

January 2011

## Desarrollo del subdesarrollo o nueva ruralidad para Colombia. Cartografías del desarrollo rural

Wilson Vergara Vergara  
*Universidad de La Salle, Bogotá, wivergara@unisalle.edu.co*

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ruls>

---

### Citación recomendada

Vergara Vergara, W. (2011). Desarrollo del subdesarrollo o nueva ruralidad para Colombia. Cartografías del desarrollo rural. Revista de la Universidad de La Salle, (55), 33-66.

This Artículo de Revista is brought to you for free and open access by the Revistas de divulgación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Revista de la Universidad de La Salle by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

# Desarrollo del subdesarrollo o nueva ruralidad para Colombia.

## Cartografías del desarrollo rural

Wilson Vergara Vergara\*

### ■ Resumen

El sector rural ha sido determinado por un proceso histórico caracterizado por instituciones políticas poco democráticas, que han definido un desarrollo desequilibrado marginador del sector rural al fundamentarse en una visión limitada y esencialmente economicista, que ha buscado el crecimiento económico como estrategia para superar la pobreza y el atraso social, desconociendo las múltiples dimensiones y la complejidad de lo rural. Frente a la inmensa crisis del sector rural y la creciente necesidad de diseñar nuevas capacidades en su construcción, surge el enfoque de la nueva ruralidad. Esta propuesta plantea una comprensión de la ruralidad que supere la visión productivista y el dualismo rural urbano, con el fin de captar las múltiples dimensiones del desarrollo humano, fundamentadas en el enfoque territorial, en un desarrollo institucional coherente y en la defensa de la cultura. Este artículo presenta una revisión histórica de la agricultura en Colombia y de los fundamentos económicos y políticos en los modelos de desarrollo rural en su evolución hasta el enfoque de la nueva ruralidad.

**Palabras clave:** enfoques del desarrollo rural, nueva ruralidad, historia de la agricultura, estructuralismo, neoliberalismo.

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Agropecuarias, Zootecnista de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: wivergara@unisalle.edu.co

## Desarrollo y nueva ruralidad. Una introducción

*Colombia entró a la modernización sin haber resuelto el problema agrario porque siempre pensó que el país era más urbano que rural; construyó un modelo de desarrollo que conlleva al fracaso del mundo rural, rindiéndole más culto al mercado que al Estado, lo cual amplió las brechas entre lo urbano y lo rural; preservando su orden social injusto, que no ha cambiado por falta de decisiones políticas y de una visión de largo alcance sobre lo rural y su papel estratégico para el desarrollo*

**Absalón Machado<sup>1</sup>**

El sector rural colombiano se encuentra sumido en una profunda crisis como resultado de un proceso histórico que determinó el fracaso del modelo desarrollo, al desconocer su papel estratégico y el enorme potencial rural con el que cuenta el país. El *Informe nacional de desarrollo humano 2011. Colombia Rural, razones para la Esperanza*, presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pone en evidencia los resultados negativos del modelo de desarrollo y la monumental deuda que tiene la sociedad con el mundo rural. El informe concluye señalando el rotundo fracaso del modelo de desarrollo aplicado a la Colombia rural en los últimos sesenta años, la persistencia del conflicto por la tenencia de la tierra y su excesiva concentración, agravada por el conflicto armado y el narcotráfico con sus mortales secuelas de violencia, degradación y pobreza (PNUD, 2011).

La historia de la sociedad colombiana está estrechamente ligada al sector rural. El país heredó una desigualdad profunda en el acceso a los recursos y una clase política inmersa en una visión premoderna del mundo, más dispuesta a monopolizar los activos productivos y al saqueo de los recursos naturales como vía para maximizar la riqueza, sacrificando el bienestar de la sociedad. El corporativismo estatal, establecido principalmente por los gremios agrícolas más poderosos, creó incentivos perversos para el desarrollo del país, que favorecieron la captura de rentas del Estado por parte de los grupos con más

---

<sup>1</sup> Discurso de presentación del *Informe nacional de desarrollo humano 2011. Colombia Rural, razones para la Esperanza* ante el presidente Juan Manuel Santos el 28 de septiembre de 2011.

poder, la construcción de una institucionalidad corrupta y el establecimiento de una democracia débil, que impidió el acceso de las mayorías rurales a la tierra y a la educación, frustrando los sueños de alcanzar la prosperidad y un desarrollo armónico para el conjunto de la sociedad.

Después de la segunda posguerra, el país inició un modelo de desarrollo fundamentado en la planeación del Estado y la búsqueda de la modernidad por la vía del crecimiento económico. El modelo consideraba la predominancia de lo rural como síntoma de atraso y lo urbano como el ideal de desarrollo y prosperidad; la estrategia consistió entonces en extraer recursos a la agricultura para financiar la industria y el desarrollo urbano. El sacrificio de lo rural cobraría costos muy elevados para el desarrollo del país con la aparición del narcotráfico y el recrudecimiento del conflicto. El panorama sombrío justificó las reformas neoliberales en 1990, con resultados peores que los del modelo de planeación estatal, por cuenta de la exclusión y la desigualdad social, sumado al desamparo total de lo rural.

La nueva ruralidad es un enfoque del desarrollo rural alternativo y una propuesta que busca superar el concepto tradicional de la *ruralidad*, asociado con una población dispersa que se dedica a actividades productivas exclusivas de la agricultura. La nueva ruralidad propone cancelar la visión dual del mundo rural y el mundo urbano, y el cambio hacia una mirada holística que incluya la multifuncionalidad de lo rural. Implica además cambiar el enfoque sectorial por un enfoque territorial. Para ello, se requiere dotar de capacidades a la población y lograr el empoderamiento de los actores en la construcción de una democracia participativa e incluyente, con el fin de alcanzar un desarrollo autónomo y genuino, que valore el contexto agroecológico y la preservación de la cultura local. La nueva ruralidad es una propuesta de desarrollo humano que va más allá de la estrategia del crecimiento económico, y que pretende cerrar la brecha rural-urbana que dejó esta estrategia, la cual más bien resultó en un desarrollo del subdesarrollo.

Este artículo presenta tres miradas de la crisis rural y su evolución histórica, que permiten vislumbrar el fracaso del modelo de desarrollo sobre el mundo rural. En primer lugar se muestra una reseña histórica de la agricultura asociada con

la historia política del país. En segundo, lugar se exponen los fundamentos económicos de los dos modelos de desarrollo que definieron las políticas públicas para el sector rural: el proteccionismo y el neoliberalismo. En tercer lugar, se exponen, en su secuencia histórica, las propuestas de los distintos enfoques del desarrollo rural. Por último, se presentan conclusiones sobre la necesidad de construir una nueva ruralidad que permita superar la crisis de lo rural y lograr un desarrollo humano, armónico y sustentable.

### **Agricultura y desarrollo en el bicentenario: ¿cesó la horrible noche?**

En la “horrible noche”, Pablo Morillo, “el Pacificador”, luego de cobrar las cabezas de los ilustrados de la Independencia, sentenció: “España no necesita sabios”. Los sueños de libertad y democracia de aquellas mentes revolucionarias se frustraron en el devenir de la historia. Sin superar las ideas medievales, la naciente república buscaba, en medio de una guerra fratricida, la conformación de un Estado y una constitución incluyente para aquellos que se disputaban el poder político y la riqueza del territorio libre. Mientras tanto, a la población mestiza y raizal se le negaron los beneficios de la Independencia, principalmente el acceso a la tierra y a la educación.

Doscientos años después de la Independencia, el país no logra superar una guerra cuyos orígenes están íntimamente ligados a una visión excluyente del desarrollo y donde la cuestión rural no ha sido resuelta en el curso de la historia. El café y el ganado abrieron trochas entre selvas y montañas para dar paso lento a la modernidad. La agricultura labró la senda del desarrollo y fue el sello diferenciador que identificó al país. En Colombia, los cafetales y los pastizales se adueñaron de la tierra y desde allí se decidió el rumbo de la política, las instituciones y la sociedad. Desde las plantaciones de Tomás Cipriano de Mosquera hasta la hacienda El Ubérrimo de Álvaro Uribe, lo rural ha definido un modelo de desarrollo poco democrático y una cultura política intrínsecamente conflictiva.

### **Agricultura y desarrollo. Conservadurismo político y liberalismo económico**

El modelo liberal de la primera mitad del siglo XIX que buscaba un Estado moderno y laico, fracasó por la corrupción y las disputas dentro del Partido Liberal.

La desamortización de manos muertas propuesta por Tomás Cipriano de Mosquera como un indicio de reforma agraria terminó en un acto de nepotismo, y junto con la caída de los precios del tabaco propiciaron el desprestigio del Partido, favoreciendo el ascenso del Partido Conservador (Ocampo, 2008). La Constitución de Rionegro, fundamentada en principios liberales, dio paso a la Constitución de 1886, iniciando el régimen conservador que marcaría su pensamiento político durante un siglo.

Mientras los liberales eran partidarios de una educación pública, obligatoria y laica, los conservadores promovieron una educación católica, excluyente y superficial (Kalmanovitz y López, 2006). Pero estas visiones del mundo no fueron expuestas de forma pacífica. “Regeneración o catástrofe” fue la consigna de sus promotores, Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro. Las tensiones políticas entre liberales y conservadores derivaron en la Guerra de los Mil Días en 1899. El siglo XX comenzó con un país en ruinas, pero el triunfo del gobierno conservador sirvió para garantizar la paz y la imposición de un modelo de desarrollo fundamentado en el mercado externo, con base en la producción y exportación del café.

Con la caída del tabaco, la quina, el caucho y otros experimentos, el café tuvo su oportunidad. El café, florecido de las entrañas del Partido Conservador, definió la historia de Colombia, no solo en lo económico sino también en lo político y en lo cultural (Palacios, 1983). El café imprimió un estilo de desarrollo: un modelo monoexportador. El corazón del desarrollo del país fue la zona cafetera de Antioquia y el viejo Caldas. El avance de la infraestructura de carreteras, vías férreas, navegación fluvial y marítima se puso al servicio del café. La economía colombiana crecía al vaivén de los precios del grano y para los años cincuenta del siglo XX el 95% de las exportaciones correspondían al café.

Respondiendo siempre a los intereses de los exportadores, el Estado colombiano fue menos democrático y más corporativista (Kalmanovitz, 2006). El poder político del gremio cafetero permitió que el país financiara el desarrollo de la zona cafetera, la moneda fuertemente subvaluada y la inflación persistente fueron el tributo que cobró el corporativismo estatal. El Estado fue muy técnico en el manejo económico y la ausencia de populismo fue un sello diferenciador

en la región. Este estilo empresarial y antipopulista de gobierno que imprimió el café en Colombia es considerado una de las causas de la violencia más cruda y persistente de Latinoamérica (Palacios, 2001).

La masacre de las bananeras contribuyó al desprestigio del régimen conservador que terminaría en 1930 con el gobierno de Abadía, pese a que durante su gestión se hicieron intentos fallidos de reforma agraria que buscaban apaciguar los ánimos de los campesinos que reclamaban tierras. Enrique Olaya Herrera inició la transición al liberalismo para dar paso a la Revolución en Marcha de Alfonso López Pumarejo en 1934. La educación pública y laica, la reforma agraria, así como las reivindicaciones sociales de campesinos y obreros, que eran las heridas de guerra del siglo XIX, fueron avivadas por López y su revolución, mientras el Partido Conservador se oponía con vehemencia. En los campos, las disputas partidistas y las protestas campesinas por el acceso a la tierra crecían.

Jorge Eliecer Gaitán, defensor de los obreros en la masacre de las bananeras e ideólogo de López, encarnaba un populismo peligroso para el statu quo. El conflicto de intereses se camuflaba en razones políticas e ideológicas, y hervían las pasiones religiosas. El presidente Eduardo Santos se distanció de la revolución liberal y dividió el Partido igual que en el siglo XIX, permitiendo así el retorno del Partido Conservador en 1946 con Mariano Ospina Pérez. La Revolución en Marcha fue frenada y Gaitán fue asesinado el 9 de abril de 1949. “Si me matan vengadme” había dicho el caudillo. Sin reforma agraria ni revolución educativa, las válvulas de presión social explotaron. Se inició en Colombia el periodo conocido como *la Violencia*.

El general Rojas Pinilla en un golpe de Estado en 1951 asumió la presidencia derrocando a Laureano Gómez, para quien el conservadurismo era un dogma de fe, lo cual exacerbaba el conflicto partidista que desangraba al país. El despojo de tierras a los campesinos por parte del régimen conservador era la norma, y como respuesta surgieron las guerrillas liberales en los Llanos y en el Sumapaz. El General Rojas logró acuerdos de paz y entrega de armas con las guerrillas de los Llanos pero decidió atacar a las del Sumapaz por considerarlas refugios del comunismo. En este contexto surgieron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

## **Planeación del desarrollo. Tecnocracia y exclusión**

El Frente Nacional, un pacto entre liberales y conservadores, trajo la paz y demostró que las diferencias políticas eran una fachada ideológica, pues en el fondo los intereses de las élites partidistas convergían. Pero esta paz tampoco duraría. Los frentenacionalistas en plena guerra fría acogieron el modelo de la Alianza para el Progreso iniciando la era del intervencionismo y la planeación del desarrollo. Este modelo de capitalismo modernizante estaba fundamentado en el crecimiento económico como base para superar la pobreza y el atraso. Técnicamente se buscaba privilegiar el desarrollo urbano sobre el rural, y la industria sería el sector que lideraría el crecimiento basado en la sustitución de importaciones. La agricultura sería un sector subsidiario del desarrollo, tal como se definía en la tradición académica imperante. En este sentido, la agricultura de carácter empresarial era la única que merecía importancia. Los campesinos fueron excluidos del recetario desarrollista, ya que su contribución al crecimiento económico se consideraba marginal. Un error que sin duda reviviría en una nueva ola de violencia.

En 1950, Colombia tenía el nivel educativo de Chile en 1900, el analfabetismo en el campo era una auténtica pandemia. La concentración de la tierra era el obstáculo más importante por vencer durante el modelo proteccionista, y se le consideraba la principal causa de la violencia y del profundo atraso del sector rural. Por ello, durante el gobierno de Carlos Lleras Camargo se inició la reforma agraria en Colombia con la expedición de la Ley 135 de 1961. Se creó el Incora con el fin de que en diez años desapareciera cuando se esperaba que la reforma agraria cumpliera exitosamente sus objetivos. Pero la historia demostró que el problema no era la falta de instituciones ni de leyes sino de voluntad política. Los campesinos, ahora agremiados bajo la ANUC, se apropiaban por la fuerza de miles de hectáreas. En el gobierno de Misael Pastrana (1970-1974), el último presidente del Frente Nacional, ante el activismo de los campesinos se pactó con los gremios agropecuarios y con el Congreso, en el municipio de Chicoral, Tolima, la muerte de la reforma agraria.

El crecimiento económico del modelo dio sus frutos en el corto plazo pero su agotamiento progresivo no justificó los elevados costos (Balcázar, 1998).

El modelo fracasó porque el país nunca pudo realizar la reforma agraria y porque el nivel educativo de la población era una limitante muy fuerte. Otra razón de peso en el fracaso del modelo proteccionista fue que el mercado externo nunca abrió sus puertas a la agricultura nacional y menos a la incipiente industria local.

El fin del Frente Nacional no significó el fin del modelo proteccionista, aunque Alfonso López Michelsen (1974-1978) iniciaría un proceso gradual de desmonte del modelo hacia la liberación del mercado. La bonanza cafetera en el gobierno de López trajo los síntomas de la “enfermedad holandesa”, llegaron los dólares y a la par comenzaron a surgir las mafias del narcotráfico. Con los altos precios del café la economía creció a niveles históricos y los analistas internacionales vaticinaban que Colombia sería el Japón latinoamericano. Pero la burbuja explotó y Colombia entró a la década de los ochenta con una alianza siniestra entre la sociedad, la política y el narcotráfico. Durante el escándalo de los “dineros calientes” en la campaña presidencial de López Michelsen en 1982, el entonces candidato afirmó: “Yo no le pongo termómetro a los billetes”, demostrando cuánto había penetrado el poder del narcotráfico en la sociedad colombiana (Reyes, 1997).

A principios de los años ochenta el saliente gobierno de Turbay plantó las semillas del paramilitarismo ante el inminente proceso de paz del presidente Betancur con la guerrilla. La extorsión a los ganaderos e industriales frente a la ausencia del Estado justificaron el crecimiento de estos grupos. El creciente imperio del narcotráfico y su alianza con sectores del Estado desembocaron en un proceso de violencia de los más cruentos de la historia, provocando el desplazamiento masivo de campesinos y la apropiación a sangre y fuego de las mejores tierras del país por del narcotráfico. La ilegítima apropiación de la tierra generó incentivos para establecer ganaderías extensivas en el Magdalena Medio, el piedemonte llanero y la Costa norte (Reyes, 2009). El proceso de paz de Betancur se rompió por el incumplimiento de los acuerdos, y la toma del Palacio de Justicia fue el símbolo de una democracia en llamas.

Durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) la violencia del narcotráfico recrudeció. Los magnicidios políticos como el de Luis Carlos Galán, el exterminio de un partido político, la Unión Patriótica, y el terrorismo contra

la población civil llevaron la guerra del campo a la ciudad. En los campos, el cultivo de la coca crecía, vigilado y resguardado por la guerrilla. César Gaviria, jefe de campaña de Galán, llegó a la presidencia en 1990 para implementar los postulados del Consenso de Washington e iniciar un proceso de apertura económica que tuvo efectos devastadores sobre el sector agropecuario.

### **Apertura económica y más exclusión. Crisis agraria y recrudescimiento del conflicto**

La receta neoliberal, conocida en Colombia como “modelo de apertura económica” consistía en esencia en reducir el tamaño del Estado y permitir la libre movilidad de bienes y de capitales. La reducción del Estado significó para el agro una substancial disminución del presupuesto del Ministerio de Agricultura y una desinstitucionalización del sector. La libre movilidad de capitales permitió que el incremento de las tasas de interés, el aumento de las importaciones de petróleo, la venta de entidades públicas y el narcotráfico trajeran enormes cantidades de dólares que provocaron una apreciación sin par de la moneda.

La revaluación fue el efecto más ruinoso de la apertura contra la rentabilidad de la agricultura, por cuenta de las masivas importaciones (Jaramillo, 2002). Más de cien mil empleos rurales se perdieron y cerca de un millón de hectáreas dejaron de cultivarse, constituyéndose posteriormente en pastos para la ganadería. Ante el fracaso del nuevo modelo, el cultivo de la coca y el narcotráfico tuvieron su apogeo, algo que sumado al desplazamiento masivo de la población produjo el crecimiento abrupto de los ejércitos de la guerrilla y los paramilitares.

Una nueva Constitución se escribió en 1991 con la imposición del narcotráfico de prohibir la extradición de colombianos. En el campo, una ola de neofeudalismo asumió el poder: los narcotraficantes con ejércitos privados lograron el control territorial y cobraron tributos para garantizar la seguridad. Cerca de cuatro millones de hectáreas de las mejores tierras fueron tomadas por el narcotráfico. El narcotráfico fue el combustible de la guerra: al ser el principal financiador de los grupos al margen de la ley, generó una contrarreforma agraria creando superlatifundios y un mercado mafioso que elevó los precios de la tierra por encima de su productividad. Ante la ausencia del Estado, el desplazamiento masivo de la población rural terminó en otro proceso de colonización

en la frontera, que se sumó al de la violencia de los años cincuenta. Los colonos, campesinos expulsados de la zona andina, tumbaban la selva para sembrar coca, abriendo las puertas a la única actividad factible, la ganadería extensiva.

El presidente Ernesto Samper quiso revertir los efectos de la apertura sobre el campo, pero sus líos con el proceso 8.000 que vinculaba su campaña con el narcotráfico le quitaron cualquier margen de gobernabilidad. La fiesta del consumo de bienes importados de los primeros años de apertura terminó en el guayabo de la recesión económica. El gobierno de Andrés Pastrana pactó otro proceso de paz con la guerrilla de las FARC, pero por otro lado aceptó la intervención de Estados Unidos con el Plan Colombia. El Plan respondía a una política bastante hipócrita de lucha contra las drogas de parte del gobierno norteamericano, como lo señaló el propio premio nobel de economía, el norteamericano Joseph Stiglitz (2002). Sin embargo, el Plan permitió que el Ejército colombiano se armara como nunca antes en la historia y que el siguiente gobierno lograra resonantes triunfos militares. Esta ambigüedad de armarse mientras se negociaba y la falta de voluntad política de ambas partes frustró otra oportunidad de paz y de paso abrió el camino a la política de "Seguridad Democrática" del presidente Álvaro Uribe.

Uribe Vélez, hacendado antioqueño y representante de las oligarquías rurales, llegaba al poder como víctima de la violencia guerrillera. En poco tiempo se convertiría en líder carismático acogido por el pueblo urbano y rural, ante su discurso mesiánico que prometía guerra frontal al terrorismo. Montado en el caballo de la popularidad, Uribe fue reelegido en 2006, fracturando así la columna vertebral de la Constitución de 1991 que prohibía la reelección. El gobierno de Uribe intentó reducir la burocracia estatal fusionando institutos y ministerios. Se creó así el Incoder como institución que entre muchas funciones se encargaría del tema de la tierra, pero que terminaría con un manejo bastante oscuro por cuenta de la legalización de tierras al narcotráfico y el paramilitarismo (Machado, 1998).

Los escándalos de Carimagua y Agro Ingreso Seguro que involucrarían con la justicia al ex ministro de agricultura y ex candidato presidencial Andrés Felipe Arias, la versión mejorada del presidente Uribe, más allá de los fenómenos de

corrupción, buscaban la defensa del statu quo y de un modelo de desarrollo excluyente. Un modelo que le apuesta a la agricultura empresarial de gran escala y a convertir al campesino en empleado de los complejos agrícolas, bajo el supuesto ampliamente rebatido de que la agricultura de pequeña escala no es viable (Fajardo, 2002). La política de Uribe logró el umbral más alto de popularidad en los doscientos años de Colombia como República, pero siguió ignorando los problemas estructurales del sector rural que son la piedra angular del conflicto armado en Colombia.

### **Estructuralismo y neoliberalismo en la agricultura: crecimiento agrícola sin desarrollo**

A partir de 1950, dos modelos claramente definidos han marcado el diseño de las políticas agrarias en Colombia. El primero, en el periodo de 1950 a 1990, conocido como modelo de sustitución de importaciones, ideológicamente fundamentado en el enfoque estructuralista y conducido bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina (Cepal). El segundo modelo, conocido como “modelo de apertura económica”, rige desde 1990, y está fundamentado en los principios neoliberales estipulados en el Consenso de Washington. Según el enfoque estructuralista, las causas del subdesarrollo en Latinoamérica tenían sus orígenes en factores endógenos estructurales, responsables de una oferta insuficiente y, por la tanto, la intervención del Estado era fundamental para lograr el desarrollo. En la década de los ochenta, la crisis de la deuda en América Latina y los pobres resultados del modelo cepalino generaron fuertes críticas desde la visión neoliberal que imperaba en Inglaterra y Estados Unidos, bajo las reformas lideradas por Margaret Thatcher y Ronald Reagan. En Colombia, las reformas neoliberales se iniciaron con rigor a partir de 1990, fundamentadas en la reducción de la intervención del Estado, bajo el imperativo de que la demanda y el libre mercado debían guiar, como con una “mano invisible”, la senda del desarrollo.

Después de la segunda posguerra, Colombia era todavía un país eminentemente agrícola. El 40% del PIB y el 55% de la mano de obra provenían del sector agropecuario. El café y las ganaderías extensivas eran las actividades predominantes, mientras la base campesina se fundamentaba en actividades

de autoconsumo. La concentración de la tierra era excesiva y la del ingreso también.<sup>2</sup> En 1950, cerca del 40% de la población era analfabeta (Ministerio de Agricultura y Presidencia de la República, 2001). El crecimiento económico que había comenzado bien en el primer cuarto del siglo XX, se había desacelerado en el segundo cuarto, finalizando en una situación de pobreza extrema principalmente en las zonas rurales, y de desequilibrios regionales que derivaron en el conflicto que aún hoy persiste en la sociedad colombiana.

### **La Cepal y el modelo de sustitución de importaciones. La visión estructuralista**

La situación mundial estaba sellada por el inicio de la guerra fría, y en Latinoamérica las tensiones eran aún mayores luego de la Revolución cubana. El Plan Marshall para la reconstrucción de Europa y Japón y el intervencionismo estatal fundamentado en las ideas de Keynes marcaban el auge de la planeación del desarrollo, lo que produjo las mayores tasas de crecimiento económico en los países del Primer Mundo. Este periodo se conoció como “los treinta gloriosos años de la humanidad”. El crecimiento económico era entonces el objetivo principal en esta nueva era, y la vacuna antisocialista para los países en vía de desarrollo. En este contexto surgió en Latinoamérica “el modelo de sustitución de importaciones”, fundamentado en la búsqueda de la modernización por la vía de la industrialización forzada, en el entendido de que la dependencia del sector agropecuario se consideraba un síntoma de atraso, mientras los países desarrollados se caracterizaban por una producción industrial dinámica que jalonaba el crecimiento.

El modelo de sustitución de importaciones fue diseñado como un modelo de crecimiento endógeno que buscaba compensar a los países en vía de desarrollo por las desfavorables relaciones de intercambio en el comercio internacional. La intencionalidad del modelo era, en consecuencia, la promoción de las industrias sustitutivas, para lo cual la agricultura debería jugar un papel subsidiario del sector urbano industrial por medio de la producción de alimentos baratos, mano de obra excedente y la generación de divisas para la importación de maquinaria. Las transferencias intersectoriales incluían impuestos a

---

<sup>2</sup> En 1950, al 50% más pobre de la población le correspondía el 16,7% de la riqueza, mientras al 10% más rico le correspondía el 43,5% (Londoño, 1995).

las exportaciones agrícolas y un sesgo en las inversiones en favor de las zonas urbanas (Machado, 2005).

En Colombia, la diferencia estuvo en que el corporativismo estatal, expresado en el desarrollo de un activismo gremial fuerte, evitó que el sesgo contra la agricultura fuera extensivo y, en general, logró hacerlo menos profundo que en el resto de la región. El modelo buscaba proteger a la agricultura vinculada a la industria sustitutiva, principalmente de cereales y oleaginosas, para lo cual se elevaban los aranceles y se promovían fuertes restricciones cuantitativas a las importaciones. Los subsidios a los insumos, a la maquinaria y a las tasas de interés, así como las exenciones tributarias beneficiaron principalmente a los productores agrícolas más poderosos (Eclac, 1995). Para garantizar la rentabilidad de esta agricultura, el Gobierno intervenía directamente mediante la compra y fijación de precios de las cosechas, asimismo, mediante la adecuación de tierras y la promoción del desarrollo tecnológico.

El enfoque dominante del desarrollo rural era el enfoque de la modernización, que pretendía llevar la revolución industrial al campo y convertir las actividades campesinas en verdaderas empresas agropecuarias. En Estados Unidos se había desarrollado un paquete tecnoeconómico, denominado *revolución verde*, que pretendía contrarrestar la insuficiente oferta agrícola, y consistía en el diseño por selección genética de semillas mejoradas altamente productivas. Estas semillas, por ser homogéneas genéticamente, requerían ajustes del medio ambiente como riego, uso de maquinaria para la adecuación del suelo y enormes cantidades de agroquímicos para la fertilización y pesticidas para toda suerte de plagas y enfermedades. Pero para que funcionara esta tecnología, debía ser adquirida completamente en las multinacionales del país del norte, y debía involucrar técnicas de gestión administrativa y del crédito, los cuales solo los agricultores con más nivel de educación podían implementar. Los híbridos de las semillas mejoradas<sup>3</sup> solo se implementaron en cultivos importables de cereales y oleaginosas, adaptados a las condiciones de las zonas templadas donde se requería menos uso de insumos en fertilización y pesticidas, es decir,

---

<sup>3</sup> Las semillas híbridas solo pueden usarse una vez en la cosecha, pues la segunda generación no es viable, lo que obliga al productor agrícola a tener que comprar nuevamente la semilla, beneficiando a las multinacionales con el monopolio de las patentes y los derechos de propiedad sobre la genética.

menos costos. Los campesinos, principalmente dedicados a actividades agrícolas como tubérculos y hortalizas, quedaron al margen de esta revolución agrícola (Forero, 1990).

El modelo proteccionista, al fundamentarse tecnológicamente en la revolución verde, tendría pocas opciones de evitar el fracaso. Sus buenas intenciones de atender el mercado interno y buscar un crecimiento endógeno se enfrentaban a la altísima dependencia de la tecnología foránea y los elevados costos que suponía para el trópico este tipo de agricultura. El modelo implicaba alta mecanización y dependencia de agroquímicos, factores escasos y costosos en el país. Las políticas del Estado alteraban la racionalidad productiva y los incentivos al uso eficiente de factores cuando subsidiaban la maquinaria y los insumos agrícolas importados, desplazando mano de obra abundante y barata proveniente de la economía campesina. El deterioro del medio ambiente y los recursos naturales fue una de las implicaciones de esta tecnología, con efectos muy graves en las zonas andinas. Adicionalmente, la revolución verde fue más apropiada en economías de escala, por lo cual terminó favoreciendo la concentración de la tierra y la consolidación de una clase empresarial terrateniente rapaz en la disputa por los recursos y las prebendas políticas, por medio del *lobby* de los gremios frente al Estado (Balcázar, 1999).

La exclusión social, los altos índices de pobreza rural y la enorme concentración de la riqueza dieron al traste con la planeación del desarrollo en el modelo estructuralista. La baja demanda interna fue un obstáculo insalvable para el crecimiento endógeno. Para los estructuralistas, la causa fundamental de los pobres resultados era la ausencia de una reforma agraria integral y efectiva que modificara la bimodalidad de la estructura agraria, a la cual se responsabilizaba por la baja demanda y la deficiente productividad agrícola. A nivel macroeconómico, un obstáculo no menos importante en el modelo endógeno, lo constituía la escasez de divisas y la devaluación propia de una economía cerrada que dependía de las importaciones. Por ello, era fundamental exportar, principalmente productos de la agricultura tropical, donde se tenían ventajas comparativas. Pero los mercados europeo y norteamericano no abrieron sus puertas a la agricultura nacional en la medida en que se requería, y el derrumbe del modelo fue inevitable.

El modelo proteccionista fue en consecuencia productivista, clientelista y excluyente, y aunque garantizó un crecimiento en la producción agrícola, no resolvió los problemas de la pobreza y la inequidad social, y terminó en un agotamiento progresivo al final de la década de los ochenta (Machado, 2005). El fracaso de la reforma agraria y el cierre del mercado de los países desarrollados a la agricultura local fueron las principales causas de los pobres resultados. Sin embargo, los estructuralistas habían identificado bien la realidad de un mundo bipolar, en el cual los países en desarrollo, dedicados a la producción de materias primas, serían los perdedores netos en el juego del mercado internacional, frente a los países desarrollados intensivos en capital y productores de bienes de mayor valor y alta demanda.

### **Consenso de Washington: globalización y mercados. La visión neoliberal**

La crisis de la deuda en América Latina, los pobres resultados del modelo proteccionista y la sustitución del keynesianismo por las teorías neoclásicas en los países desarrollados, coincidieron para que al final de la década de los ochenta se iniciaran en la región las transformaciones políticas planteadas en el Consenso de Washington, que, más que un consenso, eran una imposición del Fondo Monetario Internacional (FMI) para ajustar las economías por el incumplimiento en el pago la deuda, y básicamente estaba fundamentado en las políticas neoliberales imperantes. La práctica discursiva del neoliberalismo pregonaba el fin del intervencionismo estatal, a quien se culpaba de los pésimos resultados del crecimiento económico y de un tratamiento discriminatorio contra la agricultura. El fracaso del énfasis en una demanda interna deprimida sería sustituido por una demanda externa dinámica, para lo cual era necesaria una apertura económica. La escasez de divisas y la creciente deuda externa se solucionarían con las exportaciones de bienes que presentaran ventajas comparativas, principalmente de la agricultura tropical, a la cual esta vez sí le abrirían las puertas en las grandes potencias económicas. La reforma agraria ya no sería un problema, pues la sabia y todopoderosa mano invisible del mercado lograría tal proeza, a través del “mercado asistido de tierras”.

El Consenso de Washington se puede sintetizar en cuatro premisas: reducción del estado, libre movilidad de bienes y de capitales, neutralidad de las políticas

macroeconómicas y flexibilidad del mercado laboral (Eclac, 1995). La reducción del Estado, junto con la neutralidad de las políticas, significó la desinstitutionalización y la desprotección del sector rural, bajo el supuesto de que el sector agropecuario no debería recibir un trato diferente y menos discriminatorio. Asimismo, la política macroeconómica, que abandonó el control de la tasa de cambio y permitió la entrada masiva de capitales extranjeros, condujo a la apreciación de la moneda. A esto se sumó la reducción de los aranceles y las restricciones al comercio internacional, lo que condujo a la entrada masiva de bienes transables. Como resultado, las actividades agrícolas que habían sido protegidas en el modelo anterior no tuvieron capacidad de competir frente a las masivas importaciones y la desprotección del nuevo modelo. La flexibilización del mercado laboral, fundamentada en el supuesto de ganar competitividad en el mercado internacional, terminó pauperizando el salario y ampliando aún más la brecha social.

El mercado de tierras fracasó, y la tierra se concentró todavía más. La mano invisible no se vio. Se suponía que el libre mercado asignaría los recursos a su mejor uso alternativo. Sin embargo, la agricultura, que gozó de protección, luego de la apertura fue sustituida por una precaria ganadería extensiva y el avance de los cultivos de palma africana, actividades que en general demandan poca mano de obra y favorecen la concentración del suelo. Algunos cultivos permanentes fueron exitosos, en especial azúcar, banano y flores, pero en general, las ganancias en estos cultivos no compensaron las pérdidas en los otros. El café fue un capítulo aparte: con la caída del muro de Berlín en 1989 se rompió el pacto cafetero que permitía a los países en desarrollo recibir precios altos por el café, lo cual los defendería del fantasma socialista. Con la caída del muro ya no serían necesarias estas ayudas y la caída del precio marcaría el derrumbe de la economía cafetera. Los resultados del neoliberalismo, en consecuencia, fueron en general peores que en la década de los ochenta, cuando el proteccionismo estaba en crisis.

El modelo neoliberal resultó más excluyente (Machado, 2005). La búsqueda de la competitividad intensificó el uso del capital, un recurso escaso, y aumentó el desempleo de la mano de obra. Más aún, la agricultura tropical de carácter empresarial, demandaba menos mano de obra. Los factores más decisivos son

ahora la tecnología, la información, la investigación y el capital financiero, lo que favorece las economías de escala y a los grandes empresarios, la mayoría de las veces provenientes de las zonas urbanas. La economía campesina, en consecuencia, quedó avocada a dos caminos: asociarse y conformar cadenas productivas y alianzas estratégicas con grandes empresarios agrícolas, o convertirse en asalariados de los grandes complejos agroindustriales. Ninguno de estos caminos fue fácil para la mayoría de los campesinos, quienes fueron perdedores netos frente al abandono de las políticas de desarrollo rural<sup>4</sup> y la falacia de que la economía campesina puede competir en el libre juego del mercado. La exclusión fue muy visible, nuevos frentes de colonización campesina aparecieron en las zonas de frontera, lo cual favoreció el avance de los cultivos ilícitos y el incremento del pie de fuerza de los grupos ilegales (Fajardo, 2002), asimismo, se aceleró la migración hacia las zonas urbanas conformando el lúgubre panorama de los cinturones de miseria.

El libre mercado en bienes y en capitales, pregonado por el discurso neoliberal, no logró superar la crisis agraria y por el contrario terminó acentuando sus problemas. Al permitir el libre mercado de bienes y cambiar el enfoque del mercado interno al mercado internacional, se acentuó la dependencia, ya que el principio de las ventajas comparativas hacía que el Tercer Mundo se especializara en agricultura tropical y en minería, mientras el Primer Mundo lo hacía en bienes de alto valor agregado que gozaban de ventajas absolutas y tenían mayor demanda.<sup>5</sup> No obstante, las causas más devastadoras vendrían de parte de la libre movilidad de capitales, cuyo flujo se dirigió hacia los países desarrollados, principalmente en proyectos de explotación minera, que causaron la apreciación de la moneda y deterioraron la rentabilidad general de la agricultura. De esta forma, las premoniciones del estructuralismo sobre los ruinosos efectos del empeoramiento de los términos de intercambio y la dependencia se cumplieron con la implementación de la apertura económica y el libre mercado.

---

<sup>4</sup> Se destacan el desmonte del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y de la Red de Solidaridad Social.

<sup>5</sup> Basta comparar la demanda del trigo, el maíz o la leche que producen en los países desarrollados con enormes ventajas en tecnología, maquinaria e infraestructura, frente a la demanda de uchuvas o pitaya.

En conclusión, los dos modelos, estructuralismo y neoliberalismo, se fundamentaron en la modernización y el crecimiento económico como estrategias para superar la pobreza y el atraso. El primero, cimentado en la demanda interna y liderado por la mano protectora del Estado, y el segundo enfocado hacia la demanda externa y guiado por la mano “invisible” de las libres fuerzas del mercado. Ambos modelos fueron impuestos desde afuera y causaron una fuerte dependencia externa, que ponía en desventaja a los países en desarrollo. No obstante que los estructuralistas comprendían el problema de la dependencia, no fueron coherentes en el desarrollo de una tecnología propia, ajustada a la dotación de factores, a la estructura agraria y al contexto agroecológico del trópico. Por el lado de los neoliberales fue positivo tener en cuenta las ventajas comparativas y eliminar la discriminación contra la agricultura, pero fueron muy ingenuos al desprotegerla y abrir los mercados frente a las enormes asimetrías de poder características del contexto internacional y la monumental protección de la agricultura del Primer Mundo. Ambos modelos fracasaron en sus objetivos de superar la pobreza, generaron exclusión social y un crecimiento económico inequitativo. La extremada concentración de la tierra y los bajos niveles de educación de la población fueron las causas fundamentales, y obedecieron a una institucionalidad corrupta y a una democracia débil y poco representativa como se evidenció en el apartado anterior.

## **De la modernidad a la nueva ruralidad. Los enfoques del desarrollo rural**

### **Dualismo, modernización y dependencia**

El discurso del presidente Truman de Estados Unidos ante la Asamblea de las Naciones Unidas en 1945, donde se reconoce que dos terceras partes de la humanidad son pobres, es el hecho que marca el descubrimiento del subdesarrollo. A partir de ese momento, emerge el discurso del desarrollo como un dogma incuestionable que promete la ruptura de las cadenas de la miseria y el subdesarrollo a los pobres, los campesinos, las mujeres y el medio ambiente, quienes constituyen la principal clientela del desarrollo.

En este escenario surge el desarrollo rural, en un intento de convertir a los campesinos en productores capitalistas, fundamentado en la teoría de la moder-

nización, y caracterizado por un etnocentrismo profundo y un dualismo desarrollo-subdesarrollo exacerbado. La teoría de la modernización sugería que los países subdesarrollados, o en *vía de desarrollo*, como convenía llamarlos, debían emular la senda de los países desarrollados, para lo cual era imprescindible la invasión ideológica, económica y cultural de los países modernos y ricos del norte, dentro de las fronteras de los países precapitalistas y agrarios del sur.

El enfoque de la modernización de los años cincuenta, consideraba a los campesinos como productores tradicionalistas e irracionales económicamente, pues estos no guiaban sus decisiones por incentivos coherentes con las economías de mercado. El atraso tecnológico y su deficiente dotación de capital se consideraban responsables de la baja productividad agrícola y de la pobreza generalizada, la cual estaba en claro contraste con el esquema del granjero capitalista y moderno de los países desarrollados (Bejarano, 1998). La solución fue entonces el incremento de la productividad y la tecnología por medio de la promoción y difusión de la revolución verde, con la cual, concomitantemente, se lograría un cambio de mentalidad de los campesinos que llevaría a abandonar su visión tradicional para convertirse en empresarios agrícolas. El supuesto implícito era que esa tecnología era neutral, ya que podría ser aplicada tanto a grandes productores como a pequeños, sin importar su condición social, económica o cultural.

A esta visión dual del enfoque de la modernización, se opone un enfoque de dualismo funcional, conocido como el enfoque de la dependencia, surgido a partir de la década de los sesenta. De acuerdo con este enfoque, el desarrollo y el subdesarrollo son una consecuencia dialéctica de la acumulación mundial de capital (Kay, 2002). Asimismo, el problema agrario es la resultante de la integración del mundo rural a la economía capitalista, dominado por el sistema centro-periferia,<sup>6</sup> que lo ha subordinado a unas relaciones de intercambio asimétricas y desfavorables. En este esquema, las economías campesinas, que operan en pequeña escala, son la fuente de alimentos y materias primas baratas, como producto de la explotación de una mano de obra excedente, que se constituye en la acumulación primaria de capital para el sistema económico.

---

<sup>6</sup> El centro está conformado por los países desarrollados y los enclaves modernos en los países subdesarrollados, mientras la periferia la conforman los países y regiones subdesarrolladas que constituyen el sector tradicional.

Por lo tanto, en la versión radical y marxista de la dependencia, se culpa del subdesarrollo y la miseria al sistema mundial capitalista y a las relaciones de dominación que genera.

La esencia de la teoría de la dependencia surge del exceso de mano de obra que caracteriza a los países subdesarrollados y agrarios, dominados por sistemas feudales y determinados por la concentración de la tierra. Los pequeños productores agrícolas en estas estructuras agrarias carecen de tierra suficiente, por lo que deben explotar sus parcelas intensivamente, utilizando mano de obra familiar a muy bajos costos, e incluso no remunerada, y, no obstante, tener que ofrecer su fuerza laboral a los agricultores capitalistas, que se benefician del exceso de mano de obra pagando salarios inferiores a su productividad marginal, y en todo caso, por debajo del nivel de subsistencia. Los alimentos baratos que producen los agricultores capitalistas, y principalmente los que producen los campesinos en sus parcelas, terminan subsidiando a los capitalistas urbanos nacionales o internacionales, a través del intercambio desigual.

Para la corriente marxista del enfoque de la dependencia, la única solución para romper el esquema de dominación del sistema capitalista era la revolución, que liberaría a los campesinos de la opresión y conduciría a procesos de desarrollo rural genuinos. Otra corriente, conocida como *estructuralista*, aplicada principalmente en Latinoamérica, abogaba por la industrialización como vía para absorber la mano de obra excedente del sector rural y corregir la situación desfavorable del intercambio internacional. Por ello, los estructuralistas promovían un modelo de crecimiento endógeno, por la vía de la sustitución de importaciones, que permitiera el autoabastecimiento de materias primas y a la vez contrarrestar las desventajas del comercio internacional desigual.

Tanto en la corriente marxista como en la estructuralista, el comercio internacional debería ser fuertemente restringido y la intervención del Estado jugaría un papel preponderante en el desarrollo. Asimismo, ambos enfoques consideraban la necesidad de conducir reformas agrarias estructurales, bien para establecer sistemas socialistas o bien para corregir fallas estructurales que facilitarían el surgimiento del capitalismo y la modernización.

## **Desarrollo rural integrado y desarrollo sustentable**

En los años setenta del pasado siglo, se hacen evidentes las fallas en la equidad social y el crecimiento de la brecha entre el sector urbano y el rural como producto de la aplicación del modelo de industrialización forzada. En ese momento prevalecía un nuevo enfoque del desarrollo denominado *crecimiento con equidad*, fundamentado en el enfoque de las necesidades humanas básicas que promovía el Banco Mundial, quien por medio de su presidente Robert McNamara, fundaría la estrategia del desarrollo rural integrado, DRI, en su famoso discurso de septiembre de 1973 en Nairobi.

El enfoque del DRI tenía como punto de partida el reconocimiento del papel clave que la agricultura jugaba en el crecimiento económico general, a diferencia de la función residual que se le atribuía a la agricultura en anteriores enfoques del desarrollo. El enfoque DRI se fundamentaba en el reconocimiento de tres hechos: primero, la mayor parte de la pobreza se alojaba en las zonas rurales; segundo, la baja productividad de la agricultura era la principal causa de la pobreza rural; y tercero, la industria urbana se mostraba incapaz de absorber la mano de obra excedente de las zonas rurales (De Janvri, 1992).

El objetivo del DRI era transformar las sociedades rurales tradicionales en sociedades modernas orientadas por el mercado, frente al descubrimiento asombroso por parte de los economistas de que los campesinos sí se comportaban racionalmente y que, pese a haberlos ignorado en el pasado, esta vez se transformarían obedientemente en agricultores capitalistas. El DRI fue concebido como un instrumento para llevar la revolución verde a los pequeños agricultores, y, por lo tanto, su orientación estuvo marcada por los esquemas de este paradigma tecnológico (Forero, 1990). En tal sentido, el DRI consistía en un enfoque productivista que concebía a los campesinos como microempresarios dedicados a la producción y venta de productos agropecuarios, desconociendo su articulación regional, la multifuncionalidad rural y la defensa de sus modos de vida.

Luego del desmonte de la reforma agraria como soporte de la estrategia de desarrollo rural, el DRI se orientó a aumentar la productividad de los pequeños productores, es decir, se cambió el enfoque del acceso a la tierra por el del

acceso a la tecnología. La efectividad del DRI como estrategia de desarrollo rural se fundamentaba en atender deficiencias en variables productivas relacionadas con falta de capital productivo, mano de obra no calificada, técnicas atrasadas de producción, ausencia de organización comunitaria e infraestructura física insuficiente.

En este sentido, el DRI no pretendía superar fallas estructurales, como la distribución de la tierra, ni institucionales como la gran resistencia de las comunidades rurales a trabajar para el mercado. En general, el programa trabajó con una proporción baja de la población campesina, y los objetivos de transformación social y económica fueron inconclusos y de bajo impacto. Estos hechos terminaron desacreditando por completo el programa, pese a ser considerado el mecanismo de articulación más importante de la economía campesina y el más consistente con la imagen deseada del productor rural.

Al tiempo que surgió la estrategia de dar visibilidad a los campesinos con el discurso del DRI, aparecieron en el escenario los movimientos ecologistas que advertían los enormes costos para la naturaleza como resultante de las estrategias del crecimiento económico que se imponían en el mundo a través de la planeación del desarrollo. El fervor ecologista del Club de Roma en la década de los setenta proclamaba el “crecimiento cero” como la medicina para salvar al planeta de la degradación ambiental. Para los planeadores del desarrollo esto significó un *trade off* entre ecología y economía. Pero la solución tardaría tan solo una década, y estaría otra vez en la receta del desarrollo, con el informe *Nuestro futuro común* de la Comisión Mundial del Medio Ambiente convocada por Naciones Unidas. Este informe, más conocido como Informe de Brundtland, fue el hecho con el cual se inauguró el discurso del desarrollo sostenible en 1987.

El desarrollo sostenible lograría la conciliación de la ecología con la economía, y corregiría así esta “mínima falla” de mercado que excluía al medio ambiente de su lógica, con lo que se admitía también este “pequeño descuido” de la estrategia del desarrollo; pero que, sin embargo, pondría en riesgo la vida en el planeta. El Informe de Brundtland advertía que una de las causas fundamentales de la degradación ambiental se originaba en las prácticas de sobrevivencia de la población pobre del mundo, que además presentaba las más altas tasas de cre-

cimiento demográfico. Al reducir la base de recursos naturales, principalmente de los no renovables, no solo se afectaba a las generaciones presentes, y su economía, sino también a las generaciones futuras; algo a lo cual, por supuesto, no tendrían derecho los países del sur donde se localizaban los recursos naturales. El informe hacía explícita la necesidad de erradicar la pobreza y la inequidad actual, así como alcanzar la equidad y la justicia intergeneracional. Para ello, era imperativo lograr el crecimiento económico en los países subdesarrollados, pero sin agotar la base de los recursos naturales.

Dado que la mayor parte de los recursos naturales se encuentran en el sector rural, fue fundamental construir un enfoque de desarrollo rural sustentable, acorde con los principios del Informe Bruntland. Sin embargo, una visión más alternativa de la ecología y el desarrollo, principalmente del campo de la agroecología, comenzó a cuestionar las prácticas desarrollistas sobre el medio ambiente y el sector rural, incluso las del Informe Bruntland por centrarse más en los efectos negativos del medio ambiente sobre el crecimiento económico, que en los efectos que ocasionaba el crecimiento sobre la naturaleza. Especialmente se cuestionaban las intervenciones con el programa DRI y la aplicación de los métodos de la revolución verde.

De acuerdo con el paradigma agroecológico, la unidad básica del análisis es el *agroecosistema*, que deja de ser sustentable si no puede asegurar los servicios ecológicos, las finalidades económicas y los objetivos sociales (Altieri, 1995). La agroecología promueve modelos de desarrollo rural endógenos por medio de la promoción de sistemas productivos adaptados al contexto agroecológico, o podríamos decir, al territorio, con lo cual se evita la dependencia de insumos externos. En esencia, suscitan una conexión espiritual del hombre con la naturaleza y la vida. Estos modelos demandan más empleo y son menos intensivos en el uso de capital, utilizan los conocimientos de la agricultura tradicional y promueven el respeto por la cultura y por los modos de vida rurales.

La propuesta de sustentabilidad de la agroecología se fundamenta en un diagnóstico riguroso del impacto de la agricultura moderna y de las políticas de desarrollo que sustentan su estrategia. La agricultura moderna tipo revolución verde no solo significó la degradación de los recursos naturales, principalmente suelo,

agua y también la atmósfera, por cuenta de la excesiva mecanización y uso intensivo de agroquímicos, también redujo ostensiblemente la variabilidad genética gracias a la expansión del monocultivo y la selección de unas pocas especies y variedades, incrementando así la vulnerabilidad de los sistemas productivos.

La alta dependencia de factores externos de la agricultura moderna resultó una variable excluyente para los productores agrícolas más pobres, quienes no podían adquirir fácilmente los insumos ni acceder al crédito, de cualquier manera, su pequeña escala no era favorable a la aplicación de estas prácticas. Por ello, la revolución verde terminó incrementando los beneficios en los más ricos y en las multinacionales que producían los insumos, al tiempo que fue un factor que contribuyó a la concentración de la tierra y al desempleo generado por un modelo intensivo en capital y que demandaba poca mano de obra (Altieri, 1995). Los incrementos en la productividad con los que se combatiría el hambre resultaron un espejismo, pues contribuyeron menos a la seguridad alimentaria de lo esperado, debido al incremento de la pobreza y el desempleo.

### **Neoliberalismo y sistema agroindustrial**

Con la crisis del petróleo en 1974, el activismo estatal y el mundo keynesiano comenzaron a derrumbarse, al tiempo que las ideas monetaristas de la escuela de Chicago y el enfoque neoclásico de la economía empezaron a dominar el pensamiento de la época. En este contexto surgió el discurso político del neoliberalismo que, bajo el supuesto de estar sustentado en la teoría científica neoclásica de la economía, pregonaba que el mercado podría garantizar el bienestar público sin la intervención del Estado.<sup>7</sup> La crisis de la deuda en América Latina, acompañada de un gasto público elevado e ineficiente, las crisis inflacionarias generalizadas y los aparatos productivos raquíuticos justificaron la imposición de las ideas neoliberales, que en el sector rural fundamentalmente consistían en una crítica al modelo proteccionista, por su sesgo urbano y el tratamiento discriminatorio contra la agricultura (Perry, 2000).

---

<sup>7</sup> El teorema de la imposibilidad de Kenneth Arrow, núcleo duro de la teoría neoclásica, afirma que no es posible pasar del bienestar individual al bienestar general en el proceso de elección del mercado. Por ello, el discurso neoliberal no tiene fundamentos científicos, cuando afirma que el mercado puede garantizar el bienestar público por medio de la elección individual, puesto que la teoría científica lo niega enfáticamente.

Propiamente no sería adecuado hablar de un enfoque neoliberal del desarrollo rural, puesto que el neoliberalismo supone que no deben existir políticas sectoriales y que la agricultura no debe tener un tratamiento diferencial, y, por lo tanto, no se requieren políticas de desarrollo rural. Estrictamente es el mercado el que decide qué producir de acuerdo con las ventajas comparativas, con lo que se elimina la discriminación contra la agricultura que posee ventajas, en tanto que al Estado le corresponde la función de gendarme del mercado.

A pesar de que el modelo neoliberal no constituía un enfoque del desarrollo rural, las reformas estructurales que se produjeron con su aplicación han tenido grandes implicaciones en la estructura del sector rural. La liberalización del mercado y la búsqueda de la competitividad fundamentada en las ventajas comparativas, frente a la desprotección del Estado y la eliminación de las políticas de desarrollo rural, han llevado a que los actores con más poder y acceso a los recursos claves, sean quienes capturen los mayores beneficios del modelo (Machado, 2005). Esto ha favorecido el desarrollo de grandes empresas agropecuarias capitalistas, que atienden principalmente los mercados externos. Mientras tanto, los que producen para el mercado local se enfrentan a la dura competencia de las importaciones. Para los productores campesinos especialmente, las dificultades de competir son mayores, por la pequeña escala de su agricultura y la baja fertilidad de los suelos donde suelen asentarse las economías campesinas. De acuerdo con el neoliberalismo, la desaparición de la economía campesina era justa y necesaria en aras de la eficiencia. El verdadero espacio que les correspondía a los campesinos era en consecuencia el de constituirse como mano de obra asalariada de las empresas capitalistas competitivas.

El proceso de la industrialización de la agricultura fue evolucionando hacia la conformación de grandes complejos agroindustriales y de empresas transnacionales, por medio del desarrollo de integraciones que involucraban distintas actividades y favorecían las ventajas de las economías de escala. En este proceso, la agricultura se subordinó totalmente al sector urbano industrial, que se articuló al capital transnacional y al mercado internacional. Estos complejos agroindustriales demandaban enormes cantidades de capital y de tecnología avanzada, condición que facilitó su surgimiento en los países ricos. Las em-

presas no solo concentraban el capital si no también el poder político en los Estados tanto de los países del centro como de la periferia, y su poder en los organismos multilaterales, lo cual favoreció su expansión y transnacionalización. La globalización y las políticas neoliberales han sido impulsadas y dirigidas principalmente en favor de estos complejos agroindustriales transnacionales.

Con la globalización, el nuevo sistema agroalimentario mundial ya no necesita los excedentes de mano de obra barata de la economía campesina, puesto que los complejos agroindustriales son intensivos en capital, y las economías de escala logran reducir costos de producción y competir con los alimentos baratos de los campesinos (Kay, 2002). Adicionalmente, el cambio de los patrones de consumo, por la preferencia de alimentos agroindustriales y su homogeneización, como producto de la globalización de la cultura, ha ido cerrando los mercados a la economía campesina y expulsándolos de la producción de alimentos. Por lo tanto, el sistema agroindustrial termina agravando el problema de la seguridad alimentaria y, principalmente, de la soberanía alimentaria, cuando se pauperiza y se destierra la fuerza laboral campesina.

### **Neoestructuralismo y nueva ruralidad**

A finales de los ochenta y principios de los noventa, la Cepal inició un ataque frontal y contundente contra el neoliberalismo, principalmente contra el abismo de la desigualdad social y la pobreza que generó, y por su visión déspota y de naturaleza intrínsecamente excluyente. En una postura autocrítica y de ajuste a las realidades históricas del nuevo entorno de globalización neoliberal, emergió el enfoque neoestructuralista, reconociendo sus debilidades y su falta de percepción del pasado, al desconocer la importancia de la competitividad y los mercados, y su apuesta por un desarrollo fundamentado en la excesiva intervención del Estado. Paralelamente, el neoestructuralismo insiste en que las causas del subdesarrollo se hallan en problemas estructurales endógenos y en las asimetrías del comercio internacional. Con la inclusión de temas como la sustentabilidad, el capital humano, el territorio, la globalización y la ciudadanía, se actualiza el enfoque estructuralista y se avanza en la construcción de un desarrollo desde adentro.

El neoestructuralismo continúa dando una gran importancia al Estado en la promoción del desarrollo, pero apartándose de las funciones del mercado, y más bien jugando un papel decisivo en la equidad social y el desarrollo humano, proporcionando bienes fundamentales como salud y educación. Frente a la competitividad, la apuesta es por la integración selectiva y las políticas que buscan mejorar el conocimiento y la capacidad tecnológica nacional. Se propone que las políticas agrarias reconozcan las singularidades de la economía campesina y diseñen estrategias diferenciadas en favor de los pequeños productores, fomentando su competitividad, mejorando su capacidad tecnológica y favoreciendo su reconversión productiva hacia actividades estratégicas. A las economías campesinas en este enfoque, se les reconocen ventajas sobre las explotaciones capitalistas, por su contribución a la generación de empleo, su adaptación productiva y de menor impacto al entorno agroecológico, y su menor dependencia de insumos importados. El sistema agroindustrial es considerado como una fuente de oportunidades en la medida en que se involucre en la economía campesina por medio de la agricultura contractual y la generación de empleo por parte de empresas agroindustriales.

Para los neoestructuralistas la competitividad sostenible y genuina entra por la puerta de la equidad y no sobre los bajos salarios y la explotación de los recursos naturales, propias del modelo neoliberal. La relación del Estado con la sociedad civil es fundamental en la construcción de una sociedad más justa, lo cual implica procesos de descentralización del Estado que permitan la inclusión de los distintos actores que operan regional y localmente en las decisiones que los afectan. Se requiere, en consecuencia, una modernización democrática incluyente que cierre la enorme brecha productiva y tecnológica entre los productores campesinos y los capitalistas, y con el resto de la sociedad.

Muchos de los preceptos del neoestructuralismo serían tomados posteriormente en la construcción del enfoque de la nueva ruralidad, en particular su visión apasionada por un regionalismo abierto y su enfoque territorial (Teubal, 2001). La crisis que generó la globalización neoliberal sobre la población más vulnerable del sector rural incrementó las migraciones hacia las zonas urbanas, en donde no se habrían creado las condiciones para absorber a la población expulsada. Adicionalmente, esto condujo a una reorganización del sector rural

por cuenta de una mayor interacción rural-urbana y la valorización del espacio rural, gracias al incremento de las demandas por servicios ambientales, recreación y turismo ecológico.

El enfoque de la nueva ruralidad percibía la creciente multifuncionalidad del sector rural frente a la evidencia de que los ingresos rurales no agropecuarios representaban una proporción cada vez mayor para la población rural (Echeverri y Ribero, 2002). La nueva ruralidad es en esencia la superación del dualismo rural-urbano, ante la constatación del desvanecimiento de las fronteras que los separaban, gracias a que la urbanización trajo de suyo, flujos de recursos financieros, conocimientos y tecnologías, así como nuevas demandas de los espacios rurales. Así, las migraciones rurales terminaron ruralizando los espacios urbanos y los flujos de recursos urbanizando los espacios rurales.

Las propuestas políticas de la nueva ruralidad se dirigen a superar las consecuencias negativas del neoliberalismo y la globalización sobre la población rural más vulnerable (IICA, 2000). En este sentido, es fundamental el desarrollo de una institucionalidad para la construcción de la equidad, y el fortalecimiento de una democracia más incluyente y participativa, fundamentada en los principios del desarrollo sostenible. Para ello, es importante la participación plena y el ejercicio de la ciudadanía de todos los actores de la sociedad rural y el empoderamiento de los grupos más vulnerables, entre estos, las mujeres, los campesinos, los indígenas y los afrodescendientes. En este sentido, el crecimiento económico deja de ser un fin de la política, para convertirse un medio que permitirá alcanzar el objetivo primordial del desarrollo humano.

### **La nueva ruralidad: del desarrollo a la defensa de la cultura y el territorio. Reflexiones finales**

La ruralidad colombiana ha sido la resultante de un proceso histórico y multidimensional que va más allá de los asuntos sectoriales estrictamente relacionados con lo agropecuario. Este proceso histórico definió la relación entre los asentamientos humanos y la apropiación de los recursos naturales, dentro de un territorio y bajo un marco institucional dado. Unas instituciones políticas poco democráticas fueron determinantes en la historia de la agricultura y en el

modelo de desarrollo que siguió el país. El crecimiento económico y la modernización fueron las estrategias privilegiadas en las políticas públicas, que desde una visión muy limitada de lo rural propiciaron una urbanización acelerada, sin resolver los problemas estructurales del acceso a los recursos y de la debilidad de las instituciones del Estado, lo cual derivó en la crisis rural que frustró el logro de un desarrollo armónico para el país.

La colonización española dejó un legado de desigualdad y de una institucionalidad poco favorable para el establecimiento de verdaderas democracias. El devenir histórico mostró que esta herencia fue un lastre que pesó mucho en el proceso de construcción de una sociedad justa e incluyente, que garantizara de manera autónoma el bienestar pleno de la población. La inequidad en el acceso a la tierra y a la educación fueron obstáculos definitivos que impidieron el empoderamiento de la sociedad en la definición de sus propias metas, y facilitaron el surgimiento de instituciones corruptas que profundizaron los desequilibrios sociales.

El fracaso de la Revolución en Marcha de López Pumarejo y el asesinato de Gaitán revelaron el enorme poder de unas élites imbuidas en una visión del mundo conservadora y semifeudal, frente a una sociedad que no fue capaz, por la vía de la democracia, de construir un Estado liberal y moderno que atendiera las demandas sociales de una población mayoritariamente desprotegida y pobre. La violencia, el narcotráfico y la pobreza fueron las expresiones más dramáticas de un modelo de desarrollo excluyente, que nunca optó por lo rural como su activo más importante.

Los modelos de desarrollo rural se caracterizaron por la búsqueda del crecimiento económico como vía para superar la pobreza y el atraso, pero su visión se restringía a asuntos estrictamente vinculados con la productividad agrícola, desconociendo la multifuncionalidad y la complejidad de los modos de vida rural. La visión economicista, propia de los modelos de desarrollo, es alienante cuando pretende subordinar las dimensiones de la vida del ser humano bajo las distintas formas de capital; esto se expresa en su práctica discursiva en conceptos como *capital humano*, *capital natural* o *capital social*. De esta forma, se limita el potencial humano que no solo responde a motivaciones estrictamente

utilitaristas en el sentido económico (Echeverri y Ribero, 2002). Asimismo, los modelos de desarrollo rural, al igual que las demás estrategias del desarrollo, fueron condicionados, cuando no impuestos, por los países desarrollados y sus organizaciones multilaterales que diagnosticaban y recetaban, como el médico al enfermo, y así vendían sus visiones, pero también los problemas y las soluciones que poco o nada aportaban a la comprensión de las especificidades del mundo rural y tropical.

Una implicación principal de los modelos de desarrollo fueron los procesos acelerados de urbanización que inducían la estrategia de modernización que los caracterizó. La agricultura moderna implicaba un uso intensivo de capital que no era compatible con la dotación de factores de los países subdesarrollados, caracterizados por la mano de obra excedente y la escasez de capital, lo cual terminó expulsando a la población rural que migraba hacia las zonas urbanas. Asimismo, el modelo de desarrollo indujo la urbanización por medio de las políticas públicas que extraían excedentes de la agricultura para financiar la industrialización urbana. Incluso la universalización de la educación promovió valores urbanos que generaron un flujo irreversible de la población rural hacia los grandes centros poblacionales.

Generalmente las inmigraciones correspondían a la población joven y más educada, con lo cual se afectó el potencial productivo en las zonas rurales, lo que a su vez generó pobreza y marginalidad. En muchos casos, la población fue expulsada por procesos violentos asociados con el problema de la concentración de la tierra y el conflicto armado. De esta forma se trasladó el problema de la miseria rural a las zonas urbanas, donde este exceso de mano de obra no calificada no podía ser absorbido ni siquiera por actividades tan dinámicas e intensivas en mano de obra no calificada como la construcción.

El enfoque de la nueva ruralidad es una propuesta que busca la comprensión de lo rural desde la visión territorial y las dimensiones institucional, económica, política, social, histórica, cultural, ecológica y étnica que lo componen, y que exceden en mucho la visión tradicional enfocada en lo productivo (Echeverri, 2003). La visión de lo rural como territorio intenta incorporar el proceso histórico que explica las distintas formas de apropiación de los recursos que han

permitido la incorporación de los territorios en la conformación del Estado-nación. Este enfoque se fundamenta en el enorme potencial de desarrollo económico y social, así como el potencial para la consecución de la paz y la superación del conflicto, que solo puede lograr el sector rural en un país en desarrollo como Colombia.

La nueva ruralidad implica rescatar la dimensión sociocultural. Es necesario defender y fortalecer la cultura rural para sustentar las estrategias de desarrollo territorial. Esta cultura es producto de las raíces étnicas, de los procesos colonizadores y de las comunidades campesinas. La cultura representa valores, formas de organización y de solidaridad, expresiones democráticas, éticas, sistemas productivos y tecnológicos, creencias, expresiones estéticas y artísticas, que confieren identidad y diversidad cultural a las comunidades locales. Los beneficios de la urbanización acelerada han subestimado los enormes costos que ha significado la erosión de la cultura como fuente de riqueza y desarrollo autónomo (Escobar, 1996). Asimismo, los planeadores del desarrollo, muchas veces educados en universidades europeas y norteamericanas, han considerado los valores, la tradición y la cultura de las comunidades rurales locales como un obstáculo a un desarrollo moderno, que también podríamos llamar *occidental* o *eurocéntrico*, desconociendo y subvalorando su enorme potencial para un desarrollo auténtico.

La debilidad del Estado y la falta de voluntad política para resolver los problemas estructurales del sector rural han sido una constante histórica en Colombia, que el informe de Naciones Unidas resumió, concluyendo: "En el país hay más territorio que Estado" (PNUD, 2011). El proceso histórico que ha definido la senda de nuestro desarrollo produjo una profunda crisis rural que repercutió en el conjunto de la sociedad. Nuestro futuro depende de la capacidad de leer esa historia, la historia de nuestra nación, y a partir de su conocimiento, construir una visión de desarrollo incluyente y equilibrado, por la vía de la democracia participativa. Ello requiere el compromiso de toda la sociedad para saldar la deuda que el país tiene con el sector rural y para desplegar su enorme potencial productivo.

La historia nos deja la enseñanza del fracaso del crecimiento económico como estrategia principal del desarrollo. Esta estrategia consistía en una forma estandarizada de manipulación social, inventada por los países del norte ajenos a nuestra historia, que desconocía por completo el proceso histórico que nos definió, la estructura institucional y las especificidades de la cultura nacional. Esta ha sido la senda que nos ha llevado a "un desarrollo del subdesarrollo". Por ello, se debe rectificar la senda y optar por un modelo de desarrollo autónomo, fundamento en los principios del desarrollo humano como fin último, y en el sector rural como el espacio imprescindible para lograrlo. Si aceptamos el reto habrá razones para la esperanza.

### **Bibliografía**

- Altieri, M. (1995). El estado del arte de la agroecología y su contribución al desarrollo rural en América Latina. En: Universidad Internacional de Andalucía. Materiales del curso "Agroecología y conocimiento local". Programa de Doctorado en Agroecología, Campesinado e Historia. Andalucía.
- Balcázar, A., López, N., Orozco, M. y Vega, M. (2003). "Colombia: lecciones de la reforma agraria". En: Pedro Tejo (comp.), *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Balcázar, A. et ál. (1999). *Del proteccionismo a la apertura, ¿el camino a la modernización agropecuaria?* Bogotá: Tercer Mundo/Finagro.
- Bejarano, J. (1985). *Lecturas sobre economía colombiana: siglo XX*. Bogotá: Pro-cultura.
- Bejarano, J. (1987). *Ensayos de historia agraria colombiana*. Bogotá: Cerec.
- Bejarano, J. (1998). *Economía de la agricultura*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Bretón, V. (1999). Del reparto agrario a la modernización excluyente: los límites del desarrollo rural en América Latina. En: Víctor Bretón, Francisco García y Albert Roca (eds.). *Los límites del desarrollo: modelos "rotos" y modelos "por Construir" en América Latina y África* (pp. 269-338). Barcelona: Icaria.
- De Janvri, A., Fajardo, D., Errazuriz, M., Balcázar, F. (1992). *Campesinos y desarrollo en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Eclac. (1995). *Latin America and the Caribbean: Policies to Improve Linkages with the Global Economy*. Santiago: Eclac.

- Echeverri, R. (1998). *Colombia en transición. De la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural. Informe final de la Misión Rural*. IICA. Bogotá: Tercer Mundo.
- Echeverri, R. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José: IICA.
- Echeverri, R. y Ribero, M. (2002). *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Panamá: Cider/IICA.
- Escobar, A. (1996). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.
- Fajardo, M. (2002). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Forero, J. (1990). *Evaluación general del programa de desarrollo rural integrado DRI en Colombia*. Universidad Javeriana. Bogotá: Ministerio de Agricultura.
- Giarracca, N. (comp.), (2001). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: Clacso.
- Gómez, S. (2002). *La "nueva ruralidad": ¿qué tan nueva?*. Valdivia: Universidad Austral de Chile y Santiago/LOM.
- IICA. (2000). *El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad*. Panamá: Cider.
- Jaramillo, C. (2002). *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica/Banco de la República.
- Kay, C. (2002). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. En: F. García Pascual (coord.). *El mundo rural en la era de globalización: incertidumbres y posibilidades*. Madrid/Lleida: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación/Universitat de Lleida.
- Kalmanovitz, S. y López, E. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica/Banco de la República.
- Londoño, J. (1995). *Distribución del ingreso y el desarrollo económico. Colombia en el siglo XX*. Bogotá: Tercer Mundo/Banco de la República/Fedesarrollo.
- Machado, A. (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Áncora.
- Machado, A. (2005). Las políticas y el modelo de desarrollo agropecuario. En: Absalón Machado (coord). *La academia y el sector rural 5*. Bogotá: Universidad Nacional-Facultad de Ciencias Económicas-CID.
- Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Javeriana. (1996). *Enfoques conceptuales y operativos del DRI en Colombia en sus 20 años*. Bogotá.

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Presidencia de la República (2001). *Agrovisión Colombia 2025*. Bogotá.
- Ocampo, J. (2008). *Historia de las ideas políticas en Colombia de la Independencia hasta nuestros días*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Palacios, M. (2001). *De populistas, mandarines y violencias: lucha por el poder*. Bogotá: Planeta.
- Palacios, M. (1983). *El café en Colombia. 1850-1970. Una historia económica, social y política*. Bogotá: El Áncora.
- Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma.
- Perry, S. (2000). *El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana*. Santiago de Chile: Cepal.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Informe nacional de desarrollo humano 2011. Colombia rural, razones para la esperanza*. Bogotá: PNUD.
- Reyes, A. (1997). *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*. Bogotá: PNUD.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Rubio, B. (2003). *Explotados y excluidos: Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal (2ª ed.)*. México: Plaza y Valdés.
- Salgado, C. (2004). Estado del arte sobre desarrollo rural. Absalón Machado (coord.). *La academia y el sector rural 3*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional CID.
- Schejtman, A. (1980). Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia. *Revista de la Cepal*, 11: 121-140.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar de la globalización*. Madrid: Taurus.
- Teubal, M. (2001). *Globalización y nueva ruralidad. ¿Una nueva ruralidad en América Latina?*. Buenos Aires: Clacso.
- Veltmeyer, H., Petras, J. y Vieux, S. (1997). *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America*. Londres: MacMillan.