



## Revista Colombiana de Ciencias Pecuarias

<http://rccp.udea.edu.co>

**R**CCP

### OPINIÓN

## Que tan rural es el desarrollo: el desarrollo rural desde una óptica institucional <sup>✉</sup>

Yohan Alexis Chalarca Palacio<sup>1</sup>, Zoot.

<sup>1</sup>Zootecnista, Docente Universidad de Antioquia, Candidato Maestría en Desarrollo Rural, Pontificia Universidad Javeriana.

### Introducción

En este documento, se pretende hacer una contextualización somera acerca de lo que ha sido el desarrollo rural en Colombia, tomando como referencia las estrategias que desde el contexto internacional se han diseñado para menguar la problemática social del medio rural, algunos enfoques nacionales que se han implementado en este mismo sentido y algunas interpretaciones desde las instituciones que trabajan en este ámbito, de manera que permita concluir de forma clara que tan rural es el desarrollo y si las intervenciones en el ámbito agrario nacional, son o no coherentes con las necesidades puntuales de la población rural.

Guillermo Perry<sup>2</sup> en una de sus investigaciones más recientes señala que *“La contribución del campo al desarrollo en América Latina y el Caribe es mayor de lo que comúnmente se cree”*, esto hace evidente la importancia del sector agrario en la economía de países como el nuestro con una vocación altamente agropecuaria, este sector aporta el 14% al PIB nacional, el 20.9% al empleo y a las

exportaciones totales nacionales el 19.6%, es claro que estamos olvidando nuestras potencialidades. Debemos detenernos un poco en el análisis de lo que han sido las estrategias de desarrollo rural implementadas y los trabajos que se han adelantado desde múltiples instituciones públicas y privadas para propiciar la reducción de indicadores como pobreza, desigualdad, necesidades básicas entre otros, que puedan dar cumplimiento a los objetivos del milenio.

Como dice también Perry al referirse a América Latina: *“La mayoría de los países de la región no ha logrado ofrecer una combinación adecuada de políticas públicas en el campo como sería lo deseable, tanto desde una perspectiva de reducción de la pobreza como de crecimiento”*, con esta premisa, no se si de manera prematura, me aventuro a plantear que debemos repensar los enfoques, estrategias e intervenciones que desde las diferentes esferas de poder, nacionales e internacionales y desde las instituciones públicas, privadas, gubernamentales y no gubernamentales estamos proponiendo para lograr un verdadero desarrollo rural.

✉ Para citar este artículo: Chalarca JA. Que tan rural es el desarrollo: el desarrollo rural desde una óptica institucional. Rev Colomb Cienc Pecu 2009; 22: 223-232.

2 Economista, jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe y coautor del estudio: *Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo*. 2005

Daniel Lederman<sup>3</sup> manifiesta que “*Las comunidades rurales enfrentan las tasas más altas de pobreza, falta de acceso a servicios públicos y mercados privados, y una infraestructura inadecuada que impide que alcancen su máximo potencial*”, lo que confirma que las políticas puestas en marcha hasta ahora, no han logrado de forma favorable solucionar los problemas de las comunidades rurales y que las intervenciones institucionales no están contribuyendo de manera adecuada al cumplimiento de las metas trazadas en los planes de desarrollo rural, además, la implementación de las estrategias no ha sido coherente con las verdaderas necesidades del sector agrario en la mayoría de países de América Latina y el Caribe.

Schejtman y Berdegué (2003), afirman que *aunque muchas de las causas de la pobreza rural tienen su origen fuera del sector, lo que no se puede discutir es la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde hace a lo menos tres o cuatro décadas. Cada vez somos mas quienes pensamos que si queremos que los resultados sean diferentes en el futuro, debemos evitar seguir haciendo más de lo mismo.* Esta apreciación no difiere mucho de la planteada por los autores del libro “*BEYOND THE CITY: The Rural Contribution to Development*”, algunos de los cuales he citado anteriormente.

Sin embargo, lo único que pretendo dejar en el lector es un panorama amplio de lo que ha sido el desarrollo rural en la última década, los enfoques que se le han dado y como desde las instituciones se han desplegado esfuerzos que muy poco contribuyen a mejorar los niveles de vida de la población rural, como lo aduce Fajardo (2002), “*Las evaluaciones del desempeño del sector agropecuario en Colombia durante la última década coinciden en registrar una tendencia descendente...*”, sin embargo, esta crisis en el sector agropecuario y la involución del desarrollo

que se presenta, ocurre para otros países de América Latina y el Caribe (Ocampo, 1998), no se le puede atribuir solamente a las estrategias de desarrollo rural implementadas, ni a la forma en como las instituciones que trabajan por el campo están ofreciendo la ayuda, es necesario considerar factores como el conflicto armado, el narcotráfico y el desplazamiento forzado, que complican mucho mas el panorama y que de cierta manera relegan también el sector agropecuario a un eterno atraso.

*“El sector agropecuario ha atravesado por una profunda crisis en la mayor parte del tiempo transcurrido de la presente década. Todos los indicadores de desempeño del sector son negativos. La participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto (PIB) ha descendido de manera dramática durante el actual decenio, al perder seis puntos porcentuales en cinco años (de cerca de 17.5% en 1991 a alrededor de 11.5% en 1996), es decir, a una velocidad similar o superior que la del ocaso de los años setenta y los albores de los ochenta, época que registraba la mayor caída de la historia reciente”.* (Perry, 2000:19)

Esta tendencia descendente coincide con la práctica desaparición de los recursos públicos asignados al sector, además, Colombia ofrece la particularidad de haber asumido en un plazo relativamente breve la urbanización de su población y la “desagriculturización”<sup>4</sup> del empleo (Fajardo, 2002), si bien es notorio la pérdida de vocación agropecuaria en nuestras comunidades rurales, es también evidente que todos los esfuerzos deben estar encaminados a propiciar procesos de desarrollo bajo las nuevas características, tendencias e imaginarios de nuestras sociedades rurales “Nueva Ruralidad”<sup>5</sup>, que incentiven la permanencia de los pobladores rurales en ese entorno y además que fortalezcan las actividades agropecuarias para que estas sean bien remuneradas y lograr que el desempeño del sector agropecuario nacional sea creciente.

3 Economista del Banco Mundial para América Latina y el Caribe y coautor del informe: *Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo*. 2005

4 ... las actividades agropecuarias representan cada vez menos una fuente de empleo para los moradores rurales, ya que las no agropecuarias pasaron de constituir la ocupación principal para 39% de la población rural ocupada en 1988 a serlo para el 45% en 1996. (Perry, 2000:21)

5 Muchos autores acuden a este término para referir el contexto social, político y económico que perfila hoy las comunidades rurales, de una forma concisa Edelmira Pérez en su documento “Hacia una nueva visión de lo rural” plantea: la nueva visión de lo rural no va de lo atrasado a lo moderno, de lo rural a lo urbano, de lo agrícola a lo industrial. Hay más bien un buen número de características que muestran la multi-direccionalidad del proceso, sobre las cuales hay múltiples evidencias, en diferentes países, con distintos grados de desarrollo

### ¿La pobreza: sustantivo dinamizador del desarrollo?

Para tocar el tema de Desarrollo Rural, es necesario abordar de forma rápida la problemática rural que mueve a múltiples instituciones a volcar la mirada hacia los países de América Latina y el Caribe, además, para nadie es un secreto que la situación de pobreza y miseria en estos países no solo moviliza los esfuerzos locales, también “inquieta” a organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO entre otros.

¿Como podríamos definir la pobreza?, para efectos prácticos me parece propio utilizar la siguiente definición hecha por Nanak Kakwani<sup>6</sup>:

*“¡Esa es la gran pregunta! Se puede decir que es la insatisfacción de unas necesidades básicas como acceso a la educación, nutrición, servicios públicos, salud, vivienda digna”...“Hay que tener en cuenta que la pobreza no sólo se mide por el ingreso económico. Igual pasa con el desarrollo que no puede restringirse al ingreso per cápita. Pensar así es olvidar medir la distribución equitativa del desarrollo económico hacia diferentes grupos que tienen algún nivel de pobreza”.* (Kakwani, 2004)

De esta definición, que coincide con la hecha por los organismos internacionales en los albores del desarrollo, me parece importante resaltar que en esa distribución equitativa del desarrollo económico, las poblaciones rurales de América Latina y el Caribe y en especial las colombianas han estado marginadas durante mucho tiempo.

*“La irrupción del siglo XXI en América Latina se expresó en la concreción y consolidación de algunas problemáticas que en el siglo XX se habían manifestado de manera preocupante. Así, por ejemplo, la concentración de la riqueza y del ingreso, y el crecimiento de la pobreza no amainaron en la región durante el transcurrir del*

*siglo pasado, sino que sucedió todo lo contrario, estos aspectos se incrementaron de tal manera durante su transcurrir, que la situación de una buena parte de la población latinoamericana se caracteriza hoy en día por no tener las condiciones básicas mínimas necesarias para asegurar un nivel de vida adecuado para un ser humano. Los diferentes países de la región no cuentan con los recursos suficientes para ofrecer atención adecuada y pronta a las difíciles situaciones de salud, vivienda, alimentación, vestuario y educación, que esta población tiene que enfrentar todos los días”* (Ladrón de Guevara, 2005:1)

Es una característica marcada, la pobreza afecta directamente a más de un billón de personas en el mundo (Trusen, 1994) y a cuatro de cada diez latinoamericanos (CEPAL, 2002), esta problemática se ve mucho más acentuada en el medio rural, donde la población está sujeta a la marginación y al abandono estatal, dependiendo del país, entre una quinta parte y hasta un 86% de la población rural es pobre (Valdés y Wiens, 1996), caso contrario no ocurre en Colombia donde la situación de pobreza y hambre constituyen una realidad cotidiana que hace que para millones de personas la vida sea corta, triste y llena de sufrimientos.

Según Machado (2004), la distribución de la pobreza entre los centros urbanos y las zonas rurales es bastante marcada en los países de América Latina, la pobreza rural no se distribuye de manera uniforme en la región y se pueden distinguir tres grupos de países, un grupo crítico donde los pobres supera el 70% de la población rural, un grupo de baja incidencia donde el nivel de pobreza rural no supera el 50% y un grupo intermedio denominado de alta incidencia donde se encuentra México, Perú, Panamá, Colombia, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Chile, en los cuales la pobreza rural afecta entre el 50% y el 70% de la población rural. En estos países es imperativo y urgente acelerar los procesos de desarrollo rural, destinados a crear las circunstancias necesarias para que los habitantes rurales puedan gozar de condiciones

<sup>6</sup> Profesor de nacionalidad australiana, fue consultor en varios países de Asia en temas de desarrollo económico y social. director del Centro Internacional de la Pobreza adscrito al Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) con sede en Brasilia, ha publicado innumerables artículos, y dos libros importantes publicados por las universidades de Oxford y de Cambridge. Su investigación incluye teoría de la econometría, la economía de bienestar - desigualdad y pobreza, finanzas públicas entre otros.

de vida (económica, política, social y cultural) equiparables a aquellas de que gozan los habitantes urbanos en sus respectivos países, de esta manera establecer bases sólidas para la conformación de las sociedades rurales modernas del siglo XXI.

Colombia se ha convertido en uno de los países con mayor nivel de desigualdad en el mundo, razón por la cual una proporción enorme de colombianos y colombianas están siendo rezagados de los beneficios del progreso material y económico, puestos al margen de los componentes de atención social básica, y muy lejos de acceder a condiciones efectivas de oportunidad.

El Informe Mundial de Desarrollo Humano 2004 reveló que en Colombia la indigencia pasó de 21,8% en 1997 a 25,9% para el 2003, que el país no ha podido detener la “crisis social” y que el Índice de Desarrollo Humano – IDH- de Colombia descendió 9 puestos en el escalafón mundial. Por otra parte, la Contraloría General de la República concluyó en su informe de “Evaluación de la Política Social”, que la pobreza en el país se incrementó, llegando a niveles de 64,2% de la población; mientras que señaló que la indigencia pasó de 18,1% en 1997 a 31% para el 2003. Es decir, dos de cada tres colombianos no disponen de ingresos suficientes para satisfacer una o varias necesidades esenciales, y uno de cada tres no alcanza siquiera a cubrir sus necesidades alimentarias más básicas.

Con todo esto, se puede concluir que la pobreza se convierte entonces en el sustantivo dinamizador del desarrollo rural, es el imperativo de cualquier intervención y justifica muchas de las estrategias implementadas, pensadas desde y para el desarrollo, la concepción económica que siempre ha tenido se mantiene, debe ser por eso que se olvidan muchas otras cosas, se le resta importancia al saber colectivo, a las dinámicas sociales que acontecen y a la misma vocación agrícola y pecuaria de nuestros campesinos, las estrategias de desarrollo rural deben considerar además de la pobreza otras problemáticas que afectan también la población rural, como el desplazamiento forzado, el conflicto armado, las limitaciones de acceso a tierra y agua, además, de infraestructura social que de igual manera

tienen sumido al medio rural en el abandono y el estancamiento.

Es en este sentido en el que se deben direccionar los esfuerzos, ¿cuántas de las intervenciones no solo del estado, sino también, de las instituciones públicas y privadas, ONGs y otros estamentos van más allá del casco urbano de los municipios?, es preciso echar un vistazo a esas otras necesidades, esas que se apartan de la acumulación de capital monetario, que pocas veces consideran la pérdida de las costumbres como una necesidad imperante que se debe valorar y conservar, donde la atención se centre en los modos de vida cotidianos.

No se pretende demeritar el trabajo que muchas organizaciones adelantan bajo la concepción de propiciar el desarrollo, pero es precisamente eso lo que debe preocuparnos, que bajo la premisa de lograr el desarrollo rural, siguiendo un patrón amañado y que entrega resultados diversos de predio en predio, de región en región y también de país en país, estemos relegando cada vez a la población rural a modos de vida que no están acostumbrados, sintiéndose atropellados y sin posibilidades reales para salir adelante.

La necesidad de sobre valorar el ámbito rural, va más allá de tratar de conservar el espacio rural, por la problemática de deterioro ambiental y del hábitat, la producción de alimentos, las inmigraciones o abandono del campo y la necesidad de compatibilizar el turismo, en sus nuevas formas, con la preservación de los ecosistemas, es algo mucho más trascendente, algo que pocas veces valoramos y que define Oslender (1999), cuando refiere el término de localidad, considerando las interacciones sociales que actúan en una región que no solo es espacio geográfico, también actores y formas de vida.

Es claro que reducir la pobreza rural le permitirá al pequeño y mediano productor acceder a una gran variedad de bienes y/o servicios, pero no se debe olvidar asegurar otra serie de factores, entre ellos el acceso a la tierra y la seguridad del territorio, que armonicen su permanencia en el medio rural, fortalezcan su vocación y que le permitan a él y a sus familiares sentirse a gusto en los predios que ocupan.

### El contexto nacional del desarrollo rural

La historia del Desarrollo Rural no sólo en Colombia, sino también en muchos de los países latinoamericanos, ha estado marcada por las propuestas que a nivel internacional rigen el Desarrollo, la fundación del Banco Interamericano de Desarrollo BID en 1961, da paso a la política de tierras, basada en el concepto de Reforma Agraria en Colombia mediante la creación del INCORA (ley 135/61) como una respuesta a las políticas de tierras que en América Latina promovió el programa de la Alianza por el Progreso, dentro de una normatividad amplia que contemplaba la entrega de tierras con acceso a otros factores productivos y servicios de apoyo a la producción, tales como el crédito, la asistencia técnica, la comercialización y la adecuación de tierras, entre otros.

En la década de los setenta, se da un viraje a la propuesta de reforma agraria que varios países latinoamericanos implementaron y que había mostrado su inoperancia y poca efectividad en la promoción del desarrollo rural, esta estrategia fue objeto de numerosos cuestionamientos, principalmente de tipo político, lo que motivó al Banco mundial y a la comunidad económica internacional a proponer una nueva estrategia de desarrollo rural que considerara la dotación de servicios sociales y apoyo a la producción, de esta forma nace el programa de Desarrollo Rural Integrado DRI<sup>7</sup> (Vargas, 1994), posteriormente en 1983 se da paso al llamado Plan Nacional de Rehabilitación, que pretendía rescatar en las áreas rurales la escasa presencia institucional, y finalmente una política de Desarrollo Rural Campesino que trata de ajustarse en la actualidad, muchos teóricos después del análisis de las estrategias implementadas en Colombia proponen actualmente nuevos enfoques para el desarrollo rural.

#### *Desarrollo Rural Integrado DRI estrategia para Colombia después de la reforma agraria*

Los esfuerzos en los países de América Latina y el Caribe para combatir la pobreza rural se iniciaron desde hace más de cuatro décadas, principalmente a

través de programas de reforma agraria, colonización y adecuación de tierras. Posteriormente, en la década de los setenta se promovió la estrategia del Desarrollo Rural Integrado DRI, que involucró nuevos componentes productivos, de infraestructura básica y de desarrollo social. (Machado, 1994:260)

Aunque los “Programa de Desarrollo Rural Integrado” (DRI) tuvieron sus inicio en la década de los setentas, es importante comenzar el recuento de las estrategias de desarrollo rural Colombianas de la última década con este programa, la influencia de sus posteriores modificaciones conceptuales y operativas hacen un aporte importante en el inicio del periodo en estudio.

*“Mientras la reforma agraria integral hacía énfasis en la dotación de tierras para “nuevos” campesinos y trabajadores sin tierra con el objetivo de convertirlos en eficientes empresarios agropecuarios, la nueva estrategia de desarrollo rural integrado (DRI) se dirigía a la dotación de los demás servicios de apoyo para campesinos ya establecidos en sus parcelas, con el mismo fin de convertirlos en eficientes, aunque pequeños, empresarios agropecuarios”... (Vargas, 1994:143)*

El gobierno Colombiano acato la reforma propuesta por el Banco Mundial respecto a la implementación de esta nueva estrategia, todo su énfasis político fue puesto a favor del Desarrollo Rural Integrado DRI, dejando de lado el programa de Reforma Agraria, para sustentarlo se enfatizaba en que la tierra era tan solo uno de los factores productivos de las economías campesinas, pero que además era necesario, más que estimular el acceso a la tierra, dotarlas de una buena capacidad empresarial, lo cual, se lograría a través de asistencia técnica y capacitación, acompañada de mejores servicios básicos sociales y de una infraestructura adecuada. (Vargas, 1994)

Esta estrategia contó con dos experiencias pilotos realizadas por el ICA en Cundinamarca y Antioquia, estuvo a cargo del Departamento Nacional de Planeación quien asignaba los recursos necesarios. Dichos programas sufrieron,

<sup>7</sup> Esta estrategia fue lanzada por el Banco Mundial en la Asamblea anual de 1973 celebrada en Nairobi.

por lo general, de defectos significativos en lo que respecta a su diseño y ejecución, al no considerar adecuadamente la participación de las comunidades beneficiadas, otra de sus debilidades fue la gran cantidad de componentes puestos en práctica simultáneamente en nombre de un enfoque “integrado”, en un afán de resolver todos los problemas de las sociedades rurales en tiempos muy cortos, a todo esto, se le suma la ejecución de los programas por instituciones altamente centralizadas difíciles de administrar, lo que redundaba en la escasa participación de las asociaciones locales y en deterioro de la autonomía regional que para ese entonces era poca (Machado, 1994:261)

La estrategia del DRI contó con una segunda fase, y aunque la programación presupuestal continuó centralizada, se hicieron importantes modificaciones en la participación de la comunidad en la elaboración de los llamados “planes Distritales” durante el periodo 1982 – 1984, dicha participación no solamente no se institucionalizó, nunca permitió una apropiación crítica de la estrategia por parte de la comunidad beneficiaria que siguió percibiendo el Programa como algo ajeno, de propiedad y voluntad del Gobierno Central y sus funcionarios. Durante esta fase, el 46% de los recursos fueron destinados a los componentes productivos, el 38% a obras de infraestructura, y el 16% a comercialización, desarrollo comunitario y administración del Programa.

En este periodo también se da la creación del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) en 1983, concebido como una estrategia para la pacificación de las áreas agobiadas por la violencia, especialmente por intromisión de la guerrillera, por lo cual era necesario llevar, en forma rápida y ágil, la presencia del Estado a las zonas priorizadas, validando las acciones a través de mecanismos amplios de participación ciudadana. Sin embargo, no fue sino hasta 1986, en el marco de la ejecución del Plan de Economía Social, cuando el PNR adquirió mayor respaldo político y financiero y una mejor definición conceptual en su diseño y estrategia de actuación. El PNR se convirtió, entonces, en una propuesta nueva y estimulante en la promoción de la democracia representativa, generando mayor participación ciudadana en la planificación y asignación de

recursos del Estado, el éxito de la estrategia fue fundamental para la incorporación de los principios de participación ciudadana en la Nueva Constitución de 1991 y para el desarrollo de una nueva cultura institucional en el diseño y la formulación de programas y proyectos de desarrollo.

El Plan Nacional de Rehabilitación fue evolucionando durante los gobiernos de Barco (1986 – 1990), Gaviria (1990 – 1994) y Samper (1994 – 1998) hasta transformarse, durante esta última administración y con apoyo del BID, en la Red de Solidaridad Social. Quizás la más importante y valiosa lección aprendida de las ejecutorias del PNR, representada por la participación ciudadana en las discusiones sobre las prioridades de inversión y el proceso de desarrollo local, fue inexplicablemente desconocida y olvidada por los programas de la RED que se ha limitado a la concertación de escasos recursos y subsidios para los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la población, sin involucrar a los demás actores en los procesos de discusión sobre el desarrollo local. (Vargas, 1999)

*El Programa de Desarrollo Integral Campesino PDIC al inicio de la década del noventa*

*“En 1985 se aprobó la Ley 47, por medio de la cual se creó el Fondo de Desarrollo Rural Integrado - DRI, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, lo cual permitió iniciar el proceso de institucionalización del Programa. Pero dicho proceso sólo logró consolidarse en enero de 1987, cuando el Decreto 77, reglamentario de la Ley 12/86 sobre descentralización política y administrativa del Estado colombiano, le otorgó al Fondo DRI la calidad de establecimiento público descentralizado, adscrito al Ministerio de Agricultura”.* (Vargas, 1999:8)

En manos del Ministerio de Agricultura el Fondo DRI pone en marcha la Fase III: el programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC), durante el periodo comprendido entre 1988 – 1993, bajo una dinámica de descentralización política y administrativa del estado Colombiano, donde se planteaba la opción de entregar los recursos del Fondo a las administraciones municipales directamente, aunque para ese entonces eran aun

débiles técnica, administrativa y financieramente, con esto se pretendía que estas asumieran el papel como agentes dinamizadores del desarrollo rural, esta estrategia basó su componente de integralidad no como había estado contemplada en la primera fase, sino que, se detenía en el análisis de los problemas de la comunidad, teniendo en cuenta todos los aspectos que ésta identificara como importantes para su proceso de desarrollo. (Vargas, 1994)

La participación comunitaria en el PDIC se limitó, principalmente a la consulta para la identificación de los proyectos, y en menor grado, a la priorización de los proyectos, mientras que las decisiones sobre la formulación, ejecución, contratación y seguimiento se tomaron entre otros actores, principalmente los políticos locales, con mayor o menor compromiso con la comunidad. (Vargas, 1999)

El PDIC se planteó como un programa a largo plazo, este debería ampliar su cobertura y apoyar cerca de 620 municipios en su nueva responsabilidad de entender sus necesidades de desarrollo rural, a través de un mecanismo de cofinanciación de proyectos, mediante el cual el fondo DRI transfería un porcentaje del costo total de los proyectos elegibles a los municipios. A partir de la constitución de 1991 el fondo DRI y el PDIC sufrieron una serie de ajustes y modificaciones convirtiendo el DRI en el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, de esta forma se crean además, el Fondo para la Inversión Social FIS y el Fondo Vial FINDETER. (Vargas, 1994)

La estrategia general de desarrollo rural diseñada por el PDIC fue pertinente, ayudó a la implantación y consolidación de la cultura de proyectos en los niveles municipales y regionales. Sin embargo, otros instrumentos, tales como la programación de los recursos por demanda y la planificación de “abajo hacia arriba” con participación decisoria de la comunidad no lograron los objetivos perseguidos. (Vargas, 1999)

### **Las estrategias de Desarrollo rural Campesino en la década de los noventa y el nuevo milenio**

En la década de los Noventa, después de una constitución naciente<sup>8</sup>, se establecen ajustes institucionales importante, como la creación del Viceministerio para el Desarrollo Rural en el Ministerio de Agricultura, un Consejo Nacional para el Desarrollo Rural y la Reforma Agraria, la creación de Consejos Municipales para el Desarrollo Rural y la especialización del Plan Nacional de Rehabilitación en materia de desarrollo Rural, todo ello en el marco del nuevo Sistema Nacional de Cofinanciación. (Vargas, 1994)

Con todas estas reacomodaciones, se tratan de crear las condiciones necesarias para que los habitantes de las zonas rurales cuenten con niveles de desarrollo, político, económico, social y cultural que sean por lo menos, equiparables a aquellos de que gozan los habitantes de las zonas urbanas, para esto se establecen cuatro criterios específicos que deben cumplir todos los proyectos, programas y planes de desarrollo rural: a) la competitividad productiva, b) la participación comunitaria, c) la planificación con perspectiva de género, d) y la sostenibilidad de los recursos.

La reacomodación, de que fueron objeto las estrategias de Desarrollo Rural en esta época, guiadas por las políticas globales de reestructuración del estado, confundieron nuevamente el horizonte, al fijarse como meta alcanzar en las zonas rurales niveles de desarrollo, político, económico, social y cultural adecuados, pensados de la misma forma que en las zonas urbanas, olvidando de esta forma las dinámicas propias del medio rural, sus formas de interacción, sus limitaciones de acceso a servicios de salud, educación y empleo, llevando a estas comunidades a una continua pérdida de vocación campesina y haciéndolas cada vez más dependientes de los centros urbanos.

8 “La constitución colombiana de 1991, que reflejó varios de tales cambios, en especial los relativos a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, estableció la necesidad de modernizar las entidades gubernamentales de la órbita nacional, para lo cual su artículo 20 transitorio autorizó al Ejecutivo a reestructurarlas. Con base en esta disposición, buena parte de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura modificaron su estructura interna: el ICA, el INCORA, el HIMAT, el IDEMA, el Fondo DRI y la Caja Agraria”. (Ocampo y Perry, 1995)

### **Instituciones que articulen e instrumentalicen las políticas de Desarrollo rural Campesino<sup>9</sup>**

Desde tres niveles, el municipal, el departamental y el nacional se propone la creación de instituciones que instrumentalicen las políticas de Desarrollo Rural Campesino, en el nivel municipal la creación de Consejos Municipales de Desarrollo Rural, con participación de autoridades locales, comunidades rurales y funcionarios de las entidades ejecutorias, en donde se definan las prioridades del desarrollo rural del municipio y se acuerde la correspondiente asignación de los recursos.

En el nivel departamental la creación de las Unidades Especializadas de cofinanciación UDECO, dentro de la Secretaría de Planeación, pero con la participación de otras secretarías especializadas como las de Agricultura, Obras Públicas, entre otras, su principal responsabilidad era coordinar y ordenar territorialmente el desarrollo rural, reemplazando a los Fondos de Cofinanciación. Con el fin de coordinar las acciones y el uso de los recursos en los planes, programas y proyectos del sistema de reforma agraria, los departamentos deberían establecer el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria como dependencias de los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA). (Vargas, 1999)

En el nivel nacional, se dio la creación del Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino adscrito al Ministerio de Agricultura y del Consejo Nacional de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, a estas instancias les correspondió la definición de las políticas, además de el control y seguimiento de las mismas. A las entidades públicas descentralizadas, entre ellas el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural DRI, el Plan Nacional de Rehabilitación, el INCORA, la Caja Agraria, FINAGRO, el ICA, el INAT, el Fondo de Organización y Capacitación Campesina y el Fondo EMPRENDER del IDEMA, les correspondió adelantar los programas y proyectos que les señalara la política. (Vargas, 1994)

Durante esta década el Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario IDEMA, tenía el monopolio de las importaciones de los alimentos, garantizaba la compra de la producción nacional y la construcción de infraestructura básica de mercadeo, conservaba por seguridad existencias mínimas de algunos productos, y distribuía alimentos en lugares marginales. En 1996, a causa de problemas originados en intervenciones fallidas en la compra y venta de productos, en los altos pasivos laborales acumulados y en la corrupción flagrante, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), mediante el Documento No. 2884 de “Ajuste Institucional a la Política de Comercialización Agropecuaria”, recomendó su liquidación, la cual se hizo efectiva a finales de 1997. (Pérez, Rojas, Farah, 2000:18)

En cuanto al ministerio del sector, el decreto 1127 de junio de 1999 establece la reestructuración del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y plantea una estructura diferente con ahora nuevamente un solo viceministerio y cinco direcciones generales: de Estrategia Sectorial, de Coordinación Social, de Cadenas Productivas, de Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria y de Comercio Exterior. (ibid, pag 18)

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural constituyó en abril de 1996 - tres años después de promulgar la Ley 101 - una Unidad de Gestión, de Orden Nacional, conformada por las entidades adscritas al Ministerio, Planeación Nacional y la Red de Solidaridad Social, con el objeto de impulsar y consolidar los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR). Así mismo, esta Unidad funcionaría como eje articulador entre los municipios, los departamentos y el gobierno nacional en el nivel central, además de ejercer funciones de seguimiento y de control al desarrollo de planes, programas y proyectos y de regulación y vigilancia de las inversiones, lo que podría indicar que no hay confianza en la gestión autónoma de los CMDR. (ibid, pag19)

9 “Los cambios presentados en el escenario internacional y en el entorno nacional determinaron la necesidad de hacer modificaciones en la organización institucional del sector. La creciente importancia de las negociaciones internacionales, tanto las multilaterales como las regionales y bilaterales; el incremento de la competencia en todos los ámbitos y la consecuente exigencia por la mejora de la competitividad; el ímpetu que adquirieron los temas ambientales; el cada vez mayor papel protagónico del sector privado y de la sociedad civil; la demanda por mayor eficiencia y por una definición clara del rol del Estado; la fuerte tendencia a la descentralización y a la autonomía regional; los requerimientos de una activa participación de las comunidades en los asuntos públicos, fueron, entre otros, fenómenos que conllevaron a la urgencia de que el sector público agropecuario adecuara su estructura y organización a los nuevos tiempos”. (Ocampo y Perry, 1995)



### ¿Qué tan rural es el desarrollo?<sup>10</sup>

Después de hacer un recorrido rápido por algunas de las estrategias propuestas desde el contexto internacional y adoptadas en nuestro país, para este apartado es adecuado aproximarnos a una definición de Desarrollo rural<sup>11</sup>, entendido en un sentido estricto, como la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de los espacios rurales, la mejora de estas condiciones de vida no se apartan de la concepción de desarrollo como crecimiento económico, sin embargo, es propio que el desarrollo rural sea entendido en un sentido más amplio, para lo cual se propone una definición particular:

- Debemos entender el desarrollo rural como un proceso de cambio social, no solo de crecimiento económico sostenible en el que se hace necesario una adecuada política de tierras y el diseño de estrategias para la asignación de créditos, éste debe ir más allá, con propuestas coherentes de inclusión y participación social que valore las formas de organización campesina y considere a la comunidad rural y a cada individuo integrado en ella, debe tener como objetivos, además del mejoramiento de la calidad de vida y el incremento en los niveles de renta, la conservación del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, además, propender por el fortalecimiento de los proceso endógeno que se genera en el territorio rural y por la valoración de la vocación agraria intrínseca en los campesinos de los espacios rurales. -

Como afirma Rodríguez (2004:5) es difícil aproximarse al concepto de desarrollo y más tratar de definirlo, este autor concluye que:

*“Las definiciones corrientes sobre el desarrollo, no delimitan su alcance cualitativo o cuantitativo, no establecen algún punto de referencia del entorno donde se origina y además, se refieren solo a una parte de lo que no siempre es desarrollo; crecimiento” ...*

*...”es imposible conocer los parámetros de algún desarrollo o formalizar sus diferentes significados, ya que en todo desarrollo hay una serie de elementos contextuales, nucleares y secundarios así como causas y efectos que demarcan el camino dinámico de un proceso de desarrollo”.*

Cada escuela de pensamiento puede entonces hacer su aproximación al concepto de desarrollo, al igual que desde cualquier disciplina se pueden dar puntos de vista diferentes, tratando de explicar lo que para cada una de ellas significa el desarrollo según el contexto en el que estén inmersas, sin embargo, bajo la mirada de un economista el desarrollo no puede significar más que crecimiento económico y acumulación de capital, logrando esto, pueden suplirse las demás necesidades de la población.

Al hablar de desarrollo rural, el panorama no es diferente y más cuando las estrategias de los planes, programas y proyectos que se implementan en el sector rural, son pensadas desde los estamentos internacionales. La visión del desarrollo aunque debería ser heterogénea y particular de cada país, sigue unos lineamientos, se concibe desde una óptica global y una definición única.

El desarrollo tiene un contexto histórico, en este sentido, aunque se trate de adjetivarlo de muchas formas, los paradigmas con que fue planteado desde un principio aun están vigentes, y no es de esperar que se abandonen, pero si debe ser clara la necesidad de conocer las características particulares de los entornos donde se aplican las políticas que lo acogen y más cuando nos permitimos acompañarlo con el apelativo RURAL.

*“Desde un punto de vista occidental-histórico, es decir desde el punto de vista de la “cultura” aun dominante, el término desarrollo es y ha sido la fuerza impulsora para explicar mas que definiciones, formas de comportamiento tales como: colonización en vez de invasión territorial, mercantilismo en*

10 ... *“en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, las asignaciones del gasto público al sector agropecuario son inferiores a la contribución al crecimiento general y el bienestar nacional que se derivaría de una expansión de la agricultura. Por lo tanto, existe un “aparente” sesgo pro-urbano en el gasto público general”.* <[http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/0c075eb18a26e2df85256fa500642632/\\$FILE/Beyond\\_the\\_City\\_ch01-sp.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/0c075eb18a26e2df85256fa500642632/$FILE/Beyond_the_City_ch01-sp.pdf)>

11 El desarrollo rural es visto como un proceso de organización y modificación integral de factores que interactúan al interior de lugares y territorios determinados y que afecta de manera directa o indirecta aspectos culturales, ambientales, económicos y sociales propios de los habitantes y de la vida de cada ámbito rural. (Delgadillo, 2006)

*vez de piratería, industrialismo en vez de trabajo obligatorio sometido a tiempo y espacio limitado, crecimiento frente a depauperación, acumulación frente a desmantelamiento, enriquecimiento frente a empobrecimiento, globalización frente a monopolio global de los recursos y los medios” (Rodríguez, 2004).*

Para concluir, la visión que se le ha dado al desarrollo rural hasta hoy, no ha logrado en el medio rural mostrar efectos alentadores, ni demostrar la bondades del desarrollo, analizado desde los enfoques dados particularmente en Colombia, para

nada alejados de las políticas globales, el desarrollo rural con sus múltiples enfoques y estrategias, la cantidad de reformas políticas e institucionales, el monte y desmonte de subsidios, la ampliación de créditos y la asignación de predios, y además con los esfuerzos particulares de organismos no estatales, poco conseguirá, si no se apropia de la nueva ruralidad naciente, la preocupación ahora debe ser, la aproximación a las dinámicas sociales que acontecen en el ámbito rural, porque de la forma en que han sido tratado hasta ahora no es rural y mucho menos desarrollo.

### Bibliografía

1. CEPAL 2002. Panorama Social de ALC 2002
2. Delgadillo M. Javier. Dimensiones territoriales del Desarrollo Rural en América Latina. En: Problemas del Desarrollo. Mexico: Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 37, núm. 144, enero-marzo. 2006
3. Fajardo M, Darío. Situación y perspectivas del desarrollo rural en el contexto del conflicto Colombiano. Documento Presentado ante el seminario “Situación y perspectivas para el desarrollo agrícola y rural en Colombia” FAO. Santiago de Chile: julio 17 – 19, 2002.
4. Kakwani, Nanak. Es posible acabar con la pobreza. En: Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia. N° 13. Medellín, Colombia: COMFAMA. Diciembre 2004.
5. La contribución de la economía rural al desarrollo: síntesis de los resultados y de las implicaciones para las políticas públicas. En: Más allá de la ciudad: La contribución del campo al desarrollo [en línea]. Disponible en: <[http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/0c075eb18a26e2df85256fa500642632/\\$FILE/Beyond\\_the\\_City\\_ch01-sp.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/0c075eb18a26e2df85256fa500642632/$FILE/Beyond_the_City_ch01-sp.pdf)> [Consulta: 14 marzo 2006]
6. Ladrón de Guevara, Ricardo D. Estrategias futuras de desarrollo rural. Desafíos políticos, sociales y culturales; una propuesta para América Latina. Bogota: Instituto de Estudios Rurales (IER). Pontificia Universidad Javeriana. 2005. <http://www.aciamericas.coop/doctos/ano2006/estrafuturasdesarrolloruralmar06.pdf>
7. Machado, Absalón, La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio. Bogotá: El Ancora editores, 1998.
8. Machado, Ezequiel. Hacia una nueva estrategia para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe. En: Memorias del seminario-taller internacional: El Desarrollo Rural en América Latina hacia el siglo XXI. Bogota: Pontificia Universidad Javeriana. Tomo I – Ponencias, 1994.
9. Ocampo, José A; Perry, Santiago. El Giro de la Política Agropecuaria. Bogotá, Tercer Mundo Editores - FONADE - DNP. 1995
10. Ocampo, José A. “Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis”, CEPAL, 1998.
11. Oslender, Ulrico. Espacializando resistencias: Perspectivas de “espacio” y “lugar” en las investigaciones sobre movimientos sociales. En: Cuadernos de Geografía. Revista del Departamento de Geografía. Universidad Nacional. Vol VIII, N° 1, 1999, p 1 – 35.
12. Pérez C, Edelmira. Hacia una nueva visión de lo rural. En: ¿Una nueva ruralidad en América Latina?. Bogota: Pontificia Universidad Javeriana. <http://168.96.200.17/ar/libros/rural/perez.pdf>
13. Pérez, Edelmira; ROJAS, Manuel R. y FARAH, María A. COLOMBIA – buscando el camino. En: Taller “Política Pública, Institucionalidad y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe”. Ciudad de México, FAO. 28 al 30 de Agosto del 2000.
14. Perry, Santiago. El impacto de las reformas estructurales en la agricultura Colombiana. En: Serie Desarrollo Productivo. Santiago de Chile, Naciones Unidas. 2000
15. Rodríguez, Julio. El desarrollo sectorial y el desarrollo integral. ¿Qué es desarrollo? Cuarta versión, 30 de junio de 2004. [en línea]. Disponible en: <http://www1.sskii.gu.se/evolu/de03.pdf> [Consulta: 03 mayo 2006]
16. Schejtman, Alexander y Berdegué, Julio. Desarrollo Territorial Rural. Santiago de Chile: RIMISP, Borrador de trabajo 15feb2003.
17. Trusen, Chistoph. Descentralización y participación: El rol de las organizaciones de autoayuda. En: Memorias del seminario-taller internacional: El Desarrollo Rural en América Latina hacia el siglo XXI. Bogota: Pontificia Universidad Javeriana. Tomo I – Ponencias, 1994.
18. Valdés, A y Wens, T. Rural poverty in Latin America and the Caribbean. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Manuscrito. 1996.
19. Vargas, Ricardo. El desarrollo rural en Colombia hacia el siglo XXI. En: Memorias del seminario-taller internacional: El Desarrollo Rural en América Latina hacia el siglo XXI. Bogota: Pontificia Universidad Javeriana. Tomo I – Ponencias, 1994.
20. Vargas, Ricardo. El programa de Desarrollo Integral Campesino PDIC del fondo DRI. Bogota, FAO – RIMISP. 1999.