

LA NUEVA VISIÓN DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL Y SU FORMULACIÓN EN EL PLAN DE DESARROLLO

Arturo E. Vega V. Director Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder-
Email:gerencia@incoder.gov.co

1. Reseña de las condiciones socioeconómicas en el ámbito rural.

Al despuntar el siglo XXI, en Colombia aún persisten condiciones de desigualdad y atraso en el medio rural, que se reflejan en el comportamiento de algunos indicadores sociales, entre los que se destacan: de los 12.2 millones de pobladores rurales, el 82.6% se encuentra por debajo de la línea de pobreza y de éstos el 43.4% vive en condiciones de pobreza extrema; que contrastan con las áreas urbanas, donde estos niveles se sitúan en el 51% y el 15.8% respectivamente.

El ingreso *per cápita* de los habitantes urbanos es 2,5 veces superior al rural. En materia de servicios básicos, mientras que los hogares urbanos cuentan con una cobertura casi total, en las áreas rurales tan solo el 64% acceden al servicio de acueducto y apenas el 37% cuentan con alcantarillado. Con relación a electrificación rural, 1,8 millones de habitantes se encuentran en zonas no interconectadas. A esto se suma que sólo el 15% de los hogares rurales cuentan con servicio de telefonía.

La desventajosa situación de la población rural se refleja también en los niveles educativos, factor crítico para enfrentar la exclusión y derrotar la pobreza. En el 2000, los habitantes del campo mayores de 15 años alcanzaron un nivel de escolaridad promedio de 4.4 años. En términos comparativos, recibieron cuatro años menos de educación que sus contrapartes en las ciudades.

En el 2000, el desempleo rural se situó en 11,5%, cifra casi tres veces superior a la generada en 1991. Sin duda, la pérdida de la actividad económica reflejada en una disminución de 800.000 hectáreas sembradas en la última década, redujo las oportunidades de empleo y provocó la migración de mano de obra no calificada hacia zonas de cultivos ilícitos, centros urbanos e incluso a las filas de los grupos armados ilegales. La situación se ha visto agravada por la violencia e inseguridad, factores que provocan el desplazamiento forzado, deterioran las condiciones para generación de empleo productivo y desestiman la inversión.

En síntesis, los problemas de pobreza e indigencia, exclusión y expulsión física del territorio, crisis de orden económico y comercial, inviabilidad del modelo productivo, agudización del deterioro creciente de la base de recursos naturales y rompimiento del tejido social rural, constituyen los hechos más determinantes del diagnóstico actual que caracteriza a las zonas rurales y sus pobladores.

Estas condiciones de desestabilización económica, ambiental social y política de lo rural exigen profundizar sobre un enfoque de desarrollo rural que considere la transformación productiva y comercial con un manejo racional de los recursos naturales, entendido como una utilización viable por las generaciones presentes, y su conservación en el largo plazo que asegure posibilidades de acceso a los mismos por las generaciones futuras. Esto, necesariamente acompañado de una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, tanto social como territorialmente.

2. La visión de desarrollo rural sostenible territorial.

Muchos países de América Latina entre ellos Colombia, frente a la compleja situación económica y social de las áreas rurales, han visto la necesidad de revalorizar el papel estratégico que en el desarrollo de una nación representan las sociedades rurales y los sectores económicos y sociales que le son propias y la importancia de repensar los paradigmas y modelos implementados hasta el momento, bajo una nueva concepción ampliada e integral de lo que representan el territorio y las comunidades rurales en el futuro de las naciones.

Hoy existe una valoración cada vez mayor del importante papel que juega lo rural en la ocupación pacífica de los territorios. La llamada multifuncionalidad no es otra cosa que entender y aceptar que en lo rural -además de las tradicionales provisiones a la economía y a la sociedad-, se debe propiciar un desarrollo que garantice la conservación y expresión de los valores, las costumbres y la cultura, se mantengan y usen racionalmente los recursos naturales; se asegure la provisión de servicios ambientales; se identifiquen y establezcan opciones para desarrollar encadenamientos sólidos entre la producción primaria y la transformación agroindustrial e industrial; y se use y conserve el paisaje en actividades eco turísticas y agro turísticas.

Vistos de esta manera los territorios rurales y sus pobladores, es necesario reconocer las nuevas dinámicas que en ellos se generan: sociales, por la multiplicidad de relaciones con su entorno; económicas, asociadas con la transformación diversificada de los recursos naturales para la generación de excedentes económicos, generación de empleo y vinculación con los mercados internos y externos; y políticas, en tanto cohesión y ocupación pacífica del territorio.

En este contexto, la visión de desarrollo rural territorial supera la dimensión productiva agropecuaria, a pesar de que esta actividad sigue manteniendo su importancia estratégica. Significa esto que las comunidades rurales no cumplen únicamente actividades de transformación de los recursos naturales, sino que desarrollan una red de relaciones sociales que solo son posibles de estimular y consolidar con la provisión suficiente y oportuna de servicios básicos sociales; es necesario reconocer el crecimiento que han alcanzado otras actividades económicas no agrícolas, la creciente integración de

los espacios geográficos económicos rurales y urbanos. En consecuencia, la política de desarrollo rural sostenible en una perspectiva territorial debe propiciar la reducción de la pobreza, mayor equidad, más competitividad productiva, un manejo sostenible de los recursos naturales, estabilidad política y gobernabilidad democrática.

El enfoque de desarrollo rural territorial se enmarca en una **visión: integradora** de los agentes económicos, los mercados y las políticas públicas; **multidimensional** que considera cuatro dimensiones a saber: económica, donde se destaca el desarrollo productivo y la competitividad; social, destacándose aspectos como la equidad y la construcción de capital social; ambiental, donde sobresale la administración y gestión de la base de recursos naturales; y político - institucional, donde se destaca el empoderamiento de la institucionalidad territorial y las comunidades rurales, la gobernabilidad democrática, y las capacidades de desarrollo a su interior y las articulaciones con otros territorios nacionales e internacionales; **multisectorial** que reconoce la complementariedad de la agricultura, la existencia de actividades productivas no vinculadas directamente con la producción primaria, los servicios ambientales, las externalidades económicas del territorio; **intertemporal** que determina que las decisiones que se tomen en cualquier ámbito deben estar articuladas a una visión de país de largo plazo, que asegure que dichas decisiones no comprometen el bienestar y progreso de las generaciones futuras.

De otra parte, reconoce el papel protagónico de las comunidades y la sociedad civil en general, en la identificación de sus oportunidades y en la gestión de su propio desarrollo. La participación más activa de las comunidades rurales conlleva el reconocimiento de que las esferas gubernamentales del orden nacional, regional y local deben abandonar su papel protagónico, generalmente paternalista y asistencialista, para brindar nuevos espacios de relacionamiento público-privado para la concertación, organización, planeación y financiación de los programas y proyectos de desarrollo.

La institucionalidad se constituye en un factor crucial en el nuevo ordenamiento político y en las relaciones entre el nivel central y los territorios y entre estos y las comunidades beneficiarias. Tiene importancia en la medida que define una estrategia clara de fortalecimiento de apoyo a la construcción de organizaciones sociales fuertes con capacidad y legitimidad; el fortalecimiento de los gobiernos

territoriales, que aseguren la democratización y participación ciudadana, en la construcción de su desarrollo. Así mismo, define que los gobiernos regionales y el sector público se conviertan en articuladores y promotores del desarrollo rural.

El diagnóstico efectuado en Colombia señala serias debilidades en el papel desempeñado por la institucionalidad pública y privada en la gestión del desarrollo rural.

Los factores más determinantes en el pobre desempeño se relacionan con a) deficiencias en los sistemas de planeación del desarrollo a nivel sectorial agropecuario y entre este y las demás ramas del sector público, b) dispersión y atomización con que se concibieron y ejecutaron los programas y proyectos de desarrollo, c) escasa articulación entre las acciones productivas y las sociales, d) intermitencia o corta duración en las políticas y planes e) debilidad o ausencia del control social, f) baja capacidad de participación otorgada a la sociedad civil, g) caída de la inversión pública en el sector rural, h) creación de programas especiales a nivel de la Presidencia de la República, fruto de la desconfianza y falta de credibilidad en la institucionalidad sectorial i) debilidad o ausencia de programas sistemáticos de seguimiento y evaluación que permitieran la identificación de limitaciones o vacíos así como la reproducción de casos exitosos y j) duplicidad de funciones.

Adicionalmente a los problemas directamente asociados a la planeación del desarrollo desde la perspectiva del Estado central, la institucionalidad en el nivel regional y local presenta grados de debilidad manifiestos que impiden una articulación adecuada entre los objetivos de desarrollo nacional y las necesidades y potencialidades del territorio y las comunidades rurales. Los esfuerzos de descentralización y la consolidación de la autonomía territorial realizados a nivel jurídico y financiero aún no muestran su potencial de creación de condiciones multiplicadoras para el desarrollo económico y social de las regiones y por el contrario la situación fiscal y financiera de los departamentos y municipios amenaza seriamente los objetivos de crecimiento y estabilidad, deteriorando la capacidad y presencia efectiva de las tradicionales instituciones que tienen actuación en lo rural.

Finalmente, lo ambiental se constituye en factor preponderante para asegurar que los agentes económicos manejen de manera integral los recursos naturales renovables y su medio ambiente, con el fin

de lograr un manejo adecuado y racional de recursos como el agua, el suelo y la biodiversidad, que permita su conservación para la sostenibilidad de las poblaciones futuras.

3. Política de desarrollo rural territorial y el plan nacional de desarrollo.

La visión de desarrollo rural expuesta, aparece en la formulación de la política rural del Plan Nacional de Desarrollo «Hacia un Estado Comunitario», que en su visión de manejo social del campo, determina el un enfoque multifuncional y multisectorial, al considerar que lo rural trasciende la dimensión productiva agropecuaria y reconoce la sinergia entre el campo con los centros urbanos pequeños y medianos y las áreas metropolitanas.

Este enfoque se fundamenta en una visión amplia de lo rural, que reconoce que en los territorios rurales se desempeñan funciones en lo económico, lo político, lo social y lo institucional, esto fundamentado en la oferta de recursos naturales, la diversidad biofísica y cultural, la existencia de relaciones sociales, solidarias, de creación cultural y étnicas, que permiten la integración y coherencia de las comunidades, así como diferentes capacidades de desarrollo a su interior, en relación con otros territorios, la nación y el mundo. Así mismo, redefine la institucionalidad pública del sector rural y determina la actuación del estado en cinco ejes determinantes para consolidar el desarrollo de los territorios y sus poblaciones: económico, político, institucional, social y ambiental.

En lo económico, considera como su responsabilidad crear condiciones que faciliten la reconversión productiva y la diversificación de las fuentes de producción regional, mas allá de lo agropecuario, en una estrategia de articulación a las cadenas productivas, así como crear alianzas estratégicas entre empresarios, pequeños y medianos productores e industriales. En esta dirección propone que los incentivos y recursos públicos deben garantizar el desarrollo de proyectos productivos integrales que propicien la generación permanente de ingresos, empleo rural y participación de las comunidades marginadas de los beneficios del desarrollo.

En lo político, enfatiza en la necesidad de profundizar la descentralización, propiciando que la

institucionalidad central transfiera gradualmente funciones, responsabilidades y competencias a las entidades territoriales. Además determina el papel que deben jugar las comunidades rurales y sus instituciones en la gestión de su propio desarrollo, para lo cual es función del estado contribuir a su fortalecimiento y empoderamiento.

En lo social, valora la importancia de las actividades rurales como fuente de costumbres, tradiciones, valores y relaciones sociales reconociendo que la sostenibilidad del desarrollo rural depende fundamentalmente de la conservación y dinamismo de las comunidades rurales, que garantizan su legado cultural, la preservación y aprovechamiento de los conocimientos y la sabiduría tradicional, así como el sentido de pertenencia e identidad con su patrimonio histórico, cultural y ambiental.

En lo institucional, determina que hay que avanzar en el ordenamiento territorial, la definición de espacios rurales de planificación y la definición de zonas estratégicas para el desarrollo productivo, así como en la ampliación de los servicios sociales básicos y de manejo de la biodiversidad y medio ambiente. Todo ello con el propósito de mejorar realmente la calidad de vida de los pobladores rurales.

En lo ambiental, reconoce la función que en este aspecto cumplen los territorios y sus poblaciones, en tanto que las actividades económicas que se realizan en ellos hacen uso de la tierra y los recursos naturales, que genera una vinculación directa entre las actividades que hacen uso y transforman los recursos naturales y los factores ambientales disponibles. En consecuencia, reivindica la planificación y administración eficiente de los recursos naturales y ambientales, siendo importante la conservación y uso sostenible de los bienes y servicios ambientales, el manejo integral del agua, la generación de ingresos y empleos verdes, la sostenibilidad ambiental de la producción nacional.

De otra parte, la visión de desarrollo rural destaca que las instancias de dicho desarrollo rural deben surgir y consolidarse a partir de las iniciativas y acciones de las comunidades, de las asociaciones de pequeños productores y de empresarios, mediante esquemas participativos que permitan fomentar las soluciones desde la base. En este sentido, las políticas y programas se ajustarán a las demandas de los diversos actores sociales, superando las debilidades históricas de la política de desarrollo rural. La ejecución de la política rural pasa del Estado a la sociedad con sus comunidades y productores organizados, en un proceso gradual directamente relacionado con el fortalecimiento de las instituciones territoriales y de las organizaciones sociales.

En su definición se parte de que la estructura productiva rural colombiana no es unimodal, tanto los pequeños, medianos y grandes productores, son viables en nuestra economía rural. La política de desarrollo rural reconoce a la sociedad y a la comunidad rural su carácter multifuncional, al basarse en la diversificación del potencial productivo de la economía rural que no se limita a lo meramente agropecuario.

La política atiende la multifuncionalidad propia de un proceso de desarrollo, de donde se desprende que es intersectorial, no limitada a los programas de las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Para abordar la ejecución de la política de Desarrollo Rural se transforma la institucionalidad pública del sector agropecuario, creando una nueva institución el INCODER, cuyo reto es poder liderar y asesorar la identificación de áreas de desarrollo rural, la planificación de estos espacios rurales y coadyuvar al fortalecimiento de las comunidades rurales y las instituciones territoriales para que sean ellos quienes construyan su propio desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

1. DANE. Encuesta de calidad de vida - ECV- 1990-1997. Bogotá, DC, Imprenta Nacional
2. DNP. Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006 «Hacia un Estado Comunitario». Bogotá DC, Imprenta Nacional
3. Estudio técnico «Creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER» - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Desarrollo Sostenible Regional.