

LA IMPOSTURA DESARROLLISTA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO: EL CASO DE LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA

Debate o discusión en teoría social

GT: Desarrollo rural, globalización y crisis

Alvaro Mauricio Chamorro Rosero

Resumen.

El discurso del desarrollo, generalizado durante el siglo XX, es un engaño con apariencia de verdad: esto es lo que posibilita hablar de una impostura desarrollista. De esta manera, los procesos de reforma agraria en Colombia se han encontrado –y se encuentran– dictaminados por la idea mesiánica del desarrollo (por esa impostura desarrollista). Esto llevó a que durante el siglo XX las políticas de reforma agraria, impartidas por el gobierno nacional, hayan obedecido a unas (tres) estrategias globales, siempre bajo el discurso generalizado del desarrollo. La reforma agraria en Colombia inició con un momento liberal, pasó por el proteccionismo y finalmente, llegó al momento actual denominado neoliberalismo. En este sentido, este trabajo pretende analizar la influencia de la impostura desarrollista en los tres momentos de reforma agraria en Colombia, a partir de una metodología histórico-hermenéutica que propiciará comprender los procesos sociales desde una lectura interpretativa, reflexiva y crítica que nos conduzca a una reinterpretación del sentido teórico–conceptual de la impostura desarrollista y su relación con la reforma agraria en Colombia.

Palabras claves. Desarrollo, Impostura desarrollista, Reforma agraria, Liberalismo, Proteccionismo y Neoliberalismo

Introducción.

Acerca de la impostura desarrollista y su vínculo con la reforma agraria

El siglo XX ha consolidado en Colombia –y en los demás países de América Latina– una idea mesiánica de porvenir de las sociedades: el desarrollo. Bajo la mirada de cualquier observador confundido, el desarrollo se establece como la fuerza propulsora hacia un “estadio superior” que implica “llegar a un futuro mejor”. Sin embargo, como anota Serge Latouche (2007), la idea de desarrollo es constituida a partir de dos imposturas –una conceptual y otra práctica– que han propiciado la universalización y la adopción del modelo de crecimiento a escala del sistema mundo, y que es, “en resumen, el genocidio, o como mínimo, el etnocidio para cualquier cultura diferente.” (Latouche, 2007, p.62) Así las cosas, las dos imposturas que fundamentan la idea de desarrollo son asumidas y representadas por el modelo imperante, e introducida al interior de las prácticas e imaginarios de los sujetos.

La primera impostura, la conceptual, tiene relación con el etnocentrismo del concepto. Esta es la razón por la que Gilbert Rist (2002) se refiere al desarrollo como un mito occidental. La centralidad del concepto, pero la destreza con la que ha sufrido metamorfosis, es lo que ha posibilitado que el concepto de desarrollo sufra una suerte de generalización, dejando de lado las particularidades de cada grupo social. Además, como afirma Rist, la escogencia de este concepto –entre otros conceptos, como el de civilización, occidentalización o modernización– no obedece a una casualidad, “la palabra ‘desarrollo’ aportaba múltiples ventajas: tenía una cierta respetabilidad porque formaba parte del lenguaje científico: permitía presuponer las condiciones de evolución del proceso deseado; se vinculaba, en fin,

con una tradición de pensamiento –remontándose al mito– que garantizaba su legitimidad.” (Rist, 2002, p.37) Por lo demás, la carencia de palabras para expresar la visión desarrollista en todas las culturas y grupos sociales, dan alguna luz de que los valores del desarrollo no corresponden con aspiraciones universales profundas. (Latouche, 2007, p.54) No obstante, la ofensiva desarrollista utilizó significados y palabras “similares” en gran parte de las lenguas, para hacer pensar que la idea desarrollista siempre ha estado presente en el ser humano. De esta forma, “la suerte del desarrollo –es decir, su longevidad– reside en su pluralidad semántica” (Latouche, 2007, p.56).¹

Por otra parte, la impostura práctica –o las contradicciones reales como también la llama Latouche– se relaciona con una serie de paradojas que propician que el “efecto milagro se revele como un efecto espejismo.” (Latouche, 2007, p.56) La creación de necesidades, la acumulación y el aspecto medio ambiental, son temas que se sostienen como las paradojas más importantes del desarrollo. Cada una de ellas se sustenta en lo que Latouche denomina *trickle down effect* o “efecto de las recaídas”.

El crecimiento se presenta, gracias al *trickle down effect*, como el remedio milagro contra las desigualdades. Permite evitar las difíciles reformas estructurales, como la reforma agraria, y atenuar los conflictos sociales. La idea principal es que vale más ponerse de acuerdo para hacer crecer el pastel, para que todos tengan más y queden satisfechos, que pelearse por un trozo de un pequeño pastel (Latouche, 2007, p.58).

Lo anterior se suma al “desconocimiento”, o mejor, a la inobservancia que los discursos desarrollistas tienen sobre las causas reales de conformación de un (gran)grupo de países denominados subdesarrollados. Es decir, al *trickle down effect*, y a su anclada idea de crecimiento económico basado en la desigualdad, donde las necesidades constituyen un fuerte motor para que trabajen los seres humanos (Latouche, 2007); se agrega la incompetencia de los discursos desarrollistas que no ubican en el lugar que le corresponde a la auténtica fuente de los problemas. Andre Gunder Frank lo explica de la siguiente manera:

Generalmente, se piensa también que el subdesarrollo actual de un país puede entenderse como producto o reflejo únicamente de sus propias características o estructuras económicas, políticas, sociales y culturales. Sin embargo, la investigación histórica demuestra que el subdesarrollo contemporáneo es en gran medida el producto histórico de las relaciones económicas y de otro tipo, pasadas y actuales, que mantuvo y mantiene el país satélite subdesarrollado con los países metropolitanos ahora desarrollados. Además, estas relaciones son una parte esencial de la estructura y desarrollo del sistema capitalista en su totalidad a escala mundial (Frank, 2005, p.146).

Con los discursos desarrollistas volcados a “mejorar”, “optimizar”, “fortalecer” o “reformular” las características o estructuras económicas, políticas, sociales o culturales propias de los países subdesarrollados, inicia un largo y doloroso camino de implementación de la impostura desarrollista, todo esto sucede con la anuencia de las metrópolis interesadas en perpetuar el modelo que les ha servido de maximizador de su economía y de constructor de hegemonía.

¹ Al respecto puede verse el trabajo de Serge Latouche titulado: *Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa* (2007), en el cual, se reflexiona sobre una serie de palabras que han sido utilizadas para introducir la idea del desarrollo. “Así, en wolof se ha intentado encontrar un equivalente a desarrollo en una palabra que significa «la voz del jefe». Los cameruneses de lengua eton son todavía más explícitos. Hablan del «sueño del blanco». «la figura del desarrollo no posee equivalente en moore y se traduce lo mejor posible con la frase: *tónd maoodame tenga taor khiiyfnga* (luchamos para que en la tierra [en el pueblo] las cosas vayan mejor [para mí]). El colmo se alcanza con el idioma quechua. Se ha intentado dar la idea de Desarrollo con la expresión «trabajar bonito para la próxima salida del sol.»» (Latouche, 2007, p.54)

Ahora bien, con la consolidación de la impostura desarrollista en el esplendor del sistema mundo, los países subdesarrollados –incluido los países de América Latina y entre ellos Colombia– han sido sometidos a “tres estrategias económicas globales muy distintas entre sí: un modelo liberal que descansaba en la exportación de materias primas y productos agrarios a los países industrializados; un modelo industrialista basado en el proteccionismo y en la sustitución de importaciones; y un modelo neoliberal fundamentado en la creencia de que el mejor estímulo para el desarrollo reside en la apertura comercial y la liberación económica a ultranza.” (Llambi, 1990 citado en: Bretón, 1999, p.272) Por estas tres estrategias globales han debido pasar las políticas nacionales de desarrollo, una de ellas, que moviliza a gran parte del aparato desarrollista y que explicaremos en el presente ensayo, es la reforma agraria.

Primer momento.

Hegemonía Liberal, “Revolución en marcha” y Ley de tierras: La reforma agraria en Colombia antes de la industrialización por sustitución de importaciones

En el año 2002 Cristóbal Kay escribió un artículo titulado: *Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿Por qué Asia Oriental supero a América Latina?* Dicho escrito reflexiona sobre las razones que llevaron a países como Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong-Kong a obtener mejores resultados en la implementación del modelo de desarrollo, en comparación con países de América Latina que no han obtenido el resultado esperado, pese a que el modelo globalizado fue implementado casi simultáneamente. Una de las conclusiones que Cristóbal Kay resalta es que “en Corea del Sur y Taiwán la reforma agraria se produce antes de que alguna industrialización significativa haya tomado lugar, y ese fue el ingrediente clave en el consiguiente proceso exitoso de industrialización.” En contraste, “en América Latina, la mayoría de reformas agrarias ocurrió después de que la industrialización ya estaba firmemente establecida como una forma de reanimar el lánguido proceso de industrialización debido a lo que había sido considerado como el «agotamiento de la fase cómoda de la ISI».” (Kay, 2002, p.52) Con todo, la reforma agraria en Colombia también se produce antes de la implementación del modelo de industrialización, sin embargo, como el mismo Kay lo afirma de otras reformas agrarias, este primer atisbo de reforma agraria en Colombia es más de carácter político que de carácter económico. Es así como surge la Ley 200 de 1936, o también llamada “Ley de tierras”, que se encuentra enmarcada en una época política específica de Colombia denominada la hegemonía liberal.

A mediados del siglo XIX, surgen en Colombia los dos partidos políticos tradicionales: el partido Liberal (1848) y el partido Conservador (1849). Ambos partidos iniciaron una lucha por el poder que a comienzos del siglo XX desencadenó en una de las confrontaciones más recordadas de la historia política del país, la denominada “Guerra de los Mil Días”². En este marco político de lucha bipartidista; con el partido Conservador en el poder por casi treinta años (de 1900 hasta 1930); pero con las clases industriales sentando las bases para el desarrollo de la producción capitalista y para la modernización del Estado, llega al poder en 1930 el candidato liberal Enrique Olaya Herrera. La presidencia de Olaya Herrera (1930-1934) se caracterizó por la conformación de un gobierno de coalición bipartidista al que llamó “concertación nacional”, necesario, según él, para aplicar las políticas que garantizaran el avance industrial y capitalista. (Nemogá, 2004, p.216) A ese periodo de gobierno del partido liberal comprendido entre 1930 y 1946 se le denominó hegemonía liberal, que en términos generales se caracterizó por:

² Pese a las pérdidas humanas y materiales que dejó esta confrontación, la Guerra de los mil Días es recordada por el quebranto territorial del país, la pérdida de Panamá (1903) obedece a la época de esta lucha bipartidista. Pérdida territorial que dependió mucho de la aquiescencia de los Estados Unidos (que reconocería a Panamá como república independiente el mismo día que se pone al corriente a Bogotá, y que otros tantos días después aprobaría la financiación para la construcción del canal), y que significaría para Colombia un deterioro económico inmenso.

[...] sentar las bases económicas, políticas, sociales y culturales para la introducción del modo de producción capitalista en el país y para garantizar la creación y adecuación de las instituciones jurídicas que las nuevas relaciones sociales demandaban. En este período se consolidaron los gremios de la producción institucionalizando su funcionamiento, de modernizaron el Ejército y la Policía Nacional y se desarrollaron los medios de comunicación (Nemogá, 2004, p.218).

Así las cosas, el periodo de gobierno de la hegemonía liberal tuvo como centro de las transformaciones a los dos mandatos del presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938; 1942-1945), quien nombró a su programa de gobierno la “Revolución en Marcha”. Entre las reformas más importantes de la llamada “Revolución en Marcha” se encuentra: la reforma laboral, la reforma tributaria y la reforma agraria.

En cuanto a las políticas laborales emitidas por el gobierno de López Pumarejo, estas estaban claramente encaminadas a favorecer el proyecto de industrialización, no en vano la legislación de este periodo se concentró en el tratamiento del conflicto laboral y en “perfeccionar el derecho de huelga como *única* forma de lucha reglamentando su procedimiento e institucionalizar el sindicato como única forma de organización legítima de los trabajadores, definiendo su estructura y controlando su funcionamiento.” (Nemogá, 2004, p.218) De esta forma se garantizaba la expansión y el afianzamiento de la industria a partir de la clase obrera del país.

Por lo que se refiere a las políticas tributarias, estaban de alguna forma ligada a las políticas de reforma agraria. En este sentido, “la reforma tributaria buscó aumentar las cargas impositivas a los grandes propietarios de bienes” (Nemogá, 2004, p.218), con el propósito de no entablar una disputa directa con los terratenientes, pero sí de obligarlos a que eleven sus impuestos o que abandonen algunas propiedades. Esta reforma tibia, iba de la mano con la reforma agraria instaurada en ese momento. La “Ley de tierras”, promulgada en 1936, tampoco quería entablar un altercado abierto con los terratenientes, por ello, dicha ley reconocía la propiedad privada de la tierras que hubiesen salido legalmente del Estado, pero regresarían a éste si no eran explotadas. El artículo primer de la Ley 200 de 1936 lo decía literalmente así: “Art. 1. Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otras de igual significación económica.”

Ahora bien, pese a que en Colombia ya existían leyes que implicaban temas agrarios, la Ley 200 de 1936 es la primera ley que lo aborda como un tema específico, por ello se hace referencia a que esta ley es el punto de partida de la reforma agraria en Colombia. Además, dicha ley estaba enmarcada en unos ideales de construcción del Estado que marcarían y se encausarían en lo que actualmente es la impostura desarrollista. Si bien la impostura estaba latente en todos los proyectos de los países emancipados, con la entrada al siglo XX dichos proyectos se hicieron expresos y buscaron su materialidad. Así, podemos decir que la “Ley de tierras” “pretendió corregir la problemática de dominio y concentración de la propiedad rural y estableció la figura de ‘extinción de dominio’ de terrenos baldíos, lo cual llevó a un período de improductividad de diez años. En esta ley, la justificación del título de propiedad fue la función social para el uso económico, y también se reconocieron los derechos de los trabajadores rurales al dominio de las tierras.” (Franco y De los Ríos, 2011, p.102) A modo de conclusión, sobre el legado que la hegemonía liberal le deja a la reforma agraria, podríamos afirmar lo siguiente:

Pese a todo el empeño puesto por los gobiernos de la Hegemonía Liberal con sus políticas de *reforma* –lideradas ya definitivamente por la *burguesía industrial*–, la clase

terrateniente siguió manteniendo prácticamente improductivos sus latifundios. Así mismo, debido a que el ganado se hizo escaso con la guerra mundial, subiendo los precios de manera alarmante, la clase terrateniente prefería sustituir la agricultura por la ganadería extensiva, haciéndole el quite a los conflictos agrarios y fortaleciendo más el latifundio. Con toda crudeza, nuevamente se demostró cómo el sector rural colombiano, regido por los intereses de los propietarios de tierras ociosas, no podía satisfacer la demanda a que era sometido como resultado del crecimiento industrial (Nemogá, 2004, p.225).

Finalmente, vale la pena señalar que el mundo rural, el cual fue *objeto* de estos intentos de reforma, estaba determinado por una tripartición. Por un lado, el mundo de la hacienda; por otro, los grandes enclaves de exportación bananera; y por último, la pequeña propiedad campesina: el minifundio. Ello implicaba que la producción rural sea exigua para abastecer la demanda agrícola (con excepción de los enclaves bananeros). Por tal motivo, dichos campesinos eran asimilados como una “población sobrante” en el proceso productivo, y sobre ellos tenía que recaer, en un primer momento, todo el peso de la floreciente impostura desarrollista. En este sentido, y a pesar que la industrialización en Colombia podría remontarse a la primera década del siglo XX, el auge de la implementación – inicio– de la industrialización se llevó a cabo en el período antes estudiado, así lo demuestra el incremento de industrias en el país, pasando de 3 plantas de alimentos, bebidas y tabaco en 1909, a 40 plantas en 1939, la gran mayoría consolidadas en los años de 1930 a 1939 (Echavarría y Villamizar, 2005). Así las cosas, el país con una eminente “población sobrante” que debía engrosar las filas de los obreros asalariados; un proyecto liderado por la burguesía industrial; un proyecto rural destinado a la agroexportación; y un discurso que ya iniciaba a permear las finalidades de los países subdesarrollados, ahora es más factible comprender las peripecias enmascaradas de una reforma tibia, y de un proyecto naciente, que dejaba en vilo y con pocas esperanzas un “futuro deseable”. He aquí el inicio de una muerte anunciada...

Segundo momento.

Concreción de la impostura desarrollista: la reforma agraria en el marco de la consolidación institucional

Como afirma Víctor Bretón, “la gran depresión de los años treinta y el consiguiente estrangulamiento de los mercados internacionales quebró definitivamente la viabilidad del modelo agroexportador. Para superar la crisis se presentaron ante los respectivos Estados dos alternativas: intensificar la presión sobre el campesinado [...]; o iniciar un proyecto industrializador endógeno a través de la promulgación de medidas proteccionistas. Fue la segunda vía la que definitivamente se impuso en la mayor parte de los países de América Latina a partir de la década de los cuarenta.” (Bretón, 1999, p.274) Colombia fue uno de esos países que adoptaron como medida para superar la crisis el modelo de industrialización endógeno, a partir de unas garantías –proteccionistas– dadas por el Estado. Sin embargo, esta alternativa a la que apostaron la gran mayoría de países de América Latina, tiene dos ejes desde su inicio hasta su consecución. Por un lado encontramos a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organizada como una oficina regional de las Naciones Unidas en 1948. Y por otra lado, a la Alianza para el Progreso que inicia su proyecto a partir de 1961.

La CEPAL, en cabeza del economista argentino Raúl Prebisch, franqueó varias etapas en la cimentación de su pensamiento y en la concreción de sus posturas en la agenda de los gobiernos de América Latina. De esta forma, Gabriel Guzmán (1976) distingue tres etapas marcadas en la CEPAL. La primera etapa, que se puede circunscribir a los años 1948 a 1953, se centró básicamente en extrapolar su argumento central: el de considerar que el subdesarrollo de los países de América Latina

se debe al intercambio desigual con los países considerados centros (desarrollados). Y “también se postula la necesidad de emprender o continuar la ruta industrializadora basada en el mercado interno de los propios países latinoamericanos.” (Guzmán, 1976, p.218) En una segunda etapa, que comprende los años de 1953 a 1958, la CEPAL “elabora un importante documento introductorio sobre la planificación económica que marca la pauta a seguir en años venideros.” (Guzmán, 1976, p.218) Precisamente así, se consolida la planificación económica como uno de los rasgos característicos de los gobiernos en nuestra región. La última etapa que distingue Guzmán, se da entre 1963 y 1968, él la denomina de “revisión crítica”, y es el momento en que la CEPAL se da cuenta que “la sustitución de importaciones no se presenta como una solución a sus problemas de dependencia comercial, sino como un proceso de transformación que lleva consigo importantes limitaciones a medida en que se avanza en la superación de nuevas sustituciones.” (1976, p.220) El pensamiento cepalino de 1948 a 1958 influyó –como veremos más adelante– decididamente el camino que Colombia tomó con respecto a sus políticas nacionales.

En este orden de ideas, la Alianza para el Progreso también tomó cartas en cuanto a la determinación de los Estados en América Latina. “Concertada” en 1961 y en cabeza de los Estados Unidos de América, la Alianza para el Progreso “se comprometió, en el seno de la *Conferencia de Estados Americanos* de Punta del Este (1961), a fomentar, de acuerdo con las características de cada país, programas reformistas cuyo objetivo final sería la consecución de un sistema de tendencia equitativo y socialmente más justo (y estable).” (Bretón, 1999, p.277) Como lo señala Bretón: es en Punta del Este donde se empieza a utilizar el término de “reforma integral”, y es una “noción concebida como una alternativa blanda y eminentemente técnica de la reforma radical que solía operarse en contextos de corte socialista.” (1999, p.278) De aquí se encubre otra postura adoptada por las políticas desarrollistas de Colombia.

Estos dos ejes de las políticas desarrollistas (impostura desarrollista) demarcan las medidas (políticas–legislativas) que adoptó Colombia con respecto a la reforma agraria. Así, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), aportado por el pensamiento cepalino; y la “reforma integral”, aporte de la Alianza para el Progreso, logran consolidarse como el paradigma desarrollista en Colombia durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX. Para sostener dichas posturas, el Estado colombiano –con talante proteccionista e intervencionista– promulga varias leyes y crea instituciones públicas que puedan soportar la volcada desarrollista. Entre las leyes promulgadas se encuentran: la Ley 135 de 1961, denominada de “reforma social agraria”; la Ley 1 de 1968; la Ley 4 de 1973; y la Ley 30 del 1988. Estas tres últimas leyes modifican o adicionan aspectos a las dos leyes emblemáticas de reforma agraria en Colombia: la Ley 200 de 1935 y la Ley 135 de 1961.

De esta forma, en un contexto de conflicto armado, surge en Colombia la Ley 135 de 1961 de reforma social agraria, con la cual se planteó la organización institucional entorno a la reforma agraria, para de esta forma cumplir con la “reforma integral”. Entonces, con la Ley 135 del 61 “se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), organismo público encargado del asunto de tierras y de gestionar el Consejo Nacional Agrario (CNA), el Fondo Nacional Agrario (FNA) y la figura de procuradores agrarios. Sus tres lineamientos fundamentales eran: dotación de tierras a campesinos carentes de ellas, adecuación de tierras para incorporarlas a la producción y dotación de servicios sociales básicos.” (Franco y De los Ríos, 2011, p.103)

Sin embargo, como lo explica Pascual Amézquita Zárate, “la mayor época de desarrollo planetario y latinoamericano de los dos últimos siglos, salvo unos cuantos años del siglo XXI, ocurrió durante el predominio del keynesianismo, valga decir, del intervencionismo, del proteccionismo y del regulacionismo, propios del modelo ISI.” (Amézquita, 2010, p.51) De alguna forma, esto implicaba que el modelo “funcionaba” acorde a lo esperado.

Si bien el modelo es motivo de mofa para la nueva generación de economistas liberales, la sustitución de importaciones transformó la economía de América Latina. A comienzos de los años sesenta la industria interna suministraba el 95% de los bienes de consumo de México y el 98% de Brasil. Entre 1950-1980 la producción industrial de América Latina aumentó seis veces, muy por encima del crecimiento de la población. La mortalidad infantil registró una baja de 107 por 1.000 nacimientos vivos en 1960 a 69 en 1980; el promedio de vida aumentó de 52 a 64 años (Green, 1997 citado en: Amézquita, 2010, p. 51).

El caso colombiano no fue ajeno a las dinámicas económicas de América Latina. Por esa razón desde 1958 hasta 1979 es posible observar un crecimiento en la producción industrial del país (Ver Tabla 1); lo que implica, que las políticas de industrialización fueron claramente acatadas por el gobierno, y desataban en los imaginarios sociales la idea mesiánica de un “futuro mejor”. Esta construcción de imaginarios también se explica a partir de la notable disminución del desempleo durante este periodo, y el incremento de la cobertura de otras políticas sociales a nivel nacional. No obstante, estas estadísticas favorables vendrían a desmoronarse en el transcurso de los años noventa.

Tabla 1. Tasa de crecimiento de la producción industrial

AÑO	%
1958 – 1967	6.6
1967 – 1974	8.5
1974 – 1979	4.1

Fuente: (Méndez, 1993, p.66 citado en: Amézquita, 2010, p.49)

Por otra parte, la “reforma integral” –iniciada a partir de 1961 y consolidada con las instituciones creadas en la época– era una táctica necesaria para el proyecto de desarrollo industrial endógeno. Sin embargo, el apoyo a la reforma agraria como ideología del *desarrollo* se fue evaporando gradualmente a medida que pasaban los años. [...] Llevar a la práctica la reiterada *reforma integral* significaba destinarle muchísimos recursos, evidencia que explica el paulatino desencanto de la burguesía reformista en relación a sus potenciales ventajas.” (Bretón, 1999, p.281) Esto explica como el proyecto de Desarrollo Rural Integral en Colombia (DRI) pasó de ser una estrategia complementaria de reforma agraria en 1973, a reestructurarse, en 1995, como un fondo de cofinanciación para la inversión rural.

Tercer momento.

De las falacias de la impostura desarrollista al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino: ¿Reforma agraria ó conservación agraria?

La última década del siglo XX inició con un hecho que reestructuró las prácticas hegemónicas del capitalismo. La caída de la Unión Soviética en 1991 posibilitó que el capitalismo abandone su discurso seductor que lo catapultó como un proyecto global en contraposición al socialismo. De esta forma, habían pasado a la historia –sobre todo en los países subdesarrollados– los Estados reanimados, la industria estatal, la reforma agraria integral, y otras prácticas propias del modelo proteccionista. Además, sumado a esto, el modelo anterior de Industrialización por Sustitución de Importaciones, había descubierto las contradicciones que él generó, de esta forma lo explica Bretón:

Con el paso de los años se fueron evidenciando y agudizando las contradicciones generadas por el modelo de desarrollo substitutivo de importaciones. Debido a la recurrente crisis fiscal, a la balanza de pagos negativa y, en fin, a la incapacidad gubernamental para movilizar el ahorro interno y la inversión, el recurso permanente al capital extranjero para llevar adelante el proceso industrializador puso los cimientos de lo que, tras la caída de los precios del petróleo al inicio de los ochenta, fue la gran crisis de la deuda externa. Como salida de la crisis se fueron poniendo en marcha duros reajustes de corte neoliberal. [...] El modelo neoliberal se traduce en la esfera agraria por una marcha atrás con respecto a lo que fue el ya de por sí tímido movimiento reformista del periodo anterior (Bretón, 1999, p.297).

Con estos antecedentes, en 1994 se promulga en Colombia la ley 160 por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Con esta ley se “realizaron cambios profundos en el concepto de Reforma Agraria tradicional o clásico, y se pasó a un mecanismo en el que la propiedad se adquiría a través de la compra directa por parte de los campesinos, donde el 70% del costo provenía de los campesinos y el restante 30% podía provenir de una línea de crédito especial de los intermediarios financieros, con el requisito de presentar un proyecto productivo, o de recursos propios.” (Fajardo, 2002 citado en: Franco y De los Ríos, 2011, p.107)

Así las cosas, el nuevo Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino en Colombia, evidenció las “buenas intenciones” de los proyectos de desarrollo y crecimiento económico que venían implementándose hace ya más de cinco décadas. El cambio de campesino a un empresario agrícola familiar –donde es evidente toda la influencia de la teoría de la modernización– es ya un hecho, o mejor, un proyecto indudable con la definición que la Ley 160 de 1994 hace de la Unidad Agrícola Familiar (UAF):

Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere (Artículo 38 de la Ley 160 de 1994).

La idea del empresario agrícola familiar no surge en el periodo neoliberal, ello es ya un proyecto de la implementación de la Revolución Verde en los países subdesarrollados. Sin embargo, con el soporte jurídico esgrimido en la Ley 160 del 94, a las falacias que lleva consigo la modernización del campesinado³, se le suma la incorporación de nuevos proyectos que contiene la impostura desarrollista: como los créditos y microcréditos para los proyectos productivos, la financiación para la adquisición de pequeñas extensiones de tierra, la proliferación de ONG encargadas de capacitación y ayuda al sector rural, entre otras.

³ Los procesos de modernización en el sector rural han llevado a un gran número de campesinos a la marginalización. La impostura desarrollista, que observaba a los campesinos como una *población sobrante*, lleva a partir de la creación de los empresarios agrícolas familiares y de la UAF, a que el campesino, ahora empresario –minifundista–, se dedique al monocultivo; pretenda tecnificar su tierra a partir de créditos; y “colabore” con gran parte del aparato del desarrollo que ahora intentan presentar al modelo agroindustrial como la panacea de cualquier tipo de producción y de conocimiento. Lo anterior, ha generado en gran parte de los campesinos, procesos de marginalización, que se ven reflejados con la pérdida de seguridad y soberanía alimentaria, el endeudamiento a partir de créditos, microcréditos y cofinanciaciones, y la pérdida de algunas prácticas agrícolas tradicionales que otrora se mantenían.

A modo de una breve conclusión

En ese sentido, la cronología de la reforma agraria en Colombia tratada en el presente ensayo, inicia con una reforma agraria tibia dada en el momento liberal, que celebró acuerdos para sostener a los propietarios en sus latifundios a cambio de una exigua implementación de la producción en sus grandes extensiones de tierra, lo cual, de ninguna forma desconcentraba la propiedad de las tierras, y en cambio permitió que se comience a monopolizar la producción agraria y con ello el comercio agrario. Después entro a un momento proteccionista, que al inocular desarrollo en el sector rural, implementó la Revolución Verde que acabo por marginalizar a un número considerable de campesino, y que no calculó, a partir de la implementación de la ISI, el déficit económico al que nos llevaría (este es el caso de alguna parte de la deuda externa). Este camino convergió finalmente a un momento neoliberal, que por ahora podríamos decir que es una “*privatización* del sector rural cuyas consecuencias desde todos los puntos de vista (políticos, económicos, sociales y culturales) todavía no podemos calibrar en toda su magnitud.” (Bretón, 1999, p.307).

Bibliografía

- Amezquita, P. (2010). “La política de Industrialización por Sustitución de Importaciones: El contexto Colombiano”. En: *Estados Unidos Globalización, Competitividad Y Gobernabilidad/Globalization, Competitiveness And Governability* ed: Georgetown University Press v.4 fasc.2 p.40 – 53
- Bretón, V. (1999). “Del reparto agrario a la modernización excluyente: Los límites de desarrollo rural en América Latina”, En: Víctor Bretón, Francisco García y Alberto Roca [Eds.], pp. 269-338. *Los límites del desarrollo. Modelos “rotos” y modelos “por construir” en América Latina*. Barcelona. Icaria.
- Echavarría, J. J. y Villamizar, M. (2005). *El Proceso Colombiano de Desindustrialización*. Bogotá: Borradores de Economía
- Franco, A. y De los Ríos, I. (2011). “Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual.” *Cuadernos de Desarrollo Rural*. 8 (67): pp. 93-119.
- Guzmán, G. (1976). *El desarrollo latinoamericano y la CEPAL*. Barcelona. Planeta.
- Kay, C. (2002). “Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿Por qué Asia Oriental superó a América Latina?” En: *Debate Agrario*, n° 34, pp. 45-94.
- Latouche, S. (2007). *Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa*. Barcelona. Icaria.
- Nemogá, G. (2004). “Contexto social y político de las transformaciones institucionales de la administración de justicia en Colombia.” En: Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas [Eds.], pp. 215-260. *El caleidoscopio de la justicia en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores
- Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid. Los Libros de la Catarata.