

Machado, Absalón. **El papel de las organizaciones en el desarrollo rural**. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000  
Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/paneles/machado.pdf>



www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>  
[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

## EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES EN EL DESARROLLO RURAL

Absalón Machado C<sup>1</sup>

### El concepto de organización

Los institucionalistas consideran que las organizaciones son grupos de individuos que buscan objetivos similares y propósitos deliberados. Estos grupos son agentes de cambio institucional, e importa establecer las interacciones entre las instituciones y las organizaciones, sean estas formales e informales. Según North, las organizaciones u organismos proporcionan una estructura a la interacción humana. Las organizaciones son los jugadores, y las instituciones son las reglas del juego<sup>2</sup>, así que es el marco institucional el que determina el nacimiento y evolución de las organizaciones.

Claude Ménard, siguiendo a Stephen P. Robbins ha acuñado un concepto general de organización que es útil para los propósitos de este documento: *“llamaremos organización, a una unidad económica de coordinación que tenga fronteras identificables y que funcione de manera relativamente continua, con miras a alcanzar un objetivo o un conjunto de objetivos compartido(s) por los miembros participantes. En otros términos, una organización se caracteriza por: 1º) un conjunto de participantes; 2º) un convenio, implícito o explícito, sobre ciertos objetivos y sobre los medios acordados para expresar el propio acuerdo o desacuerdo sobre los objetivos o sobre los mecanismos de disociación (contratos, renunciaciones, huelgas, etc.); 3º) una coordinación formal, que defina una estructura caracterizada por su grado de complejidad (la jerarquía), por reglas y procedimientos (la formalización), y por su grado de centralización (la decisión)”*<sup>3</sup>.

Aquí nos referiremos a las organizaciones económicas o de negocios (firmas) que tienen como objetivo acrecentar y maximizar sus utilidades pecuniarias, sino a aquellas que están situadas entre el Estado y las unidades productivas (mesoeconomía).

En el concepto de Ménard, las organizaciones son conjuntos estructurados de participantes que coordinan sus recursos con miras a alcanzar objetivos. *“Conjuntos estructurados de toma de decisiones, establecidos con base en acuerdos explícitos o implícitos entre los participantes y en procedimientos internos de coordinación”*<sup>4</sup>. Las organizaciones llegan así a conformar un sistema de valores en la medida que en ellas se conjugan mecanismos de incentivos, estructuración de motivaciones y cultura interna. Es decir, en una organización es necesario identificar sus elementos constitutivos, sus esquemas de valores y la estructura de poder para poder establecer su identidad o propiedades emergentes.

Lo anterior también puede expresarse así: *“la organización es precisamente el conjunto de relaciones que otorgan cohesión, permanencia y continuidad en un entorno aleatorio”*; o *“la organización es el conjunto de relaciones y regulaciones internas que preservan la autonomía del sistema y aseguran la continuidad del grupo”*<sup>5</sup>.

En el análisis de la identidad de las organizaciones se trabaja con ideas de autoorganización, recursividad, clausura organizacional, cambio planeado, transversabilidad, como lo hace Etkin y Schvarstein que se introducen en los rasgos de identidad y la coexistencia en su comportamiento de múltiples dominios. Es un abordaje constructivista como señala Kliksberg en el prólogo al libro: *“que no copia ni refleja pasivamente la realidad sino que la construye a través de la experiencia y el dialogo continuado con participantes de las organización y actores en el contexto”*<sup>6</sup>.

La autoorganización se refiere a la capacidad de las organizaciones de producirse por sí solas como sistemas, de mantener los

1 Profesor Titular de la Universidad Nacional, Coordinador del Área de Desarrollo Agropecuario y Rural de CEGA.

2 Douglass C. North. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. F.C.E., México 1995.

3 Claude Ménard. Economía de las organizaciones. Grupo Editorial Norma, Editorial Universidad Nacional, mayo 1997, pag 20.

4 *Ibid*, pag 103.

5 Jorge Etkin, Leonardo Schvarstein. Identidad de las organizaciones. Invarianza y cambio. Paidós, Buenos Aires 4ª reimpresión 1997

6 Etkin, op. cit.

rasgos de identidad frente a perturbaciones del medio, de operar en condiciones diferentes de las de origen sin perder continuidad ni cohesión entre las partes, es la presencia de procesos internos de control y capacidad del sistema para realizar su propia renovación estructural cuando se producen situaciones de crisis y catástrofes<sup>7</sup>; es la capacidad como autonomía. Este concepto de autoorganización proviene de la física, la química y la biología, como señalan Nicolis y Schuster –citados por Prigogine<sup>8</sup>.

La autoorganización, como señala Etkin, no debe confundirse con la creencia en la naturalidad o espontaneidad de los procesos organizativos; *“las organizaciones sociales son creadas por actos intencionales, y la lógica y la racionalidad están presentes en la acciones individuales”* Ello significa que las organizaciones no están determinadas desde afuera y que tampoco son sistemas totalmente cerrados, interactúan con el medio. La invarianza y las transformaciones estructurales coexisten en el sistema y ambas se requieren mutuamente para explicarse.

Las interacciones entre los participantes son las que construyen las condiciones de autoorganización --las invarianzas--, y ellas son una propiedad emergente del funcionamiento del sistema social<sup>9</sup>. Por ello la continuidad de las organizaciones y su cohesión interna, o su identidad, admite múltiples formas de acuerdos y desacuerdos, como lo señalan los autores. Según ello, una crisis en la organización es un desajuste, pero ella tiene los elementos para compensar las perturbaciones y continuar su camino sin que se desbarate. Y una conclusión importante que puede aplicarse a nuestras organizaciones es que ellas se explican por sus propias leyes de funcionamiento y no por los cambios ambientales; pero ello no invalida la idea que el contexto es un elemento importante en la explicación de la marcha de ellas en la sociedad y la forma como actúan. El concepto de autoorganización permite indicar que las fuerzas de la organización son una manifestación de la trama de relaciones internas y de acoples con el exterior.

*“[...] Se supone que las organizaciones mantienen su cohesión cambiando sus formas estructurales cuando son perturbadas por eventos independientes del entorno. Los procesos de adaptación no son una copia o asimilación ni el reflejo interno del contexto. Son modos de relación generados y admitidos por la propia organización a través de su variedad y no de un orden externo impuesto o condicionante”<sup>10</sup>.*

En Colombia no se observan cambios profundos en las organizaciones, como los entiende Senge. Nuestras organizaciones sólo realizan modificaciones y adaptaciones en respuesta a los cambios en el contexto, lejos de una solución de continuidad y de transformación de su identidad organizacional. Para Senge el concepto de cambio profundo se usa: *“para describir el cambio organizacional que combina modificaciones internas de los valores de la gente, sus aspiraciones y conductas, con variaciones “externas” en procesos, estrategias, prácticas y sistemas. En el cambio profundo hay aprendizaje. La organización no se limita a hacer algo nuevo; crea capacidad de hacer las cosas en una forma distinta; en efecto, crea capacidad para cambio continuo”<sup>11</sup>*

Pero hay otras visiones del cambio como la que desarrolla De Souza quien ha insistido recientemente en la distinción entre organizaciones que siguen la lógica de la reingeniería y empiezan procesos de cambio apenas por una cuestión de apariencia, que difieren significativamente de las que hacen transformaciones sustantivas, como las concibe también Senge. Ello deriva, dice De Souza, del hecho que esas organizaciones actúan como si estuvieran en una época de cambios, en lugar de un cambio de época. Por ello, no realizan esfuerzos por cambiar actitudes, enfoques, modelos y paradigmas, y se limitan a promover ajustes y resolver problemas<sup>12</sup>.

Las organizaciones son producto de la manera como la gente piensa y actúa y cambian cuando las personas modifican su manera de pensar e interactuar. Esto no se logra aumentando el entrenamiento ni con enfoques administrativos de mando y control.

Otro aspecto que hace compleja la actuación, y sobre todo la evolución previsible de las organizaciones, es un contexto cada vez de mayor incertidumbre en la era de la globalización. Kliksberg utiliza la anotación de Ilya Prigogine de que buena parte de las estructuras sociales y organizacionales modernas son de *“final abierto”*; no predecibles, no siguen una misma trayectoria, en ellas no hay una flecha del tiempo con una dirección inevitable. Ello realmente dificulta la posibilidad de identificar una vía definida de su desarrollo, lo cual es todavía más incierto en condiciones de baja gobernabilidad y debilidad de las estructuras públicas en una sociedad que camina en medio de un conflicto complejo, y que tiene serias dudas sobre su identidad. Además, es difícil de

---

7 Ibid, pag 63.

8 Ilya Prigogine. El fin de las certidumbres. Santillana S.A. Taurus, Madrid 1997.

9 Etkin, et., al pag 65.

10 Ibid, pag 69.

11 Ver Peter Senge “El ciclo de vida de las típicas iniciativas de cambio” En Peter Senge, Art Kleiner, Charlotte Roberts, Richard Ross, George Roth, Bryan Smith. La danza del cambio. Los retos de sostener el impulso en organizaciones abiertas al aprendizaje. Grupo Editorial Norma, 1999

12 José De Souza Silva. “Un cambio de época, el modelo emergente de producción de conocimiento y los papeles cambiantes de la investigación y extensión en la academia del siglo XXI”. I Conferencia Interamericana de Educación Agrícola Superior Rural. IICA, Panamá 16-19 noviembre de 1999.

predecir en una situación de cambio de época como anota De Souza, caracterizada por turbulencias, inestabilidad, desorientación, discontinuidad, inseguridad e incertidumbre.

## 2. Organizaciones y acción colectiva

El referente más conocido sobre el análisis de las organizaciones como grupos que defienden intereses de sus miembros y como instrumentos creados para satisfacer los propósitos que un grupo de personas tienen en común, es el de Olson<sup>13</sup>. Su obra escrita a principios de los años ochenta del siglo pasado presentó una serie de principios y elementos explicativos sobre la viabilidad de las organizaciones desde el punto de vista de su capacidad de fijar o no cuotas compulsiva a sus afiliados con el fin de generar bienes públicos o colectivos.

Para el autor, las organizaciones satisfacen intereses comunes, colectivos o de grupos, y no tiene sentido crearlas cuando la acción individual no organizada puede servir los intereses de la persona igual o mejor que la organización. *“Una característica esencial de la organización es que proporciona un beneficio inseparable y generalizado, de donde resulta que la provisión de bienes públicos o colectivos es la función fundamental de las organizaciones en general”*. Pero las organizaciones no se sostienen con el solo hecho de ofrecer un bien colectivo, deben tener otros atractivos para conseguir una membresía que esté dispuesta a sostenerla económicamente. Por ello ofrecen también bienes no colectivos, aunque su finalidad siempre es el suministro de bienes colectivos.

Olson concluye que los grupos pequeños son cuantitativa y cualitativamente diferentes a los grupos grandes, y que las grandes asociaciones no pueden explicarse en términos de los mismos factores de existencia de los grupos pequeños, pues mientras más grande sea el grupo más lejos estará de proporcionar una cantidad óptima de un bien colectivo. Esa tendencia hacia la suboptimalidad se debe a que un bien colectivo es de naturaleza tal que no puede impedirse que otras personas del grupo lo consuman una vez que cualquiera de los miembros del grupo lo ha conseguido para sí, según Olson.

Así como el Estado no puede sostenerse con las contribuciones voluntarias o vendiendo servicios básicos en el mercado, tampoco las organizaciones importantes pueden hacerlo sin imponer alguna sanción o ofrecer algún atractivo, distinto del bien público mismo que induzca a las personas a costear la organización. El miembro individual de una organización grande está en un situación análoga a la de la empresa en un mercado competitivo, o la del contribuyente con el Estado: *“sus esfuerzos propios no producirán un efecto perceptible en la situación de su organización, de manera que puede disfrutar de cualquiera de las mejoras conseguidas por otros, haya o no trabajado para apoyar a sus organización”*.

Los grupos pequeños son más efectivos que los grandes, son más viables, más financiables y más durables, en ellos se facilita el sistema de toma de decisiones. Las decisiones de las juntas directivas son bienes públicos para los participantes, y la contribución de cada participante para lograr o mejorar esos bienes públicos se volverá más pequeña a medida que aumenta el número de asistentes. Por ello, las organizaciones acuden a crear órganos de decisión y análisis pequeños como comités, o núcleos de liderazgo. En organizaciones con órganos de decisión numerosos (tipo asambleas), las decisiones son difíciles y el estímulo para que los participantes sostengan la organización es más precario, como por ejemplo en la SAC y en la Anuc. En general, los grupos pequeños tienen incentivos económicos y sociales que inducen a sus miembros a trabajar por obtener bienes colectivos, allí los beneficios que obtiene cada participante superan los costos de mantener la organización.

La teoría de Olson supone que la organización es sostenible una vez resuelto el problema del financiamiento del grupo a través de cuotas obligatorias, en especial en grupos grandes. Esta suposición, el en caso de Estados Unidos, se origina en el hecho de que allí se han resuelto los problema de infraestructura y comunicación, que la membresía es más o menos homogénea en términos sociales y culturales; que no existe desconfianza en las instituciones públicas y entre los miembros de la organización, que la reciprocidad funciona como una norma social, que la ética y la honestidad son parte de las reglas de juego. Además, supone que el recaudo de cuotas tiene un costo administrativo bajo y que los agremiados no están dispersos y manejan una mentalidad de preferencia hacia los bienes colectivos en relación de los individuales. Ello indica que una teoría de las organizaciones en un país como Colombia y en su sector rural, requiere introducir otros elementos que Olson por razones obvias no consideró.

Por otra parte, las organizaciones de que habla Olson actúan en un medio donde existen controles sociales de varios niveles que le dan confianza a los afiliados sobre sus mandatos a la agencia, en el sentido de que son bien gestionados y no sufren desviaciones en su proceso. Allí impera la ley del orden y existen mecanismos de sanción efectivos para quien se apropie de bienes colectivos o desvíe el uso de recursos. Los controles internos son claros y se combinan con controles sociales; el Estado además vigila estrictamente el uso de recursos colectivos.

---

13 Mancur Olson. La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos. Limusa, Noriega Editores, México 1992. La edición en ingles data de 1982.

En Colombia se presentan varios hechos que dificultan el funcionamiento de organizaciones de muchos miembros, aún existiendo cuotas obligatorias como en el caso de los fondos parafiscales. Si bien estos fenómenos no se pueden aplicar a todas las organizaciones, son importantes en aquellas que representan intereses de pequeños productores:

- Diseminación de los productores y su gran heterogeneidad
- Dificultades de comunicación de las organizaciones con sus afiliados y de muchos de éstos para relacionarse con el mercado.
- La producción en la cadena productiva no se concentra en los eslabones finales en unos pocos agentes sino que se disemina, como en el caso de productos tradicionales que tienen fondos parafiscales, con lo cual se dificulta el cobro de cuotas.
- Las fuentes de recaudo no están en manos de agentes industriales, algunas veces en manos de comerciantes que tratan de evadir el recaudo .
- Las cadenas no están todas articuladas o desarrolladas y existen conflictos latentes y no resueltos entre los agentes.
- La desconfianza obliga a superponer controles exógenos fuertes con altos costos por parte de las autoridades públicas; ello ayuda a la ineficiencia en el conjunto y a la generación de un mal ambiente en las organizaciones; además no estimula un desarrollo más autónomo.
- La debilidad del Estado y del Ministerio de Agricultura para servir de garante a los intereses de los más débiles en la organización, hace que el estímulo al pago de cuotas sea débil y se genera la tendencia a evadirlo. El tema de la justicia redistributiva no está resuelta y el ministerio no tiene la capacidad para orientar y, convencer a la organización para que tome decisiones de mayor justicia.
- La cultura de lo colectivo es precaria en una sociedad fragmentada; la conciencia sectorial tampoco es fuerte.
- Las organizaciones tipo federaciones que tienen capítulos regionales son débiles y se prestan al clientelismo y la politiquería de dirigentes nacionales usando recursos en acciones no colectivas
- No existe una cultura sobre el control social y se han desarrollado pocos mecanismos efectivos para darle viabilidad

### 3. Las organizaciones que aprenden

En la caracterización de las organizaciones se suele distinguir entre aquellas que aprenden y las que son rígidas, siendo importantes las formas externas que asumen y cómo trabajan con otras instituciones y con los beneficiarios directos de su acción. Las cerradas e inflexibles se caracterizan por burocracias restrictivas y autoridades jerárquicas centralizadas; miran más hacia dentro que hacia el entorno. Una organización típica de ese estilo la describe Easterby-Smith así: *“una combinación de poder, cultura y controles altamente centralizados, con sistemas y procedimientos rígidamente diseñados, que produce comportamientos entre los directores que hacen casi imposible el aprendizaje. En particular, la tendencia a convertir en víctimas propiciatorias a los que cometen errores; tiende a generar aversión a tomar riesgos, y los administradores, temerosos de ser castigados como precursores de malas noticias, tienden a concentrarse en proveer solamente buenas noticias a sus superiores”* <sup>14</sup>

Las organizaciones exitosas en un mundo cambiante y cada vez más complejo, son aquellas que tienen la habilidad para aprender de sus propias experiencias y adaptarse rápidamente, como lo señala Pretty. La diferencia central entre el sector público y privado es que si una firma privada fracasa en aprender de sus clientes, entonces se cerrará, mientras que la pública permanece. Las instituciones incapaces de aprender no reconocen los cambios incrementales de las circunstancias hasta que la crisis se manifieste repentinamente.

Hay tres áreas en las que una institución puede mejorar su habilidad para aprender: promover experimentación, conectividad y trabajo de grupo basado en roles en lugar de una disciplina; y desarrollar monitoreo y sistemas de autoevaluación para mejorar el aprendizaje y la conciencia<sup>15</sup>. La creatividad y la innovación tienden a generarse donde la diversidad de experiencias se estimula especialmente en los niveles de abajo o en las localidades. El autor señala que la diversidad de experiencias no es suficiente para el éxito, se requiere además cambiar de actitudes en el largo plazo.

Las organizaciones que aprenden deben ser descentralizadas, con multidisciplinariedad abierta, con grupos flexibles y ofrecer productos heterogéneos que respondan a las demandas. Deberían ser capaces de operar en la turbulencia. La promoción personal y la supervivencia institucional deberían depender más del comportamiento externo. Tendrán que tener flujos de feed-back rápidos y realistas y respuestas adaptativas al cambio. Este comportamiento de aprendizaje debería enfocarse hacia la solución de problemas, ser interactivo y basarse en la realidad. Las múltiples realidades y complejidades se entienden mejor a través de

---

14 Mark Easterby-Smith. Creating a Learning Organisation. Personnel Review 19(5), 24-28, 1992. Citado por Jules N. Pretty. Regenerating Agriculture. Policies and Practice for Sustainability and Self-Reliance. Earthscan 1995, London.

15 Jules Pretty, op. cit, pag 192.

múltiples ligazones y alianzas, con diálogo regular y participativo de los actores<sup>16</sup>.

En un estudio de 18 casos de proyectos de desarrollo rural se encontró que el éxito de las organizaciones estaba centrado en los siguientes factores, muchos de ellos coincidentes con los anotados por Pretty<sup>17</sup>:

- Capacidad de crear organizaciones en el orden local y manejo de recursos para muchos pobladores en lugar de pocos
- Ideas nuevas y valores comunitarios
- El éxito nunca se debe a un solo factor sino a varios, no es suficiente tener un líder o un incentivo
- Lo pequeño es bello pero lo grande es necesario: la pequeñez conduce a la debilidad, por ello los grupos deben ligarse y articularse
- Pensar globalmente pero empezar pensando localmente
- El factor personal es importante (personalidad, idealismo, perseverancia, energía, entusiasmo)
- Usar las capacidades locales para resolver un amplio rango de problemas
- Las organizaciones de base pueden mantener la solidaridad y la disciplina, y controlar a los individuos que se salen de la red; esos grupos tienen bajos costos de transacción
- Si las organizaciones pequeñas no se unen con las grandes su impacto es limitado. Hay fuerte evidencia de que pequeños grupos ligados horizontal y verticalmente contribuyen más al desarrollo rural que los grandes grupos. Los vínculos horizontales son más importantes que los verticales porque forman capital social
- La predictibilidad y adaptabilidad es una forma importante de definir las características de una organización; si no se tiene se genera desorganización
- Evitar la innecesaria formalización en las operaciones y los procedimientos (ejem: el Grameen Bank)
- Lograr un alto grado de transparencia en el resultado final
- Adquirir status legal como parte necesaria del proceso de organización.

#### 4. El capital social y papel de las organizaciones en el desarrollo rural

Dado que una de las deficiencias serias que tienen nuestros países para el desarrollo rural es el capital social en relación con otros capitales (capital natural, físico, financiero y humano), las organizaciones están llamadas a jugar un papel significativo en ofrecer una base para el desarrollo de ese capital. Ello porque las interacciones entre agentes se facilitan enormemente cuando ellos hacen parte de una organización legitimada y reconocida en su medio.

Putnam introdujo el concepto de capital social enfatizando la pertenencia de la gente a grupos organizados. Para él capital social consiste en un grupo de relaciones horizontales entre personas, incluye por tanto las redes sociales y conjuntos de normas asociadas, las que facilitan la coordinación y cooperación en beneficio de los grupos<sup>18</sup>. De otra parte, Coleman incluyó la asociación vertical, es decir asociaciones con relaciones jerárquicas y una distribución de poder desigual; incluyendo las empresas<sup>19</sup>. Por su parte, Fukuyama<sup>20</sup> enfatiza las asociaciones horizontales como la fuente más positiva del capital social. Destaca la confianza como el atributo cultural más importante, junto con los hábitos, valores y costumbres. Para este autor el poder de un país depende de la cohesión social y de sus comunidades. Y el capital social “*es el stock de relaciones sociales de cooperación, la habilidad de la gente de trabajar junta basada en compartir valores como la honestidad, la reciprocidad y el compromiso; es el grupo de valores y normas internas compartidas que permiten construir acción colectiva*”<sup>21</sup>.

Durston ha hecho una síntesis del concepto “*Por capital social se entiende el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto*”<sup>22</sup>. Durston señala que en las concepciones indicadas las relaciones estables de confianza y cooperación pueden reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de actores sociales o incluso de sociedades civiles saludables, como lo anotó Putnam<sup>23</sup>.

---

16 Ibid, pag 198.

17 Anirudh Krishna; Norman Uphoff; Milton J. Estman (editors). *Reasons for Success. Learning from Instructive Experiences in Rural Development*. Kumarian Press, USA, 1998. Ver también de los mismos autores *Reasons for Hope*, Kumarian Press, 1997.

18 Robert D. Putnam. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New York: Princeton University Press 1993.

19 James S. Coleman, “Social Capital in the Creation of Human Capital” *American Journal of Sociology Supplement* 94 (1988): S98-S120. También del mismo autor “The creation and destruction of social capital, implications for the Law”, *Journal of Law, Ethics, and Public Policy* 3 (1988): 375-404.

20 Francis Fukuyama. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press Books, 1995. Existe traducción al español.

21 Entrevista con Fukuyama. *Revista Dinero* 104, marzo 24 de 2000.

22 John Durston “Construyendo capital social comunitario”. *Revista de la Cepal*, diciembre 1999.

23 Putnam, R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press 1993.. Ver también del mismo autor *The prosperous community: social capital and public life. The American Prospect*, No.13, 1993; citado por Durston.

Uno de los atributos importantes del capital social es que puede ayudar a aumentar la eficiencia de los demás tipos de capital (físico, humano, natural, financiero), así como sus contribuciones productivas<sup>24</sup>. Y es importante considerar que el capital social tiene diferentes expresiones, una de ellas son las redes sociales, otra las relaciones horizontales entre organizaciones, otra las normas y valores, la confianza, las alianzas, etcétera. La fortaleza de estos elementos se traduce por lo general en menores costos de transacción y mejora el desempeño económico desde el punto de vista de las firmas.

En la literatura sobre estos temas se reconoce que la habilidad de organizarse, de trabajar de manera colectiva, establecer y mantener relaciones basadas en confianza y reciprocidad y resolver conflictos es crítica para el éxito de las empresas o proyectos que requieren hacer negociaciones y contratos con agentes en el mercado. Ostrom, por ejemplo, ilustra muy bien esto en el caso del diseño de distritos de riego, donde no basta tener una infraestructura física bien diseñada si no se organizan las relaciones entre los individuos; y ello es lo que hace la diferencia entre proyectos exitosos y fracasados. *“Para conseguir beneficios netos de cualquier sistema de riego, las actividades de las personas deben estar interconectadas con pautas regulares y previsibles”*<sup>25</sup>.

Kliksberg encontró en una comparación de varias experiencias latinoamericanas exitosas algunos factores comunes como 1) las estrategias utilizadas se han basado en la movilización de formas de capital no tradicional, apelando a elementos intangibles, poniendo en marcha fuerzas latentes en los grupos sociales que pueden incidir en su capacidad de generar soluciones y de crear, 2) la adopción de un diseño organizacional totalmente no tradicional, que se demostró en la práctica como conformador de un habitat adecuado para la movilización de capital social y cultura y para la obtención de eficiencia, la base de ese diseño fue la participación organizada de la comunidad; 3) detrás de los anteriores procesos hubo una concepción en términos de valores; los que sirvieron de orientación continua y motivaron poderosamente el comportamiento. Por ello, el autor indica que es la hora de movilizar el potencial de la cultura como parte relevante que es del capital social, como portadora de múltiples posibilidades de contribución al desarrollo. *“El desarrollo cultural es un fin en sí mismo de las sociedades”*, no es un mero instrumento<sup>26</sup>.

Pero el papel de las organizaciones en el sector rural no se limita a servir de base para el desarrollo del capital social. También cumplen otras funciones relevantes<sup>27</sup> como: facilitar la ejecución de proyectos; servir de instrumento de relacionamiento entre lo público y lo privado; reunir y transmitir conocimiento y saberes populares; defender intereses de la comunidad; prestar servicios a sus miembros; participar en emprendimientos innovadores para la generación de ingresos; asumir, en determinadas circunstancias, el suministro de bienes públicos a través de contratos con el Estado; facilita alianzas productivas entre actores; son un mecanismo importante de difusión de información; facilitar la concertación. Además, pueden como en el caso de los gremios que manejan fondos parafiscales en Colombia, realizar actividades de fomento. Podrá decirse que sin organización es difícil alcanzar el desarrollo.

Muchas de estas funciones son claves para el desarrollo rural y pueden realizarse a nivel local. Pero la acción colectiva no siempre es exitosa y requiere de un entorno favorable y de incentivos.

## **5. El estado de las organizaciones rurales en Colombia.**

En un proyecto que realizamos en CEGA con el apoyo de Colciencias para establecer un mapa analítico de las organizaciones del sector rural en Colombia se pudo constatar la difícil situación que atraviesan estos organismos, pero también los procesos de avance que registran algunas de ellas en especial los gremios de los productos más industrializados. En este acápite presentamos un resumen de las conclusiones de dicho estudio<sup>28</sup> que abarcó 8 asociaciones de productores, 4 ONG de orden nacional y unas 20 organizaciones privadas y públicas de orden regional en los departamentos de Boyacá, Antioquia y Córdoba (gremios, ONG, universidades, Secretarías de Agricultura, el Sena y corporaciones autónomas de desarrollo).

### **5.1. Las organizaciones públicas**

En el análisis del sector público agropecuario pareciera surgir la idea de que las reformas institucionales (generales y del sector rural) deberían centrarse en reivindicar el interés público sobre el individual, la modernidad sobre el modernismo; la decisión participativa sobre la autoritaria; la descentralización y autonomía de las localidades sobre la hegemonía centralista; el posicionamiento del control social; la construcción de ciudadanía. Todo ello debería remitir a acuerdos sustanciales que le den

24 Dasgupta Partha and Serageldin. Social Capital. A Multifaceted Perspective. World Bank, Washington D.C. 1999.

25 Elinor Ostrom. Diseño de instituciones para sistemas de riego autogestionario. ICS Press, Institute for Contemporary Studies. San Francisco California, 1992, pag. 30..

26 Bernardo Kliksberg, op. cit.

27 Ver Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet. “Cómo transformar en un buen negocio la inversión en el campesinado pobre: nuevas perspectivas de desarrollo rural en América Latina. BID Conferencia: Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe. New Orleans, Luisiana, marzo 2000.

28 Ver Absalón Machado C (coordinador). Las organizaciones del sector rural en Colombia. Cega, mayo de 2000.

legitimidad y sostenibilidad al cambio institucional. Las reformas realizadas en el sector agropecuario han dejado cuestiones pendientes para el desarrollo de capacidades y el perfeccionamiento de la efectividad del Estado para desempeñar su papel en la redefinición institucional. Es evidente la insatisfacción de las reformas hechas hasta ahora (limitadas a la reducción del número de entidades y la burocracia, antes que la redefinición de contenidos y objetivos); ellas se consideran incompletas, insuficientes, mal terminadas y ejecutadas

El gran reto está en consolidar la gobernabilidad de sistemas complejos en contextos inciertos; y en cómo manejar la crisis institucional que tiende a producirse en los períodos de transición; muy evidentes en Colombia. Se requiere entonces una estrategia integral de transición para la reforma institucional en el sector rural para no perder confianza y credibilidad. Desafortunadamente ello no ha sido así en Colombia, donde las reformas, como ya se indicó, han sido incompletas, están en un proceso inconcluso y no han tenido claridad y unidad de criterio. Por haberlas hecho sin acuerdos sustanciales previos que les dieran legitimidad, han pasado desapercibidas para el colectivo como construcciones sociales, y no tienen impactos ni generan externalidades positivas; terminando con muy poca sustentabilidad social y política.

También es claro que las reformas deben tener en cuenta no sólo los contextos y las incertidumbres, también las tendencias en el sector rural; las prácticas y normas que regulan el comercio internacional; las recientes argumentaciones para revalorizar lo rural y definirlo en nuevos términos considerando la multifuncionalidad de la agricultura, y su capacidad de generar externalidades benéficas para toda la sociedad como las del medio ambiente, territorio y soberanía

En estas consideraciones es relevante la jerarquización de competencias según niveles de actuación: la nacional, la regional, la local, bajo el marco del esquema general de globalización–relocalización, el cual se ha constituido en el referente de los análisis sobre el papel del Estado–nación, de los gobiernos subnacionales y del gobierno mundial. Organismos internacionales como el Banco Mundial y el PNUD, ya hablan hoy de bienes públicos mundiales, además de los nacionales.

De otra parte es claro que la institucionalidad presente en el sector no es adecuada para atender los compromisos y retos que significa el uso de concepto como nueva ruralidad, desarrollo territorial como sustituto del desarrollo rural, multifuncionalidad de la agricultura, agricultura sistémica y otros. Igualmente para adecuarse a lo local y lo regional que empiezan a valorarse más que lo sectorial.

Lo que a grandes rasgos se observa en la estructura presente, y en los procesos de la última década es:

- Un aparato público que camina hacia funciones especializadas, centrado en unas cinco agencias públicas, la desaparición de las empresas industriales y comerciales del Estado; la consolidación y ampliación de las sociedades de economía mixta y de otras organizaciones de manejo más privado y mixto, como son los fondos parafiscales que son la expresión de un neocorporativismo, donde el Estado comparte responsabilidades con el sector privado y éste asume funciones públicas en una relación de complementariedad más que de privatización.
- La aparición de los convenios de competitividad como los instrumentos de gestión pública privilegiados para la concertación público–privada; la operatividad de las cadenas productivas y de clusters, y la redefinición de reglas de juego entre los agentes. Estos convenios están entrando en un proceso de redefinición de su propia institucionalidad; y si llegaran a consolidarse configurarían los elementos de esa nueva institucionalidad de relaciones entre lo privado y lo público; junto con los fondos parafiscales. Pero los convenios aún deben resolver muchos problemas institucionales en su concepción y operatividad.
- La tendencia a crear Fondos, algunos de ellos competitivos, para acceder a los recursos del Estado. Ellos pueden ayudar a definir nuevas formas y reglas institucionales.
- Los tres elementos anteriores han estado definiendo una característica de la visión estatal, que antes operaba de manera sistemática y que se reforzó en los noventa: la creación de instrumentos antes que la reflexión sobre los contenidos, los objetivos y el quehacer del Estado y sus agencias en función de una visión de lo rural y lo agropecuario, en el marco de una propuesta de cambio y transformación estructural. Se prefiere la instrumentación como mecanismo de inducción de normas y reglas de juego antes que la visión de sociedad, del sector, de las instancias de lo nacional y lo local. Este camino no constituye, al parecer, el sistema o la vía más adecuada para ganar legitimidad, crear confianza e incentivar el cambio institucional.
- Buena parte de la acción de las agencias públicas ha terminado en un desencanto para el principal; los ciudadanos y agentes sociales que esperan del Estado el ejercicio de promover el desarrollo y la operación de los bienes públicos. Ese desencuentro

es mayor a medida que se baja del nivel central al local, a las unidades productivas y las familias. Esta asincronía entre el agente y el principal, está explicado en buena parte por los mecanismos generadores de grupos privados buscadores de rentas, mediados por la política, y por la forma como ésta y la actitud de los agentes propician la corrupción. Pero también por la falta de operación de mecanismos eficaces de control social sobre la acción de las agencias públicas y mixtas.

- Algunas de las agencias del sector se consideran y visualizan como anacrónicas y obsoletas en términos de su objeto de trabajo y sus objetivos, de las visiones y concepciones que manejan sobre los problemas que les atañen; por las culturas institucionales que se arrastran del pasado; por la enmarañada y caótica normatividad que regula sus actividades; por su acentuado centralismo y la descoordinación con otras agencias y el mismo ministerio. Y sigue operando en ello el manejo político que busca no sólo sostener burocracias desfasadas de la realidad; sino incluso sobredimensionar las capacidades de organizaciones que perdieron confianza en el público y los agentes sociales.
- Pero también hay gérmenes de avances institucionales, todavía tímidos y no consolidados, aún pidiendo pistas para alcanzar mayor vuelo, pues la limitación de recursos y algunas visiones estatales no flexibles, frenan sus intentos. Ejemplos de ello podrían ser los de Pronatta, la CCI y algunos Fondos Parafiscales.
- El ministerio muestra una trayectoria de debilitamiento y pérdida de norte, no en los últimos gobiernos; de manera notoria y sistemática desde mediados de los años ochenta. Las reestructuraciones que ha soportado no han mejorado esa situación; podría exceptuarse la última (diciembre 1999) que por lo menos mejoró los criterios y la concepción con que se diseñó, además de introducir un poco de participación; está por verse si surge una gestión que garantice algún cambio en las costumbres de lo público. En las reestructuraciones han primado los criterios autoritarios, la descalificación de lo hecho por el antecesor; el desconocimiento de propuestas razonables propias y ajenas; un modelo jerárquico y centralista con pretensiones irreales de coordinación, y una tendencia a crear sistemas que no operan por la maraña burocrática y normativa, y por la autonomía alcanzada por muchas de las agencias, y su control por grupos políticos y sindicatos.
- La relación del ministerio con las regiones constituye un capítulo de historia institucional de frustraciones, falta de claridad; relaciones de subordinación y uso instrumental de agencias departamentales y municipales que operan huérfanas de orientación y amarradas en su funcionamiento a la disponibilidad de recursos de orden nacional. Nunca el Ministerio tuvo la capacidad de ayudar a fortalecer las Secretarías de Agricultura, y éstas se han debilitado al mismo ritmo que el ministerio con una alta incertidumbre y falta de claridad sobre su quehacer. Las funciones de las instancias departamentales en el sector no están claras, y lo mismo las locales. Mientras la descentralización y el ordenamiento territorial no operen efectivamente, ese problema no se resolverá.
- En los programas universitarios, los problemas son bien conocidos: el aislamiento de la realidad, desactualización de conocimiento de muchos docentes, diferencias notorias en el acceso a información y conocimientos entre el centro y las regiones; la pobreza de los procesos de investigación; la inercia y el atraso administrativo en relación con la docencia; la falta de autonomía en el manejo de recursos por parte de las Facultades, la inadecuación del pénsam, y otras. Las universidades hacen esfuerzos para vincularse más hacia fuera y con el sector privado, pero ello no es suficiente. Unas están más que otras intermediadas por la política, en especial en los niveles regionales. La guerra y la violencia han afectado a algunas universidades. Es notorio en todas ellas la carencia de mecanismos de control social, concepto que no opera en las universidades públicas ni hace parte de sus agendas de desarrollo institucional.

## **5.2 Las organizaciones del sector privado**

### **Los gremios de productores**

El análisis de las asociaciones de productos en Colombia permite establecer cómo, a medida que las actividades agrícolas y agroindustriales se concentran cada vez más en unidades productivas y convergen hacia sistemas integrados de mercado y procesos industriales, se fortalecen, se especializan, resuelven sus problemas de financiación y simplifican sus funciones. Estos procesos de modernización reflejados en las organizaciones, se van convirtiendo en un punto de llegada, aunque con una finalidad abierta.

La parafiscalidad ha solucionado el problema de recaudo de cuotas y de la organización de grupos de interés que son numerosos y dispersos regionalmente; pues en la práctica ha hecho obligatorias las contribuciones de los productores a sus propios gremios. Por estar mediatizadas las cuotas por una ley, les da el carácter de bien público con intervención del Estado en su orientación, manejo, distribución y control.

Los Fondos parafiscales plantean varios problemas:

- a) Son una licencia monopólica que otorga el Estado a un grupo organizado para recaudar recursos para su propio provecho (excepto el caso del algodón). Si se brinda en los órganos directivos del Fondo suficiente representación a los intereses de los aportantes, el monopolio de recaudo no presenta problemas institucionales. En la práctica se observa una gran heterogeneidad en la representación de los organismos públicos en los fondos, con amplias representaciones en algunos casos, lo cual exige buena coordinación para el control social por parte del Estado. Ese carácter monopólico hace que aumente la posibilidad de alejarse de los aportantes (problema de agencia y principal), y por tanto se requiere de mecanismos de información hacia abajo muy efectivos y equilibradores.
- b) Existe multiplicidad de objetivos en las leyes que crean los Fondos parafiscales y ello hace complejo el control social sobre el uso de los recursos, y puede ser fuente de conflictos en el caso de inversiones que compiten con otros sectores.
- c) Lo anterior hace que se enfrenten a varios puestos de control: la Contraloría General de la República; el Ministerio de Agricultura, la Tesorería General de la República y la Auditoría Interna del respectivo fondo; además de las revisiones y controles internos de las asociaciones gremiales. Frente a estos controles centralizados, el verdadero control social de los principales (los productores) es muy débil, y en algunos casos inexistente.

Los gremios han buscado otras formas de resolver su financiación sobre la base de negocios y operaciones comerciales; pero las experiencias no han sido las mejores, aunque aún prevalecen en gremios grandes y de gran poder. Pero son pocos los incentivos para conservarlos porque no quedan adecuadamente definidos los derechos de propiedad sobre esos negocios “negocios sin doliente”. Las posibilidades que abre las cuotas parafiscales le resta opción a estos negocios.

El otro problema es el sostenimiento de los gremios cúpula, en especial la SAC, la que hizo en el pasado propuestas de una cuota parafiscal sobre transacciones de propiedad rural en notarias, sin éxito. El gremio tiene dificultades económicas y está en una desventaja notoria con el gremio de los ganaderos Fedegan; que aunque no es de cúpula tiende a tener un sentido de representatividad más sectorial que individual; aunque son bien conocidas pero sus diferencias tradicionales con los productores de leche y las cooperativas lecheras.

Otro es el problema de las asociaciones u organizaciones de carácter social como la Anuc o las ONG; y en general organismos que representen intereses colectivos que no son de orden productivo. La financiación de estas organizaciones es un asunto crítico y no resuelto, pese a que los gobiernos han asignado recursos públicos para las organizaciones campesinas; pero se presentan problemas como:

Una de las características observadas en los gremios y asociaciones de productores es su poco relacionamiento horizontal, uno de los atributos reconocidos de gran potencial en la teoría de la formación de capital social. Hacen falta redes simples de relaciones, en especial en las regiones; como los consejos gremiales que son mecanismos de coordinación que pueden fortalecer la confianza. Esta falencia puede estar relacionada con el centralismo de algunos gremios, que al subordinar a sus agencias regionales les deja poco juego para desarrollar actividades más autónomas; pero también esta influido por la cultura institucional.

También es notoria la sobre-representación en gremios como la SAC y la Anuc, al pretender representar multitud de intereses diversos y conflictivos, que hacen difícil su labor y se traducen en poco impacto. También existe allí una excesiva carga de representación formal al querer éstos gremios formar parte de numerosas Juntas de instituciones y programas estatales. Esta conectividad formalista resulta, de alguna manera, comprometida en la gestión de las entidades públicas donde estos gremios tienen asiento en las Juntas Directivas; además de dejar preguntas sobre efectividad.

Excepto la política de la parafiscalidad, no se han presentado cambios fundamentales en la estructura gremial y en las entidades del sector agropecuario. En el terreno de sus planteamientos y de sus estructuras internas se han presentado cambios, pero ello es más resultado de las circunstancias y los afanes del contexto que de una visión de innovación institucional definida. No hay cambios profundos como los denomina Senge. Lo que ha ocurrido es más el intento de ajustarse a unas condiciones cambiantes, que a un proceso innovativo sustentado en otra visión de país y de nuevas relaciones Estado sociedad-civil. Podría decirse que esta conducta adaptativa sigue la lógica de la reingeniería y busca mantener la identidad de las organizaciones y su auto-organización o cohesión.

### **Las ONG en el sector rural**

De todas las organizaciones del sector rural, no hay ninguna más cuestionada que las ONG, son las de mayor inestabilidad, las

que generalmente manejan tres crisis simultáneas (financiamiento, legitimidad e identidad), y enfrentan uno de los futuros más inciertos.

Estas crisis han ayudado a algunas de ellas, las más fuertes y grandes, a emprender un proceso de normatización y de creación de reglas de juego para operar. Es el caso de los fondos competitivos como Ecofondo, o de la declaración de principios de la Confederación Colombiana de ONG. Esta creación de institucionalidad va camino de mejorar las relaciones con el Estado y con la sociedad.

Una pregunta básica para las ONG ¿han perdido con la globalización la posibilidad de un modelo de desarrollo alternativo y por lo tanto la posibilidad de mantener su identidad? ¿La contratación con el Estado y con organismos internacionales no les está desvalorizando esa identidad y las está poniendo en el camino de la cooperación?

Se han generado dudas sobre cuan participativas, democráticas y fortalecedoras de capacidades locales son las ONG. Además, muchas están cumpliendo más papeles técnicos y especializados que políticos, y el resurgimiento de los movimientos sociales les está quitando espacios.

El problema institucional de la mayoría de las ONG (no son de autodesarrollo y no han salido de la comunidad con un mandato), es que son agencias sin un principal al cual rendirle cuentas. Por ello el Estado busca intervenirlas y reglamentarlas. Las de 2º y 3º nivel tampoco tienen un principal, y su rendición de cuentas es más con las agencias donantes, tienen otra problemática institucional.

Las ONG son al tiempo organizaciones con una gran potencial para aportar al desarrollo. Para ello deben introducir cambios organizacionales profundos, redefinir sus relaciones con el Estado y su identidad, generar confianza, ganar transparencia en el manejo de recursos, ganar legitimidad, actualizar conceptos y visiones, y asumir apuestas más realistas hacia el futuro.

Los retos no son nada fáciles cuando se carga con los pesados fardos del asistencialismo, la falta de control social, la carencia de mecanismo de rendición de cuentas, y la idea actual de que muchas de ellas son buscadoras de rentas.

Una manera de enfrenar la crisis es redimensionar las ONG, establecer unos tamaños institucionales críticos (mínimos) para operar y relacionarse, y actuar en red apoyados en paraguas mayores tipo Confederación y Federaciones regionales modernas, que tengan resuelto su financiamiento. La crisis se resuelve también mejorando la calidad de los servicios, revisando los costos, la eficiencia, cambiando las relaciones paternalistas, cualificando el personal y sus compromisos; volviendo a su objetivo central de mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable.

Las ONG pequeñas de carácter local sólo podrán sobrevivir buscando recursos más con organizaciones locales y regionales. La Confederación y las ONG de orden nacional deberían ser financiadas por organismos internacionales a través de programas estratégicos para el desarrollo de la sociedad civil, así como el Estado. Se buscaría una relación contractual con reglas de juego definidas, transparentes y un sistema de incentivos para el desarrollo institucional.

Es necesario desarrollar un proceso de autoevaluación y/o evaluación global de las ONG de manera permanente. La idea de establecer un Observatorio sobre las ONG, después de haberlas clasificado por grupos, parece apropiada para ello. El monitoreo a través de indicadores de desempeño, parece útil tanto para la sociedad civil como para al Estado; y es de conveniencia de las mismas ONG.

## **6. Conclusiones generales**

El estudio sobre las organizaciones muestra la necesidad de profundizar y ampliar el conocimiento sobre las organizaciones y su normatividad formal e informal, incluyendo otras regiones y sectores. Es necesario continuar este estudio incorporando además temas como la pertinencia de las organizaciones, sus relaciones con estructuras de mercado, capacidad de alcanzar desarrollo endógenos, los vínculos con lo político, las relaciones con las elites y grupos intelectuales, las posibilidades y limitaciones de transitar a una nueva institucionalidad y los mecanismos para hacerlo.

No se observan cambios profundos ni transformaciones sustantivas en las organizaciones (de tipo innovativo, de estructuras o de identidades); lo que se ha dado son procesos de adaptación al contexto muy diferenciados y una modernización instrumental. Muchas organizaciones tratan de ponerse al día en software y hardware en el campo de la información; realizar algunas alianzas y buscar articularse con algunas entidades con las que antes no tenían relaciones, etcétera. Se sigue la lógica de la reingeniería en lugar del cambio institucional. Las organizaciones mayores están resistiendo la crisis y buscando cambios, pero tienen serias

dificultades de financiamiento para poder avanzar.

En Colombia las organizaciones siguen más los patrones de organizaciones jerárquicas y centralizadas, en lugar de organizaciones que aprenden, según el concepto que usan Pretty y Senge. Esto es más claro en el caso de los gremios que en las ONG de 2º y 3º grado, o de las que actúan en red.

El redimensionamiento institucional es un proceso que debe abrirse paso en las organizaciones públicas y privadas, en especial para las ONG. Ese proceso no puede consistir solamente en el cambio de organigramas o la reducción de nóminas; es quizás más importante la redefinición del quéhacer, los objetivos, las misiones y visiones de las organizaciones; incluso la reinención de sus identidades considerando el contexto y las tendencias de la sociedad, del entorno, del sector y de la propia organización.

Las organizaciones deben acentuar su especialización y la búsqueda de ventajas competitivas, así como la formación de redes horizontales dinámicas para la búsqueda de objetivos comunes y compartidos. El relacionamiento horizontal es uno de los mecanismos de mayor relevancia para la formación de capital social; y es el ámbito regional donde más se requiere intensificar ese proceso.

Los esfuerzos que se están haciendo en el acceso, manejo y uso de la información deben cualificarse en función del tránsito hacia una sociedad del conocimiento. Esos esfuerzos deben ser mayores, en especial en las organizaciones regionales, pero con criterios muy selectivos; para ello se requiere entrenamiento.

Es necesario mejorar apreciablemente la capacidad de desarrollo y prestación de servicios de las organizaciones regionales y buscar la descentralización real de algunas organizaciones nacionales, y muy especialmente las de carácter público.

Los análisis muestran la necesidad de introducir mecanismos de control social en las diferentes organizaciones, tanto públicas como privadas, pues los existentes son muy insuficientes y se limitan casi siempre a las Juntas Directivas. En el caso de los fondos parafiscales existen excesivos mecanismos formales de control de orden nacional, mas no en las regiones y de parte de los productores.

El desarrollo institucional público lleva una tendencia orientadora hacia la creación de fondos competitivos, convenios de competitividad y fondos parafiscales. En ellos, y por ellos, se están generando las bases de una nueva institucionalidad, pero ésta actúa de una manera todavía casuística y no está precedida de una reflexión sistemática sobre el futuro institucional del sector y sus tendencias. Esas bases podría reformarse con un ejercicio más sistémico que le dé un ordenamiento jurídico claro a esos instrumentos y sus normas, con base en una reflexión sobre el tipo de institucionalidad requerida para ordenar la acción pública y privada. La solución de las incertidumbres y la creación de confianza son los dos elementos claves de esa institucionalidad.

Es urgente analizar a profundidad dos aspectos cruciales del desarrollo institucional: los fondos parafiscales y la normatividad sectorial, con el fin de introducirles criterios de racionalidad, coherencia, concentración de reglas básicas, redimensionamiento normativo, flexibilidad, sostenibilidad, además de identificar mecanismos y prácticas participativas y de pedagogía para su utilización.

El sector rural tiene una gama muy variada de organizaciones que han desempeñado roles básicos en su desarrollo. Pero la democracia restringida ha obstaculizado un mayor desarrollo de ellas; y en caso de las ONG y de las organizaciones campesinas las ha fragmentado y conducido a una sobre-representación en los organismos públicos, con una ineficacia notoria en su gestión. La debilidad de las organizaciones también explica este fenómeno, como en el caso de la Anuc y la SAC. Todas ellas, excepto las organizaciones que tienen recursos parafiscales, tienen el reto de resolver sus problemas de financiación.

Las organizaciones son una base fundamental del capital social y pueden desempeñar una serie de funciones para fortalecer el desarrollo institucional y rural, y por ello el Estado debería incentivarlas, en particular de aquellas que pueden adquirir capacidad promotora y de liderazgo en el desarrollo institucional.