

## **Comentarios sobre la institucionalidad rural en el Plan de Desarrollo**

**Absalón Machado C**

La institucionalidad rural es una preocupación antigua. Desde que se establecieron las principales entidades públicas y privadas y las reglas de juego para el manejo del sector rural en los años cincuenta, se hizo notoria la insuficiencia de las instituciones para avanzar de manera ordenada y eficiente en el proceso de modernización del sector. Este problema no se ha resuelto después de más de sesenta años de haberse creado la estructura del Ministerio de Agricultura. Razones políticas, administrativas, de visión y concepción de lo rural, el conflicto armado en las zonas rurales y sus secuelas, explican parte de las insuficiencias actuales. No existe una causa única que dé cuenta de la debilidad institucional de lo rural.

El problema es tan complejo que no se le puede pedir a un plan de desarrollo que exponga una fórmula mágica para construir una estructura institucional que resuelva todas las deficiencias conocidas, y expresadas en la idea que la institucionalidad actual no tiene la capacidad de responder a las problemáticas rurales, y menos a los desafíos de un posconflicto. Tres ideas centrales surgen aquí:

- a) La construcción de una institucionalidad rural para la modernización y el avance en la modernidad es un proceso de muchos años que compromete a toda la sociedad, siendo necesario diseñar una fase de transición que facilite el cambio.
- b) Esa institucionalidad no es independiente, ni se puede construir por fuera de una estructura institucional global que permita la gobernanza, la eficacia y la equidad en los procesos sociales y económicos. Tampoco es independiente de la estructura política que viene construyendo el país, y que requiere de grandes ajustes y transformaciones.
- c) La transformación de los procesos rurales para avanzar hacia una modernización y modernidad más universal, que respete tradiciones y culturas, modos de vida y apuestas de las sociedades rurales diversas, es una apuesta política de largo plazo que requiere más Estado en el mercado, menos mercado en el Estado y más participación social en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. La situación de atraso de lo rural exige una mayor participación del Estado en los procesos, sin caer en el paternalismo, las prebendas y el estímulo al rentismo.

Como indica Gustavo Gordillo<sup>1</sup>, la desregulación y los cambios estructurales de los ochenta y noventa resultaron en una crisis institucional en lo rural. El ajuste al nuevo modelo fue traumático, y no hubo un reemplazo institucional que atendiera las demandas insatisfechas y los nuevos desafíos de la globalización. En la ruralidad surgió un campo reestructurado caracterizado por la debilidad institucional y la exclusión social. Por ello las reformas no pueden quedarse en el simple fortalecimiento institucional como hasta ahora ha sucedido. Eso incluye diversas formas de estrategias diferenciadas y actores sociales, en una deliberación más amplia que traiga como resultado la inclusión. Es el terreno de la acción colectiva, como indica Gordillo.

No puede afirmarse que el Plan de desarrollo tenga una concepción de esa naturaleza. Se limita a una propuesta de modernización de la institucionalidad actual, y de ajuste en algunas de las entidades y sus funciones, para adaptarlas de mejor manera al manejo de problemas específicos. No puede decirse que en materia de institucionalidad rural se esté proponiendo un cambio o transformación total e integral de los diseños y arreglos institucionales existentes. Ello requeriría introducir aspectos relacionados con el sector privado y las organizaciones, cambiar el estilo de diseño de la política agraria y repensar el Ministerio de Agricultura.

El enfoque de mirar más el territorio es una señal de que el proceso de descentralización puede volver a tomar vuelo, o por lo menos renovar la discusión sobre el tema, lo cual es de particular importancia con las propuestas agrarias de la Habana. El Plan deja algunos enunciados para darle más participación a las comunidades y regiones, especialmente en aspectos de desarrollo rural; pero el tema de la descentralización sigue pendiente.

Lo que propone el Plan es una cuota inicial muy importante a un proceso de diseño de arreglos institucionales para una mejor gestión de la ruralidad, del problema de tierras y el desarrollo rural, pensando en los territorios. El avance que se logre dependerá, tanto de la voluntad política de profundizar la modernización institucional y la descentralización, como de la capacidad y preparación del Estado para asumir los retos que implica el contexto inmediato, el que viene con el posconflicto, y la participación de la sociedad en ese proceso.

---

<sup>1</sup> Gustavo Gordillo, "La reconstrucción de las instituciones rurales ...¿y también de nuestras certidumbres?". *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, Numero 218, febrero 2 de 2008.

Todas las propuestas contenidas tanto en las Bases del Plan como en el articulado del Proyecto de Ley tienen implicaciones institucionales que sería necesario analizar en detalle. Tal es el caso de la innovación tecnológica, la asistencia técnica, el crédito, el riego y adecuación de tierras, el catastro multipropósito, el sistema de seguridad social rural, la intervención integral en los territorios, el reforzamiento de la UPRA, la revisión del marco normativo de los CMDR, los Conseas y las Secretarías de Agricultura; así como el establecimiento de una plataforma de información en el Ministerio de Agricultura.

Y por supuesto el Sistema Especial de Administración de Baldíos (reservas de baldíos) y la insistencia en las denominadas ZIDRE. Y la reforma más profunda que se plantea en materia de tierras y desarrollo rural con la creación del Fondo de Desarrollo Rural y la Autoridad Nacional de Tierras en las que se escindiría el actual Incoder, tiene implicaciones institucionales complejas.

Es necesario comentar que como están actualmente las cosas, la estructura del MADR no da para enfrentar y orientar debidamente todos estos cambios. En el Plan se mantiene el statu quo del Ministerio, y no aparecen elementos que hagan pensar en cómo fortalecerlo para que tenga la capacidad política, técnica y administrativa de liderar los cambios en la institucionalidad.

Por ejemplo, la Autoridad Nacional de Tierras, un organismo de por sí muy complejo en sus funciones y retos, se adscribe al Ministerio de Agricultura, según la propuesta que discute la Misión Rural. Para diseñar y organizar bien esta entidad, y para que no se convierta en un fiasco institucional, como el Incoder, el Ministerio requiere tener una gran fortaleza, capacidad política y un equipo técnico de alta calidad. Pero el Plan se contenta con dejar el Ministerio como está, bajo las reformas hechas a fines de 2013 (creación del viceministerio y otros cambios), que dejan dudas sobre esas capacidades, en especial en el caso del desarrollo rural y el manejo del problema de tierras.

Por ello no sobra sugerir la necesidad de reforzar el grupo del DNP que dentro de la Misión Rural viene trabajando sobre el tema, con una dedicación mayor y más discusión con los diversos actores. Ello evitaría que la creación de tan importantes entidades no sea un acto autocrático de la burocracia pública.

De nuevo, insisto que no puede afirmarse que el Plan de Desarrollo proponga un revolcón en materia de instituciones rurales. No tiene una concepción de una institucionalidad integral y dinámica para el desarrollo; sus propuestas son más instrumentales y funcionales, en aras de la modernización. Pero no puede criticarse el hecho de que las propuestas traten de rescatar aquello que se ha perdido, y lo que hace falta para lograr avances en el corto plazo.

Seguimos sin ideas claras sobre lo que debe hacerse en materia de institucionalidad local y regional. En la práctica el Ministerio está reforzando las gobernaciones con los Planes de Articulación Regional (Acuerdos PARES), que si bien tienen un propósito de articular la Nación con el territorio, pueden terminar en un mal uso de los recursos, pues utilizan los mismos ineficientes, mal diseñados y cuestionados instrumentos de la política pública, como los Conseas, los CMDR, las Secretarías de Agricultura, etc. No hay en el Plan ideas de cómo reinventar la institucionalidad en los territorios; el Plan no es innovador en ese campo, más allá de la modernización y el ajuste de lo existente.

Pero hay que reconocer que se avanza en el concepto de ruralidad que sugirió PNUD en el Informe de Desarrollo Humano 2013. Estos progresos en la visión de lo rural deben reflejarse en una nueva estadística pública que permita actualizar las políticas. Ello sería bastante revolucionario, pues cambiaría muchas estrategias que requieren diferenciarse por territorios, tipos de actores, y cambios e innovaciones en los instrumentos.

Es una buena la iniciativa la propuesta de democratización de las Juntas de los Fondos de Parafiscales, algo que las beneficiarios vienen proponiendo sin resultados visibles hasta ahora.

La tan esperada modernización del catastro rural, también anunciada en el Plan es de esas iniciativas que requieren más precisión en materia de responsabilidades institucionales, recursos, liderazgos, estrategias para adelantarla. El Plan se queda en la frase ya manida de la modernización.

Está muy bien la idea de que el Ministerio se dedique a diseñar la política y tenga arreglos institucionales para llegar al territorio. ¿Son los acuerdos Pares lo adecuado? Hay que avanzar muchos más y ser más innovadores.

Y muy buena la idea de diseñar mecanismos de intervención integral de los territorios con arreglos institucionales. Pero el Plan se queda con el enunciado, y no nos da una idea orientadora sobre lo que ello significa, y cómo las instituciones pueden responder a ese desafío en el esquema actual.

Como aspectos que deben cubrirse en un período corto de tiempo, si se quiere que el Plan tenga alguna efectividad sobre la institucionalidad, se pueden anotar:

- a) Hace falta identificar instrumentos efectivos que garanticen las estrategias transversales, especialmente la coordinación, inter e intra-institucional. En eso se ha fallado siempre, y la coordinación ha sido más un cuento o un discurso que la realidad, como lo ha sido hasta ahora la participación

comunitaria. Ya no estamos hablando de políticas sectoriales en las estrategias, aunque ellas siguen existiendo por la estructura institucional creada. Falta mucha claridad sobre cómo resolver este problema. Es un dilema institucional complejo manejar estrategias transversales y una envolvente con la actual estructura institucional sectorializada; se requerirá más innovación en la creación de instrumentos efectivos para lograr ese propósito.

- b) Sintomático de la crisis institucional son las ideas y venidas de las propuestas del gobierno sobre el manejo y administración de los baldíos nacionales. Para defender la idea de los ZIDRE, el Plan introduce la de reservas de baldíos para campesinos. Pero ello no aclara la política, se defienden dos caminos sin claridad de cómo se relaciona el uno con el otro en los territorios.
- c) El posconflicto traerá desafíos adicionales a los existentes, y aunque el plan con sus propuestas pone una cuota inicial, debería crearse mecanismos que permitan avanzar más rápido en el diseño de la serie de acciones involucradas en los Acuerdos de la Habana. En particular instrumentos y arreglos institucionales que permitan dar continuidad a las reformas que se inicien para que puedan consolidarse, y no se distorsionen en el camino.
- d) Hace falta en el Plan más contundencia y fuerza a las propuestas sobre la institucionalidad en el manejo de los conflictos ambientales y rurales.
- e) ¿Cómo hacer eficaz los sistemas de coordinación institucional en todos los niveles, y cómo lograr una mayor gobernanza en lo rural? Son preguntas en las cuales el Plan no da pistas claras.