

COLOMBIA 307.1412 MA91d 1994

INSTITUTO UNTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA -IICA
OFICIANA EN COLOMBIA

EL DESARRROLLO RURAL, UNA ILUSION ?

Absalón Machado Cartagena

JUNIO, 1994



Bibliotec

AGO 24. 1994

EL DESARROLLO RURAL, UNA ILUSION?

Absalón Machado Cartagena¹

El desarrollo rural siempre se ha concebido como una estrategia y una política para enfrentar la pobreza y los bajos niveles de ingreso de los pobladores rurales. En su concepción está implícita una noción de desarrollo, y toda noción de desarrollo involucra una teoría del cambio social que va más allá de los aspectos puramente económicos.

Pero las concepciones sobre desarrollo en América Latina han orientado las acciones del Estado hacia objetivos de industrialización, urbanización, modernización, eliminación de formas productivas y sociales obsoletas o ancestrales, excluyendo a sectores y actores sociales, en especial al campesinado, como también a los procesos de cambio social en que han estado involucrados. Estas concepciones modernizantes del desarrollo han descuidado procesos y propuestas de transformación e inclusión de las sociedades agrarias y campesinas. Con ello, han dejando en su accionar una estela de pobreza y marginación de grupos de actores agrarios, que para esas concepciones se constituyen en un estorbo o problema para la aplicación de los conceptos más ortodoxos y de liberalismo económico, que no llegan a generar una apuesta para el cambio social e institucional con miras a la transformación de las estructuras económicas y de la informalidad, para ponerlas al servicio de la sociedad.

Tímidamente, los modelos neoliberales en el contexto de la apertura y la internacionalización, establecen tratamientos temporales a

¹ Especialista en Desarrollo Rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Oficina en Colombia. Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia.



FILED
2.733
1994

problemas estructurales, y conciben el gasto social como una compensación a los sectores excluidos, y no como un componente fundamental de la transformación productiva. En lugar de considerar una estrategia de desarrollo que involucre a los sectores excluidos con potencial de crecimiento y de cambio social e institucional, y se les considere como uno de tantos protagonistas del cambio y las transformaciones, se les trata como rezagos y como un problema, atendiéndoles marginalmente con criterios de "solidaridad social" y de ayudas compensatorias.

Las sociedades campesinas han sufrido los rigores de estas concepciones del gasto público en el pasado y ahora. No se puede decir que han sido objeto de una estrategia sostenida de desarrollo que las conduzca a integrarse con sus diversos potenciales a la sociedad general. No han hecho parte de estrategias más globales y sectoriales que le den una base cierta y confiable al desarrollo de la agricultura..

La estrategia DRI los consideró como eficientes productores de alimentos baratos, y los seleccionó con criterios tecnológicos, pero no los potenció como actores sociales. La reforma agraria los consideró como elementos claves para aminorar los conflictos propios de una estructura agraria trunca y desigual, a través del acceso marginal a tierras carentes de servicios para la producción y la comercialización, con lo cual se multiplicó la pobreza y no se resolvió el problema social y de ingresos en el campo. Las políticas de modernización agrícolas los han considerado como minusválidos del desarrollo, carentes de capacidad para integrarse a los mercados y competir con base en los parámetros de eficiencia exigidos a la agricultura moderna.

Desde la segunda posguerra cuando se abrieron las avenidas del crecimiento y desarrollo de la agricultura, las sociedades campesinas no han contado con políticas y estrategias para su desarrollo. No ha habido políticas para el campesinado sino programas y proyectos, en buena parte casuísticos, para mitigar

conflictos al interior del sector, o de la agricultura con la sociedad, o para exigirles sacrificios tendientes a controlar la inflación causada por los precios de los alimentos. La mayoría de las veces, estas acciones gubernamentales han sido impulsadas, auspiciadas y financiadas desde el exterior, como en el caso del DRI, pero no han sido parte de procesos conscientes de transformación de nuestras sociedades.

Sería deshonesto no reconocer que en Colombia los programas DRI, de reforma agraria y el PNR, entre otros, han beneficiado a los campesinos. Sin embargo, en su conjunto ellos no han constituido una estrategia de desarrollo rural consistente e integral que de manera planificada se haya dirigido a resolver el problema social y de la pobreza en el campo, pues las políticas macroeconómicas y sectoriales que le han servido de sustento, no se han concebido con tal fin.

Lo anterior refleja, entre otros aspectos, un divorcio entre las concepciones gubernamentales sobre la problemática rural, y la realidad de los procesos económicos, sociales y políticos. Este divorcio se ha hecho más evidente en la época contemporánea, cuando han irrumpido de manera casi autoritaria nuevas teorías sobre el crecimiento y el papel del Estado y los mercados. Si bien hoy existen en la academia y entidades e institutos internacionales, concepciones bastante satisfactorias sobre desarrollo rural, como las del BID, las que el IICA ha construido con base en la experiencia y el desarrollo académico en la región, o la propuesta de una síntesis de tipo holístico, la realidad y la acción del Estado tienen otras direcciones. El divorcio entre teoría y realidad es cada vez más palpable.

En el caso de Colombia, las conceptualizaciones sobre desarrollo rural han sido una mezcla de lo propio y lo ajeno. No puede decirse que se ha construido una estrategia sostenida para enfrentar la pobreza rural, distinta a la de confiar en que las fuerzas del

mercado y las políticas macroeconómicas vayan incorporando lentamente a algunos de los excluidos al proceso de crecimiento y desarrollo. El gasto social no ha hecho parte de una estrategia integral para el desarrollo rural.

El desarrollo rural en Colombia hoy, viene de una fase que empezó en 1988 y se profundizó a partir de 1992, consistente en una estrategia de descentralización y focalización, que implica: a) el desarrollo de proyectos productivos y comerciales articulados a los mercados sin direccionalidad del Estado, b) un proceso de organización relativamente autónomo de las comunidades, intermediadas por las autoridades municipales, y c) unas transferencias de recursos públicos y de responsabilidades a los organismos locales de la administración pública. El instrumento utilizado por excelencia es el de cofinanciación, mediante una matriz diferenciada por componentes y tipos de municipios, que refleja la focalización del gasto.

En este esquema, el Estado ha dejado de ser el promotor del desarrollo rural, para convertirse en un facilitador del mismo, disponiendo de la cofinanciación a través de Fondos, para atender la demanda que proviene de las localidades y regiones. Se ha pasado del extremo de un esquema de oferta de servicios estatales, y de una planificación centralizada y dirigista, al extremo de la atención a la demanda. Se confía en que los municipios, o mejor las sociedades locales, tienen capacidad institucional para generar una demanda calificada, que obedezca a una estrategia integral local o regional de desarrollo, y no a proyectos desarticulados y manejados por el clientelismo. En este proceso se han saltado etapas, por el afán de presionar cambios institucionales, desconociendo la naturaleza de los actores, de las instituciones, de la organización social y política y de los poderes locales y regionales.

El quid de la operación del esquema es la capacidad institucional pública y privada local para el desarrollo, y para desatar procesos

de cambio que conduzcan, en el tiempo y el espacio, a modificaciones en las estructuras del poder local, en las costumbres políticas y sociales, y en la organización y cultura de las sociedades locales. El esquema de desarrollo rural en Colombia, apuntalado en los Fondos de Cofinanciación, tiende a profundizar desigualdades entre las sociedades rurales locales, dada la gran heterogeneidad en la capacidad institucional de demanda y la organización. En otros términos el esquema no opera con criterios de equidad, cuando esta se entiende como la capacidad de acceder a recursos, conocimiento, información y de decisión sobre los propios destinos. El Estado central se convierte en un simple observador del proceso, pues los programas de gasto social orientados por la demanda no tienen capacidad suficiente para contrarrestar la desigualdad y la inequidad que existe en la base de las sociedades locales y regionales.

El esquema de cofinanciación, metido en la médula de la descentralización y la organización de la comunidad local, supone el desarrollo de la democracia participativa en términos reales, más que formales. Y aquí es donde está el centro del debate sobre las economías campesinas y el desarrollo rural. La potenciación y desarrollo de las sociedades rurales solo es posible si se reconstruye y desarrolla la democracia; es ella la que brinda la posibilidad de la inclusión y la superación de la exclusión. Los argumentos para que el campesinado y las estrategias de desarrollo rural, promocionadas directamente por el Estado, sean parte de los esquemas más globales de política macroeconómica y desarrollo regional, aparecen con claridad en el momento que se habla de democracia.

Las sociedades campesinas son un potencial para el desarrollo de la democracia que tanta falta nos hace, son un factor clave en la desactivación de factores de violencia, son un importante factor de equilibrio social en el modelo de desarrollo, tienen algunos potenciales para el crecimiento y el desarrollo de mercados

locales, regionales y a veces nacionales, y son importantes como factor de activación del desarrollo de la sociedad civil en las localidades rurales. Si bien su importancia económica tiende a demeritarse, su importancia social y política tiende a crecer a medida que la democracia sea una realidad. El potencial de los campesinos para construir sociedad ha estado oculto por falta de democracia.

Colombia ha desarrollado una normatividad instrumental para el desarrollo rural, que apenas se constituye en una posibilidad. La comunidad debe apropiarse de esa normatividad y ayudar a complementarla e institucionalizarla (Decreto 2132, Ley 60/93, Ley 101/93, Documentos Conpes sobre Desarrollo Rural Campesino, la creación de Comités Municipales de Desarrollo Rural, la Reglamentación del PNR, la Ley de Reforma Agraria, el Fondo EMPRENDER, la creación del ViceMinisterio de Desarrollo Rural Campesino, etc.). Tenemos instrumentos como la cofinanciación, pero no estrategias de desarrollo rural, falta un Estado proactivo, mas no voluntarista, que busque correspondencia en una sociedad civil más organizada. Se han dado muchas posibilidades a los municipios pero no se les ha involucrado en un proceso de desarrollo institucional para que usen los instrumentos y recursos de manera efectiva y eficiente. Se les están transfiriendo muchos recursos públicos, sin haberlos preparado para que los usen. Los conceptos de eficiencia en el gasto público, parecen así, ser ajenos a quienes han concebido el esquema, la realidad supera a la teoría en este caso.

Al observar la normatividad desarrollada, pero aún no practicada ni complementada, podría decirse que nuestro desarrollo rural es más una posibilidad que una ilusión, así como nuestras sociedades campesinas son una realidad y nuestra democracia una posibilidad. El reto consiste entonces, en seguir creando sociedad y democracia para que el desarrollo rural sea una realidad y se elimine el desfase entre teoría y realidad, para que ambas se conviertan en

una unidad.

Pero es importante advertir que que la descentralización y el esquema de desarrollo y construcción de la democracia participativa tienen riesgos no calculados, como el de la corrupción y el clientelismo, que pueden conducir a un gran desperdicio de recursos a nivel local. Por ello, el desarrollo institucional para el desarrollo rural tiene hoy una connotación compleja porque debe crear talanqueras al depilfarro de recursos y capacidades y crear nuevas formas sociales de intervención política.

Quiero finalmente recalcar que el desarrollo rural hoy requiere democracia, saneamiento de las costumbres políticas, organización social de las comunidades para decidir y hacer veeduría del gasto público, un fuerte desarrollo institucional, un Estado proactivo pero no voluntarista, estrategias globales y sectoriales de cambio, una agricultura confiable y una definición clara de cuales son los actores económicamente viables y cuales los viables socialmente para cualificar el gasto social y su focalización.

Santafé de Bogotá, junio 2 de 1994.

AGO 24. 1994



