50 AÑOS
FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

FEDESARROLLO: 50 AÑOS

DE INFLUENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA

1970 - 2020



FEDESARROLLO
DE INFLUENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA
50AÑOS

"Fedesarrollo había sido concebido originalmente como una entidad recolectora de fondos para las universidades. Manuel Carvajal, uno de los dirigentes empresariales más prominentes del país había sido designado Presidente del Consejo Directivo y tenía la responsabilidad de seleccionar al Director Ejecutivo que pondría en marcha la institución ... Le expuse mi convencimiento de que al país le convendría disponer de un centro de investigación independiente y que para una empresa de esa naturaleza estaría complacido de colaborar con él ... Manuel aceptó la propuesta con entusiasmo si el centro de investigación demostraba su viabilidad y su capacidad de generar recursos. Con ese entendimiento acepté su invitación, y él me ofreció su apoyo."

Rodrigo Botero, 1995
En "Reflexiones acerca del origen y primeras actividades de Fedesarrollo"

"Por mi parte, tenía los conocimientos, la experiencia gubernamental, los contactos internacionales, la energía y la confianza en mí mismo para asumir el riesgo calculado de demostrar la viabilidad de un centro de investigación económica y social independiente. En cierta forma, estaban alineados los astros para permitir que naciera en Colombia una institución nueva ... Hoy, tanto la tecnocracia, como Fedesarrollo, su cuna, refugio y sede, son reconocidas como partes del ordenamiento institucional colombiano. Dejo a otros la tarea de evaluar la contribución que han hecho a la modernización del país."

Rodrigo Botero, 2020
En "Orígenes remotos de Fedesarrollo"



CAPÍTULO
2

Fedesarrollo: 50 años de influencia en la Política Agropecuaria

Roberto Junguito Bonnet

Director Ejecutivo de Fedesarrollo entre 1974 y 1978. Fue Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, Ministro de Agricultura, Ministro de Hacienda y Crédito Público en dos ocasiones, Embajador de Colombia ante la Unión Europea, Codirector del Banco de la República, Director Ejecutivo Alterno y Representante de Colombia en el Fondo Monetario Internacional y Presidente Ejecutivo de Fasecolda.

I. Introducción

Como parte de los actos conmemorativos de los 50 años de la creación de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, se está publicando este libro en que se destaca la trayectoria de Fedesarrollo y su impacto en las políticas públicas. El capítulo que me fue asignado como exdirector y por mi experiencia profesional e interés en los asuntos del agro es el del impacto de dicho centro de investigación en el análisis y las políticas públicas relacionadas con el sector agropecuario y rural. Para tal efecto, este capítulo se fundamenta en el muy amplio espectro de las investigaciones y análisis adelantados por Fedesarrollo sobre el tema de la agricultura durante sus 50 años de historia. En efecto, de acuerdo con la bibliografía recogida se identificó que en el curso del período 1970-2020 se han adelantado más de 150 investigaciones, escritos y publicaciones sobre el tema de la agricultura y la política agropecuaria y rural.

La metodología utilizada para el desarrollo del capítulo es delinear el recorrido de las investigaciones y publicaciones de Fedesarrollo y de sus investigadores en los asuntos relacionados con agricultura y el desarrollo rural en cada una de las décadas desde su creación a finales de 1970. El análisis de los trabajos se enmarca en el entorno macroeconómico del país en cada década y su relación con la situación y las políticas del sector agropecuario. Esto es importante de contemplar dada la incidencia que la política macroeconómica ha tenido en la actividad agropecuaria, al considerar el impacto de la política cambiaria, monetaria, fiscal y comercial en el desarrollo del agro. También se resalta en cada uno de los periodos el comportamiento propio del sector agropecuario, sus principales retos y los elementos de la política sectorial adoptada con base en los principales escritos sobre la actividad agropecuaria colombiana incluyendo los escritos de Fedesarrollo. En el curso de lo sucedido en cada una de las épocas se detalla la agenda de investigaciones de Fedesarrollo en materia de la política agropecuaria y rural y se hacen inferencias sobre su impacto en las políticas públicas del sector que se resumen en la sección final del capítulo.

Un aspecto sobresaliente que se denota respecto a la influencia de la institución en la política agropecuaria es que esta no solo se transmitió a través de sus investigaciones y escritos, sino también y de manera muy importante mediante el canal de la participación de sus investigadores en los foros de decisión pública sobre el agro a lo que contribuyeron de manera especial los *Debates de Coyuntura Económica* y los documentos para los Debates Presidenciales promovidos por Fedesarrollo. También se resalta la influencia en la política agropecuaria de varios de sus antiguos investigadores en sus funciones posteriores como altos funcionarios públicos y gremiales del sector agropecuario, incluyendo su desempeño como Ministros del ramo y como directivos de los gremios agropecuarios.

II. Fedesarrollo y la agricultura en la década de los setenta

Los años setenta estuvieron llenos de vicisitudes económicas, entre las cuales sobresalen i) los problemas del desempleo y la necesidad de atender las recomendaciones del informe Hacia el Pleno Empleo de la Organización Internacional del Trabajo OIT entregado al gobierno en las postrimerías de la Administración Lleras Restrepo; ii) la estrategia de jalonar la economía con la construcción y la actividad urbana del gobierno de Misael Pastrana en su programa de Las Cuatro Estrategias, cuyo gran orientador fue el Profesor Lauchlin Currie; iii) la adopción de una reforma tributaria estructural con que se inició la Administración López Michelsen que tuvo como gestor principal a Guillermo Perry, y iv) la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo para Cerrar la Brecha orientado por Miguel

Urrutia, cuyos ejes fueron el Plan de Alimentación y Nutrición PAN y el programa de Desarrollo Rural Integral DRI, así como las políticas para manejar la Bonanza Cafetera de 1975, y las implicaciones cambiarias del auge cafetero de la época. También, se dio, a final de la década, una nueva estrategia orientada hacia la infraestructura de carreteras financiada con endeudamiento público externo en el Plan de Integración Nacional PIN de la Administración Turbay Ayala, en una coyuntura internacional de gestación de grandes desequilibrios fiscales, y de problemas de la balanza de pagos que se acentuaron, más tarde, por la crisis de la deuda de América Latina a comienzos de los ochentas.

A inicios de la Administración Pastrana Borrero, el Banco Mundial hizo entrega del denominado Reporte sobre El Crecimiento Económico de Colombia:Problemas y Perspectivas de una Misión, que había visitado el país en los meses de febrero y marzo de 1970 (The World Bank, 1972). En términos de los retos planteaba, en primer lugar, el del empleo y hacía referencia a los resultados de la Misión de la OIT. El segundo, a su juicio, era el de la agricultura. Sobre la agricultura el Banco se planteaba dos grandes preguntas. La primera era cuáles eran los cultivos que se deberían estimular por medio de precios de sustentación, el crédito, los apoyos del gobierno a la inversión y la investigación agrícola. La segunda se refería a la velocidad a la que debería desarrollarse la reforma agraria. Aunque reconocía que con la creación del Incora podría mejorar el éxito del proceso de reforma, el Banco ponía cierta cautela sobre la dinámica de la reforma dadas las limitaciones del gobierno para dar el apoyo complementario requerido a los beneficiarios de esta.

En el tema del café, según lo señalan Junguito y Pizano (1993), durante el periodo de la Administración Pastrana Borrero los precios internacionales del grano registraron aumentos, pues pasaron de un nivel promedio cercano a los 50 centavos por libra entre 1970-1971 a cerca de 66 centavos en 1973-1974, en tanto que el volumen de exportaciones pasó de 6,5 a 6,9 millones de sacos. Como consecuencia, el valor de las exportaciones de café también registró un aumento a lo largo de esos años y pasó de cerca de USD$ 400 millones en 1971 a USD$ 625 millones en 1974. La distribución de los ingresos por la exportación de café entre los productores estuvo sujeta a acuerdos entre el gobierno y el gremio para acomodar la política cafetera interna a las nuevas circunstancias internacionales sin someter la política monetaria cambiaria y fiscal a los vaivenes de un mercado fluctuante, en la misma línea de acuerdos que se habían adelantado durante la Administración Lleras Restrepo.

Fue precisamente a inicios de la Administración Pastrana Borrero cuando Fedesarrollo inició sus labores como centro de investigaciones económicas a fines del año 1970 y sus primeras publicaciones datan de inicios de 1971. Recuerdo bien que al distribuirnos las tareas de escribir los primeros números de la Revista *Coyuntura Económica* me correspondió el análisis de los temas agropecuarios. En efecto, venía trabajando desde 1969 en el tema del café para mi disertación doctoral de la Universidad de Princeton y de desempeñarme como Director de la Unidad de Estudios Industriales y Agrarios del Departamento Nacional de Planeación, donde había tenido la experiencia de colaborar con el Ministro de Agricultura Armando Samper Gnecco a fines de la Administración Lleras Restrepo en la formulación de las políticas agrarias y ya, a inicios de la Administración Pastrana Borrero, había venido participando en La Comisión Evaluadora de la Reforma Agraria.

Desde el ámbito de Fedesarrollo, como nuevo centro de investigación independiente, resultaba apenas natural y esperado que el tema de la agricultura y de política agropecuaria tomara gran importancia en su agenda. Al fin y al cabo, hacia 1970 la agricultura representaba cerca del 30% del PIB y un porcentaje cercano al 40% del empleo y las exportaciones de productos del agro eran cerca del 80% de las exportaciones totales del país, siendo el café el responsable de

aportar la mayoría de estas. Esto implicaba que la actividad agropecuaria fuese fundamental en el crecimiento de la economía, en el empleo, en la balanza de pagos y aun en la inflación interna dada la importancia relativa de los precios de los alimentos en la canasta familiar. También fue materia de discusión el tema de la tributación a la agricultura y el de la eficiencia del gasto público en actividades tales como el mercadeo de productos agrícolas con subsidios del Idema. Por estos motivos, las políticas públicas relacionadas con el sector agropecuario se encontraban al frente de las prioridades nacionales y lo fueron también dentro de la agenda de Fedesarrollo. Además, desde la perspectiva social en ese entonces se debatía si debería continuarse con la política de reforma social agraria emprendida desde 1961 con la Ley 135 y si debería reformarse la tarea que venía desempeñando el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria Incora. En el periodo del Presidente Pastrana se aprobó posteriormente el Acuerdo de Chicoral que para muchos de los expertos del sector representó un paso atrás en la reforma agraria en Colombia.

Visto retrospectivamente, se encuentran referencias bibliográficas que permiten afirmar que Fedesarrollo adelantó 28 investigaciones en temas agropecuarios durante los setenta: 7 trabajos sobre café; 7 sobre la política agropecuaria y perspectivas del sector; 2 sobre la industria azucarera; 2 sobre la comercialización y el rol del Instituto de Mercadeo Agropecuario Idema; 2 sobre la mecanización; 2 sobre tierras y el pequeño productor, y el resto sobre instrumentos de la política sectorial. Revisando el contenido de la Revista *Coyuntura Económica* se encuentra que el tema de la agricultura se abordaba en las secciones de actividad económica y crecimiento del Producto Interno Bruto, en la de comercio exterior y tasa de cambio, así como en la de moneda y crédito y la de precios. Además, temas relacionados con el agro aparecieron en los informes especiales de la Revista preparados entre 1971-1979 por los investigadores de Fedesarrollo. Entre estos, cabe hacer referencia a los artículos titulados: Informe especial sobre política cafetera, Perspectivas de café a corto plazo; Influencia de los precios externos sobre algunos productos agropecuarios; El Fondo Financiero Agropecuario; La empresa comunitaria en la reforma agraria colombiana; La política agraria y el plan de desarrollo; La política azucarera y panelera colombiana; La mecanización en la agricultura colombiana; El sector agropecuario colombiano: problemas actuales y perspectivas, y La investigación en el área de productos básicos: el caso latinoamericano, así como el documento La Otra Economía, escrito por Carlos Caballero y por mí, donde, por primera vez, se analizaba el tema de los cultivos ilícitos de marihuana y el inicio de la hoja de coca, su procesamiento y exportación ilegal y su incidencia sobre la economía colombiana.

Además de los informes especiales en la Revista *Coyuntura Económica*, en esa primera etapa de Fedesarrollo también se publicaron pequeñas monografías que trataban de temas de política agropecuaria, así como artículos sobre agricultura en libros de economía colombiana y dos libros especializados en productos básicos: uno sobre el café y otro sobre la industria azucarera y panelera en Colombia. En las monografías publicadas se desarrollaron temas como: El impuesto de renta presuntiva al sector agropecuario; El sector agropecuario y el desarrollo económico colombiano; Un modelo de respuesta en la oferta de café en Colombia; Objetivos de la política cafetera colombiana; La mecanización en la agricultura colombiana; Bases para una política agropecuaria en Colombia; Evaluación económica del régimen de sustentación de precios de exportación del algodón, y Dimensiones institucionales de los sectores agropecuario y agroindustrial colombianos, entre otras publicaciones.

Respecto al azúcar debe destacarse el libro titulado Las industrias azucareras y paneleras en Colombia publicado por Fedesarrollo con el apoyo de la Asocaña en 1976 y en el tema del mercadeo el estudio Manejo de existencias, Comercio Exterior y Precios Agrícolas: el Papel del Idema de 1976 y que se adelantó con el apoyo financiero del Gobierno Nacional. Sobre café, además de las monografías reseñadas arriba, se preparó el libro titulado Economía Cafe-

tera Colombiana publicado por el Fondo Cultural Cafetero en 1978. Por último, cabe resaltar que el tema agropecuario figuró en dos libros sobre el desarrollo económico colombiano publicados por Fedesarrollo en la década de los setentas. En el libro Lecturas Sobre Desarrollo Económico Colombiano publicado en 1974 se publicó mi artículo titulado El Sector Agropecuario y el Desarrollo Económico Colombiano, así como otro del Profesor de la Universidad de Yale, Albert Berry, Distribución de Fincas por tamaño, distribución del ingreso y eficiencia de la producción agrícola colombiana. Por su parte, en el libro La Economía Colombiana en la Década de Los Ochenta, orientado por Miguel Urrutia entonces Director de Fedesarrollo, publicado en 1979 y que tenía como objetivo analizar las perspectivas para el decenio venidero se incluyó el artículo titulado La Agricultura Colombiana en la Década de los Ochenta.

Para terminar esta sección sobre Fedesarrollo y la agricultura en la década de los setenta cabe agregar una reflexión final sobre su impacto en las políticas públicas relacionadas con el sector agropecuario. Lo primero, quizás, es resaltar la importancia que tuvo, en general, la Revista *Coyuntura Económica* para el seguimiento de la economía colombiana y la innovación que representó este tipo de análisis. El análisis de la evolución del PIB de la agricultura, el impacto de la producción agropecuaria en los precios de los alimentos, y la importancia de las exportaciones agrícolas en la balanza de pagos era un ejercicio que no se venía haciendo en Colombia de manera sistemática, lo que facilitó la formulación de las políticas a nivel del gobierno. Asi mismo, las investigaciones de Fedesarrollo tuvieron incidencia en la política sectorial como fue el caso del estudio sobre la inadecuada intervención del Estado en la comercialización interna de productos agrícolas y su altísimo costo fiscal lo cual fue corregido durante la Administración López Michelsen. En Fedesarrollo se publicó también una de las primeras investigaciones sobre el impuesto presuntivo a la agricultura que años más tarde se incorporó en la reforma tributaria de 1974. Los estudios de Fedesarrollo también influyeron en el entendimiento de la importancia de los convenios internacionales del café, en la estabilización de los precios internacionales del grano y en el perfeccionamiento de los instrumentos de la política cafetera, a la vez que, desde el ámbito macro, Fedesarrollo planteó, a raíz de la bonanza cafetera de 1975, la importancia de dar una mayor flexibilidad a la tasa de cambio y la conveniencia de revisar el Régimen de Control de Cambios. Por su parte, el trabajo sobre el azúcar presentó la interrelación entre la industria azucarera y panelera, los problemas que traían consigo los controles de precios al azúcar al consumidor en el desarrollo de las dos industrias, así como la importancia para el gremio azucarero de financiar un centro de investigación en lo que más tarde se convirtió en Cenicaña. Las investigaciones adelantadas entonces y las publicaciones de la entidad también analizaron la importancia de la agricultura en el desarrollo económico de Colombia y comenzaron a resaltar la importancia del manejo macroeconómico sobre el sector agropecuario, tema que se vino a desarrollar profundidad en décadas posteriores.

Un último aspecto a destacar es la importancia de Fedesarrollo como centro de preparación y entrenamiento de profesionales para la vida pública como *policy-makers* o formuladores de las políticas públicas. Varios de los investigadores de Fedesarrollo de los años setenta pasamos a desempeñar cargos de responsabilidad en la formulación de las políticas económicas y de la agricultura tanto desde el sector público como del privado en años posteriores.

III. Fedesarrollo y la agricultura en la década de los ochenta

Según el informe sobre desarrollo económico de Colombia publicado en 1980 por el FMI, la economía colombiana registró un altísimo crecimiento en 1978 estimado, en ese entonces, en un 9% y de un 5,5% en 1979. En 1980-1981 la economía nacional experimentó una desaceleración en la tasa de crecimiento económico y los sectores de actividad económica que registraron la mayor desaceleración fueron la agricultura, la industria manufacturera y el comer-

cio y la tasa anual de crecimiento del PIB alcanzó el 4,1%, 2,3% y 0,9% en los años 1980, 1981 y 1982, respectivamente. Por su parte, la tasa anual promedio de crecimiento de la agricultura en esos tres años fue cercana a cero y negativa en 1982.

Antes que mostrar recuperación y no obstante las medidas adoptadas por la administración Betancur en sus primeros años de gobierno, los indicadores de la economía registraron un deterioro significativo a lo largo de 1982-1984. En su análisis de la economía colombiana de 1984, el Fondo Monetario Internacional estimaba que el déficit del gobierno nacional podría ascender a un 5% del PIB, y el del conjunto del sector público no financiero al 7%. Estas circunstancias en medio de la crisis de la deuda de América Latina exigieron la adopción de un severo programa de ajuste fiscal y financiero en 1984-1985 que estuvo acompañado por una depreciación acelerada de la tasa de cambio, todo ello en un marco de un acuerdo con la banca comercial internacional bajo la monitoria con el Fondo Monetario Internacional.

En su documento sobre los acontecimientos económicos recientes de comienzos de la Administración Barco, el Fondo Monetario destacaba que el comportamiento de la economía colombiana había comenzado a mejorar de manera muy significativa como resultado del programa de ajuste emprendido en 1985 y que fue continuado con un nuevo programa durante 1986. En efecto, se encuentra que no obstante haberse establecido el esquema de gobierno y oposición, el manejo económico resultó ser de continuidad y profundización de las políticas que habían sido adoptadas en el gobierno anterior. ¿Qué modificaciones se introdujeron en materia cambiaria y de comercio exterior en este período? Primero que todo, se avanzó en el proceso de liberalización de importaciones. Desde el ámbito puramente fiscal, la administración Barco procedió a pasar la Ley 75 de 1986, por medio de la cual se expidieron normas de carácter tributario resaltadas como una reforma de gran envergadura por el Fondo Monetario Internacional.

Estas circunstancias de lo ocurrido en la economía colombiana durante la década de los ochentas hacen entrever porqué los temas relacionados con la política agropecuaria y la cafetera estuvieron vinculados muy de cerca con la política macroeconómica, como lo destacaba en su libro sobre las interrelaciones entre la política macroeconómica y la agricultura publicado en 1985 Vinod Thomas y como lo expresaba también el estudio de Krueger, Schiff y Valdes de 1990. Al fin y al cabo, la política macroeconómica y su marco institucional, que incluye aspectos tales como la política tributaria, el gasto público, la política comercial, la política monetaria y cambiaria, en conjunto con la política monetaria internacional y su incidencia sobre los precios internacionales de productos básicos, han probado ser fundamentales para el desarrollo de la agricultura, ya que ésta responde al crecimiento de la economía y a los fundamentales macroeconómicos. En algunas ocasiones, el contexto macroeconómico puede incluso tener un mayor impacto sobre el desarrollo agropecuario que las propias políticas sectoriales. De hecho, el crecimiento del PIB agrícola está fuertemente correlacionado con el crecimiento del resto de la economía, evidenciando el impacto que el contexto macroeconómico tiene sobre el desarrollo del sector.

La información disponible indica que la tasa de crecimiento anual promedio del sector agropecuario durante el primer quinquenio de los ochenta fue de apenas el 1,2%, dándose el caso de un crecimiento negativo del sector en 1982-1983, periodo durante el cual tuve la responsabilidad de enfrentar la crisis en mi entonces carácter de Ministro de Agricultura, en tanto que durante el segundo quinquenio se recuperó al igual que la economía y alcanzó una tasa anual promedio de crecimiento del sector agropecuario del 4,5% como respuesta tanto a la política económica general como a la política sectorial. En el gobierno Barco, aprovechando el incremento en los precios internacionales agrícolas, se puso en marcha el programa de oferta selectiva que impulsó la producción nacional y redujo las importaciones de al-

gunos bienes agropecuarios gracias tanto a la mayor protección efectiva como a los apoyos y subsidios utilizados. En dicho gobierno se continuó a cabo el Plan Nacional de Rehabilitación PNR iniciado en la Administración Betancur en las zonas más críticamente afectadas por los grupos subversivos y con el cual se buscaba apoyar a la producción agropecuaria y a los pequeños productores de esas zonas de manera complementaria a los programas de desarrollo rural DRI que se venían adelantando.

De lo argumentado atrás se infiere que la década de los ochenta fue una de grandes problemas en la economía nacional y de altibajos en la actividad agropecuaria y cafetera que llevaron a que Fedesarrollo continuase dando gran importancia a la agricultura dentro de su agenda de investigación. Durante el decenio, la Fundación adelantó 44 investigaciones y escritos sobre el tema agropecuario publicados tanto en la Revista *Coyuntura Económica* como en un nuevo tipo de publicaciones *Debates de Coyuntura Económica*, que transcriben el resultado de discusiones de especialistas sobre diversos aspectos de la política pública. Al igual que lo sucedido en la década anterior, también se desarrollaron estudios sectoriales contratados con Fedesarrollo por parte de organismos internacionales como la FAO, y del gobierno para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario establecida a finales del decenio. Entre las investigaciones adelantadas en los ochenta, se realizaron 18 escritos sobre café; 16 sobre la actividad y la política agropecuaria; 2 sobre precios agrícolas y el resto sobre los instrumentos de la política sectorial. Entre los informes publicados en la Revista *Coyuntura Económica* cabe resaltar los artículos titulados Precios agrícolas, Producción y asignación de recursos; Comentarios sobre la crisis actual de la ganadería colombiana; Distribución del ingreso y sus Determinantes en el Sector Rural Colombiano; El ingreso y la demanda de energía y nutrientes en Colombia; Revaluación de la inseguridad alimentaria en Colombia; Interacciones entre el sector agropecuario y la macroeconomía colombiana, y Relaciones entre la política macroeconómica y la producción agrícola.

En ese decenio también fueron frecuentes las publicaciones de los *Debates de Coyuntura Económica* en temas como política y economía cafetera, el contrato de administración del Fondo Nacional del Café y el marco de acción de la política agropecuaria. Entre los estudios de mayor envergadura se publicó el estudio titulado Bases de política económica para el desarrollo de las exportaciones agrícolas; Un modelo IS - FM de análisis macroeconómico aplicado a Colombia para la agricultura y la industria, así como un libro de Lecturas sobre Economía Cafetera orientado por José Antonio Ocampo y dirigido a analizar el manejo de bonanzas con énfasis en la de 1986; un Informe sobre el programa de Desarrollo Rural Integral 1966-1984; un estudio sobre Distribución del ingreso y sus Determinantes en el Sector Rural Colombiano, e investigaciones especializadas para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario en áreas como la Agricultura y transformación estructural: una comparación internacional; Las Relaciones entre la política macroeconómica y la producción agrícola, e Interacciones entre el sector agropecuario y la macroeconomía colombiana, así como sobre la Protección a la Agricultura.

A forma de resumen, cabe resaltar que los grandes temas de investigación y análisis relacionados con el sector agropecuario y de contribución o aporte de Fedesarrollo a la política agropecuaria en Colombia durante la década fueron los de la bonanza y crisis cafetera; la política sectorial agropecuaria; la política macroeconómica y agricultura; el desarrollo rural y distribución del ingreso rural; las exportaciones agrícolas y la ganadería colombiana. La década de los ochenta registró dos acontecimientos de fondo en el panorama cafetero mundial y colombiano que centraron la atención de las investigaciones de la institución: la bonanza cafetera de 1986 y su manejo que condujo, como se anotó atrás, a preparar trabajos que se recopilaron en el cual se resaltaba el peligro de una sobreproducción del grano en los primeros años de los noventa por “el fuerte aumento en el precio

interno del grano decretado por el gobierno a comienzos de la bonanza", así como posteriormente, ya a finales de la década, la ruptura del esquema de cuotas dentro del Convenio Internacional del Café que exigió estudiar y analizar cómo restructurar los instrumentos de la política cafetera. También fue este un período en que se profundizaron los análisis de interrelación entre la política macroeconómica y la política agropecuaria, así como las dimensiones sociales y distributivas del desarrollo agropecuario. Las investigaciones de Fedesarrollo también abordaron el tema de la ganadería, y de manera muy importante los temas estructurales de macroeconomía y agricultura anotados atrás.

IV. Fedesarrollo y la agricultura en la década de los noventa

Como es bien conocido, en el primer año de la Administración Gaviria se adoptaron un conjunto de reformas estructurales de gran envergadura dirigidas a crear las bases para un desarrollo económico y social más acelerado. En ese contexto, el tema central de la Revista *Coyuntura Económica* de abril de 1991 fue, precisamente, el de Las Reformas Para la Modernización de la Economía Colombiana. Allí se anota que, entre las medidas adoptadas por la Administración Gaviria, la que más atención había atraído era la reforma al régimen de importaciones que se dio a conocer como la apertura económica. Al respecto resalta que dicha reforma iba mucho más allá que la liberalización de las importaciones y registra que de acuerdo con la Ley 1 de 1991 o ley Marco de Comercio Exterior se procedía a reducir y homogenizar la estructura arancelaria y a reducir la sobretasa a las importaciones con un cronograma que iría hasta 1994. Se preveía reducir el arancel promedio del 16,5% hasta el 7%, pero la reforma era aún más profunda, pues se modificaban los sistemas especiales de importación (Plan Vallejo), el CERT, los aranceles variables para los productos de importación de origen agropecuario, y las zonas francas.

Según lo ilustran Edwards y Steiner (2008) en una investigación promovida por Fedesarrollo, los productos en libre importación que a diciembre de 1989 comprendían el 38% de la canasta de bienes, pasaron a representar el 100% para abril de 1992. Por su parte, el promedio nominal de protección (tarifa aduanera más sobretasa) que ascendía al 41,6% a fines de 1989 se redujo hasta el 11,8% para febrero de 1992. Los autores destacan que, desde la perspectiva de la economía política, la aceleración de la apertura fue una de las decisiones más atrevidas -y acaso una de las más costosas en términos políticos- tomadas por la Administración Gaviria. Paradójicamente, lo que se suponía sería un ejemplo de una liberalización comercial lenta y gradual se convirtió, casi de la noche a la mañana, en una de las aperturas comerciales más abruptas llevadas a cabo en el hemisferio occidental (Edwards y Steiner, 2008).

Edwards y Steiner (2008) también argumentan que, contrario a lo esperado, los gremios de la producción apoyaron la liberalización comercial. En cuanto a la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, citan varias exposiciones del entonces presidente de esa Asociación argumentando que el proceso de modernización de la economía no se reducía a la simple liberalización de importaciones. Por su parte, la otra gran agremiación de productores, la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, también apoyó inicialmente la apertura comercial con un análisis respaldado en buena fundamentación económica y era que la protección industrial venía discriminando contra la agricultura. Este era el resultado central de un influyente artículo de Jorge García que por esa época se publicó en Colombia en el libro citado atrás de Economía Política de las Intervenciones en los precios agrícolas de Krueger, Schiff y Valdés (1990). También, cabe reconocer, que el sector visualizaba que estaría suficientemente protegido mediante

el sistema de "franja de precios" o de protección variable para contrarrestar el impacto de la volatilidad de los precios internacionales de los productos agrícolas.

En términos de lo sucedido en la economía, debe destacarse que el crecimiento por sectores durante la Administración Gaviria fue bastante volátil. En particular se observa un desplome en el crecimiento de la agricultura. De crecimientos anuales cercanos al 4% a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, el crecimiento se tornó negativo en 1992 debido a la severa sequía que registró el país. Aunque la actividad del agro se recuperó a partir de 1993, la tasa de crecimiento no llegó al 3%. La crisis agropecuaria de 1992 y la caída del abastecimiento de alimentos mantuvieron, como consecuencia, un crecimiento de los precios de los alimentos al 30% anual. Como lo indica en su libro Carlos Felipe Jaramillo (1998) los problemas relacionados con la grave sequía que afectó la agricultura colombiana que registró una caída en el PIB del sector en 1992 se sumaron a otros factores adversos como fueron unos precios internacionales de los productos básicos por debajo de su tendencia y a una apreciación de la tasa de cambio, al tiempo que actuaban otros factores que agravaban la situación del sector como eran la desaceleración del crédito de la Caja Agraria dada su situación de pérdidas continuadas y la acentuación de la violencia rural. Todos estos factores conspiraron para que la apertura comercial adoptada por la Administración Gaviria fuera mal recibida y a que a ésta se le atribuyeran todos los malestares del sector.

Esta situación llevó a que la Administración Gaviria posteriormente optará por establecer unas políticas agresivas para enfrentar la crisis del sector agropecuario en lo que se conoció como el Plan de Recuperación adoptado por quién ingresó entonces como Ministro de Agricultura, José Antonio Ocampo, y cuyo objetivo era restablecer la rentabilidad de invertir en el campo, la confianza de los campesinos y productores rurales y la competitividad de la agricultura en el mediano plazo. Entre las medidas adoptadas menciona disposiciones para desestimular la importación de productos agrícolas mediante la adopción de precios mínimos de importación con el esquema de bandas de precios que se extendió al nivel andino, la capitalización y reorganización de la Caja Agraria, el incremento del flujo de crédito a los agricultores, el refinanciamiento de créditos vigentes de los agricultores y caficultores con apoyos del Fondo de Garantías y del Instituto de Fomento Industrial IFI. Además, se redujeron las tasas de interés de los créditos agropecuarios. Fuera de estas medidas se adoptaron otras para favorecer el empleo rural, se estableció un plan de diversificación y de estímulo al cambio tecnológico, así como disposiciones concretas de apoyo a productos individuales como el arroz y el algodón. A todo ello se sumó la canalización de mayores recursos del presupuesto nacional al sector agropecuario. Por último, debe mencionarse la Ley 101 de 1993 y los cambios que se introdujeron para facilitar subsidios a los agricultores, así como la creación del ICR Incentivo a la Capitalización Rural y el fortalecimiento de las UMATAS y la ley de tierras de 1994.

Posteriormente, durante la Administración Samper se continuó el apoyo a la agricultura con Antonio Hernández como Ministro quien dio particular énfasis al crédito y en 1996 bajo el Ministerio de Cecilia López se fortaleció todo lo relativo a la organización social de los campesinos incluyendo un Fondo de Solidaridad. Todas estas medidas se tradujeron en una recuperación transitoria del crecimiento del sector agropecuario que se vio de nuevo afectado adversamente con la denominada Crisis de Fin de Siglo de la economía colombiana. La tasa anual de crecimiento del PIB que había alcanzado más del 5% anual en 1995, se redujo posteriormente. Kalmanovitz y López (2007) en su escrito La Agricultura Colombiana en el Siglo XX encuentran que la caída en la participación de la agricultura en el PIB se dio de manera más acelerada a lo esperado, pasando de 32% en 1960 14% en 1999.

Por lo tanto, como consecuencia de los problemas macro que se presentaron a lo largo de la década, los retos y tareas prioritarias en las investigaciones y escritos de Fedesarrollo durante la década de los noventa fueron cómo reactivar la economía y un sector agropecuario desalentado que venía registrando tasas muy bajas y aun negativas a lo largo del decenio. Las cifras disponibles indican que la tasa anual de crecimiento del sector agropecuario fue del 2,5% entre 1990-1994 y del 1,5% anual entre 1995-1999. Gran parte de los trabajos de investigación estuvieron dirigidos a analizar las causas del desaliento de la agricultura colombiana y si las bajas de la tasa de crecimiento del sector estaban originadas en la apertura comercial del sector o en factores relacionados con la inseguridad en el campo o con la política macroeconómica o la sectorial. Otra área a la que se le otorgó énfasis en los análisis de Fedesarrollo fue a la política cafetera de mercado libre, dada la terminación del sistema de cuotas bajo el Convenio Internacional del Café.

Fedesarrollo adelantó 22 trabajos y publicaciones sobre el sector agropecuario durante el decenio de los noventa. Como era tradicional, estos comprendieron informes especiales en la Revista *Coyuntura Económica* y en la *Coyuntura Social*, la publicación de folletos sobre los *Debates de Coyuntura* sobre la apertura y la crisis agrícola, y se publicó el libro de la Misión de Estudios Agropecuarios a inicios de la década que incluía las investigaciones adelantadas por Fedesarrollo para esta a fines del decenio anterior donde se destacaban los trabajos sobre las interrelaciones entre la política macro y la agricultura. También se prepararon estudios sobre agricultura y comercio exterior contratados por organismos tales como la Federación de Cafeteros, la Junta del Acuerdo de Cartagena JUNAC y el Gobierno Nacional.

De acuerdo a la bibliografía recogida se encuentra que en la Revista de *Coyuntura Social* se publicó el trabajo La inseguridad alimentaria urbana en Colombia, y en *Coyuntura Económica* los trabajos titulados: Análisis y seguimiento de políticas económicas para el desarrollo y la integración agropecuaria y agroindustrial; La estructura de protección efectiva y el desempeño del sector agropecuario; Las paradojas en el desarrollo de la agricultura y las opciones de política; Cálculo del impacto de los productores agropecuarios sobre el nivel precios; La ronda de Uruguay: ¿Fracaso o éxito para el tercer mundo?; Comentarios a la ley general de desarrollo agropecuario y pesquero (Ley 101 de 1993); Hacía 2020: retos y desafíos del agro y política macroeconómica. Entre las publicaciones de Los *Debates de Coyuntura Económica* cabe resaltar el relativo a la Crisis del Sector Agropecuario adelantado en 1993, que, entre otras incluyó un artículo de Carlos Felipe Jaramillo y del suscrito analizando las causas del desaliento del sector incluyendo el impacto de la apertura comercial.

También cabe reseñar los siguientes estudios contratados con Fedesarrollo: Casos de éxito de desarrollo exportador en Colombia financiado por la Fundación Ford, y los libros Producción de Café en Colombia: El comercio exterior y La política internacional del café, e Instituciones e instrumentos de política cafetera en Colombia publicados en conjunto con el Fondo Cultural Cafetero. También se prepararon los trabajos Caracterización del ciclo ganadero solicitado y apoyado por El Departamento Nacional de Planeación, así como el Análisis y seguimiento de políticas económicas para el desarrollo y la integración agropecuaria y agroindustrial de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Otras investigaciones adelantadas en ese entonces fueron: El acuerdo cafetero: una evaluación, Evolución de los principales indicadores sociales para el sector rural: 1988-1992; La crisis rural y la política económica en el corto y mediano plazo, y Reconversión cafetera y descentralización. Por último, cabe destacar también que varios de quienes habían sido o eran investigadores de Fedesarrollo participaron en el libro que se publicó en 1994 para celebrar el 80 aniversario de la creación del Ministerio de Agricultura que cubrió los temas de la agricultura y las políticas sectoriales, la transformación en la estructura agraria y del agro y la cuestión social y que tuvo como promotor y coautor de algunos artículos a José Antonio Ocampo en su paso como Ministro de Agricultura.

En términos de los trabajos de Fedesarrollo durante los noventa, quizás, los de mayor trascendencia, además de los relacionados con la incidencia y la interrelación entre la política macroeconómica y la agricultura, fueron los escritos relacionados con las reformas estructurales de la Administración Gaviria y, sobre todo, con el impacto de la apertura comercial en la agricultura. De la lectura de los diversos trabajos relacionados con la política comercial, quizás, el principal mensaje de política pública que surgió de parte de Fedesarrollo fue que si bien, en un principio, la agricultura se vio afectada adversamente por la apertura comercial, su impacto fue transitorio, en tanto que más bien, otros factores como la tasa de cambio y la inseguridad en el campo fueron determinantes más importantes del lento crecimiento sectorial.

V. Fedesarrollo y la agricultura en el primer decenio del siglo XXI

De acuerdo con las cifras del Banco de la República y del Fondo Monetario Internacional, el crecimiento económico del país se recuperó en el año 2000 luego del desplome del 4,2% registrado en 1999 y a partir del 2003 la tasa anual de crecimiento del PIB comenzó a incrementarse hasta alcanzar el 6,9% en el 2007. El impacto de la gran recesión internacional del 2007-2009 sobre el crecimiento económico fue significativo, aunque no devastador. Colombia logró mantener tasas de aumento anual del PIB positivas con un mínimo del 1,7% en el 2009 y la cual comenzó a recuperarse en el 2010 cuando alcanzó el 4%. En cuanto hace al comportamiento del sector agropecuario las cifras disponibles señalan que, si bien la tasa de crecimiento sectorial se logró recuperar de la crisis de fin de siglo y en el año 2000 alcanzó el 3,8%, la tasa de crecimiento anual promedio para el primer quinquenio de la década registró altibajos y alcanzó tan solo 1,7% y su comportamiento fue aún más decepcionante durante el segundo quinquenio: 1,3% anual, comportamiento que se calificaba como mediocre.

Durante la primera década del siglo XXI la política agropecuaria buscó, luego de la crisis económica de finales de la anterior, incrementar la producción agropecuaria facilitando la inversión privada especialmente la proveniente del sector empresarial. Asimismo, durante la primera Administración Uribe Vélez 2002-2006 se llevó a cabo una reforma de fondo de las instituciones del sector cuya principal decisión consistió en fusionar en una sola institución, el INCODER, cuatro entidades: el INPA, el INAT, el Fondo DRI y el Incora, que para muchos analistas resultó desafortunada. Para dinamizar la producción se aplicaron entonces diversos instrumentos de política como el crédito de fomento, los subsidios y apoyos por producto, un programa de impulso a las exportaciones agropecuarias, el programa Agro Ingreso Seguro AIS creado mediante la Ley 1133 del año 2007 con el objetivo de "(...) proteger los ingresos de los productores que resulten afectados ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía". En estos años se impulsó la firma de acuerdos de comercio con países y bloques de países y muy especialmente el Tratado de Libre Comercio TLC con los Estados Unidos que generó mucho rechazo entre los gremios agropecuarios. Debe resaltarse que en estos años el entorno internacional (picos de precios agrícolas y alto crecimiento global) fue muy favorable para la economía y para el sector agropecuario de Colombia, el cual no se reflejó en un crecimiento destacable del PIB agropecuario, ni de las exportaciones del sector.

Durante la década, Fedesarrollo adelantó 18 investigaciones y publicaciones sobre el agro en la forma de informes especiales de la Revista *Coyuntura Económica*, publicaciones sobre el agro en *Cuadernos de Fedesarrollo*, resultados y opiniones sobre el agro provenientes de encuestas y escritos en breves informes en *Economía y Política*, así como los resultados de estudios contratados con diversas entidades públicas y privadas como la Corporación Colombia Internacional CCI, Cenicaña, Finagro, la Compañía Colombiana de Chocolates, Fe-

decafe, Asocolflores, y Ministerio de Agricultura. Durante dicho decenio los grandes temas de investigación de Fedesarrollo relacionados con el sector agropecuario fueron el de la seguridad alimentaria, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, y vinculado con este la política de agroingreso seguro AIS, que, como se comentó atrás, fue el nuevo instrumento de política sectorial mediante el cual la Administración Uribe Vélez buscó preparar y fortalecer al sector frente a la eliminación de los instrumentos de protección y al ingreso de productos agrícolas de los Estados Unidos, así como la revitalización del denominado Incentivo a la Capitalización Rural, ICR.

Revisando los escritos de Fedesarrollo durante esa primera década del nuevo siglo se encuentra que los principales escritos sobre la agricultura comprendieron un estudio sobre el comercio exterior de Colombia y Venezuela luego de la Ronda Uruguay y las reformas comerciales e institucionales que se derivaban de este del 2001; una evaluación del 2002 sobre las labores realizadas por Cenicaña, y el estudio titulado Criterios para la negociación de acceso a mercado entre Colombia y México para el ámbito agropecuario y agroindustrial en el mercado de la profundización del G-3. El Incentivo a la Capitalización Rural se evaluó en el 2004, primero mediante un Módulo Especial de la *Encuesta de Opinión Empresarial* y posteriormente en el trabajo Evaluación del incentivo a la capitalización rural ICR adelantado por solicitud de Finagro. En el año 2005 se publicaron trabajos tanto sobre el Tratado de Libre Comercio TLC con los Estados Unidos como investigaciones relacionadas con la trayectoria histórica de la política cafetera y de la política agropecuaria. Al respecto, cabe hacer referencia a la Evaluación del impacto del TLC entre Colombia y Estados Unidos en la economía del Valle del Cauca publicada en la colección de *Cuadernos*, así como tres informes publicados en la edición especial de la Revista *Coyuntura Económica* en su aniversario número 35: 35 años de instituciones y políticas cafeteras, Desarrollo agrícola en Colombia: del productivismo a la decadencia, y Sector Agropecuario: revisión de una trayectoria. Entre el 2006-2009 los temas sobre el sector agropecuario investigados por Fedesarrollo fueron muy variados y cubrieron temas como un estudio actuarial del Fondo Agropecuario de Garantías FAG, las características y funcionamiento del mercado de cacao el sector floricultor frente a la revaluación y la medición de la línea de base para la evaluación de impacto y monitoreo del Programa Agro Ingreso Seguro.

Respecto al impacto de Fedesarrollo en las políticas públicas, cabe señalar que durante el primer decenio del siglo su principal campo de acción fueron investigaciones sobre la política comercial y, particularmente, el impacto en el sector agropecuario del TLC con los Estados Unidos y la evaluación de las políticas sectoriales de apoyo del gobierno para que la agricultura colombiana pudiese enfrentar la apertura comercial de productos del agro con los Estados Unidos como fue, a la postre, el controvertido programa de Agro Ingreso Seguro AIS. Lo interesante es que la mayoría de las investigaciones fueron financiadas por el sector privado, antes que, por el sector público, lo que permite inferir que la forma como Fedesarrollo influyó de manera más fundamental en las políticas públicas fue al dotar a los diversos gremios y organizaciones privadas con los argumentos y posiciones que deberían adoptar frente a las negociaciones comerciales internacionales y, en particular, con relación al TLC con los Estados Unidos.

VI. Fedesarrollo y la agricultura en el segundo decenio del siglo XXI

Aunque en el año 2010 en el primer Plan Nacional de Desarrollo PND, Prosperidad para Todos, se había establecido al sector agropecuario como una de las locomotoras del Plan, en el *Cuaderno de Fedesarrollo* titulado Desarrollo de la Agricultura Colombiana publicado en el 2014 y que

tuvo la coautoría de Alejandro Becerra, Juan José Perfetti y la mía se sostenía que la agricultura colombiana no presentaba un desempeño destacable frente a las necesidades de desarrollo, las problemáticas de los habitantes de los territorios rurales, las potencialidades naturales del país, y las oportunidades de crecimiento que ofrecen los mercados interno e internacional. Se resaltaba que el discreto comportamiento de la agricultura había significado la pérdida progresiva de participación del sector en el PIB total, al tiempo que le había impedido cumplir cabalmente con las funciones básicas que de esta se espera en el proceso general de desarrollo. Además, sus resultados estaban por debajo del promedio de Latinoamérica. De acuerdo con la información disponible se encuentra que la tasa anual promedio de crecimiento del sector agropecuario entre el 2010-2012 había sido del 1,7%.

En el mismo sentido se pronunció entonces la OCDE (2015) en su Informe de Revisión de las Políticas Agrícolas para el caso de Colombia donde destacaba que el sector agropecuario había sido tradicionalmente de importancia clave para la economía colombiana dada su contribución al PIB, al empleo y a las exportaciones. Reconocía que, aunque su participación en el PIB se había reducido del 16,5% en 1990 al 5,2% en el 2013, el rol del sector continuaba siendo preponderante en la generación de empleo en las zonas rurales, ya que su participación en el total del empleo nacional alcanzaba el 17,5% y en las exportaciones del país dado que las agrícolas representaban el 11% de las totales. El Informe, no obstante, juzgaba que el sector había venido sufriendo del resultado de una mala escogencia de políticas y que, no obstante su prioridad, su andamiaje institucional era muy débil. Sostenía que los bajos niveles de productividad actuaban en contra de la competitividad del sector en razón de factores tales como la falta de una adecuada infraestructura, la falta de acceso a la tierra, los conflictos rurales y la inseguridad, así como todo lo relacionado con la tenencia de la tierra y la necesidad de reparar a las víctimas de la violencia, entre otras muchas recomendaciones.

Así las cosas, durante la segunda Administración Santos Calderón y debido a los informes sobre el comportamiento de la economía colombiana y del comportamiento mediocre de la actividad agropecuaria, el gobierno constituyó una misión de expertos independientes en los asuntos agrícolas que estuvo dirigida por José Antonio Ocampo que fue conocida como La Misión para La Transformación del Campo, cuyo Informe fue presentado y publicado en el 2015. En dicho trabajo la Misión partió de tres ideas fuerza para reactivar la agricultura y el desarrollo rural que eran: i) la necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, ii) la importancia de la inclusión social para todos los habitantes rurales y iii) la necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y para ello la provisión adecuada de servicios y bienes públicos; y adelantó recomendaciones en estas áreas. Algunas recomendaciones de la Misión como la creación de la Agencia Nacional de Tierras, el establecimiento de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y la Ley de Tecnología que restructuraba Corpoica fueron adoptadas casi inmediatamente por el gobierno. Asimismo, la agricultura figuró de manera prominente en el Acuerdo de Paz de La Habana que convino en el primer punto de su agenda una política de tierras dentro de la estrategia de desarrollo rural integral y en el cuarto punto de esta los mecanismos para la sustitución de los cultivos ilícitos.

En dicho contexto del desarrollo de la economía del país y del sector agropecuario durante esta segunda década del siglo XXI, se encuentra que entre las grandes prioridades en las investigaciones y publicaciones de Fedesarrollo los temas del sector rural y de la política agropecuaria continuaron figurando en primera línea. En lo corrido del decenio Fedesarrollo ha adelantado 35 investigaciones y escritos sobre el tema agropecuario, un verdadero récord en

los cincuenta años de la institución. Como en décadas anteriores, las publicaciones de la Fundación se han venido adelantando en la forma de informes especiales de la Revista *Coyuntura Económica*; publicaciones sobre el agro en *Cuadernos de Fedesarrollo*, así como escritos en los folletos de *Tendencia* y de *Economía y Política*, así como en investigaciones de mayor envergadura contratados y financiados por entidades multilaterales como el BID y privadas y públicas como Asograsas, ACAC, Fondo de Adaptación, ANDI, Asoleche, SAC, Finagro, Banco Agrario y USAID, entre otras. Además, a través del Fondo Rodrigo Botero Montoya de Fedesarrollo se han financiado dos libros sobre el sector agropecuario.

Los grandes temas de investigación de Fedesarrollo durante este decenio han estado en línea con la agenda nacional de discusión de la política agropecuaria discutida atrás y abordaron aspectos estructurales de fondo de la actividad agropecuaria colombiana como la política comercial, la política de tierras, las políticas para el desarrollo de la agricultura, la estrategia de desarrollo rural integral propuesta en el Acuerdo de La Habana, el manejo del riesgo frente al cambio climático, así como aspectos de la política sectorial y la organización institucional del sector, como también las políticas frente a actividades individuales como el café, el arroz y la palma africana.

En el 2010 cubrieron los temas de la seguridad alimentaria, la política agropecuaria en Colombia, el modelo económico cafetero, y el de la restitución de tierras que fue difundido en *Economía y Política*. Entre el 2011-2013 cabe destacar investigaciones en las áreas de estabilización de precios, el cambio climático, la sanidad agropecuaria, los costos de producción, los programas regionales de reactivación económica, y la de política comercial de la agricultura en Colombia. Asimismo, debe resaltarse muy especialmente otro estudio de gran envergadura publicado en un libro editado por Antonio Hernández y Juan José Perfetti que llevó por título Políticas para el Desarrollo de la Agricultura en Colombia que fue desarrollado con el respaldo financiero de la Sociedad de Agricultores de Colombia, pero con un contenido académico, riguroso e independiente característico de las investigaciones desarrolladas por Fedesarrollo.

Para los Debates Presidenciales del 2014 se preparó, se puso en discusión y se publicó posteriormente en *Cuadernos de Fedesarrollo* el trabajo titulado Desarrollo de la Agricultura Colombiana. Otros trabajos desarrollados en ese año abordaron los temas de la Asistencia Técnica Agropecuaria (ATA), los mecanismos de estabilización y promoción de exportaciones de leche y el diseño de instrumentos para la estructuración e implementación de proyectos productivos rurales. En el 2015 se analizó la política del café, el manejo de bonanzas, los factores de riesgo en el estado de la cartera de crédito agrícola financiado por el Banco Agrario, las barreras de acceso de la mujer rural al crédito, y el artículo La política de precios del café que hizo parte del Informe de la Misión de Estudios sobre Café y que estuvo dirigida por Juan José Echavarría.

En el año 2016, Fedesarrollo desarrolló y publicó varias investigaciones en temas relacionados con el agro, y la actividad económica y social en las zonas rurales: Una Matriz de Contabilidad Social para el sector rural colombiano; la Evaluación de los proyectos de Reactivación Económica para los damnificados del Fenómeno de la Niña 2010-2011; el Informe Especial cuantificando el Impacto fiscal de las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo. Por su parte, en el 2017 la atención se centró en temas económicos relacionados con el proceso de paz mediante el artículo relativo al Decreto Ley de Tierras y Sustitución de cultivos ilícitos, y el estudio publicado en *Cuadernos de Fedesarrollo* en el cual tuve la oportunidad de participar como uno de los coautores que llevó el título de Acuerdo de paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal en el cual se hace una evaluación de los puntos uno y cuarto del Acuerdo de La Habana. En ese año también se desarrolló una investigación relacionada con el

tema de la comercialización de productos agrícolas titulada Alianza entre Productores y Mercados que hizo parte de un estudio más amplio sobre la Línea de Base y que el apoyo financiero de la USAID.

El contenido de las investigaciones en el área de la agricultura y las políticas agropecuarias ha sido un poco más variado en los dos últimos años. Se han cubierto temas relacionados con la política comercial, la economía política de la protección, los modelos asociativos de producción, la problemática de la adecuación, uso y el acceso a la tierra y el impacto socioeconómico de la agro-industrialización. Entre los escritos y publicaciones cabe resaltar el libro Política comercial agrícola: nivel, costos y efectos de la protección en Colombia; un estudio sobre la Economía Política de la protección de algunos productos "sensibles" y que se refiere a la caña de azúcar; otro trabajo sobre experiencias de modelos asociativos como mecanismo para el desarrollo empresarial en la ruralidad; un estudio sobre adecuación de tierras y el desarrollo de la agricultura colombiana. También está en proceso de publicación un análisis del uso de la tierra en las diversas regiones de Colombia frente a su uso potencial que utiliza las cifras del Censo Agropecuario del 2018.

El número y la gran variedad de investigaciones abordadas por Fedesarrollo durante esta última década es un síntoma de la gran prioridad que la entidad dio al análisis de las políticas agrícolas y de desarrollo rural y refleja la gran demanda por este tipo de trabajos que recibió la Fundación por parte del gobierno, entidades oficiales, de los gremios privados y de organismos internacionales. Esto refleja la importancia de sus trabajos y de sus recomendaciones y la ascendencia de Fedesarrollo en la determinación de las políticas públicas particularmente las relacionadas con la política comercial. Sobre esta los estudios de Fedesarrollo han identificado que la protección del sector continúa siendo elevada y que, más bien, se deben estimular las exportaciones del agro, la política de tierras, la estrategia de desarrollo rural integral propuesta en el Acuerdo de La Habana, el manejo del riesgo frente al cambio climático, así como aspectos de la política sectorial y la organización institucional del sector.

VII. Reflexiones finales sobre el rol e impacto de Fedesarrollo

Descrita en forma cronológica la amplia trayectoria de Fedesarrollo en los estudios y publicaciones de trabajos sobre la agricultura y el desarrollo rural durante estos últimos cincuenta años, se procede en esta sección a hacer unas reflexiones finales sobre su impacto en el análisis y las políticas públicas relacionadas con el sector agropecuario. Quizás lo primero en resaltar es que Fedesarrollo desde su creación estableció a la agricultura como uno de los focos principales o prioritarios de sus análisis económicos y dicho énfasis lo ha mantenido a lo largo de las cinco décadas, no obstante que el sector agropecuario ha venido perdiendo importancia tanto en su participación en el Producto Interno Bruto, como en las exportaciones y aun en el empleo de mano de obra. Quizás ningún otro centro de investigación, ni universidad como tampoco ningún organismo oficial ha contribuido tanto al análisis y formulación de la política agropecuaria en los últimos 50 años como La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, Fedesarrollo.

Durante los setenta y los ochenta, quizás uno de los principales énfasis fue el análisis de la política cafetera dada la importancia del cultivo y la exportación del grano en la balanza de pagos, en el desarrollo regional y en la actividad económica nacional. Durante esos años se analizó la importancia del convenio de cuotas bajo el Convenio Internacional del Café, los objetivos e instrumentos de la política cafetera y el manejo de las bonanzas cafeteras tanto de 1975 como la de 1986. En la década de los ochenta la principal contribución de Fedesarrollo

tuvo que ver con la importancia y la interrelación de la política macroeconómica para el desarrollo de la agricultura. En los años noventa y en consonancia con el proceso de apertura económica, los trabajos y recomendaciones de Fedesarrollo dieron un énfasis grande al tema del impacto de la apertura comercial en el comportamiento del sector agropecuario y los otros grandes determinantes del crecimiento sectorial. Por su parte, durante el primer decenio del siglo XXI se prestó una atención especial a la situación e impacto sobre el sector de las negociaciones comerciales internacionales y, en particular, al Tratado de Libre Comercio o TLC con los Estados Unidos. Ya durante este segundo decenio del siglo, como se explicó atrás, la prioridad de las investigaciones giró en torno a aspectos estructurales de fondo de la actividad agropecuaria colombiana como la política comercial; la política de tierras; las políticas sectoriales para el desarrollo de la agricultura; la estrategia de desarrollo rural integral propuesta en el Acuerdo de La Habana; el manejo del riesgo frente al cambio climático, así como la organización institucional del sector y en los temas de economía política relacionados con el agro.

Los análisis de Fedesarrollo en materia agropecuaria durante estos cincuenta años han abordado de manera recurrente alternativas y opciones de política sobre todos los aspectos importantes de la problemática económica de la agricultura. A título de ejemplo cabe destacar que el tema del acceso a la tierra se abordó desde los años setenta cuando se discutía la reforma agraria, las empresas comunitarias, las unidades agrícolas familiares y el papel del Incora hasta en el período más reciente vinculado con el Proceso de Paz de La Habana, así como el estudio sobre los conflictos en el uso de la tierra frente a su uso potencial. De igual manera, desde su primera época los estudios de Fedesarrollo analizaron la problemática del pequeño campesino, los temas sobre la eficiencia productiva del pequeño agricultor y la importancia de los programas de desarrollo rural iniciados en los años setenta, y hasta la evaluación de las propuestas de reforma rural integral derivadas del Acuerdo de Paz de La Habana.

Los diversos elementos de la política sectorial también fueron objeto de estudio y recomendaciones a lo largo de la historia de Fedesarrollo. Sobre esta abundaron las investigaciones en materia del crédito agropecuario, el crédito supervisado del Incora, los préstamos de la Caja Agraria, el rol de Finagro y del Banco Agrario, el manejo del riesgo y los seguros agropecuarios, así como todo lo relacionado con el riego y la adecuación de tierras y la productividad agrícola vinculada con esta. Igualmente, se abordaron los temas relacionados con la investigación agrícola, y la asistencia técnica. También fue objeto de análisis todo lo relacionado con el establecimiento de precios de sustentación para la agricultura, así como los aspectos relativos a los costos de producción. El tema de la asignación de recursos presupuestales para el sector y la tributación al agro también fue materia de análisis en las investigaciones de Fedesarrollo. El impuesto presuntivo a la agricultura y el rol de los impuestos prediales, los impuestos al sector cafetero, la baja participación de los recursos presupuestales para el sector agropecuario y la inadecuada asignación de estos, entre otras al orientarse hacia subsidios directos en lugar de bienes públicos fueron todos temas analizados en trabajos, debates y estudios de la institución. De igual manera, el tema de la protección a la agricultura fue tema de debate a largo de los documentos de Fedesarrollo y en la mayoría de los escritos se abogó en favor de una menor protección y un mayor énfasis hacia la promoción de las exportaciones agrícolas. Los estudios sobre la política comercial dieron particular énfasis tanto a la protección y el manejo arancelario y no arancelario como a la promoción de exportaciones y a los acuerdos comerciales. Durante las diversas décadas se registran importantes aportes en estas materias. En este mismo sentido se encuentra que durante todas estas décadas se llevaron a cabo análisis de diversos sectores o actividades agropecuarias lo que le ha permitido tener una visión no sólo agregada del sector sino específica a nivel de distintos subsectores.

Pero, quizás, una de mayores contribuciones de Fedesarrollo en materia agropecua-

ria tuvo que ver con la interrelación de la política macroeconómica y su incidencia en el desarrollo del sector. Esto se evidenció, por ejemplo, en la discusión del manejo de las bonanzas cafeteras, y en la importancia de la tasa de cambio en el desarrollo de la agricultura, así como en los debates sobre la apertura comercial y su incidencia en el sector agropecuario. Fedesarrollo también fue pionero en la construcción de modelos econométricos de la economía nacional que incorporaban de manera explícita al sector agropecuario. Estos tipos de análisis se han utilizado en varios trabajos recientes como son los de la Misión para la Transformación del Campo y del Fondo Rodrigo Botero Montoya. Otro tema relacionado con el agro en el cual Fedesarrollo fue precursor fue en el análisis de los cultivos ilícitos y sobre lo cual se pronunció con el primer trabajo en Colombia sobre el tema La Otra economía y hasta esta última década al abordarse el tema de las propuestas del Acuerdo de La Habana en estas materias.

Un último aspecto al cual se debe hacer referencia fueron las propuestas de Fedesarrollo para el mejoramiento de la institucionalidad del sector. En sus primeras épocas el énfasis giró alrededor de la institucionalidad cafetera y la correspondiente a la del sector azucarero, así como lo relacionado con las instituciones públicas como el Idema, el Incora y la Caja Agraria. En los decenios posteriores se adelantaron propuestas en materia de las instituciones de desarrollo rural y en las de crédito y del control de los riesgos. Más recientemente, los escritos de Fedesarrollo han dado gran énfasis a la reorganización del Ministerio de Agricultura y a la forma de reforzarlo y convertirlo en el verdadero rector de la política agropecuaria colombiana.

Tal como se analizó a lo largo del capítulo, la forma principal mediante la cual la institución ha buscado ejercer su influencia en las políticas públicas relacionadas con la agricultura han sido sus publicaciones periódicas principalmente en la Revista *Coyuntura Económica y Social*, como mediante otras como la difusión de los *Debates de Coyuntura*, los documentos de trabajo, la Revista *Tendencia* y estudios más detallados publicados en sus *Cuadernos*, como también en libros especializados y revistas técnicas, así como en los medios digitales. A través de todos ellos se dan a conocer los resultados de las *Encuestas de Opinión* y de las investigaciones expresamente solicitadas por organismos oficiales como fue el caso del Ministerio Hacienda sobre lo relacionado con las funciones del Idema o del Ministerio de Agricultura y el Banco Agrario, organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo, la FAO y el USAID y organizaciones privadas y gremiales como la Federación Nacional de Cafeteros, Asocaña y la Sociedad de Agricultores, SAC. Respecto a las publicaciones de Fedesarrollo debe destacarse el hecho que estas se adelantaron bajo estrictas normas de calidad técnica investigativa y de independencia de opinión, así estas hayan sido contratadas por organismos con intereses particulares tanto del sector público como privado, norma establecida desde su fundación por parte de su primer Director Ejecutivo Rodrigo Botero y el Consejo Directivo a las cuales nos hemos ceñido todos sus sucesores, lo que ha desembocado en la credibilidad creciente de las opiniones expresadas en sus publicaciones.

Además de las publicaciones, entre las principales vías de comunicación e influencia sobre las políticas públicas se encuentran las propias opiniones expresadas por sus directores y sus investigadores. El Director Ejecutivo de Fedesarrollo y los investigadores son requeridos por la prensa, el gobierno, el Congreso, las Cortes y los gremios de la producción en sus juntas directivas y convenciones gremiales, así como por los organismos internacionales para expresar sus opiniones sobre las políticas públicas en áreas de su especialidad sobre las que han venido trabajando. Además, una vía indirecta mediante la cual Fedesarrollo ha ejercido influencia en las políticas públicas de agricultura de manera profunda, tal como se ilustró en las secciones anteriores, ha sido mediante el desempeño de sus directivos e investigadores en posiciones públicas y privadas donde se deciden las políticas públicas del sector agropecuario.

Como se resaltó en las secciones anteriores, varios exdirectores e investigadores de Fedesarrollo han pasado a desempeñar el cargo de Ministros, ViceMinistros y altos directivos de entidades públicas del sector agropecuario o del sector económico nacional con ascendencia en las políticas agropecuarias como el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Comercio Exterior, el Departamento Nacional de Planeación y el propio Banco de la República o en organismos multilaterales. Un último aspecto a destacar es que los escritos de Fedesarrollo sobre las políticas públicas del sector agropecuario de estos cincuenta años también servirán como referencias históricas para el análisis de las políticas públicas del sector agropecuario colombiano.

VIII. Bibliografía

Araya Alemparte, Juan Enrique & Ossa Escobar, Carlos. (1976). La mecanización en la agricultura colombiana. Bogotá, Fedesarrollo.

Arbeláez, M.A., Higuera, S., Steiner, R y Zuluaga, S Protecting Sensitive Agricultural products in Colombia: A Political Economy Approach, Coyuntura Económica Junio-Julio del 2018.

Barajas E., Adolfo. (1989). Misión Agropecuaria - Proyecto 51: informe final. Bogotá, Bogotá, Fedesarrollo, 47 Publicado en: Coyuntura Económica. Interacciones entre el sector agropecuario y la macroeconomía colombiana. Vol. 20, No. 3.

Bejarano, Jesús A. (1988). El marco de acción de la política agropecuaria. Debates de Coyuntura Económica. No. 11, septiembre.

Cárdenas, Mauricio, et al. (2006). Estudio actuarial del FAG. Borrador final. Bogotá, Fedesarrollo: noviembre.

Echavarría S., Juan J. y Gamboa T., María C. (2001). Colombia and Venezuela after the Uruguay Round: trade policy reforms and institutional adjustments. Bogotá, Fedesarrollo.

Edwards Sebastián y Steiner, Roberto, La Revolución Incompleta: Las Reformas de Gaviria, Editorial Norma, Bogotá, 2008.

Fundación Para la Educación Superior y el Desarrollo, Fedesarrollo. Estudios, Proyectos y Publicaciones realizadas por Fedesarrollo, Agricultura (Sector Agropecuario), 1971-2019, Mimeo Biblioteca, Bogotá, octubre de 2019.

Fundación Para la Educación Superior y el Desarrollo, Fedesarrollo. (1975). La política azucarera y panelera colombiana: situación actual y perspectivas. Coyuntura Económica. Vol. 5, No. 4, diciembre.

Fundación Para la Educación Superior y el Desarrollo, Fedesarrollo. (1976). Manejo de existencias, comercio exterior y precios agrícolas: el papel del Idema. Bogotá, Fedesarrollo.

Fedesarrollo & Econometría. (2009). Definición de la metodología, indicadores y medición de la línea de base para la evaluación de impacto y monitoreo del Programa Agro Ingreso Seguro: Informe final ajustado.

Fondo Monetario Internacional, Recent Economic Developments. Colombia y Staff Reports, IMF, Washington, 1980, 1982, 1984, 1987, 1990, 1991,1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1999, 2003, 2014, 2016, 2019.

Gómez R., Hernando J. et al. (2011). La política comercial del sector agrícola en Colombia. Bogotá, Fedesarrollo.

Hommes, Rudolph. Memorias al Congreso 1991-1994, República de Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Jaramillo, Carlos F. (1995). Hacía 2020: retos y desafíos del agro. Informe Final Bogotá, Fedesarrollo.

Jaramillo, Carlos Felipe. Liberalization, Crisis and Change in Colombian Agriculture, Westview Press, Boulder, Colorado, 1998.

Jaramillo, Carlos Felipe y Junguito, Roberto "Crisis Agropecuaria y Política Macroeconómica", Debates de Coyuntura Económica 9, octubre de 1993.

Junguito, R y Pizano, D. El Comercio Exterior y La Política Internacional del Café, Fedesarrollo y Fondo Cultural Cafetero, 1993.

Junguito, R, Perfetti J.J. y Becerra, A. Desarrollo de la Agricultura Colombiana, Cuadernos Fedesarrollo 48, marzo de 2014.

Junguito, Roberto; Perfetti, Juan J. & Delgado, Martha. (2017). Acuerdo de paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal. Bogotá: Fedesarrollo, febrero. Cuadernos de Fedesarrollo, No. 55.

Junguito, Roberto Historia Económica de Colombia en el Siglo XX, Colección Historia Siglo XX, Universidad Sergio Arboleda, 2016.

Kalmanovitz, S. y López, La agricultura en el Siglo XX, Economía Colombiana en el Siglo XX: Un Analisis Cuantitativo, Urrutia y Robinson Editores, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2007.

Krueger, A. Schiff, M y Valdes, A. Economía Política de las Intervenciones de Precios Agrícolas en América Latina, Banco Mundial y Centro.

Leibovich, José. (1989). Evaluación de las consecuencias de la suspensión del Convenio Internacional del Café sobre la economía colombiana. Bogotá: Fedesarrollo.

Londoño, Juan L. y Perfetti, Juan J. (1983). Comentarios sobre la crisis actual de la ganadería colombiana. Coyuntura Económica. Vol. 13. No. 2

Lora Torres, Eduardo. (1994). La crisis rural y la política económica en el corto y mediano plazo. Bogotá, Fedesarrollo. Internacional para el Desarrollo Económico, 1990.

Mision de Estudios del Sector Agropecuario, Estrategias y Políticas Para el Desarrollo Agropecuario de Colombia y El desarrollo Agropecuario de Colombia, Ministerio De Agericultura y Departamento Nacional de Planeación, Editorial Presencia, 1990.

Ocampo, José Antonio, Editor, Lecturas de Economía Cafetera Tercer Mundo Editores y Fedesarrollo, 1987.

Ocampo Gaviria, José Antonio. (1988). Criterios para la renegociación del contrato de administración del Fondo Nacional del Café. Debates de Coyuntura Económica. No. 12, diciembre.

Ocampo, José Antonio, Director. El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y La Paz, Misión Para La Transformación del Campo, Departamento Nacional de Planeación, 2015.

OCDE, Review of Agricultural Policies 2015, OECD Publishing, 2015

Perfetti, Juan José, Análisis de las Políticas y la Institucionalidad del Sector Agropecuario (PNUD), Noviembre de 2010, mimeo.

Perfetti, Juan J. et al. (2013). Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Bogotá, Fedesarrollo, Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Incoder, Finagro, Banco Agrario.

Perfetti, J. J., et al. (2019). Adecuación de tierras y el desarrollo de la agricultura colombiana: políticas e instituciones.

Rosas, Gabriel. (2005). Sector agropecuario: revisión de una trayectoria. Coyuntura Económica - Vol. 35. No. 2, segundo semestre.

Rosas, Gabriel, et al. (2004). Evaluación del incentivo a la capitalización rural ICR. Bogotá, Fedesarrollo.

Steiner, Roberto; Salazar, Natalia & Becerra, Alejandro. (2015). La política de precios del café en Colombia. Bogotá, Fedesarrollo.

The World Bank, Economic Growth of Colombia: Problems and Prospects, The John Hopkins Press, Baltimore and London, 1972.

Thomas, Vinod Linking Macroeconomic and Agricultural Policies for Adjustment with Growth: The Colombian experience, Published for The World Bank, The John Hopkins Press, Baltimore and London, 1985.



Rodrigo Botero — 1970

1974 — Roberto Junguito

Miguel Urrutia — 1978

1982 — Carlos Caballero

José Antonio Ocampo — 1984

1988 — Guillermo Perry

Miguel Urrutia — 1989

1991 — Eduardo Lora

Mauricio Cárdenas — 1996

1998 — Juan José Echavarría

Mauricio Cárdenas — 2003

2009 — Roberto Steiner

Leonardo Villar — 2012

2018 — Luis Fernando Mejía



ISBN: 978-958-52187-5-8