



# A 30 años de las reformas estructurales

## Repensar el desarrollo rural

**Julían Augusto Vivas García<sup>1</sup>**

Entre finales de los años ochenta y comienzos de los noventa del siglo XX, se agenciaron en Colombia una serie de reformas estructurales que redefinieron el papel del Estado y del mercado dentro del modelo de desarrollo agrario y rural.

Estas reformas de corte neoliberal, soportadas en la idea de la estabilización del déficit fiscal, la inflación y la balanza de pagos, apuntaron a ligar el desempeño del sector agropecuario a la política macroeconómica, a la privatización de una parte importante del sector público agropecuario, al fortalecimiento del mercado de tierras como un sustituto de la reforma agraria y a una agresiva política de inserción al mercado internacional a través de mayores niveles de competitividad; lo cual dio origen a una institucionalidad y a una compleja política de subsidios directos, fondos parafiscales, protección arancelaria y mecanismos

diferenciados de acceso al crédito para determinados subsectores de la agroindustria.

Este carácter selectivo y discrecional de la política agraria, no solo apuntaló dentro del Estado una inequitativa distribución de la inversión pública en detrimento del resto de la sociedad rural, sino que sirvió en últimas para desviar grandes recursos del erario público para fines electorales o clientelistas.

En este escenario la agricultura familiar fue excluida o, en el mejor de los casos, tuvo que plegarse a las políticas creadas para el fomento de la agroindustria bajo la categoría puramente económica de “pequeños productores”, o a una variedad de proyectos ubicados de manera desarticulada en diferentes entidades del Estado, para atender a la población rural de manera focalizada través de estrategias asistencialistas (Machado y Botello, 2013).

1. Economista. Doctor en Agroecología. Profesor Universidad Nacional de Colombia. C.e. javivasg@unal.edu.co

Tal como lo afirma uno de los protagonistas de dichas reformas de los años noventa, “el nuevo paradigma tiene poco que decir en cuanto al tratamiento de la profunda heterogeneidad de la agricultura en América Latina, así como de la pobreza rural profundamente arraigada y del segmento tecnológicamente atrasado de agricultores campesinos. Los programas de ajuste estructural y las preocupaciones fiscales llevaron a una reducción de los programas de desarrollo rural y, por lo general, no apoyaron políticas que dieran un tratamiento diferenciado a los campesinos” (Jaramillo, 2002).

En las décadas siguientes se produjo una clara línea de continuidad con el dogma de la competitividad, el debilitamiento de lo público, el favorecimiento de la agroindustria, la estabilización de las inversiones privadas con la consecuente entrega de territorios baldíos, y la “empresarialización del campesinado”. Esto último constituyó una mirada reduccionista sobre un actor social complejo, la cual se instaló en los programas y proyectos de los gobiernos Pastrana, Uribe, Santos y Duque, al mismo tiempo que avanzaba un proceso de exacerbación de la violencia paramilitar, el narcotráfico, el desplazamiento forzado, el despojo y la creciente concentración de la propiedad sobre la tierra.

### Las bases de un nuevo modelo

En este mismo periodo de tiempo, el campesinado, los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, reafirman una serie de propuestas que se soportan en el reconocimiento de los derechos y potencialidades de la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria, y que tiene en la agroecología un horizonte de esperanza. A través de la movilización social, de la presión para la conformación de espacios de interlocución con el Estado, del establecimiento de alianzas con otros actores sociales, así como de tutelas, acciones populares y una variedad de formas de participación e incidencia, las comunidades rurales no solo afrontaron los efectos económicos, ambientales y políticos de las reformas estructurales, sino que dieron forma a un repertorio de propuestas que en su conjunto configuran un modelo de desarrollo rural que hoy, en un escenario político diferente, puede ser potencializado con los instrumentos del Estado.

De acuerdo con la base de datos de luchas sociales del CINEP, las más de 960 movilizaciones campesinas, tomas, éxodos, marchas, paros, o bloqueos de vías que se dan entre 1990 y 2016, van a estar relacionadas con las enormes brechas sociales y políticas urbanas-rurales, los efectos económicos y ambientales del modelo del desarrollo, el conflicto armado, el debilitamiento del Estado y la incapacidad, tanto de este como de los partidos políticos con



sus redes locales clientelares, para integrar las demandas de los grupos sociales marginados dentro del modelo de desarrollo (Archila, 2003).

En las regiones de frontera agraria, la histórica ausencia del Estado originó desde mediados de los años noventa, una contundente movilización campesina que consiguió el reconocimiento de un modelo de ocupación territorial, que involucraba aspectos como la conservación de ecosistemas frágiles, la sustentabilidad de las actividades agrícolas y pecuarias, así como la sustracción y titulación de territorios. Lo cual se concreta en la reglamentación de los artículos que creaban las Zonas de Reserva Campesina, figura que logró ser incluida en el articulado de la ley 160 de 1994.

En los años siguientes, la incipiente visibilización de las víctimas del conflicto armado dentro de la institucionalidad pública, no solo permitió asociar el creciente despojo de tierras con la rápida expansión de actividades agroindustriales y realización de megaproyectos, sino que introdujo las demandas de paz en los territorios dentro de la movilización campesina (CNRR, 2009). Demandas que se mantendrían vivas en la agenda de las organizaciones sociales, especialmente del suroccidente del país, en don-



de la defensa del derecho a la vida va a estar acompañada de un reclamo de diferenciación de la población civil en el conflicto armado.

La defensa básica de la vida va a ir en paralelo a la elaboración de propuestas y estrategias con un carácter local y nacional. Es el caso de la aprobación unánime del Mandato Agrario en el Congreso Nacional Agrario de 2003. El Congreso fue producto de un proceso de confluencia de organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes, que buscó construir, a través del mandato, una propuesta de política pública para el campo que incluyó temas que van desde el derecho a la vida, a plenas libertades democráticas y el respeto a los derechos humanos, hasta la necesidad de promover la seguridad y soberanía alimentaria, así como la sostenibilidad de las actividades agrícolas y pecuarias, entre muchos otros (ILSA, 2010).

La consolidación de las reivindicaciones ambientales, dentro de las que resaltan las protestas por el agua, va a ser parte de la diversificación de los repertorios de la movilización campesina que se vive en este mismo periodo. También, en medio de un clima de violencia y estigmatización, surgen innumerables alternativas locales de economía propia, así como propuestas educativas, muchas de ellas con enfoque agroecológico.

La minga indígena va a tener un lugar protagónico en el ascenso de la movilización social que se vive posteriormente en el país entre 2006 y 2013. El rechazo a los tratados de libre comercio y a la política de “seguridad democrática”, lo mismo que los reclamos de respeto a la autonomía de las comunidades indígenas hicieron parte de este momento histórico (Prensa Rural, 2009). También se movilizaron los trabajadores de la agroindustria por la precariedad de las condiciones laborales, los mineros artesanales, así como amplios sectores sociales, rurales y urbanos, que se oponían a las leyes que buscaban proscribir las semillas criollas.

A pesar de su aparente fragmentación y heterogeneidad, la paulatina ampliación de la movilización campesina que se evidencia a lo largo de las décadas de los años noventa y dos mil, cuenta también con importantes hitos de construcción de unidad. En el segundo semestre de 2013, Colombia experimentó lo que muchos analistas no dudaron en catalogar como la mayor protesta rural de la historia reciente del país (Salcedo et al., 2013). Esta amplia movilización social que fue inédita por su magnitud y por la creciente solidaridad de sectores urbanos, obliga la irrupción de los temas agrarios y rurales en la agenda pública nacional a través de propuestas como el acceso a la propiedad de la tierra, el reconocimiento de las territorialidades campesinas, la participación efectiva de los



**En el segundo semestre de 2013, Colombia experimentó lo que muchos analistas no dudaron en catalogar como la mayor protesta rural de la historia reciente del país.**

mineros tradicionales en la formulación y desarrollo de la política minera, derechos políticos para la población rural, educación, salud, vivienda, servicios públicos y vías de comunicación; así como una serie de subpuntos dentro de los que se encuentra la promoción efectiva de la agroecología (Mesa de Interlocución Agraria Nacional, 2013).

En este contexto, la declaración del Año Internacional de la Agricultura Familiar va a impulsar un vigoroso proceso de articulación de la academia, productores, campesinos, organizaciones sociales y no gubernamentales que va a desembocar en la creación de la Mesa Técnica para la Agricultura Familiar y la expedición de la Resolución Ministerial 464 de 2017. Esta resolución, construida participativamente en el seno de este proceso de articulación, comprende aspectos fundamentales para el desarrollo rural con enfoque agroecológico: la extensión rural y el fortalecimiento de capacidades, la dotación de bienes públicos rurales, el acceso y tenencia de la tierra, incentivos y financiamiento, sistemas productivos sostenibles, la promoción de circuitos cortos de comercialización, y de la diversificación no agropecuaria, entre otros.

El movimiento a favor de la agricultura familiar no solo puso en escena su enorme diversidad y riqueza, así como la fuerte relación de esta con la agroecología y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sino que también, apoyado por los resultados del censo agropecuario de 2014 que empieza a hacer visible la compleja realidad económica y productiva del campo, logra dejar atrás la obsoleta creencia predominante en ciertos sectores políticos, de que la economía campesina es un sector residual y “tecnológicamente atrasado”.

El proceso de paz entre el gobierno y la extinta guerrilla de las FARC, va a permitir una naciente institucionalización que reconoce en alguna medida este ascenso de las propuestas construidas desde la movilización campesina. A través de diferentes programas y proyectos, herramientas jurídicas y políticas se va dando forma a un modelo de desarrollo dual, en el que coexisten las políticas orientadas a la modernización agroindustrial del país y la inclusión



limitada del campesinado, mientras las formas de organización y operación del Estado siguen imbuidas por las lógicas neoliberales de las reformas estructurales de los años noventa.

Sin la historia de la movilización social campesina, tanto a nivel local como nacional, no podrían explicarse las grietas que empiezan a crearse dentro del modelo de desarrollo y que abren paso a una paulatina afirmación de la agricultura familiar y de la agroecología dentro de la agenda pública nacional. De hecho, el mayor reconocimiento político de la agroecología que se ha producido en los últimos años a través de ordenanzas, programas o proyectos de alcance municipal o departamental, y que se debe en buena medida a las diferentes acciones de incidencia y movilización de organizaciones sociales y políticas de los territorios, antecede al inicio del proceso participativo que se conforma en el actual gobierno para la construcción nacional de una política pública para la agroecología.

Las luchas por la agroecología, así como por el reconocimiento de las diferentes dimensiones sociales económicas, ambientales, políticas y culturales del campesinado tienen un momento definitivo al final de la década pasada cuando, después de un arduo proceso, la Corte Suprema de Justicia falla a favor de las organizaciones campesinas que pedían ser incluidas dentro de las estadísticas del Estado. Este proceso resultó no solo en las primeras encuestas que empiezan a vislumbrar la complejidad de las vidas campesinas, sino también en la modificación constitucional que aprobó el Congreso de la República en el año 2023 y que permitió el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección, además de una consecuente discusión sobre los retos de las políticas públicas y la adecuación institucional necesaria para garantizar los derechos de campesinos y campesinas. Se trata entonces de repensar el papel del Estado en el modelo de desarrollo rural.

### Los retos

Los cambios en el modelo de desarrollo agrario de los años noventa dejaron en manos del mercado aspectos sociales, institucionales y de oferta de bienes públicos, haciendo prácticamente inexistente en Colombia una política diferencial para la agricultura familiar. En un contexto de violencia, los procesos de privatización y desregulación eliminaron los programas de desarrollo rural y profundizaron la extracción de rentas agrarias y rurales dirigidas hacia otras esferas del sistema agroalimentario. Uno de los retos principales hoy consiste entonces en desterrar el neoliberalismo que se encuentra arraigado objetivamente en las instituciones del Estado, pero también en las subjetividades de la ciudadanía.

Desde el punto de vista del Estado esto implica, entre otras cosas, reconstruir la institucionalidad del sector público agropecuario al tiempo que se avanza en su mayor articulación y descentralización; converger en los escenarios territoriales para fortalecer las actividades económicas que dan origen a sistemas de agricultura familiar asociados a determinados territorios; reemplazar el paradigma sectorial por la definición de políticas diferenciales, especialmente hacia mujeres y jóvenes, con propósitos multidimensionales (económico, social, político, ambiental y cultural), lo cual no puede lograrse sin el reconocimiento de una diversidad de saberes e historias particulares de cada territorio, y sin una activa participación social en los programas y proyectos a nivel local; también deben superarse los programas focalizados que no ayuden a mitigar los costos de la desigualdad social, al tiempo que se avanza en reformas distributivas que permitan cerrar la brecha rural-urbana.

También es fundamental reconstruir las economías locales. Una economía que involucre el papel de los consumidores urbanos, que construya nuevos mercados diferenciales y que regule los que ya existen; que reconozca y valore las labores del cuidado en sus diferentes expresiones y niveles; y que le dé un lugar preferencial a la cooperación y la autonomía.

Pero en el corto plazo, los retos del Estado frente a la agricultura familiar y la agroecología consisten principalmente en agilizar los mecanismos de acceso y distribución de la tierra, mantener la tendencia de formalización de territorialidades campesinas, indígenas y afro; y al mismo tiempo, fortalecer la institucionalidad encargada de resolver los conflictos territoriales mientras surge y se consolida la Jurisdicción Agraria y Rural. En materia productiva se requieren resolver los cuellos de botella institucionales para lograr una verdadera participación de la agricultura familiar en nuevas estrategias de comercialización, incluyendo las compras públicas; así como la adopción de enfoques agroecológicos y campesinos en los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural. Todo lo cual pasa por un necesario fortalecimiento de la Mesa Ampliada de Agricultura Campesina Familiar y Étnica Comunitaria.

Casi al mismo tiempo que en el Congreso de la República inició el trámite de un proyecto de ley que busca declarar de interés nacional el desarrollo de la agroecología y crear una institucionalidad para su promoción, a finales del mes de octubre pasado vieron finalmente la luz el Plan Agroecológico Nacional y los Lineamientos de Política Pública para la Agroecología construidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Los retos financieros, institucionales y de gobernanza en esta etapa de implementación que apenas comienza,





Fotografía: Herman Pinto

seguramente deben conducir a un estratégico proceso de priorización en la ejecución de los componentes de esta política pública para la agroecología. Por el momento, el encuentro y articulación de actores sociales relacionados con la agroecología puede contabilizarse como un gran logro en el proceso de construcción de esta política pública.

Por su parte, el campesinado sigue señalando derroteros de un nuevo modelo de desarrollo rural. Las propuestas que surgen recientemente de la Convención Nacional Campesina son un ejemplo de ello: El acceso a la tierra y a créditos con tasas de interés especiales, el fomento de redes de distribución y comercialización que permita el mejoramiento de los ingresos familiares, la inversión en vías terciarias, la creación de espacios de diálogo continuo con el gobierno, la promoción de la participación activa de las mujeres campesinas, la resolución de conflictos de ocupación en áreas ambientalmente protegidas o la protección de las cuencas y fuentes de agua, son algunas de las propuestas que surgen de este interesante proceso.

Sin duda, vivimos un punto de inflexión en la historia de las desigualdades estructurales de la sociedad colombiana. Esta nueva trayectoria no tiene vuelta atrás. Sin embargo, la ampliación del marco normativo que se ha dado en los últimos años, es solo un paso de una marcha más larga que debe continuarse a través de la reafirmación de la capacidad de autodeterminación de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendiente, de la defensa de sus territorialidades, del fortalecimiento de sus formas organizativas y de los procesos de unidad; así como de la consolidación del tránsito hacia la agroecología en Colombia.

Esta transición debe ser un proyecto popular compartido por sectores urbanos, jóvenes, mujeres, consumidores

y trabajadores; pero también debe ir más allá de las políticas públicas, pues estas son apenas una de tantas vías de la transición para responder a la crisis multidimensional del sistema agroalimentario global. 🌱

## Referencias

- Archila, M. (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas: Protestas sociales en Colombia 1958-1990*. ICAHN, CINEP.
- CNRR. (2009). *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*. Área de Memoria Histórica - Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR); Instituto de Estudios Políticos y Relaciones.
- ILSA. (2010). *El Mandato Agrario vive, 2002-2010. Cuadernos Tierra y Justicia*. Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos.
- Jaramillo, C. F. (2002). *Crisis y transformación de la agricultura colombiana, 1990-2000*. Fondo de Cultura Económica.
- Machado Cartagena, A., & Botello, S. (2013). *La Agricultura Familiar en Colombia Informe del Proyecto Análisis de la Pobreza y de la Desigualdad en América Latina Rural* [Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP)].
- Mesa de Interlocución Agraria Nacional, MIA. (2013). *Pliego de peticiones al gobierno Nacional*. <http://www.ips.org/blog/cvveira/2013/08/29/este-es-el-pliego-de-peticiones-del-paro-nacional-agrario/>.
- Prensa Rural. (2009). *La minga indígena: Los caminantes de Colombia, en busca de la nómada justicia*. <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article2078>
- Salcedo, L., Pinzón, R., & Duarte, Carlos. (2013). *El Paro Nacional Agrario: Un Análisis de los Actores Agrarios y los Procesos Organizativos del Campesinado Colombiano*. Centro de Estudios Interculturales / Universidad Javeriana, Cali.