

# ALGUNAS REFLEXIONES HERMENEÚTICAS DEL DESARROLLO RURAL DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA

Lesmes Chavur, Angélica Rocío<sup>30</sup>

## RESUMEN

Tras las declaraciones en la sesión de la sala plena de la Corte Constitucional celebrada en marzo de 2009, se declaró inconstitucional la Ley 1152 de 2007, conocida como el “*Estatuto de Desarrollo Rural*”, debido a que se argumentó la no consulta previa a las comunidades indígenas, ni a comunidades afro descendientes. Ahora bien, esta fue la principal razón por la cual se consideró el estatuto como un acto legislativo completamente inexecutable. No obstante con ello, y derivado de un mecanismo netamente mediático, de manera muy personal se omitieron otras importantes apreciaciones que se debieron considerar a partir del enfoque del cual se dimensionó el concepto de desarrollo rural en todo el estatuto. Que sea esta la oportunidad de entender la necesidad de analizar el desarrollo rural, que además de incluyente, es un proceso sujeto a paradigmas y modelos hegemónicos de crecimiento económico y desarrollo social. Para ello, el presente artículo pretende hacer evidentes algunas consideraciones conceptuales y de enfoque, importantes de destacar en el nuevo proyecto de ley de tierras y desarrollo rural, que políticamente reemplazaría el estatuto considerado inconstitucional en el año 2009.

**PALABRAS CLAVE:** Desarrollo Rural, Política Pública, Territorio, Inclusión, Enfoque Territorial.

---

30 M.Sc en Desarrollo Rural. Investigadora, Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo Rural, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: alesmes\_chavur@hotmail.com

## **SOME HERMENEUTICAL REFLECTIONS FROM RURAL DEVELOPMENT SINCE PUBLIC POLICY**

### **ABSTRACT**

Following statements in the Plenary session of the Constitutional Court in March 2009, was declared unconstitutional Act 1152 of 2007, known as the “Rural Development Statute”, because it was argued that the no prior consultation indigenous communities, or communities of African descent. Now this was the main reason why the statute considered as a completely unconstitutional legislation. But with it, and derived from a purely media mechanism, a very personal omitted other important findings that should be considered from the approach which was sized the concept of rural development throughout the statute. Let this be an opportunity to understand the need to analyze rural development, in addition to inclusive, is a process subject to hegemonic paradigms and models of economic growth and social development. To this end, this article aims to clear some conceptual considerations and approach, important to emphasize in the new draft land law and rural development, which would replace the status politically considered unconstitutional in 2009.

**KEYWORDS:** Rural Development, Public Policy, Planning, Inclusion, Territorial Approach.

El proyecto de ley mencionado fue entregado hace unos meses para iniciar las consultas previas con los grupos étnicos, tal como lo ordena la Constitución. En efecto, se ha buscado priorizar estos mecanismos de participación dados los antecedentes previamente descritos, y se consolidaron importantes avances en la legislatura que terminó hace algunos días. Sin embargo, es pertinente reflexionar acerca de esta ley y las implicaciones que tenga, una vez haya sido aprobada, en algo tan determinante como lo es la estructura de la tenencia de tierra y el desarrollo rural del país, sin obviar la connotación de atributos y condiciones de multifuncionalidad en el campo, discurso que ha mostrado tomar fuerza durante los últimos años. Para esto, seguramente la reflexión debe obedecer a un efectivo proceso de transdisciplinaridad que incluya todos los componentes de tan complejo contexto rural.

La ley no se equivoca en promover una evidente articulación entre lo que representa la estructura agraria y un respectivo enfoque territorial que enmarca su desarrollo, no solamente productivo y económico, sino también social y humano; no obstante con ello, la presente discusión pretende centrarse en las responsabilidades que tiene el proyecto al incluir dentro de las disposiciones

del capítulo número 1, el territorio y el enfoque territorial como preceptos necesarios para el desarrollo del sector, y evaluar qué tan pertinentes son estos, en cuanto a esas características de multifuncionalidad en el campo derivadas de un enfoque de nueva ruralidad asumido por el proyecto de ley.

Si bien, son numerosos los debates que han surgido alrededor de la definición del territorio desde un componente espacial, social y de las relaciones de poder que allí se generan. Termina siendo necesario concebir de manera integral la forma, la función, la estructura y el proceso de todos los componentes. De acuerdo con lo anterior, definir un territorio es realmente complejo, lo que significa consecuentemente que operativizarlo, también lo sea. Su definición emerge de la necesaria reivindicación de su unidad como objeto de análisis para el desarrollo, esto significa que interpretar un territorio rural se convierte, sin lugar a dudas, en el mecanismo más acertado para el reconocimiento y diagnóstico que conlleven a la formulación e implementación de estrategias que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de una sociedad determinada en función de sus capitales disponibles, tanto naturales, sociales, humanos y de infraestructura como financieros.

La multifuncionalidad del campo permite revalorar el espacio de un territorio no sólo a una condición de delimitación geográfica sino que, por el contrario, articula de manera transversal y no jerarquizada todas y cada una de sus dimensiones, inclusive aquellas no tangibles o visibles para la administración, gestión pública y economía clásica. La concepción de territorio rural incluye nuevos paradigmas y enfoques alrededor de cómo se comprende en los tiempos de hoy, la ruralidad<sup>31</sup>, pues el reivindicar la descentralización del desarrollo y rescatar que la prioridad de este no es específico por sectores productivos, incide de manera directa en la planeación e implementación de estrategias públicas para mejorar las condiciones de calidad de vida de manera integral en un territorio rural definido, dinámico, flexible y con permanentes posibilidades de renovación (Molina, 2010).

Ahora bien, con base en lo anterior, ¿cuáles han sido entonces los alcances de esta nueva dimensión de lo rural? ¿cómo la Ley y el Estado han entendido el territorio rural para implementar en este estrategias de desarrollo?. De acuerdo con el documento del proyecto de ley agendado en la última legislatura, el territorio es comprendido como un *espacio histórico y social, delimitado geográficamente, con cuatro componentes básicos: un territorio con actividades económicas diversas, interrelacionadas; una población principalmente ligada al uso y manejo de los recursos naturales, con una cultura propia; unos asentamientos con una red de relaciones entre si y con*

31 Entendida desde el enfoque de Nueva Ruralidad como un espacio (no necesariamente delimitado geográficamente) multifuncional y pluriactivo.

*el exterior; y unas instituciones (gubernamentales y no gubernamentales) que interactúan entre si (Proyecto de ley de tierras y desarrollo rural, 2012).*

De manera discursiva, la política concede un importante y sólido despliegue al territorio rural como unidad de análisis, inclusive, el hecho mismo de integrar el componente histórico a su definición, la convierte en algo social y culturalmente idóneo para la promoción del desarrollo rural pues, en efecto, el sector y los territorios no son estáticos, son dinámicos y están condicionados a antecedentes particulares que han forjado cada uno de sus procesos en todos los capitales considerados en la nueva dimensión rural, tanto sociales, humanos y naturales como económicos y de infraestructura.

Este carácter de dinamicidad se convierte en una importante revelación, en la medida de que la política debe enfrentarse al difícil reto de que por ser los territorios dinámicos, así como las relaciones sociales proyectadas en su espacio, estos pueden desaparecer en cualquier momento, aunque los espacios correspondientes no se alteren. Esta situación sugiere, por lo tanto, que la ley dentro de su enfoque territorial debe concebir la existencia de territorialidades flexibles, que pueden ser territorios cíclicos, que se presentan periódicamente o pueden ser territorios móviles.

Por otro lado, es importante destacar que los asentamientos proveen una serie indiscriminada de relaciones sociales y humanas que confieren efectivamente a la política, componentes sociológicos y antropológicos usualmente marginados y desvalorizados en intentos previos de política. Lo que significa, consecuentemente, que, en efecto, las condiciones de las comunidades y las sociedades de base forman parte determinante en la formulación e implementación de sus respectivos procesos de desarrollo y el empoderamiento de los mismos.

En razón a que la ley hace transversal entonces el territorio como unidad de análisis dentro de sus disposiciones, es importante mencionar que, en efecto, el enfoque territorial, maneja características especiales importantes de distinguir en lo que al concepto de territorio se refiere, alrededor de esto, también han sido innumerables las definiciones debatidas por investigadores de las ciencias sociales y de geografía, pero si bien, el uso instrumental y práctico del enfoque territorial, indica más allá de un concepto, un mecanismo para el tratamiento de fenómenos, procesos, situaciones y contextos que ocurren en un determinado espacio (que puede ser demarcado o delimitado por atributos físicos, naturales, políticos u otros) donde se producen y se transforman. Esto es, de manera personal, lo que soporta la real intención de la política, con la inclusión del enfoque territorial y el paradigma de nueva ruralidad dentro de sus mecanismos para que la ley sea implementada en el sector rural.

Convertir el territorio para ser utilizado como catalizador de desarrollo; definir el territorio es sólo una variable que considerar cuando se quiere algún tipo de intervención sobre el espacio y las poblaciones que resulten en alteraciones de la realidad existente, las demás variables van a depender del enfoque territorial, el cual va a presuponer la acción sobre el espacio y el cambio de las relaciones sociales existentes.

Con base en lo anterior, los objetivos del enfoque son flexibles y evidencian un fuerte componente de pragmatismo que siempre estará sujeto a las condiciones específicas de los territorios. Por esta razón, no se pueden reivindicar o reclamar de las perspectivas o enfoques territoriales por que sean no-teóricos, pues fue exactamente con esta finalidad que fueron elaboradas (Schneider & Peyré, 2006).

El enfoque territorial promovido por la política objeto de análisis debiese presentarse como una noción que permita explicar el papel de los entornos en que están insertas las comunidades y el espacio social como factor de desarrollo. De hecho, el enfoque territorial tiene propuestas concretas de intervención estatal dentro de la política, la cual define el enfoque como un *proceso de transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales, en el que los actores sociales locales tienen un papel preponderante y cuentan con el apoyo de agencias públicas, privadas o de la sociedad civil, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores* (Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, 2012). Definición que de acuerdo con lo mencionado previamente, no estaría sujeta a discusión alguna hasta que no sea instrumentalizada en la planeación del desarrollo de los diferentes territorios.

Por otro lado, los principios sobre los cuales se fundamenta el desarrollo rural con enfoque territorial de la política corresponden a:

1. Multiplicidad de sectores
2. Simultaneidad
3. Heterogeneidad
4. Articulación productiva
5. Vinculación institucional
6. Integralidad
7. Equidad de género
8. Sostenibilidad
9. Proyección
10. Inclusión

La ley evoca componentes que validan una redefinición del sector rural, no necesariamente nueva, pues ya son más de 30 años en los que el sector relaciona la necesidad de incluir actividades no agropecuarias dentro de sus procesos, actividades que también han contribuido al desarrollo del sector; sin embargo y pese a esto, conviene precisar que la nueva ruralidad a la que el campo se ha visto enfrentado durante los últimos tiempos ha logrado blindar de manera indirecta la necesidad de hacer eficientes los factores productivos locales del sector, y dentro de estos, la tierra, especialmente.

Es de pleno conocimiento entonces que la ley, objeto de análisis en esta reflexión incluye la valorización de la tierra productiva y por lo tanto el tributo en función de ello; pero más allá de eso, las garantías de mantener habitado el campo colombiano son cada vez más difíciles de implementar, y aunque se consideren estrategias derivadas del paradigma de la nueva ruralidad, como la formulación de proyectos relacionados con servicios ambientales, turismo rural, artesanías y otros servicios y actividades complementarias que contribuyan a la generación de ingresos de las comunidades rurales, la creciente importancia de los ingresos no agropecuarios en las comunidades rurales debe también apoyarse en legitimar que las actividades agropecuarias son necesarias e indispensables para un colectivo social dentro de territorios con amplia vocación productiva.

La simultaneidad y heterogeneidad concebidas en el enfoque ponen de manifiesto las fuertes estructuras que deben manejar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo con enfoque territorial, pues en efecto, el sector rural no es universal en todas las regiones, para lo anterior, se deben interiorizar en los procesos de gestión pública, instrumentos y mecanismos de participación activa, que permitan reconocer de manera real las necesidades y satisfacciones a las que aspiran los diferentes pobladores, que bajo el enfoque que concibe la ley, no necesariamente tienen que ser rurales, pues un territorio permite y flexibiliza su desarrollo a la integración urbano-rural.

Con respecto a lo que tiene que ver con la instrumentalización del enfoque y los mecanismos que orientan el desarrollo del sector rural en la política, es importante indicar que no hay una radical parcialización hacia proyectos específicos de generación de ingresos en las comunidades rurales y el crecimiento económico que resulte de ello, sino que también contemplan la integralidad de los procesos y que, a su vez, estos promuevan la inclusión de género, edades y etnias y hagan énfasis en la creación y consolidación de organizaciones y en el desarrollo de capacidades en las comunidades rurales, no sólo mediante un necesario acompañamiento institucional y/o de actores externos, sino también por medio del intercambio de experiencias; esto

pretende que dicha generación de capacidades fortalezcan la institucionalidad local (privada, pública y de sociedad civil), que es en últimas la que desempeña un papel protagónico dentro del enfoque territorial.

Pese a que la inclusión que promueve el enfoque como mecanismo necesario de desarrollo dentro del territorio, la equidad de género dentro de este proceso incluyente no es tan pragmática como la política la instrumentaliza en su análisis, el incluir esta dimensión de equidad social debe obedecer a un proceso menos estructural y de fácil reducción a priorizar la atención en las mujeres y los jóvenes rurales,

Las políticas públicas de ruralidad en diferentes territorios siempre han considerado esta necesaria equidad, sin embargo, los productos de ella se limitan a contextos coyunturales que reivindican el papel de todos los actores de manera equitativa, solo mientras la institucionalidad itinerante haga presencia en el territorio sino que, además, el empoderamiento de los diferentes roles humanos dentro de la sociedad rural sigue estando sujeto a condiciones superficiales no estructurales del desarrollo humano.

La equidad no solo debe obedecer al reconocimiento justo y equilibrado de los diferentes actores rurales en un territorio, sino también a la identificación de sus expectativas reales al querer participar en un proceso de desarrollo desde las particularidades de su papel en el territorio.

Finalmente, conviene precisar la connotación de sostenibilidad ambiental que busca aparentemente ser transversal en el proyecto de ley, así, según la política los programas de desarrollo rural deben obedecer *a criterios de sostenibilidad ambiental y económica, pues con ello se pretende generar un impacto duradero y sostenido en las áreas rurales (...)*, si bien, aunque el respaldo desde la agenda pública para el uso, manejo y conservación de los recursos naturales está institucionalizado por el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Sistema Nacional Ambiental SINA y las corporaciones autónomas regionales y/o de desarrollo sostenible, no se puede proceder a la generación de estrategias de desarrollo rural en los territorios y sus respectivas comunidades desconociendo las necesarias evaluaciones de impacto ambiental que pudiesen ocurrir por ello, mucho más aún, cuando la disponibilidad de recursos naturales en los territorios rurales representa uno de los principales capitales para el sector.

El proyecto de ley analizado margina de manera tajante la operación de dicha necesidad y, por lo tanto, la connotación institucional que ella demanda (Ministerio de Ambiente, autoridades ambientales, entre otros), pues aunque

se mencionan instituciones como el IDEAM y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, su apoyo se reduce a la generación, el procesamiento, el análisis, la difusión, el acceso y el uso de la información para proceder con un sistema integral de información estadística y geográfica que los hacedores de política requieran para la toma de decisiones.

A juzgar por los resultados de la pasada legislatura, los actores del sector esperan con ahínco los avances del proyecto que suscita un desarrollo en los complejos territorios rurales.

## BIBLIOGRAFÍA

- - Banco Interamericano de Desarrollo BID. (2004). *Inclusión social y desarrollo económico en América latina*.
- -Echeverri, Rafael; Rivero, María del Pilar. (2002). *Nueva ruralidad: Visión del territorio en América latina y el Caribe*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA.
- -Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo y Lattuada, Mario. (2006). *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Ed. Ciccus.
- -Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2007). *Ley 1152, estatuto de desarrollo rural*.
- -Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2012). *Proyecto de ley de tierras y desarrollo rural*.
- -Molina, Juan Patricio. (2010). *Keys for rural territorial development*. En *Agronomía Colombiana*, Volumen XXVIII, edición N°. 3. Universidad Nacional de Colombia.
- -Schneider, Sergio & Peyré Iván G. (2006). *Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales*.