



© CORTESÍA NADYA GONZÁLEZ / FAO

El desarrollo rural y la institucionalidad

Por Absalón Machado

Director Académico del Informe Nacional de Desarrollo Humano PNUD 2011, Colombia rural, razones para la esperanza

Uno de los desafíos más complejo para el desarrollo rural es la institucionalidad, entendida como las reglas de juego, los acuerdos, las organizaciones, el uso de las costumbres y prácticas que las comunidades han ido sistematizando y el desarrollo de la confianza entre los actores y la gobernabilidad.

Es necesario distinguir el fortalecimiento institucional del desarrollo de instituciones. El primero busca la eficiencia y eficacia de lo existente en lo público y lo privado, podría decirse, su modernización, la adecuación de instrumentos a los contextos y la aplicación de la lógica del costo-beneficio. El segundo es más complejo, requiere la innovación, allegar nuevas maneras de hacer las cosas, nuevos acuerdos, relaciones y reglas de

juego entre los actores y capacidades para enfrentar choques externos y riesgos, como el cambio climático. Implica el cambio de costumbres, dar vía libre a nuevas iniciativas de las comunidades para resolver sus problemas, nuevos canales de comunicación de los actores sociales con el Estado y el resto del mundo, las transformación de las organizaciones y cambios en la cultura institucional.

El fortalecimiento institucional requiere del conocimiento de nuevas técnicas en la administración pública y privada, y el desarrollo institucional exige un gran conocimiento científico de la naturaleza de los procesos, las actitudes de las personas, sus proyectos de vida, la dinámica de los procesos y sus incidencias en la vida de las personas y las comunidades. Así, este es un desafío de la modernización y la

modernidad que exige actores públicos y privados más calificados y con mejor conocimiento de la realidad, cuyos ámbitos se sitúan más allá del funcionamiento del mercado, pues implican la creación de nuevas redes de colaboración, la explotación de complementariedades y el estímulo a la participación y la iniciativa social, como lo han indicado Piñero (2009)¹ y Martínez Nogueira (2009)².

¹Piñero Martín (2009). Evolución de la institucionalidad agropecuaria y rural en América Latina y el nuevo contexto internacional: temas de reflexión. En FAO, La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos, Martín Piñero (coordinador). Santiago de Chile.

²Martínez Nogueira, Roberto (2009). La institucionalidad en la agricultura y el desarrollo rural: consideraciones para su análisis. En FAO, ibídem.



Desafortunadamente, como lo indica el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 *Colombia rural*, razones para la esperanza, “el Estado colombiano no ha discutido seriamente ni ha hecho una reflexión consistente sobre el tipo de institucionalidad requerido para atender la problemática del campo y crear las condiciones institucionales que garanticen una estabilidad en el crecimiento y el desarrollo rural”. Y las políticas agrarias han dejado deteriorar la institucionalidad para el desarrollo rural, mucha de ella cooptada o capturada en los niveles local y regional por actores que operan fuera de la legalidad.

El país se prepara para recuperar el desarrollo rural como política de Estado; así se percibe en el proyecto de ley sobre tierras y desarrollo rural en proceso de diseño. Y la pregunta es si existen las condiciones para asumir los cambios que significa trabajar con un concepto renovado de la ruralidad, como el mismo proyecto propone al establecer el desarrollo rural con enfoque territorial y el territorio rural como “un espacio histórico y social, delimitado geográficamente”.

No se trata de un concepto simple de lo rural, pues al ligarlo al territorio se convierte en algo complejo que impone un desafío enorme para la sociedad. Transformar la ruralidad en el territorio es una tarea de toda la sociedad liderada por el Estado, que implica nuevos instrumentos, otras visiones y concepciones sobre el desarrollo, nuevos arreglos y relaciones institucionales.

Y el desafío se ubica en agendas pendientes en áreas de la política pública, como bien lo han señalado los dos autores señalados y que se recogen en el Informe Nacional 2011, como son la provisión de bienes públicos, facilitar la producción y asegurar la transparencia de los mercados, proteger y apoyar los sectores económicos más débiles (por ejemplo, la agricultura familiar) y fortalecer la propia institucionalidad. Además, están el apoyo a los pobres y la seguridad alimentaria y nutricional, el medio ambiente y las prevenciones de los riesgos, sin dejar de mencionar la superación de los conflictos que afectan el desarrollo rural.

Cuando el desarrollo rural se concibe en el ámbito territorial, aparece la disyuntiva entre centralización y descentralización.

NÍGER

El código rural

La puesta en marcha en Níger del Código Rural es una “experiencia notable” a tener en cuenta, porque “pone el acento en la construcción progresiva de estructuras de consenso y gobierno locales que implican a las autoridades tradicionales y facilitan su evolución”.

Así lo advierte la publicación Estado y sociedades civiles, acceso a la tierra y desarrollo rural: reforzar las capacidades para nuevas formas de gobernanza, que destaca esta experiencia en busca del desarrollo rural y su construcción como labor con población específica. “Sobre la base de las prácticas de los ganaderos nómadas se han desarrollado nuevos conceptos en materia de concepción de derechos, como aquel del ‘territoire d’attache’, territorio base sobre el cual los nómadas tienen un derecho de uso prioritario, sin que puedan prohibir el acceso al agua a los usuarios de paso”.

El Código Rural fue desarrollado a través de un proceso participativo e iterativo y es una “herramienta que es a la vez un marco jurídico e institucional para garantizar los derechos sobre la tierra, para promover una regulación concertada de los conflictos en las zonas rurales y una gestión sostenible de los recursos naturales”, señala en su página web la Asociación para contribuir a mejorar la Gobernanza de la Tierra, el Agua y los Recursos Naturales (Agter), organismo internacional sin fines de lucro de derecho francés y autora de la publicación a petición de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Esta experiencia, esta organización internacional ha construido un módulo de capacitación sobre el Código Rural en Níger, que se brinda internacionalmente e incluye una película documental y artículos sobre los principales desafíos del desarrollo rural y agrícola en este y otros países de África occidental. La experiencia del Código Rural la resume así la publicación: “La aplicación del Código Rural fue un proceso lento (más de 10 años), que necesitó numerosas consultas con los diferentes grupos sociales. Las Comisiones Territoriales registraron los diferentes derechos de los usuarios a nivel local, asegurando la promoción y la actualización. Lo que resulta original y poco común es el proceso de construcción de las nuevas modalidades de gobernanza, de construcción de consenso y de organización social. Las Comisiones Territoriales incorporan las autoridades consuetudinarias que tenían un papel importante en materia de gestión de tierras, pero también otros miembros de diferentes servicios de la administración, representantes de diferentes usuarios y además ya no trabajan al nivel de la unidad de jefatura tradicional, sino de varias jefaturas vecinas. El proceso se generalizó poco a poco. Se proyectan nuevos consensos y nuevas concepciones. El reconocimiento de los derechos de los pastores nómadas, a pesar de que los nuevos conceptos ya estén incorporados en los textos jurídicos del Código Rural, no está todavía definitivamente conseguido”.



© Foto IRIN

PAÍSES DE ASIA

La Revolución Verde

Los éxitos en el desarrollo rural empezaron en la década de los 60 y se llegó a conocer como la Revolución Verde. “En Asia, esta revolución empezó con la introducción de variedades mejoradas de arroz y trigo para suelos irrigados que podían cultivarse dos veces al año, en vez de solo una. El proceso continuó hasta la década de los 90 a medida que los casos de éxito se ampliaban a cultivos de alimentos básicos menos conocidos, tales como el mijo y el sorgo, y a áreas más marginales que dependían de las lluvias más bien que de la irrigación. Las inversiones en ciencia y tecnología (junto con inversiones complementarias en sistemas de irrigación, redes de caminos, producción de fertilizantes y políticas de estabilización de precios de los alimentos) que financiaron la Revolución Verde dieron abundante fruto. Los agricultores adoptaron rápidamente las nuevas prácticas y tecnologías agrícolas en un grado tan amplio que, entre 1965 y 1990, la producción y los rendimientos de los cereales se duplicaron, rescatando a India y a otros países asiáticos del borde de la hambruna”.

Tomado del libro *Alimentando a millones: éxitos demostrados en desarrollo agrícola*.

Esta se hace compleja en su solución por el conflicto armado y la operación de grupos ilegales en los territorios donde el Estado no tiene el control pleno. Descentralizar recursos sin ese control puede ser un suicidio y desprestigio para el desarrollo rural. Ni tanta centralización que las comunidades se sientan marginadas en la toma de decisiones, ni tanta dispersión y fragmentación en las mismas decisiones que no permitan la coherencia y la contundencia de las acciones que realiza el Estado. El dilema no es excluyente, más bien puede plantearse como el uso de lo mejor de cada uno, con una capacidad de cerrar las vías de la ilegalidad.

Situación actual

Colombia ha asistido a un proceso de desinstitucionalización en el sector agropecuario, traducido en un abandono y descuido notables sobre el desarrollo rural. Las experiencias del Programa DRI (Desarrollo Rural Integrado), convertido en fondo de cofinanciación, del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y de las actividades del antiguo Incora abrieron un camino convencional sobre las políticas de desarrollo rural, siguiendo los postulados de organismos internacionales. Pero estas experiencias se fueron echando al olvido a medida que avanzaban los paradigmas de la apertura económica definidos en el consenso de Washington y se intensificaba el conflicto armado interno, obligando al Estado a concentrar recursos en combatir la ilegalidad. Se dejaron a un lado, desvalorizando experiencias valiosas que en algunos casos mostraron la virtud de estabilizar algunas sociedades rurales campesinas. Ese desperdicio institucional ha pesado enormemente en la situación actual: un Estado precario en el sector rural que ha sido desbordado por la problemática rural y la acción de actores

armados en la ilegalidad. Esa desinstitucionalización es uno de los fenómenos más graves en la problemática rural, pues se ha presentado tanto en el sector público como en la sociedad civil. Los grupos armados que operan en la ilegalidad han destruido a las comunidades y sus organizaciones, han destruido capital social y han hecho perder la confianza en las instituciones públicas y en su capacidad de responder a las demandas de los pobladores. Al lado, los gremios empresariales se han fortalecido, entre otras razones por las prebendas que el Estado ha otorgado al desarrollo empresarial moderno de la agricultura y los incentivos a la inversión extranjera.

El desafío es triple: recuperar y reestructurar lo bueno que se destruyó durante el conflicto, replantear el campo institucional para el desarrollo rural en el proceso de transición del conflicto al postconflicto y repensar la institucionalidad para una ruralidad globalizada que

debe encarar el desafío de mantenerse conservando las identidades existentes y las que puedan construirse socialmente en medio de la diversidad y la unidad nacional.

Si la ruralidad hoy ya no es lo sectorial, ni ese ‘resto’ derivado de las estadísticas demográficas, y si el Estado piensa en términos de desarrollo rural con enfoque territorial, es claro que el actual diseño institucional no es el indicado. El país no tiene una reflexión sistemática sobre el tipo de institucionalidad que requiere para una ruralidad con modernidad que opere en el marco de la democracia y la estabilización de las sociedades rurales, su empoderamiento y el combate a la ilegalidad.

Cualquiera sea la referencia –si una reforma rural transformadora como lo propone el Informe Nacional 2011 del PNUD o una ruralidad socialmente sostenible según enunciados del Presidente de la República–, la dimensión de repensar la institucionalidad rural requiere de una reflexión sistemá-





© CORTESÍA GERARD FAYOUX / ACNUR

tica, más allá del proyecto de ley de tierras y desarrollo rural.

Algunas recomendaciones

Una interpretación de los alcances de la propuesta de reforma rural transformadora del Informe Nacional 2011 indicaría los siguientes elementos para una propuesta de una nueva institucionalidad para el desarrollo rural.

1. La institucionalidad como resultado de una construcción social y un proceso político de acuerdos para el desarrollo, respetuoso de las identidades, las costumbres y la diversidad y que reconozca aspectos relevantes de las instituciones informales legales construidas por las comunidades en su práctica social. Ello incluye, por ejemplo, la incorporación de las propuestas de desarrollo rural local validadas por las comunidades.
2. Diferenciar las instituciones y organizaciones para el desarrollo rural según los territorios, sean de colonización, de desarrollos empresariales nuevos (la

altillanura), zonas incorporadas plenamente a los mercados y la modernización, como buena parte del área andina, o áreas que están en proceso de tránsito de la colonización a la plena incorporación a la frontera agropecuaria.

3. Fortalecer y desarrollar las capacidades de las secretarías de Agricultura para que trabajen más por territorios en sus respectivos ámbitos administrativos-geográficos que con base en criterios homogéneos de la territorialidad. Los emprendimientos para las economías empresariales y agriculturas de subsistencia deben ir de la mano, pero las Secretarías requieren dar atención prioritaria a los territorios de las economías campesinas y de grupos étnicos y, muy especialmente, al desarrollo institucional orientado a las mujeres rurales.
4. Fortalecer el diseño de políticas públicas articuladas con la academia y los actores sociales, fundamentadas en un mejor conocimiento de la realidad y sus procesos.
5. Es conveniente que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural recupere la planeación como un instrumento esencial de sus tareas de definición de políticas y que mantenga mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y las estrategias definidos.
6. Un elemento fundamental de la institucionalidad es la información de calidad. No solo en producción y mercados, sino en los procesos sociales rurales, en el conocimiento de la naturaleza, las limitaciones y las potencialidades de las organizaciones sociales, en las estructuras locales y regionales del poder, en la naturaleza de las clases

en el conocimiento de las estructuras agrarias existentes, sus conflictos y articulaciones con todo tipo de actores, con el Estado y la política. La información es un instrumento esencial para la transformación de la institucionalidad rural.

7. El sector rural es un mar de conflictos. Los mecanismos de resolución de conflictos en el sector rural son un asunto pendiente en la agenda pública.
8. La articulación competente del Ministerio de Agricultura con otras instancias del Estado, como el medio ambiente, la minería, la salud o la educación, hace necesario reinventar mecanismos que logren propósitos claros y eficaces para los pobladores rurales.
9. Nuevas instituciones y mecanismos para enfrentar adecuadamente el cambio climático y los riesgos que existen sobre las actividades rurales y su sociedad es parte de las nuevas agendas en construcción que requieren de una buena reflexión por su complejidad y articulación con las demás instancias estatales.
10. Todos los instrumentos para la modernización productiva (asistencia técnica, crédito, desarrollo de mercados, apoyos y subsidios, riego, infraestructura social y productiva, etc.) requieren una revisión y actualización para mejorar su eficacia.
11. El rediseño del Incodec está pendiente para ubicarlo en el desarrollo rural con enfoque territorial, la generación de conocimientos sobre la realidad rural y las relaciones rurales-urbanas, la planificación en el territorio, la construcción de institucionalidad local para el desarrollo rural, la definición de estrategias y la articulación con los territorios, para

EL DESAFÍO ES TRIPLE: RECUPERAR Y REESTRUCTURAR LO BUENO QUE SE DESTRUYÓ DURANTE EL CONFLICTO, REPLANTEAR EL CAMPO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL AL POSTCONFLICTO Y REPENSAR LA INSTITUCIONALIDAD.

sociales rurales, en las articulaciones y contradicciones entre lo rural y lo urbano y en las convergencias y divergencias territoriales y sus causas y consecuencias. La naturaleza y dinámica de los conflictos rurales de todo tipo es una información esencial para la toma de decisiones públicas, así como lo es contar con datos que permitan avanzar

que deje de ser un ente esencialmente ejecutor de multitud de acciones y camine hacia una especialización compartida con otras organizaciones públicas y privadas.

12. Avanzar en la reflexión sobre cómo transformar las actuales culturas institucionales para cambiar visiones, propuestas y maneras de hacer las cosas. ▶

Brasil: del apoyo agropecuario a la dinamización de los territorios rurales

Por Luiz Carlos Beduschi Filho,

Profesor de la Universidad de São Paulo (Usp)*

La creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) en 1996 es un hito importante en esta historia de Brasil en busca de su desarrollo rural para superar la pobreza de sus habitantes y aumentar sus libertades y oportunidades.

En primer lugar, en el proceso de Brasil hay que subrayar la importancia del vínculo entre los avances conceptuales y las dinámicas sociales que han impulsado los cambios institucionales.

En el debate académico se empezó a hablar de la categoría de *agricultura familiar*, entendida como aquella en que la propiedad, la gestión y el trabajo provienen, en su mayoría, de la familia. Con esta definición se evitan prejuicios como aquellos que asocian el carácter familiar de la finca a una pequeña producción, a una producción de subsistencia o de baja tecnología. La introducción de esta nueva categoría, asociada a su uso operativo en iniciativas, proyectos y programas, permitió evidenciar –a través de los datos del Censo Agropecuario de 1996– la potencialidad de esta agricultura familiar, que aun sin el apoyo de las políticas públicas ya era responsable de entre el 35% y el 40% del valor total de la producción del sector agropecuario.

Pero más que una categoría analítica, la agricultura familiar fue incorporada como un rasgo de identidad por una parte significativa de los movimientos sociales rurales, en especial de la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (Contag - www.contag.org.br), que lograron ampliar su capacidad de influenciar las políticas públicas, reivindicando el apoyo más decisivo del Estado brasileño.

El principal obstáculo para que esta agricultura familiar fuera más productiva era el de las problemáticas alrededor del acceso al crédito. El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar

se constituye, entonces, como un programa público que facilita el acceso al crédito (con tasas de interés subsidiadas), asociado a capacitación y a inversiones en infraestructura en los municipios rurales. Se conforman, además, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sostenible (CMDRS), que producen cambios significativos en las dinámicas sociales, políticas y económicas de muchos municipios rurales del país.

Desde entonces, el Programa Nacional fue diversificando su actuación y ampliando la escala del apoyo al fortalecimiento de la agricultura familiar en Brasil. En 2006, se consolida en ley la Política Nacional de Agricultura Familiar, y los datos del Censo Agropecuario de 2006 muestran claramente lo acertado que fue esta opción de política. Representando el 84,4% de los establecimientos del país y ocupando apenas 24,3% del área, la agricultura familiar es responsable del 87% de la producción de yuca, 70% de la producción de frijol, 46% de maíz, 38% del café, 34% del arroz, 58% de la leche, 59% de cerdos, 50% de aves, 30% de ganado y 21% del trigo.

La cooperación técnica de organismos internacionales, como la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), también fue importante para estimular el debate sobre el desarrollo rural en Brasil.

En una estructura productiva dual como la brasileña –en que grandes propiedades con monocultivos y mano de obra asalariada conviven a lado y lado con propiedades familiares– la cons-

titución, en 2000, del Ministerio de Desarrollo Agrario (www.mda.gov.br), en coexistencia con el Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento, fue la solución implementada para la conducción de una política pública unida a lo rural.

Del sector agropecuario al desarrollo territorial rural

Si los años de la década de los 90 estuvieron marcados por el reconocimiento y la creación de políticas de apoyo a la agricultura familiar, a partir de 2000 otros temas emergen e influyen en nuevos cambios ins-



*Coautor de la publicación *Desarrollo territorial rural: análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. <http://www.each.usp.br/beduschi>

titucionales en Brasil. Por un lado, la puesta en marcha, en el año 2003, del Programa Hambre Cero, que pone en la agenda pública la cuestión de la seguridad alimentaria y nutricional. La idea principal es que el combate al hambre y a la desnutrición, además de un imperativo ético, es una oportunidad para dinamizar las economías locales, fortalecer la agricultura familiar y estimular cambios en las estructuras de poder en los municipios más aislados del país. Una de

populares, entre otros, crean mercados que son más permeables a la participación de los agricultores familiares. Otro ejemplo es la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural para la Agricultura Familiar (PNATER), que recupera la capacidad del Estado de proveer apoyo técnico a los agricultores familiares del país.

Por otro lado, en Brasil se reconoce de forma cada vez más intensa la importancia de la dimensión territorial del desarrollo ru-

de organizaciones de la sociedad civil y de los poderes públicos local, regional y nacional. Los colegiados territoriales elaboraron sus Planes Territoriales de Desarrollo Rural Sostenible (PTDRS), que deben expresar la visión estratégica que tienen los participantes de este espacio público de planificación sobre el futuro del territorio. De hecho, la experiencia del Programa Nacional en los territorios está apoyada en la idea según la cual la participación social es un motor principal para impulsar los cambios necesarios en el mundo rural. En el nivel nacional, el Programa se apoyó en el fortalecimiento del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (CONDRAF) como instancia de articulación interministerial.

A partir de 2008, el PRONAT da un paso más para brindar un apoyo articulado a los territorios rurales con la creación, a comienzos de ese año, del Programa Territorios de Ciudadanía (www.territoriosdacidadania.gov.br), el cual ha priorizado su atención en 120 territorios, conformados por los municipios con el menor índice de desarrollo humano del país y con gran concentración de beneficiarios del Programa Bolsa Familia. En estos territorios se ejecutan, de forma articulada y alineada, acciones de 22 ministerios con el objetivo de superar la pobreza rural y dinamizar las economías territoriales.

Estas transformaciones institucionales en Brasil reflejan el dinamismo actual del mundo rural, que demanda nuevos modelos interpretativos y, sobretudo, creatividad para hacer frente al reto de superar la pobreza y ampliar las libertades de los habitantes de los territorios rurales de nuestros países. ▀

MÁS QUE UN ESPACIO GEOGRÁFICO EN EL QUE SE DESARROLLAN DETERMINADAS ACTIVIDADES, EN BRASIL LOS TERRITORIOS SON CONSTRUCCIONES SOCIALES QUE REFLEJAN LOS LAZOS ENTRE LOS ACTORES QUE LOS CONSTITUYEN Y QUE FORJAN UNA DETERMINADA IDENTIDAD.

las innovaciones institucionales fueron los Consorcios Municipales de Seguridad Alimentaria y Desarrollo (CONSAD), que estimularon la participación de la sociedad civil y ampliaron el control social de la política pública. En el nivel nacional, se fortaleció el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), con amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil.

También es importante subrayar la decisión del Estado de volver a cumplir su papel en el desarrollo rural. El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) es un ejemplo de esta determinación, al garantizar un horizonte más estable para que los agricultores familiares puedan acceder a nuevos mercados. Programas como huertos escolares, alimentación escolar, comedores

ral. Más que un espacio geográfico en que se desarrollan determinadas actividades, los territorios son construcciones sociales que reflejan los lazos entre los actores que los constituyen y que forjan una determinada identidad. En 2004, estos avances conceptuales conllevan a otra innovación institucional, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Agrario (<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/>) y la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales (PRONAT).

Este Programa inició su trabajo, en 2004, identificando 65 territorios rurales y pasando de 118 en 2006 a 164, a fines de 2010. En cada territorio fue constituido un Colegiado Territorial con participación

