10 % del PIB hacia los años veinte y solamente al final de siglo arriban al 20 % del producto. Si se nos compara con Corea del Sur, que tenía un ingreso per cápita similar al colombiano en 1953 pero que en el año 2000 exporta 80 % de su PIB, queda en claro que la apertura colombiana ha sido limitada y con ella también se ha manifestado la insuficiencia de su desarrollo económico. Según Perfetti *et al.*, «históricamente el país ha tenido una política arancelaria proteccionista que favorece al sector agropecuario y aún

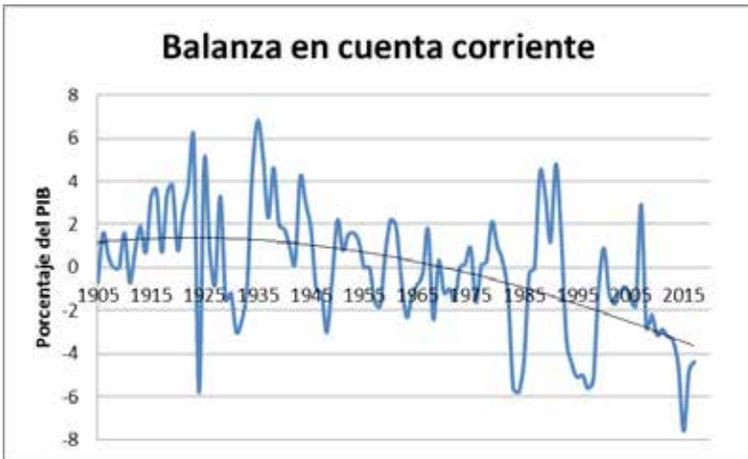
en mayor medida al agroindustrial» mientras que sectores como el industrial y el resto de la agricultura sí han sido sometidos a una mayor competencia internacional y a la volatilidad de la tasa de cambio. Para los mismos autores,

los ajustes en la protección arancelaria, en conjunción con políticas cuidadosas de impulso a la productividad en el sector agropecuario —a través de acciones que permitan reasignar el uso de la tierra; mejorar la infraestructura del sector; generar el acceso a tecnologías y a modos de producción eficientes; crear y fortalecer redes de comercialización adecuadas, integradas a cadenas de valor internacionales; y acceder a recursos para investigación y desarrollo de nuevos productos, nuevos procesos y nuevas tecnologías, competitivas en mercados externos— deberán permitir crecimientos adicionales del PIB, del orden del 3 %, con ganancias de bienestar equivalentes a 6 % del ingreso de los hogares más pobres.

Los déficits de la balanza en cuenta corriente que ha tenido el país han sido pequeños en tanto no había un financiamiento externo de los mismos. Sin embargo, en las coyunturas internacionales de bajas tasas de interés el financiamiento externo provisto ha permitido déficits cuantiosos que han sido el prelude de crisis financieras, como fueron los periodos 1926-1929, 1979-1983 y 1995-1998. Los superávits generan por el contrario condiciones de auge de la demanda y acumulación de reservas internacionales que sirven para enfrentar mejor periodos de vulnerabilidad externa. Es de destacar de que, a pesar de vivir un auge prolongado e intenso entre 2003 y 2014, el país no

sólo no ha ahorrado su bonanza sino que ha optado por endeudarse o sea que «desahorró», ¡y de qué manera!, la avalancha de divisas de las que pudo disfrutar. Un déficit en cuenta corriente significa que el país recurre al ahorro externo para financiar su inversión y su gasto público, lo que lo hace vulnerable a un cambio de condiciones, como una caída de los precios de sus exportaciones. Por lo demás, el endeudamiento externo en medio de una bonanza no hace más que aumentar la revaluación de la moneda, perjudicando a la industria y a la agricultura que producen bienes transables.

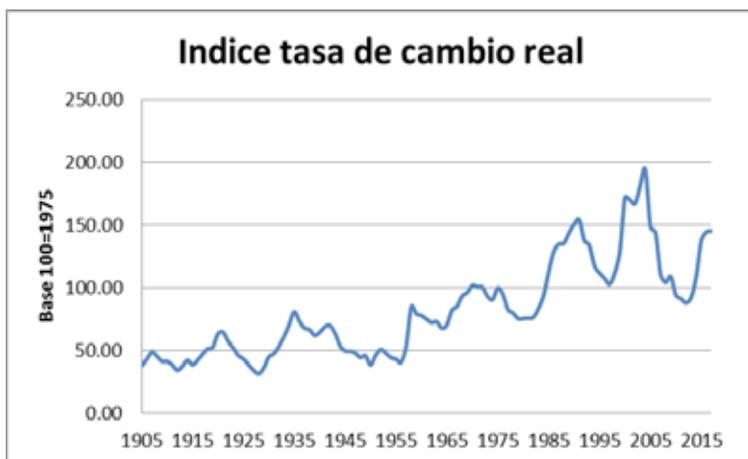
Gráfica 29



FUENTE: Villar-Esquerre y cálculos propios.

▪ LA EVOLUCIÓN DE LA TASA DE CAMBIO DEL PESO COLOMBIANO

Gráfica 30



FUENTE: Banco de la República.

La tasa de cambio de la economía colombiana es en promedio estable durante la primera mitad del siglo: la bonanza cafetera y de capitales de los años veinte revalúa el peso con fuerza; en sentido contrario, la depresión de los años treinta hace perder valor al peso, pero sólo hasta 1937. De ahí prácticamente hasta 1959 hay una revaluación que dificulta otras exportaciones, inclusive tradicionales como había sido el banano y que ha llevado a Adolfo Meisel a afirmar que el alto precio y volumen de las exportaciones cafeteras generaron enfermedad holandesa, entendida como una renta de exportación que reduce los ingresos de los exportadores distintos al que genera la renta. El

mecanismo de operación es la presencia de un producto estrella que produce un exceso de divisas que revalúa la tasa de cambio y que reduce la rentabilidad tanto de exportaciones de la costa Caribe como de la industria y la agricultura que producen bienes transables en el periodo anotado.

Hay que agregar que el régimen reprimido de comercio agravó la revaluación y asimismo dificultó emprender nuevas exportaciones. Sin embargo, los modelos de comercio no pueden diferenciar claramente entre las distintas fuentes que afectan la tasa de cambio. Otras instancias de enfermedad holandesa han surgido con las exportaciones de drogas ilegales, que fueron importantes en los años ochenta, y con las de petróleo y carbón, como se registra entre 1994 y 1999 y entre 2004 y 2014 en forma bastante intensa, aunque la liberación del comercio ha sido sustancial y será mayor en la medida en que entren a operar plenamente los tratados de libre comercio con las grandes economías del mundo, Estados Unidos y Europa.

La segunda parte del siglo es de cuasi permanente devaluación real del peso colombiano con dos fases en contra: la bonanza cafetera de 1976-1979 acompañada de un alto endeudamiento externo de la administración Turbay, y la bonanza que acompañó el descubrimiento de los yacimientos de petróleo de Cusiana 1991-1997, que facilitaron a su vez un fuerte endeudamiento externo privado y público que agravó el problema e incubó la gran crisis de 1999. Las autoridades no aprendieron de los errores cometidos en esta fase y cuando se repitió una bonanza de materias primas entre 2003 y 2014, se evidenció nuevamente

la voracidad de los políticos en gastar por encima de los ingresos del país, a pesar de que estos eran muy cuantiosos, provocando una fuerte revaluación que después fue seguida por una devaluación igualmente de gran impacto que provocó a su vez una mayor inflación que operó como impuesto contra los consumidores, o sea toda la población.

Los términos de intercambio entre 1830 y el año 2015 (Gráfica 31) muestran que la primera globalización (1860-1914) produjo un largo periodo favorable a la economía colombiana, mientras que la segunda globalización que se abre de 1950 en adelante es más volátil pero también hay picos más altos, provocados por el pacto mundial de cuotas de café, que se termina en 1989, y por la conformación del cartel petrolero de la OPEP, que se siente a partir de 1990 en Colombia cuando entra el negocio del «oro negro» con exportaciones relativamente modestas.

La autarquía generalizada que causa la Gran Depresión es fatal para los términos de intercambio del país. ¿Qué tanto tuvo que ver la evolución de los términos de intercambio en la evolución de la tasa de cambio del peso colombiano? En términos generales, si los precios de exportación son crecientes y descendentes los de las importaciones, el tipo de cambio tenderá a apreciarse y al contrario, como aparece con mayor frecuencia durante el siglo xx, los bajos precios de exportación explican la devaluación real del peso colombiano.

Gráfica 31



FUENTE: Ocampo (1989); Banco de la República y cálculos propios.

La evolución de los términos de intercambio, que es una tasa entre los precios de exportación y los de importación, es de altibajos afectados por las dos guerras mundiales, auges entre 1905-1914 y 1922-1925, un deterioro importante entre 1929 y 1945, influido por los precios que reciben el café y el banano, y auges episódicos —bonanzas cafeteras en 1954 y 1977— con promedios moderados; entre 1990 y 2015 se explotan yacimientos minerales en el país, en medio de un nuevo auge de los precios del carbón y petróleo. Tales situaciones reflejan los problemas de las materias primas en un mundo que pudo reemplazar algunas de ellas por productos químicos o biológicos. Sin embargo, el fuerte crecimiento mundial, en particular el de la China y el de la India a fines del siglo XX y en la primera década del siglo XXI, han creado una situación estructural

distinta, en la que los precios de las materias primas han tendido a elevarse, lo cual es especialmente cierto con respecto a los combustibles. El etanol, extraído del maíz y de la caña de azúcar, y el diésel, del aceite de palma africana, comparten el alto precio relativo que obtiene el recurso no renovable, que es sometido además al conflicto de Medio Oriente. Sin embargo, los grandes cambios tecnológicos que se avecinan —los autos movidos por motores eléctricos, las energías limpias y renovables a partir de la luz solar, el viento y la utilización del hidrógeno— harán que la demanda global por combustibles fósiles disminuya radicalmente. Eso hace más apremiante que un país como Colombia encuentre fuentes alternativas de especialización del trabajo a las tradicionales, tan dependientes de su dotación de recursos naturales.

En suma, la reducción gradual de los aranceles a lo largo de la segunda mitad del siglo XX incentivó las importaciones que desataron presiones hacia la devaluación del peso que es otro de los factores subyacentes que determinan el comportamiento de largo plazo de la tasa de cambio. Las presiones revaluacionistas surgieron del flujo de capital, dividido entre endeudamiento externo del sector privado y del sector público e inversión extranjera. Una cascada de capitales crea entonces presiones para revaluar la moneda, pero en periodos siguientes los inversionistas remitirán utilidades y los deudores nacionales girarán el servicio de la deuda en cantidades mayores a las ingresadas, lo cual tenderá a restarle valor a la moneda nacional. Lo cierto es que, como lo señalan Villar y Esguerra, la política comercial,

mucho más que el flujo de capital, termina siendo uno de los factores que mejor explican el comportamiento de la tasa de cambio durante el siglo XX: revalúa el peso cuando es restrictiva e incentiva la devaluación cuando es más liberal.

▪ LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

La autarquía del país comenzó a disolverse con la formación del Pacto Andino en los años setenta que abrió las fronteras en especial con Chile, Venezuela, Perú y Ecuador, introduciendo un arancel cero para muchos productos, abriendo espacios también a los inversionistas colombianos y constituyendo un área de comercio que fue muy positiva en la cuenta comercial del país. El acuerdo de libre comercio que integraba a México, Venezuela y Colombia, firmado en 1996, el llamado G3, hizo conexión con la zona del NAFTA entre Canadá, Estados Unidos y su vecino al sur del río Grande, aunque Venezuela optó por abandonar tanto el Pacto Andino como el G3 en el año 2006 por razones ideológicas. Hoy en día, existe libre comercio con México que ha beneficiado sus exportaciones industriales, en especial las de la rama automotriz, sin que Colombia se haya beneficiado de manera similar.

En 1996 también Estados Unidos hizo concesiones unilaterales a los países afectados por la guerra a las drogas,

el llamado APTDEA que redujo los aranceles a 0 de cerca de 1.000 posiciones arancelarias durante un término de 10 años, con lo cual Colombia logró consolidar sus exportaciones de flores y manufacturas a ese país. La negociación de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, iniciada en 2003, que fuera resistido en especial por los sectores agrarios todavía protegidos, introduce un cambio de norte para el desarrollo del país, mirando nuevamente la estrella polar de la vieja parábola. El tratado debía entrar en vigencia antes del vencimiento de la APTDEA, pero no fue posible lograrlo a tiempo porque el Congreso norteamericano, donde primaba una mayoría demócrata, cuestionó las normas laborales y ambientales que escasamente se respetan en Colombia. El tratado fue finalmente aprobado en 2012, una vez la administración Santos ofreció garantías a los sindicatos colombianos que sufrieron de la persecución de los grupos paramilitares y que la administración Uribe no quiso confrontar de manera decidida.

Aunque el tratado implicaba costos para algunos sectores productivos del país de cultivos transitorios y la avicultura, y extendía el poder de las firmas productoras de fármacos sobre sus patentes, encareciendo los de última generación, también consolidaba de manera permanente los nichos conquistados por las exportaciones de textiles, confecciones, marroquinería, flores y abría espacios para el azúcar, etanol, aceite de palma africana, piscicultura y ampliaba el universo de arancel cero para el país. Sin embargo, la elección de Donald Trump en 2016 y su programa ultranacionalista sentó dudas sobre la continuidad

de las políticas comerciales de apertura que habían mantenido tradicionalmente los Estados Unidos. Se comenzó a configurar una atmósfera nacionalista e irracional que busca beneficiar a las empresas que operan dentro de las fronteras de Estados Unidos y a sus trabajadores, deteriorando una división internacional del trabajo que había favorecido a las empresas que operaban sobre todo en el NAFTA —North American Free Trade Agreement—, política que podría también perjudicar el flujo de comercio de Colombia hacia ese país, a pesar de que hay un superávit estructural que favorece al coloso del norte.

Otros tratados buscados y aprobados con Colombia fueron los de Centro América, un área de expansión natural para los negocios del país, y con Chile que se comprometió a fortalecer el Pacto Andino, abandonado por los gobiernos izquierdistas de la subregión. Se ha logrado una Alianza Pacífico, conformada por México, Chile, Perú y Colombia, como contrapeso a la alianza del socialismo del siglo XXI, en la que confluían Mercosur y otras alianzas políticas entre Venezuela, Argentina, Uruguay, Brasil, Bolivia y Nicaragua, obviamente jalonada por Brasil, que se ha venido a menos con la crisis económica de Venezuela y la elección de gobiernos de centro en la subregión. Colombia intenta integrarse más a fondo con las economías de los países vecinos y a la vez con las economías más grandes del mundo, abandonando el ensimismamiento comercial que generó un crecimiento positivo pero insuficiente para alcanzar el pleno uso de los recursos productivos del país, en particular de su mano de obra.

▪ BIBLIOGRAFÍA

- Díaz-Alejandro, Carlos, 2003, *Regímenes de comercio exterior y desarrollo económico: Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Meisel, Adolfo, 1998, «Dutch Disease and Banana Exports in the Colombian Caribbean», Chicago. Congreso del Latin American Studies Association.
- Ocampo, José Antonio, 1984, *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*, México: Siglo Veintiuno Editores.
- Perfetti, Juan José *et al.*, 2017, *Política comercial agrícola: nivel, costos y efectos de la protección en Colombia*, Bogotá: Fedesarrollo y Universidad Eafit.
- Villar, Leonardo, Pilar Esguerra, 2007, «Comercio exterior de Colombia en el siglo XX», en Robinson, James, Miguel Urrutia, *Desarrollo de la economía colombiana en el siglo XX: un análisis cuantitativo*, Banco de la República, Fondo de Cultura Económica, Bogotá.

▪ CAPÍTULO XI

EL ESTADO Y LA POLÍTICA FISCAL

SALOMÓN KALMANOVITZ

LA CAPACIDAD ESTATAL DE una sociedad moderna se basa en tres atributos: 1) el Estado ejerce el monopolio legítimo de los medios de violencia, 2) recauda un nivel de impuestos suficiente y 3) cuenta con una capacidad administrativa (Weber, 2007). El primer atributo garantiza la seguridad de todos los ciudadanos y combina fuerza militar con justicia efectiva. El segundo está basado en la capacidad coactiva y consensuada de recaudo tributario que también debe ser un monopolio estatal. El tercero requiere de una burocracia competente que provea bienes públicos, en especial la infraestructura que requiere la acumulación de capital, pero también coberturas universales de la educación y de la salud. En todos los sentidos anteriores, la capacidad estatal colombiana ha probado ser insuficiente.

El control de la seguridad estuvo en manos del Ejército y la Policía sólo parcialmente, mientras que fue delegado frecuentemente en las elites regionales, más aún cuando se

dieron conflictos sociales y partidistas. Se les otorgó a los especialistas en violencia grandes prerrogativas en la apropiación de recursos económicos, exenciones de impuestos y otros privilegios para impedir que atacaran al Estado.

En términos del recaudo, el Estado colombiano va a ser demasiado pequeño durante el siglo XX: gastará en promedio 7 % del PIB, aunque terminará siendo más grande que eficiente después de 1990. En la primera fase se refleja la debilidad orgánica del Estado o sea la falta de participación ciudadana en la toma de sus decisiones, que es evidente en el nivel de la célula municipal y departamental, cuyos mandatarios son nombrados por el Ejecutivo; también se manifiesta a nivel nacional por un centralismo excesivo, que no logra eficiencia ni puede blindarse de la corrupción.

El tercer atributo —una burocracia escogida por mérito y bien paga— sucumbió ante el sistema clientelista de obtener apoyo político de las elites, introduciendo una selección adversa de funcionarios de alta rotación, mal pagos para que tuvieran que recurrir a la corrupción y poder maximizar el número de sus beneficiados.

La tortuosa construcción del Estado durante el siglo XIX, la falta de consensos en el diseño de las constituciones que lo organizaban y las guerras civiles que tanto fracturaron el escenario político, dificultaron obtener el apoyo requerido de los ciudadanos para pagar sus impuestos sin recelos y fortalecer al Estado, mientras los sectores que se sentían propietarios del Estado poco aceptaron pagarlos. Como se ha visto, el país estuvo dividido en cuatro regiones poco comunicadas entre sí durante el siglo XIX y ninguna

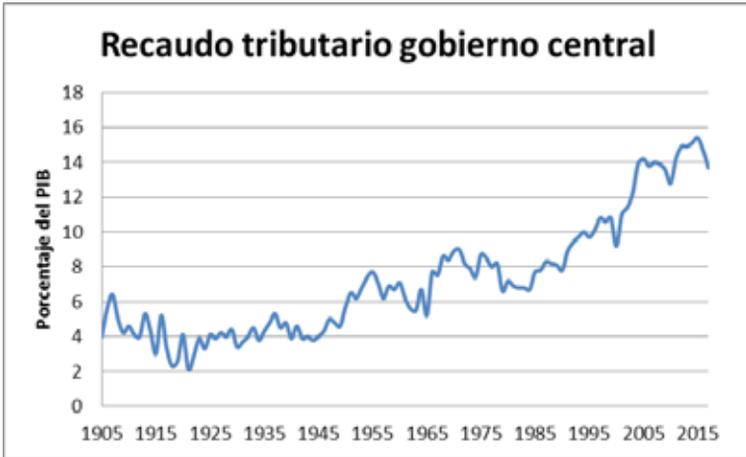
de sus elites estuvo interesada en la construcción de un estado central fuerte, financiado con impuestos justos.

No obstante, el Estado se va construyendo con el intenso desarrollo económico que se vive a lo largo del siglo XX y paulatinamente se va ampliando, especialmente después de 1950. La elección popular de alcaldes de 1986, la Constitución de 1991, la descentralización de ingresos y el mayor gasto social, al lado del nuevo conflicto interno, hacen que el gasto del Gobierno Central alcance el 22 % del PIB en el siglo XXI, cuando a principios del siglo XX no comandaba ni el 4 % del mismo. Aun así, el Estado colombiano no controla todo el territorio nacional, proliferan señores de la guerra, tanto de orientación izquierdista, de derecha o simplemente criminal que controlan recursos económicos y políticos importantes. El debilitamiento de la insurgencia a la que siguió la negociación de paz con las FARC abrió el camino para un mayor control militar del territorio por parte del Estado, pero el narcotráfico y el crimen organizado obtuvieron un enorme poder que frecuentemente desafiaron al Estado o lo forzaron a aceptar treguas con las mafias que financiaban grupos armados.

El recaudo tributario a lo largo del siglo aumenta menos que el gasto, en parte porque las empresas públicas proveyeron ingresos, especialmente provenientes de la renta petrolera desde los años ochenta, y en parte porque existió financiamiento externo e interno para el déficit que se producía regularmente, sin desbordar la capacidad de pago del país. En la Gráfica 32 se observa bien la tendencia de una captura por el Gobierno de menos de 5 %

del PIB hasta 1950 y un aumento secular hasta promediar 15 % del PIB en los últimos años.

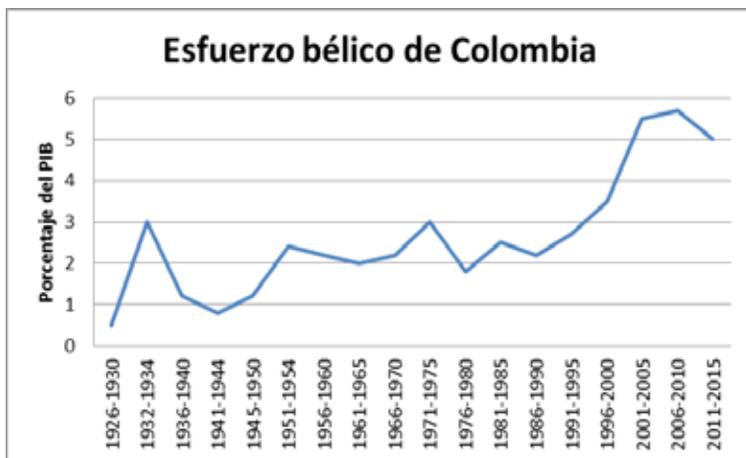
Gráfica 32



FUENTE: Junguito y Rincón, DIAN y cálculos propios.

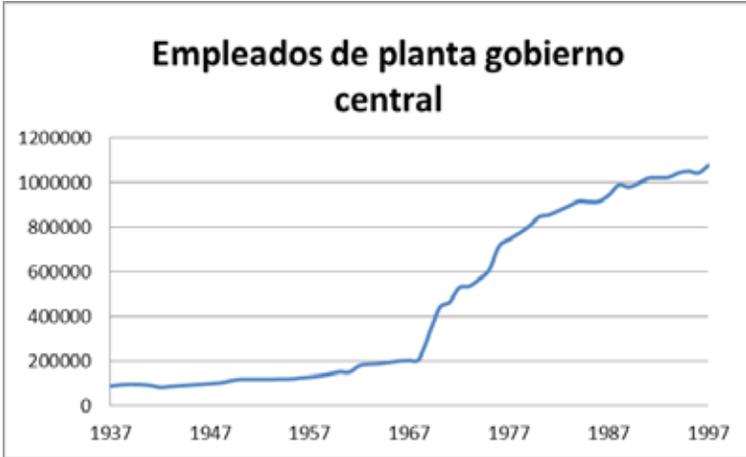
La capacidad militar sigue un patrón similar. Como todos los países latinoamericanos —excepto Chile—, Colombia nunca tuvo capacidad de expandirse y enfrentar a sus vecinos con el exabrupto de la breve guerra del Perú en 1932. El esfuerzo bélico en términos del presupuesto de guerra comienza a aumentar seriamente con las amenazas del narcotráfico y la insurgencia en los años noventa y llega a su cúmulo con la asistencia del Plan Colombia de Estados Unidos para alcanzar su punto máximo en 2010, con 5,4 % del PIB. El fortalecimiento militar le enseña a la insurgencia que debe negociar y renunciar a la lucha armada para la toma del poder, pero lo mismo no sucede con el crimen organizado.

Gráfica 33



La historia del poder administrativo del estado colombiano sigue tendencias similares, como se puede apreciar en la Gráfica 34. En 1937 la burocracia cuenta con menos de 100.000 empleados, hacia 1967 ha duplicado esa cifra, pero a final de siglo supera el millón de funcionarios públicos del nivel central, buena parte de los cuales tiene educación universitaria, pero la mayor parte depende de los intercambios clientelistas para ser parte de la nómina. Existe una capa tecnocrática pequeña, muy educada y bien paga, que tiene una influencia grande en el manejo monetario y fiscal, en la planificación económica y que también tiene presencia en la administración de las grandes ciudades del país.

Gráfica 34



FUENTE: Uricoechea y cálculos propios.

▪ EL RECAUDO TRIBUTARIO

El rubro de ingreso fundamental del Gobierno Central hasta los años treinta fue el arancel a las importaciones, que se aprobaba por decreto Ejecutivo, era fácil de recaudar y tenía numerosos defensores. Entre ellos se encontraban los productores nacionales que se benefician con la restricción a la competencia, los ricos que siempre prefieren que el Estado no les meta la mano a los bolsillos, mientras que los consumidores eran inconscientes de que estaban pagando altos impuestos en las aduanas. El propio arancel era más elevado para los bienes de consumo masivo que para los bienes de lujo. El arancel protector se justificará como una estrategia de industrialización sólo después de los años

treinta y en verdad no será una política consciente hasta la reforma arancelaria de 1948 que le brinda protección considerable tanto a la agricultura como a la industria.

La evolución del recaudo tributario dice mucho sobre el desarrollo de la democracia en Colombia y la disposición del Estado a responsabilizarse por proveer bienes meritorios como la educación, sólo a partir del Frente Nacional en 1957, y la salud con la Ley 100 de 1993. Antes de eso, es un Estado que a duras penas tiene recursos para pagar su burocracia y su fuerza pública, que no puede garantizar la seguridad en todo el territorio.

La condición fundamental de una democracia es que los impuestos sean aprobados por los representantes del pueblo y por los contribuyentes, o sea por la rama Legislativa y no por decreto Ejecutivo. Durante la primera mitad del siglo esto comienza a suceder en Colombia con un pequeño impuesto a la renta de las personas y empresas, pero nunca va a existir un impuesto significativo a la gran propiedad territorial; los impuestos a las ventas fueron aprobados en los años sesenta y crecieron sistemáticamente. En el nivel departamental, serían los impuestos al vicio —el aguardiente, la cerveza y el cigarrillo— y a los vehículos los que financiarían un mínimo nivel de acción, mientras que las administraciones locales vivirían penosamente de un pequeño impuesto predial y eventualmente del situado fiscal o transferencias del Gobierno Central después de ser aprobados por la Constitución de 1991.

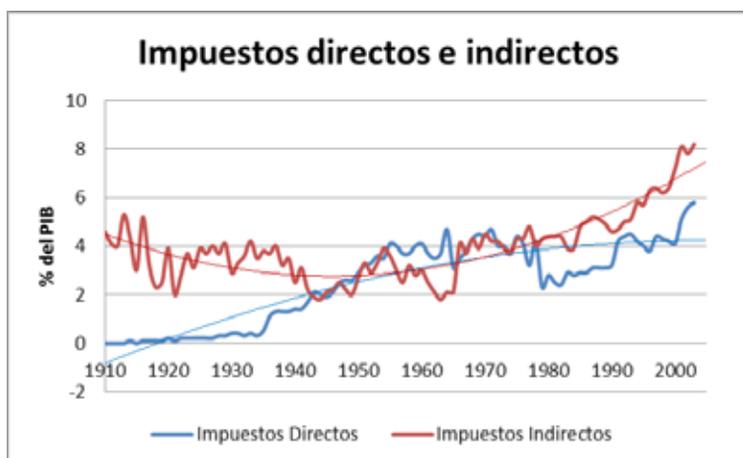
Los impuestos al café fueron el resultado de una negociación con el gremio, mediante la cual los ingresos serían

administrados por este, para lo que se desarrolló un estado paralelo en las regiones cafeteras del país que invertía los recursos en infraestructura, educación, salud y en el propio desarrollo tecnológico del cultivo (Bates, 1994; Melo y López, 1976). Algo de los impuestos cafeteros terminaba en las arcas del Gobierno, pero en el fondo negaba el principio de igualdad frente a la ley, en tanto los recursos no se repartían de acuerdo con la representación de intereses en el Congreso sino de un principio corporativo que aseguraba que la fuente y el destino de los recursos sería el mismo. La crisis de precios del café en 1929-1934, que reduce drásticamente las importaciones y los recursos del arancel que le entraban al Gobierno, obligaron a buscar fuentes internas de tributación, como lo sería el impuesto de renta aprobado por un congreso liberal en 1936. La contribución cafetera era para financiar los inventarios a que daba lugar el pacto internacional de cuotas, pero liquidado este en 1989 pierde importancia, a la vez que la participación de Colombia en el mercado mundial se reduce drásticamente. Durante la administración López Michelsen (1974-1978) se presentó un auge de los precios del café, ante lo cual López repitió el lema que había sido una constante a lo largo de la historia del país: la bonanza es de los cafeteros, aunque recibían subsidios públicos cuando la situación era de penuria para el gremio.

La introducción de una legislación de seguro social en 1948 va a imponer contribuciones a las nóminas de todas las empresas del país para financiar un pequeño Instituto del Seguro Social y eventualmente se le colgará un pesado número de contribuciones que van a agravar la

informalidad y el desempleo. Ellos servirán para financiar un sistema limitado de pensiones y otro de salud, que se lograrán expandir mucho después de 1993, el primero de cobertura muy limitada y el segundo adoleciendo de problemas serios de calidad.

Gráfica 35



FUENTE: Junguito y Rincón y cálculos propios.

Las reformas fiscales iniciadas en 1936 llevaron el impuesto a la renta al 2 % del PIB en los años cuarenta, y al 4 % del PIB entre 1956 y 1976. Las reformas de la década del setenta lo redujeron bastante, al tiempo que se trepaban los impuestos a las ventas internas, pero en los noventa hubo que elevarlos nuevamente. En 1986 el gobierno conservador de Belisario Betancur introduce el curioso concepto de la doble tributación para eximir a los propietarios de las empresas de pagar impuestos sobre los dividendos que

perciben, agravando la desigualdad en la distribución de la renta después de impuestos. El impuesto al valor agregado se convirtió en el principal instrumento de recaudo del Gobierno Nacional, precisamente después de renunciar al impuesto a los dividendos. En la nueva composición, el 60 % de los impuestos los paga el consumidor, sin importar mucho su nivel de ingreso, mientras que el resto es abonado por las empresas, las llamadas «grandes contribuyentes» que pagan la mayor parte del impuesto a la renta. Los asalariados de altos ingresos también obtienen exenciones apreciables de los intereses recibidos en los fondos de pensiones o en los destinados a adquirir vivienda. Los impuestos a las importaciones se van reduciendo a la par con la apertura gradual de la economía, aunque se les impone el impuesto al valor agregado para que la producción nacional no quede en desventaja.

Tabla 16

Distribución porcentual de impuestos en total recaudo.

Años	Internos	Externos	Renta	CREE	Patrimonio	IVA	GMF
1970	67	33	53			IVA	
1980	59	41	39			9	
1990	64	36	42			15	
2000	76	23	39			21	5.4
2010	79	21	40		3.2	30	4.6
2015	83	17	33	12	4.3	31	5.4
						28*	

*Agregando impuestos al consumo y gas al IVA.

FUENTE: DIAN y Kalmanovitz, 2017.

La distribución de la carga tributaria a través del tiempo muestra la reducción de la dependencia en los impuestos a las importaciones, la menor participación del impuesto a la renta, el recurso ocasional al impuesto al patrimonio —que desapareció al igual que el CREE en la reforma de 2016—, junto con el mayor recurso al IVA y al gravamen a los movimientos financieros, ambos indirectos que terminan siendo regresivos. En conclusión, el sistema tributario colombiano nunca fue progresivo pero ha aumentado su regresividad a través del tiempo.

▪ EL IMPUESTO INFLACIONARIO

¿Qué tanto se financió el Gobierno con crédito del Banco de la República durante el siglo xx? A falta de impuestos, el oportunismo político sugiere la emisión primaria de dinero, lo cual fue un factor que aceleró la inflación durante varias fases como en los años cincuenta y sesenta y de 1985 a 1990. No obstante, durante la Gran Depresión y la crisis de la deuda de los ochenta, la emisión a favor del Gobierno pudo jugar un papel contracíclico importante, en momentos en que los ingresos fiscales se vieron drásticamente disminuidos, como en 1929-1932, en los que se tenían que licenciar funcionarios de la policía, el Ejército o de la justicia. El gasto fiscal compensatorio contribuyó ciertamente a sacar la economía de sus condiciones recesivas.

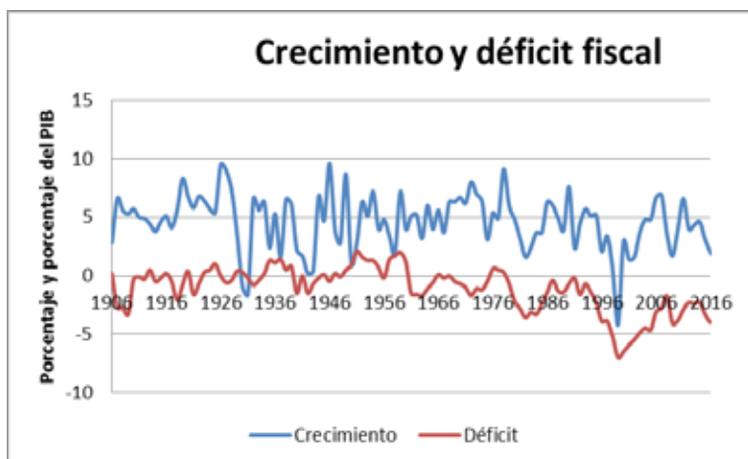
Gráfica 36



FUENTE: Junguito y Rincón y cálculos propios.

¿Qué tan contracíclica fue la política fiscal durante el siglo XX? En general puede afirmarse que, con unas cuantas excepciones, la política fiscal colombiana tendió a ser procíclica durante el siglo XX. Las razones de este comportamiento combinan factores externos, como un ingreso fiscal muy dependiente del arancel o internos, como las restricciones crediticias de un sistema financiero llano que impiden flotar deuda pública, la mala calidad de las instituciones, reglas fiscales deficientes, corrupción y uno muy importante que es el llamado efecto «voracidad», que dificulta que un Gobierno deje de gastar en fases expansivas del ciclo económico, cuando es conveniente para mantener los equilibrios macroeconómicos del país (Lozano, Toro, 2007).

Gráfica 37



FUENTES: GRECO y cálculos propios.

Es evidente, por ejemplo, que en la Gran Depresión la política contracíclica sí se dio, pero fue tardía y moderada, después de abandonar el patrón oro, devaluar el peso y recibir el Gobierno grandes préstamos del Banco de la República. Después de la crisis de la deuda latinoamericana en los ochenta y en el auge más reciente (2003-2016) se manifiesta el efecto voracidad de gastar y aprovechar un auge económico a favor del Gobierno, comprometido con un aumento del endeudamiento para financiar tantos déficits. En general, para la serie larga, hay una fuerte influencia del crecimiento económico sobre el déficit fiscal con un coeficiente de correlación R^2 de 8,5 % y no al contrario, lo cual sugiere que el ciclo determina el balance fiscal y que este no compensa el movimiento cíclico.

▪ EL GASTO PÚBLICO Y EL EQUILIBRIO FISCAL

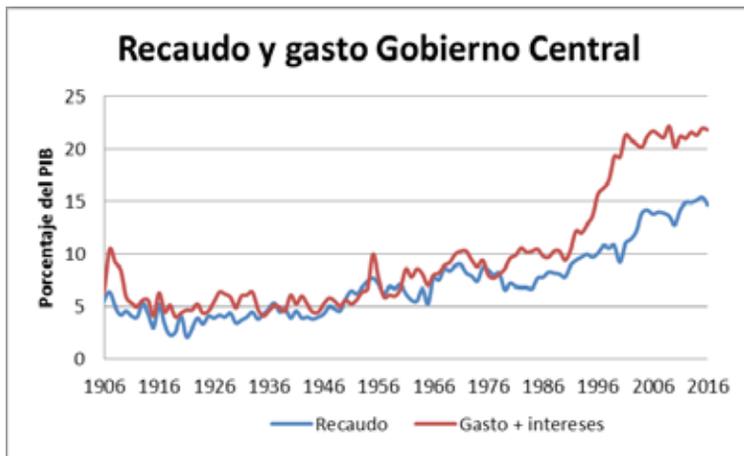
A lo largo del siglo XX el gasto del Gobierno Central siguió bastante cerca del recaudo tributario por la falta de un mercado profundo de capital en el país y por el alejamiento de los mercados internacionales de crédito que habían permitido ampliar las inversiones públicas durante los años veinte. El retorno a esos mercados después de la Segunda Guerra Mundial permitió que se ampliara moderadamente el financiamiento del Gobierno, manteniéndose una relativa disciplina fiscal hasta los años noventa.

Durante la primera mitad del siglo XX, el recaudo tributario no atravesó la barrera del 5 % del PIB pero ya en la década de los cincuenta ronda el 7 % mientras que el gasto público alcanza el 10 % del PIB hacia los años ochenta. En los noventa se amplía el recaudo hasta llegar al 15 % del PIB y para 2006 ha alcanzado el 16,5 % del PIB, pero entretanto el gasto público ronda el 22 % del PIB, dando lugar a un déficit estructural y persistente que lleva la deuda pública a niveles nunca antes alcanzados.

Los déficits de principio de siglo son relativamente pequeños pues no exceden el 3 % del PIB, incluyendo los de los años veinte, notorios por la actividad en las inversiones públicas en medios de transporte, energía e infraestructura urbana. Incluso durante los años treinta en que se esperaba que el Gobierno manejara contracíclicamente sus finanzas se encuentran déficits pequeños y aun superávits, pero estos

surgieron de la moratoria sobre la deuda externa. Los años de la Segunda Guerra Mundial son también de superávits sistemáticos que se prolongan hasta los años cincuenta, gracias a una bonanza cafetera. La subsiguiente destorcida recrea los déficits fiscales pero son pequeños, inferiores a 2 % del PIB, que se mantienen a principios de los setenta por la dificultad para encontrar financiamiento externo y las trabas institucionales para el mercado doméstico de capital. Los déficits se profundizan al final de la misma década y rozan el 4 % del PIB, siendo coincidentes con la crisis de la deuda latinoamericana que dificulta su refinanciamiento, pero el ajuste se logra completar hacia 1990.

Gráfica 38

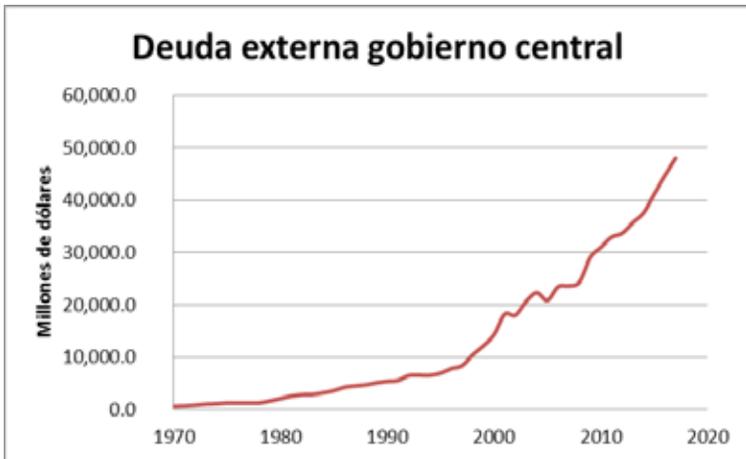


FUENTE: Junguito y Rincón y cálculos propios.

Los déficits en que cae el país después de 1995 alcanzan niveles históricos nunca antes conocidos. El déficit estructural es del orden del 5 % del PIB y la gran recesión de fin

de siglo lo hace alargar al 7 % del PIB. La posibilidad de déficits tan grandes surge del aumento del financiamiento externo por medio de la flotación de bonos soberanos y de la profundización de un mercado interno de capital que financia la mitad de la deuda pública colombiana en 2005 y más del 60 % en 2016.

Gráfica 39



FUENTE: Junguito y Rincón y cálculos propios.

La gráfica sobre la deuda externa del Gobierno colombiano muestra que el país mantuvo unas políticas macroeconómicas conservadoras y relativamente sanas durante la mayor parte del siglo XX, pero que con la apertura de capital se relajan: gasta mucho más de lo que recauda y no tiene elementos de política que le permitan hacer un ajuste del gasto para lograr equilibrios que garanticen el crecimiento de largo plazo, como sí lo pudo hacer en las diferentes fases de crisis y desequilibrios del pasado. Es

especialmente notable el aumento de la deuda después de 1999, que requirió un programa de salvamento frente a la magnitud de la crisis financiera que padeció el país. De ahí en adelante, la deuda externa se quintuplica para aproximarse a los US\$ 50.000 millones en 2017.

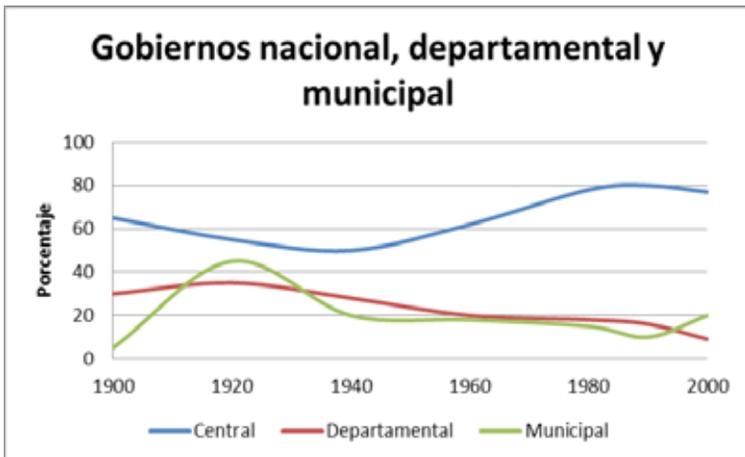
No sólo aumentó la deuda externa, sino que también lo hizo la interna, gracias a la baja de la inflación que logró el Banco de la República después del año 2000, que permitió la profundización del mercado de capitales domésticos. La deuda del Gobierno en pesos pasó de \$ 50 billones en el año 2000 a cerca de \$ 250 billones en el año 2017. El recurso creciente al endeudamiento tanto externo como interno permitió reducir la presión tributaria sobre la presente generación, pero pesará fuertemente en las generaciones posteriores a las que les corresponderá asumir una carga que tampoco puede subir de manera ininterrumpida.

▪ LAS FINANZAS DE LOS NIVELES TERRITORIALES

El proceso de centralización iniciado por la Regeneración no se profundiza demasiado durante el siglo XIX. En el siglo XX las reformas a la Constitución introducidas en 1910 y la reactivación del municipio durante los años veinte permiten mantener niveles relativamente altos de recaudo tributario y de gasto consonante en esos niveles. Mientras tanto, el recaudo departamental roza el 35 % de los recaudos totales

del Estado y los municipios se acercan al 20 % del mismo. Posterior a 1936 y a la Segunda Guerra Mundial, se acrecienta el centralismo: hacia 1980, el Gobierno Nacional tiende a concentrar el recaudo que se aproxima a 75 % del total mientras se marchitan tanto los departamentos como los municipios, ambos con cerca del 12 %. Después del reordenamiento de 1991, la participación del Gobierno Central en el recaudo cae a 74 %, continúa marchitándose el nivel departamental y ganan algún dinamismo los municipios, gracias a las transferencias, aunque parte importante de ellas era anteriormente gasto centralizado en educación y salud que ahora efectúa la administración municipal.

Gráfica 40

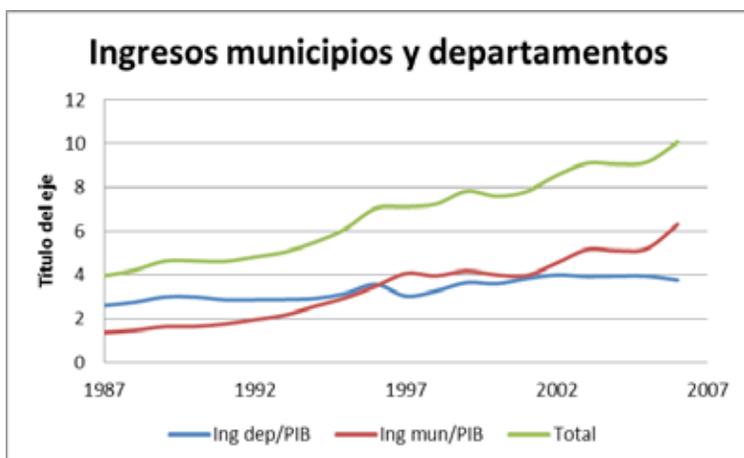


FUENTE: Kalmanovitz, López, 2010.

Sin embargo, en cuanto al gasto, las transferencias acordadas milimétricamente en la constitución de 1991 han modificado profundamente el panorama territorial,

siendo contenidas por un acto legislativo de 2001 que las dejó plantadas en 9 % del PIB. No hay duda que se trata de una mejora sustancial para las disponibilidades, sobre todo de los municipios porque los departamentos sólo lograron aumentar en un punto del PIB su gasto, del 3 al 4 %, apalancado en transferencias. Sin embargo, los municipios que partieron de un gasto de 1,6 % del PIB en 1987 alcanzaron el 5,5 % del mismo en 2005.

Gráfica 41



FUENTE: Banco de la República.

La descentralización ha permitido entonces un fortalecimiento de los municipios gracias a las transferencias y, en menor medida, a su propio esfuerzo fiscal, que ha estado concentrado en Bogotá, Medellín y en otros pocos municipios del país. El resto del sistema ha mostrado pereza fiscal. Los recursos acopiados a nivel territorial se duplicaron como participación en el producto interno bruto

pero los municipales se cuadruplicaron, lo cual les entregó importantes recursos públicos a unas administraciones municipales así fortalecidas.

La tributación municipal ha ascendido de 0,8 % del PIB en 1987 a 2 % del PIB en 2005, gracias en parte a nuevos tributos como la sobre tasa a la gasolina, pero también a esfuerzos mayores en relación con el impuesto predial —actualización del catastro, autoavalúo y aumento del censo de predios, en Medellín y Bogotá, más recientemente en Barranquilla y Bucaramanga— y el de industria y comercio que es otro impuesto que recae sobre las ventas. Reciben más del 3 % del PIB en transferencias del Gobierno Central.

Entretanto, los departamentos muestran inercia con respecto a los tributos que recaudan —sólo 1 % del PIB— y dependen mucho de las transferencias que ejecuta el Gobierno Nacional para ellos, que son del orden de otro 3 % del PIB. La escasa importancia de la tributación local resalta los incentivos que despiertan las transferencias en las regiones: demandar recursos del Gobierno Central en vez de generarlos con esfuerzos propios. «Los impuestos son los otros» podrá ser el lema de los políticos que hacen pereza fiscal. Es notable la casi nula tributación de los predios rurales en el sostenimiento de los municipios a que pertenecen. El problema de fondo no es una alejada «ausencia de Estado» sino la falta de «construcción de Estado» desde la célula municipal, pasando por los territorios y no menos el nivel central, por medio de una tributación progresiva y un control ciudadano del gasto.

▪ BIBLIOGRAFÍA

- Bates, Robert, 1994, *La economía política del café colombiano en los años treinta*, Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros.
- Duncan, Gustavo, 2006, *Los señores de la guerra*, Editorial Planeta, Bogotá.
- Giha, Y., Riveros, H., Soto A., 1999, «El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos», *Revista de la Cepal*, n.º 69, Chile: Cepal, Santiago.
- Junguito, Roberto, Rincón, Hernán, 2007, «La política fiscal en el siglo xx en Colombia», en Robinson, James, Urrutia, Miguel, *Desarrollo de la economía colombiana en el siglo xx: un análisis cuantitativo*, Fondo de Cultura Económica, Banco de la República, Bogotá.
- Kalmanovitz, Salomón, López, Edwin, 2010, «Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia», *Revista de Economía Institucional*, vol. 12, Número 23 Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Lozano, Ignacio, Toro, Jorge, 2007, «Fiscal Policy Throughout the Cycle: The Colombian Experience», *Borradores de Economía*, Banco de la República, n.º 434.
- Melo, Héctor, Iván López, 1976, *El imperio clandestino del café*, Bogotá: Editorial Latina.
- Weber, Max, 2007, *La política como profesión*, Madrid: Biblioteca Nueva.

▪ CAPÍTULO XII

LA INDUSTRIA EN EL SIGLO XX

CARLOS A. BRANDO

▪ EL LEGADO DEL SIGLO XIX Y LOS AÑOS VEINTE

LA APERTURA DEL SIGLO XX colombiano con la Guerra de los Mil Días afectó seriamente el desempeño del país en materia económica. El estancamiento en la inversión, la excesiva inflación, la destrucción de parte importante de la infraestructura de transportes y la depresión del sector externo como resultado de la intensidad del conflicto en Santander y Cundinamarca, sumieron la economía colombiana de los albores del nuevo siglo en profunda recesión. Sin embargo, había tan poca industria entonces que no pudo ser muy afectada por la guerra.

A principios de siglo era evidente el relativo atraso de la industria colombiana no solamente con respecto a

Inglaterra y Estados Unidos, sino con otros países de la región. Este era el legado del siglo XIX que, en cuanto a la acumulación de capital en la industria, había sido precario, dejando a la guerra poco por destruir. En su sentido moderno, industrias manufactureras caracterizadas por la mecanización y concentración física de los recursos, que perseguían economías de escala, intensivas en capital y tecnología y administradas por diferentes capas gerenciales, eran más bien escasas. Según Poveda, hacia 1900 el número de fábricas que exhibían características semejantes era de doce en Bogotá, diez en Antioquia, una en Boyacá, otra en Bolívar, y un puñado más en Santander y el Valle. Sectorialmente, estas se concentraban en industrias livianas de consumo no duradero, como alimentos, bebidas, calzado, textiles, tabaco, fósforos y velas; y otros productos como cemento, vidrio, loza, hierro, muebles y enseres.

¿Cuáles eran las causas del atraso industrial? Los factores más importantes eran dos. Colombia, como cualquier país cuyo progreso industrial no se basaba en el desarrollo autóctono de innovaciones tecnológicas de bienes industriales y de sus procesos de producción, estaba destinada a importar parte de su industrialización. Dicha transferencia se veía condicionada por el dinamismo de su sector externo, que definía la capacidad de pago de las importaciones de maquinaria, equipos e insumos estratégicos de la producción industrial. Pero no sólo habían sido las experiencias exportadoras colombianas del siglo XIX muy volátiles, sino que gran parte de los ingresos derivados de ellas se dedicaban a importaciones de bienes de lujo,

frustrando así esa transferencia efectiva. La otra causa residía en el tamaño relativamente pequeño del mercado para productos manufacturados, fragmentado claramente por economías regionales aisladas por costos de transporte altísimos; y donde, además, la demanda estaba condicionada por un ingreso por habitante magro y de lento crecimiento.

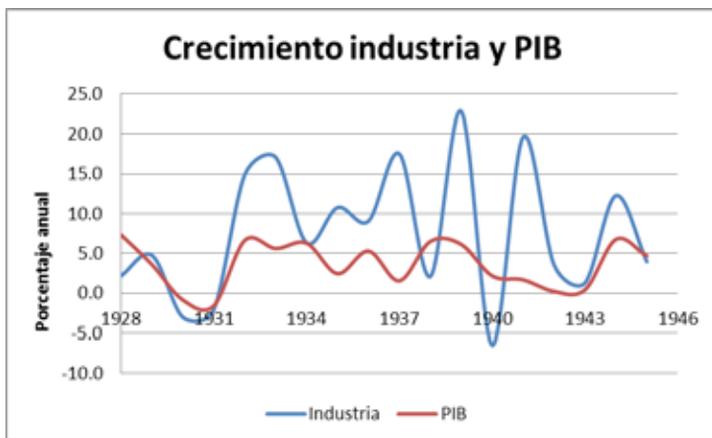
La fuerza dinamizadora del crecimiento industrial de los años 10 y 20 no fue entonces resultado de la política proteccionista que había reforzado el general Reyes, ni de la fiscal del gobierno de Ospina, sino del despegue de la economía cafetera. El auge exportador originado en el occidente del país generó varios efectos positivos para el sector industrial: primero, la atomización de las rentas cafeteras representó un crecimiento en los ingresos de una clase media emergente que se materializó en una demanda interna sostenida por artículos de consumo, un caso típico de crecimiento smithiano —la división y especialización del trabajo conducen a mayor productividad y riqueza trazando un círculo virtuoso—; segundo, el mejoramiento de la infraestructura de transporte tanto vial y férrea como fluvial, así como de las adecuaciones portuarias, redujo los costos de fletes y por ende de multiplicidad de bienes, igualmente integró más los mercados regionales y perfiló uno de carácter nacional; tercero, una parte significativa de los nuevos capitales industriales encontró su origen en la producción y comercialización del café, como lo ilustran los casos de importantes compañías manufactureras como Coltejer, Fabricato, Cervunión, Coltabaco y Noel. La aceleración industrial

de los años 20 sin embargo, se vería truncada por la Gran Depresión de 1929.

▪ LA GRAN CRISIS Y LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

El colapso del precio del café en el mercado americano y los efectos en el flujo de capitales de la economía mundial como coletazos de la Gran Crisis determinaron cambios importantes en la economía e industrialización colombianas. Se dio una conversión de la tendencia creciente de la economía y la industria de los años 20 hacia una inicial desaceleración en 1929 seguido por dos años de crecimientos negativos (Gráfica 42). La depresión de 1930-1931 fue también en parte resultado de la inacción del Estado colombiano, que se aferraba a la ortodoxia monetaria y fiscal, dejando a las fuerzas libres del mercado hacer los ajustes necesarios, por severos que estos fueran. Las políticas anticíclicas llegaron en 1931 cuando el gobierno de Olaya Herrera estableció el control de cambios, y se extendieron amplios créditos al Gobierno, por parte del Banco de la República, y al sector privado con la creación del BCH, la Caja Agraria, y la Corporación Colombiana de Crédito. En el frente externo las reformas arancelarias de 1931 se tornaron fuertemente proteccionistas, favoreciendo los alimentos, los tejidos de lana, el cemento, y la cerveza, según Montenegro.

Gráfica 42



FUENTE: Banco de la República (1997).

Pese a la severidad de los efectos de la gran crisis, el periodo en cuestión estuvo marcado por una impresionante recuperación industrial. Colombia registró en estos años la tasa de crecimiento industrial más alta de América Latina y también la más alta de su historia: 8,5 % anual, según cálculos de Echavarría. El motor de esta expansión industrial no fue tanto el crecimiento smithiano liderado por la demanda interna de antaño, sino la sustitución de importaciones: la apropiación de una demanda antes capturada por productores externos. La pronunciada caída de las importaciones de maquinaria después del 29 fue resultado del estrangulamiento externo. Su lenta recuperación, sin llegar a los niveles pico de 1928, se volvió a enfrentar con las restricciones impuestas por el inicio de la Segunda Guerra Mundial y, asimismo, se vio agravada por un deterioro de los términos reales de intercambio (Gráfica 43).

Gráfica 43

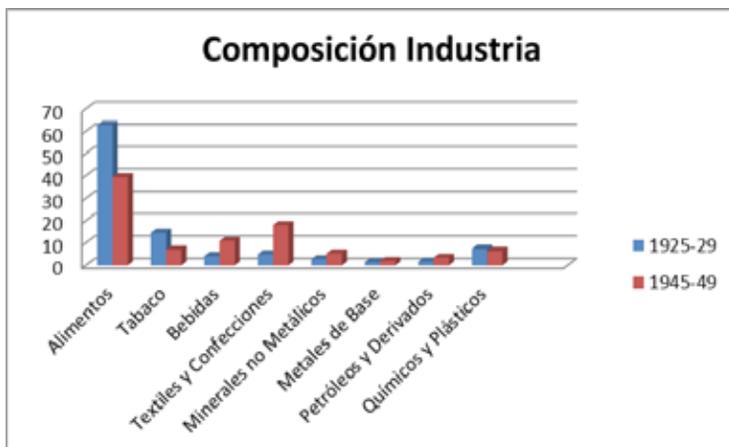


FUENTE: Montenegro, S. (1984).

Lo anterior influyó notablemente en los precios relativos, haciendo que una buena parte de la inversión y los recursos fluyeran hacia la producción de bienes industriales que hasta entonces habían sido obtenidos, en gran medida, por la vía de las importaciones.

Si bien el crecimiento dentro del sector industrial continuó siendo dominado por los textiles, el calzado, las bebidas y el tabaco, nuevos sectores de la industria básica intermedia y de los bienes de capital empezaron a ocupar lugares de importancia. Se destacan los metales de base, minerales no metálicos, algunos químicos inorgánicos, el petróleo y sus derivados (Gráfica 44). Quizás el cambio más importante del periodo haya sido el que este crecimiento industrial acelerado y sostenido causó en la estructura de la economía colombiana; el sector industrial pasó de representar el 8,9 % del PIB en 1929 a casi doblarse en el año 1945 con el 16,5 % de toda la producción.

Gráfica 44



FUENTE: Ocampo, J. y Tovar, C. (2003).

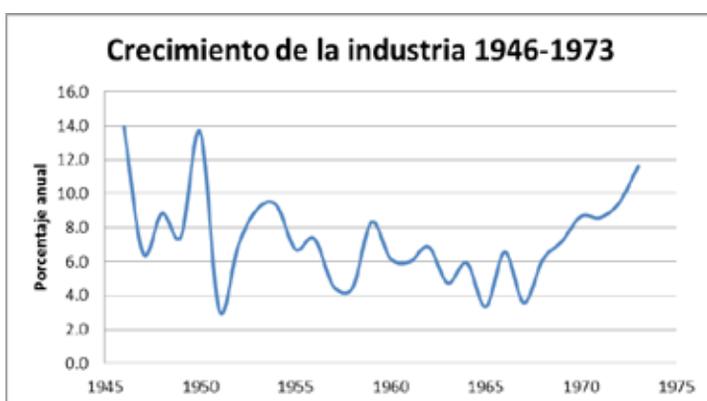
▪ INDUSTRIALIZACIÓN Y ESTADO: 1945-1974

De gran importancia fue el legado del anterior periodo para el surgimiento de la intervención estatal moderna en la economía colombiana, que se hizo extensiva a la industria. Apoyado ideológicamente en la CEPAL y gozando del cuestionamiento público de la dependencia exportadora para el desarrollo doméstico, el Estado colombiano diseñó y empleó instituciones y mecanismos de intervención que excedieron sus tradicionales campos de acción. Este comenzó a actuar más sistemáticamente como productor, inversionista directo y empresario por medio de entidades como Ecopetrol y el Instituto de Fomento Industrial; y

como «planeador» y regulador, a través del Departamento Nacional de Planeación y de la utilización frecuente de instrumentos como el del control directo a las importaciones. Por último, extendió sus brazos en el sector financiero tornando al banco central en una institución de fomento. El Estado se hizo más consciente de su rol en la economía e intervino en favor de un desarrollo económico que daba mayor importancia a la industrialización con miras al mercado interno. El así llamado modelo de «desarrollo hacia adentro» si bien no encajaba plenamente con la experiencia colombiana, al menos permitía reconocer en esta algunas de sus características más notables.

Con el respaldo del Estado la industria creció aceleradamente entre 1945 y 1974, continuando así la tendencia alcista de los años 30 y de la guerra. El valor promedio en el crecimiento del valor agregado manufacturero para todo el periodo fue de más del 7 % (Gráfica 45).

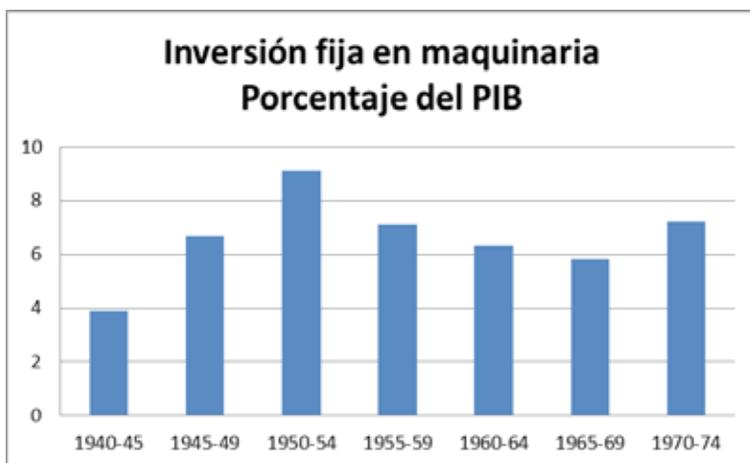
Gráfica 45



FUENTE: [Http://oxlad.qeh.ox.ac.uk/search.php](http://oxlad.qeh.ox.ac.uk/search.php)

Sin duda alguna, el factor determinante del crecimiento industrial fueron las altas tasas de inversión fija en maquinaria y equipo (Gráfica 46). Si bien no fueron excepcionalmente altas comparadas con las propias de economías coetáneas del sudeste asiático, si fueron las más altas para Colombia desde los años veinte. Para los primeros diez años del periodo ya doblaban los niveles de la guerra y desde entonces se mantuvieron entre el 6 % y 7 % del PIB. Fue característico de este periodo la ascendente participación de la inversión del sector público que pasaba de ser poco más del 10 % del PIB en 1929 a representar casi su tercera parte, en su punto más álgido, a comienzos de los setenta, realizadas en inversiones como Acerías Paz del Río y Cerromatoso.

Gráfica 46



FUENTE: Citado en Ocampo, J. y Tovar, C. (2003).

Asimismo, la inversión extranjera pasó a formar parte importante del total de las inversiones industriales, aunque estas estaban fundamentalmente concentradas en el sector energético y minero.

Este crecimiento industrial liderado por las inversiones de capital se aseguró en parte gracias a las reformas arancelarias de 1950, 1959 y 1964. Sáenz-Rovner documentó el incesante trabajo de *lobby* que ejercieron grupos industriales como la ANDI, y que de manera exitosa lograron elevar los niveles de protección de las industrias tradicionales, y más aún la de ciertos sectores «tardíos». Las facilidades de crédito de fomento originadas en las fuentes ya mencionadas también contribuyeron notablemente a alcanzar las altas de inversiones. Así pues, para mediados de los años setenta la industria vivía su «época dorada»: representaba cerca del 25 % del PIB nacional, culminando así un cambio estructural en la economía, y se embarcaba en la producción de bienes intermedios y de capital con requerimientos exigentes en términos de tecnología, inversión, y organización. Tiempos difíciles estaban por venir.

▪ DESINDUSTRIALIZACIÓN Y GLOBALIZACIÓN

Desde 1974 y hasta el final del siglo xx la economía colombiana mostró una clara tendencia hacia su desindustrialización. Este proceso, caracterizado por la pérdida

relativa de peso de la industria en el conjunto de la economía, ha sido capturado por indicadores como la creación de plantas, la generación de empleo, el total de su valor agregado y, de manera más global, por las inferiores tasas de crecimiento registradas por este sector frente a aquellas del PIB (Tabla 17).

Tabla 17
Crecimiento anual de la industria y del PIB

Periodo	Industria	PIB nacional
1929-1973	7.5	4.7
1974-1989	3.4	4.1
1990-2001	0.8	2.8
2002-2015	2.6	4.5

FUENTE: Echavarría, J. (2005) y cálculos propios.

Las causas inmediatas de este fenómeno se buscan comúnmente en el proceso de globalización y liberalización de la economía colombiana desde finales de los años setenta. La «retirada» del Estado de la economía, la apertura comercial y el fin de la represión financiera ciertamente afectaron el desempeño industrial, aunque no de manera inequívoca. La reducción del papel estatal se tradujo en una caída significativa de la inversión pública, especialmente desde mediados de los ochenta, que, no viéndose compensada por un repunte de la inversión privada, condujo a niveles más bajos de inversión total.

La apertura comercial, gradual primero y acelerada después, se constituyó en un generador de efectos

contradictorios. Por un lado, el desmonte y reducción de aranceles y para-aranceles aunado a una revaluación real de la moneda, desde los setenta hasta 1982, incentivó una expansión substancial de las importaciones. Estas afectaron más a los de bienes de capital, pero también a los intermedios. Los bienes de consumo por su parte, esencialmente textiles y calzado, se vieron debilitados por el contrabando. Por otra parte, la exposición de la industria a la competencia internacional tuvo un impacto altamente positivo a través de incrementos en la productividad, según Echavarría. De ser así, la apertura estaría corrigiendo una de las debilidades estructurales de la industria colombiana de más larga duración. Posible corolario de esto fue el papel destacado que las exportaciones industriales adquirieron en el total de las exportaciones colombianas desde finales de los ochenta.

La liberación del sistema financiero elevó considerablemente las tasas de interés, que sólo empezaron a descender a finales de los noventa y se mantuvieron bajas después de la crisis de 1999-2002 y hasta 2015, lo cual, sumado a la eliminación del crédito subsidiado, pudo desincentivar las inversiones industriales, aunque se amplió la oferta de crédito a tasas de mercado. La excepción parcial la constituyeron los créditos que otorgó PROEXPO y que estimularon el citado salto de las exportaciones industriales, pero estos también se abolieron más tarde. Tomado en su conjunto, el sector industrial recibió durante la última parte del siglo XX un porcentaje mucho menor de crédito que los servicios, el comercio, la construcción y el agro.

Gráfica 47



La desindustrialización se agudizó con la expansión de la minería y la producción de petróleo, que llevaron a una revaluación sostenida de la tasa de cambio real, la cual pudo haber afectado más la competitividad de la industria que la propia apertura o las condiciones de mercado a las que tuvo que someterse.

Como «motor de crecimiento» de la economía colombiana, la industria manufacturera operó a toda marcha hasta comienzos de los años setenta. Desde entonces, y bajo una perspectiva de mediano plazo, el país entró en una fase donde la industria perdió peso dentro de la economía, en un claro proceso de desindustrialización. El fin del auge industrial se puede evidenciar en dos momentos, según el indicador que se mire: la baja generación de empleo, a finales de la década de los sesenta, o la disminución de los niveles de producción, a mediados de los setenta. Los números son contundentes. El peso de la producción industrial en

el PIB alcanzó su máximo histórico en los años 1974-1975 al llegar al 23,3 %, desde entonces la participación disminuyó progresivamente al 21,3 % para 1984-1985, y de forma precipitada en la década siguiente al registrar 15,5 % para 1994-1995 (Ortiz, *et al.*, 2009). Los guarismos en la actualidad indican que la industria contribuye con el 11 % de la producción al PIB. En cuanto a la evolución del empleo industrial el porcentaje de la fuerza laboral total trabajando en plantas manufactureras modernas pasó del 5,8 % en 1964 al 5,5 % en 1970, y a tan sólo el 2,1 % en 2001, nivel cerca del cual se ha mantenido desde entonces (Wogart, 1978; Echavarría y Villamizar, 2007; DANE, 2016). Finalmente, en el campo de la productividad el comportamiento del residuo de Solow confirma el declive estructural del sector, pues el crecimiento anual de la productividad multifactorial industrial desde 1940 hasta 1970 fue en promedio del 3 %, mientras que el mismo para el periodo 1970-2000 no llegó a ser del 1 % (Arbeláez *et al.*, 2006).

El panorama no era desolador a comienzos de los años setenta sino todo lo contrario: el desempeño de ciertas exportaciones industriales fue impresionante en especial. Según estadísticas oficiales, las exportaciones no tradicionales crecieron en un 350 % entre 1970 y 1974, lideradas por bienes tales como hilados, tejidos y confecciones. Las exportaciones del sector industrial por primera vez en la historia del país representaron una fracción notable dentro del total exportador, alcanzando un récord del 34 % en 1974. Si bien el estudio más riguroso y detallado hasta la fecha de este fenómeno desinfló algunos de los indicadores

que respaldaban el auge, debido a un volumen importante de transacciones ficticias, el *boom* sí ocurrió. La principal causa del crecimiento de las exportaciones textiles fue una marcada tendencia al alza de la tasa real efectiva de cambio (TRE). Gracias al régimen cambiario de minidevaluaciones instaurado en 1967, y al aprovechamiento de esquemas gubernamentales que incentivaron a los empresarios nacionales a exportar a través de Certificados de Abono Tributarios, la TRE para exportaciones de ropa llegó a estar en un 24 % por encima de su nivel en 1967 (Morawetz, 1980). Según algunas estimaciones el subsidio promedio por este concepto equivalía al 5 % del valor de las exportaciones (Perry y Echavarría, 1979).

Desafortunadamente, como ya sabemos, el auge fue efímero. La misma TRE dio razón en buena parte de la destorcida que se experimentó después de 1974. Al revertir la política de subsidios a las exportaciones industriales, la TRE se descolgó, llegando a estar un 15 % por debajo de su nivel en 1967. Hay que notar que otros factores también dieron al traste con este apogeo exportador. Las manufacturas textiles y de confecciones tuvieron que hacer frente a la competencia de los países del este asiático, quienes luchaban ferozmente por cuotas en los mercados más importantes de Europa y Estados Unidos. Además de la TRE, la competitividad colombiana sufrió de problemas difíciles de solventar en el corto plazo. Primero, los costos laborales permanecieron entre 20 % y 50 % más elevados que los de sus rivales asiáticos. Segundo, la liberación financiera de la administración López escaló las tasas de interés

restando márgenes importantes a las utilidades industriales (Kalmanovitz, 2003). Y tercero, los «tigres asiáticos» disfrutaron de acceso barato a telas de mejor calidad que las que suplían los proveedores nacionales. Por si no bastara, agravantes de hechura propia como el pobre control de calidad de los productos y el incumplimiento en las agendas de entrega en el exterior aseguraron que el fenómeno exportable fuera sólo un paréntesis en lo que sería una larga y generalizada historia de crisis y estancamiento (Morawetz, 1980).

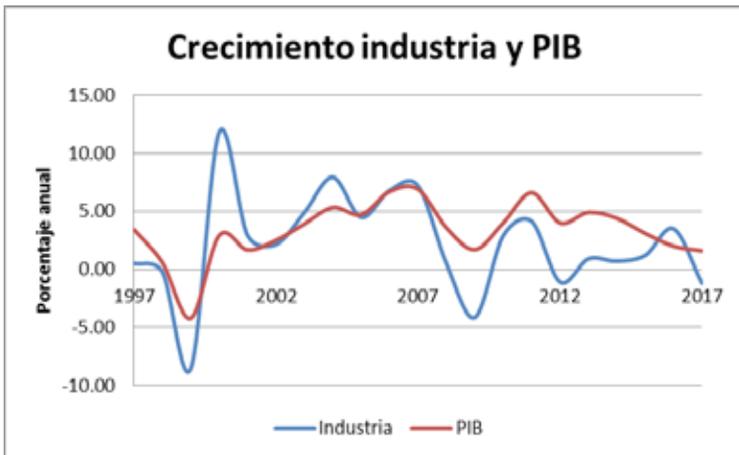
Para hacerle justicia a la literatura que desde entonces ha examinado los problemas de la industria, es útil hacer una distinción entre estudios que buscan explicar la crisis coyuntural de los años setenta y ochenta, por una parte, y las investigaciones enfocadas a iluminar el proceso más amplio y de largo plazo de la desindustrialización, por otra. Un buen punto de partida sobre la coyuntura es el análisis según el cual la crisis radicó en la caída en la demanda efectiva que impactaba los bienes de consumo y bienes intermedios. Empotrando este factor en el rezago de sectores que se dinamizaban internacionalmente —bienes metálicos, maquinaria y equipo de transporte— y la sobredimensión de industrias tradicionales —alimentos, bebidas, tabaco y textiles—, que ofrecían modestas perspectivas de crecimiento, los autores desechan otras interpretaciones hasta entonces en boga, como los crecientes costos salariales, la liberación arancelaria y para-arancelaria, y la expansión desmesurada del sector financiero (Caballero *et al.*, 1983).

Otra visión diferente presentan quienes, al criticar el enfoque neoclásico, alertan sobre la minimización de los efectos de la liberación de importaciones del alza en los coeficientes de importación sobre la demanda agregada, argumentando que la política en este frente fue uno de las principales determinantes de la demanda interna por bienes manufacturados (Ocampo, 1989; Lora y Ocampo, 1986; Fernández y García, 1986). Aunque el mecanismo de afectación es indirecto, pues se ejerce a través de la utilización de la capacidad instalada, las conclusiones son claras: la liberación comercial golpeó fuertemente a la industria, generando una contracción en la producción del orden del 8 % entre 1979 y 1983, destacándose los impactos sobre el sector metalmecánico y sobre algunas ramas tradicionales (Ocampo, 1989).

En cuanto a las interpretaciones relacionadas con el fenómeno más amplio de la desindustrialización, se sostiene que la experiencia colombiana se ajusta al patrón típico de un país desarrollado o al de los nuevos países industrializados (Echavarría y Villamizar, 2007). Dicho patrón sugiere que el fenómeno ocurre en razón de la creciente tercerización de la economía, lo cual es una consecuencia previsible y natural del cambio estructural que produce la industrialización misma debido a sus elevados índices de productividad relativa, innovación, y del nivel de desarrollo que alcanza la economía. En línea con esta lógica, Meléndez y otros examinan los efectos de los cambios en los regímenes de comercio exterior sobre los niveles de productividad manufacturera. Sus hallazgos

económicos indican que, con excepción de la industria del vidrio, la productividad global se estancó o cayó entre 1977 y 2000. Además, concluyen que el rol de la política industrial en el frente comercial ha sido negativo, pues encuentran que la presencia de protección efectiva se relaciona negativamente con las tendencias generales de la productividad. Lo mismo ocurre en el plano tributario, ya que el trato preferencial de empresas o sectores industriales no mejora la productividad total. Y, por el contrario, la exposición a la competencia externa sí lo hace (Meléndez *et al.*, 2003).

Gráfica 48



FUENTE: DANE.

Finalmente, hay quienes intentan discernir entre una desindustrialización secular o «normal», y una propiciada por los efectos de la enfermedad holandesa, esta última

ligada a la persistente y marcada tendencia a la apreciación de la tasa de cambio real. Estos autores identifican cuatro auges minero-energéticos vividos por la economía colombiana: carbón en 1978, petróleo en 1983 y 1989-1993, y petróleo y carbón en 2003-2010. Entre 2010 y 2017 la industria crece sustancialmente por debajo del PIB total, acusando mayor impacto negativo de la revaluación de la moneda. El daño aparenta ser tan grave que la devaluación posterior no contribuye a la recuperación del mercado interno ni incentiva las exportaciones. El análisis cuantitativo de los determinantes de la desindustrialización para el periodo 1970-2010 arroja resultados que llevan a dos conclusiones: en primer lugar, la hipótesis de la desindustrialización a manos de la expansión terciaria por cuenta de la elevada productividad industrial no tiene asidero en Colombia; en segundo lugar, las variables asociadas con la enfermedad holandesa determinan tanto la trayectoria como la velocidad de la desindustrialización del país (Clavijo, *et al.*, 2012).

Para concluir, el problema para Colombia radica en la edad «temprana» en que el país empezó a desindustrializarse, sin haber completado secuencia industrial alguna ni haber alcanzado niveles internacionales de productividad. Nos incorporamos a la economía global sin haber desarrollado un sistema tecnológico e industrial competitivo, ni contado con empresas industriales líderes mundiales en ningún frente. Esta estrategia es similar a la de México, Argentina y Chile, pero diferente de la adoptada por Taiwán, Corea del Sur e India que temprano

o tarde comenzaron a exportar manufacturas crecientemente. La historia del siglo XXI dirá quiénes ocuparon los lugares de distinción.

▪ BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República, 1997, *Principales indicadores económicos: 1923-1997*. Bogotá: Banco de la República.
- Botero, Fernando, 2003, *La industrialización en Antioquia*. Medellín. Hombre Nuevo Editores.
- Echavarría, Juan José, 1999, *Crisis e industrialización: Las lecciones de los treinta*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Echavarría, Juan José y Villamizar, Mauricio, 2005, «El proceso colombiano de desindustrialización». En *Borradores de Economía*, Número 361, Bogotá: Banco de la República.
- Ocampo, José Antonio y Montenegro, Santiago, 1984, *Crisis mundial, protección e industrialización*. Bogotá: CEREC.
- Ocampo, José Antonio y Tovar, Camilo, 2003, «Colombia en la Era Clásica del “Desarrollo Hacia Adentro” 1930-74» en Ocampo, José Antonio. Cárdenas, Enrique y Thorp, Rosemary. (comp.) *Industrialización y Estado en la América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, José Antonio, (Comp.), 1987, *Historia Económica de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Oxford Latin American Economic History Database OXLAD en www.oxlad.qeh.ox.ac.uk/search.php (en 15/03/07).
- Poveda, Gabriel, 1970, «Historia de la Industria en Colombia». En *Revista ANDI*, n.º 170.
- Sáenz-Rovner, Eduardo, 1992, *La Ofensiva Empresarial*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

▪ CAPÍTULO XIII

SINDICATOS Y

TRABAJO

SALOMÓN KALMANOVITZ

▪ INTRODUCCIÓN

EL SURGIMIENTO DEL SINDICALISMO en Colombia estuvo asociado con la propagación de las ideas socialistas durante los años veinte y con los gobiernos liberales, a partir de 1930, que albergaron y defendieron los intereses de los trabajadores. En 1945 comienza a imponerse una alianza bipartidista de derechas que frena el desarrollo independiente del sindicalismo. La Violencia de los años cincuenta lesiona los intereses de los trabajadores y debilita su organización. El auge y la caída del movimiento de los trabajadores quedan registrados en la participación de los trabajadores en organizaciones sindicales (Gráfica 49) que pasan de tener una orientación liberal y comunista a una cada vez más conservadora y clerical, con una participación cada vez menor de la fuerza de trabajo.

Gráfica 49



FUENTE: Escuela Nacional Sindical.

El sindicalismo liberal es perseguido durante La Violencia de los años cincuenta y se enfrenta a los sindicatos organizados por los conservadores, que ganan adeptos en un plano de competencia desigual. La dictadura de Rojas Pinilla, que trata de imitar al peronismo con su propia organización sindical, fracasa y el régimen es derrocado. El Frente Nacional restaura los derechos de la oposición y de los trabajadores y esta fase puede identificarse como la de máxima participación, cuando cerca del 14 % de los trabajadores del país se afilian a organizaciones sindicales.

El auge sindical se da al interior de un sistema industrial y de servicios con un buen grado de protección frente a la competencia externa, y que recibe además subsidios crediticios, con lo cual las altas rentas de empresarios y banqueros pueden ser compartidas con sus respectivos sindicatos. Pero este equilibrio económico-político se resquebraja durante la administración López Michelsen

(1974-1978). Esta intenta hacer una apertura comercial y financiera echada para atrás cuando se enfrenta a un gran paro nacional en septiembre de 1977, pero cuyos propósitos se concretan más adelante. El proceso de liberalización es retomado por la administración Barco y profundizado por la de César Gaviria, estrechando las rentas derivadas de la protección y las industrias más ineficientes desaparecen o se reestructuran. Los cambios en la legislación laboral, a partir de los años noventa, favorecen la libre contratación que le resta a los sindicatos herramientas legales con qué defender los intereses de sus asociados.

La agudización del conflicto interno en los años ochenta, ahora protagonizado por la insurgencia y las fuerzas militares, además de la reacción paramilitar que las acompaña, se tornó en una amenaza de muerte para los sindicalistas y defensores de derechos humanos, lo cual acaba de explicar por qué, ya en el siglo XXI, el grado de afiliación de los trabajadores haya descendido incluso por debajo del nivel que solía mostrar en 1945.

▪ SINDICALISMO Y SALARIOS

La circunstancia colombiana es la de un serio desequilibrio estructural entre oferta y demanda de mano de obra, lo que ha dificultado que los salarios aumenten de acuerdo con la productividad. Las frecuentes condiciones políticas de violencia han impedido una mayor organización

y le han restado poder de negociación a los trabajadores, lo cual ha sido acentuado por el cambio estructural de la economía a favor de la minería y de los servicios, en contra de la manufactura.

El lento proceso de industrialización iniciado desde finales del siglo XIX empieza a consolidarse tras el final de la Guerra de los Mil Días y el posterior periodo de paz. El auge de los años veinte termina por desquiciar las relaciones sociales y es caldo de cultivo para la emergencia de un movimiento sindical de corte radical. El colapso de la primera globalización desata el proteccionismo en América Latina y Colombia, que acelera sus procesos de industrialización y marca el comienzo de un periodo en el que el sindicalismo moderno hace su aparición. La protección, como se dijo atrás, permite que tanto salarios como ganancias sean más elevados que bajo condiciones de competencia.

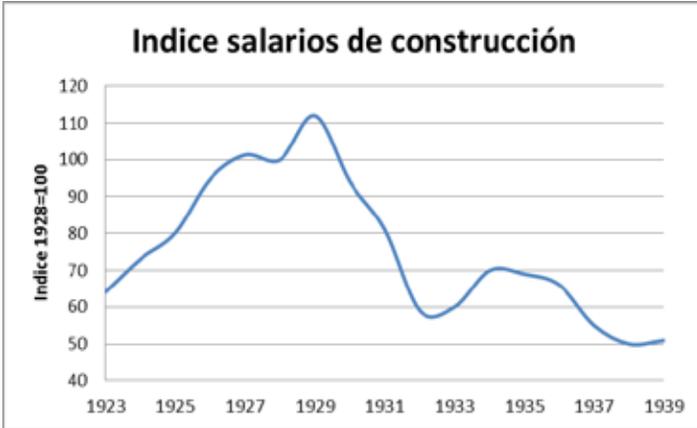
Los sindicatos ferroviarios y de puertos —marítimos y fluviales— encabezan las primeras manifestaciones de carácter reivindicativo frente a las políticas gubernamentales y empresariales. Son destacables los paros en los puertos de 1918 y del sistema ferroviario en 1919, organizados por dirigentes influidos por las ideas socialistas. Son también importantes los movimientos de los trabajadores agrícolas en sectores como el banano y el café.

Los años veinte constituyen uno de los periodos de más rápido crecimiento económico que haya registrado el país. Se intensifican entonces los movimientos de protesta sindical, destacándose la huelga de 1924 contra la Tropical

Oil Company, la de 1927 contra la misma compañía y la trágica huelga contra la United Fruit Company en 1928, que protestó contra el carácter de enclave de la empresa y su desacato del orden jurídico interno. Aunque se afirma en la obra de Gabriel García Márquez que los muertos causados por la represión estatal fueron del orden de miles, las investigaciones señalan más bien un número entre 60 —según el organizador Raul Mahecha— y 1.000 muertos que admitió el embajador de Estados Unidos. Jorge Eliécer Gaitán comenzó su carrera política denunciando en el Congreso en 1929 el atropello y la masacre de los trabajadores que demandaban condiciones dignas de salubridad y trabajo.

La década de los veinte es un periodo caracterizado por un importante crecimiento en los salarios que se frena con la entrada del país en la Gran Depresión. En el caso de las obreras empleadas en la industria textil en Medellín, su salario real tuvo un crecimiento cercano al 65 % entre 1923 y 1929 para perder un 35 % de valor real hacia 1939. La misma tendencia es detectable para los obreros empleados en la construcción en Bogotá (Urrutia y Arrubla, 1970), como lo muestra la Gráfica 50.

Gráfica 50

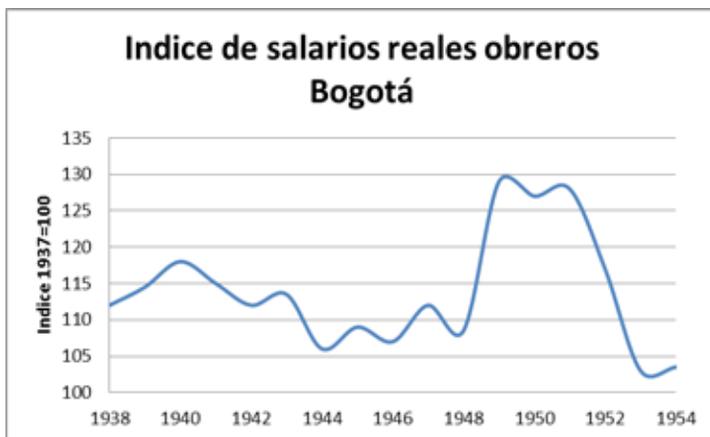


FUENTE: Urrutia, 2016, 93 y cálculos propios.

La llegada al poder del liberalismo con el presidente Olaya Herrera 1930-1934 marca un cambio en las relaciones entre el sindicalismo y el Estado que pretende encausar los conflictos mediante la negociación y la regulación justa de los intereses en pugna. Por la misma época se funda el Partido Comunista de Colombia que va a ser orientado por los lineamientos de la Unión Soviética.

Urrutia anota que los salarios nominales no disminuyeron al mismo ritmo que los precios durante los primeros años de la Gran Depresión, lo cual significó una mejora importante en los salarios reales. Sin embargo, el periodo comprendido entre comienzos de los treinta hasta los cincuenta se puede caracterizar como de crecimiento moderado, con una importante recuperación en la posguerra, que fue acompañada por un estancamiento en el crecimiento de los salarios reales urbanos.

Gráfica 51



FUENTE: Urrutia, 1980.

El Partido Liberal logró aprobar la Ley 83 de 1931 que reglamentaba la huelga, permitiendo la consolidación del sindicalismo, que para 1930 registraba un total de 99 organizaciones (CGN, 1947). Esta cercanía entre el sindicalismo y el Gobierno liberal se acentúa con la llegada de Alfonso López Pumarejo a la Presidencia de la República en 1934.

En 1935 se lleva a cabo el primer congreso campesino del cual se desprende la fundación de la CSC (Confederación Sindical de Colombia), antecedente de la CTC (Confederación de Trabajadores de Colombia), creada en 1936 en el Congreso Nacional Obrero, y en la que conviven ideologías liberales y comunistas, coincidentes en su respaldo al Gobierno liberal (Urrutia, 1984).

Durante segundo periodo de López (1942 - octubre de 1945), el sindicalismo logra medidas favorables como la remuneración del descanso dominical, el auxilio de

cesantía, las indemnizaciones por accidente o enfermedad profesional y el fuero sindical, ratificadas luego por la Ley 6 de 1945. No obstante, el regreso al poder del Partido Conservador con Mariano Ospina Pérez en 1946 trae consigo importantes cambios que llevarían a la crisis de la CTC, debilitada por la represión oficial, las divisiones internas y el fracaso de la huelga de trabajadores del río Magdalena en 1945.

El sindicalismo católico encarnado en la UTC (Unión de Trabajadores de Colombia) surge en 1946 tras la unión de UTRAN (Unión de Trabajadores de Antioquia) y de UTRABO (Unión de Trabajadores de Boyacá). La persecución de la CTC por el Gobierno permite la dominancia de la UTC, que representa un sindicalismo conciliador, apolítico y economicista en sus reivindicaciones. La división interna en la CTC entre liberales y comunistas se agudiza tras la muerte de Jorge Eliécer Gaitán en 1948.

Tras el golpe militar de 1953, se declara ilegal al Partido Comunista y la crisis de la CTC se extiende a la UTC, de cuya escisión surge la CNT (Confederación Nacional de Trabajadores), auspiciada por la dictadura del General Rojas Pinilla. En adelante el sindicalismo economicista se impondría cada vez más, en detrimento del sindicalismo político y contestatario. No obstante, los salarios reales de la industria obtienen alzas importantes, pero más resultado del auge inducido por la bonanza cafetera entre 1954 y 1957 que por las políticas laborales represivas de la dictadura.

Tras el retorno a la democracia constitucional entre 1957 y 1965, se toleran los sindicatos, con lo cual los salarios

reales de los obreros industriales crecen a un ritmo sin precedentes, resultando en una notable mejora en la distribución del ingreso, seguido de un periodo de relativo estancamiento (Urrutia y Berry, 1975).

Gráfica 52



FUENTES: Martínez Chaparro, Ulpiano Ayala, Urrutia (2016).

Entre 1960 y 1966 se presenta una renovación en las luchas sindicales y resulta de particular interés la creación en 1964 de la CSTC (Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia), independiente del Gobierno y políticamente autónoma, influida por el ala comunista de la CTC (Martínez, 1989).

▪ EL OCASO DEL SINDICALISMO

Tras su victoria en 1970 sobre Rojas Pinilla, Misael Pastrana inicia su periodo de gobierno actuando con mano

dura frente a los movimientos sindicales. En 1971 se da una nueva movilización reprimida fuertemente por el Gobierno y ese mismo año la corriente democrática y cristiana de la UTC crea la CGT que termina por dividir a los trabajadores y dificulta la obtención de sus reivindicaciones.

La administración López Michelsen en 1974 comienza a socavar el modelo corporativo de desarrollo protegido. Se introduce una reforma profunda del sistema de prestaciones y de contratación a través de la promoción del «salario integral», que resta la variabilidad de las prestaciones en el salario. La sorpresa inflacionaria de los años setenta, cuando el crecimiento de los precios se coloca por encima del 20 % anual, disminuye los salarios reales en la industria, frente a lo cual los sindicatos aprenden a anticipar la inflación. Las luchas sindicales y cívicas se combinan en septiembre de 1977 para decretar un paro que tuvo éxito pues paralizó todas las ciudades del país por varios días, con los desórdenes que se generaron frente a la represión policial. En lo que restó de su mandato, López Michelsen hizo concesiones importantes que se manifiestan en la recuperación de los salarios reales que muestra la Gráfica 52.

El retroceso en el ámbito laboral fue evidente en la década siguiente, ya que el desempleo llegó a niveles cercanos al 15 % y los salarios industriales se estancaron. Esta tendencia se vio alimentada por el rápido crecimiento de la participación laboral urbana, asociada con el crecimiento demográfico y por un acusado periodo de estancamiento económico (Ocampo, 2000). En esta situación influyó también el aumento de la informalidad urbana

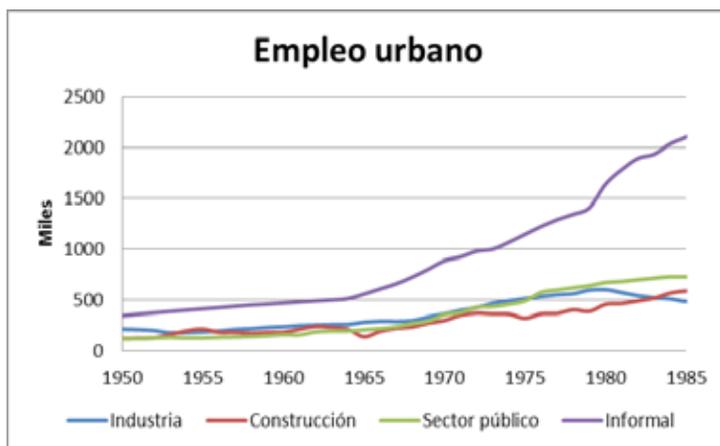
que, como establece Hugo López, alcanzó el 57 % de la población económicamente activa en las 10 áreas metropolitanas del país en 1998. La informalidad será otro gran enemigo del sindicalismo porque dificulta la organización de una mano de obra dispersa, escasamente calificada, excluida de cualquier tipo de protección laboral y sin el amparo de las regulaciones estatales sobre salario mínimo, seguridad social y salud (López, 1996).

FECODE (Federación Colombiana de Educadores) anuncia en 1986 la creación de una Central Unitaria, en un esfuerzo por congregar el movimiento sindical aglutinando a 45 federaciones y 600 sindicatos —el 80 % del movimiento sindical colombiano—. Se crea así la CUT que provoca la desarticulación de la UTC de la que se desafilian 15 federaciones y 14 sindicatos nacionales —65 % de su composición original—, mientras que la CTC pierde 7 federaciones (Londoño, 1989).

Se ha visto cómo la economía colombiana pudo haber alcanzado el pleno empleo de su fuerza de trabajo libre en los años veinte, cuando buena parte de la población estaba atada en haciendas o parcelas familiares. Pero la Gran Depresión y el bajo ritmo de acumulación hasta 1945 mantuvieron la situación con un exceso de oferta de mano de obra que expulsaba el campo de manera creciente. Surge ahora la pregunta: ¿en qué momento se desborda el desequilibrio entre población y oferta de empleo? Aunque ya en 1950 el empleo informal era mayor que el provisto por la industria, la construcción y el Gobierno, estos tres sumados superaban los efectivos informales. En 1986, sin embargo,

el sector informal llega a superar 2.200.000 personas, mientras los otros tres se estancan relativamente y de ellos el más «dinámico» es el del Gobierno; sumados los tres alcanzan sólo a 1.800.000 personas. El punto de inflexión está dado por el estancamiento relativo que vive la economía en los años sesenta, pero lo cierto es que la industrialización protegida no genera ninguna cantidad apreciable de empleo productivo. La recesión de los ochenta dispara el guarismo de trabajadores informales y la industria incluso pierde empleos. Ya por esos años, la construcción provee más empleos que la industria.

Gráfica 53

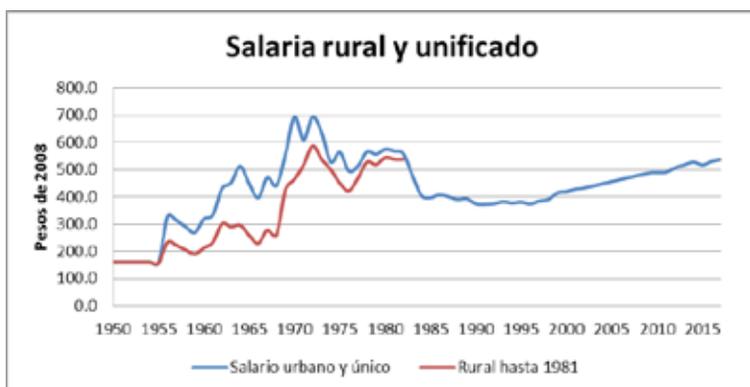


FUENTE: Juan Luis Londoño.

El desempleo abierto muestra que el mejor momento quizás de su historia es el año de 1994, tras una década de recuperación de la crisis de 1981-1982 y un fuerte auge en 1992-1994, cuando se aproxima al 7 % de la PEA. La

ralentización del crecimiento de ahí en adelante y sobre todo la crisis de 1999 envía el indicador al 20 % de la población económicamente activa. La recuperación posterior es lenta y no refleja proporcionalmente el fuerte crecimiento económico que tiene la economía en 2003-2007. Ahora, los incentivos van en contra del empleo que es castigado por numerosos impuestos y contribuciones mientras que las inversiones de capital físico obtienen enormes descuentos tributarios.

Gráfica 54



El salario mínimo en Colombia se constituyó por ley en 1945 pero no fue hasta 1950 cuando se estableció su monto en 2 pesos diarios de la época. La política de los distintos gobiernos fue la de decretar distintos mínimos para cada sector —manufacturero, comercio, servicios, transporte, construcción, primario— y por zona del país. Sólo en 1979 el salario mínimo se comenzó a ajustar anualmente y en 1981 se unificó.

Durante la segunda mitad de los años noventa, se aprecia una recuperación en el salario mínimo real, gracias al repunte en los índices de empleo. Este salario influye sobre el ingreso de los trabajadores formales, pero tiene menor influencia dentro de los trabajadores por cuenta propia y en el sector informal (López, 1996). En la medida en que la inflación cae sistemáticamente el salario mínimo real aumenta y, como sirve de ancla a la escala salarial de la industria, también influye sobre las remuneraciones en este sector. Asimismo, migran más empleos al sector informal, que ignora las alzas del salario mínimo y además evade todas las arandelas parafiscales y los impuestos en general.

La reforma laboral implementada a través de la Ley 789 del año 2000 tuvo por objeto flexibilizar las relaciones laborales y dinamizar el mercado laboral. Una nueva reforma laboral de la administración Uribe en 2003 disminuyó la remuneración nocturna y dominical y pudo provocar un aumento en el empleo durante esas jornadas. Existen evidencias de que la temporalidad, la tercerización —*outsourcing*— y la informalidad han tenido un notable crecimiento en años recientes. Así, el sector formal y el informal se parecen cada vez más.

Estos cambios en las relaciones laborales junto a las reformas institucionales y económicas durante los noventa marcaron un nuevo periodo de debilitamiento sindical. El sindicalismo que permanece se concentra en el sector público, con 54 % de su membresía en 2005, pero aún allí se debilita con la reestructuración del Estado emprendida en años recientes.

En los últimos 15 años ocurrió algo muy grave contra el movimiento de los trabajadores: la reacción por parte de grupos dirigentes tradicionales del país contra la insurgencia llevó al surgimiento de grupos paramilitares que escogieron como uno de sus objetivos a los sindicalistas del país. El Gobierno reconoció que en 2006 habían sido asesinados 60 dirigentes sindicales y que la situación había mejorado frente a la del pasado, ya que se acumulan 2.000 casos reconocidos de sindicalistas muertos entre 1991 y 2006 que no han sido investigados por las autoridades. Muchos de ellos fueron eliminados durante las negociaciones colectivas o huelgas. Las investigaciones por los crímenes contra los sindicalistas se mantienen en la impunidad, aunque la Fiscalía ha destinado recursos para investigar los 200 casos más sonados, atendiendo los reclamos del Congreso norteamericano. Este es uno de los temas que más ha enrarecido la negociación del Gobierno colombiano con Estados Unidos en torno al TLC por parte de los sindicatos norteamericanos y del Partido Demócrata.

▪ BIBLIOGRAFÍA

Arango, Luis Eduardo, Herrera, Paula, y Posada, Carlos Esteban, 2007, «El salario mínimo: aspectos generales sobre los casos de Colombia y otros países», *Borradores de Economía*, n.º 436, Bogotá: Banco de la República.

Ayala, Ulpiano, 2004, *Obra escogida*, Bogotá: Fedesarrollo.

- Escuela Nacional Sindical, 2006, *Estructura sindical colombiana: una caracterización*, Medellín.
- Londoño, Juan Luis, 1995, *Distribución del ingreso y desarrollo económico. Colombia en el siglo xx*. Bogotá: TM Editores, Banco de la República y Fedesarrollo.
- López Castaño, Hugo, 1996, *Ensayos sobre economía laboral colombiana*, Bogotá: Fonade-Carlos Valencia Editores.
- Informe final de la misión de empleo Chenery, 1986, *Revista Economía Colombiana*, n.º 10.
- Martínez Chaparro, María Isabel, 2014, *Evolución de los Salarios y las Desigualdades en Colombia 1950-2000*, Tesis de Maestría en Historia, Bogotá: Universidad Nacional.
- Urrutia, Miguel y Arrubla, Mario, 1970, *Compendio de estadísticas históricas de Colombia*, Bogotá.
- Urrutia, Miguel, 1980, «El Desarrollo del Movimiento Sindical y la Situación de la Clase Obrera», *Manual de Historia de Colombia*, Tomo III, Ediciones del Instituto Colombiano de Cultura.
- Urrutia, Miguel, 2016, *Historia del sindicalismo en Colombia, 1850-2013*, Bogotá: Universidad de los Andes.
- Urrutia M. y Berry, A., 1975, *La distribución del ingreso en Colombia*. Medellín: La Carreta.

▪ CAPÍTULO XIV LA AGRICULTURA EN EL SIGLO XX

SALOMÓN KALMANOVITZ Y ENRIQUE LÓPEZ

▪ RELACIONES DE PROPIEDAD Y DE TRABAJO

EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA colombiana ha sido lento y tortuoso, explicado en parte por derechos de propiedad extensivos, ineficientes, difíciles de justificar y defender. Las mercedes de tierras otorgadas por la Corona y por los cabildos sólo afectaron las partes pobladas del territorio que constituían una fracción del total disponible. Sin embargo, en el siglo XIX el Estado central o los Estados soberanos durante la fase federal otorgaron tierras en grandes cantidades a militares, políticos y prestamistas del gobierno o a personajes influyentes en la vida política, los que ocuparon una mayor parte del territorio y profundizaron la desigualdad en el acceso al recurso fundamental

de la época. Hubo también algunas fases de reparto de tierras baldías de manera más democrática.

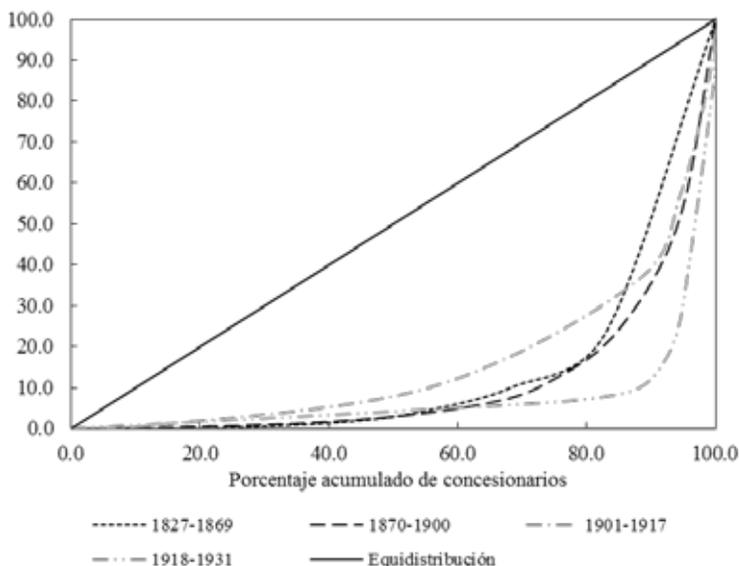
Los derechos de propiedad que resultaron de la apropiación de las tierras públicas no sólo eran extensivos sino también difíciles de proteger por los terratenientes y por el Estado, lo que propició el conflicto agrario. En la Gráfica 55, sobre la distribución de los baldíos otorgados, las curvas de Lorenz construidas para los periodos muestran un grado creciente de concentración en el transcurso del tiempo en las concesiones otorgadas: aumentó en el periodo de 1918 a 1931 —Gini de 0,84— con respecto al anterior de 1901 a 1917. También presenta concentración el periodo 1870-1900 que corresponde al mayor número de hectáreas otorgadas en concesión, en cuyo caso el Gini es 0,76. En el periodo 1827 a 1869 el Gini es 0,71 que refleja unas concesiones más concentradas que el periodo de 1901 a 1917 —Gini de 0,65—. El Estado era intrínsecamente débil por la baja tributación que lo caracterizó la mayor parte del siglo XX y en especial por la casi nula contribución de los terratenientes.

El atraso del campo surgió también de las relaciones laborales, desde la figura del arrendatario a la del aparcerero o cosechero del tabaco, a la del colono que intercambiaba usufructo de tierras vírgenes por dejarlas sembradas en pastos. En todas ellas era evidente la falta de libertad del arrendatario, quien debía laborar ciertos días en tierras de la hacienda o entregar un producto sin poder comercializarlo directamente y, sobre todo, la dificultad para legalizar sus derechos de propiedad mediante escritura pública o de que se le reconocieran las mejoras que le agregaba a las tierras de su patrón.

Las condiciones de vida eran de penuria, siendo pocos los hijos de campesinos que podían acceder a las escuelas.

Gráfica 55

Distribución de baldíos 1827-1931 (curvas de Lorenz).
(Porcentaje acumulado de hectáreas).



FUENTE: Legrand (1988).

El café se plantó en haciendas con aparceros en Norte de Santander, más adelante en Santander, mientras que en Cundinamarca y Tolima se implantaron relaciones sociales serviles sobre una población de arrendatarios que debía ser importada de la meseta cundiboyacense. Aquí estallaron los primeros conflictos agrarios de los años treinta. El cultivo de exportación se desarrolló precisamente con mayor dinamismo en las tierras colonizadas por campesinos medianos

y pequeños de Antioquia, donde predominaban relaciones de trabajo más libres desde la Colonia y también donde eran más altos los niveles de alfabetismo.

El sector cafetero y su gremio utilizaron al Estado para legitimar unos impuestos que eran necesarios para financiar inventarios y a la diplomacia de las exportaciones cafeteras (Bates, 1998), pero estos tributos le fueron devueltos para ser administrados e invertidos por el propio gremio cafetero en las regiones productoras, que se destacaron por construir la mejor infraestructura física y ofrecer las mayores coberturas de educación y salud en el país. Otros impuestos gremiales de la agricultura fueron también retirados del cofre común y gastados en los propósitos gremiales o regionales, lo que dificultó hacer transferencias entre ricos y pobres o entre regiones.

En fin, se trataba de una economía agraria basada todavía en relaciones de servidumbre o que tenía a la familia como unidad productiva y donde el sector exportador venía expandiéndose con tanta fuerza que revolcaba todas las relaciones sociales y políticas de muchas regiones del país, financiaba ferrocarriles y carreteras, conformaba un dinámico mercado interior, favorecía la industrialización y el traslado masivo de campesinos hacia las ciudades.

▪ POLÍTICAS PÚBLICAS

Como otros países colonizados por España, Colombia se caracterizó por una distribución inicial de las tierras y

otros recursos económicos hecha de acuerdo con criterios de casta en una sociedad segmentada entre blancos, mestizos, indígenas y negros esclavos. La excepción se dio en Antioquia y Santander. No es casual que la escasez o la extinción de las poblaciones aborígenes en esas regiones hiciera posible la colonización de españoles pobres, quienes optaron por ser agricultores, mineros independientes y artesanos. En el resto de las regiones en las que floreció la encomienda y más adelante el resguardo indígena, surgió un sistema de haciendas que mantuvo arrendatarios, vivientes, terrajeros y aparceros bajo relaciones con mayores o menores grados de servidumbre y sin derechos de propiedad sobre los lotes que cultivaban o los ranchos que habitaban. A lo anterior, se agregaban plantaciones esclavistas en el Cauca y en la costa Atlántica, cuya población después de 1850 pasó a ser arrendataria de las haciendas, pequeños campesinos, mineros o pescadores en los territorios inhóspitos de la costa Pacífica y del Chocó.

Las políticas que surgieron durante el siglo XX fueron reactivas a los problemas de inflación en los precios de los alimentos, que en los años veinte dieron lugar a una apertura considerable que permitió importarlos sin arancel, favorecer los procesos de colonización en tierras adjudicadas pero no explotadas por sus dueños y, más adelante bajo la República Liberal, apoyar los intereses de arrendatarios y aparceros sobre las mejoras que introducían a los predios ajenos, reconocer sus derechos básicos de locomoción, participación en los mercados y el acceso a la propiedad en general. Los liberales fueron proclives a utilizar el Estado

para intervenir la economía, regular los conflictos, cuestionar los derechos de propiedad ineficientes y canalizar las energías de los afectados a través de una nueva legalidad, mientras los conservadores defendieron el principio de propiedad privada, tal como había sido legado históricamente. Esta disparidad llevó al sectarismo partidario y a que estallara una nueva guerra civil en el país entre 1948 y 1958.

A lo largo del siglo XX, el tema de la protección arancelaria se estableció como una política que en sus orígenes buscaba recursos fiscales, pero que adquirió carácter de ideología durante la Gran Depresión para acelerar la industrialización del país. Durante la segunda República Conservadora (1946-1957) el proteccionismo se extendió a la agricultura y a la ganadería, que obtuvieron aranceles muy altos o francas prohibiciones de importación. Durante el mismo lapso, el Banco de la República fue redefinido como de fomento, para lo cual destinó parte de su emisión a créditos subsidiados, de nuevo tanto para la industria como para la agricultura, siendo los ganadores los que mayor influencia política desplegaban.

Después de La Violencia de los años cincuenta se hizo una política explícita de reforma agraria durante el Frente Nacional que se extendió por una década para dar paso a enfoques de mercado, crédito y tecnología que buscaban la modernización de las explotaciones campesinas, pero sin afectar la distribución de la tierra.

Los temas de políticas públicas que permearon el siglo tuvieron que ver con el intervencionismo y proteccionismo, derivados de una visión paternalista sobre la misión

del Gobierno y oligopolios privados promovidos por el Estado. Sin embargo fue un Estado pequeño que escasamente recurrió a la tributación hasta el final del siglo XX, cuando aumentó significativamente. Hubo además otorgamiento de beneficios a grupos de presión y gremios poderosos, como la Federación de Cafeteros, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y el gremio de industriales (ANDI); después de las reformas liberales de los años treinta se incluyó a las centrales sindicales en las negociaciones, dando lugar a un sistema político más basado en el corporativismo que en el sufragio universal y en una estricta separación de poderes. Hubo también acomodación de la ley a tales intereses. El corporativismo se debilitó con la proliferación de grupos de presión hacia los años ochenta que fue dando lugar a una mayor competencia política y de demanda por la igualdad de los agentes frente a la ley, mientras se fraccionó el sindicalismo.

Sobre todo lo anterior reinó la inestabilidad de las reglas de juego, la debilidad económica del Estado y la ruptura del Estado de derecho, que se hace manifiesta durante La Violencia con el asesinato de dirigentes liberales, cierre del Congreso de 1949 a 1958, golpe militar en 1953 y estado de emergencia cuasipermanente, incluyendo el periodo del Frente Nacional. El abuso de la figura del estado de sitio y el paramilitarismo después de los años ochenta completaron un cuadro dantesco, donde la violencia es ejercida por grupos privados y hasta la misma violencia que debe ejercer el Estado de manera legítima se aplica a favor de las elites dominantes.

La segunda República Conservadora va a erigir un modelo económico bastante durable que tendrá tres soportes: altos aranceles para la industria y la agricultura, intervencionismo del Estado regulador con inversiones en empresas públicas, y banco central de fomento. El sindicalismo se politiza y pierde fuerza negociadora. Cada uno de estos elementos, poco funcionales para el desarrollo económico de largo plazo, deteriora la distribución del ingreso. Si bien ellos pudieron acelerar la acumulación de capital durante algunas fases, a la larga se tornaron en obstáculos a un mayor crecimiento, en la medida en que frenaban la competencia y la innovación, mientras mantenían a raya los salarios. La inequidad original fue enfrentada con reformas legales que fueron opuestas por el conservatismo y eventualmente retrotraídas, de tal modo que fue difícil integrar a buena parte de la población a la política y al proceso de desarrollo, lo que a su vez forjó un medio que propició más el conflicto que la cooperación.

Mientras las empresas industriales debían pagar impuestos a la renta y la población urbana debía asumir aranceles altos e impuestos a las ventas o al valor agregado crecientes, los propietarios de tierras pagaban muy escasos impuestos al fisco nacional, evadían los tributos prediales, pues la cobertura del catastro era limitada, siempre atrasada frente a la inflación de los bienes raíces; tampoco era tasado el ganado, excepto por un impuesto de degüello que recaía sobre los consumidores.

Los agricultores pudieron operar entonces con altos precios internos, dados unos márgenes de protección, y

recibieron altas transferencias de los depositantes y otros deudores del sistema financiero para que usufructuaran tasas negativas de interés. Se podría argumentar que una agricultura menos protegida hubiera operado con un menor nivel de precios que habría permitido salarios reales mayores, un mayor nivel de exportaciones y un crecimiento económico más profundo, pero esta hipótesis pertenece al plano de lo especulativo.

En estas circunstancias de intervenciones estatales espesas, tanto industria como agricultura se pudieron desarrollar, pero no lo hicieron de manera sostenible, lo cual es cierto en especial para la agricultura. Ella crece primero muy rápidamente impulsada por el desarrollo del mercado interior y los estímulos que recibe, se estanca después y sólo en algunos casos consigue incursionar de manera exitosa en el mercado mundial.

En Colombia se otorgaron incentivos para los productores, no hubo redistribución de la tierra y tampoco se elevaron castigos contra los que no probaran ser competitivos en los mercados. El impulso a la innovación tecnológica fue errático y en algunos casos, como el del algodón en los años ochenta, contraproducente. El crecimiento obtenido fue entonces moderado como una consecuencia de la política sectorial y de pocas adaptaciones técnicas a la agricultura tropical que llevaron a que se asignaran de manera ineficiente los recursos y no se aprovecharan las ventajas comparativas con que contaba el país (Balcazar *et al.*, 2003). También faltaron sistemáticamente bienes públicos como centros de investigación y desarrollo, controles

fitosanitarios, distritos de riego y drenajes y facilitación para el logro de economías de escala de la agroindustria.

En los años noventa el modelo corporativo conservador fue debilitado: se abolieron las prohibiciones y monopolios de importación; se introdujeron aranceles variables a los bienes agrícolas, aunque todavía muy altos; se recurrió a las importaciones cuando había faltantes de alimentos en el mercado nacional, y se limitó el crédito subsidiado. Todo ello incentivó el desarrollo de los cultivos de plantación, los biocombustibles y de exportación mientras decaía el cultivo de cereales frente a la competencia externa.

▪ EL DESARROLLO AGRÍCOLA

El desarrollo agrícola del país a lo largo del siglo xx ha sido desigual, combinando fuertes expansiones después de 1930, una aceleración sostenida desde la segunda posguerra hasta la década de 1980 y un relativo estancamiento de allí en adelante.

Hacia los años veinte, la producción se hacía con métodos muy rudimentarios, con excepción de los cultivos de la Sabana de Bogotá, la producción de banano impulsada por la United Fruit Company alrededor de Fundación en el Magdalena, los ingenios azucareros de la costa Atlántica y del Valle del Cauca y algunos esfuerzos aislados en agricultura moderna. El machete era la herramienta más difundida, se utilizaba la roza y la quema en vez de

matamalezas químicos y abonos, y era escaso el recurso a la maquinaria agrícola. Eran también pocas las aplicaciones de fertilizantes en una economía extensiva que permitía dejar en descanso las tierras por largos periodos.

Después de 1945 hay un avance sustancial de la agricultura comercial y se roturan las tierras más fértiles del país que dejan su uso ganadero para dedicarlo al arroz, al algodón y a las oleaginosas. Se introducen tractores, fertilizantes y agroquímicos. El café sobrevive bien con el pacto de cuotas de los años sesenta pero se comienza a deteriorar veinte años más tarde con la liquidación de ese arreglo internacional. Surge la industria de las flores que alcanza a exportar 800 millones de dólares en 2005 y se acelera también el crecimiento del banano de exportación. El sector pecuario tiene un crecimiento mediocre, con excepción de la avicultura que se vuelve una industria vigorosa al proveer proteínas cada vez más baratas a la población colombiana. Más recientemente la porcicultura y la piscicultura diversifican las fuentes proteínicas para la población, mientras que se encarece la carne vacuna, sacándola del consumo masivo.

Como se ha visto, el otorgamiento de baldíos entre el fin del siglo XIX hasta 1931 fue de un sesgo hacia la concentración de la propiedad en los territorios nuevos así concedidos. Lo que siguió hasta el presente fue un promedio en la extensión de los predios en propiedad privada creciente entre 1932 y 1961, para democratizarse sustancialmente, gracias a la reforma agraria cuya principal actividad fue la titulación de baldíos. De esta manera, el promedio

pasa de las más de mil hectáreas concedidas en sólo tres años de 1958 a 1961 a unas 400 hectáreas hasta el presente.

Tabla 18

Baldíos adjudicados a particulares por la Nación 1903-2012.

Periodos	Adjudicatarios	Superficie (Has.)	Promedio
1903-1931	4.125	848.425	206
1932-1936	12.359	607.673	492
1937-1953	14.894	764.890	514
1954-1957	12.649	976.520	772
1958-1961	9.755	1.143.896	1.172
1962-1987	293.105	10.216.982	349
1988-1994	77.217	3.144.894	407
1995-2012	125.808	5.030.255	400

FUENTE: Centro de Memoria Histórica.

Entre 1903 y 2012, se concedieron casi 24 millones de hectáreas pero no se conoce si tuvieron usos agropecuarios y forestales. El censo de 2014 cubrió 111 millones de hectáreas incluyendo bosques y tierras en barbecho, o sea que la titulación de baldíos representó una quinta parte de la superficie total.

Según el Centro de Memoria Histórica, «las adjudicaciones de baldíos han tenido un enorme peso en la definición de la estructura agraria. Entre las fechas, se adjudicaron 23,7 millones de hectáreas a casi 550.000 personas. Si se suman las adjudicaciones colectivas a indígenas y

afros, en ese lapso, el Estado entregó cerca de 60 millones de hectáreas, más de la mitad de la superficie nacional —114 millones de hectáreas—. En el siglo xx, se pasó de la estructura latifundio/minifundio a una estructura multimodal en la que predominan, en términos de superficie, la pequeña y mediana propiedad y la propiedad colectiva... Se sabe que 40 % de los predios registrados no tienen títulos; no se sabe cuántos predios nunca fueron registrados. El desplazamiento y el abandono y despojo de tierras no se reflejan en una disminución significativa de la superficie cultivada. Esto revela la capacidad de resiliencia del campesinado».

Tabla 19

Tasa de crecimiento del valor de la producción agropecuaria.
(Promedio geométrico porcentual).

	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2015
Total agropecuario	3,21	2,50	3,83	2,13	0,50	2,40
Total agricultura	3,39	2,63	4,25	1,70	-0,05	2,13
Transitorios	5,18	2,54	3,45	2,13	-2,47	1,00
Cereales	4,06	1,24	5,67	2,15	-2,67	2,97
Oleaginosas	19,19	7,26	0,43	-0,76	-11,93	-0,05
Otros	4,29	1,68	2,68	3,38	0,23	1,81
Permanentes (sin café)	1,55	4,51	5,46	2,41	2,82	2,66
Exportables	5,45	7,45	6,98	4,82	3,44	n.d

SALOMÓN KALMANOVITZ

	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2015
Otros	0,54	3,33	4,48	0,15	2,03	n.d
Agricultura sin café	3,46	3,42	4,41	2,28	0,72	1,70
Café	3,18	0,00	3,66	-0,87	-4,27	3,06
Total pecuario	3,11	2,50	3,54	3,84	1,78	13,83
Bovinos	3,18	2,50	0,62	2,52	0,58	n.d.
Porcinos	2,76	1,96	3,21	0,70	0,07	n.d.
Aves	1,06	0,81	15,23	4,66	3,28	n.d.

FUENTE: Ministerio de Agricultura, DANE, DNP-UDA-SITOD.

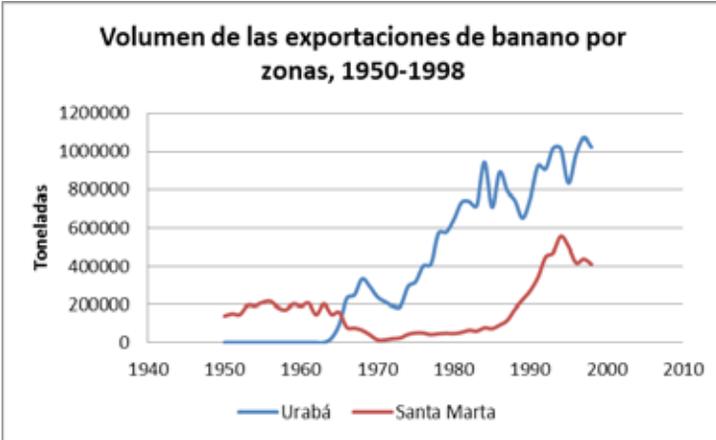
El desarrollo de la producción agropecuaria a partir de 1950 muestra una intermitencia con fases de crecimiento normales en la década de los cincuenta y setenta, pero un estancamiento en los noventa y crecimiento mediocre en el siglo XXI. Sufren en especial los cultivos transitorios que son sustituidos por importaciones, a excepción del arroz que tiene una protección arancelaria importante, pero es asediado por el contrabando que llega del Ecuador. Con relación a las importaciones, en 2011, por ejemplo, estas alcanzaron 8,6 millones de toneladas por un valor de US\$ 5.362. Cinco años más tarde, en 2016, las alcanzaron

11 millones de toneladas con un valor de US\$ 5.500 millones, siendo el mayor rubro el del maíz duro —amarillo y blanco— del que se importan entre 4 a 5 millones de toneladas anuales, favorecidos por los subsidios que otorga el Gobierno norteamericano. Con la devaluación de 2015, comenzó a disminuir el monto y valor importados. Las oleaginosas es otro rubro en decadencia pues ni la soya, ni el ajonjolí logran despegar, siendo también sustituido por importaciones. El café comienza a contraer su producción a partir de 1980 con una recuperación en el siglo XXI.

El sector pecuario resulta la estrella, pero no por los bovinos sino por la avicultura que despegar con fuerza en los años setenta para estabilizarse después, mientras que la porcicultura obtiene una expansión muy fuerte en tiempos recientes: en 2016, la oferta interna, vista en el número de cerdos formalmente beneficiados, sorprendió al capitalizar por segundo año consecutivo un crecimiento de dos dígitos (12,4 %), sustituyendo la carne de res con un producto con baja grasa y alto contenido proteínico.

El cultivo del banano tiene un compleja historia de auge, decadencia y renacimiento en la tradicional región de Fundación, que casi desaparece hacia los años setenta por la presencia de la plaga del Sigatoka, pero se recupera en los años noventa. Mientras tanto el cultivo en el Urabá antioqueño tiene un auge sostenido a partir de 1965 y supera en más del doble la producción del departamento del Magdalena.

Gráfica 56



FUENTE: Anuario de Comercio Exterior y Augura. Tomado de Bonnet (2000).

El país caficultor se ha transformado profundamente con el paso del tiempo. Después de un largo periodo de estancamiento, en el que la producción descendió a 8 millones de sacos por año, en los años 2015 a 2017 se lograron cifras de 14 millones de sacos. El eje cafetero —Caldas, Risaralda, Quindío y Antioquia— quedó desplazado por los cultivos del Huila que hoy es la región de mayor producción del país, con café de alta calidad. La extensión total del cultivo de café alcanza hoy en día 750.000 hectáreas, cuyas cosechas encuentran problemas serios en conseguir un suficiente número de trabajadores que acepten las duras condiciones de trabajo que caracterizan la labor.

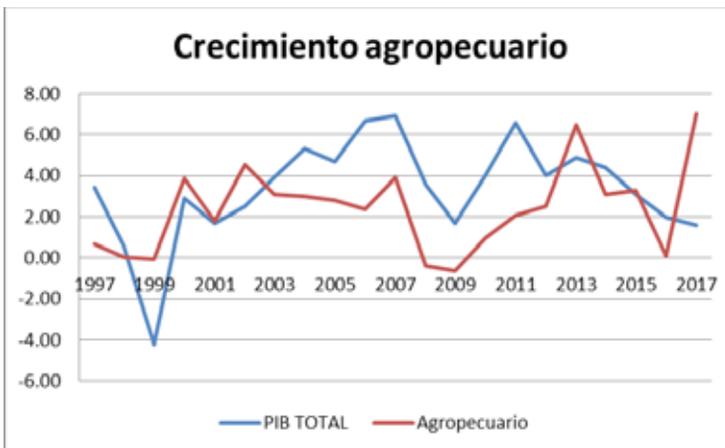
La caña de azúcar en la actualidad ocupa 240.000 hectáreas, la mayor parte en las tierras fértiles del Valle del Cauca y de Risaralda. Este producto ha mantenido una sólida expansión a lo largo del tiempo, basada en un mercado interior

de azúcar oligopolizado, pero también en exportaciones y en la conversión de azúcar en etanol, ya que existen seis ingenios de la región que cuentan con plantas de conversión de bioetanol. Se ha experimentado con cultivos de caña en los Llanos Orientales. Para procesar su producto, Ecopetrol construyó una costosa planta de refinación de etanol que no ha obtenido rentabilidad alguna. La palma africana cuenta hoy con 517.000 hectáreas sembradas en los territorios donde más se presentó conflicto y que culminó en el dominio paramilitar del Magdalena Medio, el Cesar y la Guajira, los Llanos Orientales, Chocó y la costa nariñense. Ambos cultivos han prosperado gracias a una política pública de subsidios elevados y encubiertos para el público: el etanol que se debe mezclar en un 10 % a la gasolina y el aceite de palma en un 5 % al diésel, ambos recibiendo de la estatal Ecopetrol precios que son dos veces los del mercado internacional. La caña para panela tiene un área mayor de cultivo que la del azúcar, con casi 300.000 hectáreas, pero utiliza una tecnología menos intensiva en capital y menos productiva que la de los grandes ingenios azucareros. El cacao se ha vuelto un cultivo promisorio por la buena calidad de su fruto y se ha establecido en zonas de conflicto, cultivada básicamente por campesinos y que cuenta con 164.000 hectáreas sembradas, según el Censo Agropecuario de 2014.

Como se ha visto, la ganadería ha prosperado poco, pues el hato se ha mantenido en 20 millones de cabezas durante los últimos veinte años y sus precios se han elevado consecuentemente. Parte de la razón ha sido el conflicto: Fedegán alcanzó a contar muy pocos delitos contra su

actividad hasta 1987 y de allí en adelante se trepan para alcanzar 510 en 2002, para descender a unos 50 en 2012 y muy pocos en la actualidad; esos delitos incluyeron homicidios, secuestros, extorsiones, desplazamiento y abigeato. Pero el resto tiene que ver con las mismas razones estructurales de siempre: se trata de una actividad dirigida por una capa de latifundistas que no está imbuida de una racionalidad capitalista ni está presionada por la competencia internacional o presionada por una tributación que la obligue a utilizar la tierra de manera eficiente. Se han hecho cruces entre ganado cebú —Brahma— y angus, para dar lugar a un híbrido resistente al trópico y productor de carne de buena calidad, pero no ha sido un proceso masivo. Se han importado búfalos que han dado lugar a una nueva industria de quesos y a una fuente adicional de proteína más barata que la del ganado criollo o del brangus.

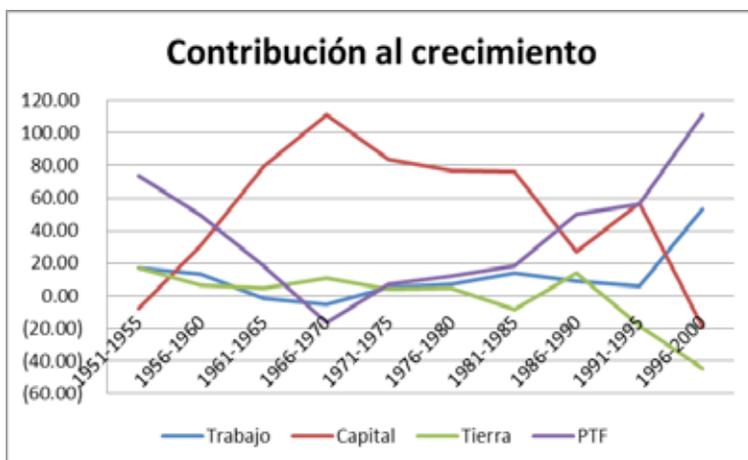
Gráfica 57



FUENTE: DANE.

En las dos décadas que van de 1997 a 2017, el crecimiento del sector agropecuario fue decepcionante: 2,8 % anual contra casi 4 % de la economía nacional, achicando su participación que pasó del 14 % del PIB en 1997 al 6 % veinte años más tarde. Al mismo tiempo, Brasil pasaba a ampliar sustancialmente su producción y sus exportaciones para tornarse en el mayor aportante de carne vacuna y de soya en el mundo, gracias a programas de investigación de la agricultura y la ganadería tropicales y a la provisión de bienes públicos que garantizaron el fuerte crecimiento de su sector agropecuario, algo que está muy ausente de la visión que tienen las elites colombianas sobre su desarrollo de largo plazo. La investigación que hay es pagada por los gremios y ha sido muy productiva para los cafeteros y los azucareros que han sabido lograr semillas mejoradas y prácticas óptimas de cultivo.

Gráfica 58



FUENTE: DNP.

En el proceso de desarrollo agrícola colombiano hay una creciente dotación de capital que coincide con una disminución de la productividad de todos los factores entre 1950 y 1970. De allí en adelante la intensidad de capital cae, lo que se acompaña con una creciente productividad de todos los factores, que se acelera en especial en la última década del siglo xx. El uso del factor «trabajo» se mantiene constante a lo largo de los primeros cuarenta años del medio siglo pero se intensifica en la última década. El uso de la tierra cae durante todo el medio siglo, sugiriendo su inadecuado empleo y poco arbitraje entre usos alternativos para su mejor utilización.

El mal uso del suelo condensa los derechos de propiedad extensivos y la ausencia de políticas que incentiven su uso óptimo para la sociedad, como serían impuestos altos para los lotes de engorde y la tierra subutilizada, lo cual redundaría en un gran beneficio para los que explotan la tierra, a la vez que alimentos y materias primas abundantes y baratos.

Tabla 20
Uso de la tierra y potencial.

Actividad	Uso 2014 Millones Ha.	Potencial Millones de Ha.	Mal uso %
Cultivos	8.5	21.5	60,5
Pastos	34.4	14.2	58,7
Bosques	63	71	11,3

FUENTE: Ministerio de Agricultura (1999), IGAC-Corpoica (2002) y DANE, Censo Agropecuario.

Como puede apreciarse en la Tabla 20, más del 60 % de la tierra con potencial agrícola está destinada a pastos y rastrojos, mientras que el hatu ganadero desperdicia 20 millones de hectáreas pues cabría en 14 millones de hectáreas con prácticas adecuadas en el manejo de pastos sembrados.

En una perspectiva de largo plazo, los incentivos a la agricultura probaron ser un obstáculo a su crecimiento autosostenido, en tanto se asignaron los recursos de manera ineficiente: desarrollo sesgado hacia procesos intensivos en capital y de menor empleo; subsidios que terminaron siendo costosos para otros sectores de la economía, ralentizando su crecimiento; el elevado arancel propició un nivel alto de precios de los alimentos que encareció los salarios reales urbanos o propició la desnutrición y produjo materias primas caras para la industria, obstaculizando a su vez sus exportaciones; hubo inversiones en cultivos en donde el país no tenía ventajas naturales ni comparativas, como cereales en vez de cultivos intensos en luz o perennes —flores y la palma africana que eventualmente prendieron en las tierras del país—. La dificultad de cobrar un impuesto mínimo a la tierra, en especial la subexplotada, condujo al mal uso de ese recurso, a mantener escondida del Estado una parte de la riqueza nacional y propiciar una escasez artificial de tierra y por lo tanto a aumentar su renta.

▪ EL CONFLICTO INTERNO Y EL DESPLAZAMIENTO FORZOSO

En los años ochenta se inició un proceso de organización de grupos armados por el narcotráfico, apoyados por políticos, terratenientes y comerciantes, para contrarrestar la influencia de las guerrillas. Proliferaron las llamadas autodefensas que desalojaron a la insurgencia de muchas regiones —Magdalena Medio, los Llanos Orientales, Urabá y nordeste antioqueño, Montes de María— y se hicieron fuertes donde nunca la hubo —Magdalena, Cesar, Sucre, Córdoba y La Guajira—. El desplazamiento provocado por las estrategias terroristas de los grupos ilegales fue seguido por una nube de empresarios que compraron barato la propiedad de los que huían, apoyados por grupos de jueces, notarios y funcionarios públicos procaces. Algunos predios fueron traspasados en varias rondas a nuevos propietarios. Como lo sintetizó un jefe paramilitar: «Mientras unos mataban, otros compraban y por fin otros legalizaban». La guerrilla también desplazó población que creía apoyaba a los paramilitares o al Gobierno y expropió miles de fincas grandes y medianas que entregó a sus mandos y a sus testaferros, posiblemente enfrentando mayores problemas a la hora de legalizar sus bienes mal habidos. La mitad del desplazamiento se le debe a las guerrillas, según Ibáñez, especialmente en territorios en disputa con los grupos paramilitares.

Hubo al menos cuatro millones de hectáreas que los campesinos abandonaron o vendieron a menos precio.

Según una encuesta de la Comisión de Seguimiento al Desplazamiento Forzado, una quinta parte de las 750.000 familias desplazadas no contaban con escrituras registradas y otro tercio no había registrado su título o era imperfecto —promesa o contrato de compraventa—, revelando un alto grado de informalidad en la posesión de la tierra. La administración Santos buscó frenar el desplazamiento, ocurrido en los últimos 20 años, y restituir tierras mediante leyes de restitución y protección de víctimas, y saneamiento tanto de los derechos de propiedad sobre el suelo, descompuestos por el conflicto y la captura del notariado, como de las agencias públicas agropecuarias, afectadas por el crimen organizado. Sin ese saneamiento se dificultan las grandes inversiones, nacionales y extranjeras, contempladas en el desarrollo de la altillanura colombiana, desde Casanare hasta el Vichada, pasando por el Meta. Se trata de replicar la experiencia del cercado brasileño, basado en enormes propiedades, que convirtió a ese país en uno de los grandes exportadores de alimentos del mundo, pero esto requirió un profundo desarrollo de sus instituciones de ciencia y tecnología como política de Estado por más de 30 años, algo notoriamente ausente de las políticas públicas de Colombia.

Colombia figura en desplazamiento forzoso como segunda en el mundo, después de Sudán, con 7,8 % de la población del país afectada y primera en desaparición forzosa. El desplazamiento explica parte de la reducción de la población rural, que en 2005 fue de 10,6 millones. Aproximadamente una cuarta parte de la población rural

pobre fue sacada a la fuerza de sus predios en los últimos 25 años de conflicto intenso que vive el país.

El desplazamiento es forzoso para las familias que huyen de la amenaza de violencia que ejercen los grupos armados para controlar sus territorios: las masacres, los asesinatos selectivos, la violación de las mujeres, el reclutamiento forzoso de niños, el secuestro y las minas antipersona. El fenómeno afecta a 90 % de los municipios del país. Durante La Violencia de los años cincuenta del siglo xx fueron desplazadas unas dos millones de personas, un 50 % menos de lo que está produciendo el conflicto contemporáneo.

En términos productivos, se abandonaron en el conflicto reciente unos 750.000 predios —contra unos 400.000 durante La Violencia— que se labraban intensivamente por un campesinado medio que utilizaba tecnologías modernas. Ibáñez calcula que sumaban mínimo 1.700.000 hectáreas, o sea unas 2.6 hectáreas por predio. Otros cálculos arrojan 4 millones de hectáreas. En lugar de cultivos, quedaron rastrojos en algunos casos, mientras que en otros las tierras fueron consolidadas en grandes haciendas, siendo utilizadas como potreros; se perpetra así una pérdida de producción considerable. Esta puede ser una de las explicaciones del estancamiento que vivió la agricultura del país en la década de los noventa del siglo pasado y de la primera del siglo XXI, peor también del aumento de las importaciones de alimentos.

Según Kalmanovitz (2017), «la debilidad del Estado y las carencias institucionales de la política y de la justicia

albergaron el conflicto que dio lugar a una reconcentración de la tierra y de la propiedad en el campo que se manifiesta sobre todo en los años noventa. Antes de eso, hubo dos censos agropecuarios, uno en 1960 y otro en 1970, que mostraron que la propiedad rural estaba bastante concentrada con un Gini de 0,86. En los años noventa, según el Fondo Monetario Internacional, el promedio del Gini de tierras en 52 países fue de 0,64 durante la década de los noventa». Sin embargo, el Gini que mostró el censo de 2014 aumentó considerablemente como se mostrará enseguida.

En efecto, el censo agropecuario de 2014 contó 43,1 millones de hectáreas en actividades agropecuarias, mientras que el de 1960 midió 27 millones y el de 1970, 30 millones de hectáreas. Si se incluyen bosques y tierras en descanso en los cálculos, el área contemplada en 2014 fue de 111,5 millones de hectáreas. En términos de superficie total, las explotaciones mayores de 500 hectáreas —0,4 % de las unidades de producción— apropian 83 millones de hectáreas, de las cuales 70 % están en bosque. En el otro extremo, las unidades menores de 5 hectáreas —75 % de las unidades de producción— ocuparon sólo 4,5 % del área —4,9 millones de ha— con 86 % de uso agropecuario y no agropecuario. El Gini de esta distribución es enorme de 0,95.

En la superficie agropecuaria propiamente dicha, 70,4 % de las unidades de producción apropian 2 % del área y el 0,4 % de las unidades lo hacen sobre 77,8 % de la superficie. Eso nos resulta en un Gini de tierras de 0,966. El índice se amplía en razón a que un cabildo puede equivaler

a un predio que pudo haber recibido un título por 50.000 o más hectáreas.

Tabla 21
Tenencia de la tierra por tamaño de la explotación
2014. (No incluye territorios étnicos).

Tamaño unidades	% unidades	Acumulado	% superficie	Acumulado
< 5 hectáreas	73,7	73,7	3,2	3,2
5 a 10 has	9,5	83,2	2,4	5,4
10 a 50 has	12,4	95,6	9,7	15,1
50 a 100 has	2,4	98	5,9	21
100 a 500 has	1,7	99,7	12,6	33,6
500 a 1.000 has	0,2	99,9	4,8	38,4
> 1000 has	0,2	100,1	61,2	99,6

Sin contar los territorios étnicos del censo agropecuario, el Gini de 2014 se reduce a 0,905, bastante mayor que el de 1970 que alcanzó 0,86, reflejo de la concentración de la propiedad que causó el conflicto y el movimiento económico del sector.

Tabla 22
Porcentaje de área por tamaño del predio, 1970 y 2014.

Tamaño unidades	Censo de 1970	Censo de 2014*	Diferencia
< 5 hectáreas	3,7	3,2	-0,5
5 a 10 hectáreas	3,5	2,4	-0,9
10 a 50 hectáreas	15	9,7	-5,3

Tamaño unidades	Censo de 1970	Censo de 2014*	Diferencia
50 a 100 hectáreas	10,3	5,9	-4,4
100 a 500 hectáreas	26,6	12,6	-14,0
500 a 1000 hectáreas	10,4	4,8	-5,6
>1000 hectáreas	30,4	61,2	+30,8
Gini	0,86	0,905	0,045

*Sin territorios étnicos.

FUENTE: DANE, Censo Agropecuario.

Lo que revela la comparación de los dos censos tomados en un lapso de 44 años es una gran acumulación de tierras en todas las categorías de tamaño de los predios. Aumenta la participación de las grandes superficies mayores de 1.000 hectáreas a 30,8 %. En términos de hectáreas, con una superficie agropecuaria de 30 millones en 1970, las mayores de 1.000 ocupaban 9 millones de hectáreas, mientras que en 2014 apropian 26 millones de superficie o sea que la ampliación de la frontera —unas 13 millones de hectáreas— fue absorbida por la gran propiedad y además le quitó 16 millones de hectáreas a las unidades que tenían entre 50 y 500 hectáreas de extensión. Asimismo, disminuyen en participación las áreas de todas las categorías de tierras menores de 1.000 hectáreas, siendo especialmente damnificados los predios entre 100 y 500 hectáreas de extensión que pierden el 14 % de su participación en el área explotada.

* * *

Los puntos altos de la política pública en este periodo de conflicto interno están marcados por la administración Uribe que extraditó a muchos jefes paramilitares por narcotráfico y rompió su organización política nacional, después de un proceso de amigable negociación que se descompuso. Le siguieron bandas armadas que continúan con los negocios de narcotráfico, minería ilegal y acumulación de tierras y ganados, manteniendo nexos con políticos regionales. Con todo, la represión de la organización nacional de las autodefensas contribuyó a reducir la violencia y el caos generado por sus campañas de terror en el conflicto. Al mismo tiempo, el creciente poderío del Estado colombiano y de sus fuerzas armadas arrinconó a la insurgencia a sus zonas selváticas originales, propiciando una larga negociación de paz con las administraciones Santos. El proceso culminó con aparente éxito, pero debilitado por la movilización política que logró la derecha contra los acuerdos de La Habana y que ha frenado su implementación en aspectos cruciales como la Justicia Especial de Paz, la representación de los territorios más afectados por el conflicto en el Congreso, la participación de los jefes guerrilleros en política, la restitución de tierras, el catastro rural y la reparación de las víctimas.

▪ BIBLIOGRAFÍA

Balcázar, Á., López, N., Orozco, M. L., y Vega, M., 2001, «Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria», *Serie desarrollo productivo*, n.º 109. Santiago de Chile: CEPAL.

- Bonnet, Jaime, 2000, «Las exportaciones colombianas de banano, 1950-1998». *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, n.º 14.
- Bates, Robert, 1999, *Política internacional y economía abierta: la economía política del comercio mundial del café*, Bogotá: Fedesarrollo-Tercer Mundo Editores.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016, *Tierras y conflictos rurales*, Bogotá: CNMH.
- Dane. *Censo Agropecuario de 2014*
- Ibañez, Ana María, 2008, *El desplazamiento forzado en Colombia: Un camino sin retorno a la pobreza*, Bogotá: Universidad de los Andes.
- Kalmanovitz, Salomón, 2017, *Obra selecta*, Bogotá: Grupo Editorial Penguin-Random House.
- Kalmanovitz, Salomón, y López, Enrique, 2006, *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá: Banco de la República.
- Legrand, Catherine, 1988, *Colonización y protesta campesina en Colombia*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lorente, Luis, Salazar, A., y Gallo, Ángela, 1984, *Distribución propiedad rural*, Bogotá: CEGA.

▪ CAPÍTULO XV

EL BANCO DE LA REPÚBLICA Y EL SISTEMA FINANCIERO

SALOMÓN KALMANOVITZ

▪ INTRODUCCIÓN

A LO LARGO DEL SIGLO XX el Banco de la República mantuvo un orden monetario laxo, aunque nunca permitió que se desbordara la inflación. Se garantizó así un crecimiento económico aceptable, pero menor que el potencial pues se instauró un sistema de crédito reprimido entre 1951 y los años setenta, alimentado por la emisión primaria y racionado entre distintos sectores y agentes económicos. A partir de 1970, el sistema financiero fue reformado y ampliado por medio de las captaciones del público. El Banco de la República también se vio presionado a financiar ocasionalmente grandes déficits fiscales lo cual, sumado al financiamiento de créditos dirigidos y subsidiados, arrojó inflaciones promedio del 14 % entre su fundación y el año 2015 y del 25 % en los setenta y ochenta.

Sólo a partir de su constitución como banco independiente del Gobierno en 1991, la autoridad monetaria pudo conducir la economía hacia una inflación de un solo dígito que se consolidó en el siglo XXI.

▪ EL SISTEMA MONETARIO ENTRE 1929 Y 1950

El Banco de la República no fue el mismo fundado por Kemmerer después de la crisis de 1929: a su junta directiva le asignaron dos nuevos representantes, uno para la Federación Nacional de Cafeteros y otro para las Cámaras de Comercio y las Sociedades de Agricultores. El Banco Central asignó cupos a los agricultores y ganaderos para sus negocios o para que construyeran casas en las ciudades y a los caficultores cuando lo requirieron con tasas subsidiadas de interés. Su administración fue encargada con frecuencia a un hombre del gremio cafetero, lo que le introdujo un sesgo devaluacionista a la política cambiaria y evitó lo que en el resto de América Latina fue frecuente: que el sector exportador fuera exprimido y subsidiara la industrialización forzada que adelantaron gobiernos populistas, como los del Cono Sur del continente que perdieron sus equilibrios macroeconómicos y crecieron por debajo de su potencia. Al no haber una lucha entre sectores por apropiarse del señoraje del Emisor, tampoco hubo tendencias inflacionarias importantes. Durante todo este tiempo

y hasta 1951, las tres sillas reservadas a representantes del Gobierno desde 1923 permanecieron con voz y sin voto, pero con la participación como *miembro nato* del Ministro de Hacienda, con una inclinación fuerte a favor del desarrollo del sector privado.

Gráfica 59



FUENTE: Banco de la República y cálculos propios.

Entre 1935 y 1950 se estancaron los indicadores de profundización financiera (Gráfica 59), en donde la cartera total del sistema representaba menos del 10 % del PIB. Cierta estabilidad macroeconómica después de 1967 permitió que aumentara la cartera en el PIB, pero fueron las reformas que introdujo el sistema UPAC —Unidad de Poder Adquisitivo Constante— y los depósitos a término en los años setenta los que treparon más el coeficiente. La liberación financiera de los años noventa aumentó de nuevo la cartera en el PIB, pero la apertura de capitales

contribuyó a la gran crisis de 1999-2002 que hizo colapsar la cartera de crédito, sobre todo la externa. El gran auge de la economía inaugurado en 2004 volvió a acercar el índice de cartera neta al 45 % del PIB hacia 2015.

Las tasas reales de interés durante la Gran Depresión se dispararon entre 1929 y 1932, ya que el país siguió preso del patrón de oro que indujo a una deflación de precios. Una vez liberado de la disciplina del oro, la devaluación del peso le permitió la remonetización de la economía y las tasas de interés fueron negativas durante varios años, sin superar el 10 % real. Las tasas de interés nominales cobradas por los bancos se mantuvieron prácticamente constantes, alrededor de una media del 8,5 % desde fines de la Gran Depresión hasta mediados de los cincuenta. Por su parte, las tasas de interés reales fueron negativas a lo largo de los cuarenta, coincidiendo con altas tasas de inflación que en promedio llegaron al 14 % entre 1942 y 1948 (Gráfica 60).

En la primera década de la posguerra la cartera de la banca comercial vivió su época de oro. Pasó a representar el 7 % del PIB en 1945 al 11 % en 1952, y al 19 % en 1956, al término de la bonanza cafetera. Durante estos años los activos del sistema financiero comenzaron a crecer por encima del ritmo de la economía alejándose del 18 % del PIB característico durante 25 años, pero no alcanzaron a llegar más lejos durante el medio siglo siguiente.

Las reformas de los años ochenta condujeron también a un aumento de las tasas de interés reales que alcanzaron cotas del 25 % entre 1985 y el año 2004, primero por la liberación

financiera, pero después por la gran crisis de 1999-2002 que trepó el costo del dinero frente a una fuga de capitales. Normalizada la situación, las tasas de interés reales se han mantenido en rangos moderados, en promedio de 8 % anual.

Gráfica 60



FUENTE: GRECO y Banco de la República.

▪ LA REFORMAS FINANCIERAS DE 1951 Y 1963

Los hitos en el desarrollo del sistema financiero durante la segunda mitad del siglo XX fueron los de la reforma bancaria de 1951 que definió al Emisor como un banco de fomento y la de 1963 que aumentó la injerencia del Gobierno en el manejo del banco en su favor. En la primera reforma se le dio al banco el rol de prestamista directo

del sector privado, asignando créditos de distinto precio según el criterio del Gobierno de incentivar el desarrollo de ciertas actividades y no de otras. Con ello, los escasos recursos crediticios eran otorgados favorablemente a algunos agentes, mientras que el resto debía soportar condiciones más duras, sobre todo en la medida en que la autoridad monetaria recurrió crecientemente al encaje bancario para contrarrestar las expansiones de crédito primario que alimentaban el crédito subsidiado. El encaje restringía aún más un sistema que no hacía utilización de las captaciones del público para financiar sus actividades de préstamo o de inversión y que, por lo tanto, quedaba limitado.

El régimen cambiario escogido por la autoridad monetaria después de 1951 fue una tasa de cambio fija que sirvió como ancla contra la inflación, pero tuvo que ser soltada cada vez que se acumularon problemas de escasez de divisas, como en 1957, 1964 y 1966, causando serios choques devaluatorios que se transmitían a la inflación. En 1967 entró a regir un sistema cambiario que devaluaba a diario la tasa de cambio y que se conoció como una tasa deslizante o la devaluación gota a gota que a veces fue más que eso.

La serie de tasas de interés bancario real insinúa la existencia de un sistema financiero reprimido: largos periodos en las que ellas se tornan negativas, como durante toda la década de los cuarenta y tasas bajas o de nuevo negativas en los años sesenta y setenta. En un país todavía caracterizado por una gran escasez de capital y donde la bancarización era incompleta, el precio del dinero estaba fijado administrativamente y alejado de su demanda real. Las tasas

de interés de captación eran inferiores a la inflación, perjudicando a los ahorradores, lo cual era incentivo para el desarrollo de un sistema informal de ahorro y un crédito que prestaba a tasas de interés exorbitantes y que tenía sistemas de cobranza a veces bastante violentos.

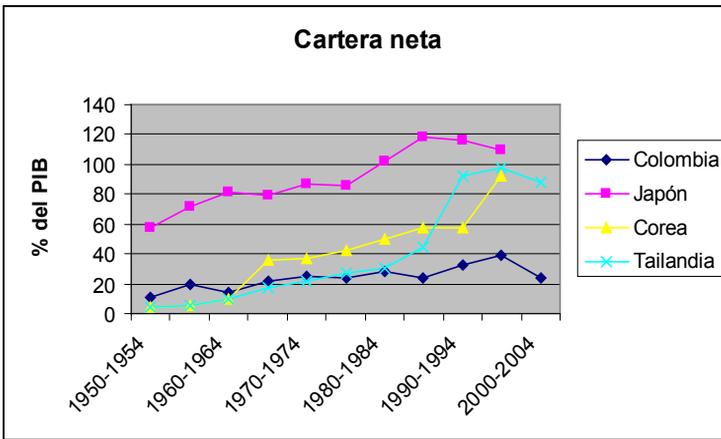
Los sujetos de crédito institucional eran escasos, derivados de privilegios gremiales, pertenencia familiar, de clase o de índole política. Las tasas de interés negativas reflejaban también inflaciones persistentes que tenían periodos de volatilidad durante los cuales se tornaban especialmente negativas. Era este un sistema de crédito llano cuyo crecimiento dependía entonces de los préstamos que le hiciera el Banco Central y no de un sistema impersonal basado en las captaciones del público. La expansión monetaria financiaba el gasto público en algunas ocasiones, también el crédito subsidiado, lo cual se neutralizaba con encajes que llegaron a rondar alrededor de la mitad de las cuentas corrientes, algo que se agravaba con las inversiones forzosas de los bancos a favor de los agricultores o los controles a las tasas de interés. Esto llevó a que el sistema fuera poco dinámico y apoyara de manera insuficiente el desarrollo económico del país.

La comparación internacional con varios países asiáticos muestra el raquitismo del sistema financiero de Colombia, cuya cartera en promedio se quedó rondando alrededor del 35 a 40 % del PIB, mientras los países del sureste asiático alcanzaron una cartera similar a su producto interno.

El segundo cambio importante en el régimen colombiano fue la creación de la Junta Monetaria en 1963,

constituida por los ministros del gasto y el de Hacienda, más dos asesores técnicos, que dio lugar al ejercicio de la soberanía monetaria por parte del Gobierno, el cual produjo un relajamiento de las reglas de emisión y con ello un aumento permanente de los niveles de inflación. La tasa de cambio deslizante, introducida en 1967, pretendía que la devaluación siempre estuviera por encima de la inflación, algo que tornó esa misma inflación en inercial puesto que la transmitía a las expectativas de los agentes hacia el futuro.

Gráfica 61



FUENTE: Caballero, Urrutia.

El incentivo para los exportadores funcionó bien pero el mecanismo no garantizaba la devaluación real del peso: durante varias fases de bonanzas de exportación o llegada de capitales externos no pudo impedir que el peso se revaluara. En todo caso, la inflación entre 1970 y 1995 superó el 22 % anual en promedio. Como se hizo evidente en el

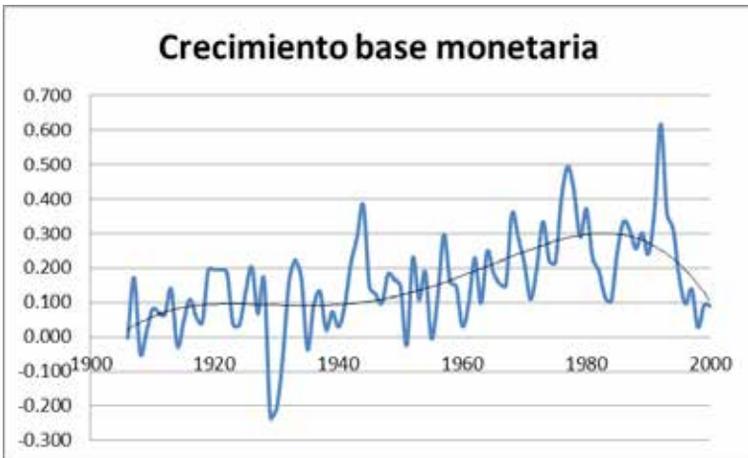
capítulo sobre la industrialización colombiana, el resultado de esta política de tasa de cambio elevada y otros incentivos a la exportación dieron lugar a una época de oro de participación de las exportaciones industriales en el total, que no duró mucho cuando se liberalizaron las políticas y se dejó de contrarrestar la revaluación del peso que venía siendo propiciada por las exportaciones de carbón, pero sobre todo de petróleo a partir de los años noventa.

La introducción de los UPAC, ideada por Lauchlin Currie en 1970, fue muy exitosa para el crecimiento de un sector por excelencia no transable, como el de la vivienda, pues se disparó el nivel de captaciones de las familias que antes no encontraban rentabilidad segura para sus ahorros. Los bancos respondieron con los depósitos a término ante la competencia de las corporaciones de vivienda por captar depósitos del público, con lo cual el sistema financiero se profundizó en los años ochenta; las tasas de interés reales se treparon a niveles relativamente normales para un mercado de capital de un país que tiene una escasa dotación del mismo. El sistema financiero se alejaba de las reglas de acceso restringido, que privilegiaba a capas y familias dotadas de poder con créditos subsidiados a otro donde el crédito se otorgaba según la capacidad de pago del agente a tasas de mercado. No obstante, un sector líder no transable, como la construcción, hizo descuidar el desarrollo de los sectores transables, en particular de las exportaciones industriales que eventualmente se estancaron con el desarrollo minero del país.

En los años ochenta y noventa las tasas bancarias reales oscilan entre 10 y 20 % real, dependiendo de las políticas monetarias y de encaje del Banco de la República que hacían más escaso o abundante el crédito. Se nota a lo último del periodo que existe una política monetaria contracíclica con tasas de interés altas en los auges y bajas en la recesión (Gráfica 60).

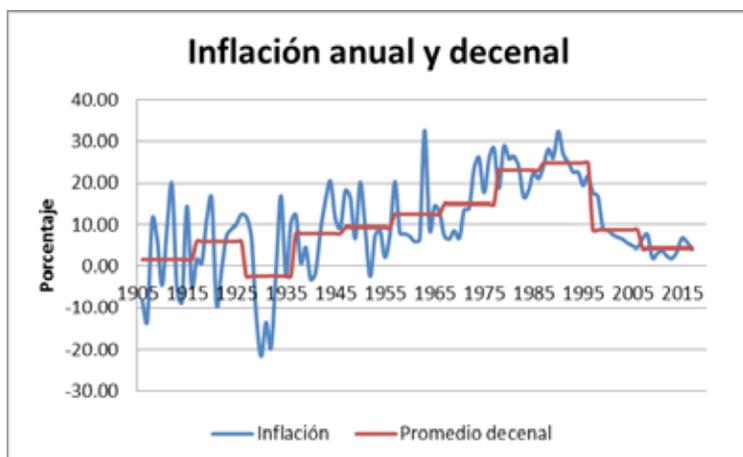
Eran tiempos en los cuales las expectativas de inflación estaban atadas a la devaluación gradual administrada del peso, la economía y en particular su sector agropecuario estaban protegidos, lo cual facilitaba el ajuste de precios hacia arriba por parte de los productores. Al mismo tiempo, la tasa de interés estaba efectivamente atada a la inflación pasada, de tal modo que los precios fundamentales de la economía tendían a moverse hacia arriba del consumo.

Gráfica 62



FUENTE: Sánchez, *et al.*

Gráfica 63



FUENTE: Banco de la República.

La regla de la autoridad monetaria para combatir la inflación era encausar el crecimiento de la cantidad de dinero dentro de unos corredores monetarios en los que se intentaba meter los agregados, pero lo lograba sólo a cada fin de año, produciendo una minirecesión estacional: sólo cuando la inflación superaba el 25 %, se aumentaba el encaje marginal y las tasas de interés se iban al cielo, lo cual la devolvía a los niveles del 20 %. Por último, el Gobierno podía recurrir a créditos del Banco Central que fueron muy grandes en la década de los ochenta. Por varios años el Gobierno se financió con la emisión plena generada por las supuestas utilidades de la cuenta especial de cambios, especialmente cuando la devaluación se aceleraba, de tal modo que confluía una inflación de transables con un gasto público multiplicado por la emisión primaria. La inflación inercial sólo pudo ser combatida con un nuevo régimen monetario introducido

por la Constitución de 1991, cuyo distintivo fue la independencia que le garantizó al Banco de la República. De allí en adelante comenzó a reducirse poco a poco la emisión primaria que redujo sistemáticamente la inflación.

▪ LA REFUNDACIÓN DE LA INDEPENDENCIA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

La nueva carta de 1991 le otorgó un buen grado de independencia al Banco de la República, aunque lo obligó a coordinar con el Gobierno sus políticas monetarias y cambiarias, algo que es extraño a la tradición internacional de independencia de los bancos centrales. La nueva autoridad monetaria consta de cinco directores de dedicación exclusiva nombrados por el presidente, con periodos de cuatro años, quienes debían ser de talante académico, más el gerente que nombran la junta directiva y el ministro de Hacienda, quien la preside. El presidente sólo podía cambiar 2 miembros en la mitad de su periodo y no podía despedir a ningún director. La reelección presidencial debilitó la separación de poderes en general y la autonomía del Banco Central en particular, al hacerla vulnerable cuando el presidente reelecto pudo nombrar a 4 de sus 5 codirectores. La nueva enmienda constitucional que retornó a la prohibición de la reelección inmediata puede devolverle a la autoridad monetaria la independencia que disfrutó

desde su refundación hasta el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe.

El resultado de la gestión de la junta directiva del Banco Central fue la de introducir un nuevo orden económico: la tasa de cambio se dejó flotar dentro de límites preanunciados, la llamada banda cambiaria, de tal modo que la inflación dejó de transmitirse en las expectativas hacia la devaluación; esto fue especialmente cierto después de 1994, cuando la junta del Banco de la República revaluó la banda. Al tiempo, el Gobierno reducía los aranceles de un 40 % a un 12 %, lo cual, conjuntamente con la revaluación que estaban generando los hallazgos de Cusiana y el influjo de capitales, hizo reducir los precios de las importaciones, contribuyendo a reducir la inflación. La constitución le prohibió al Banco de la República prestarle dinero al Gobierno, a menos de que hubiera una decisión unánime a su favor. Eso fue cerrarle otra llave a la inflación inercial que había caracterizado a Colombia desde los años sesenta.

Fue así como se pudo reducir la inflación del 32 % en 1992 a un nivel internacional inferior al 4 % promedio entre 2000 y 2015, al recoger los excesos monetarios, forzar al Gobierno a financiarse en el mercado de capitales y, como se dijo, desligar la inflación de la tasa de cambio, elementos todos que redujeron las expectativas inflacionarias de los agentes. La autoridad monetaria utilizó un régimen de inflación objetivo, mediante el cual fija metas de inflación dos años hacia delante, procurando que los agentes las acepten y fijen sus precios y salarios de acuerdo.

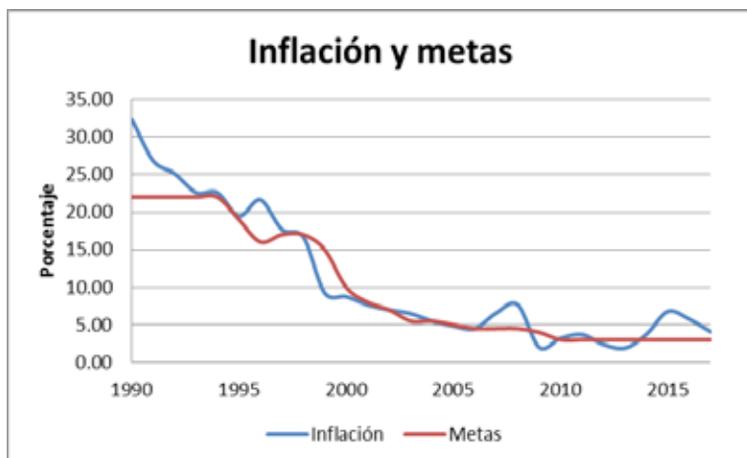
El mayor bajonazo de la inflación ocurrió en 1999 bajo el embate de una crisis financiera internacional, una salida masiva de capital y una contracción económica del 4,3 % del PIB. En todos los países latinoamericanos hubo una caída del producto, bajo las más diversas políticas monetarias, pero los países más afectados fueron los que tenían mayores desequilibrios macroeconómicos y bancos centrales desprovistos de independencia.

Colombia tenía en ese momento un déficit de la cuenta corriente de 8 % y un déficit fiscal de 5 % del PIB, por lo cual la suspensión de la refinanciación tanto de su sector privado como del público condujo a contracciones muy fuertes de sus actividades. La salida de capital en sí misma desmonetizó la economía y causó buena parte de la recesión que se desató al año siguiente. En Colombia, al igual que en todos los países afectados, los agentes redujeron depósitos a término, cuentas de ahorro, cuentas corrientes y efectivo en pesos para tornarlos en dólares, reduciendo dramáticamente los agregados monetarios. También hubo liquidación de títulos del Gobierno y de acciones, frente al estrangulamiento de la liquidez. Cualquier emisión del Banco Central no hubiera restaurado el M3 que contiene los activos de un año de duración ni las inversiones financieras.

En efecto, tomó varios años volver al nivel previo que mostraron los agregados monetarios y de crédito de antes de la crisis. Se redujo el endeudamiento privado tanto en moneda extranjera como en pesos y el total que había alcanzado casi el 40 % se devolvió al nivel de 27 % del PIB (Gráfica 64). Un impuesto a las transacciones financieras

del 2 por mil en 1999, destinado a apoyar al sistema bancario en crisis, se volvió un impuesto estructural del 4 por mil, popular entre los legisladores, pero contraproducente para el desarrollo de la economía pues hace disminuir la utilización del sistema financiero por la población. Eso se expresa en el aumento del M1 que pasa de 7,5 % del PIB antes del impuesto al 13 % del PIB en 2006 que evidencia la utilización del efectivo para evadir el castigo.

Gráfica 64



FUENTE: Banco de la República.

Después de estabilizado el mercado cambiario y de haber permitido la flotación de la tasa de cambio en septiembre de 1999, la política del Banco Central buscó remonetizar la economía, acomodando la aceleración del crecimiento económico, de 2003 en adelante. Sólo hasta mayo de 2006 comenzó la autoridad monetaria a elevar su tasa de interés

de referencia, cuando la economía comenzó a recalentarse y los excesos monetarios eran difíciles de absorber. Mientras tanto, el Gobierno perseguía una política fiscal muy expansiva que presionaba la inflación y contribuía a revaluar el peso, con lo cual sacrificaba a los sectores transables —exportador y competidor de importaciones—.

Uno de los grandes logros derivados de haber reducido la inflación a niveles internacionales y haber logrado que los agentes creyeran en su estabilidad hacia futuro fue la profundización del mercado de capitales, comenzando con el de bonos del Gobierno, pero incluyendo más adelante los bonos de empresas privadas. En 2015, más del 60 % de la deuda pública estaba denominada en pesos, haciendo menos vulnerable a la economía frente a la volatilidad de las condiciones internacionales (Urrutia y Llano, 2012).

En conclusión, Colombia construyó unas instituciones monetarias y financieras que pasaron de la independencia con la que fueron creadas en 1923, a una mayor utilización por parte del Gobierno desde 1951 para otorgar crédito dirigido; la Junta Monetaria de 1963 dirigió la emisión a favor del Gobierno. Todas estas instituciones apoyaron un crecimiento económico moderado a lo largo del siglo, aunque algunos economistas insistían en que la inflación era necesaria para el crecimiento. La autoridad monetaria, rediseñada por la Constitución de 1991, recuperó su independencia y logró mantener una mayor disciplina monetaria; esta, a su vez, indujo una reducción de la inflación apreciable, hasta alcanzar niveles internacionales. Se logró así y al mismo tiempo una profundización

considerable del mercado de capital y de crédito y un crecimiento mayor de la economía.

▪ BIBLIOGRAFÍA

- Kalmanovitz, Salomón, Mauricio Avella. «Barreras del desarrollo financiero: las instituciones monetarias colombianas».
- Caballero Argáez, Carlos, Miguel Urrutia, 2006, *Desarrollo Financiero y Desarrollo Económico en Colombia*, Uniandes.
- Sánchez, Fabio, Andrés Fernández, Armando J. Armenta, 2007, *Una historia monetaria de Colombia en el siglo xx*, En Miguel Urrutia, James Robinson, *Historia cuantitativa de Colombia en el siglo xx*, Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- Villar, Leonardo; Salamanca Rojas, David, M., y Murcia Pabón, Andrés, 2005, «Crédito, represión financiera y flujos de capitales en Colombia» en *Borradores de economía*, n.º 322. Banco de la República: Bogotá.
- Urrutia, M., y Llano, J., 2012, *Los actores en la crisis económica de fin de siglo*, Bogotá: Universidad de los Andes.

▪ CAPÍTULO XVI

DEUDA EXTERNA E INVERSIÓN EXTRANJERA

EDWIN LÓPEZ

▪ INTRODUCCIÓN

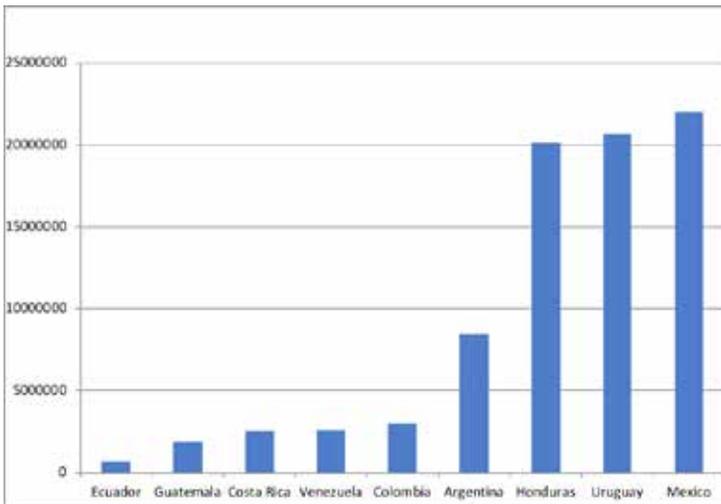
COLOMBIA VIVIÓ A ESPALDAS de los mercados internacionales de capital durante la mayor parte del siglo XX. Sólo en la década de los veinte se prestan o invierten capitales importantes para la economía nacional, seguido por un largo periodo de introspección y protección, algo que cambia radicalmente en los años noventa y en el siglo XXI. Es así como el comportamiento de la deuda pública durante el siglo XX tiene dos periodos importantes: primero, entre 1923 y 1995 su monto fue fluctuante, siendo en promedio el 10 % del PIB; segundo, a partir de 1995 la deuda creció de manera sostenida alcanzando un monto superior al 50 % del PIB en los primeros años del siglo XXI (Junguito Rincón, 2004). Hacia 2017, la deuda superaba el 60 % del PIB.

▪ COMPORTAMIENTO DE LA DEUDA EN EL SIGLO XX

Colombia recibió el siglo XX con una deuda cercana a los 3 millones de libras esterlinas, a pesar de las múltiples negociaciones y cese de pagos del siglo XIX. El nivel de endeudamiento externo del país era de los más bajos de la región en 1909, tal como se muestra en la Gráfica 65, lo que revela su enorme aislamiento internacional.

Gráfica 65

Deuda externa de América Latina en 1909. (Libras esterlinas).



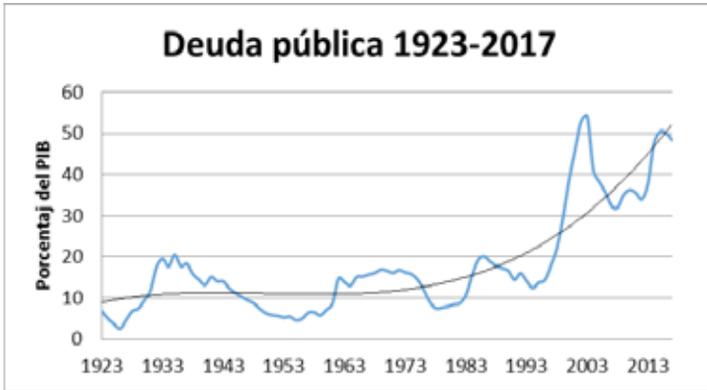
FUENTE: Junguito (1995).

El inicio del siglo también se vio marcado por la Guerra de los Mil Días (1899-1902), la cual fue financiada en parte con deuda externa. Sin embargo, la indemnización

por el istmo de Panamá (1923-1926) y el auge del cultivo cafetero a partir de 1905 significaron una entrada de capitales al país que permitió reducir el monto de la deuda. Esto, sumado al buen comportamiento de la balanza de pagos, al incremento de la capacidad financiera y a las reformas del gobierno de Rafael Reyes, permitió cumplir de manera estricta con los servicios de la deuda durante las primeras dos décadas del siglo. Esto le ayudó al país a comenzar a recuperar su credibilidad perdida.

La Gráfica 66 muestra el comportamiento de la deuda entre 1923 y 2015. Durante los años veinte hubo un creciente flujo de crédito externo que sirvió para financiar diversos programas de obras públicas, periodo que se conoce como de «la prosperidad al debe», como si no se hubieran invertido importantes recursos en el desarrollo de la infraestructura de transporte, de energía y de dotación sanitaria para las ciudades. Hacia finales de 1928, el precio externo del café inició una fase de declinación lenta, producto del desajuste entre la capacidad productiva y la demanda del grano (Posada, 1989, p. 78). Agregado a lo anterior, el exceso de deuda y de gasto provocó un aumento de la inflación, hecho que inquietó a los prestamistas estadounidenses en los mercados de deuda en Nueva York.

Gráfica 66



FUENTE: Junguito Rincón (2004) y Banco de la República.

A partir de 1929, el endeudamiento externo comenzó a declinar, generando una reducción del crédito bancario doméstico, el estancamiento de los nacientes mercados bursátiles de Bogotá y Medellín y la reducción de las reservas del Banco de la República. Ante tales síntomas de recesión, el gobierno Olaya estableció un plan económico en 1931 que contempló la postergación de la amortización de la deuda, atendiéndose únicamente los intereses. Esta postergación de los pagos dio inicio a declaraciones de moratoria por parte de departamentos y municipios que se prolongó hasta 1935, lo cual coincidió con la situación internacional generalizada de países que declararon la moratoria de la deuda, no sólo en América Latina, sino también en Europa del este, entre otros (Avella, 2006). Los departamentos y municipios poseían en 1928 el 31 % y el 11 % de la deuda total colombiana respectivamente, después de un importante crecimiento, tal y como se muestra en el Tabla 23.

Tabla 23

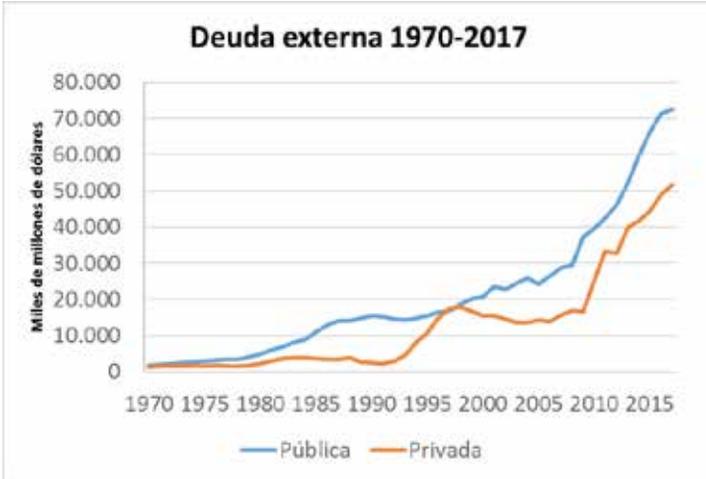
Deuda externa colombiana 1923-1928. (Millones de dólares corrientes).

Año	Nacional	Departamental	Municipal	Bancaria	Total	Cambio anual
1923	21	n.d	3	n.d	24	
1924	18,5	n.d	8,9	n.d	27,4	3,5
1925	17,3	2,9	9,7	n.d	29,9	2,4
1926	14,5	27,1	12,9	8,9	63,8	33,6
1927	37,3	40,9	17,3	31,4	126,9	63,4
1928	71,1	63,5	24	44,5	203,1	76,2

FUENTE: datos citados por Posada, 1989, p. 79.

Con todo esto, entre 1928 y 1935 la deuda se ubicó alrededor del 15 % del PIB. Después de casi treinta años de una considerable reducción de la deuda, entre 1962 y 1972 se experimentó un nuevo crecimiento ubicando el saldo en un promedio de 13 % del PIB. Adicionalmente, en este periodo el país tuvo acceso al crédito externo proveniente de organismos multilaterales y bancos privados. Hacia 1970, el monto de la deuda externa privada era muy cercano al de la pública, aunque en general la deuda externa del país ha sido principalmente una obligación del sector público, tal y como lo muestra la Gráfica 67.

Gráfica 67



FUENTE: Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos.

Entre 1974 y 1978 se llevó a cabo una importante reforma fiscal durante el gobierno López, que permitió una reducción de las obligaciones externas, que fue opacada por un nuevo ciclo de endeudamiento durante el gobierno Turbay a principios de los ochenta. A lo largo de esta década, la deuda contratada por Colombia creció, manteniéndose en un promedio de 15 % del PIB entre 1984 y 1986.

Este crecimiento de la deuda fue moderado y coincidió con el colapso del endeudamiento externo de los países latinoamericanos, iniciado con la moratoria de la deuda que México había contraído con Estados Unidos, dadas las altas tasas de interés con que se combatió en Estados Unidos la estancflación. Gracias a que la deuda externa era relativamente pequeña, Colombia fue uno de los pocos

países que superó la crisis sin tener que acudir a un programa de reestructuración, lo cual permitió tener acceso a un nuevo flujo de endeudamiento externo contratado con la banca privada internacional.

El periodo comprendido entre 1988 y 1992 tuvo cambios institucionales importantes encaminados hacia la mayor apertura a los mercados internacionales. Durante este periodo, los flujos de deuda externa se estancaron y la política de financiamiento del sector público se reorientó hacia la sustitución de deuda externa por deuda interna. La deuda se incrementó de manera sustancial entre 1993 y 1998, en el marco de la política de internacionalización de la economía y en un contexto de grandes inversiones públicas.

A finales de 1997, la economía mundial se enfrentó a una profunda crisis financiera que afectó de manera importante el ritmo de crecimiento de la economía colombiana, su situación fiscal y el endeudamiento externo. La inversión privada, el crecimiento del PIB y los flujos de deuda privada disminuyeron, mientras la deuda pública aumentó como consecuencia de los crecientes déficits fiscales.

Esta situación llevó a que el saldo de la deuda alcanzara niveles superiores al 50 % del PIB, un nivel sin precedentes en la historia del país. En el 2005, el saldo de la deuda externa de mediano y largo plazo era de 47,6 billones de pesos, lo que equivale a cerca de 54 % del PIB, es decir que la deuda por habitante es cercana a \$ 1.920.000.

El periodo siguiente es de una reducción muy apreciable del coeficiente de la deuda del Gobierno central en el PIB que tiene que ver con dos causas coincidentes: un

crecimiento alto del producto de Colombia y una revaluación del peso muy intensa que lleva a que se disminuya proporcionalmente la deuda externa y que el peso de la deuda total se reduzca de más del 52 % del PIB en 2004 a tan sólo 32 % en 2012. En términos absolutos, la deuda tanto interna como externa continuó aumentando para financiar un déficit fiscal de carácter estructural.

La deuda externa como proporción del PIB inicia una nueva senda de crecimiento a partir de 2015, llegando a ubicarse en 39 % del PIB en 2017, de la cual el 23,3 % corresponde a deuda pública, unos US\$ 72.329 millones, de los cuales US\$ 549 millones es en el corto plazo y US\$ 71.780 millones es en el largo plazo. Los bajos niveles de crecimiento económico y una intensa devaluación iniciada a mediados de 2015 tuvieron que ver con esta expansión de la deuda en términos relativos.

▪ LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EL SIGLO XX

Después del colapso de la primera globalización que va desde la Primera Guerra Mundial, pasa por la Gran Depresión y culmina con la Segunda Guerra, América Latina se ensimismó como el resto del mundo. La segunda fase de la globalización, que se formaliza con los acuerdos de Bretton Woods de 1944 y que permitió un auge de los flujos de comercio y de capital entre Europa, Estados Unidos,

Japón y el sudeste asiático, fue contemplada con recelo por América Latina y por Colombia que se aferraron a su enclaustramiento hasta que reaccionaron ante serios problemas de falta de comercio internacional y de inversiones con aperturas cada vez mayores frente al capital extranjero.

Gráfica 68



FUENTE: Banco de la República y cálculos propios.

Antes de la década de los ochenta, los flujos de IED se habían mantenido en niveles muy bajos (Gráfica 68), a pesar de algunas pocas inversiones extranjeras a principios de siglo y del retorno de los flujos de capital mundial en forma de inversión directa después de la Segunda Guerra Mundial (Villar, 2005). Sin embargo, los gobiernos de la segunda República Conservadora (1946-1957) fueron bastante refractarios a los inversionistas extranjeros. La llamada colombianización de la banca durante los años setenta entregó una clara señal al capital extranjero de que no era bienvenido al país y ello se refleja bien en los bajos guarismos del periodo.

Entre 1980 y 1991, la IED tuvo un crecimiento promedio de 15 %. La mayor parte de las inversiones se concentraron en la explotación de yacimientos de petróleo (54 %), minería (27 %) e industria manufacturera (15 %) (Cubillos y Navas, 2000, p. 22). Medidas enfocadas hacia el fomento y desarrollo de plataformas exportadoras, como el Plan Vallejo, auspiciaron en cierta medida la llegada de inversiones extranjeras, puesto que se permitía la entrada de bienes de capital y materiales empleados en la producción de bienes para exportación libre de aranceles. No obstante, la importación de materias primas era gravada con IVA. En muchos casos, la política de sustitución de importaciones fue un obstáculo para la inversión extranjera.

Entre 1992 y 1997, la IED experimenta un fuerte crecimiento —aproximadamente del 55 %— favorecido por los cambios en la regulación introducidos por la Constitución de 1991. En ese mismo año se da un primer paso hacia la apertura de capital externo, implementando medidas para desarrollar un adecuado marco institucional y una regulación clara sobre IED, y así incrementar el rendimiento de la inversión y asegurar la asignación eficiente de los recursos. Algunas de estas medidas fueron la eliminación de restricciones a los inversionistas extranjeros e igualdad de trato con inversionistas nacionales, la posibilidad de inversión en prácticamente todos los sectores de la economía —exceptuando los servicios públicos y el manejo de basuras—, entre otros.

El incremento de la IED en los noventa se vio favorecido por el plan de privatizaciones de empresas gubernamentales, especialmente mineras y de generación y distribución

de energía eléctrica, así como licitaciones de campos de gas y carbón. Pese a las reformas adoptadas en 1991, aún persisten ciertos comportamientos institucionales que desincentivan la llegada de inversiones extranjeras como los costos de transacción asociados a la variabilidad de las reglas y los problemas de información, tramitación excesiva (Tabla 24) e inseguridad. Sin embargo, el país ha hecho esfuerzos legislativos importantes en años recientes con el fin de reducir los trámites y los tiempos necesarios para iniciar trámites e invertir en negocios locales.

Tabla 24

América Latina y Estados Unidos.
Días necesarios para realizar algunos trámites.

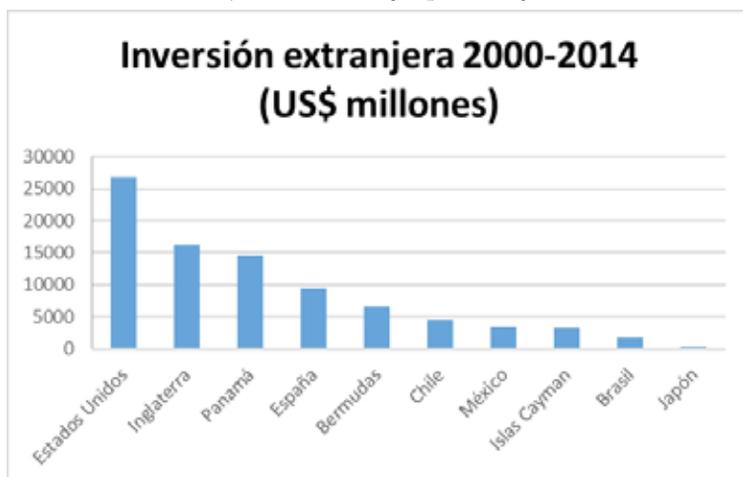
País	Cumplimiento de un contrato	Inicio y registro de un negocio	Registro de propiedad
	2003-2017	2003-2017	2003-2017
Argentina	590-995	65-24	51-52
Brasil	566-480	42-6	42-31
Chile	480-480	42-6	31-29
Colombia	1510-1288	44-11	23-15
Ecuador	588-523	92-49	20-38
Estados Unidos	250-420	5-6	12-15
México	421-341	58-8	74-39
Perú	549-426	101-27	34-8
Venezuela	510-720	143-230	43-52

FUENTE: Banco Mundial. World Development Indicators.

Entre 1992 y 1997 la inversión se concentró en las áreas de electricidad, gas y agua (11 %), petróleo (30 %), manufacturas (16 %), finanzas (19 %) y comunicaciones (8 %), lo cual muestra una mayor participación del sector de servicios como beneficiarios de la inversión extranjera (Cubillos y Navas, 2000, p. 22). Los flujos de IED vinieron principalmente de Estados Unidos, España y las Islas Británicas, como se muestra en la Gráfica 69. Para finales de la década de 2010, Estados Unidos, España y Panamá siguen siendo los que representan un mayor flujo de IED en Colombia a pesar de los resultados registrados en 2017 de 7,6 %, 4,6 % y 3 %, respectivamente, generados en los sectores de servicios y construcción.

Gráfica 69

Flujos de IED total según país de origen.



FUENTE: Proexport Colombia.

En 1997 se presenta un marcado cambio de tendencia en los flujos de IED al país (Gráfica 68), posiblemente causado por la crisis financiera internacional de ese año. Otra causa que pudo afectar la IED durante este periodo fue la implementación de ocho reformas tributarias durante 1994 y 1998, hecho que refleja inestabilidad de las reglas de juego, y afectaba la rentabilidad esperada de los nuevos proyectos productivos de los inversionistas nacionales y extranjeros.

La caída continuó en 1998 y se profundizó en 1999, posiblemente explicada por «un importante flujo negativo de la inversión registrada —reembolso de utilidades— en el sector petrolero por US\$ 901 millones» (Cubillos y Navas, 2000, p. 22). Finalmente, a partir de 2002, la IED muestra un enorme crecimiento que alcanza su pico en el 2005, año en el que fue 7,5 % del PIB, la mitad destinada a adquirir el consorcio cervecero nacional.

Entre 2007 y 2010 se presenta una profunda caída en el porcentaje de inversión extranjera como proporción del PIB, tendencia que cambia en 2010 cuando se inicia un periodo de crecimiento de la IED. A pesar de la incertidumbre mundial originada por la crisis económica de 2008, en 2011 la inversión extranjera aumentó 92 %. El 54 % de los capitales que llegaron al país se destinaron a la explotación petrolera y de minas y canteras. Luego de un relativo estancamiento, en 2016 se vuelve a registrar un incremento en el flujo de capitales que entraron al país. La caída en los precios internacionales del petróleo afectó significativamente la entrada de capitales destinados a este sector. Los sectores petrolero, minero y manufacturero

presentaron caídas del 13,5 %, 119 % y 22,5 % respectivamente (Banco de la República). Por el contrario, los sectores de la electricidad y de servicios comunales fueron en los que aumentó la inversión, con crecimientos de 122 % y 46,5 % respectivamente (Banco de la República). Históricamente, vale la pena destacar que los mayores flujos de capitales de inversión al país han provenido de Estados Unidos y España, y en Latinoamérica se han destacado los capitales mexicanos y chilenos.

▪ BIBLIOGRAFÍA

- Avella, Mauricio, 2006, «El acceso de Colombia al financiamiento externo durante el siglo xx. Una síntesis». *Borradores de economía*, n.º 2456, Banco de la República.
- Cubillos M. y Navas V., 2000, *Inversión extranjera directa en Colombia: Características y tendencias*. Boletines de Divulgación Económica, Departamento Nacional de Planeación.
- Posada Carbó, Eduardo, 1989, La Gran Crisis en Colombia: El periodo 1928-1933. En Tirado Álvaro, Melo, Jorge Orlando y Bejarano Jesús Antonio. *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá: Editorial Planeta.
- Junguito, Roberto, 1995, *La deuda externa en el siglo XIX: Cien años de incumplimiento*, Bogotá: Tercer Mundo-Banco de la República.
- Junguito Roberto, Rincón, Hernán, 2007, Robinson, James, Miguel Urrutia, *Desarrollo de la economía colombiana en el siglo XX: un análisis cuantitativo*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- Villar, Leonardo, 2005, *Flujos de capital privado externo en Colombia: 1970-2004*. Borrador Banco de la República.

▪ CAPÍTULO XVII

POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

EDWIN LÓPEZ

LOS ORÍGENES DE LA INEQUIDAD en la distribución del ingreso y de la pobreza son motivo de profundos e interesantes debates entre los académicos, el Gobierno y los políticos, por sus profundos efectos sobre el bienestar de las personas. Las causas de largo plazo de la pobreza y de la desigualdad de ingresos en Colombia se pueden encontrar en el peso del legado colonial que soportamos, la pésima distribución de tierras que se profundiza en el siglo XIX, la evolución demográfica y la lenta acumulación de capital físico y sobre todo humano durante el siglo XX. Se causó así un profundo desequilibrio entre oferta y demanda de trabajo, con el consecuente desbordamiento de la informalidad y del desempleo, al mismo tiempo que se presentan serias carencias de trabajo calificado.

▪ EL LEGADO COLONIAL

Criollos, indígenas, mestizos y negros tenían un trato diferencial por parte de la corona española, de desigualdad ante la ley. El Gobierno español también repartió de manera centralizada las oportunidades económicas que representaban la posesión y explotación de tierras y el comercio exterior. Así, las actividades más rentables del virreinato estaban en manos de españoles o criollos adinerados, los cuales las obtuvieron por su posición en la sociedad y no por su capacidad y eficiencia en los negocios.

El mecanismo restrictivo principal fue el requisito de «pureza de sangre» para ocupar posiciones en los cabildos, en el alferazgo, en los consulados —gremios de comerciantes—, para ser admitido en la universidad o ser parte del clero superior, lo cual dejaba por fuera a los mestizos, negros y mulatos (Garrido, 1993). Los indígenas eran considerados como infantes, bajo la especial protección de la Corona y del clero; estaban sujetos a la propiedad colectiva de sus resguardos que podía ser cambiada arbitrariamente por las autoridades coloniales.

La población urbana se dedicaba a la producción artesanal especialmente de obrajes, telas y demás manufacturas rudimentarias. La mayor parte de las ganancias de esta actividad quedaba en manos de comerciantes e intermediarios. Esto, sumado a la competencia que representaban las telas importadas desde Europa y el aumento de la carga fiscal, hacía que los artesanos de la época estuvieran sometidos a condiciones de pobreza. Similarmente, indígenas

y mestizos se tornaron en arrendatarios de las haciendas donde pudieron disfrutar de condiciones de trabajo aceptables, en tanto se mantuvo una escasez de población, pero no pudieron disfrutar de un patrimonio propio o de autonomía frente a sus patronos, quizás con excepción de los fieles mayordomos o capataces.

El sistema fiscal estaba diseñado exclusivamente para extraer las rentas productivas del virreinato, sin contar con un gasto público que atendiera las necesidades sociales y de infraestructura. Los gastos estaban reservados al pago de los oficiales y funcionarios coloniales, a la defensa del puerto de Cartagena y a la construcción de una infraestructura mínima que permitiera el funcionamiento del virreinato. La poca educación y atención que recibía la población más vulnerable, dentro de la que se encontraban los indígenas y los esclavos negros, estaba a cargo de la Iglesia que escogía a los pocos receptores de la caridad que administraban.

▪ EL SIGLO XIX

La Independencia no significó una ruptura radical con el pasado colonial, puesto que muchas estructuras económicas y sociales se prolongaron durante el siglo XIX. Las diferencias sociales y raciales se mantienen, en contravía a las ideas liberales que adoptaron los principales pensadores neogranadinos; así, la abolición de la esclavitud sólo tuvo lugar hacia mediados de siglo. Durante los primeros

años de vida republicana no era clara la política sobre los indígenas y esclavos, los cuales, en algunos casos, veían con desconfianza la gesta libertadora, ejemplificadas por las guerrillas realistas de los indígenas pastos que combatieron a los ejércitos de los criollos.

La liquidación de los resguardos significó el otorgamiento de derechos de propiedad privada a los indígenas que se vieron asediados por la población mestiza y los terratenientes para explotar sus tierras. Los esclavos se tornaron en arrendatarios de las haciendas o se hicieron propietarios de hecho en los palenques que organizaron tras su huida hacia las tierras bajas e insalubres de Nariño, el Cauca y el Chocó.

Las mercedes de tierras y otros derechos obtenidos por particulares durante la Colonia se mantienen, al tiempo que el Gobierno republicano favorece de manera indirecta la concentración de tierras a causa de la insuficiencia de los recursos fiscales del Gobierno. A mediados del siglo XIX, el 75 % de las tierras eran baldíos (LeGrand, 1988), y una gran cantidad de estos fueron utilizados como pago a los antiguos combatientes de las guerras de Independencia entre 1820 y 1870, puesto que las dificultades fiscales de la naciente República impedían retribuir sus honorarios en dinero. La enorme cantidad de tierras baldías hacía que su valor fuera bajo, así que para el pago de excombatientes y de los servicios de la deuda, el Gobierno titulaba tierras —entre 50.000 y 100.000 hectáreas— a nombre de algunos pocos beneficiarios, hecho que establecía un marcado sesgo en contra de campesinos y de colonos.

En 1870, el Gobierno comienza a aplicar una política dirigista que hace que la repartición de grandes extensiones de tierra por motivos fiscales pierda importancia. Los liberales radicales favorecieron el desarrollo de pequeños capitalistas rurales e incluso apoyaron los derechos de colonos en las disputas por linderos que se dieron durante esos años (Kalmanovitz y López, 2006).

Durante gran parte del siglo XIX y principios del XX, el crecimiento económico estuvo asociado con el comportamiento del sector externo, primero por las exportaciones de quina y tabaco y después por el café. Las principales haciendas cafeteras se desarrollaron en Cundinamarca, Tolima, Santander y Antioquia. En las dos primeras regiones se estableció un sistema servil y de aparcería al interior de las haciendas, en las que las relaciones salariales entre hacendados y campesinos no eran claras y existía la renta en trabajo. Por otra parte, en Santander, y principalmente en Antioquia, se pudo establecer un régimen de producción libre, impulsado por el reparto de tierras más adecuado y por relaciones de aparcería más igualitarias que en el centro del país.

▪ DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DURANTE EL SIGLO XX

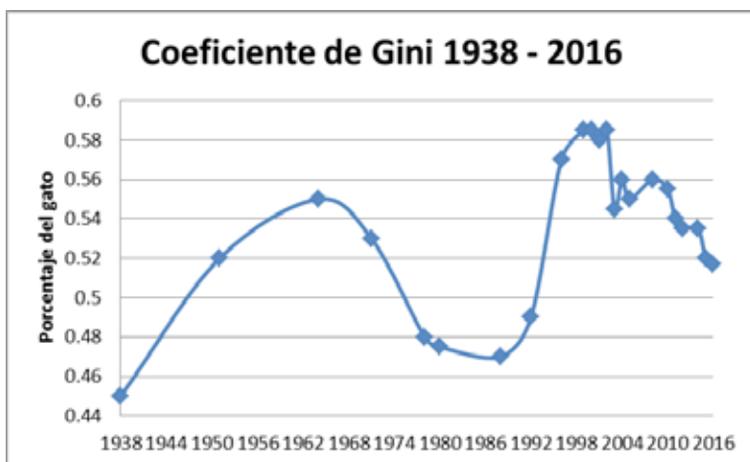
A principios del siglo XX, las reformas constitucionales de 1910 sembraron la paz en el país y el auge de las

exportaciones cafeteras permitió su inserción en la economía mundial, dando inicio al crecimiento moderno en el país. Se construye la infraestructura de carreteras y ferrocarriles, se aprovechan las fuentes de energía y se desarrollan las ciudades. La industrialización se profundiza en los años treinta, haciendo más claras las variables distributivas de un sistema capitalista que en el siglo anterior.

El coeficiente de Gini es una de las principales medidas de la distribución del ingreso, el cual se expresa en términos porcentuales; un coeficiente de Gini cercano a 0 % indica una distribución de ingresos equitativa, mientras que si es cercano a 100 %, se interpreta como una distribución en extremo desigual. Como se muestra en la Gráfica 70, entre 1938 y 2016, la evolución del coeficiente de Gini en Colombia mostró un crecimiento constante hasta mediados de los años sesenta, lo cual indica un aumento en la desigualdad del ingreso durante estos treinta años. Las condiciones generales de atraso en las que se encontraba la economía colombiana a principios de siglo fue el punto de partida del cambio en la estructura productiva del país, la cual implicó un cambio en las condiciones laborales y en la acumulación de capital físico y humano. Este proceso tomó aproximadamente cincuenta años, pero en contraste con la acelerada transformación estructural, se produjo un gran retraso en la respuesta de la productividad de la agricultura y en la educación de la población (Londoño, 2005, p. 185), lo cual se manifestó en la desigualdad en los ingresos salariales que explican en el comportamiento anotado del coeficiente de Gini. Tampoco eran significativos

los incentivos para que las personas mejoraran sus condiciones de vida mediante la educación que escasamente ofrecía el sistema público. A finales de los años treinta, la mayor parte de la población se ubicaba en los campos; sin embargo, mientras los asalariados campesinos tenían unos ingresos de 200 pesos en 1938, los asalariados de sectores no agrícolas recibían 368 pesos, dejando entrever las desigualdades de ingresos entre los trabajadores rurales y urbanos.

Gráfica 70



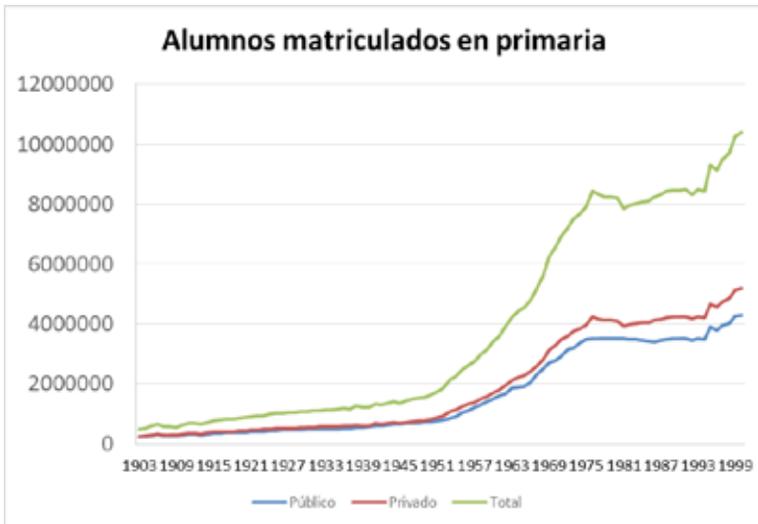
FUENTE: Londoño 1995 y DNP.

Los ingresos de los trabajadores derivados de su acumulación de capital humano cobraron importancia durante este periodo. Los intereses estatales, e incluso privados, por impulsar la educación y la preparación técnica de la fuerza laboral durante el siglo XIX, habían sido casi nulos, razón por la cual el número de alumnos matriculados

en primaria era muy bajo a principios del siglo xx. Como se muestra en la Gráfica 71, el número de niños matriculados en primaria como porcentaje de la población total subió del 4,8 % en 1905 al 12,3 % en el año 2000 cuando se logra una cobertura universal (Ramírez y Téllez, 2007).

Gráfica 71

Alumnos matriculados en primaria 1903-2000.



FUENTE: Ramírez y Téllez (2007).

A lo largo del siglo xx se puede apreciar un importante esfuerzo fiscal por aumentar la cobertura y la calidad educativa, especialmente entre los años sesenta y mediados de los ochenta. Por primera vez, el Frente Nacional inicia en 1958 un compromiso de Estado por responsabilizarse de la educación de todos los colombianos. El gasto del Ministerio de Educación Nacional como porcentaje

del PIB fue de cerca de 5 % en promedio entre 1912 y 1960, año a partir del cual tiene un importante crecimiento hasta 1984 en el cual cae nuevamente (Gráfica 72).

Gráfica 72

Gasto Público del Ministerio de Educación Nacional
1912-2015. (Porcentaje del gasto total).



FUENTE: Ramírez y Téllez (2007) y Ministerio de Educación Nacional.

Otras características de la evolución de la educación colombiana durante el siglo xx son las siguientes:

1. Los años promedio de educación de la población urbana se duplicaron desde los años 30, de 4 a 8 años en 2005.
2. El número de alumnos matriculados en secundaria, como proporción de la población total, también se elevó de menos del 1 % en 1905 a más del 8 % a finales del siglo xx.

3. Respecto a la educación secundaria, la participación de los establecimientos oficiales en la matrícula total aumentó, pasando del 30 % en los años 30 a casi 70 % en el 2000, reflejo de los esfuerzos del sector público en la ampliación de la cobertura en ese nivel (Ramírez y Téllez, 2007).
4. Se dio lugar a un sistema segregado de educación pública para las familias de menores ingresos de baja calidad, por la falta de recursos y su politización o captura gremial, al lado de un sistema privado de alta calidad en sus segmentos de elite. Algo similar ocurrió con el sistema universitario, dificultando la movilidad social.

La movilidad social que permite este sistema educativo es bastante baja: según Gaviria (2002), en Colombia una persona tiene la mitad de posibilidades de avanzar por encima del nivel educativo de sus padres que una persona nacida en los Estados Unidos. El indicador es peor para las mujeres que para los hombres.

La tasa de desempleo se había mantenido cercana al 5 % durante la primera parte de los años cincuenta, pero a partir de 1957 el crecimiento económico se frena por la insuficiencia de exportaciones, provocando un aumento en el desempleo y en la pobreza (Gráfica 73). A partir de 1968 el desempleo cae de nuevo hasta principios de los años ochenta, cuando la crisis de la deuda latinoamericana produce una nueva caída en el ritmo de crecimiento económico con su consecuente reducción en la demanda por mano de obra.

Gráfica 73

Tasa de desempleo 1958-2017. (Tasa anual media).



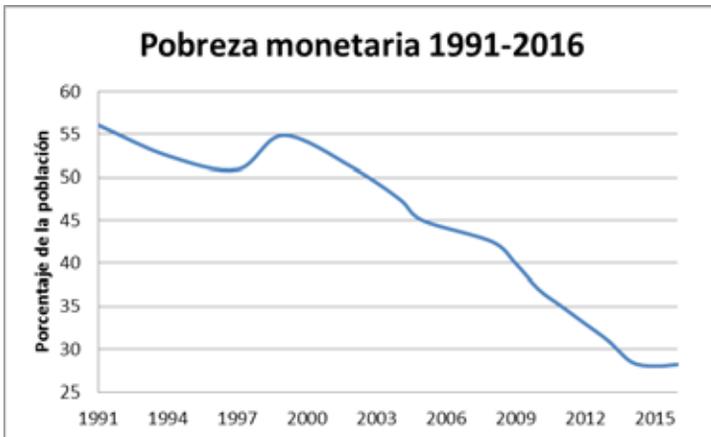
FUENTE: Entre 1950 y 1986: Londoño, 2005; entre 1990 y 2017: CEPAL y DANE.

Entre 1976 y 1982, la acumulación de capital humano produjo una reducción en la dispersión de los ingresos (Birchenall, 1997). Durante este periodo se presenta una mejora en la distribución del ingreso urbano, tendencia que se invierte en los años ochenta, y se profundiza durante los noventa.

La reducción en la inequidad de la distribución del ingreso presentada a finales de los setenta se estanca durante los años ochenta, década en la que el gasto en educación disminuye (Gráfica 72), a causa del difícil ambiente macroeconómico de la década, caracterizado por la crisis de la deuda en América Latina y el creciente déficit fiscal y en cuenta corriente que enfrentaba país. La reducción en el gasto frenó la acumulación de capital humano que recrudece la desigualdad de los ingresos.

A parte de la apertura a los mercados internacionales, las reformas estructurales de principios de los noventa incluyeron la liberación del mercado laboral, lo que significó un cambio en su estructura. El diferencial de salarios aumenta a favor de los trabajadores con mayor nivel educativo, en tanto el cambio tecnológico en la economía fue intensivo en capital, y no de mano de obra sin calificación. A mediados de la década, la generación de empleo disminuye (Gráfica 73), afectando principalmente a los trabajadores con menor nivel educativo, lo que tuvo un impacto importante en el comportamiento de la pobreza, principalmente en el aumento observado a finales del siglo xx (Gráfica 74). La crisis de 1999 lleva la tasa de desempleo a su nivel máximo de la centuria. Sin embargo, en la primera década del siglo XXI se aprecia una reducción sostenida del porcentaje de persona en situación de pobreza.

Gráfica 74



FUENTE: DANE.

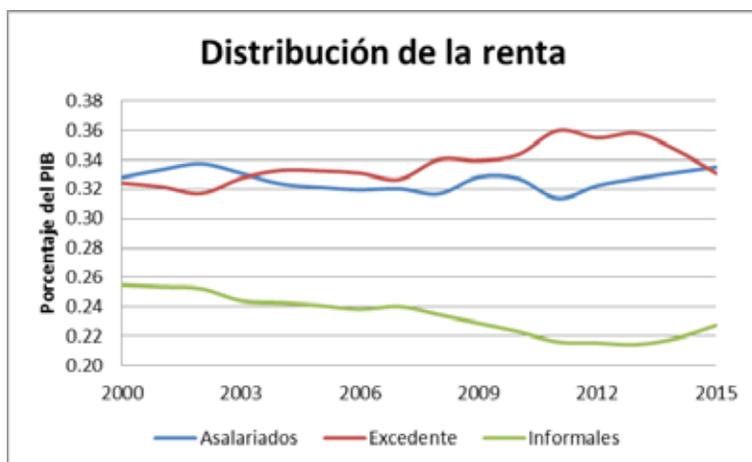
Las cuentas nacionales confirman que la distribución entre los ingresos salariales y el excedente bruto de explotación, que incluye ganancias, intereses y rentas de la propiedad raíz, favoreció al segundo entre los años 1994 y 2011, pero se nivela hacia 2015 (Gráfica 75). Entre esas fechas, el excedente bruto de explotación aumenta su participación en 8 puntos del PIB, al tiempo que los salarios perdieron 3 % de su participación. El deterioro más abrumador y preocupante es el de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia que caen 15 % su participación en el valor agregado.

Un factor que incide en todo el mundo y en Colombia con mayor fuerza es el cambio tecnológico asociado a las tecnologías de la información y de la robótica, cuyo costo se redujo 25 % relativo a los bienes de consumo en los últimos treinta y cinco años según *The Economist*. Esta tendencia fue agudizada en nuestro caso por el abaratamiento relativo del capital debido a la revaluación del peso. En la misma dirección operó el libre comercio desde los años noventa, que enfrentó a las industrias colombianas y a sus trabajadores a la competencia de países no sólo con salarios inferiores y productivos como los de China, sino a otros con salarios mayores y con mayores productividades como los de Corea y México, poniendo presión contra los salarios locales. El cambio en la estructura económica con el aumento de la minería intensiva en capital y la pérdida de peso de la industria, que es más intensiva en trabajo, es una explicación adicional y de fondo al deterioro de la distribución de la renta.

El campo siguió expulsando campesinos, la mayor parte desplazados por el conflicto interno, precarizando sus ingresos en las ciudades. Estos resultados en la distribución pueden deberse además a factores de economía política, como la persecución sindical que desataron los grupos paramilitares desde el final de los años ochenta, que redujo el poder organizativo de los trabajadores (Guataquí, *et al.*, 2009) y la intermediación que se legalizó a favor de las llamadas cooperativas de trabajo y que impiden la organización de sus afiliados, a partir del año 2002. Una reforma laboral aprobada ese año redujo el monto de las horas extras, redujo el pago por festivos y prolongó la jornada diurna, impidiendo el pago de salarios más altos. De esta manera la flexibilización de los contratos de trabajo y la reducción de los costos tanto de contratación como de despido afectaron negativamente la distribución de la renta.

Con relación a la reducción de la participación del sector informal en el valor agregado, cabe listar eventos como la extensión del comercio formal por las grandes superficies contra tiendas y talleres por cuenta propia y la limitación del contrabando por la apertura, a costa de los llamados Sanandrecitos. La propia proliferación de la informalidad y el aumento de la competencia debieron reducir sus márgenes e ingresos.

Gráfica 75



FUENTE: Cuentas Nacionales, DANE.

En conclusión, puede afirmarse que la insuficiencia del desarrollo económico colombiano se manifiesta en la pobreza de la mitad de su población y en la indigencia en que sobrevive una quinta parte de ella. La debilidad del Estado durante la mayor parte del siglo xx hizo que tal situación pudiera ser atemperada levemente, algo que se comienza a corregir al final del siglo con la expansión de los sistemas de seguridad social y de gasto público para atender necesidades de nutrición y de educación. El país sigue, sin embargo, lejos de alcanzar al mismo tiempo una situación de pleno empleo de la población y una cobertura universal de los servicios sociales a los que tienen derecho.

■ BIBLIOGRAFÍA

- Birchenall, Javier, 1997, «Income Distribution, Human Capital and Economic Growth in Colombia», *Archivos de Macroeconomía* Número 70, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Guataquí, Juan Carlos; Rodríguez, Mauricio, y García, Andrés Felipe, 2009, «Determinantes estructurales de la sindicalización en Colombia», *Documento de trabajo* n.º 58, Bogotá: Universidad del Rosario.
- Gaviria, Alejandro, 2002, *Educación y movilidad social en Colombia*, Bogotá: Editorial Alfa Omega.
- Garrido, Margarita, 1993, *Reclamos y representaciones, variaciones sobre la política en el Nuevo Reino de Granada, 1770-1815*, Bogotá: Banco de la República.
- Londoño, Juan Luis, 1995, *Distribución del ingreso y desarrollo económico. Colombia en el siglo XX*, Bogotá: TM Editores, Banco de la República y Fedesarrollo.
- Kalmanovitz, Salomón y López, Enrique, 2006, *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- Ocampo, José Antonio; Sánchez, Fabio y Tovar, Camilo, 2000, «Mercado laboral y distribución del ingreso en Colombia en los años 90». En: *Revista de la CEPAL: 72*. Diciembre.
- Ramírez, María Teresa y Téllez, Juana, 2007, «La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX». En Robinson, James, Miguel Urrutia (eds.) *Economía de Colombia en el siglo XX, un análisis cuantitativo*, Bogotá. Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- The Economist*, 2013, «Labor pains», Londres, Noviembre 2-8.

▪ CAPÍTULO XVIII

CONDICIONES DE VIDA Y SEGURIDAD SOCIAL

CARLOS ALBERTO JAIMES Y SALOMÓN KALMANOVITZ

▪ LAS CONDICIONES DE SALUBRIDAD Y NUTRICIÓN DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA

EL DESARROLLO ECONÓMICO trae aparejada una mejora en las condiciones de vida de la población por varias razones: el aumento de la productividad y de la riqueza incluye a la agricultura y con ello se hace más accesible una mejor y más barata nutrición; los acueductos proveen agua descontaminada y se eliminan las excretas, reduciendo el parasitismo y las enfermedades endémicas; se aumenta la cobertura de la medicina y se reduce el ámbito de los curanderos; la urbanización permite una prestación de servicios sanitarios y las viviendas van ganando en calidad,

reduciendo el hacinamiento; el aumento de la cobertura educativa permite que las mujeres controlen su natalidad y que cuiden mejor la salud de los hogares. En Colombia, el desarrollo económico se ha profundizado pero ha formalizado a menos de la mitad de la población. Aun así, como se verá, han mejorado las condiciones de vida, en especial comparadas con el enorme atraso que caracterizó al país hasta el siglo XX.

La antropometría es una disciplina que evalúa las condiciones de vida de una población y consulta indicadores como expectativa de vida al nacer, estatura, masa corporal y morbilidad, que reflejan sus condiciones de vida. La nutrición, el acceso al agua potable, la eliminación de excretas, el aplazamiento de la edad para entrar a trabajar, el ejercicio, la medicina preventiva —como la vacunación o la eliminación de aguas estancadas que alimentan los mosquitos— y curativa son todos elementos que dan lugar a una población más sana, con mejores defensas frente a las enfermedades y epidemias y cuyos individuos se acercan más al potencial de estatura que está grabada en el ADN de las personas. Un estudio pionero sobre evolución de la estatura de los colombianos en el siglo XX revela que un hombre nacido en 1984, que en promedio alcanzaba 1,71 mts. de estatura, era 8 cms. más alto que uno nacido en 1910. Para las mujeres, la diferencia fue aún mayor: cerca de 9 cms. (Meisel, Vega, 2007) Esta es una evidencia fuerte de que mejoraron las condiciones de vida en general durante el siglo, partiendo de un punto deplorable en términos de analfabetismo —66 % de la población—,

desnutrición, sobre todo infantil, alcoholismo y morbilidad del pueblo colombiano en 1905. Para 2015, el analfabetismo se había reducido al 5,7 % de la población. Una de las causas de la mejora estuvo constituida por condiciones de trabajo menos extenuantes que las que primaron a principios de siglo en haciendas, fincas y minas, donde era común el trabajo infantil, y que fueron desplazados por actividades fabriles y de servicios en las ciudades. El trabajo infantil fue cuestionado por la legislación y la expansión de la educación significó el aplazamiento de la entrada de los menores a la fuerza de trabajo (Kalmanovitz y López, 2006). En Bogotá, a principios del siglo xx «las calles estaban sucias con desechos y mugre, los servicios públicos eran casi inexistentes y la mayoría de los ciudadanos vivían en condiciones antihigiénicas causantes de epidemias e infecciones» (Meisel, Jaramillo, Ramírez, 2018).

Es evidente que las condiciones de salubridad mejoraron, la higiene personal se extendió con la producción fabril de artículos para el aseo y vestuario, el calzado y las botas reemplazaron el pie descalzo o las alpargatas, se controlaron las epidemias, hubo campañas de vacunación masivas contra el polio, la viruela, la difteria y el sarampión, y se controlaron enfermedades tropicales como la malaria, la anemia tropical y la fiebre amarilla. Se atacaron las enfermedades producidas por parásitos intestinales que fueron endémicas durante buena parte del siglo xx, restándole mucha productividad a la fuerza de trabajo rural y a la de las zonas cafeteras y que al día de hoy aún causan mortalidad entre los grupos más pobres de la población.

El chancro, la hepatitis, la tuberculosis y la lepra no se trataron adecuadamente hasta los años cincuenta. En el tratamiento de las dos últimas predominaba el prejuicio y el aislamiento de los pacientes. Según el censo de 1951, había en el país 1 médico por 3.310 personas, 4,5 veces menos que la atención por habitante de Estados Unidos (1/73) (Abel, 1996). De particular importancia fue el tratamiento adecuado del agua potable que, junto con la eliminación de las excretas por sistemas de alcantarillado y letrinas y la recolección de basuras, eventual pero tardíamente controló el contagio del tifo. La cobertura del sistema moderno de salud se extendió sobre buena parte de la población, lo cual se facilitó con el aumento de las concentraciones urbanas. En 1950 la mortalidad infantil era altísima, de 123 por 100.000 nacimientos, para caer a 14 en 2016.

A su vez, la nutrición de los colombianos mejoró notablemente a lo largo del siglo: si en 1938 una canasta de alimentos que contenía pocas proteínas y minerales comprometía el 66 % del ingreso familiar, en 1998 tal proporción se había reducido al 28 % y se había incrementado la participación de proteínas, especialmente leche, huevo y pollo, legumbres y hortalizas (Kalmanovitz y López, 2006). La esperanza de vida de una persona nacida en 1905 era de 39,5 años, —37,7 para los hombres— y se amplió a 68,5 años para los nacidos entre 1990 y 1995 (Flórez, 2000) para alcanzar 74,5 en 2015. Se fueron mejorando también las condiciones de atención pre y posnatal para las mujeres y para los niños, lo que permitió que se acercaran a su potencial biológico de crecimiento.

Tabla 25

Año	1936	1953	1970	1978	1988	1998	2008
Alimentos/total	65,6	55,5	52,6	48,9	34,8	28,3	28,2
Cereales	21,4	23,2	19,1	6,7	4,9	3,1	2,3
Carne	15,8	24,5	23	10,2	9,7	6,7	4,7
Lácteos y huevos	13,6	17,6	19,3	7,5	6,5	4,3	4,3
Hortalizas y legumbres	n.d	3,8	6,2	4,8	3,0	1,9	1,0
Frutas	n.d	1,4	3,9	2,3	1,9	1,3	1,0
Varios	13,0	14,6	14,2	6,5	4,8	5,9	8,0
Comidas fuera del hogar	4,4	n.d	n.d	n.d	1,2		

FUENTE: DANE.

Con todo, el consumo calórico básico de la población se encontraba por debajo de los promedios mundiales y latinoamericanos para tiempos recientes, aunque la brecha se venía reduciendo, como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 26

	1964-1966	1974-1976	1984-1986	1997-1999
Promedio mundial	2.358	2.435	2.655	2.803
América Latina y el Caribe	2.393	2.546	2.689	2.824
Colombia*	1.953	2.177	2.262	2.562

FUENTE: World Agriculture: towards 2015/2030. Summary report. Rome. Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2002.

* FAOSTAT, Balance Food Sheet.

El aumento del número de médicos que atendían la población alcanzó a uno por cada 385 habitantes en 2016 —aumento de casi 10 veces sobre el nivel de 1951—, lo cual, junto con la introducción de fármacos modernos, da cuenta de las mejoras en salud que se produjeron durante la segunda mitad del siglo xx, transición que se aceleraría al establecerse un sistema de seguridad social que se expandió durante la segunda mitad del siglo y, con especial fuerza, después de 1993. Desafortunadamente, la principal causa de muertes dentro de la población en el siglo xxi, especialmente masculina, es el homicidio, mientras que el resto se debe a enfermedades coronarias y cáncer, con un descenso radical en muertes por tuberculosis, por malaria o por enfermedad gastrointestinal (Gaviria, 2015).

▪ LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ANTES DE LA LEY 100 DE 1993

El Estado colombiano ha asumido de manera gradual responsabilidades en el área de la política social y de la salud. En efecto, las primeras instituciones que prestaron atención médica fueron las llamadas fundaciones, que surgieron de la iniciativa privada y clerical desde tiempos coloniales y cuya financiación dependió de los aportes particulares o de la caridad cristiana, algo que se mantuvo durante la fase de la República Conservadora (1880-1930). En los

años cuarenta imperaba todavía el concepto de «beneficencia», financiada con recursos de las loterías y algunos impuestos reservados que excluían la responsabilidad de un Estado que cobraba impuestos bajo el concepto moderno de bienestar. Los impuestos al vicio eran precisamente los que financiaban la salud.

El Estado incrementó gradualmente su participación en la financiación de entidades de salud, concentrándose principalmente en el control de vectores de enfermedad en puertos y en las principales ciudades que podían amenazar la misma salud de la economía. Se inician campañas contra la malaria y se hacen jornadas de vacunación contra las enfermedades endémicas, apoyadas por la Fundación Rockefeller desde 1917 en adelante, cuyos técnicos y médicos hicieron para la salud pública lo que Kemmerer había logrado para las instituciones monetarias y fiscales durante los años veinte. Por lo demás, había presiones sobre la calidad de la salubridad de Buenaventura, Cartagena y Barranquilla, ejercidas por las autoridades norteamericanas de salud del canal de Panamá (Abel, 1996). Según la Misión Currie para el BIRF en 1950, las causas de mortalidad en el país estaban asociadas con infecciones intestinales, el tifo, la disentería, el paludismo, la tosferina, el sarampión y no menos por «los alumbramientos [que] son particularmente azarosos tanto para la madre como para el niño» (Gaviria, 2015, p. 187).

En el periodo 1945-1946, inspiradas en el modelo bismarkiano alemán vía el sistema mexicano, se crearon la Caja Nacional de Previsión (CAJANAL) y el Instituto

Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), entidades que constituyeron el primer sistema de seguridad social del país. Ellos surgieron como respuesta a la necesidad de un sistema público nacional de seguridad social que enfrentara la falencia de las empresas privadas que no garantizaban a los trabajadores el cabal cumplimiento con las llamadas *prestaciones patronales* —pensiones, cesantías, salud y riesgos profesionales—.

Paralelamente a Cajanal y al ICSS, fueron constituyéndose una serie de entidades encargadas del manejo de la seguridad social de los empleados públicos de los niveles territorial y nacional. Con el paso del tiempo, este sistema evidenció grandes deficiencias en términos de calidad y oportunidad, lo que favoreció la conformación de entidades, consultorios y sistemas de salud en las empresas, así como instituciones de medicina prepagada y seguros de salud de naturaleza privada cuyo objetivo era la población con capacidad de pago, que demandaba mejores niveles de calidad en la atención y mayores comodidades hospitalarias. Siguiendo el modelo católico y falangista, surgieron las cajas de compensación familiar que atendían la población vinculada a las empresas formales que surgían en las grandes ciudades del país, financiadas por aportes patronales y de los propios trabajadores.

En el periodo 1975-1993, operó el llamado Sistema Nacional de Salud (SNS), conformado por tres subsistemas: el de seguridad social —entidades adscritas al ISS y a las cajas de previsión—; el privado —medicina prepagada y gasto de bolsillo— y el oficial —entidades públicas—.

En el SNS, el Ministerio de Salud era el centro responsable de la toma de decisiones financieras, del diseño de políticas de atención, del desarrollo de programas de salud pública y de la administración del subsistema oficial. Por su parte, los entes territoriales eran responsables de la administración y control de los hospitales de segundo y tercer nivel y los servicios seccionales de salud de cada departamento.

El SNS clasificó las atenciones en salud según el nivel y grado de complejidad y, con el fin de garantizar que cada persona recibiera la atención apropiada, las articuló entre sí mediante un sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes. Con este esquema se esperaba que en los puestos de salud y hospitales locales —primer nivel de atención— se atendiera al 80 % de los casos; en los hospitales regionales —segundo nivel— al 15 %; en los hospitales universitarios —tercer nivel— y en las entidades especializadas —cuarto nivel—, al restante 5 % de los casos. En la práctica se presentó una subutilización de los centros de primer nivel, a la vez que se presentó sobredemanda en los hospitales de segundo y tercer nivel, hechos explicados por la deficiente calidad de la atención en el primer nivel y por el desconocimiento de la lógica del sistema por parte de la población que prefería acudir a las entidades de mayor prestigio.

Lo anterior se tradujo en un desempeño deficiente del SNS en materia de oportunidad, cobertura, calidad y eficiencia. En efecto, la asignación centralizada de recursos, dependiente de los costos reportados por los hospitales y basada en los presupuestos históricos —subsidios a la

oferta— impidió que surgieran los incentivos para que los diferentes actores del sistema público de salud buscaran mejorar la eficiencia. Adicionalmente, autoridades territoriales y directivos de hospitales no tenían potestad para modificar el funcionamiento de los hospitales y solucionar sus principales problemas.

A estas dificultades se sumaron problemas de equidad respecto a la población que se beneficiaba de la prestación de los servicios financiados con subsidios a la oferta. En efecto, la Encuesta Nacional de Hogares de septiembre de 1992 reveló que cerca del 45 % de la población urbana y el 80 % de la población rural dependían de los servicios prestados por las entidades públicas de salud o por el sistema «informal» y privado de salud. Igualmente, el 12 % de las hospitalizaciones y el 20 % de las cirugías adelantadas en la red pública de hospitales que debían dirigirse principalmente a la población más pobre, fueron recibidas por pacientes pertenecientes al 20 % más rico de la población (Castaño *et al*, 2001). Evidentemente el esquema de subsidios a la oferta no garantizó el acceso adecuado de la población pobre a los servicios de salud.

La Constitución Política de 1991 señaló la necesidad de reformar el sistema al establecer que los servicios de salud debían organizarse con participación de la comunidad, de manera descentralizada y según niveles de atención. También asignó transferencias a departamentos y municipios para el manejo del sector. Las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001 condensan lo establecido en la constitución al descentralizar formalmente la gestión y los recursos de los servicios de salud.

▪ LA LEY 100 DE 1993

En cumplimiento del mandato constitucional, en 1993 se sancionó la Ley 100, hecho que cambió radicalmente la estructura de la seguridad social del país al crear el Sistema General de Seguridad Social (SGSS), compuesto integralmente por los subsistemas de pensiones y cesantías, de riesgos profesionales, de salud y servicios sociales complementarios. El principal objetivo del sistema es garantizar a los colombianos protección completa ante los riesgos que menoscaban la salud y la capacidad económica de la población.

En salud, la Ley 100 dio fin al Sistema Nacional de Salud y constituyó un sistema más general, otorgándole al Ministerio de la Protección Social las funciones de dirección, vigilancia y control. Este sistema opera bajo un esquema de aseguramiento y tiene la finalidad de garantizar el acceso de los colombianos a los servicios de salud, bajo los principios de universalidad, equidad, calidad y eficiencia, entre otros.

Para ello creó los regímenes Contributivo y Subsidiado. El Régimen Contributivo (RC) fue diseñado para cubrir con un seguro de salud a trabajadores, pensionados y madres comunitarias y sus respectivas familias. Este garantiza a los asegurados el acceso a las atenciones y medicamentos, financiados con cotizaciones obrero-patronales equivalentes al 12,5 % del ingreso del cotizante —4 % el trabajador, 8,5 % su patrón—.

El Régimen Subsidiado (RC) fue diseñado para cubrir con un seguro subsidiado de salud a la población más pobre y vulnerable, la cual es identificada y seleccionada

mediante el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN). El RC se financia en dos niveles: en el nivel nacional recibe recursos provenientes de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), antes FOSYGA, de los aportes de las Cajas de Compensación Familiar y otros recursos de origen fiscal; en el nivel territorial, recibe recursos de la participación de cada municipio en el Sistema General de Participaciones, rentas cedidas, los impuestos a los juegos de azar y recursos propios.

Entre 1993 y 2017 el conjunto expreso de medicamentos y atenciones en salud garantizado por el aseguramiento se denominó Plan Obligatorio en Salud (POS). Entre 1993 y 2012 el POS fue diferente en ambos regímenes: según expertos, el POS del Régimen Subsidiado equivalía aproximadamente al 50 % del vigente en el Contributivo, lo cual se constituyó en una fuente de inequidad. En 2012 se unificaron ambos planes de beneficios.

En desarrollo de la Ley Estatutaria de Salud —1751 de 2015—, a partir de 2017 el POS pasó a denominarse Plan de Beneficios en Salud (PBS), cambio que además refleja un nuevo enfoque frente a los beneficios: el POS era un listado explícito de medicamentos y atenciones incluidas; el nuevo PBS, inspirado en el sistema inglés, establece que los pacientes asegurados deben recibir todo lo que necesiten, excepto lo que esté expresamente excluido —tratamientos cosméticos, medicamentos sin evidencia de efectividad, los no autorizados por el Invima y los que estén en fase de experimentación—.

Este esquema ha permitido una reducción considerable del gasto privado en salud como consecuencia del aumento del gasto público y de seguridad social: como proporción del PIB, entre 1993 y 2003 el gasto privado en salud disminuyó de 3,3 % a 1,2 % y el gasto de bolsillo de 2,7 % a 0,6 %, mientras que el gasto público aumentó de 1,4 % a 3,1 % y el gasto total de 6,2 % a 7,8 %. (Barón, G., 2007). En términos de cobertura, entre 1993 y 2017 la población cubierta por el aseguramiento en salud pasó de 7,5 a 46,1 millones de personas. En 2017 aproximadamente 3,1 millones de colombianos —6 % de la población— no tenían la posibilidad de acceder a los beneficios del aseguramiento en salud. Evidentemente la meta de cobertura universal no está muy distante.

Gráfica 76



FUENTE: Ministerio de Salud y Protección Social, DANE
—proyecciones de población— y cálculos propios.

Si bien los logros del sistema en términos de cobertura, de racionalización del gasto y de condiciones en salud de la

población saltan a la vista, también son muchos los problemas que lo aquejan: las EPS demoran los pagos a clínicas y hospitales, lo que atenta contra calidad y la oportunidad en la atención en salud; los importantes recursos del sistema han sido caldo de cultivo para la corrupción por parte de actores del mismo sistema y de grupos al margen de la ley. Estos grupos logran mediante incontables estrategias apropiarse de ingentes recursos, debilitando sensiblemente las finanzas de la salud; el desempleo, la inestabilidad e informalidad laboral, la evasión y subdeclaración de aportes, entre muchos otros fenómenos generalizados también contribuyen a minar las finanzas del sistema y limitan su cobertura. Son todos hechos que hacen evidente la vulnerabilidad y la naturaleza procíclica del sistema, lo que se constituye en un contra sentido, pues la seguridad social debe proteger a la población especialmente en los periodos recesivos del ciclo económico.

▪ BIBLIOGRAFÍA

- Abel, Christopher, 1996, *Ensayos de historia de la salud en Colombia, 1920-1990*, Bogotá: Cerec.
- Barón Leguizamón, Gilberto, 2007, *Cuentas de Salud de Colombia 1993-2003*, Bogotá: MPS-PARS, DNP.
- Castañón, Ramón; Arbeláez, José; Giedion, Ursula, y Morales, Luis G., 2001, «Evolución de la equidad en el sistema Colombiano de Salud», Documento 108 de la serie *Financiamiento del Desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL.

- Flórez, Carmen Elisa, 2000, *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*, Banco de la República, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Gaviria, Alejandro, 2015, «Población y sociedad», en Jorge Orlando Melo (ed.) *Colombia, la búsqueda de la democracia*, Villavieja, Navarra: Penguin Random House, Fundación Mapfre.
- Kalmanovitz, Salomón, López, Enrique, 2006, *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.
- Le Bonniec, Yves, Rodríguez S., Oscar (Eds), 2006, Crecimiento equidad y ciudadanía: hacia un nuevo Sistema de Protección Social, Colección Estudios sobre protección Social, Tomo 2, CID-UN.
- Londoño, Juan Luis; Frenk, Julio, 1996, «Pluralismo Estructurado: Hacia un modelo Innovador para la Reforma de los Sistemas de Salud en América Latina», BID, documento de trabajo 353.
- Meisel, Adolfo; Jaramillo, Juliana, y Ramírez, María Teresa, 2018, «Cien años de avances en el nivel de vida: El caso de Colombia», *Cuadernos de Historia Económica*, n.º 46, Bogotá: Banco de la República.
- Meisel, Adolfo, y Vega, Margarita, 2007, «La estatura de los colombianos: un estudio de antropometría histórica 1910-2002» en James Robinson, Miguel Urrutia, *Economía de Colombia en el siglo XX, una historia cuantitativa*, Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica
- Rodríguez, Óscar (Ed.), 2002, Colección *La seguridad social en la encrucijada*, tomos 1 a 3, Ministerio de Salud, CID-UN-Facultad de Ciencias Económicas.

▪ CAPÍTULO XIX LA CONSTITUCIÓN DE 1991, CONFLICTO INTERNO Y NARCOTRÁFICO

SALOMÓN KALMANOVITZ

▪ DEMOCRACIA LIMITADA Y NARCOTRÁFICO

EL RESURGIMIENTO DEL POPULISMO, de la insurgencia y del narcotráfico marcó profundamente la historia de Colombia en el último tercio del siglo xx. Hacia el final de los años sesenta, el exdictador Rojas Pinilla se tornó en una verdadera alternativa política a los partidos tradicionales por medio de la ANAPO (Alianza Nacional Popular) que hacía promesas para aumentar la capacidad adquisitiva de los salarios y producir una bonanza como la disfrutada durante su gobierno entre 1953 y 1957, hasta casi ganar la

elección presidencial de 1970. La juventud de la ANAPO, junto con un núcleo de disidentes de la guerrilla comunista, conformaron el M-19, cuyo lema aseguraba que las elecciones del 19 de abril de 1970 habían sido robadas por el gobierno bipartidista y que era imposible llegar al poder por medio del voto popular. De las milicias liberales legadas por La Violencia de los años cincuenta y, sobre todo, de su sector comunista, se conformó un grupo de autodefensa campesina que sería el germen de las FARC, fundada en 1966, y que quedaría latente durante los años setenta para desarrollarse mucho de allí en adelante, financiada con recursos del narcotráfico, la extorsión y el secuestro. Las juventudes radicalizadas de inclinación católica darían lugar al ELN, comandado por los hermanos Vázquez Castaño y en el que se destacó la figura del carismático cura Camilo Torres y otros curas españoles. Por último, los estudiantes maoístas armaron el EPL y hubo un grupo indígena insurgente, el Quintín Lame.

Todos estos sectores compartieron la idea de que el campo político estaba demasiado sesgado a favor de los partidos tradicionales y creyeron que la lucha armada era la única alternativa para alcanzar el poder. Al mismo tiempo, la economía atravesaba por malos ratos: insuficiencia de exportaciones en los años sesenta, crisis de la deuda latinoamericana en los ochenta; todo esto redujo la tasa de crecimiento e hizo evidentes enormes poblaciones desempleadas y subempleadas, mucha desigualdad y miseria.

El crecimiento acelerado del negocio del narcotráfico en los años ochenta fue un ingrediente fundamental que

catalizó el desarrollo de la insurgencia, en particular de las FARC, hasta tornarla en una amenaza seria para la seguridad ciudadana. La geografía colombiana es compleja, difícil de controlar por el Estado, y se presta para que grupos fuera de la ley consigan protección efectiva para adelantar sus operaciones, ya fueran cultivos de coca, laboratorios para procesarla o la minería de frontera. El Estado parecía impotente frente a los grupos armados, a los que se sumaron los propios grupos de los narcotraficantes que ponían en jaque al sistema de justicia y lo desafiaban con actos terroristas de enorme violencia. Por su parte, los gobiernos de turno contemplaron avanzar procesos de negociación con los grupos armados políticos, al tiempo que intentaban fortalecer al Estado frente a la amenaza del crimen organizado. Una vez que el M-19, el EPL y otros grupos estuvieron dispuestos a dejar las armas, el gobierno de César Gaviria (1990-1994) propuso una Asamblea Constituyente que enfrentara los dos grandes problemas que aquejaban al país: la democratización de la política y el fortalecimiento de la justicia.

▪ LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La Constitución de 1991 se basó explícitamente en la soberanía popular: la legitimidad del Gobierno se derivaba de la representación del pueblo que no de Dios, lo cual permitió una mayor libertad de conciencia y el respeto a la práctica de religiones distintas a la católica. La nueva constitución aumentó el poder del Legislativo, fortaleció

el poder judicial y se le retornaron varias iniciativas a las organizaciones territoriales, en especial a los municipios. El Banco de la República fue dotado de una mayor independencia. La carta se acordó poco después de aprobada la elección popular de alcaldes y ella misma profundizó el proceso de descentralización mediante unas transferencias pecuniarias del Gobierno Central hacia las regiones, reglamentadas decimalmente año tras año. Ello coincidió con fuertes cambios en la estructura económica del país, en sus relaciones con la economía internacional, en el papel del Estado en la economía y en el tamaño asumido por este.

Paradójicamente, la opción entre un Estado de bienestar y una economía con menor intervención estatal terminó desembocando en un Gobierno Central mucho más grande que el anterior a 1990, ahora estructuralmente desfinanciado y con sus tradicionales vicios de clientelismo, corrupción, desgreño y desperdicio de recursos. Al mismo tiempo, los agentes privados encontraron nuevas oportunidades de negocios en rubros que solían ser monopolios públicos, entre otros, la energía, el agua, la salud, las pensiones y las comunicaciones.

Si bien el debate político durante todos estos años giró entre los que apoyaban el tradicional intervencionismo corporativo y aquellos que propiciaban una mayor libertad económica, lo que resultó a la postre fue que el Gobierno Central pasó de disponer del 10 % del PIB en 1990 al 22 % en la primera década del siglo XXI, a pesar del tan denunciado lobo neoliberal. Los aranceles a las importaciones fueron reducidos drásticamente, en medio de una bonanza

externa propiciada por las exportaciones de petróleo, pero la agricultura continuó con una alta protección que se mantiene al día de hoy. El Estado duplicó también la cobertura de salud de la población, aunque lo hizo privatizando la prestación del servicio, con algunas empresas de salud que demostraron ser ineficientes y corruptas; asimismo, aumentó en menor cuantía la cobertura de las pensiones. Se dio una recuperación de un debilitado sistema de justicia que había sido sitiado por el narcotráfico, aunque siguió plagado de ineficiencia y venalidad. Se aumentó el costo de la justicia a la par que se introdujeron ambigüedades en la relación entre las cortes, que no han sido zanjadas a la fecha y que le restan majestad a la justicia. La Fiscalía se fortaleció quizás demasiado, mostrando una dependencia excesiva del poder Ejecutivo que la ha tornado complaciente con sus abusos de poder. Otra parte creciente del gasto tuvo que asignarse a seguridad, que pasó de disponer del 2 % del PIB en 1990 al 4 % —incluyendo sueldos de retiro— en 2012, con un 0,7 % del PIB siendo aportado por Estados Unidos al Plan Colombia que fue progresivamente disminuido a partir de 2008.

La Constitución de 1991 condujo al debilitamiento de la actividad productiva y financiera del Estado. Se liquidó el área de telecomunicaciones y se privatizó buena parte de las prestadoras de servicios públicos, con buenos resultados para el público en el caso de Bogotá, pero malos en la costa Atlántica, y con la continua presencia de problemas de politización y sobre empleo en las empresas públicas de Cali y del Eje Cafetero; las Empresas Públicas de Medellín,

tradicionalmente eficientes, han vivido en peligro porque en algún momento se vieron asediadas por las clientelas de los políticos regionales, aunque conservaron sus virtudes y su rentabilidad. Otro de los roles que dejó de desempeñar el Gobierno Central fue el de banquero, ya que administraba mal el negocio y los deudores entendían los préstamos como favor político que no tenían necesariamente que devolver. La crisis financiera de 1999-2002 acabó con los bancos públicos, quedando tan sólo el Banco Agrario, mientras que los bancos cooperativos se consolidaron en uno solo. El Banco Agrario que debe servir a los intereses de los campesinos terminó siendo capturado por las huestes clientelistas de turno y sus recursos desviados de su objetivo misional.

El resultado final del cambio constitucional es paradójico: la disminución de las funciones económicas del Estado se complementó con un aumento sustancial de su tamaño. Se agravaron así los problemas de su financiamiento, lo que pudo crear algunas eficiencias sociales al retirarse de ciertas áreas de la producción, de los servicios públicos y del crédito, pero que exige una mayor carga tributaria que sustrae recursos físicos y financieros del sistema productivo. El resultado es, entonces, un Estado más grande, especialmente en lo militar, más burocratizado y con menos funciones que el que legó la Constitución reformada de 1886, con una carga tributaria más pesada, que sigue asignando los recursos públicos de manera centralista, permitiendo la concentración de poder.

▪ ECONOMÍA POLÍTICA DEL CONFLICTO

La evolución del pie de fuerza militar en Colombia refleja la ausencia de confrontaciones internacionales con la excepción de la corta guerra con el Perú en 1932, cuando el gasto militar sobrepasó el 3 % del PIB. El resto del periodo muestra una larga fase de bajo gasto militar que se sumerge por debajo del 1 % del PIB. Esa participación se incrementó con la intensidad del conflicto interno que ha vivido Colombia desde 1946, cuando se gesta La Violencia como una guerra civil entre los dos partidos tradicionales. De acuerdo con José Fernando Isaza, en 1950 el Ejército contaba con 10.000 hombres, monto que se cuadruplicó al terminar la dictadura militar en 1957. En el año 2002, las fuerzas estatales se habían vuelto a cuadruplicar, para alcanzar 160.000 efectivos. En 2007, se contaban 209.000 hombres y en 2012 la suma alcanzaba 525.000, de los cuales 116.000 eran policías que incluyen fuerzas especializadas contra la insurgencia.

La historia del gasto militar es obviamente la historia del conflicto interno de Colombia, aunque el gobierno de Laureano Gómez envió tropas de apoyo a Estados Unidos en la guerra civil de Corea que estrechó los lazos y dio lugar a una modernización del Ejército. Como se puede observar en la Gráfica 77, el gasto militar como proporción del PIB más que se duplica durante el periodo de La Violencia, pero se mantiene a un nivel de 2 % del PIB, con un breve pico en 1972 que fue la adquisición de aviones

ultrasónicos franceses, inapropiados para la geografía del conflicto colombiano, hasta los años noventa cuando se trepa sistemáticamente y alcanza su zenit en 2004, bajo el gobierno belicista de Álvaro Uribe con seis puntos del PIB destinados al Ejército y a la Policía. Una vez recuperado el territorio amenazado por la insurgencia, el gasto militar se retrae al 3,5 % del PIB, todavía el más alto de América Latina.

Gráfica 77



FUENTE: Giha *et al.*, Ministerio de Defensa.

Los grupos armados ilegales se aprovecharon de las elevadas tasas de desempleo juvenil y aguda pobreza en las zonas rurales, que facilitaron el reclutamiento irregular, al tiempo que el narcotráfico financió la expansión de los gastos de personal y de equipamiento tanto de la guerrilla como de los paramilitares. Hacia el año 2000,

las FARC pudieron contar con unos 21.000 hombres más 2.000 del ELN.

La administración Pastrana intentó negociar con las FARC el final del conflicto, pero lo hizo desde una posición de debilidad y sin un rumbo claro, que se fue modificando con el fortalecimiento del gasto militar y la consecución de recursos estratégicos a través del Plan Colombia. Las Fuerzas Armadas se dotaron de armamento propicio para la guerra de guerrillas como helicópteros y aviones monomotores —Tucanos— dotados de visores nocturnos que voltearon la guerra a favor del Gobierno, cuando las FARC obtenían resonantes victorias y se preparaban de manera delirante para la guerra de posiciones, algo que fue un grave error estratégico y les costó muchas bajas de sus mandos superiores.

Los conflictos que atravesó el país afectaron las tasas de criminalidad y de homicidios en sus diferentes fases. La guerra civil partidista de los años cincuenta contribuyó a elevar la tasa de homicidios de un nivel «normal» de 9 asesinatos por 100.000 habitantes hacia 1945 a cerca de 80 en su pico de 1994, se desplazó a la frontera agrícola donde confluyó el narcotráfico, a la búsqueda de territorios por fuera del control estatal que permitieran la siembra de cultivos ilícitos, su procesamiento y movilización.

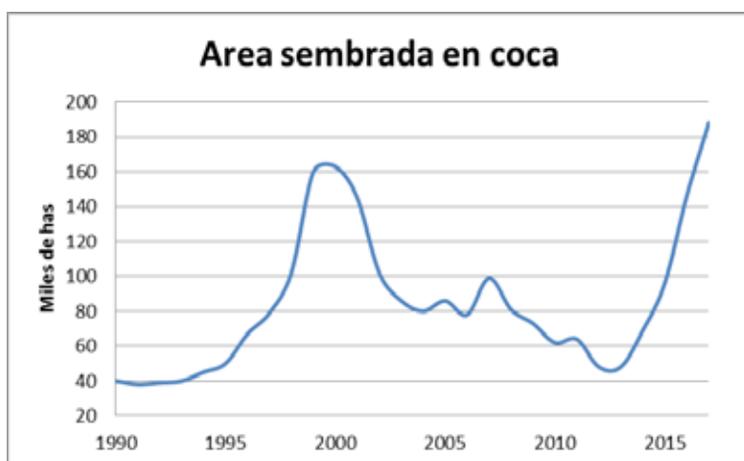
La pacificación propiciada por el Frente Nacional fue bastante efectiva en desmontar la guerra partidista, pero después el país no se bajó de una tasa de 20 homicidios al año por 100.000 habitantes. El narcotráfico recibió protección armada tanto de la insurgencia como de los

paramilitares y la competencia armada que lo caracteriza es la principal causa del aumento de la tasa de homicidios que alcanzó 80 homicidios por 100.000 habitantes en 1994. Los efectos sociales del narcotráfico fueron devastadores: contribuyó a disparar la criminalidad y en particular la tasa de homicidios del país (Gráfica 79), aumentó la corrupción y la extorsión contra el sistema legal, armó de manera exponencial a la insurgencia y a los paramilitares, imponiendo costos adicionales de seguridad a los contribuyentes colombianos.

Si durante el auge de los carteles de Medellín y Cali el negocio pudo representar cotas cercanas al 6,5 % del PIB, su persecución y extradición llevó a la pérdida de la intermediación mayorista a manos de las organizaciones criminales mexicanas y a la atomización del negocio en el país. En la primera década del siglo XXI, el PIB aportado por el narcotráfico era de 2,3 puntos del PIB total, según Gaviria y Mejía, lo que financiaba holgadamente los grupos armados ilegales. La restricción de las utilidades del negocio coincidió con un traslado de los cultivos de Perú y Bolivia a las zonas del país protegidas por los grupos armados ilegales. En efecto, la presión militar contra el cultivo en el Perú hizo que los cultivos se trasladaran a Colombia para alcanzar en el año 2000 un área de 165.000 hectáreas, que en 2012 se había reducido a 48.000, para expandirse a 188.000 en 2016, su máximo punto alcanzado, además con variedades modificadas que arrojaban un mayor número de cosechas y por lo tanto una producción bastante más elevada. Para este último año reportado, el PIB

del narcotráfico pudo alcanzar el 3,5 % del PIB nacional. Las negociaciones en La Habana para terminar el conflicto incluyeron el fin de la aspersión aérea con glifosato y la erradicación voluntaria, lo cual, combinado con la fuerte depreciación del peso colombiano, explica la expansión del área cultivada.

Gráfica 78



FUENTE: UNODC Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Las mafias penetraron y corrompieron la política, mientras los «raspachines», que hacían parte de la fuerza de trabajo trashumante entre la informalidad urbana y los cultivos ilegales, y los colonos se convertían en la base social de las FARC. El narcotráfico en sí mismo y el conflicto desatado entre insurgencia, Ejército y paramilitares confluyeron para que la tasa de homicidios de Colombia se tornara en una de las más altas del mundo, aunque

comenzó a descender paulatinamente después de su pico de 1994 para todavía mantener niveles de 40 asesinatos por 100.000 habitantes en 2005 y de 34 en 2012. En 2016, la tasa de homicidios bajó a 25, todavía 4 veces superior a la que prima en Estados Unidos, que no es la más pacífica de las naciones; por lo menos, Colombia salió de la infame lista de los 10 países con más homicidios en el mundo. La tasa de homicidios refleja la penetración del Estado en la sociedad y su ejercicio de la violencia legítima, en lo cual Colombia ha mejorado, pero sigue basada en un orden social restringido expresado en que el crimen organizado y los grupos armados ilegales siguen elevando las muertes violentas de los ciudadanos.

Gráfica 79



FUENTE: Alejandro Gaviria Blogspot y cálculos propios.

Se podría argumentar que la lucha contra el narcotráfico en Colombia fue relativamente exitosa, pues redujo su influencia económica y política, al recurrir al sistema de justicia norteamericano por medio de la extradición y desmovilizar a guerrillas y paramilitares, pero a la vez mostró que apretar un eslabón de la cadena internacional da lugar a su reemplazo por nuevos y más fuertes eslabones; la única forma de acabar con el tráfico es obviamente la legalización del consumo que reduciría su rentabilidad a niveles normales y que tendría que ser vigilada por el Estado.

La desconfianza de la población en los partidos políticos y en el propio Estado se manifiesta en los elevados grados de abstención electoral que priman en el país. Para el establecimiento del Frente Nacional después de La Violencia se efectuó un plebiscito en el que participó el 80 % del electorado para legitimar el reparto pacífico del poder entre los dos partidos tradicionales. En el plebiscito por la paz efectuado en 2017, donde ganó el No a los acuerdos de la Habana, participó sólo el 36,4 % de los ciudadanos habilitados. En 56 años de conflicto armado, la abstención en la juntas presidenciales alcanzó el 46 % y más recientemente, en 2014, alcanzó el 60 % (Kalmanovitz, 2018), mientras que para las de Congreso el coeficiente subió al 65 %, permitiendo la representación espuria de intereses particulares y criminales que corrompen el proceso electoral.

▪ TRIBUTACIÓN Y LA CUESTIÓN AGRARIA

Uno de los problemas centrales de la vida rural colombiana es la baja tributación de la propiedad de la tierra que impide que exista un nivel mínimo de servicios sociales, de seguridad y de infraestructura financiados a ese nivel, mientras que el gasto centralizado no sólo es limitado sino también ineficiente, en tanto no entiende los problemas locales y puede ser desviado por las redes burocráticas y políticas que se encargan de su administración. La legislación permite un impuesto predial que va del 1 por mil al 1,3 %, en tanto 58 % del catastro está desactualizado, con niveles extremadamente bajos en el valor de las fincas que resultaron de tres décadas de inflación alta; aunque el 32 % del catastro se encontraba actualizado en el año 2003, la mayor parte correspondía a predios urbanos, sobre todo en Bogotá y Medellín y más recientemente en Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

«La cobertura catastral en Colombia muestra vacíos enormes: Nariño, Vichada, Casanare, Caquetá, en general todas las zonas del conflicto, no cuentan con identificación de predios ni de sus linderos. Eso dificulta el desarrollo económico de los territorios, facilita la legalización de predios obtenidos mediante la violencia o que son baldíos. Ni siquiera el Estado colombiano cuenta con un inventario de sus propiedades. Esta ausencia de conocimiento paraliza incluso las grandes inversiones

que algunos grupos privados quieren adelantar en la altillanura» (Kalmanovitz, 2016).

Sin un inventario de la propiedad inmobiliaria en el país, los derechos de sus dueños o adquirientes pueden ser cuestionados, impidiendo sus transacciones o que puedan ser utilizados como garantía hipotecaria para adquirir préstamos bancarios.

De los 1.100 municipios que tiene el país sólo 383 tienen actualizado su catastro. Los concejos municipales tienen la autoridad para escoger la tarifa del impuesto predial, de acuerdo con el estrato económico social del propietario, pero los terratenientes guardan tanta influencia sobre ellos, que legislan para minimizar el ingreso por este concepto, lo que se evidencia por el hecho de que la tarifa más frecuente en los municipios rurales de la costa Atlántica, por ejemplo, es del 1 por mil, aunque el alcalde elegido popularmente tiene interés en aumentar los recursos tributarios para ejecutar sus programas electorales. Según un estudio de Iregui *et al.*, (2004), la sola actualización catastral generaría un 110 % de ingreso adicional por concepto de impuesto predial en los municipios rurales del país. El impuesto predial representaba sólo 0,3 % del PIB en 1993 y alcanzó 0,6 % en 2009 (Sánchez, España, 2013), aunque buena parte del aumento surgió de las actualizaciones catastrales y las reformas tributarias en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

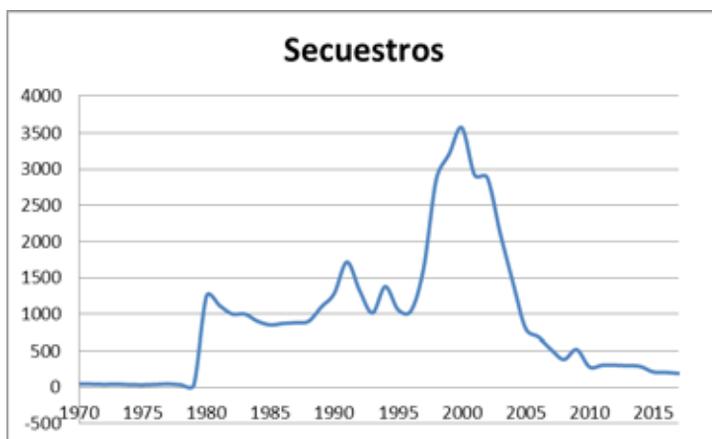
Los insurgentes comenzaron a depredar la economía agraria y a secuestrar a sus empresarios, ampliando

el rango de tales operaciones a las ciudades, recurriendo a impuestos extorsivos contra propietarios, comerciantes y propietarios. Los afectados respondieron con el apoyo a grupos privados armados, derivados de los negocios del narcotráfico, cuyos ingresos entraron a cofinanciar el conflicto. En vez de pagar sus impuestos al Gobierno Central y a la administración local para garantizar la seguridad y ofrecer servicios sociales a toda la población, que la hubiera colocado del lado de las instituciones, se prefirió recurrir al atajo del paraestado.

Pero no sólo los grupos ilegales cobraron impuestos y aplicaron recursos ganados con el tráfico ilegal de drogas, sino que lograron apropiarse de los recursos públicos mayores, lo que permitió la descentralización en muchos municipios y departamentos del país. De tal modo que su justificación —el Estado no hacía «presencia» en sus regiones— se pudo haber matizado con el hecho de que no era cierto; más aún, en la medida en que elevaba sus transferencias más las depredaban.

El deterioro de la seguridad se dio en paralelo con la política de negociación que impulsó la administración de Andrés Pastrana entre 1999 y 2002 que buscó infructuosamente alcanzar algún acuerdo con la insurgencia, mientras ambos bandos aumentaban su armamento y las FARC delinquían frontalmente, lo cual le acarreó el rechazo masivo del electorado que en 2002 eligió un presidente radicalmente anti-insurgente que se hizo reelegir en 2006, cambiando la constitución que lo prohibía.

Gráfica 80



FUENTE: Cifras y Conceptos, 2013 y Policía Nacional.

El desplazamiento de la población rural alcanza, según el CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado), a más de 3.500.000 de personas entre los años de 1995 y 2008. El número equivale al 8,3 % de la población del país y al 20 % de la rural, mostrando un impacto enorme sobre las variables demográficas y sociales del país. Las causas de la salida de la población de cierto territorio son, entre otros, el interés de los bandos armados en ampliar su influencia, controlar el territorio, «transportar armas y abrir corredores para el desarrollo de actividades ilícitas» (Ibañez, Vélez, 2003). Colombia figura en desplazamiento forzoso como segunda en el mundo, después de Sudán, con 7,8 % de la población del país afectada. Aproximadamente una cuarta parte de la población rural pobre fue sacada a la fuerza de sus predios en los últimos 15 años de conflicto intenso que vivió el país.

Se trató de familias que huían de la violencia ejercida por los grupos armados para desalojar sus territorios por medio de las masacres, los asesinatos selectivos, la violación de las mujeres, el reclutamiento forzoso de niños, el secuestro y la siembra de minas antipersona. El fenómeno afectó a 90 % de los municipios del país. En comparación, durante La Violencia de los años cincuenta del siglo XX fueron desplazadas unos dos millones de personas, un 57 % menos de lo que está produciendo el conflicto actual. En términos productivos, se abandonaron recientemente unos 800.000 predios —contra unos 400.000 durante La Violencia— que se labraban intensivamente, explicando en parte el auge de las importaciones de alimentos (Ibáñez, 2008).

El conflicto presenta pocas muertes entre los combatientes y muchas más entre los civiles. Los paramilitares han causado más muertes entre la población civil que las guerrillas, porque por lo general los asesinan a corta distancia durante las masacres (CERAC), dejando pocos heridos. La insurgencia, por su parte, es la causante de la mayor parte de los heridos civiles porque utiliza cilindros bombas y minas contra los municipios, que son muy imprecisos, con los que aterrorizan a la población.

El fortalecimiento del Estado colombiano venía produciéndose desde los años noventa y, como ya se ha visto, el de sus Fuerzas Armadas también. El Plan Colombia de Estados Unidos aumentó los recursos destinados a la inteligencia y a la aviación de Ejército, Armada y Policía, de tal modo que sentaron las condiciones de una reversión de la situación militar. La administración Uribe procedió

a fortalecer y coordinar todas las Fuerzas Armadas y policiales para recuperar los espacios penetrados por la insurgencia logrando notables éxitos en la destrucción de los frentes insurgentes que rodeaban a la capital del país, al igual que los de Cali y Medellín, reduciendo así el número de secuestros que allí perpetraban. El delito de secuestro cayó desde su pico de 3.550 en el año 2000 a 1.500 en 2010, reflejando los éxitos de la política de seguridad de la administración Uribe, pero siendo todavía bastante considerable. La cifra bajó radicalmente a sólo 188 en 2016, gran logro del proceso de paz del presidente Santos. Como ministro de Defensa en 2009 y presidente a partir de 2010, Juan Manuel Santos logró la destrucción de parte de la dirigencia de las FARC en sus niveles más altos, obligándola a un repliegue estratégico. Se estimaba en 2012 que las FARC se habían reducido a unos 8.000 hombres por las bajas en combate y las desmovilizaciones de varios de sus frentes. En fin, la insurgencia se vio forzada a internarse más profundamente en la manigua, retirándose de los territorios donde se produce la mayor parte de la riqueza del país, logrando enquistarse sin exponerse nuevamente a operaciones expansivas, haciendo difícil su derrota militar.

El debilitamiento de la insurgencia permitió la recuperación de la seguridad en la red principal de carreteras y en otras zonas estratégicas que contribuyeron a recuperar la confianza de los ciudadanos en que la amenaza a propiedad y vida se alejaba. Los empresarios del país cambiaron sus expectativas pesimistas por la euforia de las inversiones en sectores sedientos de ellas. Se reanimó el turismo

hacia el país y en especial a sus regiones más bellas, asediadas antes por grupos ilegales.

Este debilitamiento también condujo a las negociaciones de paz con las FARC que comenzaron en la Habana en noviembre de 2012 y que amarraron a los contendientes a culminar el proceso: no habría otra manera de acabar con el conflicto y en especial de que la insurgencia pudiera avanzar sus metas políticas, siguiendo el ejemplo de tantos otros movimientos guerrilleros que han negociado su desmovilización en la América Latina y que han alcanzado logros electorales importantes.

El agudo conflicto en el campo, sin embargo, se sentía poco en las ciudades que siguieron progresando y mejorando el nivel de vida de sus habitantes, lo cual explica que el proceso de paz, culminado después de 4 años de negociación desgastante, no obtuviera un apoyo masivo entre la ciudadanía. Por el contrario, la extrema derecha encontró un caldo de cultivo propicio para desafiar y deslegitimar el proceso; cuestionó sobre todo las concesiones hechas a los dirigentes de las FARC, en materia de participación política, justicia transicional y en revelar la historia oculta del conflicto.

De todas maneras, el final del conflicto puede ser muy positivo para la sociedad colombiana.

Un balance de *La silla vacía*, los beneficios del fin del conflicto son inconmensurables, en especial para las regiones más atrasadas del país y donde hay menor presencia del Estado. Colombia es hoy el segundo país con más minas sembradas en el mundo, de las cuales han

resultado 13.000 víctimas, lo que impide la explotación agropecuaria y minera de parte del territorio y expone a la población que ha optado por permanecer al riesgo de desmembramiento. El reclutamiento de jóvenes le ha extraído la savia a las economías campesinas de regiones ya de por sí muy pobres y ha propiciado la emigración de otros jóvenes y mayores que huyen de la guerra o no encuentran oportunidades de vida en tan deterioradas condiciones de seguridad y carencia de oportunidades económicos. Las FARC han secuestrado 22.000 personas, lo que les ha costado la baja estima que le guarda la población y el odio profundo de las capas sociales que más lo han padecido. La derogación de la «Ley» 002 con la que se justificaba la extorsión so pena de la libertad y vida de sus víctimas hará posible que vuelvan al campo capitales que huyeron de su tributación despótica. Los bombardeos con cilindros y la respuesta del Ejército han propiciado la ruina de muchas poblaciones pequeñas. La usurpación de tierras por paramilitares y guerrilla —38 % del total— ha desplazado buena parte de su población, permaneciendo en ellas sólo personas mayores (Kalmanovitz, 2017).

Esas heridas tardarán mucho tiempo en cicatrizar. Puede que hoy en paz, Colombia pueda integrar nuevos y ricos territorios a su acervo de riqueza y que millones de ciudadanos respiren tranquilos sin las amenazas del terror y de la muerte.

■ BIBLIOGRAFÍA

Cerac, <http://cerac.org.co>

Gaviria, Alejandro, Daniel Mejía, 2011, *Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Bogotá: Universidad de los Andes.

Giha, Y; Riveros, H., y Soto, A., 1999, «El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos», *Revista de la Cepal*, n.º 69, Santiago: Cepal.

Ibáñez, Ana María, y Vélez, Carlos Eduardo, 2003, «Instrumentos de atención de la población desplazada en Colombia: Una distribución desigual de las responsabilidades municipales», *Documento Cede 2003-37*, Universidad de los Andes.

Ibáñez, Ana María, 2008, *El desplazamiento forzado en Colombia: un camino sin retorno a la pobreza*, Bogotá: Universidad de los Andes.

Iregui, Ana María, Melo, Ligia, y Ramos, Jorge, 2004, «El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo». *Ensayos sobre política económica*, Bogotá: Banco de la República.

Isaza, José Fernando, 2013, «Militarismo», Bogotá: *El Espectador* 21 de noviembre.

Kalmanovitz, Salomón, López, Enrique, 2006, *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Banco de la República.

Kalmanovitz, Salomón, 2007, «1886/1991: Lectura económica de dos constituciones», Bogotá: *El Malpensante*, n.º 77.

Kalmanovitz, Salomón, 2016, «Predial y catastro», *El Espectador*, 4 de septiembre.

Kalmanovitz, Salomón, 2017, «El orden social y la construcción de Estado en Colombia», en *Obra selecta*, Bogotá: Penguin, Random House.

Kalmanovitz, Salomón, 2018, «El orden social restringido», *El Espectador*, 21 de enero.

Ministerio de Defensa, 2012, *Presupuesto de gastos*.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito www.unodoc.org

Rocha, Ricardo, 2000, *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*, Editorial Nuevo Hombre.

Rocha, Ricardo, 2011, *Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia*, Bogotá: UNODOC, Ministerio de Justicia y del Derecho.

Sánchez Fabio, y España, Irina, 2013, «Estructura, potencial y desafíos del impuesto predial en Colombia», *Documentos Cede*, n.º 48, Bogotá: Universidad de los Andes.

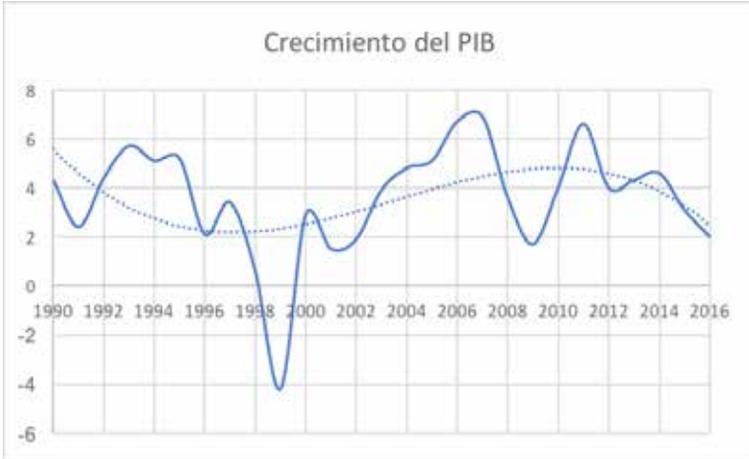
▪ **CAPÍTULO XX**
LA GRAN RECESIÓN
DE FIN DE SIGLO Y
EL GRAN AUGE DEL
SIGLO XXI

SALOMÓN KALMANOVITZ

▪ **UNA MIRADA A VUELO**
DE PÁJARO

A PESAR DE LOS INTENSOS conflictos con el narcotráfico y con la insurgencia desde los años ochenta, Colombia siguió prosperando, pero más dependiente que antes de sus hallazgos de recursos naturales, primero el carbón pero sobre todo del petróleo. A partir de la década los noventa, la economía pasó por dos fases de expansión —la primera entre 1991 y 1996, la segunda después de 2003— y entre las dos estalló la crisis más profunda que haya experimentado el país en toda su historia moderna.

Gráfica 81



FUENTE: DANE.

Se puede afirmar que los gobiernos no tienen una gran capacidad de afectar la economía que depende de fuerzas globales y de su propia dinámica interna. Sin embargo, sí es posible afectar unas variables claves como la tributación y su gasto, que en la mayor parte del periodo analizado no cumplieron una función contracíclica, reduciendo los impactos recesivos y prolongando los auges. Hubo una gran renuencia de aumentar la carga tributaria, en medio de un impulso conservador mundial que afirmaba que tal política promovía el crecimiento. El gasto público en Colombia, por otra parte, es muy rígido y la única variable que tienen los gobiernos para actuar es ajustando la inversión, generalmente cuando hay condiciones recesivas y poco financiamiento, debilitando más la demanda efectiva. De esta manera, los auges que se extendieron por una

década legaron una mejor infraestructura para el país, pero se dilapidaron muchos recursos en malos proyectos y en corrupción. La falta de ahorro público generó volatilidad para la tasa de cambio y esta a su vez generó inflaciones altas cuando se devaluaba.

Las notas que siguen sobre los gobiernos que se extendieron entre 1990 y 2018 deben entenderse como una combinación de condiciones objetivas y unas políticas públicas que alcanzaron a influir la economía. El periodo de César Gaviria (1990-1994) fue de un crecimiento bastante alto —4,4 % anual durante el cuatrienio—, asociado precisamente a los hallazgos de petróleo de Cusiana y Cupiagua y a la liberación comercial y financiera que permitieron obtener excedentes tanto en el balance fiscal como en el de cuenta corriente. El yacimiento de Cusiana prometía ser un pozo de gran magnitud, lo cual atrajo capitales y sirvió de garantía al endeudamiento externo tanto privado como público, algo que rompió la fuerte tradición de austeridad y aislamiento de los colombianos. La liberación comercial era necesaria por la obtención de grandes volúmenes de divisas que podían y debían ser gastados en importaciones, aunque la apertura de capitales con sus entradas, pero sobre todo salidas, aumentó los riesgos macroeconómicos que se concretaron más adelante.

La administración Samper estuvo plagada de problemas que comenzaron con la denuncia de que su campaña había recibido financiación del Cartel de Cali y siguieron con excesos de gasto público que culminaron con sendos déficits fiscal y externo y con una caída en el crecimiento

promedio durante su periodo de gobierno —2,8 % anual—. Durante el gobierno de Andrés Pastrana se presentó la crisis global que encontró al país descuadrado macroeconómicamente, por lo cual su impacto negativo fue mayor, alcanzando un crecimiento promedio de sólo 0,25 % anual, en medio del pesimismo generado por una negociación con las FARC que no contaba con claridad por parte del Gobierno y que abortó frente a los excesos de la guerrilla y sus burlas de los negociadores oficiales.

Las dos administraciones de Álvaro Uribe, que promovió el cambio constitucional que permitió la reelección que lo favoreció, en cambio, disfrutaron de una bonanza externa, aprovechada para disminuir impuestos —que habían sido incrementados en 2003 para pagar por la guerra contra las FARC—, que dieron lugar a nuevos déficits fiscal y en cuenta corriente y un mayor endeudamiento externo que nunca fueron solventados adecuadamente, por lo menos hasta 2018 cuando se actualiza este libro. El crecimiento promedio entre 2002 y 2010 fue de 4,6 % anual. En 2008 la crisis financiera de Estados Unidos y de Europa ralentizaron el crecimiento, pero la pronta recuperación de China y su presión sobre los precios de las materias primas contribuyeron a recuperar el crecimiento de la economía colombiana.

La administración Santos disfrutó nuevamente de términos de intercambio muy favorables que no aprovechó para aumentar impuestos en suficiente cuantía con que disminuir la deuda pública ni para ahorrar durante los años de vacas flacas que se despeñarían desde mediados de

2014. El crecimiento durante el periodo 2010-2018 fue de 3,9 % anual, parecido al promedio que obtuvo Colombia durante el siglo XX, mientras que los balances macroeconómicos siguieron siendo negativos, en especial el que marca las relaciones con el resto del mundo —de casi 8 % del PIB en 2015, año en que se da fin al auge de las exportaciones petroleras—.

▪ LA ECONOMÍA MUNDIAL A PARTIR DE 1990

La disolución del imperio soviético en 1989 y el acelerado desarrollo capitalista de la China habían enterrado el socialismo definitivamente; las empresas de Europa capitalista pudieron así conquistar los mercados de Europa oriental y hacer grandes inversiones para modernizarla. Las empresas transnacionales de Estados Unidos y Europa establecieron plantas en el sudeste asiático, México, la India y sobre todo en China para reducir sus costos laborales y logísticos. El socialismo colapsó en Rusia que terminó dependiendo también de sus exportaciones de petróleo, mientras intentaba modernizar sus fábricas obsoletas y poco productivas, aplicando tecnologías occidentales, pero viciada por problemas de gobernabilidad que la devolvieron a gobiernos autoritarios, con liderazgos similares a los que se habían impuesto durante el zarismo y las dictaduras comunistas.

Estados Unidos entraba en un largo auge favorecido por políticas fiscales superavitarias que contribuyeron a

una expansión sin precedentes de su economía privada, pero lesionaron su sector público y en especial su infraestructura. El conservatismo se reimpuso en Estados Unidos por las administraciones de Ronald Reagan y de la familia Bush. El capitalismo tomaba nuevos aires y favorecía el libre movimiento de bienes, servicios y capitales por doquier. En la América Latina, el consenso de Washington de 1990 justificó las reformas para reducir la intervención del Estado y ampliar el reino del mercado en medio de la euforia de sus empresarios.

Esta situación favorable global comenzó a torcerse con la crisis financiera de fin de siglo que afectó sobre todo a las economías llamadas «emergentes» que fuera seguida por un colapso financiero que se abrió en 2008 y que devastó el mundo desarrollado y lo mantuvo en una situación de penuria por casi una década, todo lo cual desacreditó los impulsos liberales que habían sacudido al mundo durante los «locos años noventa» (Stiglitz, 2003). Se dieron movimientos nacionalistas que debilitaron la Unión Europea y socavaron el liderazgo global de Estados Unidos con la administración de Donald Trump. Se socavaron así las reglas de convivencia y liberalismo económico que se habían establecido desde el final de la Segunda Guerra Mundial y que había generado condiciones de un largo auge económico y de aumento de los regímenes democráticos en todo el mundo.

▪ LA CRISIS FINANCIERA DE 1998 EN COLOMBIA

La crisis económica que sacudió a Colombia a mediados de 1998 hasta 2002 fue la más grave que vivió durante de todo el siglo XX. Fue un caso de contagio de un colapso financiero que se inició en Tailandia, se propagó a los países del sudeste asiático, de donde los inversionistas sacaban sus capitales en medio de enormes pérdidas. De ahí en adelante la crisis, explicada por una frenada súbita de capital, saltó a los países del este europeo, cuando Rusia declaró la moratoria sobre su deuda externa en agosto de 1998. El contagio a la América Latina se dio con una salida de capital tanto de propios como de extranjeros que tuvo efectos devastadores sobre la actividad de los países, en especial en aquellos con mayor endeudamiento externo. Según la CEPAL, en el año 1999 la economía se contrajo en Argentina (-3,4 % y siguió cayendo otros 3 años), Chile (-0,8 %), Ecuador (-6,3 %), Venezuela (-6,0 %) y Colombia (-4,2 %).

Como se ha visto, los términos de intercambio favorables y las entradas de capital revaloraron el peso financiando incrementos de la inversión privada, que volvió a tocar niveles relativamente altos, y un auge sostenido de la construcción. La anunciada apertura de 1990 dio lugar a un aplazamiento de las importaciones que se reflejó en un superávit de la cuenta corriente de casi 5 puntos del PIB en 1992, para tornarse en un déficit cada vez mayor que bordeó el 6 % del PIB en 1998. Por debajo del frenesí de

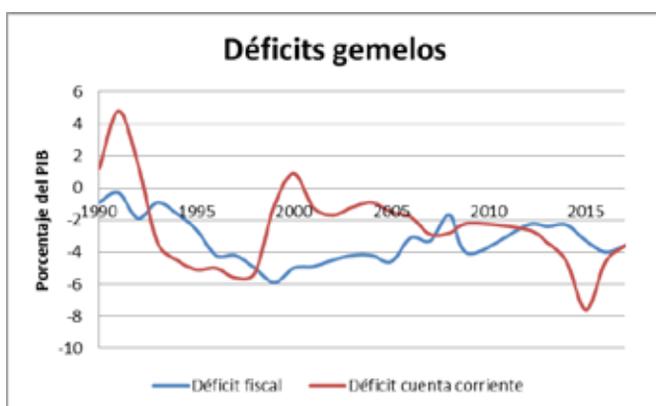
inversionistas y corredores de bolsa, sin embargo, se venían gestando crecientes desequilibrios macroeconómicos, en especial la política fiscal procíclica que entraba en déficit elevado, mientras el sector privado intentaba expandirse al mismo tiempo con resultados decrecientes. La tasa de crecimiento de la economía se acercó al 6 % entre 1993 y 1995 pero acusó una desaceleración a partir de ese momento para entrar en la contracción más fuerte del siglo en 1999.

La actividad económica se contrajo a partir de 1999 por varias razones: la deuda externa —pública y privada— era de 35.000 millones de dólares y de pronto quedó sin refinanciamiento; además la deuda debió servirse con una tasa de cambio devaluada. Así, la salida de capital —pesos cambiándose por dólares— redujo la oferta monetaria, en especial los depósitos a término que alimentan el crédito doméstico, el cual se desplomó también por falta de demanda; finalmente, las altas tasas de interés ralentizaron la actividad pero además le restaron valor a todos los activos de la economía, colapsando en especial la finca raíz. Esto llevó a una crisis de los deudores de vivienda y a que la Corte Constitucional fallara a su favor para que se recalcularan, costo que tuvo que ser asumido por la Nación. Algo similar había sucedido con todos los deudores de la economía que vieron incrementados los valores reales de sus deudas cuando la inflación cayó 7 % en 1999, volviendo a niveles de un dígito de allí en adelante, mientras que sus ingresos se reducían por la caída de la actividad económica.

El ajuste en el mercado laboral fue contraproducente. Mientras que la recesión destruía puestos de trabajo, la

baja de la inflación aumentaba los salarios reales, algo que provocó un ajuste del mercado laboral exclusivamente por cantidades: el desempleo aumentó de niveles del 9 % antes de la crisis al 20 % después de la misma. En otras economías que perdieron el control monetario e hicieron hiperinflación, el ajuste se hizo vía precios y cantidades, una reducción brutal de los salarios reales y de las pensiones, con ajustes menos drásticos en el desempleo. En los países que perdieron el control sobre la inflación, las pérdidas fueron enormes para los millones de depositantes de su sistema financiero y para los pensionados que vieron licuados sus ahorros por la inflación, mientras que los deudores se beneficiaban con la práctica desaparición de sus obligaciones. En Colombia, más de 15 millones de cuentahabientes del sistema financiero salieron indemnes de la crisis, mientras que algunos bancos privados y la mayor parte de los públicos tuvieron que ser rescatados o liquidados.

Gráfica 82



FUENTE: CEPAL y DANE.

La política cambiaria pasó de una fuerte intervención pública, en la que el Estado asumía el monopolio de la venta y compra de divisas, devaluando diariamente la tasa de cambio, a una banda adoptada por el Banco de la República que estuvo vigente entre 1991 y 1999, permitiendo que hubiera muchos operadores privados del mercado cambiario, y que fue cambiada de lugar hacia la revaluación primero y más adelante a su devaluación, para finalmente darse por vencido y dejar que flotara libremente.

Las nuevas circunstancias estructurales de la economía, en especial su dependencia de las exportaciones mineral-energéticas, se manifestaron en una intensa volatilidad de la tasa de cambio que pasaba de intensas revaluaciones a catastróficas devaluaciones. Como puede apreciarse en la Gráfica 83, los periodos de revaluación fueron más intensos que los de devaluación, haciendo difícil que los sectores transables se recuperaran y desplazaran importaciones que se tomaron en forma definitiva un mayor segmento del mercado interior. Más importante quizás fue que no hubo políticas de Estado que contrabalancaran los impactos que estaba recibiendo la economía, algo que países como Chile y Perú sí han sabido aplicar con grandes ahorros de las bonanzas mediante superávits fiscales y desahorro en los momentos de baja de las cotizaciones de sus exportaciones. Así, esos gobiernos adquieren divisas en grandes magnitudes en el auge, para lo cual requieren de ingresos tributarios elevados, para liquidarlas durante las caídas de precios, reduciendo también la variabilidad de la tasa de cambio y minimizando su impacto sobre la

inflación doméstica. En Colombia, por el contrario, los auges iban acompañados de descargas tributarias y además aumentaba el endeudamiento público en divisas, también en pesos, agravando los desequilibrios macroeconómicos.

La teoría económica nos informa que un país que tenga un déficit fiscal persistente y al mismo tiempo un auge económico va a crear un déficit en cuenta corriente porque la demanda por importaciones se fortalece por la vía del gasto tanto privado como público. El déficit fiscal además se financia en parte externamente y el gasto público se focaliza en bienes no transables —transados internamente—, lo cual tiene un efecto doble en la tasa de cambio: mayor afluencia de dólares la revalúa, resultado que se intensifica porque los precios de los bienes no transables aumentan más que los precios de los bienes transables —transados internacionalmente—, que es otra forma de medir la tasa de cambio.

La moneda local fortalecida, a su vez, incentivará importaciones de bienes y servicios y desalentará a los exportadores, de tal modo que se profundiza el déficit en cuenta corriente. Eso es precisamente lo que nos informa lo que sucede entre 1993 y 1998, hasta que la crisis de 1999 crea un ajuste monumental, vía una contracción de gasto agregado, y la devaluación que corrigen rápidamente la cuenta corriente trayéndola a terreno positivo en el año 2000. Un proceso similar pero más prolongado se desata desde el año 2006, agudizando la «enfermedad holandesa» que menoscaba el crecimiento tanto de la agricultura como de la industria. En efecto, el país sufre un proceso de

aguda desindustrialización: la industria reduce su participación de 22 % en el PIB en 1990 a 11 % en 2016, espacio que es ocupado por la minería y por los servicios; al mismo tiempo, la agricultura reduce su participación de 15 % del PIB en 1990 a 6 % en 2016, aunque este es un proceso natural que le ocurre a todas las economías que aumentan su división del trabajo y su productividad.

Gráfica 83



FUENTE: Banco de la República.

Lo notorio de la tasa de cambio en Colombia es su gran volatilidad con fases de intensa devaluación seguidas de revaluaciones menos extremas, pero más persistentes. Esto puede evitarse, por lo menos en parte, si el Gobierno, y no sólo el Banco Central, acumulan reservas internacionales que sirvan para reducir la volatilidad que también tiene efectos indeseados sobre la inflación. Esta estrategia requiere a su vez que el Gobierno ahorre, mantenga

impuestos con que financiar la adquisición de reservas y sobre todo no se endeude en moneda extranjera, lo cual exacerba los desequilibrios macroeconómicos y agrava la enfermedad holandesa.

▪ UN DÉFICIT FISCAL ESTRUCTURAL

La salida de la crisis colombiana fue lenta y tortuosa. El país acordó un programa de ajuste con el Fondo Monetario Internacional, mediante el cual recibió un aval cuantioso que garantizaba los bonos y préstamos que necesitaba el Gobierno, pero que no tuvo que utilizarse. Aunque el Gobierno se comprometió a reducir su déficit fiscal, las condiciones de baja actividad exigían un gasto público compensatorio que hizo trepar el faltante hasta el 6 % del PIB en 1999 y a rondar el 5 % en los tres años siguientes.

Una de las razones para que la economía tardara más en recuperarse que bajo condiciones normales fue la percepción de que el país había perdido también su seguridad: como ya se ha visto, la administración Pastrana se había embarcado en unas negociaciones de paz con las FARC que se dedicaron a llevar a cabo llamativas acciones militares que diseminaron el terror entre la población. Muchos empresarios sacaron a sus familias del país, se establecieron por fuera y venían a supervisar periódicamente sus negocios, lo que debió afectar su eficiencia. El Gobierno,

sin embargo, adelantaba acciones para fortalecerse militarmente y consiguió un apoyo importante de Estados Unidos con el Plan Colombia que le aportó en promedio US\$ 700 millones anuales hasta 2008. Finalmente, el Gobierno tuvo que dar por terminada la negociación en 2002 ante el abierto desafío de las FARC. Tales acciones constituyeron un suicidio político para la guerrilla comunista frente al electorado que abrazó la extrema derecha que propugnaba por su liquidación militar.

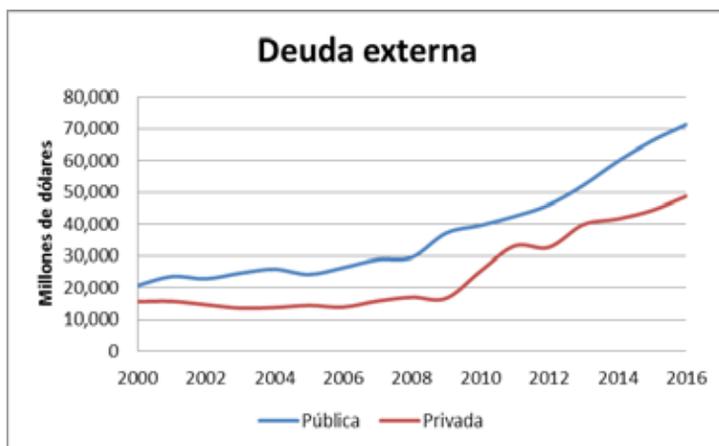
En efecto, el candidato presidencial independiente Álvaro Uribe se había perfilado como un duro crítico de las negociaciones de paz y como proponente de una solución militar al conflicto interno. La opinión lo eligió presidente en la primera vuelta a partir de agosto de 2002. El Gobierno continuó las políticas de la administración Pastrana, fortaleciendo la capacidad de las Fuerzas Armadas y de policía, pudiendo cosechar los frutos de la nueva capacidad militar del país que con ella arrinconó a la guerrilla contra las fronteras selváticas y recuperó la seguridad en los territorios donde se produce la mayor parte de la riqueza nacional. La percepción de una mayor seguridad fue un incentivo importante para que se desatara la inversión y se acelerara el crecimiento económico.

La economía mostró un buen comportamiento cuando remontó el 4 % de crecimiento en 2003, rondó el 5 % los dos años siguientes para lograr un crecimiento del 6,8 % en 2006 y un 6,9 % en 2007, el mayor registrado desde 1978. Un auge de esta naturaleza incrementa el recaudo tributario a todos los niveles y facilitaría un ajuste indoloro

del déficit fiscal para lo cual el Gobierno podría aumentar su gasto por debajo del crecimiento económico y obtener superávit primarios, algo que, sin embargo, no quiso hacer. Por el contrario, la administración se embarcó en una reducción de la carga tributaria para las empresas, descontando casi todas sus inversiones, al tiempo que se debilitaba a la DIAN en su tarea de cobrar los impuestos y se permitía que cayeran las regalías, a pesar de que los recursos sobre los que recaían estaban obteniendo precios extraordinarios en el exterior.

La persistencia de déficits fiscales y del desahorro de toda la economía colombiana se manifiesta en un aumento del endeudamiento tanto externo como interno del país.

Gráfica 84

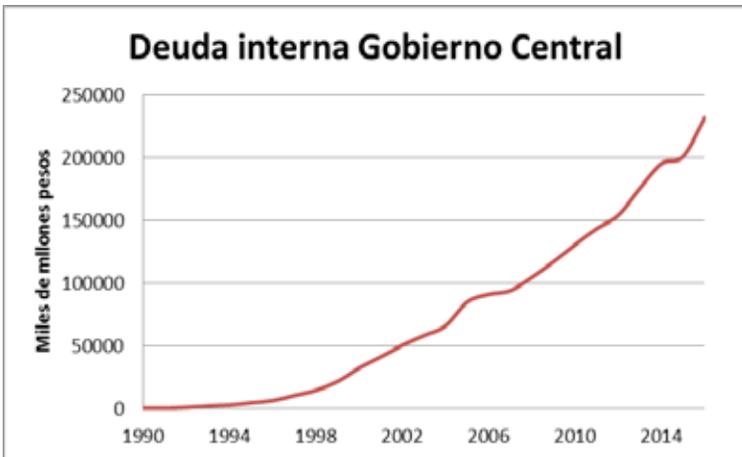


Se puede apreciar que la deuda externa pública de largo plazo ha estado aumentando con mucha fuerza, al pasar de unos US\$ 20.000 millones en 2000 a US\$ 68.000

millones en 2016. Asimismo, el endeudamiento privado, aunque más cauteloso, pues se reduce durante los años de la crisis, va tomando impulso a partir de 2010 para alcanzar US\$ 44.000 millones en 2016. Gracias a una revaluación del peso de 30 % entre 2004 y 2012, el peso de la deuda externa total —pública y privada— se redujo sustancialmente en el PIB, pero la fuerte devaluación de 2015 la devolvió a ser más del 40 % en 2016.

Una de las consecuencias beneficiosas para Colombia, al haber logrado una inflación similar a la internacional, es que pudo desarrollar el mercado de capitales interno y la colocación de deuda pública en pesos, lo cual reduce el riesgo de tasa de cambio, en caso de que se vea sometida a una devaluación. También las grandes empresas locales pueden financiarse tanto en el mercado accionario como de bonos para emprender sus inversiones.

Gráfica 85



Como puede observarse (Gráfica 85), la deuda interna era muy pequeña hasta el año 2000, porque la alta inflación hacía difícil colocar bonos que no estuvieran atados a mecanismos que la compensaran. Ya con los mercados de capital anticipando adecuadamente la inflación, la deuda interna pasó de \$ 40 billones en 2000 a \$ 232 billones en 2016, mientras que su participación en el PIB pasaba de 10 % a un 27 % entre esas dos fechas. Durante las administraciones Uribe la deuda interna casi se triplica y para las de Santos casi se duplica de nuevo. Es obvio que este es el costo que asume la economía cuando el gasto público no se financia sanamente con impuestos sino con deuda.

A pesar de que el país está más protegido contra choques externos, un deterioro de los términos de intercambio no sólo aumenta proporcionalmente el peso de la deuda en el producto y hace más pesado su servicio, sino que el Gobierno ve mermado sus ingresos por la caída de la renta petrolera y de los impuestos, incluyendo regalías, que abonan las empresas mineras y de hidrocarburos al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales. Ciertamente, se ha reducido el riesgo asociado a la tasa de cambio, pero este no ha desaparecido. Por eso, una Comisión de Gasto Público liderada por Rodrigo Botero en 2007 sugirió que Colombia debía obtener un superávit primario —sin considerar los intereses de la deuda pública— del 2 % para reducir la deuda en 10 % del PIB en un periodo de 10 años, algo que ningún Gobierno ha cumplido hasta el presente.

La existencia de grandes sobrantes de dólares en el mundo, resultado de la política expansiva de la Reserva

Federal estadounidense desde la era Greenspan (1987-2006), ha alimentado las inversiones en los mercados emergentes, abaratando las deudas soberanas, lo cual incluye a Colombia, a la vez que ha producido gran volatilidad financiera que produjo precisamente la gran crisis de 2008. Para Colombia, la persistencia de déficits primarios significa que el Gobierno contrae nueva deuda para financiar los intereses de su deuda pasada. La devaluación del peso puede acentuarse cuando la política monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos se normalice, lo que se comenzó a dar durante 2017.

La opinión pública le reconoció a la administración Uribe el mejoramiento de la seguridad del país y la bonanza económica acabó de afirmar la inclinación del electorado para otorgarle un segundo mandato, previa una reforma constitucional impulsada por el interesado, que permitió la reelección presidencial y deterioró el balance de poderes. La Presidencia ganó injerencia en el nombramiento de las cúpulas judiciales, incluyendo la Corte Constitucional, y en enero de 2009 había nombrado toda la junta directiva del Banco de la República, que ha sufrido de alguna politización en sus nombramientos; es evidente también el debilitamiento del Congreso frente al Ejecutivo, así como el de las administraciones territoriales, que contemplaban cómo una mayor parte de las decisiones de gasto las concentraba el presidente en sus consejos comunitarios. Los efectos del déficit fiscal en que incurrió la administración Uribe se manifestaron en varios frentes: la inflación comenzó a separarse de las metas del Banco

de la República, con el consecuente incremento de las tasas de interés de la economía y de los propios bonos del Gobierno; la tasa de cambio se revaluó por los dólares que trajo el Gobierno por deuda y por privatizaciones, que terminan siendo otra fuente de financiamiento externo, de tal manera que su actividad desplaza exportaciones; la inflación de por sí revalúa todavía más la tasa de cambio real.

Las relaciones de la administración con el presidente Obama se tensaron en 2003 por el giro progresista que este le dio a su gobierno. El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos no se firmó durante la presidencia de Uribe por los obstáculos políticos surgidos con el control demócrata del Congreso norteamericano que objetó la falta de garantías laborales y la vulneración de derechos humanos que caracterizaron su gobierno. La presión de los congresistas negros de Estados Unidos sobre el gobierno Uribe lo llevaron a nombrar una ministra negra por primera vez en la cartera de cultura. Las oportunidades para hacer aprobar una reforma tributaria que aumentara el recaudo fueron desperdiciadas por este gobierno que, por el contrario, le devolvió a los empresarios 1 % del PIB en exenciones al impuesto de renta en 2006 y algo similar en 2007, mientras que ofrecía descuentos de las regalías a las empresas mineras y petroleras.

La reforma a las regalías efectuada por la administración Santos en 2011 también concentró en el poder central el destino de las regalías, aunque se repartieron de manera más equitativa de lo que lo habían sido en el pasado, pues dejaron de destinarse a los municipios donde estaban los

yacimientos o por donde pasaban los oleoductos. Esto despertó una fuerte resistencia de las comunidades a los nuevos proyectos mineros o de explotación petrolífera, aupada en una ideología de protección al medio ambiente. Persistieron las asignaciones clientelistas de las regalías, a pesar de crear fondos de proyectos de inversión que supuestamente debían fortalecer las universidades.

No obstante, la inflación volvió a reducirse con la ralentización que sufrió la economía nacional por la crisis de Estados Unidos y Europa en 2008 y se mantuvo en niveles internacionales hasta 2015; esto fue una fuente de estabilidad política porque contribuye al aumento de los salarios reales, mientras que inversionistas nacionales y extranjeros mantienen sus capitales dentro del país pues no los merma la inflación y se mantiene la capacidad adquisitiva de la moneda.

La administración Santos inaugurada en 2010 le dio un giro importante a la política tributaria pues eliminó parte de las exenciones inconvenientes y buscó que las empresas mineras pagaran las regalías que les correspondían, al entregarle a la DIAN la responsabilidad por su recaudo. Una nueva reforma tributaria en 2012 disminuyó el impuesto a la renta de las empresas sin que sus propietarios fueran sujetos del impuesto a la renta. Un impuesto al patrimonio que era progresivo para financiar la guerra fue de naturaleza temporal y no se quiso instaurar en forma definitiva. Otra reforma en 2016 que le restó a empresas medianas las cargas parafiscales parece haber tenido un efecto muy positivo sobre el mercado laboral y aumentado la formalización del

empleo, pero de nuevo en vez de aumentar los impuestos a la renta de los más ricos el Gobierno optó por aumentar el IVA de 16 a 19 %, dando lugar a una caída de la demanda de bienes de consumo y agudizando una situación ya de por sí bastante desfavorable para el crecimiento de la economía.

El Gobierno de Santos cambió la política social; reorganizó el Ministerio del Trabajo; recobró el de la Justicia; ofreció más garantías a la negociación colectiva que, como se vio, continuaba amenazada por los grupos armados de la extrema derecha, y logró la aprobación del TLC finalmente en 2012. Obviamente que el tratado también tiene costos para el país, como extender los derechos de propiedad sobre medicamentos —algo que los demócratas retirarían del tratado— y permitir la entrada de cereales y carnes que reciben subsidios del Gobierno de Estados Unidos, lo cual constituye competencia desleal contra productores colombianos, carentes de tales apoyos. Se obliga al Gobierno colombiano a abandonar las franjas de precios agrícolas que, como ya se ha visto, constituyen una protección excesiva para agricultores y terratenientes, que ha castigado ancestralmente los consumos de alimentos de la población colombiana. El TLC puede ser una fuente de crecimiento estable de algunas exportaciones y un atractivo adicional para la inversión extranjera que ha venido marcando altos guarismos entre 2004 y 2012, pero Colombia ha perdido competitividad para actividades distintas a la producción de materias primas.

La gran devaluación de 2015 se contagió a la inflación que estuvo rondando cerca del 9 % y obligó a la autoridad

monetaria a endurecer su política, lo que frenó aún más la economía. Para rematar, la pérdida de recursos aportados por el petróleo hizo que el Gobierno hiciera un doloroso ajuste fiscal que frenó aún más la economía y, como ya se dijo, la reforma tributaria regresiva de 2016 fue igualmente procíclica, dificultando la recuperación.

El gran logro de las dos administraciones de Santos fue el cierre de la negociación de paz con las FARC y el inicio de otra con el renuente grupo del ELN. Esto no tuvo un claro impacto para la economía, que ya había recuperado la seguridad en sus centros de poder, pero abre enormes territorios a la inversión privada, a la agroindustria y al ecoturismo, pues son de un gran valor para los amantes de la naturaleza, disminuye los costos que tenían las campañas de sabotaje para las finanzas de las empresas mineras y petroleras, destacándose Ecopetrol, pero también para el golpeado ecosistema. Otro de los logros de Santos fue hacer aprobar una nueva reforma constitucional que prohibió la reelección seguida, aunque no lo cobijó a él mismo.

El auge internacional de los términos de intercambio a favor de las materias primas reflejó el crecimiento sostenido de China que se ha prolongado por 30 años y mientras se mantuvo, América Latina y Colombia salieron beneficiadas. Los altos precios del combustible fósil incentivaron su complementación con biocombustibles y un área que ya no es tan promisorio como en el pasado. De todas maneras, Colombia cuenta con ventajas en su dotación geográfica para producir etanol de caña, más productivo que el extraído del maíz norteamericano, y aceite de palma africana —biodiésel—.

En el balance de la fase que se extiende entre 2004 y 2015 el crecimiento obtenido fue notable, se adelantaron muchos proyectos de infraestructura, se avanzó en la cobertura de salud y educación y el Gobierno adelantó programas de protección social. La pobreza se redujo, en la medida en que aumentaba el empleo, pero se ha mostrado insuficiente para progresar más. Como se ha visto, el desempleo bajó relativamente durante este periodo y con la ralentización de la economía ha vuelto a guarismos entre 9 y 10 % de la población en edad de trabajar, mientras que la informalidad cobija todavía a la mayor parte de la población colombiana.

Con la normalización del crecimiento chino hacia 2015, que pasó de ritmos del 12 % anual al 6 %, la presión sobre las materias primas se redujo y sus precios se morigeraron, sumiendo a la economía colombiana en una fase de bajo crecimiento. El cambio tecnológico está incubando una gran transformación en muchas áreas de la producción global, entre ellas la automotriz que en una década comenzará a reemplazar el motor de combustión interna por el motor eléctrico, simplificando sus mecanismos de transmisión, y abaratando sus costos de energía al utilizar baterías recargables con el propio movimiento del vehículo. Asimismo, la inteligencia artificial está aumentando la robotización y dificultando a los países sin tradición industrial e instituciones del conocimiento la apropiación de las nuevas tecnologías.

Así las cosas, el impacto geopolítico será inmenso: los países productores de petróleo y poco desarrollados serán

los perdedores y se verán forzados a buscar nuevos renglones de exportación para mantenerse a flote. Eso también toca a Colombia, cuyos productos agrícolas estrella fueron precisamente los agrocombustibles. Las políticas públicas permitieron que el auge minero-energético debilitara tanto a la industria como a la agricultura, sin haber fortalecido su capacidad de generar y adaptar el cambio tecnológico, cuyo primer requisito es fortalecer la educación superior y sus centros de investigación en ciencias básicas. No menos importante, es potenciar las capacidades analíticas y de emprendimiento de toda la población, mediante una educación de alta calidad. Estas dos tareas fundamentales no son reconocidas por el sistema político clientelar, lo cual dificulta su puesta en movimiento hacia el futuro.

▪ BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Independiente de Gasto Público, 2007, *Informe final*, Bogotá.
- Kalmanovitz, Salomón, 2003, *Ensayos sobre banca central en Colombia: comportamiento, independencia e historia*, Bogotá: Editorial Norma.
- Stiglitz, Joseph, 2003, *The Roaring Nineties*, Nueva York: W.W. Norton & Company.



**Biblioteca
Básica DE
Cultura
Colombiana**

Este libro no se terminó de imprimir en 2017. Se publicó en tres formatos electrónicos (PDF, ePub y HTML5), y hace parte del interés del Ministerio de Cultura y la Biblioteca Nacional de Colombia —como coordinadora de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, RBNP— por incorporar materiales digitales al Plan Nacional de Lectura y Escritura «Leer es mi cuento».

Para su composición digital original se utilizaron familias de las fuentes tipográficas Garamond y Baskerville.

Principalmente, se distribuyen copias en todas las bibliotecas adscritas a la RBNP con el fin de fortalecer los esfuerzos de promoción de la lectura en las regiones, al igual que el uso y la apropiación de las nuevas tecnologías a través de contenidos de alta calidad.



MINCULTURA



Biblioteca
Nacional
de Colombia



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS

PAZ Y PROSPERIDAD ECONÓMICA