

**SEMBRANDO DESARROLLO: TIERRA, ESTADO E INSTITUCIONES EN EL  
SECTOR AGRARIO DE COREA DEL SUR. LECCIONES PARA COLOMBIA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES  
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C.  
2018**

**SEMBRANDO DESARROLLO: TIERRA, ESTADO E INSTITUCIONES EN EL  
SECTOR AGRARIO DE COREA DEL SUR. LECCIONES PARA COLOMBIA**

**DANIEL FELIPE SALAZAR GÓMEZ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES  
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C.  
2018**

## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
2. CAPÍTULO I: Planteamiento del Problema.....	8
3. CAPÍTULO II: Antecedentes y Marco Teórico .....	14
4. CAPÍTULO III: Metodología .....	20
5. CAPÍTULO IV: La experiencia de Corea del Sur con la reforma agraria de 1950 y la estrategia rural <i>Saemaul Undong</i> de 1970 como aporte al desarrollo del sector agrario colombiano .....	24
a. CONTEXTO PREVIO A LA REFORMA AGRARIA DE 1950 Y A LA ESTRATEGIA RURAL SAEMAUL UNDONG DE 1970 .....	25
b. EL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE REFORMA AGRARIA DE 1950 Y DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL SAEMAUL UNDONG DE 1970 EN EL DESARROLLO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO DE COREA DEL SUR ...	30
c. CONTEXTO HISTÓRICO DEL SECTOR AGRARIO DE COLOMBIA E IDENTIFICACIÓN DE LAS LECCIONES QUE PUEDE APRENDER EL ESTADO COLOMBIANO DE COREA DEL SUR .....	36
6. CONCLUSIONES, LECCIONES Y RECOMENDACIONES .....	45

## INTRODUCCIÓN

La tierra es uno de los principales factores de producción y sigue siendo uno de los elementos más relevantes para el desarrollo de las naciones y las economías modernas (Gómez, 2011). Adicionalmente, también es posible indicar que las instituciones juegan un papel imprescindible en la conducción de aquellas estrategias empleadas por algunos países alrededor del globo, que lograron tener un desarrollo en materia agraria y en materia económica. Ejemplos de casos exitosos, en los que se combina el aprovechamiento de la tierra y el fortalecimiento de las instituciones, se encuentran en el continente asiático. Para mencionar algunos, están Corea del Sur, Taiwán y Singapur, países que a través de reformas y planes estratégicos consolidaron un crecimiento que se convertiría en referente en regiones como América Latina.

Al revisar el proceso de Corea del Sur se encuentra que en la primera mitad del siglo XX, tenía niveles de crecimiento muy similares a los que registraba Colombia para la misma época. No obstante, las décadas siguientes serían testigo de un distanciamiento tan grande que el país asiático dejaría rezagado al sudamericano por un amplio margen. Es durante estos años, que el Estado surcoreano pasa a ser uno de los referentes más importantes en materia de desarrollo y comienza a ser considerado como el “milagro asiático”, al lograr consolidar un crecimiento económico importante y desarrollarse en sectores como el agrícola e industrial, en muy poco tiempo. A su vez, Colombia continuó en la categoría de estado subdesarrollado<sup>1</sup>, ya que no logró adelantar las transformaciones necesarias en ciertos sectores de su economía, como el agrícola, para seguir el ritmo de crecimiento del Estado asiático y así alcanzar un desarrollo importante.

Así las cosas, el objetivo de esta investigación es revisar y analizar el

---

<sup>1</sup>Según la CEPAL, por “subdesarrollado” se puede entender como aquel país que presenta bajos niveles de ingresos y ahorros, inestabilidad, empleo y subempleo, especialización en exportaciones primarias, atraso tecnológico, desigualdad económica, social y cultural, inseguridad y desigualdad de oportunidades. Es decir, aquel conjunto complejo e interrelacionado de fenómenos que se traduce en desigualdades flagrantes de riqueza y de pobreza, en estancamiento y retraso respecto a otros países y en potencialidades productivas desaprovechadas (CEPAL, 1970, p. 6, 15, 34)

desarrollo de Corea del Sur a partir de la contribución de la política de reforma agraria de 1950 y de la estrategia rural *Saemaul Undong de 1970*, e identificar las lecciones que puede aprender Colombia para mejorar el diseño de su política agraria y por ende consolidar su índices de crecimiento.

En ese contexto cabe mencionar, que la investigación resulta relevante para las relaciones internacionales en primer lugar porque busca contribuir a la ampliación de la literatura existente sobre política comparada, en este caso entre la política agraria de Corea del Sur y Colombia. A su vez, porque permite aumentar el conocimiento existente sobre las instituciones a nivel interno, y como a través del fortalecimiento de estas en una materia específica como la política agraria, se puede fortalecer el rol que tiene el Estado en la proyección dentro de los escenarios internacionales.

Además, es importante porque puede servir de insumo para construir proyectos de cooperación internacional y también para fortalecer acuerdos y/o acciones de Colombia con otros países. Esto puede verse especialmente reflejado en la oportunidad histórica que el país sudamericano tiene a partir de la implementación del Acuerdo de Paz, particularmente en el punto primero sobre “reforma rural integral”. Así las cosas, el interés de llevar a cabo proyectos de cooperación se ha hecho más notorio por parte de la comunidad internacional, la cual ha tenido amplia iniciativa para construir nuevas oportunidades de inversión y de cooperación, donde se involucre al sector agrario colombiano. Es aquí donde las lecciones que Colombia puede aprender de la experiencia surcoreana toman gran relevancia, y se convierten en un determinante para el éxito de la implementación de una eventual reforma agraria.

Ahora bien, a nivel teórico se tomó como base la teoría del institucionalismo de las relaciones internacionales. Desde este marco, se tuvo en cuenta, en primer lugar, la definición de instituciones del autor Douglass C. North, en su libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, quien indica que las instituciones son “*las reglas del juego en una sociedad, las*

*cuales definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos*” (North, 1993, p.16,19). Adicionalmente, se utilizó el texto *“Institucionalismo neoliberal: Una perspectiva de la política mundial”* (1993) del autor Robert Keohane, el cual establece al Estado como el actor mas relevante e importante al momento de encaminar las instituciones y las reglas tanto formales como informales dentro de la política mundial (Keohane,1993). Por último, se consideró el libro de los autores Acemoglu y Robinson, *¿Por qué fracasan los países?*, en referencia a la descripción que realizan sobre la identificación de instituciones extractivas e inclusivas, y como éstas juegan de una manera positiva o negativa dentro del desarrollo de los países, en este caso de Corea del Sur y de Colombia.

Metodológicamente, teniendo en cuenta que esta investigación es de tipo cualitativo, con un diseño descriptivo y que tiene como base el análisis histórico-comparado, se utilizó el método de *“Rastreo de procesos para explicar resultados”*, que desarrollan los autores Beach y Pedersen. Esta metodología tiene como principal objetivo identificar el proceso causal interviniente entre unas condiciones iniciales dadas y un resultado final (Beach & Pedersen, 2013). Para este caso, se tomó como punto de partida las condiciones iniciales de subdesarrollo de Corea del Sur y como resultado sus altos niveles de desarrollo actuales. Posteriormente, este mecanismo causal se analizó y contrastó con el caso colombiano, para poder identificar las lecciones que el país sudamericano puede aprender del asiático.

Respecto a las limitaciones en el proceso de investigación cabe mencionar la escasa bibliografía existente que compare las realidades y los procesos históricos de las políticas tanto internas como externas, y en el caso particular de la política agraria, entre los países de Corea del Sur y Colombia. Si bien algunos trabajos pueden aportar a los propósitos de esta investigación, no se encontraron textos que específicamente comparen el desarrollo de la política de reforma agraria de Corea del Sur a partir de las reformas de 1950 y de la estrategia de desarrollo rural *Saemaul Undong* de 1970 con el caso colombiano.

Así pues, el presente trabajo está estructurado de la siguiente manera. En el primer capítulo, se expone el planteamiento del problema, donde además de abarcar la problemática central, se presenta la pregunta de investigación y los objetivos. En el segundo capítulo, se exponen los antecedentes y el marco de referencia, donde se menciona tanto las teorías, enfoques y conceptos clave que van a ser tenidos en cuenta para la construcción del trabajo de investigación. El capítulo siguiente, incluye la metodología utilizada, así como también responde al tipo, diseño y método de investigación. En el cuarto capítulo, se analiza la manera en la que la experiencia de Corea del Sur con la reforma agraria de 1950 y la estrategia rural *Saemaul Undong* de 1970, puede aportar al desarrollo del sector agrario colombiano. Lo anterior a través de (1) un contexto previo a los dos sucesos mencionados anteriormente vividos por Corea del Sur, (2) una revisión y análisis del impacto de estas dos políticas en el desarrollo político, social y económico de Corea del Sur y (3) un contexto histórico crítico de la evolución del sector agrario en Colombia. Por último, se plantean las conclusiones, lecciones y recomendaciones a las que se llegó a partir de la investigación.

## **CAPÍTULO I**

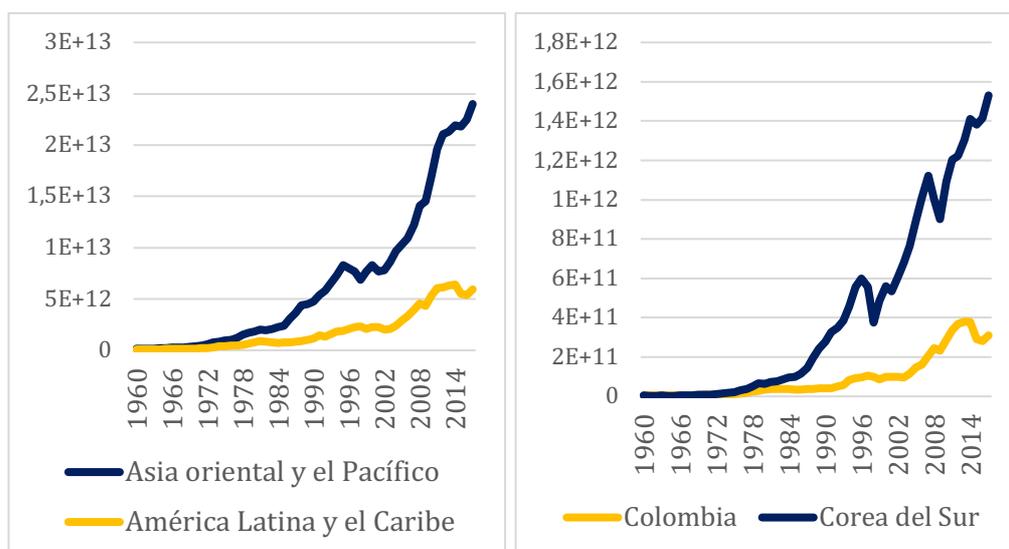
### **Planteamiento del Problema**

El crecimiento alcanzado desde finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta por algunos países de Asia conocidos como “tigres asiáticos” o Nuevos Países Industrializados (NIC's), ha despertado un amplio interés alrededor del globo. Tal es el caso de varias naciones de América Latina y el Caribe, que fijaron su atención en las estrategias de desarrollo adoptadas por aquellos Estados.

Resulta interesante considerar que a principios de la década de los cincuenta ambas regiones presentaban características y enfrentaban dificultades similares para alcanzar niveles de desarrollo importantes (Kay, 2000). De hecho, en el caso colombiano, estas similitudes están consignadas en el trabajo realizado por el Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano GRECO (1999), el cual señala que mientras para la década de 1950, Colombia tenía un índice per cápita un poco más alto al de países de Asia Oriental como Japón, Taiwán y Corea del Sur, entre el período de 1950-1973, estos Estados crecieron con una tasa de 2 a 5 puntos más alta que la del país latinoamericano (GRECO, 1999).

En consecuencia, según datos del Banco Mundial reportados a partir de 1960, tanto Corea del Sur como la región asiática, desde 1968, comenzarían a superar el PIB colombiano (ver gráfica 1). Lo anterior, por razones como el aprovechamiento efectivo de sectores como el agroindustrial y el tecnológico, debido a su capacidad de utilizar de manera eficiente el capital humano, de dirigir la inversión estatal al desarrollo de infraestructura, educación y a implementar otras políticas que generaron el crecimiento de índices económicos como el PIB (GRECO, 1999).

**Gráfica 1. Producto Interno Bruto (PIB-USD)<sup>2</sup>**



En este sentido, merece la pena detenerse en el sector agropecuario, uno de los temas en los que países como Colombia y Corea del Sur presentaban dificultades similares. Esto se debió en gran medida a que contaban con una marcada concentración de la tierra por parte de una fuerte clase terrateniente. Así, la mayoría de agricultores que trabaja la tierra no ostentaba la condición de propietarios sino de arrendatarios, y los gobiernos no tenían planes detallados o políticas de reforma donde se pusiera al sector agrícola en el foco de atención prioritaria del Estado. (Shin, 1976; Kim & Lee, 2004; Albán, 2011, Kalmanovitz, 1982)

Por consiguiente, para enfrentar las realidades y mitigar las problemáticas mencionadas en el párrafo anterior, Corea del Sur emprendió una serie de políticas y estrategias tales como la política de reforma agraria de 1950 y la estrategia de desarrollo rural *Saemaul Undong* en 1970. El propósito de estas medidas fue impulsar los índices de crecimiento rural, conduciendo a un crecimiento integral de su economía (OECD, 1999). Como se verá más adelante, este hecho constituye una de las diferencias sustanciales con el caso colombiano donde aún hoy, persisten profundos problemas en el sector agrario.

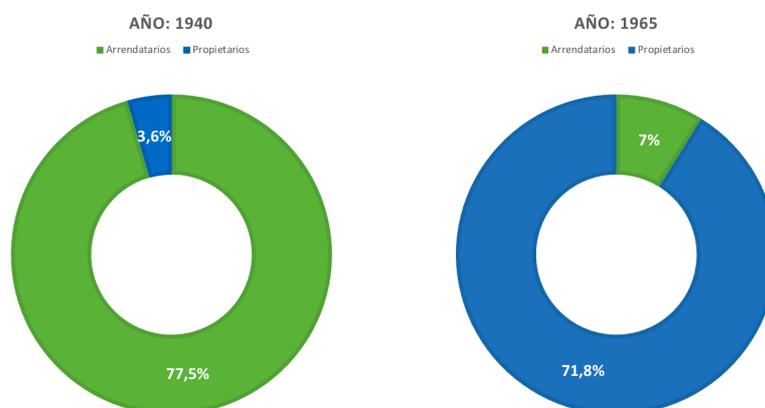
<sup>2</sup> Fuente: World Bank

Igualmente, la estrategia rural implementada en Corea del Sur marcaría un antes y un después también en el nivel político, económico y social. Este contraste, permite pensar que la experiencia surcoreana ofrece interesantes lecciones al sector agrario colombiano.

Por tal motivo, resulta relevante revisar el caso de Corea del Sur, país en el que dentro de su devenir histórico cobró mucha importancia el tema agrario, el sector rural y el manejo de las tierras. Esto se ha puesto en evidencia a través de distintos hitos históricos que anteceden y permiten entender los principales motivos que este país tuvo para emprender dichas macro estrategias (Kay, 2000). La revisión de la historia del país asiático igualmente permitirá entender los hechos que contribuyeron a sembrar la desigualdad en la distribución de la tierra. Las etapas en las que se puede estudiar esta evolución son: a) el período previo a la presencia japonesa en territorio coreano (antes de 1910), b) la consolidación del dominio del imperio japonés (Ho-Park, 2013), y c) el fin de la segunda guerra mundial y la guerra de Corea en 1950. Estas constituyen el antecedente próximo a las políticas puestas en marcha y explican la inequidad que surgió entre los propietarios de amplios terrenos de tierra y la clase campesina arrendataria (Kim & Park, 2016).

No obstante, iniciativas como la política de reforma agraria en 1950, combinada con el aprovechamiento de mano de obra del sector agrario, tecnológico y de infraestructura (Neszmélyi, 2016), llevaron a un proceso de crecimiento de la economía. Dicho proceso comenzó con una equitativa distribución de la tierra (ver gráfica 2) para ampliar el número de propietarios y productores, y así poder dar el siguiente paso hacia el desarrollo industrial. Como resultado, se puede ver que Corea del Sur empezó a crecer a inicios de la década de los 70 a cifras de más del 6% del PIB, mientras que Colombia sólo aumentó un porcentaje menor al 2% del mismo (GRECO, 1999).

Gráfica 2: HOGARES RURALES EN COREA DEL SUR



Fuente: Shin, 1976, pág. 14. Key, 2000, pág. 65. Elaboración Propia

Posteriormente a lo anterior, hacia la década de 1970, una vez fortalecido el agro de Corea del Sur, el presidente de turno Park Chung Hee, condujo una transición estratégica del sector agrario al sector industrial. El gobierno, a través de uno de sus planes quinquenales, hizo fuerte énfasis en la industria, demandando así un número amplio de mano de obra, que estaba concentrada en el sector rural. Así, como una de las consecuencias negativas de estos procesos fue una fuerte disminución en la fuerza laboral y por ende en el desarrollo del agro surcoreano, lo que tiempo después desvalanceó los niveles de crecimiento de estos dos sectores, generando una desventaja notoria en el sector agropecuario . Por tal motivo, a través del tercer plan quinquenal comprendido entre 1972 a 1976, se creó y se puso en marcha la estrategia de desarrollo rural *Saemaul Undong*, planteada principalmente para volver a generar un equilibrio entre el sector urbano y el sector rural (Reed, 2010).

Gracias a ésta estrategia, se aumentó considerablemente el presupuesto para agricultura, se dió un apoyo gubernamental a los agricultores, como por ejemplo a los productores de arroz, y se hizo posible el diseño de un plan a través del cual se establecieron diferentes etapas que se enfocarían en los asuntos más urgentes. Todo con el objetivo de resolver y mitigar las principales problemáticas que afectaban el sector rural (Reed, 2010). Por tal razón, fue posible darle a la dimensión agraria la atención necesaria, no solo por parte del Gobierno Nacional

sino también de las élites y de las mismas comunidades, que a través de la cooperación buscaban soluciones (Reed, 2010). El resultado fue positivo debido a que se alcanzaron unos niveles de crecimiento más equitativos entre la zona rural y la urbana, generando así, un proceso complementario a la estrategia de mejoramiento del sector rural (Asian Development Bank, 2012).

Contrario a lo anterior, desde hace más de un siglo, Colombia viene presentando ciertas desventajas y dificultades en el sector agrario, que le han impedido conseguir ampliar sus niveles de desarrollo. Sumado a esto, y a pesar de los múltiples reclamos que a lo largo de la historia han realizado ciertos actores que participan en el sector agrario<sup>3</sup>, persisten diferentes problemáticas. Dentro de estas se puede identificar una alta concentración de tierra, la falta de instituciones fuertes que desarrollen programas y proyectos para fortalecer al sector y una carencia permanente de política pública clara con planes de largo plazo que permita garantizar la transformación de los modos de producción del agro colombiano (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Es decir, tal y como lo indican los autores Franco y De los Ríos (2011), algunas causas del problema agrario en Colombia son: (1) una marcada concentración de la tierra; (2) el uso ineficiente del suelo; (3) elevados índices de pobreza rural y ausencia de instituciones presentes; (4) escasa participación y a la vez influencia de pobladores rurales sobre toma de decisiones y (5) una apertura comercial que no hace competitiva a la producción (Franco & De los Ríos, 2011).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, resulta relevante preguntarse ¿De qué manera la experiencia de Corea del Sur con la reforma agraria de 1950 y la estrategia rural Saemaul Undong de 1970 puede aportar al desarrollo del sector agrario colombiano?

---

<sup>3</sup> Sobre todo los minifundistas e incluso los no poseedores de tierra que se ven obligados a arrendar predios

Asimismo, lo mencionado en los anteriores párrafos permite poner de manifiesto dos aspectos importantes. Por un lado, un contraste entre países como Corea del Sur y Colombia que puede abrir una puerta a las posibilidades de identificar las lecciones que el país latino puede adaptar del asiático y así desarrollar estrategias de cooperación internacional. Por otro lado, permite resaltar, como uno de las características diferenciales del desarrollo, el rol de las instituciones y la respuesta de las mismas ante los cambios y/o políticas significativas, como fue el caso de la política de reforma agraria de Corea del Sur en 1950 y la estrategia de desarrollo rural *Saemaul Undong* en 1970. Esto, puede verse reflejado y provechosamente utilizado para el caso colombiano, particularmente en la actualidad cuando el país está en el proceso de implementar el Acuerdo de Paz, especialmente lo que corresponde al capítulo de la Reforma Rural Integral, denominado "*Hacia un nuevo campo colombiano*".

## **CAPÍTULO II**

### **Antecedentes y Marco de Referencia**

Este trabajo tomó como referencia algunos textos que sirvieron de sustento para el planteamiento de la investigación y que ayudaron a abordar de una forma más detallada la manera en la que Corea del Sur pudo alcanzar altos niveles de desarrollo a través de las políticas analizadas. De igual forma, los trabajos estudiados sirvieron para analizar la realidad del sector agrario de Colombia y para rescatar las lecciones que pueden derivarse de la experiencia del país asiático, particularmente para la implementación del punto primero del Acuerdo de Paz.

Así las cosas, en primer lugar se tomó como referencia al autor Myung Ho Park, quien en su libro, *Modularization of Korea's Development Experience: Land Reform in Korea (2013)*, realiza un completo trabajo sobre el impacto de la reforma agraria en Corea del Sur. Además, elabora una definición conceptual de la misma, haciendo un recuento histórico completo del contexto previo, actual y posterior de la política, que permite entender la importancia de dicha reforma. Para ello, Ho Park expone los hitos históricos más relevantes que, en su criterio, justificaron el emprendimiento de una política de reforma agraria. Posteriormente, en la última parte del libro, el autor realiza una evaluación de aquella política específicamente en los aspectos económico, político y social. Lo anterior se debe a que, si bien la reforma tuvo un impacto en el sector rural, trazó el camino para que se vivieran transformaciones económicas por el crecimiento en los niveles del sector, a la vez que políticas y sociales por la evolución en temas como la concentración de tierras y el liderazgo local (Ho-Park, 2013).

Todo esto permite entender de una manera más completa las principales razones históricas que abonaron el terreno para que se diera el cambio en la política agraria y a su vez se convirtiera en referente para aplicar lecciones en otros países.

En segundo lugar, se encuentra el texto *“Is Saemaul Undong a Model for Developing Countries Today?”*, del autor Edward P. Reed (2010), el cual permite identificar los desafíos que aún le quedaban al sector agrario de Corea del Sur y el contexto sobre el cual era necesario crear una estrategia de desarrollo rural como la de *Saemaul Undong*. De esta manera, dentro de su obra, Reed destaca las principales transformaciones en el sector rural, así como en el desarrollo nacional general. Aquí reconoce principalmente dos cosas: por un lado la contribución de la política de reforma agraria de 1950 como herramienta fundamental para consolidar el proceso de distribución de la tierra, y por otro, desde mediados de la década de 1950, el esfuerzo del gobierno para invertir en la capacidad del recurso humano e institucional (Reed, 2010). De igual manera, plantea el rol y complementariedad que tuvo la estrategia de desarrollo rural *Saemaul Undong* en el sector agrario y cómo éste puede brindar lecciones para países en vías de desarrollo (Reed, 2010). Es decir, para el caso del trabajo de investigación aquellas lecciones que podrían contribuir al desarrollo del agro colombiano.

En tercer lugar, para abordar y comprender desde una perspectiva histórica la situación del sector agrario en Colombia y poder identificar con mayor precisión las lecciones que este país puede obtener de Corea del Sur, se utilizó el texto *“Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”*, del autor Álvaro Albán (2011). Este trabajo abarca de una manera detallada los principales hitos que desde el mediados del siglo XIX se presentan en la nación colombiana relacionados con el tema agrario y los problemas de la tierra. Posteriormente, se concentra en analizar los intentos por resolver los problemas del sector agrario, así como también las consecuencias tanto positivas como negativas de los mismos.

Por último, para profundizar sobre la realidad de Colombia en cuanto a las dificultades del sector agropecuario, se consideró el informe presentado por el Centro Nacional de Memoria Histórica titulado *“La política de reforma agraria y tierras en Colombia: esbozo de una memoria institucional”* (2013). Dicho escrito

comienza por definir conceptualmente lo que implica una reforma agraria y su relación con el desarrollo rural. Inmediatamente realiza un recuento del contexto en el que se han presentado las políticas adoptadas sobre este tema, todo para corroborar la necesidad de pensar en una reforma agraria. Más adelante, presenta los insumos más importantes para adelantar un debate sobre el tema agrario actual, en el que paralelamente se revisan temas como la ley 1448 de 2011 '*por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*' y el punto que se refiere al sector agropecuario dentro del Acuerdo de Paz. Lo que permite este texto es entender la necesidad que tiene Colombia para desarrollar estrategias y políticas que transformen el sector agrario y así convertirse en uno de los pilares y/o motores de la economía nacional.

Considerando lo anterior, resulta pertinente tener en cuenta aquellos **conceptos y explicaciones** que servirán como base para la investigación. En primer lugar, para adentrarse un poco más en la visión sobre política agraria, se debe tratar el concepto de "estructura agraria", propuesto por el autor Antonio García en su texto "*Reforma agraria y dominación social en América Latina*". El autor plantea que el núcleo base de la estructura agraria es la propiedad sobre la tierra y los recursos para aprovecharla. Así, se entiende como un sistema de interrelaciones tanto sociales, económicas, culturales y políticas, de acuerdo a consideraciones históricas de economía y de organización social (García, 1973).

Asimismo, dentro de este concepto, el autor ejemplifica los diferentes recursos para aprovechar la tierra, tales como la "*infraestructura física, las instituciones de transferencia de crédito y de tecnología y de los mecanismos de comercialización agropecuaria en los diversos tipos de mercado*" (García, 1973, p. 117). De esta manera, esta definición permite ampliar el significado de política agraria, evitando que se limite al tema de la tierra, y a la vez permitiendo abarcar todos los aspectos que conlleva la tenencia de la misma, principalmente los mecanismos para utilizarla dentro de un contexto específico (Jeon & Kim, 2000).

Complementando lo anterior, el autor Peter Dorner en su obra *Reforma agraria y desarrollo económico* (1972) que se presenta en el libro “*La política de reforma agraria y tierras en Colombia: Esbozo de una memoria institucional*” del Centro Nacional de Memoria Histórica expone que una reforma agraria implica necesariamente un cambio o una reestructuración del régimen de tenencia de la tierra, ya que su objetivo es intentar hacerlo compatible con las necesidades generales del desarrollo económico (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Dorner indica que en las naciones no industrializadas (como lo fue Corea del Sur previo al final de la II Guerra Mundial), el régimen de tenencia de tierra era un reflejo de las estructuras y relaciones de las clases sociales y que, por ende, su reorganización implicaba cambios en las posiciones del poder político, económico y social de los diferentes grupos sociales (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

En tercer lugar, por su variada conceptualización, es relevante abordar el concepto de desarrollo. Para ello, se tomará como base la aproximación y/o enfoque del Estado desarrollista que sintetiza Esteban Pérez en su texto *The Concept and Evolution of the Developmental State* (2009). En este se indica el rol protagónico del Estado en la promoción de la industrialización como en el caso de Asia del Este y Japón en la era posterior a la segunda guerra mundial. Así, para poder cumplir con las metas de desarrollo propuestas, dichos Estados aplicaron una serie de políticas tales como la protección arancelaria, incentivos por medio de subsidios a toda empresa o grupos empresariales ligados al crecimiento agro-industrial y otro tipo de controles destinados a promover la actividad económica en áreas seleccionadas (Pérez, 2009).

Con ello, es necesario tener en cuenta que uno de los componentes más importantes para que lo anterior se llevara a cabo fue el rol trascendental de las instituciones a través de la relación burocrática controlada por el Estado y una relación entre política y economía para coordinar los esfuerzos de desarrollo, especialmente en sus etapas iniciales (Pérez, 2009). De esta manera, el desarrollo puede ser entendido como la manera de cumplir con las metas

trazadas por parte del gobierno dentro de la relación entre política y economía con el objetivo de impulsar el crecimiento en sectores seleccionados (Pérez, 2009). En este caso, para Corea del Sur, en el sector de la agricultura y posteriormente de la industria.

Ahora bien, respecto al **marco teórico** el trabajo de investigación tomará como base la teoría institucionalista de las relaciones internacionales a través de tres textos. El primero es el libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* del autor Douglass C. North, donde se establece que las instituciones son “*las reglas del juego en una sociedad, las cuales definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos*” (North, 1993, p. 16, 19). Es decir, entiende a las instituciones como aquellas que establecen las oportunidades existentes dentro de la sociedad, reduciendo la incertidumbre al proporcionar una estructura estable de interacción dentro de ésta (North, 1993). Asimismo, el autor señala que dentro de las instituciones aparecen las organizaciones u organismos, definidos por North como los grupos de individuos relacionados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. Ahí se incluyen cuerpos económicos, políticos, sociales y educativos que pueden desarrollarse teniendo en cuenta el marco institucional creado (North, 1993), convirtiéndose de esta manera, en el mecanismo idóneo para aprovechar las oportunidades que hay en la sociedad definidas por las instituciones.

El segundo texto es “*Institucionalismo neoliberal: Una perspectiva de la política mundial*” (1993) donde el autor Robert Keohane, posiciona al Estado como el actor principal de la política mundial, y el mecanismo sobre el cual recaen las instituciones y las reglas que las integran, tanto formales como informales (Keohane, 1993). Así, el institucionalismo neoliberal busca investigar el efecto de las instituciones en la acción del Estado y las causas dentro del cambio institucional (Keohane, 1993). De igual manera, dentro de este último término, Keohane indica que las instituciones sufren cambios como consecuencia del comportamiento y/o acciones humanas, los cuales crean expectativas que pueden llegar a derivar en efectos considerables en el

comportamiento del Estado (Keohane, 1993). Igualmente, en el libro se plantea que las instituciones a nivel internacional son importantes para las acciones de los Estados ya que pueden llegar a permitir y/o facilitar una coordinación beneficiosa para los actores participantes (Keohane, 1993).

Finalmente, se tomó como referencia la obra *¿Por qué fracasan los países?*, donde los autores Acemoglu y Robinson señalan que las instituciones y las reglas que influyen la economía y la política son determinantes al momento de analizar y/o evidenciar el éxito de los países (Acemoglu & Robinson, 2012). Para ello, a partir de la definición de Instituciones que trae North, los autores categorizan las instituciones en dos: Por un lado, las instituciones inclusivas, entendidas como aquellas que fomentan la actividad económica, el incremento de la productividad y la prosperidad económica, a través de un sistema jurídico imparcial; ofrecen garantías de seguridad para la propiedad privada; brindan servicios públicos donde se haga efectiva la igualdad de condiciones y oportunidades para que las personas puedan realizar las actividades económicas; y establecen mecanismos para protegerse del abuso de poder por parte de la clase política (Acemoglu & Robinson, 2012). En este orden de ideas, son esta clase de instituciones las que generan oportunidades económicas para la mayor porción de la sociedad, dejando de ser exclusivamente para la élite. Los autores afirman que esto se puede dar si el Estado tiene un poder centralizado, capaz de brindar efectivamente garantías para su correcto desarrollo (Acemoglu & Robinson, 2012).

Por otro lado, los autores definen como instituciones extractivas a las que tienen características contrarias a las inclusivas. Es decir, que tienen como objetivo extraer rentas y riqueza de una porción reducida de la sociedad para beneficiar a otra porción dentro de esta, debido a que el poder recae en manos de unos pocos y a que no existe un sistema de “*checks and balances*” (Acemoglu & Robinson, 2012).

### **CAPÍTULO III**

#### **Metodología**

A partir de la utilización del marco de referencia descrito atrás, el siguiente capítulo permite indicar el enfoque, tipo y diseño de investigación que se va a tratar en el trabajo, así como también, la metodología y método usados para poder tener una ruta clara para cumplir con el objetivo de la investigación. Esto, debido a que dicho trabajo trata de ser desarrollado a partir de una investigación de tipo cualitativo en cuanto que no busca establecer generalidades, sino revisar y analizar el desarrollo de Corea del Sur a través de la contribución de la política de reforma agraria de 1950 y de la estrategia rural *Saemaul Undong*, e identificar las lecciones que puede aprender Colombia.

De igual manera, desde el punto de vista metodológico teniendo en cuenta que este trabajo tiene como elemento clave la relación existente entre una política pública y sus efectos sobre la sociedad, se utilizó el enfoque de procesos decisorios explicado en el libro *Enfoques para el Análisis Político* de Losada & Casas (2008) que ofrece postulados que permiten aproximarse al objetivo del trabajo a través de tres características. En primer lugar, cataloga al gobierno como una compleja organización capaz de tomar decisiones que afectan a una porción o al total de la población, entendiendo a la política como el proceso que gira en torno a decisiones (Losada & Casas, 2008). En este caso, las decisiones a estudiar serían el accionar del primer gobierno constitucional en 1949 del presidente Rhee con la política de reforma agraria, y el desarrollo de planes, políticas y programas para el crecimiento industrial y rural del ex mandatario surcoreano Park Chung Hee y su gobierno.

En segundo lugar, entiende por “*decisión*”, la elección de una acción entre varias opciones y por “*proceso decisorio*” una serie de determinaciones orientadas a conocer el problema, evaluarlo y examinar las soluciones alternativas al mismo, para así poder desarrollar la estrategia y la implementación de dicha decisión (Losada & Casas, 2008). Esta

conceptualización resulta determinante para entender el paso a paso que se siguió para pensar, formular y ejecutar la política de reforma agraria en Corea del Sur y la estrategia de desarrollo rural *Saemaul Undong*. Además, interpreta el término “*proceso*” como la serie continua de decisiones que anteceden y preceden la decisión final (Losada & Casas, 2008).

Ahora bien, en cuanto al diseño de investigación, este trabajo es de tipo descriptivo, ya que ofrece respuestas a las preguntas de quién, qué, cuándo, dónde y cómo, permitiendo relacionarlas con un problema de investigación en particular (University of Southern California Libraries, 2016). En este caso, el del crecimiento de Corea del Sur, a partir de su política de reforma y su estrategia de fomento rural, y el contraste en cuanto a sus niveles de desarrollo respecto de Colombia, Estado en el que los avances en materia agraria, no alcanza aún los niveles deseados.

Asimismo, este tipo de investigación permite examinar el estado actual de las problemáticas y de los fenómenos ocurridos, los cuales dieron paso a desarrollar soluciones como las analizadas a lo largo del texto. Es decir, abre el camino para indagar sobre el estado de la implementación de la política de reforma agraria de 1950, y de la estrategia para impulsar el sector agrario *Saemaul Undong en 1970*, dos de los factores a tener en cuenta para analizar el fenómeno de crecimiento de Corea del Sur. Además, al ser un estudio descriptivo, se debe hacer referencia a datos suficientes que permitan plantear un análisis detallado y unas recomendaciones importantes en la práctica (University of Southern California Libraries, 2016). En otras palabras, este diseño de investigación permite realizar un análisis de los aportes de estas dos políticas y estrategias para el estado asiático, y extrae unas lecciones mucho más detalladas para el caso colombiano.

Respecto a la metodología, se utilizó el Análisis Histórico Comparado, trabajado por los autores Mahoney y Rueschemeyer en el texto *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (2003). Si bien dentro de este tipo de

análisis se trabajan distintos temas, ofrece explicaciones históricamente fundamentadas en resultados importantes y de gran escala. Ejemplo de ello son los estudios que indagan sobre los procesos de formación y reestructuración estatal en regiones como América Latina y Asia (Mahoney & Rueschemeyer, 2003).

Igualmente, el análisis histórico-comparado utiliza estrategias de inferencia causal ejemplificados en la narrativa histórica y el rastreo de procesos como el empleado en esta investigación. Todo esto, para identificar y conceptualizar factores que promueven transformaciones. Algunos de los casos expuestos por los autores apelaron al papel del Estado en su rol de actor y a la vez de institución (Mahoney & Rueschemeyer, 2003). En consecuencia, los autores mencionan que este tipo de análisis se considera útil para abordar una investigación orientada a la explicación de resultados considerables sobre el tema (Mahoney & Rueschemeyer, 2003). En este caso, de los resultados de la formulación e implementación de la política de reforma agraria y de la estrategia rural *Saemaul Undong* por parte de Corea del Sur, y de los límites de crecimiento en materia rural por parte de Colombia.

Adicionalmente, el análisis histórico comparado permite incluir temas que involucran el examen y la identificación de ciertos cambios nacionales y globales, y de recientes éxitos y fracasos de políticas de crecimiento de países de América Latina, Europa y Asia, a través de una comparación sistemática y causal (Mahoney & Rueschemeyer, 2003).

En síntesis, es posible decir que el análisis histórico comparado cumple con dos características. Primero, las investigaciones de este tipo se ocupan fundamentalmente de la explicación e identificación de configuraciones causales que producen importantes resultados de interés. Segundo, este tipo de aproximación permite al investigador examinar las diferentes secuencias y devenires de los procesos, ya que tal y como lo señalan Mahoney & Rueschemeyer en su texto, no son sucesos estáticos que limitan y/o fijan la

atención en un solo punto, sino que son procesos que se desarrollan a través del tiempo (Mahoney & Rueschemeyer, 2003), lo que se podría emplear en el trabajo actual, al analizar los sucesos históricos tanto de Corea del Sur como de Colombia.

Por esta razón, para esta investigación se utilizó el método de “*Rastreo de procesos para explicar resultados*”, que desarrollan los autores Beach y Pedersen. Éste busca identificar el proceso causal interviniente entre unas condiciones iniciales dadas y un resultado final (Beach & Pedersen, 2013). Dicho mecanismo se entiende como un sistema complejo que lleva a un resultado, por medio de la interacción de un número de partes que deben ser entendidas como individualmente insuficientes pero necesarias para explicarlo. Es decir que no se pueden relacionar independientemente al producto final, sino por el contrario son partes integrales que trabajan juntas para llegar a dicho punto, como lo indica la gráfica 3 (Beach & Pedersen, 2013).

**Gráfica 3: Mecanismo causal del desarrollo en Corea del Sur**



Cómo se pasó de los niveles de crecimiento bajos de A, al resultado de desarrollo del país asiático en

Finalmente, para poder llevar a cabo una respuesta más detallada a la pregunta de investigación planteada, es importante mencionar que se utilizaron fuentes de información tanto primarias como secundarias. Entre las fuentes primarias están algunas leyes y mandatos oficiales y/o institucionales relacionados con el tema agrario tanto de los gobiernos surcoreanos como colombianos. Entre las secundarias, se revisaron trabajos de investigación, papers, análisis y estudios de revistas científicas, entre otros.

## **CAPÍTULO IV**

### **La experiencia de Corea del Sur con la reforma agraria de 1950 y la estrategia rural *Saemaul Undong* de 1970 como aporte al desarrollo del sector agrario colombiano.**

Para abordar la pregunta central del trabajo de investigación, ¿de qué manera la experiencia de Corea del Sur con la reforma agraria de 1950 y la estrategia rural *Saemaul Undong* de 1970 puede aportar al desarrollo del sector agrario colombiano?, a partir de marco de referencia planteado y utilizando la metodología descrita, es importante dividir y realizar el análisis en tres subcapítulos, donde se conecte y se evidencien los elementos más relevantes y apropiados para construir el mecanismo causal. Así las cosas, el presente capítulo capítulo está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta una contextualización histórica previa a la política de reforma agraria de 1950 y a la estrategia de desarrollo rural *Saemaul Undong* de 1970. Ello permitirá evidenciar la situación anterior a estas medidas, y entender con más profundidad el extenso proceso de la formación de las dificultades que en materia rural enfrentó este país en dichos períodos, lo que justificaría la creación, aprobación e implementación tanto de la reforma como de la estrategia de desarrollo rural.

A partir de dicha contextualización, en el segundo apartado se procederá a revisar y analizar los impactos que tuvieron dichas estrategias, y su aporte al desarrollo de Corea del Sur. Por último, para contrastar con lo anterior y con el objetivo de extraer las lecciones que el país asiático puede brindar, se hará una revisión del contexto histórico de Colombia a partir de la mitad del siglo XIX, para entender el persistente problema del sector agrario. Igualmente, se analizará la problemática que representa la debilidad en las instituciones y el continuo problema de la concentración de la tierra, factores que explican en gran medida el contraste entre los niveles de desarrollo de los estados surcoreano y colombiano.

## **Contexto previo a la reforma agraria de 1950 y a la estrategia rural Saemaul Undong de 1970**

Aunque en la actualidad se destaque a Corea del Sur como un referente de crecimiento y desarrollo, su proceso para llegar a ese resultado se vio enmarcado por una serie de hechos, períodos y eventos relevantes, en el que la coordinación y buen manejo de sus instituciones permite explicar el resultado obtenido por este país. En este sentido, es necesario tener en cuenta la influencia del colonialismo, las desigualdades sociales, las ocupaciones territoriales por parte de otras naciones, las guerras tanto civiles como entre Estados y las reformas en materia agraria, hechos y fenómenos que contribuyeron a formar una sociedad en la que, desde la perspectiva del sector agrario, la brecha entre arrendatarios y propietarios era muy marcada (Kim & Park, 2016). Además, dichos sucesos llevaron a generar un nivel de desigualdad tan grande que el clamor de un cambio profundo a través de conflictos y tensiones entre las distintas clases que conformaban el agro surcoreano, comenzó afectar decididamente la problemática respecto a la tenencia de la tierra (Kim & Park, 2016).

Los fenómenos relacionados atrás, de acuerdo con el autor Gi- Wook Shin (1998) fueron cruciales para generar esa evolución de los cambios económicos y sociales del Estado asiático (Shin, 1998). Así las cosas, y para una mejor comprensión y abordaje del contexto previo a la política de reforma agraria de 1950 y de la estrategia rural Saemaul Undong, a continuación se describirán los períodos o hitos más relevantes que contribuyen a la construcción del mecanismo causal. Son estos los que permitirán explicar la adopción de las políticas que contribuyeron a lograr a los altos niveles de crecimiento que Corea del Sur tiene en la actualidad.

El primer periodo tiene que ver con la época anterior al imperio japonés (hasta 1910). que se caracteriza por la consolidación y el aumento progresivo del dominio y exclusividad de la producción agraria y sobre todo del control de

tierras por parte de una esfera social muy reducida en la que cabían la nobleza, los burócratas y las diferentes dinastías que disputaron el poder de Corea (Ho-Park, 2013). En consecuencia, los campesinos o trabajadores agrarios que no pertenecían a ese círculo social, sino al grupo de los arrendatarios de tierra, se vieron inmersos en una serie de injusticias, ya que estaban obligados a pagar impuestos y arrendamientos cuyos altos precios no tenía ningún tipo de control estatal. Además, aquellos agricultores que no podían pagar la carga taxativa tan alta eran convertidos en esclavos y obligados a realizar trabajos forzosos (Ho-Park, 2013).

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible observar cómo en este período la concentración de poder de la dinastía en ejercicio, a la que el rey o mandatario pertenecía, permitía y facilitaba el alza constante de las tarifas de arrendamiento para los trabajadores sin tierra. Esto llegó a tal nivel de dependencia y de importancia en el gobierno de turno que la corona, además de usar la tierra pública para uso de escuelas y de batallones militares, planeaba la financiación de todas sus políticas basada en la recaudación de dicho arrendamiento (Ho-Park, 2013).

En suma, por tantos sucesos que marcaron la brecha entre la clase privilegiada y los agricultores sin tierra, dentro de las uniones de campesinos comenzó a surgir entre sus líderes el ánimo reformista. Uno de ellos, Yu Hyung Won proponía un modelo agrícola que consista en “la gestión agrícola de la agricultura colectiva”, que en otras palabras se entendía como una distribución de tierra y un trato más equitativo para la clase agraria surcoreana. Sin embargo, debido al dominio tan fuerte de la clase dirigente, y a pesar de que sus propuestas tuvieron eco en el ámbito académico, éstas no se materializaron en algún cambio en la forma de regir la política agraria de Corea del Sur (Ho-Park, 2013).

El segundo período ocurrió durante el dominio del imperio japonés, comprendido entre 1910 hasta 1945. Este se caracterizó por mantener y

progresivamente aumentar la concentración de tenencia de tierras y a la vez de poder. Lo anterior se dió gracias al sistema creado por la corona japonesa conocido como el “*land survey*”, el cual buscaba saber con exactitud el número de propietarios de tierra existentes, la cantidad de tierra aprovechable que había en Corea del Sur y a su vez los datos de cada terreno en cuanto a su extensión y ubicación (Ho-Park, 2013). Todo con el objetivo de desarrollar el sistema de registro único de tierras, que en principio se pensaba como una manera efectiva para crear una base de datos con todas las propiedades, pero que terminó por ocasionar que aquellos surcoreanos dueños de terrenos perdieran su tierra debido a que por la brevedad de los términos para el registro muchos terrenos pasaron a ser propiedad de la corona japonesa (Ho-Park, 2013).

Lo anterior le permitiría al imperio tener un control preciso de los territorios para su aprovechamiento y a su vez aumentar la concentración de propiedades teniendo el 15% del total de la tierra y el 60% del total de los bosques. De igual manera, bajo el período del colonialismo japonés, la centralización de la tierra se consolidó rápidamente ya que la tenencia por parte de los nipones se incrementó de un 39% en 1913 a un 56% en 1938 y se produjo un aumento progresivo en cuanto a los arrendatarios de tierra (ver tabla 1). Esto explica cómo, para 1945, aproximadamente entre el 50% y 75% de la tierra era operada por arrendatarios, es decir trabajadores, agricultores sin tierra (Ho-Park, 2013).

**Tabla 1. Distribución de tierra antes de 1945<sup>4</sup>**

	<b>1913-17</b>	<b>1918-22</b>	<b>1923-27</b>	<b>1928-32</b>	<b>1933-37</b>	<b>1938</b>
<b><i>Propietarios</i></b>	21.8	20.4	20.2	18.4	19.2	19
<b><i>Semipropietarios</i></b>	38.8	39	35.1	31.4	25.6	25.3
<b><i>Arrendatarios</i></b>	39.4	40.6	44.7	50.2	55.2	55.7
<b><i>Total</i></b>	100	100	100	100	100	100

<sup>4</sup> Fuente: Ho-Park, 2013, p. 284

Así las cosas, este período denota el amplio poder del imperio, lo que llevó a que los arrendatarios pagaran una renta que generalmente oscilaba entre el 50% y el 90% de su producción (Ho-Park, 2013). Es decir, que los agricultores coreanos o trabajadores agrarios sin tierra, tuvieron que pagar una mayor proporción de la producción por impuestos, mientras que sus niveles de vida continuaron desmejorando. Lo anterior, sumado a la inequitativa distribución de la tierra, la situación económica de los agricultores y el incremento de la población, trajo inestabilidad social, pobreza, y abrió la puerta al desconcierto de la población, obligando al gobierno de turno a tomar medidas, como por ejemplo una rápida reforma agraria (Ho-Park, 2013).

En tercer lugar, para 1945, como consecuencia del fin de la segunda guerra mundial, Estados Unidos venció al imperio japonés. Ello trajo consigo la formación de un gobierno militar de transición liderado por el Estado norteamericano para gobernar a Corea del Sur. Éste tuvo que atravesar la tensa coyuntura internacional por el fin de una guerra mundial sin precedentes y el inicio de un mundo bipolar, en donde la disputa geopolítica e ideológica entre Estados Unidos y la Unión Soviética los llevó a tener presencia en distintas partes del globo como en el caso de la península coreana (Neszmélyi, 2016).

Dado lo anterior, la potencia soviética respaldaría el lado norte coreano con el objetivo de expandir el comunismo, lo que obligó a Estados Unidos a tener una participación activa en los diferentes procesos y cambios políticos, sociales y económicos de Corea del Sur (Neszmélyi, 2016). Con esa lógica se enfrentó al problema del sector agrario, que, como se dijo, venía de tiempo atrás. Para resolverlo, el gobierno norteamericano decidió regular algunas de las prácticas dominantes del sur de Corea, como el alquiler de tierras, y emprender el proceso de elaboración de una carta política para poderle dar paso a la transición que llevaría a un nuevo gobierno formalmente constituido en dicho territorio (Shin, 1998).

Como resultado, hacia 1948, para enfrentar la problemática del sector; la los agricultores y líderes locales, regionales y nacionales constituidos como grupo de presión, y la influencia externa de tipos de gobierno con enfoques socialistas llevaron a que el gobierno de transición norteamericano y el primer gobierno constitucionalmente formado y liderado por Syngman Rhee, apoyaran y aprobaran la política de reforma agraria en el año 1950. Esta fue una política que generaría grandes retos y metas para reactivar el crecimiento del sector y en general de los sectores más importantes del país (Neszmélyi, 2016).

Por último, se encuentra el período que inicia precisamente con dicho nuevo gobierno (1948), que aprueba y pone en marcha la política de reforma agraria, a través del direccionamiento y la transformación de las instituciones en los niveles locales, regionales y nacionales. Lo anterior, permitió marcar un antes y un después en el desarrollo de Corea del Sur, convirtiéndose en un referente a nivel internacional (Ho-Park, 2013).

Sin embargo, años más tarde, dos sucesos histórico jugaron un papel relevante. Por un lado, la guerra de Corea<sup>5</sup>, en la que como consecuencia del conflicto bélico fue muy difícil avanzar en la correcta implementación de la recién aprobada reforma agraria (Kim & Park, 2016). Por otro lado, la llegada de uno de los personajes más importantes de la historia surcoreana en 1963, el presidente Park Chung Hee, quien recibiría un país con una política agraria que apenas despegaba en cuanto a su implementación, y con una gran inversión que estaba desarrollando el Estado surcoreano para el fortalecimiento de capital humano y de las instituciones gubernamentales (Reed, 2010). Como resultado, sumado a su estrategia de legitimación, el presidente Chung Hee desarrollaría y/o diseñaría planes quinquenales para tener una economía de rápido crecimiento, haciendo

---

<sup>5</sup> Como consecuencia del fin de la segunda guerra mundial y el inicio de la guerra fría, se decidió dividir la península coreana en la parte norte apoyada por la Unión Soviética y la parte sur respaldada por Estados Unidos. Sin embargo, debido a tensiones entre los dos lados, la guerra de Corea se presentó al inicio de los años 50, una vez la República Popular Democrática de Corea (es decir Corea del Norte) decidiera invadir la República de Corea (es decir Corea del Sur). Dejando como resultado un sin número de muertos, una división aún más profunda y un respaldo marcado por parte de las dos potencias mundiales del momento.

un especial énfasis en la industrialización del país (Reed, 2010). Por tal motivo, un gran porcentaje de población rural emigró al sector urbano, lo que generó un crecimiento desigual. Es decir, mientras el sector urbano se fortalecía como consecuencia del desarrollo industrial, el rural crecía mas lentamente, lo que se evidenció entre 1964 y 1970, período en el que mientras el crecimiento en el sector no agrícola fue del 14.5%, el crecimiento en el sector agrícola fue solo del 2.8 por ciento (Reed, 2010).

De acuerdo a lo anterior, y como forma de enfrentar y disminuir dicho impacto, iniciando la década de 1970, el Gobierno Surcoreano diseñó una estrategia de desarrollo rural conocida como Saemaul Undong, la cual será descrita y analizada en el subcapítulo siguiente.

### **El impacto de la política de reforma agraria de 1950 y de la estrategia de desarrollo rural Saemaul Undong de 1970 en el desarrollo político, social y económico de Corea del Sur:**

Como se vio anteriormente, la segunda guerra mundial es el referente histórico a partir del cual se marcaría el inicio de una serie de transformaciones en Corea del Sur. Es a partir de ese periodo que este país se independiza del imperio japonés, llega a la península una de las potencia mundiales, Estados Unidos, y finalmente se crea el primer gobierno constitucionalmente formado, en cabeza del presidente Rhee (Kim & Park, 2016).

Todo lo anterior, estuvo acompañado de un proceso en el que las demandas de diferentes sectores de la sociedad surcoreana fueron el centro de atención (Pak, 1956). Particular mención merece, para los efectos de este trabajo, las demandas de los agricultores sin tierra, las cuales tuvieron que ser respondidas a través de una política de reforma agraria que abarcara todas las peticiones de los campesinos y que por consiguiente se viera reflejada desde su Ley fundamental. En esta política se indicó la importancia de las tierras de cultivo para que los agricultores tuvieran una mejor condición de vida y para desarrollar,

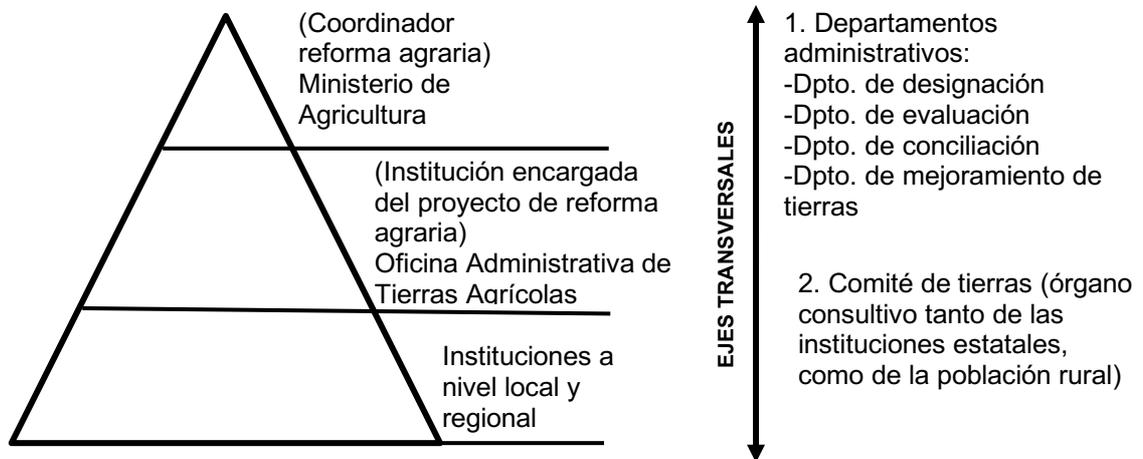
para ese momento en el país, una economía nacional que tuviera como base un aumento de la productividad agrícola (Pak, 1956).

Para consolidar lo anterior, el gobierno central en cabeza del *Ministerio de agricultura y silvicultura* puso en marcha una serie de actividades que buscaban, a través de la reorganización de las instituciones estatales que permitiera una nueva estructura institucional, brindar los elementos esenciales para implementar la reforma agraria. Para esto, el Estado desplegaría su fuerza institucional por medio de las organizaciones administrativas, que compilarían todo el tema relacionado con el presupuesto, estrategias, demandas de la sociedad, entre otros tópicos propios de la política de reforma agraria (Jeon & Kim, 2000).

En consecuencia, el gobierno nacional empleó una estrategia mediante la que se organizaron e integraron las instituciones de los dos niveles: nacional o central y local, donde la Oficina de Administración de Tierras Agrícolas lideraba el proyecto de la reforma agraria. Asimismo, dichas instituciones estuvieron estructuradas en cuatro departamentos: el de designación, el de evaluación, el de conciliación y el de mejoramiento de tierras, los cuales, a excepción del último, entraron a jugar un papel crucial en el proceso inicial de planeación y posterior implementación (gráfica 4) (Ho-Park, 2013).

Sumado a lo anterior, se estableció el Comité de Tierras, una institución consultiva y/o asesora de las agencias administrativas nacionales y locales, y también de los agricultores sobre los cuales la reforma iba a ser implementada (Ho-Park, 2013). Como resultado, esta institución hizo las veces de mediadora entre las agencias en todos sus niveles y la población, para que se viabilizarán los proyectos, y el acompañamiento institucional y/o estatal que la política de reforma agraria demandaba en el sector rural surcoreano (Jeon & Kim, 2000).

**Gráfica 4. Estructura organizativa para la planeación e implementación de la política de reforma agraria**



Fuente: Ho-Park, 1998. Elaboración propia

Así las cosas, se puede evidenciar que la política de reforma agraria, puesta en marcha desde 1950 junto con el diseño institucional creado en función de sus objetivos, consolidó algunos logros importantes en cuanto a que eliminó, casi en su totalidad, el sistema impuesto por el imperio japonés. Además, erradicó el poder que los propietarios surcoreanos ostentaban sobre bastos terrenos agrícolas. En este sentido, se hizo posible el fomento de un espacio en el que las condiciones estructurales permitieron consolidar progresivamente la autonomía y el poder del Estado a través de sus instituciones (Neszmélyi, 2016), que dentro de la categorización de Acemoglu & Robinson (2012), se convertirían en instituciones inclusivas.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso afirmar que como consecuencia de la extinción del sistema de tenencia de tierra, uno de los mayores logros de la reforma se dio en términos de redistribución de la tierra y de adquisición de la misma. El mecanismo le permitió a la clase trabajadora rural sin tierra, la cual superaba más del 50% de toda la sociedad rural, una oportunidad para ser propietarios de sus parcelas (Jeon & Kim, 2000). Es así como se puede ver que en términos de tenencia de tierra, según estadísticas reportadas por el Banco

Coreano de Reconstrucción, el número de pequeñas granjas (menos de 1,22 acres de tierra) incrementó casi un 3% de 1947 a 1953 (Pak, 1956).

También es de recalcar que, después de un gran proceso histórico, la reforma agraria abrió la puerta a la transición de la agricultura a la industria a través de la conversión del capital de la tierra y del acompañamiento institucional en el proceso de desarrollo económico, reflejado en las estrategia del gobierno central (Shin, 1998). Con base en ello, al debilitar a la clase dominante terrateniente, se pudo fortalecer y crear una estructura de clase de pequeños agricultores. Así, el aumento de mano de obra dejaría un excedente que se convertiría, tiempo después, en una fuerza de trabajo crucial para la industrialización (Shin, 1998).

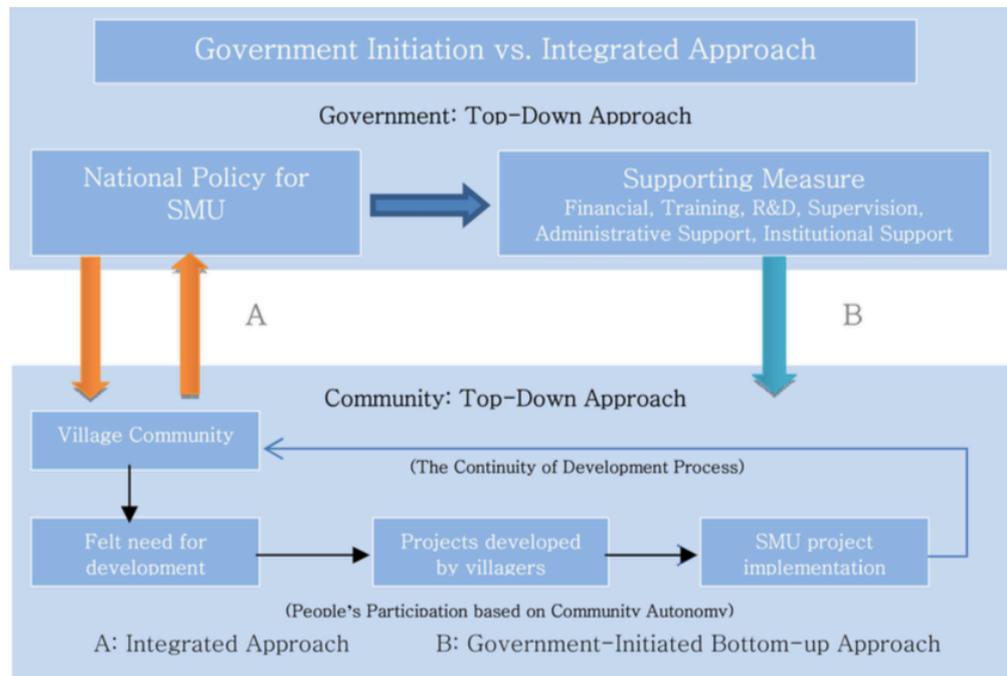
Adicionalmente, el Korea Rural Economic Institute, en su informe titulado “*Agriculture in Korea 2015*”, destaca también que la agricultura jugó el papel de productor y proveedor de comida. Aquí, uno de sus ejemplos fue la autosuficiencia en la producción de arroz alcanzada en 1978 a través de la revolución verde. Si bien desde ese año las cifras relativas a la autosuficiencia alimentaria vienen disminuyendo, el suministro estable de alimentos se estableció firmemente como un papel central que debe jugar la agricultura (Korea Rural Economic Institute, 2016).

Asimismo, el Korea Rural Economic Institute destaca que la agricultura contribuyó al desarrollo de otras industrias ya que promovió el avance del comercio y del transporte a través del intercambio de productos agrícolas. Los cultivos utilizados para la industria y los productos ganaderos se suministraron como materias primas industriales, teniendo una participación en las manufacturas (Korea Rural Economic Institute, 2016). Como ejemplo de lo anterior se evidencia lo relacionado con la producción de fertilizantes, productos químicos agrícolas y maquinaria, entre otros. Éstos pueden ser considerados parte de la industria de materiales agrícolas, la cual se desarrolló para la época como una industria ascendente. (Korea Rural Economic Institute, 2016).

Ahora bien, conforme avanzaban los años, fue posible mostrar, como lo menciona el autor Edward P. Reed (2010) en su texto *“Is Saemaul Undong a Model for Developing Countries Today?”*, algunos logros de la política de reforma agraria. Hacia finales de la década de los 60 e inicios de los 70, Corea del Sur vivía un escenario en el que: (1) tenía un sector rural relativamente equitativo por el avance que se tuvo sobre la acción de redistribución de la tierra, (2) tenía unas comunidades que hacían parte del sector agrario, que paulatinamente fueron integradas y reconocidas en los programas de fortalecimiento del sector por parte del Estado, (3) se comenzó a evidenciar el inicio de la migración interna del sector rural al urbano y (4) se presentó una efectiva autoridad estatal que permitió tener unas instituciones agrícolas muy fuertes (Reed, 2010). Sin embargo, a pesar de aquellos logros mencionados anteriormente, una de las consecuencias negativas del avance y énfasis en el sector industrial que el gobierno de Chung Hee emprendió, fue el éxodo masivo de personas habitantes del sector rural al sector urbano. Lo anterior, respondió a que este era el sector donde se estaba desarrollando la industrialización de Corea del Sur, lo que debilitaría sustancialmente al campo surcoreano (Korea Rural Economic Institute, 2016).

Por tal motivo, se creó la estrategia rural *Saemaul Undong (SMU)* diseñada y puesta en marcha en 1970, que tuvo como principal objetivo lograr que el sector agrario se volviera competitivo respecto del sector industrial. Igualmente, buscaba a través del apoyo institucional y gubernamental que el agro surcoreano tuviera también amplia participación en el crecimiento económico para que así se mejoraran los niveles de vida de las comunidades rurales (Reed, 2010). Para esto se utilizaba un sistema de doble vía que buscaba fortalecer y apoyar las iniciativas y/o proyectos desarrollados por la comunidad en las villas, por medio de las instituciones encargadas de coordinar la iniciativa SMU (ver gráfica 5). Esto fue importante para equilibrar el crecimiento económico entre los sectores, para frenar el éxodo hacia las ciudades y para resolver un problema creciente de suministro de alimentos (Reed, 2010).

**Gráfica 5. Estructura del programa de desarrollo rural Saemaul Undong<sup>6</sup>**



De esta manera, la estrategia *Saemaul Undong*, permeando diferentes instituciones estatales y no gubernamentales en los niveles local, regional y nacional, logró impactar en la reducción de la pobreza a través del incremento en los ingresos de los hogares rurales. Así mismo, alcanzó a brindar acceso de infraestructura y de servicios a la comunidad rural como por ejemplo a través de las “*Saemaul nurseries*” (enfermeras del programa Saemaul), encargadas del cuidado de la niñez (Asian Development Bank, 2012). De igual manera, en materia de liderazgo, dicha estrategia empoderó a las comunidades y a los líderes locales, lo que permitió la cooperación entre ellos y entre las instituciones del Estado. De esta manera, surgiría un proceso complementario a la estrategia de mejoramiento del sector rural y, a su vez, se daría paso al equilibrio entre los niveles de crecimiento agrario y urbano (Asian Development Bank, 2012).

De todo lo anteriormente expuesto se evidencia que aunque faltaron muchas cosas por alcanzar y en todos los procesos realizados se tuvieron

<sup>6</sup> Fuente: Abafita, Mitiku & Ryang, 2013, p. 225

aciertos y desaciertos, los logros de la implementación de la política de reforma agraria y del programa de desarrollo rural *Saemaul Undong*, sí beneficiaron al desarrollo de Corea del Sur. Este impacto se puede observar en distintas temáticas. Por ejemplo, a nivel político mediante el fortalecimiento que tuvo el Estado a través de la reorganización institucional diseñada específicamente para cumplir los propósitos de la política y la estrategia. A nivel social, porque se dió dinamismo y mayor importancia a una gran porción de la sociedad, como la de los agricultores sin tierra, que antes no estaba incluida dentro del proyecto de país. A nivel económico, debido a que se pudieron fortalecer los dos sectores más importantes para la economía surcoreana, el agro y la industria, convirtiéndolos en un foco de oportunidades para el desarrollo del Estado.

### **Contexto histórico del sector agrario de Colombia**

Pasando de revisar y analizar tanto el contexto previo como el de la implementación de la política y estrategia del Estado surcoreano, es importante detenerse en el contexto histórico de Colombia. Ya que como un propósito secundario del trabajo de investigación, se encuentra la identificación de las lecciones que este Estado latino puede extraer de Corea del Sur, no sin antes entender por qué Colombia no ha podido igualar o equiparar sus niveles de crecimiento, principalmente en materia agraria, a los del país asiático.

En ese sentido, como se mencionó previamente, la tierra es uno de los principales factores de producción y sigue siendo uno de los elementos más relevantes para el desarrollo de las naciones y las economías modernas (Gómez, 2011). Sin embargo, en el caso de Colombia este ha sido históricamente un agente de disputa política, social y económica, derivadas de la fuerte concentración de tierra, de la defensa por intereses particulares tanto de campesinos arrendatarios o sin tierra, como de propietarios de grandes latifundios y de la permanente ausencia de una institucionalidad fuerte por parte del Estado colombiano. Lo anterior, sería una de las principales razones del origen del conflicto armado interno que ha presenciado el país desde mediados

del siglo XX. Si bien en el año 2016, se firmó un acuerdo de paz con las FARC, que era el grupo armado que había tenido mayor impacto en Colombia, en la actualidad los problemas de la tenencia de la tierra persisten y en algunos casos se han vuelto más evidentes.

De este modo, es importante abordar aquellos hitos que marcaron el devenir histórico de la situación del sector agrario colombiano lo que se hará a través de un mecanismo causal para comprender las causas y consecuencias de la realidad agraria del país latinoamericano.

En primera medida, resulta relevante mencionar el crecimiento económico dispar entre las distintas regiones del país. Como consecuencia de lo anterior, se formó y consolidó a nivel político un fuerte poder local que en períodos posteriores debilitaría aún más la presencia institucional del Estado colombiano (Reyes, 1978).

En este orden de ideas, el tema de la disputa por la tierra se presenta en Colombia desde la primera mitad del siglo XIX, donde las tierras se dividían en resguardos, haciendas, tierras de dominio público y terrenos de propiedad de la Iglesia. No obstante, años más tarde, corrientes ideológicas liberales arribaron al poder y haciendo énfasis en el desarrollo económico, eliminaron sobre todo dos tipos de formas de organización de la tierra. Por un lado los resguardos indígenas, población que como consecuencia de dicha medida pasó a ser peona en las haciendas de los grandes latifundistas. Por otro lado, las tierras comunales y de dominio público pasaron a ser administradas por propietarios de vastos terrenos, lo que llevaría a un fortalecimiento de esta clase privilegiada (Albán, 2011).

De igual forma, es pertinente mencionar que para la época también se dio la *“Revolución del Medio Siglo”* (1849-1854), período en el que nacen formalmente los partidos liberal y conservador, que desde su creación se enfrentaron por los intereses económicos y políticos de los grupos sociales que

los respaldaban. En dicho enfrentamiento, ganó el poder liberal y por consiguiente el partido insistió en seguir impulsando el auge del desarrollo de las fuerzas productivas para fortalecer a una pequeña burguesía librecambista que puso en riesgo una gran porción de la producción nacional (Albán, 2011).

Posteriormente, en la década del 60, el presidente Tomás Cipriano de Mosquera emprendió una estrategia para ampliar las propiedades agrícolas a través de la apropiación de bienes de la Iglesia católica. Sin embargo, aunque el propósito de dicha estrategia era reducir la concentración de la tierra, lo que se generó fue un fortalecimiento de la burguesía liberal y conservadora (Kalmanovitz, 1982). Esto, debido a que la concentración no se disminuyó y la estructura de la propiedad no se modificó, sino que simplemente hubo un traslado de propietarios, lo que hizo que saliera fortalecido el latifundio y sobre todo se consolidara una oligarquía ya no de solo un partido, sino bipartidista (Kalmanovitz, 1982).

De este modo, las disputas y conflictos civiles y políticos del siglo XIX tendrían una continuidad en el siglo XX, escalando la violencia por el dominio de las tierras a nivel nacional. Todo esto, junto con el declive de los precios del café<sup>7</sup>, llevó a los campesinos y arrendatarios sin tierra a exigirle al Estado soluciones eficaces y reales a través de ocupaciones y enfrentamientos contra las fuerzas del gobierno y los terratenientes. Lo que en síntesis querían era exigir una reforma agraria (Instituto Colombiano de Cultura, 1976). Por tal motivo, dicha presión llevó al presidente Alfonso López Pumarejo a promover la expedición de la ley 200 de 1936 que buscaba *“una explotación económica de los predios y un reconocimiento del derecho de los trabajadores rurales a la posesión de tierras”* (Albán, 2011, p. 344). Sin embargo, por la falta de fuerza del poder del Estado a través de sus instituciones, esta ley no volvió competitivo al sector pues impidió

---

<sup>7</sup> Al ser Colombia un país mono productor o mono exportador... Este hecho incrementó los motivos de la crisis ya que, el auge en los precios del café trajo consigo mejorías en el sector rural, como por ejemplo la recuperación de la capacidad para importar maquinaria y equipos para mejorar las técnicas agropecuarias, la afluencia de crédito, la construcción de obras públicas y de infraestructura, y el fortalecimiento del sector industrial que impulsó el empleo en los sectores manufacturero y estatal, generando mejorías notables en la estructura productiva. Por lo tanto, al presentarse el declive en los precios del café, esto se vio reflejado en muchos efectos negativos en materia política y económica, las exportaciones disminuyeron, la capacidad importadora disminuyó, y el desempleo especialmente en el sector agrario tuvo un aumento considerable (Albán, 2011, p. 334-336).

que los predios se pusieran en función del desarrollo capitalista. Tampoco hubo exigencias para los latifundistas que generaran un cambio en los modos arcaicos e inequitativos de trabajo. Por el contrario, solamente se obligaba a los latifundistas a demostrar la debida explotación económica del predio, lo que, consecuentemente prolongaría aún más el problema de concentración de tierra (Reyes, 1978).

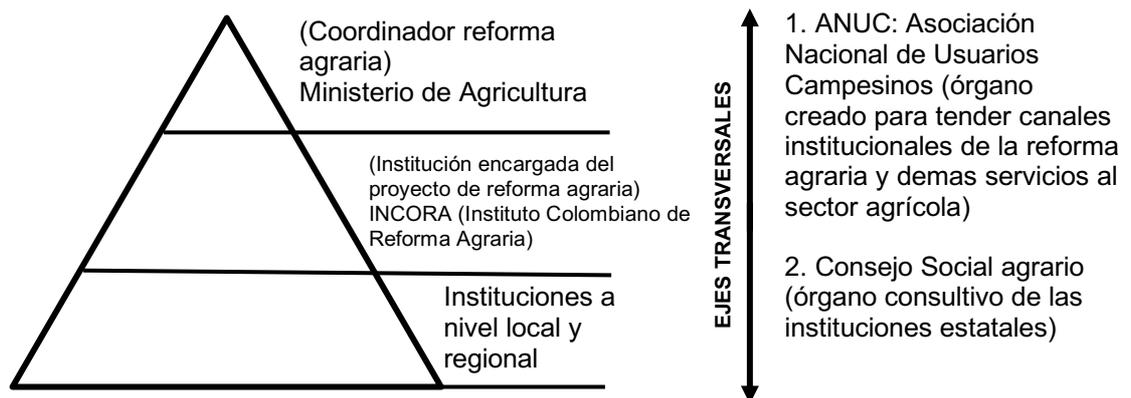
Así las cosas, las medidas mencionadas anteriormente no sirvieron para resolver todos los problemas agrarios que atravesaba el país. Por consiguiente, las disputas entre los partidos, la crisis de los años 30, la escasez de alimentos y la continua inequidad en la concentración de la tierra, impulsaron aún más a los campesinos sin tierra a reclamar por sus derechos (Villamil, 2015). Esto, sumado a la presión externa, especialmente por parte de Estados Unidos y la Alianza para el Progreso, que buscaba fortalecer el rol del campesinado en América Latina, llevarían a la expedición de la ley 135 de 1961 y su posterior reforma con la ley 1ª. de 1968. Estas, siendo impulsadas por el senador y posterior presidente Carlos Lleras Restrepo, sin duda alguna se convertirían en el intento más cercano a una reforma agraria en Colombia (Villamil, 2015).

En ese orden de ideas, la ley 1ª. de 1968 desde su artículo primero menciona la necesidad de reformar la estructura agraria por medio de mecanismos direccionados a cuatro puntos fundamentales: (1) la eliminación y prevención de la inequitativa concentración de la tierra; (2) la reconstrucción de adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio, dotando de tierras a quien no la posea, en especial a campesinos y arrendatarios sin tierra; (3) el acrecimiento del volumen global de la producción agrícola; y (4) el aumento del nivel de vida de la población campesina a través de la coordinación y el fomento de los servicios relacionados con el crédito agrícola, la asistencia técnica, vivienda, seguridad social y el fomento de la cooperativa (Ley 1ª., 1968).

Lo anterior se materializó a través de un diseño institucional (ver gráfica 6), que sobre el documento de la ley demandaba de una integración de las

instituciones estatales fuertes. Así, se dió paso a la creación del *Instituto Colombiano de Reforma Agraria* (INCORA), institución que se encargó del desarrollo de todo el proyecto de reforma al sector agrario colombiano. Esta fué la responsable de administrar el *Fondo Nacional Agrario*, entidad que tuvo la tarea de la administración monetaria para los proyectos de la reforma (Ley 1ª., 1968). De esta manera, el INCORA tendría dos complementos importantes: por un lado la institución consultiva conocida como el *Consejo Social Agrario*, que actuaría como consejera tanto del INCORA como del Gobierno sobre recomendaciones de la orientación de la reforma y las zonas más críticas para entrar a actuar (Ley 1ª., 1968). Por otro lado, la *Asociación Nacional de Usuarios Campesinos* (ANUC), organización concebida a nivel estatal, creada para generar canales institucionales sobre temas de competencia de la reforma agraria y servicios agrícolas en los tres niveles, nacional, departamental y municipal (Reyes, 1978). Esta asociación, también cobró fuerza en sus inicios ya que se pensó como parte de la estrategia de Lleras Restrepo para ganar apoyo popular a la reforma y también para responder a la presión política de los latifundistas, que pretendía bloquear el intento reformista (Reyes, 1978).

**Gráfica 6. Estructura organizativa para la planeación e implementación de la política de reforma agraria en Colombia**



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, y como una de las diferencias más marcadas entre Corea del Sur y Colombia, los objetivos trazados por la ley 1ª. del año 68, no pudieron

ser cumplidos principalmente por dos razones. En primer lugar, por la poca fortaleza institucional, ya que las defensas por los intereses latifundistas en las diferentes regiones del país impidieron un correcto desarrollo de la reforma y su estructura institucional (Machado, 2009). En segundo lugar, por el poco tiempo de acción que esta política de reforma tuvo como consecuencia de la llegada al poder del presidente conservador Misael Pastrana Borrero en 1970 (Kalmanovitz, 1982). Es de tener en cuenta que dentro de este período presidencial, se materializó el Pacto de Chicoral, un acuerdo realizado entre el gremio de propietarios de tierra y el gobierno nacional, para suspender la redistribución de la tierra y ponerle freno a la ley 1ª. de 1968 (Kalmanovitz, 1982). En consecuencia, lo anterior se materializó en el resurgimiento de la lucha campesina por las inequidades y desigualdades en el tema agrario colombiano, debido al incumplimiento de las promesas gubernamentales (Machado, 2009).

Como resultado, los problemas que se buscaba contrarrestar con la reforma se intensificaron, y los objetivos marcados por la misma se inviabilizaron por las causas anteriormente descritas. Por tal motivo, el problema de la concentración de la tierra persistió y salió aún más fortalecido, tal y como se evidencia en el siguiente cuadro (Tabla No. 2) que compara y refleja el censo agropecuario de la década del 60 con el del 70. En este se puede observar, que mientras el número de propietarios de fincas de menos de 10 hectáreas disminuye, el porcentaje, tanto en número como en área, de aquellos latifundistas que poseen fincas de una extensión mayor a 50 hectáreas, aumenta de manera muy considerable, lo que para 1970 representarían el 75,8% de la superficie explotada (Reyes, 1978). Es decir, que el primer punto fundamental de la ley 1ª. de 1968 no se alcanzó.

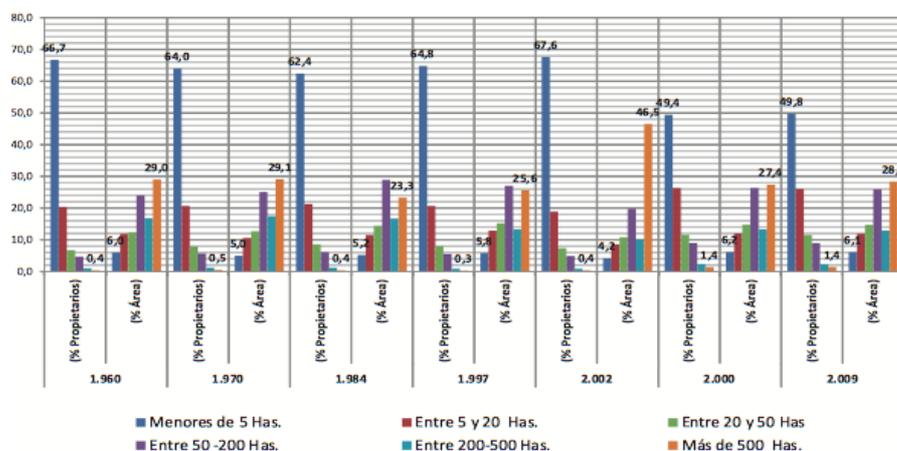
**Tabla 2. Comparación censo agropecuario en Colombia<sup>8</sup>**

<b>Censo Agropecuario de 1960 en Colombia</b>	
Registraba: 925 mil fincas <b>con menos de 10 hectáreas</b>	En total sumaban: un área de 2 millones 400 mil has. de superficie→ <b>es decir el 8% de la superficie explotada</b>
Registraba: 82.900 fincas <b>mayores de 50 Has.</b>	En total sumaban: un área de 20 millones 720 mil Has→ <b>es decir el 75.8% de la superficie explotada</b>
<b>Censo Agropecuario de 1970 en Colombia</b>	
Registraba: 860 mil fincas <b>con menos de 10 hectáreas</b>	En total sumaban: un área de 2 millones 235 mil has. de superficie→ <b>es decir el 7.2% de la superficie explotada</b>
Registraba: 99 mil fincas <b>mayores de 50 Has.</b>	que en total sumaban un área de 24 millones 105 mil Has→ <b>es decir el 77.7% de la superficie explotada</b>

De hecho, y de igual manera, el libro *“Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia”* (2012) que permite observar el panorama de la propiedad agraria en un período de tiempo más amplio, refleja unos resultados similares a los anteriores. Este documento compara por rangos de tamaño y propietarios desde los años de 1960 hasta 2009 la distribución de la propiedad rural. Así, es posible concluir por ejemplo, que para 1960, si bien los propietarios que poseían menos de 5 hectáreas de tierra representaban el 66,7% de la población, cuando se observa el porcentaje respecto al área, apenas superaba el 5% del total de tierras (IGAC, 2012, p. 74). De una manera similar, se puede analizar que para el año de 2002, el 46,5% del área de la tierra la adquiere un porcentaje menor al 0,5% de los propietarios totales (IGAC, 2012, ).

<sup>8</sup> Fuente: Reyes, 1978, p. 145-146

**Gráfica 7. Distribución de la propiedad rural por rango de tamaño y propietarios en Colombia (1960-2009)**

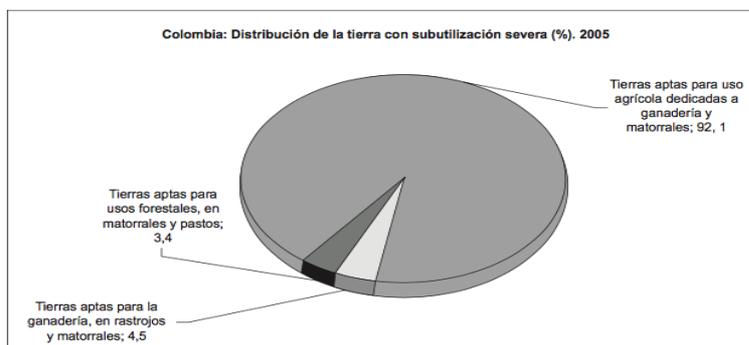


Fuentes: años 60-70-84. Lorente, Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. 1997: Claudia Lucía Rincón D., "Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras", 2002: DNP-Banco Mundial. Colombia en Transición; 2000 y 2009 Gran Altas de la Distribución de la propiedad Rural, 2010

Fuentes: años 60-70-84. Lorente, Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. 1997: Claudia Lucía Rincón D., "Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras", 2002: DNP-Banco Mundial. Colombia en Transición; 2000 y 2009 Altas de la Distribución de la propiedad Rural, 2010

En segundo lugar, y en relación con la apuesta por crecer progresivamente el volumen global de la producción agrícola, no se logró el objetivo. Según el texto "*El sector de ganadería bovina en Colombia*" (2008), se hace explícita la problemática de la tierra evidenciando que de más de 10 millones de hectáreas destinadas a la producción agrícola, únicamente se utilizan 4,2 millones para este propósito (Cuenca, Chavarro, & Díaz, 2008). Igualmente, el texto muestra que si bien para la ganadería se destinan 41 millones de hectáreas, se tiene solamente una vocación de 10.2 millones, razón por la cual el porcentaje de las tierras aptas para uso agrícola que son dedicadas a la ganadería es del 92% (ver gráfica 8) (Cuenca, Chavarro, & Díaz, 2008). Lo anterior, permite reflejar que la variabilidad y sobre todo la acción de dinamizar la producción se ha quedado atrasada por la concentración de la actividad ganadera y va muy de la mano con la concentración masiva del área de tierra.

### Gráfica 8. Distribución de la tierra y sub-utilización<sup>9</sup>



Así las cosas, lo que apuntaba a ser un ley con amplia participación de la mayoría de las partes (gobierno nacional, ministerios, organizaciones sindicales, organizaciones campesinas, etcétera), en la práctica se debilitó y murió muy temprano, lo que agudizaría aún más la crisis del sector agrario colombiano y se reflejaría en las luchas civiles y a la vez a una escala como la del conflicto armado por la inequitativa distribución de la tierra.

<sup>9</sup> Fuente: Cuenca, Chavarro, & Díaz, 2008

## CONCLUSIONES, LECCIONES Y RECOMENDACIONES

Lo visto a lo largo de los capítulos del presente trabajo, muestra que Corea del Sur logró, por medio del énfasis en el agro, desarrollar su economía y otros sectores a través de tres grandes acciones. En primer lugar, por medio de **un Estado fuerte que pudo imponer la estrategia necesaria para el desarrollo del sector agrario**, lo que le permitió al Estado asiático emprender una reforma agraria integral, que obligó a una distribución de tierra a nivel nacional y a su vez permitió que la decisión del Estado fuera acatada a lo largo del territorio, logrando así un crecimiento conjunto y equilibrado en todo el país.

En segundo lugar, por medio de **unas instituciones fuertes, entendidas bajo la definición de Douglass North y que en términos de Acemoglu y Robinson serían instituciones inclusivas y no extractivas**. Como lo plantean estos autores, las instituciones inclusivas surcoreanas lograron tener una gran presencia en los niveles nacionales y regionales. Además, lograron fomentar la actividad económica y establecer estímulos para el desarrollo, garantizando seguridad a la propiedad privada, dotando de servicios públicos donde se hizo efectiva la igualdad de condiciones y oportunidades, para que las personas pudieran realizar las actividades económicas (Acemoglu & Robinson, 2012).

En tercer lugar, gracias a **unas políticas que consideraron la importancia del desarrollo de largo plazo, se evitó que estas sean vulnerables a los cambios de los gobiernos de turno**. Dado que en Corea del Sur se puede ver cómo la política de reforma agraria de 1950 encaminó a la sociedad a un desarrollo en el que primero se fortaleció el sector agrario y, posteriormente, este viabilizó el desarrollo industrial. Todo lo anterior, pudo llevarse a cabo bajo los planes quinquenales que tienen una trascendencia tal, que la transición de un gobierno a otro no generó peligro alguno de ser eliminados. Así, se pudo ver cómo la creación e implementación de la reforma bajo el gobierno de Rhee tuvo continuidad años más tarde en el gobierno de Park Chung Hee, lo que fortalecería los dos sectores a través de los planes de

desarrollo industrial y también de estrategias de desarrollo rural como *Saemaul Undong*.

Así las cosas, para llevar a una mejor demostración de lo que llevó a Corea del Sur a marcar niveles importantes en su desarrollo agrario, y teniendo en cuenta la metodología escogida, enseguida se plasma la tabla del mecanismo causal del estado asiático donde se mencionan los hechos más relevantes que permite explicar el resultado plasmado a continuación.

INICIO (X)	MECANISMO CAUSAL DE COREA DEL SUR					RESULTADO (Y)
<p>Niveles bajos de crecimiento en la primera mitad del siglo XX, y unas dificultades marcadas en el sector agrario siendo así un país subdesarrollado</p>	<p><u>La clase agraria surcoreana:</u></p>	<p><u>El fin de la segunda guerra mundial:</u></p>	<p><u>El primer gobierno constitucional de Corea del Sur:</u></p>	<p><u>El Estado surcoreano:</u></p>	<p><u>El gobierno de Chung Hee:</u></p>	<p>Se logró resolver los problemas más evidentes dentro del sector agrario como la <b>concentración de la tierra, las condiciones desiguales e inequitativas que tenía la clase agraria, la poca atención estatal al sector</b> y su <b>poca competitividad</b> a nivel internacional.</p> <p>Lo anterior generó una distribución y un crecimiento en ese sector más equitativo, y a su vez abrió la posibilidad que se desarrollen otros sectores como la industria. Lo que como consecuencia generaría uno de los aportes más importantes al desarrollo integral de Corea del Sur.</p>
	<p><i>Demandaba, un cambio en la distribución de la tierra y en el sistema agrario del país.</i></p> <p>Esto especialmente se dio por la continua concentración de tierras y unos tratos inequitativos a la clase agraria que vivía el país asiático desde antes de la ocupación Japonesa hasta el fin de la segunda guerra mundial.</p>	<p><i>Generó, un cambio en el escenario internacional que puso a EEUU a liderar el gobierno militar de transición en Corea del Sur. Esto abrió una posibilidad real para aprobar una política de reforma agraria en Corea.</i></p>	<p><i>Aprobó, la política de reforma agraria, y comenzó a reorganizar y alinear las instituciones a nivel local, regional y nacional para su implementación.</i></p>	<p><i>Implementó, a través de su fuerza estatal y su presencia institucional en el territorio nacional, la política agraria. Como resultado, generó una disminución muy considerable en la concentración de la tierra, y dio paso a que se fortalecieran otros sectores como la industria.</i></p>	<p><i>Equilibró, el crecimiento entre los sectores urbano y rural, debido al auge de la industria. Generando una reactivación en el crecimiento del agro surcoreano a través del programa de desarrollo rural <i>Saemaul Undong</i>.</i></p>	

En contraste con lo anterior, el hecho de que a Colombia le fuera más difícil alcanzar niveles similares de desarrollo al que tiene el Estado surcoreano, le impidió imponer y desarrollar fácilmente alguna política de reforma agraria, la cual por la presión de la clase latifundista y la clase política del momento, no pudo tener un desarrollo prolongado. De igual manera, como consecuencia de una presencia de instituciones extractivas en el Estado latino, y una difícil coordinación estatal e institucional para llevar a cabo los objetivos de los intentos de reforma agraria, no se pudo tener un alcance conjunto nacional de los intentos de política de reforma.

Ahora bien, respecto a las instituciones, se pudo evidenciar en Colombia la presencia de unas instituciones débiles y con ciertas características de unas instituciones extractivas. Esto debido a que la propiedad de la tierra se concentró en un porcentaje bastante reducido de la población poseedora de tierras agrícolas, impidiendo que se desarrollaran ayudas integrales para los campesinos sin tierra, concentrando el poder en muy pocos y generando inequidad (Acemoglu & Robinson, 2012). Lo anterior se pudo ver reflejado también en las contrarreformas y los pactos que impidieron a toda costa la redistribución de la tierra y por ende la agudización de la crisis agrícola.

De igual manera, en Colombia es bien sabido, tal y como se evidenció en los párrafos pasados, que la concentración de la tierra y la situación del sector agrario es un problema que ha generado disputas tanto políticas como sociales, las cuales llegarían a su auge en el conflicto armado interno. Sin embargo, los intentos de reforma pasan con extrema dificultad y son interrumpidas en años posteriores por el nuevo gobierno entrante. Esto pasó con la ley 200 de 1936 y su posterior contrarreforma, y con la ley 1ª. de 1968 en el período de Lleras Restrepo y su posterior contrarreforma en el período Misael Pastrana Borrero con el Pacto de Chicoral. Como resultado se vivió una continua frustración de reforma completa y prolongada, debido a que los intentos de reforma se convierten en una política de gobierno y no de Estado, lo que ha producido una ausencia de desarrollo agrario y por ende nacional.

Por consiguiente, para llevar a cabo una implementación efectiva de una eventual política de reforma rural o agraria, es **recomendable** y necesario que el Estado colombiano:

1. Consolide y emplee una estrategia para tener presencia estatal e institucional en todo el territorio nacional y a su vez fortalezca su autoridad a través del cumplimiento efectivo en todo lo relacionado a una eventual política de reforma agraria. Esto le permitiría a Colombia que sus políticas tengan un alcance homogéneo en las

diferentes regiones del país, incrementando niveles de crecimiento a nivel nacional.

2. Realice la conversión de sus instituciones extractivas a unas instituciones inclusivas, para desescalar la concentración de la tierra, poder brindar oportunidades equitativas a la población colombiana, y así impulsar, desde una perspectiva más integral, el desarrollo del sector agrario como el de otros sectores que integran la economía nacional.

Esto, puede ser conseguido, en el caso de una eventual reforma agraria, a través de una voluntad política y un esfuerzo estatal que coordine y reorganice las instituciones para que esta norma cumpla con el objetivo de cada institución descrito sobre el papel de la ley. Y a la vez, que dicho propósito sea cumplido en la realidad, es decir, en el territorio nacional, para que los personas pertenecientes al sector agrario, como de otros sectores, puedan beneficiarse de dicha política.

3. Convierta aquellas políticas como la reforma agraria, en políticas de Estado, en las que se involucren una serie de planes, proyectos y programas de largo plazo. Todo esto, para que se pueda consolidar exitosamente y abra la puerta al desarrollo de otros sectores como el industrial, teniendo una hoja de ruta clara para alcanzar niveles de crecimiento altos y un desarrollo exitoso.
4. Una vez conseguido lo anterior, proyecte, teniendo en cuenta la teoría del institucionalismo neoliberal del autor Robert Keohane, su política agraria y su desarrollo en esta materia hacia los escenarios e instituciones internacionales, como el PNUD, la FAO, la OMC y la OCDE, con el propósito de fomentar proyectos de cooperación

internacional, tomando como base las experiencias exitosas de otros países como Corea del Sur.

5. Refuerce su participación de una manera más estratégica, en los escenarios de comercio internacional, como los Tratados de Libre Comercio (TLC), fortaleciendo su nivel de participación y consolidando su liderazgo en los aspectos relacionados con el sector agrario.

Igualmente, para demostrar los hechos a los que llevó a Colombia a distanciarse de los niveles importantes del desarrollo agrario surcoreano y para visualizar la importancia de recoger las lecciones del país asiático, a continuación, se presenta una tabla del mecanismo causal de Colombia que sintetiza y menciona los hechos más relevantes que permite explicar el resultado plasmado a continuación.

INICIO (X)	MECANISMO CAUSAL DE COLOMBIA			RESULTADO (Y)
Dificultades marcadas en el sector agrario, siendo así un país subdesarrollado	<u>La clase que regía los lineamientos políticos del Estado:</u>	<u>El gobierno colombiano:</u>	<u>El gobierno y la clase que regía los lineamientos políticos del Estado:</u>	No se lograron resolver los problemas más evidentes dentro del sector agrario colombiano como <b>la concentración de la tierra, las condiciones desiguales e inequitativas que tenía la clase agraria, la poca atención estatal al sector y su poca competitividad</b> a nivel internacional. Lo que generó un aumento en la concentración de la tierra conforme pasaron los años, una ausencia de distribución y un crecimiento de ese sector más bajo.  Como consecuencia generaría, que a pesar de que en la década de los 50 Colombia y Corea del Sur presentaban niveles de crecimiento similares, el país asiático marcó un gran contraste en los niveles de desarrollo agrario respecto al estado colombiano, en gran parte por una correcta implementación de su política de reforma agraria, a través de la presencia institucional del Estado
	Desarrolló e implementó, una concepción sobre la tierra que generaba una distribución inequitativa y desigual de la misma y a su vez facilitaba la concentración.  Esto generó que desde mediados del siglo XIX, la clase agraria colombiana enfrente el problema de la concentración y también del descuido del sector por parte del Estado.	Generó, esfuerzos para tratar, a través de políticas o leyes relacionados al tema agrario, las problemáticas centrales que atravesaba el sector. Sin embargo, debido a la poca fuerza del Estado para tener presencia institucional en todo el territorio y a su vez por tener unas instituciones de categoría extractivas, no se pudo hacer efectiva la intención de dichas políticas o leyes. Prolongando así los problemas del agro colombiano.	Impidió, que las políticas o leyes trasciendan a un nivel de Estado. Es decir, que se puedan implementar a través de una planeación a largo plazo pasando por varios periodos presidenciales.  Esto se evidenció con las contrarreformas realizadas años mas tarde de las leyes aprobadas, como por ejemplo de la ley 1 de 1968 de reforma agraria y su contrarreforma plasmada en el pacto del Chicoral.  Lo anterior hizo imposible resolver los problemas que atravesaba el sector agrario, e impidiendo así un desarrollo continuo e integral del sector en el país.	

Finalmente, teniendo en cuenta las lecciones y recomendaciones plasmadas anteriormente, es importante detenerse para mencionar la

oportunidad que tiene Colombia con la firma del Acuerdo de Paz que en su primer punto desarrolla la propuesta de “Reforma Rural Integral para un Nuevo Campo Colombiano”. Esto debido a que si se realiza a través de una fuerte presencia estatal e institucional en el territorio y se consolida como una política de largo plazo, será posible traer al sector agrario un acceso mas equitativo de la tierra, un uso más provechoso de la misma, unas mejoras en cuanto al cubrimiento integral de los servicios del Estado a nivel social y económico, y un acceso a crédito y formación técnica a través de proyectos de cooperación internacional, que traigan desarrollo y fortelzcan el campo colombianoe. Ya que, de otra manera, es altamente probable que esta nueva reforma no tenga el impacto deseado.

## BIBLIOGRAFÍA

Abafita, J., Mitiku, F., & Kyung, K. (2013). Korea's Saemaul Undong (New Village Movement): A Model for Rural Development in Ethiopia? *Korean J. Intl. Agri*, 217-230.

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Estados Unidos: DEUSTO.

Acuerdo Final. (2016). Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Albán, A. (2011). Reforma y Contrarreforma agraria en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 327-356.

Amézquita, P. (Enero-Junio de 2009). COREA DEL SUR: UN EJEMPLO EXITOSO DE LA PLANEACIÓN ESTATAL . *Revista Diálogos de Saberes* , 261-271.

Asian Development Bank. (2012). *The Saemaul Undong Movement in the Republic of Korea: Sharing Knowledge on Community-Driven Development*. Manila: Asian Development Bank.

Beach, D & Pedersen (2013). *Process-Tracing Methods : Foundations and Guidelines*, University of Michigan Press.

Castaño, N., & Cardona, M. (2014). Factores determinantes en la inestabilidad del sector agrícola colombiano . *En- Contexto*, 91-107.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). Capítulo 1: Relación entre política de reforma agraria, tierras y desarrollo rural. En C. N. Histórica, *La política de reforma agraria y tierras en Colombia Esbozo de una memoria institucional* (págs. 13-22). Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). Capítulo 3: El contexto de las políticas. En C. N. Histórica, *la política de reforma agraria y tierras en colombia: esbozo de una memoria institucional* (págs. 33-44). Bogotá, Colombia: Centro Nacional de Memoria Histórica.

Cuenca, N. J.; Chavarro, F.; y Díaz, O. H. 2008. El sector de ganadería bovina en Colombia. Aplicación de modelos de series de tiempo al inventario ganadero. *Rev. Fac. Cien. Econ.* 16(1): 165 - 177 (Kalmanovitz, 1982)

CEPAL. (1970). *EL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA TEORIA DEL DESARROLLO*. México: Siglo XXI Editores.

Duarte, P (2009). El Estado Colonial Japonés en Corea. Su alcance y sus consecuencias, 1931-1945. *XII Jornadas Interescuela/Departamentos de Historia*. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.

Douglass, M. (2013). The Saemaul Undong: South Korea's Rural Development Miracle in historical Perspective. *Asia Research Institute*.

Franco , A., & De los Ríos , I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual . *Cuaderno Desarrollo Rural*, 93-119.

García, A. (1973). *Reforma agraria y dominación social en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones S. I. A. P, International Planning Society.

Gómez, B. (28 de Mayo de 2011). La tenencia de la tierra y la Reforma Agraria en Colombia. Bogotá, Colombia.

Grinberg, N., & Starosta, G. (2009). The Limits of Studies in Comparative Development of East Asia and Latin America: the case of land reform and agrarian policies. *Third World Quarterly* , 761-777.

Grupo de estudios del crecimiento económico colombiano. (1999). *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX: aspectos globales*. Bogotá: GRECO.

Ho Park, M. (2013). Modularization of Korea's Development Experience: Land Reform in Korea. Republic of Korea: Hankuk University of Foreign Studies.

Ho Park, J., & Kim, Y. (2017). A study on the influence of land institution on state-building in South Korea: Human resources. *Land Use Policy*, 106-111.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia / El Ins tuto. - Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2012.

Jeon, S. (2011). The characteristics of Japanese Colonial Rule in Korea. *The journal of Northeast Asian History*, 39-74.

Jeon, Y., & Kim, Y. (2000). Land Reform, Income Redistribution, and Agricultural Production in Korea. Chicago, United States.

Kalmanovitz, S. (1982). *El desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá.

Kay, C. (2000). REFORMA AGRARIA, INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO: ¿POR QUÉ ASIA ORIENTAL SUPERÓ A AMÉRICA LATINA?

Keohane, R. (1993). "Institucionalismo neoliberal: Una perspectiva de la política mundial", *Instituciones internacionales y poder estatal*, Buenos Aires: GEL, 1993, pp. 13- 38.

Keohane, R., & Martin, L. (1995). The Promise of Institutional Theory. *International Security*, 39-51.

Kim, H., & Lee, K. (June de 2004). Agricultural Policy Reform and Structural Adjustment in Korea and Japan. Philadelphia, United States.

Kim, Y & Park, J. (2017). A study on the influence of land institution on state-building in South Korea: Human resources. *Land Use Policy*, 106-111.

Korea Rural Economic Institute. (2016). *Agriculture in Korea, 2015*. Seul.

Ley No. 135 sobre Reforma Social Agraria, del 13 de diciembre de 1961.

Ley No. 1 sobre Reforma Social Agraria, 1968.

Lleras Restrepo, C. (2011). Problemas de la Reforma Agraria y del Derecho Agrario. *Revista de Economía Institucional*, 225-238.

Losada, R., & Casas, A. (2008). El enfoque histórico-sociológico. En R. Losada, & A. Casas, *Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política* (págs. 148-155). Bogotá: Editorial Javeriana.

Machado, A. (Febrero de 2009). La reforma rural, una deuda social y política. Bogotá, Colombia.

Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (2003). Comparative Historical Analysis: achievements and agendas. En Mahoney, & Rueschemeyer, *Comparative*

*Historical Analysis in the Social Sciences* (págs. 3-40). Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Neszmelyi, G. (October de 2016). The main characteristics of the South Korean Agriculture. Budapest, Hungary.

North, D. (1993). INSTITUCIONES, CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO ECONÓMICO. Cambridge: Cambridge University Press.

Pak, K. (1956). Agricultural & Applied Economics Association. *Journal of Farm Economies*, 1015-1023.

Pérez, E. (2008). The Concept and Evolution of the Developmental State. *International Journal of Political Economy*, Septiembre.

OECD. (2008). *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Korea*. United States: OECD.

OECD. (1999). *Review of Agricultural Policies in Korea*. Paris: OECD.

Todorovski, D., Zevenbergen, J., & Molen, P. (May de 2012). Can Land Administration in Post-Conflict Environment facilitate the Post-Conflict State Building ? Rome, Italy.

Olavarría, M. (Diciembre de 2017). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Chile.

Pérez, E. (2008). The Concept and Evolution of the Developmental State. *International Journal of Political Economy*, Septiembre.

Ortega, J. (2008). *La Contribución del Sector Rural al Desarrollo en Colombia*. Bogotá: Universidad La Gran Colombia.

Osorio, J. (2015). América Latina frente al espejo del desarrollo de Corea del Sur y China. *Revista Problemas del Desarrollo*, 143-163.

Quizon, A. (2013). Land Governance in Asia Understanding the debates on land tenure rights and land reforms in the Asian context . Rome, Italy.

Ramírez, C. (12 de Junio de 2017). El problema agrario en Colombia: causas y posibles soluciones. Bogotá, Colombia.

Reed, E. (2010). Is Saemaul Undong a Model for Developing Countries Today? South Korea.

Reyes, A. (1978). *Latifundio y poder político la hacienda ganadera en Sucre*. Bogotá: CINEP.

Shin, Y.-H. (1976). Land Reform in Korea, 1950.

Shin, G.-W. (1998). Agrarian Conflict and the Origins of Korean Capitalism. *American Journal of Sociology*, 1309-1351.

University of Southern California Libraries. (2016). 12 Major Types of Research Designs – Module 3 Handout 1. United States.

Villamil, C. (2015). *La Reforma Agraria del Frente Nacional*. Bogotá: UTADEO.