



Mundo Agrario vol. 17, n° 35, e022, agosto 2016. ISSN 1515-5994
 Universidad Nacional de La Plata.
 Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
 Centro de Historia Argentina y Americana

La institucionalidad rural en Colombia: Reflexiones para su análisis y fortalecimiento

The Rural Institutions in Colombia: Reflections for Analysis and
 Strengthening

Sandro Ropero Beltrán

Universidad Pedagógica y Tecnológica - UPTC, Colombia | sandro.ropero.beltran@hotmail.com

PALABRAS CLAVE

Instituciones rurales
 Agricultura y globalización
 Desarrollo rural
 Nueva ruralidad
 Colombia

RESUMEN

La cuestión rural constituye uno de los grandes desafíos para la institucionalidad en Colombia. La discusión respecto a la eficiencia y eficacia institucional para el sector rural debe adelantarse fundamentada en aspectos coyunturales que a su vez median en la dinámica social, política, cultural, ambiental, económica y productiva en el agro colombiano, entre los cuales se incluyen los tratados comerciales y un eventual posconflicto. La nueva ruralidad, como enfoque para el desarrollo rural, plantea una visión distinta en torno a la temática: concibe lo rural como un espacio multisectorial y multidimensional, lo cual constituye el punto de partida desde el cual surgen los elementos de análisis que permiten adelantar un debate institucional amplio y participativo de cara a la transformación estructural de la realidad rural.

KEYWORDS

Rural institutions
 Agriculture and globalization
 Rural development
 New rurality
 Colombia

ABSTRACT

The rural question is one of the great challenges for institutions in Colombia. The discussion regarding institutional efficiency and effectiveness for the rural sector should be brought forward based on circumstantial aspects that in turn mediate social the social, political, cultural, environmental, economic and productive in the Colombian agriculture, including trade agreements and post-conflict eventually included. The new rurality as an approach to rural development poses a different view about the subject, conceives the rural thing as a multisectorial and multidimensional space, which is the starting point from which arise the elements of analysis that allow advance an institutional debate broad and participatory facing the structural transformation of the rural reality.

Recibido: 23 de junio de 2015 | Aceptado: 5 de agosto de 2016 | Publicado: 22 de agosto de 2016

Cita sugerida: Ropero Beltrán, S. (2016). La institucionalidad rural en Colombia: Reflexiones para su análisis y fortalecimiento. *Mundo Agrario*, 17(35), e022. Recuperado de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAe022>



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_AR

Introducción

En ocasiones, el concepto de *institucionalidad* es utilizado para referirse a entidades, agencias u oficinas que representan y cumplen funciones asignadas por entes gubernamentales. Este concepto, sin embargo, va más allá, pues abarca no solamente las instituciones que representan y operativizan el poder del Estado sino que incluye también condicionantes propios del acervo cultural que limitan la interacción entre los integrantes de un grupo social. En ese orden, las instituciones ostentan un conjunto de reglas formales y no formales según su naturaleza, el cual se asume de forma colectiva (Gentes, 2008).

¿Por qué repensar la institucionalidad para el sector rural? Sin duda alguna, el modelo de Estado neoliberal abrió las puertas a las economías transnacionales y liberó las actividades de comercio internacional; esto ha expuesto al sector agropecuario a un proceso de interrelación con mercados externos bajo condiciones de inequidad productiva y competitiva, lo que denota la débil institucionalidad con respecto al desarrollo productivo y social del sector rural. Cabe resaltar que en Colombia la producción agrícola se caracteriza por ser

Eminentemente primaria, sustentada en su mayor proporción en una agricultura familiar de subsistencia, con bajos niveles tecnológicos y de rentabilidad encargada de ofertar productos frescos para los mercados locales y regionales (Núñez, Carvajal y Bautista, 2013, 11).

En un escenario de economía global y ante la posibilidad de un acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP, en el que se sientan las bases que allanan el camino hacia la transformación estructural de la realidad rural y agraria de Colombia, es necesario debatir de manera amplia y profunda en torno a la capacidad institucional para la implementación de los acuerdos alcanzados.

El desarrollo rural desde el enfoque de nueva ruralidad aborda el debate de la cuestión rural desde una visión más amplia a la visión tradicional –agropecuaria-, asumiéndolo como un proceso sistemático en el cual coexisten y se complementan múltiples actividades productivas que influyen en las dinámicas del territorio en sus dimensiones social, económica, política, cultural y ambiental. “Lo anterior obliga a la reformulación de los modelos de desarrollo que descansan fundamentalmente en una definición sectorial de lo rural para transitar a una propuesta que amplíe la mirada a lo territorial y a la multifuncionalidad de la agricultura” (Grajales y Concheiro, 2009, 145).

De la institucionalidad actual y de la que se funde depende la transformación estructural del medio rural de Colombia; en ese sentido, sobre la institucionalidad descansa la responsabilidad para el diseño y para la implementación de políticas públicas para este sector, las cuales se deben caracterizar por tener objetivos, acciones y decisiones orientadas a la atención de necesidades que han sido definidas y construidas en consenso con la institucionalidad informal que hace presencia en un determinado territorio.

Institucionalidad - Instituciones

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define el concepto de *institucionalidad* como “el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales” (Franco y Székely, 2010, 13); es decir, son el conjunto de reglas de juego y de soporte para que una sociedad opere dentro de los ámbitos económicos, políticos y sociales en escenarios públicos y comunes.

North plantea que “Las instituciones son imposiciones creadas por los humanos y estructuran y limitan sus interacciones” (1988, 130). Por su parte, para Beattie, las instituciones son un “conjunto relativamente arraigado y estable de roles y relaciones, de usos sociales que son característicos de la sociedad en cuestión”

(citado en Durston, 2002, 6). Definiciones que se ajustan a lo esbozado por Bertranou, quien afirma:

Las instituciones (...) constriñen las opciones disponibles de acción. En la medida en que sistemáticamente producen determinados resultados (por ejemplo, de política pública), pueden ser cambiadas con objeto de producir otros resultados (citado en Repetto, 2003, 9).

En ese sentido, sobre la institucionalidad reposa la responsabilidad de la definición, la regulación, la (re)orientación tanto de las políticas públicas como del conjunto de normas y de leyes que afectan las dinámicas sociales, políticas y económicas en las cuales están inmersos los distintos actores que forman parte de un Estado o de un territorio¹.

La confluencia, el relacionamiento y la interacción que ocurren entre los actores y los sujetos de una sociedad necesariamente está acompañada o expuesta al desarrollo de conflictos y de tensiones al interior de esta, los cuales se configuran a partir del contexto político, económico, productivo y ambiental en el que se encuentra inmerso el colectivo que ocupa un territorio²; por lo tanto, y parafraseando a Uvalle (2001), es importante resaltar la trascendencia que tiene la institucionalidad democrática como elemento fundamental en los procesos de gobernabilidad y como sistema y conjunto de capacidades que permiten el establecimiento del orden jerárquico dentro de las organizaciones sociales y civiles.

De este modo, la institucionalidad se estructura con base en la necesidad de establecer una serie de normas y de reglas de carácter formal e informal de manera que se regulen o restrinjan las distintas actividades propias de la vida y del comportamiento de los habitantes de un territorio, tanto en el ámbito individual como en el colectivo, a través de las instituciones establecidas. Al respecto, North afirma:

Las instituciones son restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Incluyen restricciones informales, como las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones y los “códigos de conducta”, así como también reglas formales [constituciones, leyes, derechos de propiedad] (citado en Bour, 2004, 1).

De esta manera, es importante resaltar que las normas, tanto las formales como las de carácter informal, algunas veces pueden o no tener coincidencias o aproximaciones; sin embargo, los dos tipos de instituciones son imposiciones que, aunque no estén alineadas, sí cumplen funciones dentro de los procesos de gobernabilidad en una sociedad y cada una debe ser vinculante al interior del territorio.

La institucionalidad informal es parte de una cultura y como tal es soberana; aquella ha sido perpetuada, según Boyd y Richerson, mediante la “transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta” (citado en Díaz, Urbano y Hernández, 2005, 212).

En la práctica, la institucionalidad formal es diseñada y operativizada por instituciones de orden gubernamental –ministerios, fuerza pública, gobierno central, gobiernos descentralizados, corporaciones autónomas, instituciones de orden nacional, departamental, regional y local, entre otras– con el apoyo de organizaciones sociales y de organizaciones no gubernamentales y organismos de orden supranacional, que cumplen funciones de cooperación institucional, cada una desde la función misional que le ha sido designada y bajo un orden jerárquico estatal.

Cabe subrayar que ante la ausencia o la débil institucionalidad no es posible el arbitraje normativo para las dinámicas sociales, políticas y económicas que coexisten en la sociedad y en los territorios. Mediante la institucionalidad se establece lo que podría ser considerado como la estructura funcional y de orden de un

colectivo social; por ejemplo, en un territorio, ¿qué actividades productivas pueden ser desarrolladas?, ¿quién o quiénes verifican el cumplimiento de las normas? Las respuestas surgen desde la institucionalidad tanto formal como informal que ha sido establecida.

¿Repensar la institucionalidad rural?

El contexto político y económico en el cual han estado inmersos distintos países de América Latina, incluido Colombia, ha sido el elemento fundamental en el diseño de la institucionalidad rural. En ese sentido, la definición de los modelos de desarrollo rural ha sido respuesta a las transformaciones mundiales y a las dinámicas de economía global, las cuales pueden ser analizadas de acuerdo con los períodos históricos que anteceden la evolución y el estado actual de la institucionalidad para el sector.

Refiriendo a Machado (2001), en Colombia se pueden diferenciar dos modelos de desarrollo agropecuario: el primero –modelo agrícola en la época de la protección– surge a partir de la segunda posguerra con el arbitraje institucional por parte del Estado y su premisa fue avanzar hacia un proceso de industrialización y sustitución de importaciones, en el cual se considera a la agricultura como un sector subsidiario del resto de la economía; el segundo –modelo durante la apertura y la globalización– surge a partir del año 1990 en el marco de un Estado neoliberal con la apertura económica y con la liberación de mercados con menor grado de protección a las actividades productivas.

Los procesos de interrelación política y económica –globalización– motivaron el tránsito desde un modelo económico proteccionista, que caracterizó el desarrollo en la región, hasta un modelo de inserción internacional, en el cual la apertura económica y los procesos de integración regional se constituyeron en el eje central para el diseño de la institucionalidad rural (Piñeiro, Martínez, Trigo, Torres, Manciana y Echeverría, 1999).

Colombia no ha sido ajena a la influencia de estos procesos transformadores; es por esta razón que se requiere un debate estructural, amplio y profundo en torno a la realidad del sector, basado en el análisis de la institucionalidad, su eficiencia y su eficacia frente al desarrollo rural tanto a nivel local como comparativamente con países de la región. Dicho debate deberá realizarse sin desconocer que para el caso particular de Colombia existe un conflicto interno armado de más de cinco décadas, el cual tiene raíces en luchas agrarias, aunado al problema de narcotráfico. La premisa, como lo considera Montenegro (2003), es la certeza de que para alcanzar el desarrollo Colombia necesita del campo, del sector agropecuario.

La discusión respecto al desarrollo institucional para el sector rural debe adelantarse fundamentada en las características y circunstancias que median en la dinámica social, política, cultural, económica y productiva en el agro colombiano, entre los cuales se incluyen los tratados comerciales, el conflicto interno y los cultivos ilícitos.

Es importante señalar que, a la luz de la apertura de mercados, el sector agropecuario colombiano ha sido expuesto a un proceso de integración de forma homogénea pero bajo condiciones de producción y de negociación asimétricas³. Al respecto, Salcedo, Pinzón y Duarte (2013) sugieren que las firmas de acuerdos de libre comercio “dejaron en desventaja competitiva a los productores colombianos ante la llegada de mercancías extranjeras mucho más baratas” (p. 3), realidad sobre la cual se debe adelantar el debate en torno al desempeño institucional, los impactos, los desafíos en el corto y mediano plazo de las negociaciones para el sector rural y particularmente para la economía campesina.

Sin duda alguna, uno de los principales desafíos para la institucionalidad está en avanzar hacia el fortalecimiento de las capacidades productivas y competitivas en el sector agropecuario en el contexto de economía global. En ese sentido, se requiere de la transformación de los sistemas de producción local en

procura de lograr ser competitivos en los escenarios de comercio internacional.

Este contexto económico, además de los conflictos por el uso y por la tenencia de la tierra, ha sido generador de tensiones entre el campesinado y el gobierno, lo cual ha motivado movilizaciones agrarias que demandan atención y apoyo institucional frente a la problemática que aduce ser de carácter estructural, producto de la ausencia de una política agraria que promueva el desarrollo rural sustentable e incluyente⁴.

El Estado debe avanzar en una discusión que conduzca al fortalecimiento institucional para el sector rural con base en las necesidades y en la realidad de los territorios.

Transformar la ruralidad en el territorio es una tarea de toda la sociedad liderada por el Estado, que implica nuevos instrumentos, otras visiones y concepciones sobre el desarrollo, nuevos arreglos y relaciones institucionales (Machado, 2012, 18).

Uno de los grandes desafíos para el Estado pasa por la necesidad de repensar la institucionalidad para el desarrollo rural de cara a un eventual posconflicto. Ante la posibilidad de un acuerdo entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno colombiano que ponga fin al conflicto armado, el siguiente paso es la implementación de lo acordado, incluido los puntos inherentes al desarrollo rural, lo cual requiere de la articulación tanto de la institucionalidad formal como de la no formal; queda bajo la responsabilidad del Gobierno la necesidad de crear y/o fortalecer el aparato institucional para este fin.

El acuerdo denominado Reforma Rural Integral (RRI)⁵ sienta las bases para la transformación estructural de la realidad rural y agraria en Colombia, centrada en el bienestar y el buen vivir de los habitantes rurales, en la erradicación de la pobreza en el campo, en la inclusión social, en el cierre de las brechas de desigualdad entre el campo y la ciudad, en la delimitación de la frontera agrícola, en la seguridad y la autonomía alimentaria y en la reactivación del campo, haciendo énfasis en la economía campesina, familiar y comunitaria desde un modelo de desarrollo rural con enfoque territorial (Mesa de Conversaciones entre el gobierno de la República de Colombia y las FARC-EP, 2013).

En concordancia con la RRI, es necesario replantear el debate en cuanto al manejo que la institucionalidad del Estado ha venido realizando para terminar con la siembra de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional, principalmente coca –*Erythroxylum coca*–, a partir del análisis de las relaciones de causalidad y de la respuesta institucional frente a esta problemática.

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2015), publicado el informe de monitoreo de cultivos de coca realizado en el año 2014, Colombia pasó de tener un área afectada de 89.215 hectáreas en el año 2013 a 109.788 hectáreas para el año 2014.

La producción de estos cultivos se da en áreas rurales que se caracterizan, principalmente, por ser de difícil acceso y por estar bajo la presencia y actividad de colectivos armados ilegales en permanente disputa por el control político y económico de estos territorios. Sin embargo, y pese a las acciones y estrategias de distintos gobiernos nacionales para evitar la siembra, resiembra y la expansión de aquellos, el área sembrada se mantiene y ha venido aumentando; esto es impulsado por las condiciones y garantías ofrecidas por los narcotraficantes para su producción y comercialización, constituyendo el narcocultivo un encadenamiento productivo altamente eficiente.

Débil presencia y frágil acompañamiento institucional en áreas afectadas por la presencia de narcocultivos, inadecuados canales de comercialización para productos lícitos, deficiente acompañamiento técnico agropecuario, carencia de recursos económicos en la población campesina e insuficiencia en la dotación de bienes públicos sociales e infraestructura productiva en zonas rurales, diseño y puesta en marcha de programas de sustitución y erradicación carentes de una construcción participativa y consensuada con la

población rural: cuestiones que hacen ver que los esfuerzos adelantados por distintos gobiernos en procura de terminar con los cultivos de uso ilícito hasta hoy no hayan sido suficientes ni eficaces.

Es importante señalar que dentro de la agenda de negociación entre el Gobierno de Colombia y FARC-EP, que busca poner fin al conflicto armado interno, uno de los puntos de discusión aborda el problema del narcotráfico; se buscan establecer

Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos (Mesa de Conversaciones, 2012, 3).

Esta estrategia, junto con el punto que contempla la RRI, deberá ser operativizada de forma conjunta y de manera articulada entre la institucionalidad formal y la no formal –comunidades campesinas, población indígena y comunidades afrodescendientes–.

Dada la complejidad de la problemática generada por esta actividad ilícita en el ámbito social, político, económico, ambiental y de seguridad, la cual va más allá del contexto nacional por su comercio global, es necesario construir un debate estructural, amplio y profundo, que contribuya a establecer las relaciones causa-efecto entre las políticas de desarrollo rural, el conflicto interno y el narcotráfico, así como la responsabilidad de la institucionalidad nacional y la corresponsabilidad de países que son el mercado final frente al manejo que a dicha problemática se ha dado, lo cual constituye la línea base para el rediseño de política pública para la atención y solución a esta situación.

Dicho esto, el Gobierno colombiano deberá revisar el componente normativo e institucional que existe en la actualidad y determinar su alcance frente a los acuerdos logrados para la RRI, a los cultivos ilícitos y en lo que refiere a una problemática que tiene raíces más estructurales que coyunturales. Al respecto, Machado (2015) refiere:

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 (p. 1).

La política rural en Colombia se ha distinguido por ser variable y ajustada tanto a los intereses como a las concepciones de los diferentes gobiernos, sin una idea clara de la problemática rural que le permita tener continuidad, al igual que una visión de tipo integral y estructural (Machado, 2009).

La manera habitual de concebir y operativizar la institucionalidad rural en Colombia, desde una visión que se aleja de lo público, desnaturalizó la función que esta debería cumplir de acuerdo con las necesidades más apremiantes para las comunidades rurales; así se redujeron las posibilidades de cumplir la función misional para la cual fue creada y se limitó la solución a las problemáticas de la sociedad rural en su conjunto (Tobón, 2014).

En síntesis, el país está frente a una oportunidad histórica que allana el camino hacia el fortalecimiento institucional para el desarrollo rural en un contexto de economía global y de cara a un eventual posconflicto, y de esta manera podrá reducir los riesgos que posibilitem una recaída en el conflicto armado; por lo tanto, se

requiere de una nueva institucionalidad con un enfoque sistémico construido a partir de la convergencia y consenso entre distintos actores sociales, empresariales y el gobierno, lo que constituye un proceso fundamental para el potenciamiento de las capacidades productivas y competitivas del medio rural y para el desarrollo sustentable y la convivencia pacífica y sostenible de este.

La tarea es de todos. El país se debe preparar ante un posible nuevo escenario en el cual se dé trámite a los conflictos del medio rural de manera concertada y se promueva el desarrollo rural asumiendo la ruralidad como un todo –multidimensional y multisectorial–; esto requiere pasar de una política sectorial a una política territorial, en la cual el territorio es más que un espacio geográfico: allí se asientan modos de producción, formas de vida, culturas y diversos sistemas productivos, que se complementan y se articulan. En ese sentido, sobre esta realidad se debe reconfigurar la institucionalidad formal para el sector.

Nueva ruralidad e institucionalidad

A manera de premisa se hace una aproximación al concepto de *desarrollo rural*. Machado (2013) lo define como:

Un proceso dinámico de cambio acumulativo y de transformación de las sociedades rurales locales, que, con la participación de los distintos actores sociales, permite diversificar tanto las actividades productivas y de generación de ingresos, como las formas de organización social y de participación política, y alcanzar desarrollos tecnológicos en medio de la diversidad cultural. Para que dicho proceso se perfile de manera integral y genere dinámicas continuas de transformación, se requiere un desarrollo institucional como proceso básico para la transformación estructural de las sociedades locales (p. 20).

De esta manera, el desarrollo rural se entiende como un proceso dinámico de transformación estructural enfocado a la inclusión y al mejoramiento de las condiciones de vida y bienestar de los habitantes rurales, a través del incremento potencial de las capacidades productivas, especialmente del campesinado, y del fortalecimiento institucional en los territorios, expresado en la dotación y en el acceso irrestricto de bienes públicos sociales –salud, educación, recreación, saneamiento básico, entre otros– así como de infraestructura productiva –tecnología, riego, vías, transporte, entre otros–. Esto debe conducir al reconocimiento, principalmente, del campesinado como sujetos sociales de derecho y productivos y del establecimiento de programas de desarrollo con énfasis sustentable desde lo político, cultural, económico, social y ambiental.

La nueva ruralidad como enfoque para el desarrollo plantea una visión distinta frente al debate en torno a la cuestión rural; el reconocimiento de la coexistencia y en ocasiones complementariedad de múltiples actividades productivas –servicios agroindustriales, servicios ambientales, servicios forestales, servicios turísticos, minería y petroquímica, entre otros– da cuenta de que lo rural es un continuo y complemento de lo urbano. Por lo tanto, se requiere ir más allá del tema puramente agropecuario –sin desconocer las actividades agropecuarias como factor dinamizador y articulador de la economía rural–; es decir, necesariamente debe ser abordado desde el ámbito productivo multisectorial y desde la multidimensionalidad de los territorios. Al respecto, Pérez (2004) afirma:

Hoy en día, el mundo rural se ve como el ámbito en el cual se desarrollan múltiples actividades económicas y sociales, a partir de los recursos naturales y de los diferentes pobladores que allí se encuentran. Actividades ligadas a procesos de agroindustrialización, turismo, agroforestería, pesca, explotaciones mineras y elaboración de artesanías, son apenas algunos ejemplos de la gran variedad de actividades económicas, que no eran claramente reconocidas por la visión sectorial sobre el mundo rural (p. 181).

Por su parte, García y Quintero (2009) afirman que dentro de la propuesta de nueva ruralidad los territorios son más que un espacio geográfico dotado de recursos naturales, potencialidades y ventajas comparativas; en ellos ocurren dinámicas de construcción histórico-social con sustento en el acervo cultural, en el capital social, en la institucionalidad desarrollada y demás activos tangibles e intangibles localizados en el territorio. La nueva ruralidad comprende el territorio desde una visión integral, la cual trasciende la dimensión económica e incluye y se alinea a la dimensión social, cultural, política y ambiental, con lo que el desarrollo rural toma una concepción humanista. Este enfoque toma aún más relevancia ya que permite estudiar las

Dinámicas sociales entre los actores que intervienen en un proceso, desde el punto de vista económico, social y organizacional a partir de las relaciones e influencias de lo local hacia lo regional, nacional y lo internacional y viceversa (Cadena, Camas, López, y Navarro, 2013).

En ese sentido, la propuesta de la nueva ruralidad constituye el marco dentro del cual se crea el espacio que pone sobre la mesa de debate las distintas temáticas inmersas en el mundo rural y que afectan las dinámicas sociales, culturales, políticas y económicas en este, entre las cuales están la globalización, las actividades propias de la economía extractivista, el narcotráfico, los múltiples conflictos y tensiones presentes en los territorios, la pobreza, la equidad de género, la multidimensionalidad de los territorios, el uso y tenencia de la tierra, entre otros. Esto contribuye a explorar y construir alternativas que conduzcan a la articulación de manera consensuada entre la institucionalidad formal e informal en procura de alinear propuestas de desarrollo rural. Así las cosas, y recurriendo a lo planteado por Echeverri y Ribero (2002), la nueva ruralidad debe ser entendida como

una propuesta integral, centrada en tres grandes fundamentos de diferenciación, de complemento o de reforma profunda de las políticas predominantes en la actualidad. La primera, relativa a una redefinición del ámbito de acción de la política rural, la segunda sobre la necesidad de revisar a fondo la economía rural y la tercera centrada en la necesidad de proponer una nueva institucionalidad rural (p. 17).

El reto para la institucionalidad frente al desarrollo rural y a la nueva ruralidad pasa por el diseño de políticas públicas y por la reforma a las instituciones que vaya más allá de lo sectorial y haga énfasis en lo rural como un espacio multisectorial y multidimensional, en el que el principal desafío se centra en la necesaria reestructuración de las normas para controlar el avance en el deterioro de los recursos naturales, la pérdida de biodiversidad, la pérdida y degradación de suelos y fuentes hídricas y el incremento de la pobreza e inequidad en medio de la riqueza propia de los recursos naturales, los crecientes conflictos y tensiones entre las luchas sociales y el capital en la disputa por el territorio y la protección de la pluriculturalidad presente en los territorios, aspectos que históricamente han motivado la expresión de luchas y levantamientos de distintos sectores sociales.

Al respecto, Machado (2012) acude al Informe Nacional de Desarrollo Humano “*Colombia rural, razones para la esperanza*”, el cual sugiere que en Colombia no se

ha discutido seriamente ni ha hecho una reflexión consistente sobre el tipo de institucionalidad requerido para atender la problemática del campo y crear las condiciones institucionales que garanticen una estabilidad en el crecimiento y el desarrollo rural (p. 18).

Abordar el debate en torno a la cuestión rural desde una visión más amplia en el contexto de una economía global y en el escenario de un posconflicto armado constituye el insumo para la necesaria transformación institucional de cara al desarrollo rural.

Por lo tanto, superar la política sectorial y dar paso a la política pública rural que considere la multisectorialidad y multidimensionalidad de los territorios es definitivo en la transformación de la realidad rural, no solamente mediante el desarrollo de marcos jurídicos e institucionales, sino mediante el establecimiento de una institucionalidad que favorezca su construcción y su ejecución en consenso con todos los actores. Salazar (2000) afirma:

Hoy más que nunca, a la luz de las realidades que muestra nuestro “sector rural”, de los desaciertos en su lectura y manejo, de la dispersión de esfuerzos y recursos, de su escasa revisión, de la poca sinergia de la institucionalidad, así como de los retos que este afronta para contribuir a la construcción y desarrollo del país, es imperiosa la necesidad de efectuar profundos razonamientos acerca de sus nuevos enfoques, para a partir de allí ofrecer los direccionamientos organizacionales e institucionales pertinentes a los distintos componentes del sistema (p. 1).

En ese orden, las instituciones deberán pasar de realizar esfuerzos individuales (que buscan mostrar resultados que se enmarcan más en la ejecución presupuestal que en la solución real e integral a las necesidades del sector rural) a unas instituciones que en su conjunto se articulen en el análisis, diseño y cumplimiento de los programas y proyectos de desarrollo rural con énfasis en la reconstrucción territorial desde una visión social, ambiental, cultural, política, técnica y productiva.

Conclusiones

Colombia, como estado democrático, se rige por un mandato constitucional; en ese orden, tanto la institucionalidad formal y la no formal deben ser alineadas dentro de este marco constitucional, y también su alcance, acatando y respetando el precepto constitucional y partiendo del principio fundamental que dicta:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (República de Colombia, 1991).

Comprender el concepto de institucionalidad no sólo se limita a instituciones, las cuales representan y operativizan el poder del Estado, pues aquel incluye el conjunto de reglas o normas, de carácter formal y no formal, que estructuran y condicionan las interacciones de un colectivo en los ámbitos sociales, económicos y productivos; en ese orden, la institucionalidad será la responsable de precisar y avalar el orden y la calidad organizacional y de gestión de los integrantes de un grupo social dentro de un territorio.

La diversificación de la economía rural, la problemática social y ambiental producto de la siembra y de la expansión de cultivos ilícitos, el desplazamiento forzado, el despojo de tierras, los procesos de restitución de bienes y derechos, los sistemas de producción rural antagonistas del desarrollo sostenible, el incremento del grado de concentración de la tierra y la pobreza rural son aspectos que motivan la necesidad de repensar el desarrollo de un marco institucional eficiente, estable y participativo que legitime la capacidad del Estado como promotor y árbitro en los procesos de desarrollo rural territorial.

En el contexto de economía global y en ausencia de la confrontación armada, el desafío para la institucionalidad pasa por aspectos como la reconstrucción, recuperación, fortalecimiento e inserción productiva, económica, política y social de territorios afectados por la dinámica del conflicto armado y por el narcotráfico; esto requiere de un mirada diferencial con la convergencia y cooperación tanto de la institucionalidad formal –gobierno– y de la no formal –comunidades campesinas, indígenas,

afrodescendientes– y en coordinación con la academia, a través de la cual se identifiquen las necesidades, las ventajas comparativas y competitivas que en estas zonas existen y que se constituirán en la línea base para el desarrollo sustentable y la convivencia pacífica.

Repensar la institucionalidad rural implica realizar un análisis profundo, amplio y participativo en el cual deberán converger y cooperar distintos actores sociales, políticos, económicos, académicos y gubernamentales. Una institucionalidad en función de: (1) acceso y suministro de bienes públicos sociales – salud, vivienda, educación, recreación, cultura, asistencia técnica, entre otros–, infraestructura productiva – vías, riego, maquinaria, entre otros– y garantías para el acceso a mercados y precios de sustentación para la producción campesina, familiar y comunitaria; (2) uso de la tierra, regular el uso del suelo de acuerdo a su vocación y delimitar la frontera agropecuaria; (3) estrategias y acciones pacíficas, concertadas y sustentables encaminadas a terminar con los cultivos ilícitos; y (4) presencia en la totalidad de la geografía nacional de una institucionalidad legítima que garantice la paz, la seguridad, la convivencia, la reparación y restitución de los derechos fundamentales y de los activos –tierras despojadas u obligadas a abandonar– de las víctimas del conflicto armado, así como el desarrollo rural sustentable.

La nueva ruralidad contribuye al análisis y a la comprensión del territorio como un espacio de construcción histórico-social desde una visión integral en la que, además de la dimensión económica, se incluye y se alinea la dimensión social, cultural, política y ambiental, con lo que el desarrollo rural toma una concepción humanista. En ese orden, el enfoque de nueva ruralidad se constituye en una visión ampliada e integral, la cual va más allá del aspecto agropecuario, que plantea la necesidad de abordar la cuestión rural como un espacio multidimensional en el cual coexisten y se complementen múltiples actividades productivas, con lo rural como un continuo y complemento de lo urbano.

El trabajo articulado entre instituciones, académicos, actores sociales y civiles, a fin de estructurar un modelo de desarrollo rural institucionalizado, ajustado de acuerdo con la realidad del sector y según lo acordado en la mesa de negociación entre gobierno y FARC –RRI y la sustitución de cultivos ilícitos–, que dé respuesta a las necesidades e intereses del sector rural desde la dimensión social, económica, política, cultural y ambiental, dentro de un contexto de economía global y de cara a un postacuerdo de paz, contribuirá a la transformación de los territorios, lo que implica el análisis y el debate de las relaciones de causalidad para el desarrollo rural en Colombia, así como la reorganización de la institucionalidad y sus relaciones.

La presencia y el incremento en el área de cultivos ilícitos hacen ver que los esfuerzos adelantados por distintos gobiernos de Colombia, en procura de terminar con ellos, hasta hoy no han sido suficientes ni eficaces; dada la complejidad de la problemática generada por esta actividad ilícita en los ámbitos social, político, económico, ambiental y de seguridad –la cual va más allá del contexto nacional por su comercio global–, es necesario construir un debate estructural, amplio y profundo, que contribuya a establecer las relaciones causa-efecto entre las políticas de desarrollo rural, el conflicto interno y el narcotráfico y la responsabilidad de la institucionalidad nacional así como la corresponsabilidad de países que son el mercado destino frente al manejo que a dicha problemática se le ha dado, lo cual constituye la línea base para el rediseño de política pública para la atención y solución a esta situación.

Agradecimiento

A mi padre (Q.E.P.D), por su grandeza humana; por enseñarme que la humildad, el respeto, la honestidad y la riqueza espiritual son virtudes que hacen a un hombre grande; por enseñarme que si un día caigo debo levantarme, fortalecido siempre de la mano de Dios. Aunque tu presencia física ya no está, siempre estarás en mí, y aunque nos faltaron muchas cosas por compartir y vivir juntos, sé que cada logro ha sido y por siempre será gracias a tu apoyo.

Notas

1 Para Roth (1999), una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”

http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109124/Bibliografia/Bibliografa_Basica/Leccion_3/roth_andre-politicas-publicas.pdf

2 Entendido el territorio como un espacio geográfico en el cual se desarrollan un modo de vida y unas actividades productivas a partir de una cultura local que se interconecta y conjuga con formas de vida y de producción exógenas. Para una revisión sobre algunas discusiones en torno al concepto de territorio, ver González, A. R. (2011).

3 Para profundizar acerca del tema, ver Garay, Barberi y Cardona (2006).

4 Para contextualizar acerca del paro agrario del año 2013 en Colombia, ver Salcedo, L.; Pinzón, R. y Duarte, C. (2013)

5 Para profundizar en el tema ver página oficial de la mesa de negociaciones entre el gobierno de la República de Colombia y las FARC – EP. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/documentos-y-comunicados>

Bibliografía

Bour, E. (2004). Instituciones, [Revisión del documento *Institutions* y del trabajo *Institutions matter* del premio nobel Douglass C. North] 1-28. Recuperado de <http://ebour.com.ar/pdfs/Instituciones,%20de%20Douglass%20North.pdf>

Cadena, P., Camas, R., López, W., y Navarro, H. (2013). Implicaciones prácticas y teóricas de la nueva ruralidad en la Frailesca, Chiapas, México. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 1015.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Bogotá D.C: Imprenta Nacional de Colombia.

Díaz, J. C.; Urbano, D. y Hernández, R. (2005). Teoría económica institucional y creación de empresas. *investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa*,3, 209-230.

Durston, J. (2002). *El Capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: CEPAL.

Echeverri, R. y Ribero, M. (2002). *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Franco, R. y Székely, M. (2010). Institucionalidad social en América Latina. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3767/LCw312_es.pdf?sequence=1. Recuperado el 16 de Septiembre de 2015.

García, L. y Quintero, M. (2009). Desarrollo local y nueva ruralidad. *Economía*, 28, 191-212.

Garay, L. J.; Barberi, F. y Cardona, I. M. (2006). La negociación agropecuaria en el TLC —alcances y

consecuencias—. Disponible en <http://www.planetapaz.org/biblioteca/nuestras-publicaciones?task=document.viewdoc&id=786>. Recuperado el 23 de agosto de 2015.

Gentes, I. (2008). Gobernanza, gobernabilidad e institucionalidad para la gestión de cuencas. Estado de arte. Trabajo presentado en el seminario internacional Cogestión de cuencas hidrográficas: experiencias y desafíos. CATIE, Turrialba, Costa Rica. Disponible en [http://www.pnuma.org/agua-miaac/REGIONAL/MATERIAL%20ADICIONAL/BIBLIOGRAFIA-WEBGRAFIA%20\(2\)/Gobernanza%20e%20institucionalidad%20GIRH.pdf](http://www.pnuma.org/agua-miaac/REGIONAL/MATERIAL%20ADICIONAL/BIBLIOGRAFIA-WEBGRAFIA%20(2)/Gobernanza%20e%20institucionalidad%20GIRH.pdf)

González, A. R. (2011). Nuevas percepciones del territorio, espacio social y el tiempo. Un estudio desde los conceptos tradicionales (o clásicos) hasta su concepción en el siglo XXI. Disponible en http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/6jornadasjovenes/EJE%206%20PDF/eje%206_gonzalezale.pdf. Recuperado el 12 de marzo de 2016.

Grajales, S. y Concheiro, L. (2009). Nueva ruralidad y desarrollo territorial. Una perspectiva desde los sujetos sociales. *Veredas*, 18, 145-167.

Machado, A. (2015). Comentarios sobre la institucionalidad rural en el plan de desarrollo. Disponible en http://www.las2orillas.co/wp-content/uploads/2015/03/AMachado_Oxfam-revisado.pdf. Febrero 10 de 2015.

Machado, A. (2012). El desarrollo rural y la institucionalidad. *Hechos de Paz*, 3, 17 - 20.

Machado, A. (2009). La reforma rural, una deuda social y política. Disponible en <http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/archivos/ReformaRural.pdf>. Recuperado el 15 de Marzo de 2015.

Machado, A. (2001). El modelo de desarrollo agrícola. *Apuntes del CENES*, 20, 195-204.

Mesa de Conversaciones entre el gobierno de la República de Colombia y las FARC-EP. (2013). Primer informe conjunto de la mesa de conversaciones entre el gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, FARC-EP. Disponible en https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20%20Conjunto%201-%20Mesa%20de%20Conversaciones%20-Gobierno%20y%20Farc%20-%20Version%20Espa_ol.pdf. Recuperado el 25 de mayo de 2015.

Mesa de Conversaciones (2012). Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>. Recuperado el 26 de abril de 2016.

Montenegro, S. (2003). La Hora del Campo - El sector agropecuario y el desarrollo en Colombia. Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal%20y%20pesca/La_Hora_Del_Campo.pdf. Recuperado el 25 de mayo de 2015.

North, D. C. (1998). Desempeño económico en el transcurso de los años. *Economía: teoría y práctica*, 9, 130.

Núñez, J.; Carvajal, J.C. y Bautista L. A. (2013). El TLC con Estados Unidos y su impacto en el sector agropecuario colombiano: entre esperanzas e incertidumbres. *Revista electrónica de la Facultad de Derecho*, 1, 118-133.

Pérez C., E; (2004). El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad. *Nómadas (Col)*, () 180-193. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105117734017>

Piñeiro, M.; Martínez, R.; Trigo, E.; Torres, F.; Manciana, E. y Echeverría, R. (1999). La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Disponible en

<http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/823499.pdf>. Recuperado el 25 de mayo de 2015.

Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Trabajo presentado en el VIII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD, Panamá. Disponible en

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047522.pdf>

Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C: Aurora.

Republica de Colombia. (1991). *Constitución política de Colombia*. Recuperado el 18 de Agosto de 2016, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

Salazar, C. H. (2000). El desarrollo rural colombiano y los retos de la institucionalidad. Seminario internacional la nueva ruralidad en América Latina Maestría en desarrollo rural 20 años. Universidad Javeriana, Bogotá D.C. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/mesa4/salazar.pdf>

Salcedo, L.; Pinzón, R. y Duarte, C. (2013). El paro nacional agrario: un análisis de los actores agrarios y los procesos organizativos del campesinado colombiano. Disponible en http://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/el_paro_nacional_agrario_un_analisis_de_los_actores_agrarios_y_los_procesos_organizativos_del_campesinado_colombiano.centro_de_estudios_interculturales..pdf. Recuperado el 25 de mayo de 2015.

Tobón, G. (2014). La institucionalidad rural a la deriva. Disponible en <http://www.etnoteritorios.org/Territorios.shtml?apc=r-xx-1-&x=799>. Recuperado el 25 de mayo de 2015.

UNODC. (2015). Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. Disponible en https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf Recuperado el 27 de abril de 2016.

Uvalle, R. (2001). Sociedad, ciudadanía y Estado democrático. México D. F.: Instituto nacional de administración pública