

# Reforma rural: una senda hacia el progreso y el bienestar

**E**n pocas oportunidades de la historia del país se consideró necesario atender adecuadamente los problemas de los pobladores rurales y utilizar sus potencialidades para mejorar sus condiciones de vida, poniéndolas a la par de las existentes en los centros urbanos de mayor dinámica. En los últimos 50 años se distingue solamente la década de los sesenta por el notorio intento gubernamental de modificar algunos de los elementos de la estructura agraria para apoyar el desarrollo del país.

Este intento falló ante la oposición de las élites rurales y la clase política, dejando al sector rural en una fragilidad enorme para enfrentar los cambios de contextos y superar un conflicto armado que tuvo sus raíces en las reivindicaciones de grupos de campesinos que buscaban integrarse al resto de la sociedad y reclamaban la presencia efectiva del Estado. La irrupción del narcotráfico en el sector rural haría más compleja y traumática la situación rural, mostrando la gran debilidad del Estado y de una sociedad urbana sin interés por los procesos rurales. En su mirada al sector rural, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 encontró innumerables problemas y conflictos que han retrasado el desarrollo y creado una imagen negativa de lo rural, considerado como lo problemático, atrasado y conflictivo. Por ello, la propuesta que hace el Informe de una reforma rural se considera como parte de los mínimos indispensables para que el país empiece a pagar la deuda social que tiene con el campo y sus pobladores y para desatar los nudos que impiden el desarrollo con menos desigualdad y más equidad.

El Informe propone una Reforma Rural Transformadora para superar los factores que hasta ahora han impedido un proceso de modernización incluyente para el sector rural y la sociedad colombiana. Esa reforma es una apuesta política por lo rural fundamentada en más Estado en lo rural, procesos participativos y construcción de acuerdos con los actores sociales, económicos y políticos. Se parte del convencimiento de que el mercado no ha resuelto esos

problemas y ha agudizado la desigualdad, la discriminación y los privilegios. La reforma está concebida para atender de manera eficaz en el mediano y largo plazo los siguientes procesos:

1. La superación de la crisis estructural recurrente afincada en un modelo de desarrollo y una estructura agraria rígida, altamente desigual y un control político que mantiene un orden social rural injusto y altamente conflictivo.
2. El ordenamiento del territorio para hacer más eficiente el uso de los recursos y la ubicación de las poblaciones, mejorar el desempeño económico de la agricultura y la ganadería y atenuar y evitar los riesgos que genera el mal uso de los recursos naturales y el cambio climático.
3. Gestionar los conflictos de uso del suelo y los que genera la minería, evitar el choque minería-agricultura, reducir las actividades ilegales y resolver los diversos conflictos por la tierra.
4. Modificar la actual estructura de la tenencia de la tierra, convertida en un obstáculo para el desarrollo y desactivar los factores que ayudan a mantenerla.
5. Facilitar las convergencias y el cierre de las brechas entre el campo y la ciudad.

6. Combatir la pobreza, superar el conflicto rural, disminuir la vulnerabilidad del mundo rural y avanzar en el desarrollo humano.

7. Fortalecer y desarrollar la institucionalidad pública, reconstruir el capital social e introducir la democracia en el campo.

Como se observa, una reforma rural es un proyecto de largo alcance que no puede ser adelantado sino mediante el concurso y liderazgo del Estado y la convocatoria de todos los actores sociales. No se trata de una reforma para maquillar lo existente sino para transformarlo. El desarrollo termina siendo un proceso de cambio y transformación de lo existente para abrir nuevas avenidas al progreso de todos, al desarrollo humano de todos los ciudadanos. La reforma rural transformadora se fundamenta en cuatro pilares que actúan articulados y de manera simultánea: la seguridad humana, el desarrollo institucional, una política integral de tierras y el desarrollo rural. Estos pilares se afirman en el contexto interno y externo y en una política macroeconómica que fundamente la estabilidad y el crecimiento de la economía. Es muy importante conocer con precisión

los contextos en los que se diseña la política pública para definir los momentos y los ritmos de la aplicación de las políticas y en particular los agentes participantes, sus intereses, su historia, sus comportamientos y sus proyectos de vida.

## Medidas de la reforma rural

La Reforma Rural Transformadora no es una política solamente sectorial. Tiene como marco de referencia una visión y un concepto de lo rural diferentes a lo tradicional que contempla lo rural solamente desde el punto de vista demográfico y apegado a las actividades primarias. En la reforma participa todo el Estado, especialmente con el liderazgo y dirección del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Su fortalecimiento, desarrollo y adecuación institucional se constituyen en unas de las claves del éxito de la política pública,





© Foto: PIEDAD MARÍN

Las mujeres rurales aportan más recursos al hogar que las mujeres urbanas y además de cuidar a sus hijos, tienen innumerables responsabilidades.

pero también lo es la participación libre e informada de la comunidad. Considerar al sector rural como estratégico para el desarrollo también es un requisito para que una reforma rural se abra paso con el apoyo de toda la sociedad. Por ello se requiere que los habitantes de las ciudades mayores tengan conciencia de que toda transformación adecuada del ámbito rural les genera múltiples beneficios, tanto en seguridad alimentaria, seguridad humana, medio ambiente, convivencia, disminución de riesgos y afirmación de la nacionalidad.

Medidas fundamentales de la reforma rural son, entre otras: la disminución de la desigualdad y la pobreza, la búsqueda de vías

solución de los conflictos por la tierra, avanzar en el ordenamiento territorial y desarrollar los mercados de tierras, capital y trabajo al lado del avance tecnológico.

La Reforma Rural Transformadora no solo debe ocuparse de los obstáculos que impiden el desarrollo, también atender los efectos que el conflicto rural ha dejado. Por ello, las agendas pendientes con las víctimas tienen prioridad. Los procesos de estabilización socioeconómica y la reparación a las víctimas, los retornos efectivos, la seguridad de los despojados de sus tierras, la reubicación e integraciones locales de los desplazados y el debido desarrollo rural que acompañe esos procesos, son parte de esta

Estos mismos elementos sustentan un desarrollo rural con enfoque territorial pues los pobladores rurales viven en ámbitos territoriales con conformaciones históricas, sociales y políticas necesarias de tener en cuenta, así como con restricciones o posibilidades geográficas que la política pública no ha considerado hasta ahora. El desarrollo rural hoy, en un mundo cada vez más globalizado, tiene sentido en un territorio, no en la finca. Los pobladores defienden más su pertenencia al territorio que a una parcela productiva, ese es el enfoque que asume el Informe de Desarrollo Humano y por ello la reforma rural llama la atención sobre la necesidad de que la institucionalidad se ajuste para atender esa nueva visión.

El Informe 2011 deja a consideración del país y sus diferentes actores sociales y gubernamentales esos elementos como referentes para que se puedan concretar en propuestas de orden local, territorial y nacional, permitiendo el ejercicio de la democracia y la participación y la interacción entre lo público y lo privado. La Reforma no es una panacea, es un referente sustentado en un diagnóstico fundamentado en la realidad y la opinión de muchos de los protagonistas del desarrollo. El Informe Nacional no propone un modelo de desarrollo que sustituya al actual, calificado como un fracaso por los resultados que muestran los distintos indicadores de crecimiento, la situación social, de conflicto y la precariedad institucional. El Informe prefiere que ese modelo sea el resultado de una reflexión más colectiva y de un proceso de construcción social donde el Estado empiece a reconocer la validez de propuestas locales y regionales impulsadas y

### **“LA REFORMA RURAL TRANSFORMADORA SE FUNDAMENTA EN CUATRO PILARES QUE ACTÚAN ARTICULADOS Y DE MANERA SIMULTÁNEA: LA SEGURIDAD HUMANA, EL DESARROLLO INSTITUCIONAL, UNA POLÍTICA INTEGRAL DE TIERRAS Y EL DESARROLLO RURAL”.**

civilizada para la solución del conflicto social y armado, el desarrollo del capital social, la generación de desarrollo institucional más allá del fortalecimiento de las instituciones actuales, la multiplicación de los procesos de inclusión social de los pobladores rurales, la aireación e introducción de la democracia en el campo y la eliminación de los factores que mantienen la especulación con las tierras y su uso inadecuado. Igualmente, proceder, a través de diferentes acciones y proyectos, al reconocimiento social y político de los campesinos como sujetos plenos de derechos, respetar las visiones y proyectos de las comunidades étnicas, terminar con la discriminación de género y la desigualdad, identificar mecanismos de

propuesta. El Informe ve con gran expectativa la ley de víctimas y considera urgente aplicar todos los instrumentos y estrategias estatales para desmontar los factores que conducen al despojo de tierras y el desplazamiento forzado.

El diagnóstico del Informe nacional deja ver la gran diferenciación que existe en la situación de los grupos rurales más vulnerados: campesinos, indígenas, comunidades negras y mujeres rurales. Son grupos muy diversos y aunque todos sufren de discriminaciones sociales, políticas y económicas, son las principales víctimas del conflicto y la desigualdad y están sumidos en la pobreza, tienen diferenciaciones que justifican inevitablemente políticas diferenciadas de desarrollo rural que el Informe presenta como referentes para la acción.

diseñadas por los actores sociales. Lo ideal es tener un modelo de desarrollo rural, en el que tenga cabida la expresión de diversos modelos regionales que satisfacen las aspiraciones y los proyectos de vida de los pobladores rurales en articulación con los modelos empresariales, que tiene su espacio legítimo en el sector mientras no generen conflictos, atropellos, inequidades y se realicen respetando los derechos humanos y los equilibrios con la naturaleza.

Esta propuesta requiere de una continuidad en la reflexión sobre la problemática rural y sobre todo en la elaboración de políticas de orden local, regional y nacional dirigidas a remover los factores que impiden el desarrollo. Esa reflexión puede garantizarse con una red social y académica con autonomía para plantear soluciones y proyectos articulados con

los organismos del Estado, sus políticas y con resto de la sociedad para llegar a acuerdos sobre la manera de enfrentar con éxito los diversos problemas y procesos. Esto es indudablemente un proceso de aprendizaje que todos debemos asumir pues los problemas rurales son estructurales y solo una acción continua e intensa, gradual y regulada por un liderazgo claro, puede tener un impacto significativo.

El Informe Nacional invita a todos los sectores del país a construir políticas compartidas. Sugiere tomar como referentes las propuestas señaladas para seguir avanzando en la búsqueda de soluciones. Ese aprendizaje de diseño de políticas es una excelente oportunidad para practicar y desarrollar la participación y la democracia, para el reconocimiento y respeto del otro y de las diferencias. El Informe es muy

claro: si el país quiere realmente modernizarse tiene que solucionar su problema rural y el conflicto agrario. Esta es una tarea conjunta, no es solo responsabilidad del Estado. Por ello proclama sin ambages que se requiere más Estado en el mercado y menos mercado en el Estado. Es decir, mucho Estado y de calidad en el sector rural y menos mercado político en el gasto público, centrando la acción pública más en bienes públicos que en el otorgamiento de subsidios y privilegios a los grupos de poder que han estado orientando el gasto público a su favor con una gran discriminación contra los pobladores rurales más vulnerados. Si la equidad no hace parte de la política pública, el conflicto y la paz seguirán siendo dos protagonistas irreconciliables. ▀

## Del diagnóstico a la acción

**M**ás que un listado interminable de propuestas detalladas sobre cada problema del sector rural y campesino, el Informe Nacional de Desarrollo Humano sugiere criterios orientadores sobre qué hacer en el país, cómo hacerlo y quiénes deben hacerlo. Estos son los principales criterios:

### 1. Liderazgo estatal y un gran movimiento social

Como sociedad y Estado, el país ha provocado una crisis estructural que requiere de una reforma rural transformadora liderada por el Estado con la participación de todos los actores sociales -y no solo del sector agropecuario- y el acompañamiento de la cooperación internacional. Exige cambios en las políticas macroeconómica y social, el sistema político, el ejercicio de la democracia y en las relaciones con los mercados internacionales. Demanda acuerdos nacionales, regionales y locales y un movimiento social, alimentado por una reflexión sobre la sociedad rural deseable y la base estructural sobre la cual puede ser edificada. El diagnóstico y las recomendaciones del Informe pueden contribuir a cualificar el debate y ordenarlo y a facilitar los consensos.

### 2. De la restitución y reparación hacia el desarrollo rural integral

El Estado, la sociedad y la comunidad internacional parecen haber iniciado un proceso de comprensión, análisis y búsqueda de alternativas para avanzar hacia la transformación del mundo rural colombiano, a juzgar por la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y la inminente presentación al Congreso, por parte del Gobierno nacional, del proyecto de ley de tierras y desarrollo rural. El 1 de enero de 2012 asumen las nuevas autoridades locales y, por eso, los futuros planes de desarrollo pueden ser un instrumento

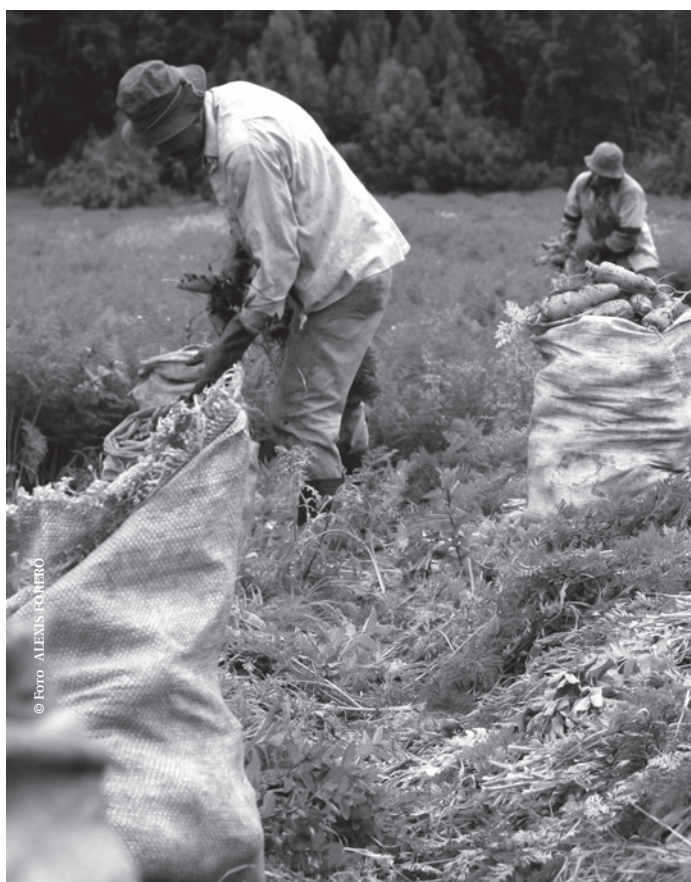
excepcional para darle la prioridad al mundo rural de Colombia.

### 3. Prioridad al mundo rural

El Informe confirmó que Colombia tiene un mundo rural más amplio del que se creía, verificó su mayor vulnerabilidad y constató la persistencia y profundización de las brechas de bienestar entre los pobladores del campo y la ciudad. Los Índices de Ruralidad y Vulnerabilidad construidos son muy promisorios y útiles como instrumentos porque: permiten evaluar si cada municipio retrocede, se estanca o avanza en la reducción o mitigación de las seis dimensiones de vulnerabilidad, o de otras; sirven como criterios de planeación y de gestión territorial y para fijar prioridades; pueden ayudar a reorientar los enfoques de los planes de desarrollo con una perspectiva más local, regional y territorial, y a coadyuvar al diseño y evaluación de políticas públicas diferenciadas en todos los ámbitos.

### 4. Una red articulada de decisiones

Según el diagnóstico y las recomendaciones del Informe, el ordenamiento del territorio es sustantivo para el desarrollo humano en la medida en que se articula con la seguridad humana -en ella es



clave la gestión del riesgo–, el desarrollo institucional, el desarrollo rural y la política integral de tierras. Esas cuatro dimensiones demandan una red articulada de decisiones para la transformación rural, integradas a otras dimensiones macroeconómicas. Decisiones como sustraer la discusión sobre el cambio climático de las políticas meramente ambientales o de las acciones sectoriales y forzar cambios en los sectores productivos o en determinados ecosistemas, en función de la seguridad territorial.

## **5. Complementariedad y cooperación institucional**

Aunque las responsabilidades y competencias de las entidades territoriales son diferenciadas, no pueden dejar de ser complementarias. El Informe señala asuntos cruciales en los cuales no pueden faltar tal cooperación y complementariedad. Por ejemplo para combatir la pobreza, favorecer la inclusión social y económica, promover condiciones para acceder a activos como la propiedad rural, superar las economías de subsistencia y el asistencialismo, fortalecer la organización social, recuperar el tejido social destruido por el conflicto, reconocer política y socialmente al campesinado, acceder sin restricciones a los bienes públicos esenciales, formalizar los mercados de

tierras y del trabajo o superar las brechas digitales. Y no menos importante: impulsar la democracia participativa en el mundo rural como condición esencial para la formulación y ejecución de planes y proyectos de desarrollo.

## **6. A nueva “ruralidad”, nueva institucionalidad**

Como el mundo rural cambió, según el Informe, también debe hacerlo la institucionalidad, con prioridades diferenciadas en lo nacional, departamental y local. Quizá se requiere fortalecer la institucionalidad existente o innovar con reglas de juego claras, con acuerdos, con nuevos instrumentos y con relaciones públicas-privadas novedosas. Y tomando en serio la institucionalidad construida en diversas regiones a través de programas e iniciativas no públicas. Incluso con desarrollos institucionales no convencionales para superar problemas tan complejos como el desconocimiento político del campesinado o la persistencia de élites rurales.

## **7. Desarrollo rural a escala municipal y perspectiva regional**

El Informe promueve un concepto de desarrollo rural multidimensional, complejo e integral y con perspectiva territorial. Es decir, cada región puede avanzar en modelos

alternativos según su historia, su economía, su institucionalidad, las capacidades y los proyectos de vida locales. En esa perspectiva, es deseable la competencia de modelos de desarrollo rural siempre y cuando cumplan con estándares de seguridad, justicia, equidad, participación democrática, ética y sostenibilidad. A los programas rurales les llegó la hora de tomar al municipio como unidad mínima de análisis y de planeación. Por eso, es razonable la creación de áreas de desarrollo rural con municipios relativamente homogéneos, entendidas como unidades de planeación que concentran e integran acciones gubernamentales y privadas, aprovechando los instrumentos del Estado y que podrían complementarse con los índices construidos por el Informe y con las propuestas de convergencia.

Como lo señaló el PNUD en la presentación del informe, la tarea es, sin duda, de grandes proporciones y exige compromisos igualmente grandes. Los pasos dados recientemente con el reconocimiento de las víctimas y el esfuerzo de restituir las tierras son de un valor incalculable pero apenas representan una gota de sudor frente al esfuerzo requerido. La comunidad internacional, por supuesto, también está llamada a desempeñar un papel catalizador para construir y fortalecer ese concierto de voluntades”. ▶

