

**IICA**



**CAMBIO INSTITUCIONAL  
PARA EL DESARROLLO RURAL:  
EL CASO DE COLOMBIA**

Absalón Machado C.  
Especialista en Desarrollo Rural

Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola

27 MAY 1994

IICA - CIGIA

IICA  
DI-03

Serie de Documentos Institucionales

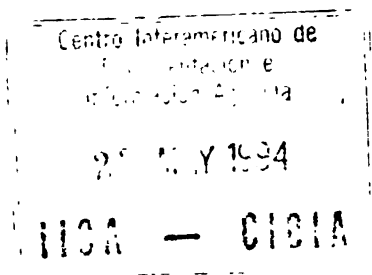
**No. 003**

Oficina del IICA en Colombia



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA  
LA AGRICULTURA - IICA**

**IICA-CIDIA**



**CAMBIO INSTITUCIONAL  
PARA EL DESARROLLO RURAL:  
EL CASO DE COLOMBIA**

Absalón Machado C.  
Especialista en Desarrollo Rural

Santafé de Bogotá, D.C., Junio de 1993

00008003

~~11-11-11~~  
11-11-11

Diseño y diagramación: Punto de Fuga  
Impresión: Unión Gráfica Ltda.

## EL CONCEPTO DE DESARROLLO RURAL

### 1. LA TEORÍA DEL CAMBIO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

El concepto de desarrollo rural (DR) ha tenido varias vertientes, coincidiendo ellas en parte con cambios en las concepciones sobre el desarrollo económico y el rol del Estado en las sociedades.

Puede decirse que el concepto de DR ha recorrido cuatro estadios de conceptualización: 1) el concepto de desarrollo de la comunidad de los años cincuenta, 2) el de reforma agraria y colonización de los sesenta, 3) el desarrollo rural integrado DRI de los setenta y ochenta y 4) el concepto amplio y moderno del DR de los años ochenta.

Como un concepto aparte se considera aquí el de la visión holística del DR que se identifica con DR democrático, incluyente y sostenible de los noventa, y asimila muchos de los elementos rescatables de los conceptos asimilados en los cuatro estadios señalados.

Todas estas conceptualizaciones tienen implícita una idea general sobre el desarrollo, una distinción entre desarrollo y crecimiento y entre desarrollo agrícola y desarrollo rural.

El término desarrollo supone una teoría del cambio, pues el desarrollo supone opciones con respecto a cómo lograr los cambios, hacia dónde dirigirlos y qué beneficios traen. Como dice Orlando Plaza el DR "es un campo de debate ideológico y teórico, en el cual se dan cita las teorías generales del cambio social, las teorías del desarrollo afincadas en la industria y las ciudades, y las teorías del desarrollo llamado alternativo"<sup>2</sup>

- 
1. Especialista en Desarrollo Rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Oficina en Colombia. Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
  2. Orlando Plaza, Cambio social y desarrollo rural, Estudios Rurales Latinoamericanos. Vol 13 No.1-2, enero-agosto de 1990.

Las teorías del cambio, además de contener distintos horizontes temporales, incluyen según Plaza tres apuestas relacionadas entre sí: a) una apuesta técnica referida a los medios para alcanzar las transformaciones, b) una apuesta política relacionada con fines y objetivos que se persiguen, con determinadas propuestas y selección de grupos beneficiarios y c) una apuesta utópica generalmente referida al bienestar material, espiritual, afectivo; la felicidad. Estas tres apuestas permiten identificar el contenido de las propuestas de desarrollo, su consistencia y perspectiva<sup>3</sup>.

Todas las teorías del cambio social y el desarrollo económico parten de paradigmas teóricos e históricos que giran alrededor de lo tradicional y lo moderno. En América Latina han partido del sector moderno, buscando incorporar a los sectores más atrasados a esquemas de modernización de la sociedad. Acabar con la pobreza o aliviar la situación de los sectores rurales más pobres, han sido los propósitos del DR, para lo cual se busca industrializar, urbanizar, homogeneizar las condiciones de vida de los actores sociales, modernizar las instituciones, acabar con formas económicas obsoletas desde el punto de vista del desarrollo del capitalismo. Plaza dice que estas teorías han dejado de lado la realidad campesina y su rol en la conformación de nuestra identidad como sociedades.

El resultado de todo este proceso de aplicación de teorías y búsqueda de paradigmas es que no se cuenta hoy con una teoría del cambio social que "asuma la naturaleza y la dinámica de las distintas formas de organización social de la producción y el resultado actual de su interacción"<sup>4</sup> No existe pues un paradigma teórico para el DR que lleve a una visión global de la sociedad y su proceso de cambio inserto en una realidad mundial y nacional.

El desarrollo económico debe entenderse como:

"el proceso mediante el cual una comunidad crea recursos -humanos y materiales- y remodela continuamente sus formas de organización social con el fin de satisfacer las necesidades creadas a lo largo de ese mismo proceso. Concebido así, el desarrollo económico es un proceso de evolución y adaptación cultural permanente, a lo largo del cual se crean nuevos conocimientos

---

3. *Ibíd.* pag 23.

4. *Ibíd.* pag 27.

y habilidades que dan lugar a nuevas y variadas opciones y posibilidades tecnológicas, cuya selección y difusión está condicionada por las instituciones vigentes en cada sociedad en un momento dado... es un proceso acumulativo que solo puede entenderse en términos de sus propias fuerzas internas, no a través de causas exógenas"<sup>5</sup>.

Esta concepción institucionalista del desarrollo resalta los conceptos de proceso acumulativo y causación recíproca y tiene la virtud de que "al subrayar la idea de cambio social y reconocer el papel que en éste juegan las novedades tecnológicas y sociales permite analizar los mecanismos de transformación de los sistemas económicos y explicar los ajustes institucionales, en su especificidad histórica, sin pretender que los modelos teóricos y analíticos tengan una validez universal para todas las épocas y sociedades"<sup>6</sup>.

Es bien importante tener en cuenta que como resultado del proceso social al cual se refiere el desarrollo económico, "aparecen nuevos conocimientos, se descubren y crean nuevos recursos, se inventan nuevos artefactos tecnológicos, surgen nuevas necesidades, se modifican los comportamientos colectivos y aparecen nuevas formas de organización social"<sup>7</sup>. El concepto de desarrollo rural, por tanto, debe enmarcarse en las teorías del cambio social, e implica una complejidad enorme que va mucho más allá de un conjunto de proyectos para mejorar la situación de los grupos mas pobres de las sociedades rurales.

También debe distinguirse el DR del desarrollo agrícola que surgió en los cincuenta y sesenta, el cual es un conjunto de esfuerzos orientados a lograr un incremento y diversificación de la producción y a elevar la productividad. El desarrollo agrícola tiene una base conceptual técnica, pues hace énfasis en el desarrollo de las fuerzas productivas, y postula que el crecimiento de la producción genera, por derrame, mejoramientos sociales y de las condiciones de vida en el campo <sup>8</sup>. Es un concepto que puede asimilarse al de modernización sin modernidad, o de transformación productiva sin cambio social e institucional.

---

5. Alberto Supelano, Mercado, planeación y desarrollo económico. Coyuntura Agropecuaria, Vol 8 No.2, segundo trimestre de 1991.

6. Supelano, op. cit. pag 102

7. *Ibid.*

8. Luis López Cordovez. Lineamientos conceptuales para el desarrollo rural sostenible y equitativo. IICA-GTZ, octubre 1979.

## **2. CONCEPTUALIZACIONES SOBRE DESARROLLO RURAL**

### **2.1 El desarrollo de la comunidad**

Este concepto fue introducido en los años cincuenta y sesenta por entidades internacionales que buscaban mejorar las condiciones de desarrollo de las comunidades rurales pobres e integrarlas al desarrollo del país, apelando a sus fuerzas potenciales, a través de cambios de actitud. La política de desarrollo de la comunidad se definía por un grupo de expertos de las Naciones Unidas así: "La expresión desarrollo de la comunidad se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional".<sup>9</sup>

Este concepto apelaba a las fuerzas potenciales de las comunidades más deprimidas, que con ayuda de los técnicos identificarían las necesidades individuales y colectivas y planificarían la forma de abordar sus problemas. Era una visión psicosocial del desarrollo que concebía a las comunidades rurales como unidades sociales homogéneas sin conflictos y divisiones internas.<sup>10</sup> El objetivo no era obtener respuestas rápidas y sobresalientes en producción agropecuaria, sino más bien identificar líderes que pudieran servir de agentes de cambio. Esta concepción se aplicó en un momento histórico de baja integración nacional, de aparatos estatales en construcción, cuando era difícil encadenar los procesos locales. Los proyectos se debilitaron cuando en 1965 los Estados Unidos dejaron de apoyarlos financieramente.

### **2.2. La reforma agraria y colonización**

La reforma agraria surgió en los sesenta como una política hemisférica que buscaba modificar las estructuras agrarias y relaciones sociales de producción atrasadas que se constituían en un impedimento para el desarrollo de los demás sectores de la economía. Las reformas agrarias buscaban dar acceso a la propiedad a los campesinos sin tierra y

---

9. Las políticas de desarrollo rural en América Latina: balance y perspectivas, Grupo Esquel, en Fausto Jordan (compilador), La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo, IICA, San José de Costa Rica 1989.

10. Fausto Jordan, Carlos Miranda, William Reuben y Sergio Sepúlveda. La economía campesina en la reactivación y el desarrollo agropecuario. En Fausto Jordan (compilador) La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo, op. cit., pag 241.



transformar la estructura del latifundio y el minifundio; es decir, hacía énfasis en la recomposición de activos productivos, especialmente la tierra, ya que los proyectos de desarrollo de la comunidad mostraron que sin modificaciones en la estructura de tenencia de la tierra era casi imposible superar los obstáculos al desarrollo rural.

Peter Dörner dio tal vez el concepto más clásico sobre la reforma agraria, al indicar: "Toda reforma agraria consiste fundamentalmente en una serie de cambios sustanciales deliberados en el régimen de tenencia de la tierra, o sea, en la propiedad y control de los recursos de la tierra y agua"<sup>11</sup>. Por otra parte, en los sesenta y setenta se impuso el concepto de reforma agraria integral, que el gobierno mejicano ha resumido así:

"La Reforma Agraria Integral que en su sentido moderno es la suma de los esfuerzos concertados, democráticos y solidarios de pueblo y gobierno, orientados a impulsar el fortalecimiento de la capacidad política y económica del sector social rural; culminar la distribución racional y justa de los recursos territoriales y naturales a los núcleos agrarios; consolidar las condiciones de seguridad, confianza y certidumbre de la propiedad y usufructo de la tierra... y propiciar la participación responsable y comprometida de los productores rurales que redunde en el bienestar, el empleo y el ingreso, para ellos, sus familias y la Nación"<sup>12</sup>.

La reforma agraria implicaba transformaciones en los sistemas de producción, en las relaciones de poder, en los modos de vida rurales, en la distribución del ingreso rural y en la organización social.

Estas reformas iban acompañadas de programas de crédito, asistencia técnica, comercialización, educación y la prestación de otros servicios. Sin embargo, la mayoría de ellas se quedaron en el simple reparto de tierras sin los respectivos servicios y recursos complementarios para que los agricultores pudieran mejorar sus ingresos y nivel de vida. La realidad latinoamericana no ha sostenido el supuesto de que las reformas agrarias transformarían las áreas rurales y la población se incorporaría a la nación con acceso a los órganos de decisión y poder, en una especie de automatismo del cambio. Era una estrategia de desarrollo que empezaba modificando la estructura de la propiedad rural, pero

---

11. Peter Dörner, *Reforma agraria y desarrollo económico*. Alianza Editorial, Madrid 1972.

12. Poder Ejecutivo Federal de México, *Programa nacional de desarrollo rural integral 1985-1988*. Síntesis Ejecutiva, abril de 1985.

se quedaba con una concepción parcial del desarrollo. Estas reformas fracasaron en casi todos los países latinoamericanos al no existir una voluntad política de transformar las relaciones de poder en la sociedad, y al concebirse, muchas de ellas, como procesos rurales aislados del resto de la sociedad.

### 2.3 El Desarrollo Rural Integrado, DRI

Survió como una alternativa a las reformas agrarias en los años setenta, auspiciado por el Banco Mundial y otros organismos internacionales. El DRI se concebía como un conjunto de componentes productivos y sociales articulados que buscaban mejorar la productividad y los ingresos de los pobres rurales.

Los primeros desarrollos del DRI tenían una visión productivista del desarrollo, donde lo importante era modernizar la producción e incorporar a los campesinos al mercado de alimentos con mejoras en productividad. Además, se concibieron más como programas compensatorios para atenuar los efectos de un desarrollo agrario modernizante, que como una estrategia de cambio y transformación de las sociedades rurales.

La concepción integral del desarrollo rural se basaba en la idea de que connotación de la pobreza no constituía un problema estrictamente económico, pues tenía ingredientes sociales, políticos, culturales e institucionales; por ello los programas integraban en un solo ámbito componentes de carácter productivo, de bienestar social y de organización campesina<sup>13</sup>. López Cordovez expresa así la concepción de integralidad en los DRI:

“El concepto de desarrollo rural integral (DRI) implicó la definición de objetivos múltiples: crecimiento de la producción y productividad, mejoramiento social y formación de capital físico; implicó también tratar de **integrar componentes funcionales** desconectados o poco relacionados entre sí, pero que tenían como característica común que todos ellos implicaban inversiones para apoyar el proceso productivo agrícola, para establecer servicios técnicos y sociales y para expandir la infraestructura física y social; finalmente implicó la necesidad de hacer arreglos institucionales y de establecer una rutina de coordinación, en un

---

13. Fausto Jordan, Carlos de Miranda, et. al. op. cit. pag 245-247.

contexto de participación de los beneficiarios, entre los diversos organismos sectoriales, a los que se asignaría la responsabilidad de intervenir en la ejecución de los programas y/o proyectos DRI<sup>14</sup>.

Los DRI se orientaron hacia la descentralización político administrativa, aunque con pocos éxitos en este campo, al quedar vinculado el uso de los recursos a normas inflexibles y centralistas del presupuesto nacional. Pese a la concepción de integralidad, los DRI muchas veces terminaron aislados de políticas y programas sectoriales y de las estrategias prioritarias del desarrollo nacional, con impactos muy localizados.

En una síntesis de la experiencia de proyectos DRI, Jorge Echenique<sup>15</sup> indicaba que los objetivos de los DRI eran:

1. Corregir graves desequilibrios en el acceso a servicios básicos entre el campo y la ciudad.
2. Producir más alimentos para mejorar la nutrición y el ingreso de los pobres del campo, disminuyendo la dependencia externa.
3. Generar empleos y retener a los campesinos en el mundo.
4. Integrar a la sociedad marginada del campo, a la sociedad nacional.

Estos objetivos no producían cambios estructurales como lo pretendían las reformas agrarias, ni corregían plenamente las desigualdades; por ello los DRI fueron fácilmente aceptados desde el punto de vista político, en la medida que no afectaban las relaciones de poder en el campo.

Los programas DRI se originaron mucho en la ideología del Banco Mundial y en especial en su Documento sobre Desarrollo Rural<sup>16</sup>, de 1975. Allí se indicaba que el DR es una estrategia para mejorar las condiciones de vida en el plano social y económico de un grupo determinado de personas: los pobres de las zonas rurales. Las metas comprenden una

---

14. Luis López Cordovez, lineamientos conceptuales para el desarrollo rural sostenible y equitativo. IICA-GTZ, Santiago, Chile, octubre 1991.

15. Jorge Echenique, Algunas reflexiones sobre los programas DRI. En La pobreza rural en América Latina, Fondo Dri, Bogotá 1988.

16. Banco Mundial, Desarrollo Rural. Documento de Política Sectorial, 1975.

productividad más alta, un mayor nivel de empleo, y por ende, ingresos más elevados para los grupos objeto de desarrollo rural, así como niveles mínimos aceptables de alimentación, vivienda, educación y salud.

El concepto básico del Banco Mundial está expresado en la siguiente afirmación:

"El concepto fundamental de desarrollo rural que se presenta en este trabajo es el de un proceso a través del cual se alivia la pobreza de los medios rurales mediante el aumento sostenido de la productividad y el ingreso de los trabajadores y familias de ingresos bajos. Se hace hincapié en el incremento de la producción y el ingreso más bien que en la simple redistribución del ingreso actual y los activos existentes, aunque esto último tal vez sea conveniente, o aun esencial en una estrategia global de desarrollo rural que vincule la producción con objetivos distributivos o de equidad" <sup>17</sup>.

De acuerdo con estos conceptos serían sujetos del DR aquellos productores que por su menor disponibilidad de recursos no tenían acceso regular a las políticas corrientes dirigidas a los productores agrarios<sup>18</sup>.

A partir de estos conceptos se desarrollaron varias acepciones sobre DR en los años setenta y ochenta, así como se produjeron cambios en la concepción instrumental del mismo, en especial en las relaciones del Estado con la sociedad civil. Abundan los conceptos sobre DR y los DRI. Por ejemplo, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1976 decía sobre los objetivos del DR<sup>19</sup>.

"Un objetivo fundamental debería ser mejorar la calidad de vida de los pobres de las zonas rurales. Esto entraña la participación de ellos en el proceso de desarrollo y requiere también su intervención en el proceso de adopción y de decisiones en la puesta en

---

17. Banco Mundial, op. cit., pag 20. Ver también Banco Mundial, Desarrollo Rural. Experiencias del Banco Mundial 1965-1986. Washington DC, 1988.

18. Grupo Esquel, op. cit. pag 46.

19. Citado por Hugo Trivelli, Políticas y estrategias para el desarrollo rural de América Latina en la década de los 80. IICA, Desarrollo Rural de las Américas Vol XI Edición Especial, diciembre 1979.

práctica de éstas. Presupone además, que los pobres de las zonas rurales tendrán mejores posibilidades económicas a través del empleo productivo y remunerado, un mayor acceso a los recursos y una distribución equitativa de ingresos y de los bienes. La movilización de las energías y recursos de los pobres de las zonas rurales aparece como el factor clave para aumentar tanto su productividad como su autonomía. Esta movilización requiere la formación, adaptación y fortalecimiento de las estructuras de la comunidad, inclusive las organizaciones de los pobres en las zonas rurales. Debería prestarse especial atención a la situación de la mujer para que pueda contribuir con toda su capacidad a la mejora de la calidad de la vida de todos los pobres en las zonas rurales, de las generaciones actuales y futuras. Los servicios básicos para los grupos más vulnerables -los niños entre ellos- deberían también formar parte de los programas de desarrollo rural, basados en la comunidad, y, de hecho, pueden considerarse el punto de partida de esos programas”

Trivelli anotaba también que el DR debería tener en cuenta como objetivo general toda la problemática de la llamada “dimensión rural” junto con la “dimensión urbana”, las que conforman una dimensión global inseparable. Era pues una concepción bastante integral del desarrollo que no separaba realidades.

En los setenta también se hizo claro que el concepto de DR se diferenciaba del de desarrollo agrícola, en el sentido de que éste último hacía énfasis en el crecimiento de la producción agropecuaria. Era una concepción productivista y economista que hacía caso omiso de la situación humana de quienes participaban en el proceso de desarrollo. Por su parte, Ernesto Liboreiro concebía el DR así <sup>20</sup>.

“como un proceso que permite lograr niveles crecientes en los ingresos por habitante de las áreas rurales, en la distribución equitativa de los ingresos entre los susodichos habitantes y en la participación que ellos tienen en las decisiones que les competen, referidas a tales áreas. El concepto de desarrollo rural se refiere entonces al proceso que, teniendo origen dentro y fuera de las áreas rurales, comprende especialmente a los habitantes de ellas, aunque no excluye su influencia sobre los niveles de desarrollo,

---

20. Ernesto Liboreiro, Marco conceptual para el desarrollo rural en América Latina y El Caribe. IICA, op. cit.

oportunidades, etc. de los habitantes de las áreas urbanas. Las áreas rurales enmarcan entonces fundamentalmente a los destinatarios principales del desarrollo rural”<sup>21</sup>.

Liboreiro concibe además el DR como un proceso de naturaleza política, económica y social, por medio del cual los diferentes grupos sociales que componen la población de un país tienen acceso a oportunidades crecientes y semejantes para la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales.

Las concepciones que se desarrollaron durante los setenta y ochenta incluyeron también la visión de lo regional, así por ejemplo, Yudelman decía “Ningún programa de desarrollo rural puede pasar por alto el desarrollo regional. Hace mucha falta medidas que se extiendan mucho más allá de la agricultura y que abarquen inversiones y empleo, tanto dentro de la finca como fuera de ella”<sup>22</sup>. Había allí una clara preocupación sobre cómo crear empleos para los campesinos sin tierra, bajo el supuesto de la no existencia de reformas agrarias. Era claro que los problemas del desarrollo rural no se pueden solucionar únicamente dentro del sector agrícola; por ello Yudelman indicaba que es necesario ver de manera más clara la relación entre inversión en capital humano en las áreas rurales y las oportunidades de empleo en la economía global<sup>23</sup>.

Otros aspectos que resaltaron los científicos sociales fueron la participación, la organización, la descentralización, el cambio de actitudes, de instituciones y de formas de hacer las cosas. Se fue perfilando el concepto de que el desarrollo rural es tanto un proceso productivo como social y no un conjunto de acciones o propuestas que buscan mejorar las condiciones de producción y los ingresos de los campesinos, superando su pobreza.

El BID también participó en la conceptualización al Indicar, como resultado de su experiencia en los setenta y ochenta que:

“El desarrollo rural está basado en una constante interacción e interdependencia entre los modos de producción, la infraes-

---

21. Ernesto Liboreiro, Leopoldo Sandoval, Marco conceptual para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe. IICA, op. cit.

22. Montague Yudelman, Los alimentos y el desarrollo rural en América Latina. En IICA, Desarrollo rural de las Américas, op. cit.

23. *Ibid*, pag. 37.

estructura económica y social y el bienestar derivado para la población del sector rural. Esta visión integrada del desarrollo rural visualiza la dinámica del proceso como resultado de la combinación adecuada de tres elementos: (1) la producción que genera bienes tangibles; (2) la infraestructura que permite aumentar el valor agregado a los productos originados en el área rural, y satisfacer las necesidades de su población; y (3) el incremento de los niveles de bienestar e ingreso resultantes del aumento de la producción y provisión de infraestructura”<sup>24</sup>.

Como se verá mas adelante, el BID avanzó en su conceptualización a comienzos de los noventa, recogiendo nuevos aspectos que se introdujeron con las evaluaciones de los proyectos. Debe observarse que el concepto de integralidad se da a nivel de los componentes del DR, pero no se menciona la necesidad de que exista una estrategia más amplia de desarrollo, pues los proyectos deben ser sustentables por sí mismos.

La FAO parte de un enfoque de desarrollo que implica cambiar los conceptos del desarrollo concentrador, inequitativo y sesgado hacia la industria de las ciudades. La estrategia de desarrollo agrícola y rural involucra la equidad entre las zonas rurales y las pequeñas ciudades frente a las grandes urbes en lo concerniente a los servicios sociales y las oportunidades económicas; un crecimiento agrícola e industrial equilibrado y una diferenciación positiva en favor de los pequeños agricultores y campesinos. También propone una distribución más equitativa de los ingresos, una reducción de la pobreza rural, una mayor seguridad alimentaria y el mejoramiento de la calidad del medio ambiente<sup>25</sup> “En suma, la estrategia consiste en un ataque simultáneo a las limitaciones de la demanda, la producción y la equidad, mediante la realización de un importante esfuerzo para conseguir un crecimiento menos concentrado, apropiado y mejor integrado en las zonas rurales y en la agricultura”<sup>26</sup>.

La FAO utiliza el concepto de desarrollo rural “en el sentido de desarrollar las zonas y la población rurales. Comprende el desarrollo agrícola y las demás formas de actividad económica y social, inclusive la

---

24. BID, Guía para la formulación de solicitudes de préstamo. Sector: desarrollo rural. Departamento de Análisis de proyectos, diciembre de 1985.

25. FAO, Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y El Caribe. Informe Principal, Roma 1988.

26. *Ibid*, pag. 29.

infraestructura, las industrias y el comercio en los pequeños pueblos y ciudades que prestan servicios a la población rural"<sup>27</sup>. Este es un concepto relativamente amplio, mucho más que el del BID y el BIRF, que involucra implícitamente un criterio de integralidad más estructural que programático, pues incluye la reforma agraria y el asentamiento de tierras como elemento importante del desarrollo agrícola, así como el equilibrio entre el sector público y el privado, bajo los criterios de selectividad y eficiencia.

#### **2.4. Concepto amplio y moderno del desarrollo rural**

Es indudable que la conceptualización de la FAO, y de algunos de los cientistas sociales mencionados antes, abrieron el camino para llegar a un concepto más amplio y moderno del desarrollo rural. López Cordovez se acerca a esa concepción moderna e integral del DR, en el sentido más amplio del término, e incluye a la agricultura y al sector forestal. Parte de una concepción del desarrollo que involucra el crecimiento, la equidad y la preservación, restauración y mejoramiento del entorno natural. Supera la visión de integración de componentes de los bancos internacionales, e introduce de manera clara el concepto de desarrollo sostenible y equitativo. Dice el autor que:

\*Por desarrollo rural debería entenderse a todos los esfuerzos e intervenciones destinados al crecimiento sostenido y equitativo de todas las formas de actividad económica; todas las intervenciones y medidas encaminadas a modificar la estructura agraria, a incentivar la participación de la población rural; todas las inversiones en formación de capital; y todas las prestaciones de servicios sociales que se realizan en el ámbito rural. Un desarrollo rural así entendido atacaría las raíces profundas de la pobreza rural y no sólo sus manifestaciones más relevantes; tendría un carácter transformador incuestionable, dado que incluiría todas las dimensiones y procesos que competen a la sociedad y a la economía rurales"<sup>28</sup>.

Este concepto ampliado de desarrollo rural tiene cinco dimensiones: la espacial, la demográfica, la económica, la ecológica y la cultural. Se acerca bastante a una concepción holística del desarrollo e introduce como base de referencia del desarrollo rural el concepto de economía

---

27. *Ibíd.*, pag 29.

28. Luis López Cordovez, *op. cit.* pag 38.



rural (agricultura + sector forestal) con sus interrelaciones con la economía urbana industrial, y cuyo potencial es superior al de la producción agrícola considerada aisladamente. En esa medida, se refiere a la agricultura ampliada como concepto, sacando a la agricultura y al ámbito rural de su papel residual en el desarrollo<sup>29</sup>, con lo cual concibe un crecimiento sostenido, equilibrado y complementario entre la economía urbana y la rural.

Según López Cordovez, tanto los programas tipo DRI como la reforma agraria impusieron concepciones estructuralistas parciales e incompletas que redujeron las opciones productivas de los pobres rurales. Estas concepciones estaban muy imbuidas por una apreciación sectorialista, ruralista y agraria del DR, la cual no permitía ver opciones para los campesinos por fuera de la agricultura.

La conceptualización de López Cordovez se acerca a una visión global del desarrollo, al señalar que los principios de un nuevo enfoque del tema son: el crecimiento de la producción y la productividad en la economía rural y en actividades extra-prediales en el ámbito rural, con un uso equilibrado de los recursos naturales, las condiciones macroeconómicas, la equidad (acceso a tierra y distribución del ingreso), la descentralización y desconcentración de acciones a nivel de las microregiones, la participación y compromiso de las comunidades beneficiarias.

El **BID** ha desarrollado recientemente un concepto renovado y programático del DR que está muy cerca de la propuesta de López Cordovez, y asume criterios más realistas desde el punto de vista de la aplicación de programas y proyectos. Basado en las experiencias de los proyectos y programas para los pobres del sector rural de América Latina y el Caribe, el BID ha identificado una estrategia de desarrollo rural que involucra casi todos los aspectos señalados antes, pero que no llega a constituir todavía una visión completa u holística del desarrollo. Es una concepción más programática y realista que una apuesta política u utópica del desarrollo. Además, se circunscribe solo a grupos focalizados del sector agrario y no abarca a toda la población rural que debe beneficiarse del desarrollo.

Un conjunto de expertos preparó para el BID un concepto que concibe la estrategia de desarrollo rural (EDR) como:

---

29. *Ibíd.*, pag . 38-40.

(i) Un conjunto de políticas y (ii) un conjunto subordinado de instrumentos que viabilicen y hagan operativas tales políticas. Así, las políticas económicas, sectoriales y de fortalecimiento de los servicios institucionales y de infraestructura, se complementarían con instrumentos tales como los programas y proyectos a nivel regional y una amplia gama de acciones dirigidas a alcanzar el objetivo central de la EDR<sup>30</sup>.

Este concepto define que el objetivo central de la EDR es "la superación de la pobreza rural en ALC, sobre bases sustentables a largo plazo, mediante un enfoque multisectorial con capacidad de respuesta a la masividad del problema y a la diversidad que emana de la heterogeneidad ecológica, cultural y socio-económica de las áreas rurales"<sup>31</sup>. La meta operacional del concepto es el incremento de los ingresos reales permanentes de la población objetivo, por encima de las "líneas de pobreza". Este objetivo reconoce los siguientes principios generales<sup>32</sup>:

1. Enfrentar la pobreza rural como un problema masivo: no se puede atacar solo con microproyectos, exige una estrategia que incluya políticas y programas de desarrollo rural de amplia cobertura (conjuntos coordinados de proyectos a nivel microregional). Exige un enfoque multisectorial.
2. Construir las bases de un desarrollo sustentable. Sus efectos positivos en las condiciones de vida de la población rural deben prevalecer más allá de las acciones de apoyo. La participación de la población en la identificación de sus necesidades y en la priorización de sus soluciones, la presencia de organizaciones representativas del mundo rural en las actividades políticas de la sociedad mayor (municipales, regionales, nacionales) y el fortalecimiento de su capacidad negociadora, así como la construcción de economías estables para la población rural, son ejes maestros de un desarrollo sustentable.
3. Crear una institucionalidad descentralizada y flexible. La EDR a nivel nacional deberá ser conducida por una instancia central

---

30. Gladys Aristizábal, Jorge Echenique, Ruy de Villalobos, Wolfram Fischer, *Combatiendo la pobreza rural en América Latina y El Caribe: una nueva estrategia de desarrollo rural*. Versión preliminar del Documento preparado para el BID. Washington, diciembre de 1992, pag 25.

31. *Ibid*, pag. 5.

32. *Ibid*, pag. 25-27.

de cobertura nacional, con gravitación política y con capacidad de generar estrategias globales, administrar mecanismos de control ágiles y desconcentrar los recursos operativos. El qué hacer, cómo y dónde, es de responsabilidad de entidades descentralizadas, en el nivel de microregiones operativas, con gran capacidad de interacción con las comunidades rurales de base.

### **3. LA VISION HOLISTICA DEL DESARROLLO RURAL**

---

Podría decirse que todos los elementos para construir una conceptualización holística<sup>33</sup> sobre el desarrollo rural se habían generado hacia los años noventa. Esta visión implica vincular lo macro con lo micro, lo productivo con lo social, ambiental y político, introducir la conceptualización de género en desarrollo y el concepto de sostenibilidad y equidad. Ello requiere, por tanto, una visión global de la economía y la sociedad nacional, una comprensión y análisis del Estado, una interpretación de la sociedad rural y sus procesos de articulación con el resto de la sociedad y el mercado mundial, una comprensión del mundo campesino en su perspectiva productiva, política, social y cultural, y una distinción entre desarrollo rural y agrario.

Esta es una conceptualización puesta en el terreno de lo ideal y deseable, pero le falta desarrollar una instrumentalización del concepto, dado que se sitúa en el plano de una apuesta más política y utópica. Lleva implícito la contextualización de programas y proyectos e involucra compromisos de la sociedad hacia las comunidades pobres.

López Cordovez, los expertos del BID y del IICA, los grupos coordinados por Fausto Jordan (Alain de Janvry, David Rusten, Elisabeth Sadoulet, Carol Zabin, Sergio Sepúlveda, Carlos de Miranda, William Reuben), Manuel Chiriboga, en alguna medida la FAO y el Grupo Esquel, Ernesto Liboreiro, entre otros, pueden considerarse como los precursores del concepto holístico del desarrollo rural.

---

33. El término holístico ha sido utilizado por la escuela institucionalista de la economía para dar a entender el interés de la nueva economía que estudia el sistema económico como "un conjunto o síntesis unificado y en evolución, a la luz del cual adquieren un significado completo las diferentes partes del sistema". Citado por James H. Street, "La teoría institucionalista del desarrollo económico", artículo del *Journal of Economic Issues*, V. XXI No. 4, diciembre de 1987; traducido en *Coyuntura Agropecuaria*, Cega, V. 8, No.4, Bogotá 1991.

Una aproximación a ese concepto la ha dado el IICA, cuando dice que el desarrollo rural se entiende como:

**“el proceso de cambio y modernización de las zonas rurales atrasadas, tradicionalmente campesinas, que opera constituyendo a los campesinos, al Estado, a los empresarios locales y regionales en actores de esa transformación. El desarrollo rural resulta de un conjunto de intervenciones tanto públicas como privadas, donde los empresarios deben jugar un papel relevante”<sup>34</sup>.**

El desarrollo rural es en el fondo un proceso de cambio de las sociedades locales o rurales que debe operar en el contexto de una democracia incluyente, o a través de una modernización incluyente, donde participen todos los actores sociales, lo público y lo privado. Este concepto hace un gran énfasis en el papel de los distintos actores sociales, como protagonistas del desarrollo en sus relaciones con el Estado.

Además de conseguir niveles aceptables de producción y productividad y bienestar de la economía campesina, el concepto de desarrollo rural involucra aspectos como: el fortalecimiento de la sociedad civil y de la democracia en el campo, la equidad entre géneros y grupos de edad, la creación y fortalecimiento de los sistemas políticos locales, la creación de nuevos núcleos de acumulación para desarrollar y construir un mercado interno sólido y diversificado, el desarrollo regional y local, una mejor distribución de la población en los territorios, la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente y el respeto a la diversidad cultural. Supone pues, analizar la dinámica campesina y rural en relación a la sociedad global<sup>35</sup>.

Esta concepción del desarrollo rural involucra cuatro elementos centrales: el fortalecimiento de los gobiernos locales, la participación de la sociedad civil, la perspectiva de género y la sostenibilidad de los recursos naturales y del desarrollo rural como proceso. Tiene seis dimensiones a saber:

---

34. Manuel Chiriboga, Hacia una modernización democrática e incluyente de la agricultura de América Latina y El Caribe. Seminario Internacional sobre Apertura Económica y Economía Campesina. Bogotá, octubre de 1991.

35. Ver IICA, Políticas diferenciadas para el desarrollo rural. Documento de trabajo, San José de Costa Rica, 1990.

- **La dimensión espacial:** se parte de una unidad mínima de planeación que ya no es la finca sino la microregión. Las instituciones se relacionan más con los entes territoriales y las comunidades, a través de mecanismos como la cofinanciación de inversiones, que con los campesinos o los pobladores rurales directamente.

La microregión permite, con mayor facilidad y claridad, buscar alternativas de generación de ingresos y empleo extra-prediales para dinamizar el desarrollo en áreas estancadas o muy atrasadas, pero requiere alguna intervención del Estado. A la pobreza rural se le pueden encontrar soluciones en el ámbito de lo microregional y regional, mas no a nivel de finca, a no ser que su dimensión se modificara con políticas de acceso a activos productivos que permitan la generación de excedentes económicos acumulables.

La microregión hace más eficiente el gasto público y posibilita cambiar la concepción microeconómica tradicional sobre el desarrollo rural, que no tiene mayores impactos como acción de lo público. El desarrollo rural hoy debe pasar por el desarrollo regional como posibilidad más real y potencial.

- **La dimensión política.** Se refiere al desarrollo de la democracia y de mecanismos de participación y veeduría por parte de la comunidad a los programas y proyectos de desarrollo rural. Involucra el cambio del estilo de la presencia del Estado: la comunidad demanda servicios y presenta alternativas para resolver sus problemas con base en proyectos, mientras el Estado atiende las demandas; consiste en descentralizar y desconcentrar el Estado. Se refiere al ejercicio, potenciación y afianzamiento de los poderes locales públicos para el desarrollo. Es desbloquear y promover políticamente el desarrollo de la sociedad civil y hacer sentir a la comunidad su sentido de pertenencia. Es manejar conceptos de equidad entre géneros y grupos de edad, y hacer respetar la diversidad cultural.

Si no se practica la democracia participativa no es posible alcanzar el desarrollo rural, éste pasa por los pasillos de la democratización de las sociedades y de los regímenes políticos.

- **La dimensión institucional:** Es la modernización del Estado y de la sociedad civil para el desarrollo rural. Es la organización del sector privado y el fortalecimiento de las organizaciones de base para asumir responsabilidades y retos, considerando que el desarrollo rural es una

responsabilidad tanto pública como privada. Se refiere al proceso de cambio de los criterios y concepciones con que actúan las instituciones públicas y privadas frente a las comunidades (asistencialismo, ofertismo, desprecio por la iniciativa ajena, superioridad académica que se impone sobre el pragmatismo, burocratismo, celos institucionales...).

El fortalecimiento institucional y la capacitación de los entes territoriales para la planificación local del desarrollo rural y la generación de programas y proyectos acordados en procesos participativos, hacen parte de la dimensión institucional del desarrollo. Así mismo, la creación de instancias locales para la coordinación de programas y proyectos, en búsqueda de generar dinámicas en el crecimiento.

• **La dimensión productiva y económica:** Se refiere a que es necesario concebir la agricultura y la economía campesina como sectores ampliados que están articulados al resto de la economía y la sociedad. Involucra proyectos productivos viables, e incluye la diversificación y creación de nuevos núcleos de acumulación. Considera la necesidad de crear mecanismos para acopiar, monetizar, retener y utilizar el excedente económico microregional y regional para utilizarlo en el desarrollo de las sociedades locales. Insiste en encontrar y desarrollar actividades extra-prediales que se constituyan en fuentes de empleo e ingresos para la población campesina y que permitan desarrollar mecanismos de seguridad social.

El desarrollo rural debe ser finalmente un proyecto rentable en lo económico y para la sociedad, que conduzca a crear estímulos para invertir y lograr estabilidad social, brindando posibilidades de reconversión productiva de áreas de economía campesina sensibles a los procesos de modernización. Es pensar en un desarrollo productivo regional diversificado que genere ventajas comparativas y competitivas. Es, finalmente, facilitar el cambio de la estructura agraria local incluyendo la reforma agraria focalizada como componente básico del desarrollo rural, o sea la intervención del Estado cuando sea necesario corregir fallas del mercado para incrementar los activos productivos.

• **La dimensión del manejo de los recursos naturales y la sostenibilidad:** consiste en manejar el concepto de sostenibilidad económica y social del desarrollo, y el manejo racional de los recursos naturales y del medio ambiente, en general, en la microregión. Debe

llegar a crear conciencia sobre el valor presente y futuro de los recursos naturales para la sociedad y las unidades productivas.

• **La dimensión rural-urbana:** Permite considerar que los límites entre lo urbano y lo rural se confunden en las sociedades locales y las microregiones, como conjuntos mínimos y articulados de relaciones sociales e institucionales en un ámbito geográfico que facilita comprender las relaciones de poder. Es considerar que la solución al problema de la pobreza rural no es independiente de la que se encuentre a la pobreza urbana en las sociedades locales. Es incluir en el desarrollo rural la distribución más equilibrada de la población en el territorio. Conduce a superar la visión agrarista y rural del desarrollo rural; si se quiere, es desruralizar el desarrollo rural.

En esta concepción del desarrollo rural con las dimensiones anotadas, el Estado se convierte tanto en un facilitador como en un fomentador del desarrollo, en el mejor sentido del término. Implica un Estado interventor eficiente, y comunidades organizadas que asumen un protagonismo en el desarrollo con demandas propias; la comunidad se convierte en un ente creador.

En esta visión, el desarrollo rural no puede ser un modelo aislado o en contravía de la política macroeconómica, debe poder articularse al modelo general de desarrollo con aspectos diferenciados.

Una política de desarrollo rural requiere de una gran fortaleza institucional que permita coordinar la acción de las diferentes entidades sectoriales (salud, educación, agricultura, obras públicas, etc). Cuando la política de desarrollo rural diseñada en los Ministerios de Agricultura sólo cuenta con los instrumentos sectoriales que manejan esos Ministerios, y no integran otros componentes, se estaría en realidad hablando de un desarrollo rural campesino. Este se focaliza a las áreas rurales donde se concentran los pequeños productores o las economías campesinas, mas no a toda la población rural ni a las sociedades locales, como concepto que integra un conjunto de relaciones sociales y de poder, términos propios de una visión holística que involucra además conceptos de modernidad.

La visión holística maneja tres conceptos que es conveniente aclarar: la sostenibilidad, la equidad y el género.

El concepto de **sostenibilidad** se refiere a objetivos de largo plazo, e involucra un desarrollo rural que demanda un uso racional de los recursos naturales y exige la reinversión in situ de parte significativa de los ingresos a nivel de las localidades rurales y las regiones. La Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo propuso que "el desarrollo sostenido debe ser entendido como el manejo de los recursos naturales de modo tal, que asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas de las generaciones presentes y futuras"<sup>36</sup>.

La sostenibilidad tiene que ver con la posibilidad de generar procesos de cambio que sean sostenibles en el largo plazo, tanto en lo económico como en lo social y lo político. El término hace referencia también a la necesidad de que el proceso de desarrollo conduzca a una estabilidad social y política que sustente procesos de transformación productiva.

El concepto de **equidad** no se entiende hoy como la idea de cierta justicia distributiva, sino como relacionado más bien con la calidad de vida y la fortaleza de las instituciones económicas, sociales, y políticas en relación a las oportunidades, derechos y desarrollo de las capacidades humanas<sup>37</sup>. La equidad, como dicen los autores señalados, es una meta, una forma de ver el mundo, "un conjunto de procedimientos, un estilo de organizar la sociedad y los resultado de la acción económica y política, medibles en referencia a la ampliación de capacidades de las personas: creatividad, gestión, innovación, aspiraciones, sentido de logro y reconocimiento, habilidades para desempeñarse social, política, productiva y tecnológicamente, cultura de la tolerancia, respeto a las diferencias, uso consciente de los recursos naturales y la energía"<sup>38</sup>.

La equidad así entendida es un concepto que se relaciona más con la creación de capacidades para acceder a recursos y conocimientos y hacer respetar derechos. Es un componente central del desarrollo rural y para alcanzar la modernidad de las sociedades y la modernización de sus aparatos productivos, institucionales y normatividades, como dicen los autores.

El concepto de **género**, según el IICA, es:

---

36. Citado por López Cordovez, op. cit. pag 8.

37. Laura Pérez, Orlando Plaza, Equidad y modernización agropecuaria. IICA, San José de Costa Rica, agosto 1992.

38. *Ibid.*, pag. 20.



“una categoría social que trasciende las diferencias biológicas entre los sexos y se concentra en las diferencias y desigualdades de roles entre hombres y mujeres por razones del contexto socio-económico, las condiciones históricas y políticas, los patrones culturales y religiosos de las diversas sociedades en las cuales ellos y ellas interactúan. Mientras las diferencias por sexo son biológicas e inmutables, las de género son diversas y transformables de acuerdo con el desarrollo específico de cada sociedad”<sup>39</sup>.

La aplicación del concepto de género en el desarrollo rural conduce a la búsqueda de mecanismos y políticas para eliminar las discriminaciones que tradicionalmente se han hecho en los programas y proyectos en contra de las mujeres, jóvenes y ancianos. El concepto no busca una igualdad entre hombres y mujeres, pero sí acceso a alternativas de desarrollo para ambos en función de los roles que desempeñan en la sociedad. Se reconocen tres ámbitos de acción para las mujeres: lo productivo, lo reproductivo y la función social pública.

El enfoque de género en el desarrollo rural, implica según el IICA dos aspectos novedosos: “el primero, es el análisis de las relaciones de poder que se establecen a partir de la división del trabajo entre grupos y sexos que interactúan en los diferentes sistemas de producción, en un determinado contexto socio-económico y cultural. El segundo, es la voluntad de transformación y cambio, no sólo de las condiciones de vida y de trabajo de mujeres y hombres del mundo rural, sino también de sus relaciones, de las restricciones para la igualdad de oportunidades en el acceso y control de los recursos y servicios del desarrollo, tanto en los procesos productivos como domésticos”<sup>40</sup>.

---

39. IICA, Género, mujer y desarrollo. Marco para la acción del IICA en América Latina y El Caribe. Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural, febrero 1993.

40. IICA, *Ibíd.*, pag. 25.

# NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL

## 1. FASES Y CONCEPCIONES SOBRE EL DESARROLLO RURAL

---

En Colombia se puede hablar de dos concepciones globales del desarrollo rural (DR) y tres fases del mismo. La primera concepción corresponde al Desarrollo Rural Integrado (DRI) ejecutado entre 1976-88, y la segunda al Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) iniciado en 1989. La primera se inscribe en un Estado centralista e intervencionista con políticas de fomento, y la segunda en un Estado que busca la descentralización y va eliminando las políticas de fomento de corte tradicional donde los subsidios marcaban la pauta del gasto público sectorial.

### 1.1. El desarrollo rural integrado 1976-1988

En el período 1976-88 se aplicó el concepto tradicional de desarrollo rural integrado DRI que partía de concebir a la pobreza rural no como un problema estrictamente económico, sino compuesto además de ingredientes sociales, políticos y culturales. Por ello, los programas de DR buscaban integrar componentes de carácter productivo, de bienestar social y de organización de los campesinos. López Cordovez definió así el concepto de integralidad de los DRI:

\*El concepto de desarrollo rural integral (DRI) implicó la definición de objetivos múltiples: crecimiento de la producción y productividad, mejoramiento social y formación de capital físico; implicó también tratar de integrar componentes funcionales desconectados o poco relacionados entre sí, pero que tenían como característica común que todos ellos implicaban inversiones para apoyar el proceso productivo agrícola, para establecer servicios técnicos y sociales y para expandir la infraestructura física y social; finalmente implicó la necesidad de hacer arreglos

---

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

Institucionales y de establecer una rutina de coordinación, en un contexto de participación de los beneficiarios, entre los diversos organismos sectoriales, a los que se asignaría la responsabilidad de intervenir en la ejecución de los programas y/o proyectos DRI<sup>2</sup>.

Esta concepción actuaba en un esquema centralista, pese a los intentos por buscar una descentralización político-administrativa en el contexto de un Estado intervencionista que manejaba relaciones muy paternalistas con las comunidades. El intento descentralista se reflejó en la segunda fase del DRI (1982-88) cuando se dio más prioridad a los distritos (planes distritales y zonales) que a los municipios.

El Programa DRI se inició en Colombia en 1976 dentro de la concepción tradicional anotada, la cual se mantuvo en las dos primeras fases del Programa: 1976-82 y 1982-88. Se formuló el objetivo básico de fortalecer la capacidad productiva de los campesinos para aumentar la producción de alimentos, tanto para el mercado como para el autoconsumo, y aumentar el ingreso y calidad de vida de las familias. En la primera fase se le concibió como una estrategia para coordinar la acción del Estado hacia los campesinos a nivel nacional, y como un componente estratégico del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN).

En la segunda fase iniciada en 1982 se amplió la cobertura hacia nuevos departamentos, sin cambiar la concepción inicial del Programa. Sin embargo, desapareció el componente del Programa PAN que era importante por introducir el manejo de problemas relacionados con la nutrición y la alimentación. En estas dos primeras fases, el DRI se centró en la adopción tecnológica, los logros socio-económicos, la integración al mercado y la dotación de infraestructura física y de apoyo a la producción<sup>3</sup>.

En las dos primeras fases, el Estado transfirió directamente recursos a las comunidades a través de sus entidades especializadas en distintos sectores, sin operar el mecanismo de la cofinanciación con entes

- 
2. Luis López Cordovez, lineamientos conceptuales para el desarrollo rural sostenible y equitativo. IICA-GTZ, Santiago, Chile, octubre 1991.
  3. Ricardo Vargas del Valle, El crédito agropecuario y el desarrollo rural en Colombia. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre modalidades de financiamiento y crédito en Programas de desarrollo rural. PROCODER/IICA-Banco del Nordeste del Brasil, Fortaleza, septiembre 9-11 de 1992.

territoriales. El DRI prestaba los servicios a través de entidades públicas sectoriales mediante contratos con ellas, siendo las entidades las que llegaban a las comunidades y tenían un contacto directo con los usuarios del desarrollo rural. Por ello, la coordinación del DRI se reducía a distribuir y administrar recursos para que las instituciones de servicios cumplieran su labor<sup>4</sup>. Cada entidad conformaba entonces sus propios comités de concertación; éstos abundaban y los campesinos deambulaban en medio de una maraña de comités de orden veredal, municipal, departamental y nacional. Muy pocos servicios (capacitación y organización para la comercialización) se contratan con ONG's.

## **1.2. El Desarrollo Integral Campesino 1988-1993. Un concepto renovado**

En 1988 se inició el diseño de la tercera fase del DRI con el Programa de Desarrollo Integral Campesino-PDIC<sup>5</sup>, el cual empezó a operar en 1990 con una concepción renovada del DR. Esta concepción tiene dos momentos: 1988-93 cuando se inicia el nuevo esquema, y 1994 en adelante con la puesta en ejecución de la profundización del proceso de descentralización en el DR, y la conversión del Fondo DRI en un Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (decreto 2132, diciembre de 1992). El PDIC funciona dentro de una concepción de descentralización de las acciones del Estado y de participación de las comunidades en el desarrollo (la participación ya no es un medio sino un fin en sí misma), y opera en un Estado menos intervencionista y en el contexto de la apertura económica y el deterioro de las políticas tradicionales de fomento.

En el primer momento, el municipio se constituye en la unidad básica de planeación del DR, y en el segundo se agrega el Departamento. La cofinanciación aparece como el instrumento básico para el DR a partir de 1988.

Si bien el concepto DRI mantiene los elementos básicos del paradigma establecido en los setenta, se introduce una concepción de "lo integral campesino" que busca articular el Programa con las políticas

- 
4. Raul Castro, Fresia Londoño, Isaura Suárez, Luis Carlos Castillo. Los impactos del Programa DRI sobre la productividad y el nivel de vida de los pequeños productores rurales en Colombia. Informe final de consultoría para la División de Desarrollo Social de la Cepal, Bogotá, agosto de 1992.
  5. Departamento Nacional de Planeación, Programa de Desarrollo Integral Campesino 1988-1993. Documento DNP-2362, Bogotá, abril 12 de 1983.

sectoriales y las estrategias prioritarias del desarrollo nacional. Se concibe el desarrollo rural como una estrategia incorporada a las políticas globales del Estado y como un compromiso de éste con la economía campesina. El desarrollo rural se institucionaliza como política, pues se inscribe como una función legal en los municipios (decreto 77 de 1987). Es el municipio y la comunidad los que, a través de la demanda de cofinanciación, impulsan los proyectos de DR. La eficiencia del programa de DR depende entonces de la capacidad de autogestión y de orientación a los municipios por parte del Fondo DRI.

Se perfecciona la conversión del Fondo DRI en un Fondo para la cofinanciación<sup>6</sup> que conserva en su primer momento (1988-1993) la función nacional de promoción y orientación del desarrollo rural, usando una matriz de cofinanciación que permite jerarquizar los proyectos de acuerdo con un índice de economía campesina. Se asigna más presupuesto a los componentes que fortalecen la capacidad productiva, la capitalización y estabilización de la pequeña producción.

El Fondo DRI se institucionaliza como un establecimiento público para contribuir al proceso de descentralización y autonomía de los entes territoriales, a través de la figura de la cofinanciación de programas y proyectos con los municipios en el PDIC. El Fondo fija de acuerdo con los postulados del Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación, las líneas básicas de política para el desarrollo de la economía campesina, e incentiva la participación comunitaria en la toma de decisiones a nivel local y regional. Los componentes del PDIC son de tipo productivo, infraestructura, organización y capacitación, y con él se empieza a dar más importancia a los factores ambientales y de recursos naturales<sup>7</sup>.

Se pasa de trabajar por actividades a proyectos con una mayor participación de la comunidad y la sociedad civil. Se establece además una libre entrada y salida de entidades ejecutoras, eliminándose el monopolio en la prestación de servicios, ya que antes de 1988 el Programa DRI contrataba servicios básicamente con entidades públicas sectoriales.

Esta concepción del desarrollo rural se acerca mucho a la visión amplia

---

6. El Programa DRI había sido convertido en Fondo DRI en 1985 (ley 47 de mayo 31 de 1985).

7. Ver Rafael Aubad López, Programa de desarrollo integral campesino, PDIC. Ministerio de Agricultura, Fondo de Desarrollo Rural Integrado, Bogotá 1990.

y moderna del DR gestada a fines de los ochenta en América Latina, que recoge toda la experiencia de los DRI y conceptos de entidades internacionales. El BID, con un conjunto de expertos, desarrolla este concepto renovado y programático del DR en un documento reciente<sup>8</sup>.

El segundo momento del concepto renovado del DR aparece con la política macroeconómica iniciada en 1990 y relacionada con la apertura económica y la modernización del Estado y la economía. Esto conduce a introducir cambios en el PDIC a fines de 1992, en el sentido de fortalecer la descentralización y dar más protagonismo a los entes territoriales. Se adecúa y fortalece el mecanismo de la cofinanciación, iniciado a partir de 1988, con un esquema donde el Fondo DRI se convierte en un Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural<sup>9</sup>. Ello puede considerarse como el momento de profundización de la descentralización y la participación comunitaria en la tercera fase del DRI en Colombia.

Con el decreto 2132 culmina un proceso permanente de ajustes al programa de desarrollo rural iniciado en 1976, que refleja tanto la experiencia acumulada en las décadas de los setenta y ochenta, como los cambios en el contexto, en las políticas macroeconómicas y en la conceptualización del desarrollo rural.

Los cambios básicos que introdujo el decreto 2132 en relación con el PDIC de 1988, se señalan en el cuadro No.1.

## **II. EL MARCO DE POLITICAS PARA EL DESARROLLO RURAL EN EL ACTUAL MODELO DE DESARROLLO**

---

En diciembre de 1992 se redefinió el esquema de desarrollo rural con la expedición del decreto 2132 que crea el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (FIR-DRI). Su enfoque se enmarca en unas consideraciones generales de política expresadas por un funcionario del Departamento Nacional de Planeación<sup>10</sup> en los siguientes postulados:

8. Gladys Aristizábal, Jorge Echenique, Ruy de Villalobos, Wolfram Fischer, *Combatiendo la pobreza rural en América Latina y El Caribe: Una nueva estrategia de desarrollo rural*. Versión preliminar del Documento preparado para el BID. Washington, diciembre de 1992.
9. Departamento Nacional de Planeación, Decreto 2132, diciembre 29 de 1992.
10. Felipe Jaramillo, *Hacia una nueva política de desarrollo rural*. Ponencia presentada al Seminario taller sobre Financiación a pequeños productores agrícolas, Alide-Fao-Ilica-Uniagraria. Bogotá, marzo 26 de 1992.

**EL PDIC Y EL DECRETO 2132**  
**Cuadro No. 1**

EL PDIC 1988-93	EL FONDO DE COFINANCIACION PARA LA INVERSION RURAL 1994
Hay un programa nacional de desarrollo rural, diseñado a nivel central.	Se configuran programas y proyectos de carácter municipal y departamental.
El Ministerio de Agricultura interviene poco en la orientación del PDIC, siendo el Fondo DRI y el DNP los que fijan las pautas.	El Ministerio asume la responsabilidad de fijar con los Fondos de cofinanciación los lineamientos de políticas y asesorar a los entes territoriales.
Las entidades sectoriales participan en la ejecución de programas y proyectos cofinanciados por el Fondo DRI	Las entidades sectoriales no participan en la ejecución de los programas y proyectos locales. Se convierten en asesoras para la ejecución.
Se enfatizaba en el rol protagónico de los municipios.	Se enfatiza en el rol protagónico de municipios, departamentos y provincias.
Los componentes sociales (salud y educación) se manejan por fuera del Fondo DRI.	Se amplían los componentes productivos y de infraestructura. Lo social pasa a ser cofinanciado por un Fondo especializado - CONFIS.
El acceso a recursos como tierra se organiza de acuerdo con una reforma agraria marginal que implica intervención directa del Estado.	El acceso a la tierra se da a través de una línea de crédito subsidiada. Es la demanda y el mercado los que definen esa posibilidad.
La asistencia técnica la prestan entidades públicas especializadas a través de contratos con el Fondo DRI.	La asistencia técnica es prestada por los municipios (UMATAS) a pequeños agricultores, de manera obligatoria.
El Fondo DRI tiene oficinas regionales en los departamentos donde opera.	Los departamentos asumen las responsabilidades que tenían las oficinas regionales del Fondo DRI.

a.- El objetivo de una nueva política de desarrollo rural debe ser el bienestar y la calidad de vida de los habitantes del campo.

b.- Como objetivos específicos están:

- aumentar los ingresos derivados de la explotación agropecuaria, lo que implica adelantar acciones orientadas a aumentar la eficiencia, competitividad y rentabilidad de la producción campesina.
- Incrementar los ingresos extraprediales, o las oportunidades de empleo por fuera del predio a través de la promoción de agroindustrias, microempresas rurales y el sector de servicios.
- ampliar la cobertura de los servicios sociales. básicos en las zonas campesinas.

El logro de estos objetivos exige atacar la limitada participación institucional campesina en la planificación del desarrollo rural.

El documento reconoce que el suministro de bienes públicos es una función básica del Estado moderno, de gran importancia para la economía campesina. Incluye dentro de los bienes públicos la generación y difusión de nuevas tecnologías y la provisión de infraestructura básica para mejorar las condiciones de comercialización, al aumentar la capacidad negociadora de los pequeños productores.

Igualmente, se reconoce que el Estado debe contribuir a corregir las fallas del mercado para acelerar el DR. Entre las áreas de intervención del Estado se incluyen el crédito, la inversión en infraestructura de comercialización y la financiación de obras de riego.

Dice Jaramillo: "Es evidente que el suministro de bienes públicos y la corrección de fallas del mercado no son suficientes para sacar a todos los campesinos de la situación de pobreza en que se encuentran, pues limitantes asociados a la escala de producción que manejan no permiten el pleno aprovechamiento de los beneficios de dichas políticas"<sup>11</sup>. Para ello, el Estado dentro de los preceptos constitucionales

---

11. *Ibíd.* pag. 5.



de lograr una mayor equidad, debe otorgar un tratamiento preferencial a ciertos sectores de la población rural a través de transferencias directas orientadas a aumentar la escala de producción para alcanzar un mínimo de viabilidad económica.

Las políticas se orientan además con nuevas concepciones, como la de buscar eliminar las discriminaciones de que son objeto las mujeres, introducir el concepto de gradualidad en los programas del Estado en el sector rural, "para obligar a las entidades públicas a determinar la temporalidad de sus actividades y planes de acción, tendientes a fortalecer la capacidad financiera y de necesidades básicas del sector rural". Esto implica reenfocar las acciones de apoyo hacia aquellos municipios que presentan mayores debilidades técnicas, administrativas y financieras. El tercer principio es el de la descentralización administrativa y autonomía regional. Finalmente, se llega a eliminar la concepción de la economía campesina definida como abastecedora de alimentos de los centros urbanos, objetivo que no puede ser superior al de procurar elevar el nivel de ingreso de los pequeños productores y demás pobladores del campo.

Estos postulados son compatibles con políticas macroeconómicas donde el mercado tiene una acción privilegiada, aunque se introducen acciones del Estado para suplir algunas fallas del mercado. Esta concepción del DR involucra una visión parcial del desarrollo, centrado básicamente en el crecimiento de una producción competitiva que deja de lado a amplios sectores de la población rural que por su poco acceso a activos productivos no pueden competir en el mercado. Esta visión difiere del concepto renovado y amplio del desarrollo rural de fines de los ochenta y de la visión holística del desarrollo<sup>12</sup>.

Los postulados anteriores no se diferencian en su esencia de los anuncios preliminares del Documento Conpes sobre Desarrollo Rural que orientarán la ejecución de los recursos del FIR-DRI. En algunos aspectos el Documento Conpes está también muy cerca del concepto renovado de DR sugerido por expertos al BID, como se observa en los siguientes párrafos:

---

12. La concepción holística aplicada al desarrollo rural está descrita en Absalón Machado C., El concepto de desarrollo rural. IICA, Bogotá, abril de 1993.

"El objetivo de la actual política para el desarrollo del sector agrario es darle un mayor dinamismo a la producción agropecuaria, forestal y pesquera que permita alcanzar una sociedad mas equitativa, el mejoramiento de las condiciones de vida y el aumento de los ingresos de los pobladores rurales, en especial de los campesinos e indígenas.

Para alcanzar los objetivos propuestos, la estrategia sectorial se fundamenta en el aumento de la eficiencia y la productividad de la actividad agropecuaria de las unidades campesinas, el desarrollo de actividades de transformación y fortalecimiento de los sistemas de comercialización, mediante la modernización y capitalización del sector, dentro de una concepción de manejo sustentable y ambientalmente seguro.

Los bajos niveles de vida aún prevalecientes en las zonas rurales, hacen prioritarias las acciones tendientes a mejorar y diversificar las fuentes de ingreso de la población campesina, estimulando actividades económicas que diversifiquen los ingresos, mejorando la dotación de infraestructura física y de servicios a la producción así como la apertura de nuevos mercados internos y externos para la producción campesina.

La política nacional para el sector campesino, focalizará sus inversiones en los grupos más pobres y vulnerables de la población campesina y en la dotación básica de servicios de apoyo a la producción. Se dejará al sector privado un mayor campo de acción y capacidad de liderazgo y se estimulará la participación de los campesinos en empresas de comercialización y transformación"<sup>13</sup>.

### **III. LA ACTUAL CONCEPCION INSTITUCIONAL DEL DR EN COLOMBIA: LA COFINANCIACION Y LA DESCENTRALIZACION**

---

#### **3.1 Fondos de Cofinanciación: mecanismos Idóneos para la descentralización.**

Los Fondos de Cofinanciación son parte de la nueva estructura institucional que el gobierno colombiano ha diseñado dentro del

---

13. Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura, Política para el desarrollo rural campesino e indígena. Documento CONPES, versión para discusión, abril 15 de 1993.

programa de modernización del Estado. La cofinanciación es un mecanismo que permite financiar parcialmente y con recursos nacionales obras de competencia e interés local y regional. Su mérito radica en que irriga recursos a obras de naturaleza local e incentiva la realización de inversiones acorde con planes y programas nacionales<sup>14</sup>. En Colombia la cofinanciación se inició con la expedición del Decreto 77 de 1987 (reglamentario de la ley 12 de 1986), el cual estableció que las entidades nacionales ejecutoras de proyectos, sólo pueden hacerlo en adelante en concurrencia con los municipios.

Para coadyuvar a la descentralización del sector social, el gobierno nacional decidió fusionar varios fondos que estaban siendo administrados de manera poco eficiente y dispersa, creando el Sistema Nacional de Cofinanciación (SICO) que lo integran los siguientes Fondos:

- El Fondo de Solidaridad y Emergencia Social -FSES-
- El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social -FIS-
- El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural -DRI-
- El Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana.

**El FSES** es un Fondo de financiación y cofinanciación que reúne los Fondos que apoyaban los Programas de la Presidencia de la República (Plan Nacional de Rehabilitación PNR, el Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, el Programa Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana y el Programa de Solidaridad y Emergencia Social). Sus recursos se destinarán a financiar, coordinar y cofinanciar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población, y se establece como un Fondo temporal por cinco años.

**El FIS** es el resultado de la fusión del Fondo Nacional Hospitalario (Ministerio de Salud) y del Fondo del Ministerio de Educación Nacional. Es un establecimiento público adscrito al Departamento Nacional de Planeación. Su objetivo es cofinanciar la ejecución descentralizada de programas y proyectos de educación, salud, cultura, recreación, deporte y atención de grupos vulnerables de la población. Dará prioridad a programas y proyectos que utilicen el sistema de subsidios a la demanda.

---

14. Presidencia de la República, Consejería Presidencial por la Política Social. Los Fondos Sociales de Cofinanciación: nuevos instrumentos para la descentralización. Bogotá, marzo 10 de 1993.

**El FIR-DRI** cofinanciará la inversión rural y está adscrito al Ministerio de Agricultura y se estructuró partiendo del Fondo de Desarrollo Rural Integrado DRI. Su objeto exclusivo es cofinanciar programas y proyectos de inversión para las áreas rurales, en general y especialmente en las de economía campesina, de minifundio, de colonización y en las comunidades indígenas, que sean presentados por los respectivos entes territoriales.

**El Fondo de Cofinanciación de la Infraestructura Vial y Urbana** será administrado por la Financiera de Desarrollo Territorial- FINDETER- con un esquema de manejo especial de recursos. Su objetivo exclusivo es cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión relativos a la construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales, así como programas y proyectos en las áreas urbanas, en materias tales como acueductos, alcantarillados, plazas de mercado, mataderos, aseo, tratamiento de basuras, calles, mailla vial urbana, parques, escenarios deportivos, zonas públicas de turismo y obras de prevención de desastres.

**EISICO** cuenta con el **CONPES** para la Política Social como el organismo encargado de establecer las características generales de los programas que son susceptibles de cofinanciación con los entes territoriales, a través de los fondos que lo componen.

### **3.2 La descentralización y el desarrollo rural actual**

Aunque el nuevo esquema institucional del DR no está aún completamente desarrollado y reglamentado, se pueden hacer algunas consideraciones sobre el mismo, así sea de manera provisional.

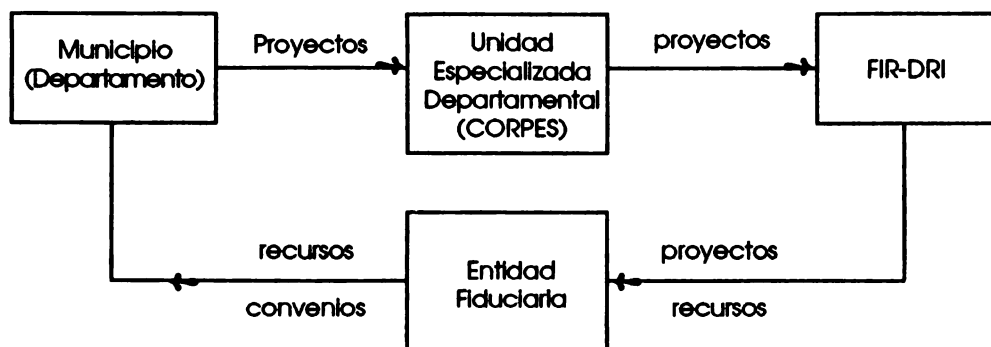
El nuevo esquema general formulado para el desarrollo rural se puede sintetizar de la siguiente manera. Se trata de poner a funcionar un fondo de cofinanciación (como parte del SICO) que opera a través del sistema de fiducias para transferir los recursos a los entes territoriales. Cada Ministerio define de acuerdo con su plan sectorial los programas que se van a ejecutar a través de los Fondos, y especifica los parámetros pertinentes. Esos programas se inscriben en el Banco Nacional de Proyectos de Inversión que maneja el Departamento Nacional de Planeación, y esta entidad somete, para aprobación del Conpes para la Política Social, el programa anual de transferencias territoriales y de cofinanciación<sup>15</sup>.

---

15. Primer borrador del Documento Conpes que fija las bases para la puesta en marcha del Sistema Nacional de Cofinanciación, Departamento Nacional de Planeación, marzo de 1993.

El proceso se inicia con la identificación por parte de los entes territoriales y las comunidades locales, de los programas y proyectos locales, que son presentados por el ente territorial (municipio) al FIR-DRI, a través de Unidades Especializadas que se crean en los Departamentos. Estas Unidades reciben los proyectos, y si cumplen los requisitos técnicos fijados por el respectivo Fondo, los pasan a aprobación del FIR-DRI en sus oficinas centrales. El Fondo revisa los proyectos y una vez aprobados los pasa a la entidad fiduciaria para que ésta haga los desembolsos a través de convenios con el ente territorial encargado de la ejecución. Los municipios a su vez constituirán Veedurías Populares para ejercer el control social sobre la ejecución. En el caso de los programas y proyectos del Departamento, las Unidades Técnicas de los CORPES serán las encargadas de hacer la revisión técnica y remitir el concepto al Fondo respectivo.

El esquema siguiente muestra lo básico de la nueva estructura institucional.



Los municipios y departamentos pueden acudir a los diferentes Fondos de cofinanciación según la naturaleza del proyecto que hayan acordado, sea con las comunidades en el caso del municipio, o con los CORPES en el caso del Departamento. La organización para revisar técnicamente los proyectos a nivel departamental se plantea en principio flexible y adaptable a cada estructura organizacional existente. Como lo señala el Documento para el Conpes, las posibilidades son: "una unidad departamental nueva, la asignación de las funciones a una dependencia ya existente en la Oficina de Planeación, o el establecimiento de un sistema de coordinación que busque apoyarse en la fortalezas de las diferentes Secretarías"<sup>16</sup> En cualquier caso, debe mantenerse la coordinación con la Oficina de Planeación Departamental.

16. *Ibíd.*, pag. 7.

Hace parte de la nueva institucionalidad del DR la propuesta de creación del Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino en el Ministerio de Agricultura y del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Campesino y de Reforma Agraria. Este último actuará como foro de coordinación entre las entidades nacionales. Además, para la coordinación de los programas gubernamentales se crearán los Comités Municipales de Desarrollo Rural, CDR, en todos los municipios del país, para planificar los programas y proyectos de DR que cofinancia el Estado<sup>17</sup>

De otra parte, en el esquema institucional definido por el Conpes Social, se especializa al PNR en: a) fomentar la participación ciudadana y las veedurías populares para todos los proyectos financiados con recursos públicos dentro de su objetivo general de ampliar la democracia participativa; b) apoyar y promover la creación de los CDR y a las comunidades rurales en la organización empresarial, y c) promover la formulación de proyectos a ser financiados por el sistema de cofinanciación, especialmente en los municipios más débiles.

Los aspectos básicos que caracterizan la nueva institucionalidad para el desarrollo rural se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. La nueva concepción del DR, centrada en la focalización de políticas y en la demanda de los entes territoriales como mediadores de los intereses comunitarios, implica la desaparición de la política de DR orientada por el Estado a través de un Programa Nacional de Desarrollo Rural, donde el ente sectorial (Fondo DRI) tenía una ingerencia directa en la orientación y el diseño de programas y proyectos, en el caso del PDIC. El DR se basa ahora en la demanda de cofinanciación que hagan los entes territoriales a través de proyectos. Es decir, será la demanda local y regional la que defina dónde habrá acciones de DR y qué tipo de acciones.  
Solo podrá considerarse como programa nacional, en este caso, la sumatoria de los proyectos y programas de los entes territoriales, una vez que actúen todas la demandas de cofinanciación. De esa manera, la acción gubernamental se puede dispersar de una manera inconsistente si los municipios no elaboran planes

---

17. Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura. Política para el Desarrollo Rural Campesino, Documento Conpes Social 008-DNP-UDA Minagricultura. Santafé de Bogotá, junio 4 de 1993.

municipales de desarrollo donde los proyectos y programas se articulen en función de objetivos claros de desarrollo y bajo un determinado criterio de integralidad, o si los departamentos no hacen lo similar para encuadrar las acciones de los municipios.

2. La responsabilidad del Estado a nivel central queda circunscrita a aportar recursos a los Fondos de cofinanciación, a la expedición de normas que agilicen los trámites y a fijar unos criterios básicos para la cofinanciación (matriz de cofinanciación) para las regiones, municipios y cada uno de los componentes del DR. El Estado se convierte más en un facilitador que en un promotor del desarrollo rural, se limita a dar grandes orientaciones.
3. La promoción del DR queda como una función del Departamento hacia los municipios y regiones. Existirá planificación del DR si los Departamentos elaboran programas de carácter departamental que puedan concretarse en proyectos municipales o regionales articulados. La acción de promoción del DR, en el sentido de impulsar programas de carácter nacional y establecer estrategias para la acción de las entidades sectoriales, desaparece con el nuevo esquema de la cofinanciación.
4. Se introducen nuevos componentes para la cofinanciación, pero no se establece un criterio de integralidad que permita una acción más efectiva y de mayor impacto en la inversión pública, a no ser que los proyectos provengan de planes de desarrollo municipal que permitan articular los componentes, a través de una coordinación muy eficiente, municipal o departamental.

En el esquema se cofinanciarán las siguientes actividades según componentes:

- **Componentes productivos y de infraestructura:** proyectos de inversión para las áreas rurales en materias tales como asistencia técnica, comercialización incluida la post-cosecha, adquisición de tierras en desarrollo de procesos de reforma agraria, proyectos de irrigación, rehabilitación y conservación de cuencas y microcuencas, control de inundaciones, acuacultura, saneamiento ambiental, y vías veredales cuando hagan parte de un proyecto de desarrollo rural integrado.

• **Componentes sociales:** salud y educación, cultura, recreación, deportes y atención a grupos vulnerables de la población.

• **Actividades de preinversión y desarrollo institucional,** incluida la organización y participación comunitaria<sup>18</sup>.

• Los Fondos contribuirán financieramente a la organización y funcionamiento **de las unidades especializadas en los departamentos y distritos** que se encargarán de tramitar y analizar los proyectos desde el punto de vista técnico.

Es importante mencionar que los componentes sociales se cofinancian con el FIS tanto para las áreas urbanas como rurales, quedando una competencia por los recursos entre ambas áreas, a no ser que se fijen cupos para lo rural, dado lo limitado de los recursos.

5. El FIR-DRI no coordinará acciones con las entidades sectoriales, es el Municipio o el Departamento el que debe hacer la coordinación. Se genera un problema práctico en relación con la incapacidad de muchos municipios para coordinar programas y proyectos con las comunidades. Ello se traducirá en un desarrollo desigual, a no ser que se establezcan mecanismos de orientación del gasto hacia los municipios más pobres por parte de los Fondos, y una política muy fuerte de capacitación y desarrollo institucional con los municipios, para facilitarles la presentación de proyectos que generen una dinámica municipal.
6. La matriz de cofinanciación es el elemento crucial para la orientación del gasto hacia las comunidades más pobres y los municipios de economías campesinas con menos desarrollo institucional o recursos. Es decir, los criterios de equidad y focalización se concretan en ese instrumento, tanto para la inversión de carácter productivo como social.
7. Desaparecen las oficinas regionales del actual Fondo DRI, las que son absorbidas por las Oficinas Departamentales de Planeación, o las Unidades Especializadas que se configuren. En este caso se requiere un desmonte gradual de las mismas para no producir

---

18. Este se está discutiendo, como política institucional, que en el PNR asuma el componente de organización y participación comunitaria, de manera que éste no sería responsabilidad del FIR-DRI.



traumatismos en las programaciones que están en marcha, y darle tiempo al Departamento para que organice con eficiencia la Unidad Especializada. El plazo fijado de dos años parece insuficiente para hacer una adecuada transición al nuevo esquema.

8. El sujeto del DR sigue siendo el campesino o los pobladores rurales, el sujeto no es el municipio ni el departamento, ellos son instrumentos. Pero los usuarios no se relacionan directamente con los Fondos sino a través de los municipios y departamentos que son mediadores entre los intereses de la comunidad y los recursos de cofinanciación.
9. El esquema opera dentro de una mayor agilidad para el desembolso de los recursos y la financiación de programas y proyectos, al salirse la ejecución de las normas del presupuesto nacional y fortalecer el instrumento de la fiducia en el manejo de recursos.
10. Las organizaciones campesinas de orden nacional se quedan sin juego en la definición de políticas (criterios de cofinanciación) y programas de DR. Son las organizaciones locales las que tendrán el protagonismo en la definición de programas y proyectos, y sus respectivas demandas. Las ONG,s también harán protagonismo local si califican para presentar proyectos.
11. Los bancos de proyectos de inversión a nivel municipal y departamental adquieren un mayor protagonismo y permitirán agilizar la ejecución de los mismos.
12. Las entidades nacionales de carácter sectorial no son ejecutoras de programas y proyectos como antes, se convierten para efectos de la cofinanciación en asesoras para los entes territoriales y las comunidades.

## **IV. COMENTARIOS FINALES**

---

Si bien es cierto que se ha creado un sistema institucional para el DR, conformado por el SICO, también lo es que existe una gran distancia entre la teoría y la realidad. El esquema parte de una debilidad y desigualdad en el desarrollo institucional de los municipios y departamentos, y de la presencia de mecanismos clientelistas en el uso de los recursos públicos. El Ministerio de Agricultura tiene poca capacidad, sino ninguna, para asesorar a los entes territoriales en el proceso de elaborar, presentar y manejar proyectos de cofinanciación, siendo esta labor más de los Departamentos, para lo cual deben entrar en un profundo proceso de capacitación.

Se mantiene como una constante el desfase entre el avance de la conceptualización y la definición de políticas y programas sobre desarrollo rural y la dinámica de la realidad rural y de las Instituciones que prestan servicios o programas a nivel local y regional. Estos saltos cualitativos entre los paradigmas/teorías y la realidad siguen generando traumas en el proceso y dinámica del desarrollo. Una política de capacitación y fortalecimiento institucional de los municipios y las localidades rurales, así como de los Departamentos para que puedan asesorar a los municipios, es crucial en el nuevo esquema para evitar mayores desigualdades en el proceso de desarrollo.

Los Fondos de cofinanciación son el instrumento para el desarrollo rural demandado por los entes territoriales, mas no son la política. Un uso inadecuado del instrumento puede llevar a conflictos de las regiones con el Estado, de los municipios con las comunidades, de los departamentos con los municipios. Las normas y criterios básicos de la cofinanciación deben definirse con una claridad absoluta en términos de sus implicaciones en el proceso de desarrollo.

Se debe avanzar en definir un concepto de integralidad del DR que permita articular proyectos y programas a nivel local y regional, para evitar la dispersión de acciones y la poca efectividad del gasto público.

El criterio de graduación de municipios, o de la acción del Estado, marca pautas en el uso del instrumento de cofinanciación y es clave para visualizar una política general para el desarrollo rural. Este criterio debe incorporarse y definirse con una visión de largo plazo, en términos de la capacidad y el desarrollo institucional de los municipios.

En el cuadro No. 2 se intenta consignar las funciones de las diferentes instancias institucionales para el DR en el actual esquema institucional.

### **RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES EN EL NUEVO ESQUEMA DEL DESARROLLO RURAL**

<b>ENTIDAD</b>	<b>RESPONSABILIDAD</b>
El Estado Colombiano (Gobierno Central)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular las políticas nacionales-sectoriales de desarrollo</li> <li>• Respalidar y responder por el crédito externo con el Banco Mundial y el BID.</li> <li>• Definir el presupuesto plurianual de inversiones</li> <li>• Trasladar recursos a los municipios a través del IVA.</li> </ul>
-DNP (Conpes Social)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar las políticas, estrategias y programas en el área social del Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>• Aprobar el Plan de Inversiones Públicas en Materia Social.</li> <li>• Definir, analizar y evaluar los planes y programas en materia social.</li> <li>• Establecer las características generales de los programas elegibles para el sistema de cofinanciación con las entidades territoriales.</li> <li>• Determinar los programas en materia social que se ejecutarán directamente por los organismos y entidades nacionales en desarrollo de sus competencias legales o por ONG'S.</li> <li>• Aprobar el programa de asignación de recursos a los Fondos de Cofinanciación que deberá ser incluido en el proyecto de presupuesto anual. Tal asignación se clasificará por Programas y Departamentos</li> <li>• Definir las características de los programas de asignación de recursos presupuestales a personas naturales o jurídicas de derecho privado.</li> <li>• Definir, de acuerdo con su plan sectorial, los programas que se van a ejecutar a través de los Fondos, e inscribirlos en el Banco Nacional de Proyectos de Inversión.</li> </ul>

<p>Ministerio de Agricultura y otros Ministerios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar en coordinación con los Fondos de Cofinanciación la política de <u>apoyo</u> y <u>asesoría</u> a las entidades territoriales en las actividades de formulación y tramitación de programas y proyectos objeto de cofinanciación.</li> <li>• Proponer a los Fondos de Cofinanciación, las condiciones técnicas, financieras e institucionales para seleccionar los programas y proyectos de las entidades territoriales.</li> <li>• Integrar (con su Oficina de Planeación) el Comité Técnico de los Fondos de Cofinanciación para recomendar a la Junta de los Fondos la aprobación de los programas y proyectos que deben ser objeto de cofinanciación.</li> <li>• Definir para su respectivo sector las directivas y orientaciones básicas de la política de cofinanciación.</li> <li>• Promover la utilización de los recursos de cofinanciación y asesorar a las entidades territoriales para el efecto.</li> <li>• Contribuir a los programas de evaluación posterior que se desarrollen, conforme a reglamentaciones del DNP.</li> <li>• Efectuar el seguimiento y evaluación permanente en forma global de los programas y proyectos financiados.</li> <li>• Realizar las actividades generales de asistencia y asesoría técnica y participar en la programación general de la inversión.</li> <li>• Coordinar la prestación de la asesoría técnica y administrativa a los municipios. Los Ministerios podrán prestarla a través de los Departamentos.</li> </ul>
<p>Fondos de Cofinanciación (FIS, DRI, FINDETER, Fondo de Solidaridad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales.</li> </ul> <p>A. DRI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión para las áreas rurales.</li> </ul>

Normas comunes  
a los Fondos  
(FIR-DRI, FIS, FINDETER)

en general, y especialmente en las áreas de economía campesina y en zonas de minifundio, de colonización y de las comunidades indígenas que sean presentados por las entidades territoriales.

#### B. FIS

- Cofinanciar programas y proyectos incluidos los que contemplen subsidios a la demanda, en materia de salud, educación, cultura recreación, deportes y atención de grupos más pobres y vulnerables de la población. Se pueden usar recursos para gastos de funcionamiento en las fases iniciales del programa o proyecto.

Se refiere tanto al área urbana como rural.

#### C. FINDETER

- Cofinanciación de Infraestructura vial y urbana: construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales; y programas y proyectos de áreas urbanas.
- Adoptar las reglamentaciones sobre el sistema de cofinanciación.
- Adoptar en coordinación con los Ministerios la política de apoyo y asesoría a las entidades territoriales en las actividades de formulación, preparación y tramitación de los programas y proyectos.
- Organizar los sistemas y procedimientos para efectuar el seguimiento y evaluación posterior de los programas y proyectos.
- Adoptar los procedimientos, mecanismos y condiciones de oportunidad para presentar solicitudes de cofinanciación por parte de entidades territoriales, diseñadas por el Comité Interfondos.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A propuesta del Ministerio y con su voto favorable, establecer las condiciones técnicas, financieras e institucionales para seleccionar los programas y proyectos de las entidades territoriales.</li> <li>• Adoptar cupos indicativos de recursos según regiones, categorías de entidades territoriales, sectores y programas, teniendo en cuenta, entre otros, criterios tales como la capacidad financiera y la eficacia fiscal y administrativa de las entidades territoriales, la población, los niveles de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas y el grado de participación comunitaria en la financiación y ejecución de los programas y proyectos (con base en un documento del Conpes Social).</li> <li>• Organizar un Comité Técnico integrado por funcionarios de Planeación de los Ministerios y el Director del(os) Fondo(s) que recomiende a la Junta o al Comité de Administración la aprobación de los programas y proyectos, objeto de cofinanciación.</li> <li>• Aprobar los programas y proyectos objeto de cofinanciación y el monto respectivo.</li> <li>• Autorizar la celebración de los respectivos Convenios de cofinanciación con las entidades territoriales cuyos programas y proyectos han sido seleccionados.</li> <li>• Definir el porcentaje de los recursos del sistema de cofinanciación que se destinará a financiar el diseño de programas o proyectos, o a la realización de estudios de preinversión, cuando se trate de entidades territoriales que demuestren no estar en capacidad de sufragar sus costos.</li> <li>• Organizar excepcionalmente programas especiales de adquisición de equipos técnicos, para aquellos casos en los cuales los programas o proyectos requieran de aportes nacionales en especie, total o parcialmente.</li> </ul>
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar los procesos de evaluación, cofinanciación y aprobación que hayan efectuado las unidades departamentales y distritales y tomar las medidas correctivas del caso.</li> <li>• Reglamentar las condiciones conforme a las cuales las Unidades Especializadas de los Departamentos y Distritos podrán autónomamente aprobar proyectos de las entidades territoriales con cargo a los recursos del respectivo Fondo de Cofinanciación.</li> <li>• Podrán contribuir financieramente a la organización y funcionamiento de las Unidades Especializadas de los Departamentos y Distritos.</li> </ul> <p>D. FONDO DE SOLIDARIDAD Y EMERGENCIA SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiar, cofinanciar y coordinar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población</li> <li>• Obtener recursos de cooperación nacional e internacional</li> <li>• Apoyar subsidiariamente a las entidades territoriales en materia de planeación del desarrollo, prestación de servicios y</li> <li>• promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente campesina e indígena.</li> </ul>
<p>Entidades Sectoriales de Orden Nacional (ICA, HIMAT, INCORA, INDERENA, FINAGRO, CAJA AGRARIA, INPA, IDEMA)</p>	<p>Conservan actividades especializadas en su campo como servicios de apoyo a la producción. Pero no participarán en la ejecución de los programas y proyectos de las entidades territoriales que sean objeto de cofinanciación. Su labor es asesorar técnicamente a los entes locales y regionales en la preparación y realización de sus programas y proyectos. La asesoría se presta bajo la coordinación del MAG y se puede ofrecer a través de los Departamentos.</p>

<p>Departamentos y Distritos (Entes Territoriales)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizar y poner en funcionamiento una Unidad Especializada en las Oficinas de Planeación de la respectiva entidad territorial, encargada de las funciones de promoción, coordinación, apoyo, asesoría y evaluación previa de los programas y proyectos que presenten tanto los departamentos y Distritos como los Municipios del respectivo Departamento. La unidad puede establecerse en instancia diferente a la de planeación, según se acuerde.</li> <li>• La Unidad Especializada podrá aprobar los Proyectos que le deleguen los Fondos de Cofinanciación, de acuerdo a reglamentación expedida por éstos.</li> <li>• Mientras se organizan estas Unidades (2 años) los Fondos de Cofinanciación ejercerán las funciones de las Unidades.</li> </ul>
<p>Municipios (Entes Territoriales)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar y presentar programas y proyectos para cofinanciación a través de las Unidades Especializadas de los Departamentos y Distritos.</li> <li>• Acceder directamente a los Fondos de Cofinanciación si los Departamentos y Distritos no crean y organizan las Unidades Especializadas en dos años y excepcionalmente cuando demuestren que no han sido atendidos por los Departamentos.</li> <li>• Organizar sistemas de participación comunitaria para la determinación de los Programas y Proyectos que servirán para analizar las iniciativas correspondientes a los diferentes sectores y programas.</li> <li>• Prestar asistencia técnica gratuita a los pequeños productores a través de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica, UMATAS.</li> <li>• Elaborar planes de Desarrollo Municipales y Programas de Desarrollo Agropecuario.</li> </ul>



<p>La Comunidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizarse para la participación comunitaria en la determinación de programas y proyectos.</li> <li>• Organizar con los Alcaldes, Veedurías Populares y otras formas de control ciudadano y comunitario.</li> </ul>
<p>¿ ONG'S</p> <p>Bancos de Proyectos de Inversión</p>	<p>- En programas determinados por la Junta Directiva o el Comité de Administración de los Fondos, según el caso, Corporaciones y Fundaciones, sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad podrán presentar proyectos para ser financiados con recursos de cofinanciación, pero en todo caso su ejecución debe ser prevista como componente de los programas de cofinanciación objeto de los convenios que se celebren con la respectiva entidad territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Nacional de Proyectos: registra proyectos nacionales y maneja grandes programas de inversión, los analiza y aprueba.</li> <li>• Banco Departamental de Proyectos: inscribe los proyectos y programas regionales y municipales que son objeto de inversión y/o cofinanciación. Analiza y aprueba.</li> <li>• Banco Municipal de Proyectos: inscribe, analiza y aprueba proyectos municipales de inversión.</li> </ul>



FECHA DE DEVOLUCION

1/6/94

IICA  
DI-03

Autor

Título Cambio institucional para el  
desarrollo rural: el caso de Colom-  
bia

Fecha  
Devolución

Nombre del solicitante



IICA - Ciudad Universitaria - Cra. 30 Calle 45 Tel.: 2697100 - Fax: 2696039  
Santafé de Bogotá, D.C.