



Autora: Lina María Muñoz Osorio  
Título: Portón del Amigo  
Técnica: Fotografía digital  
Dimensiones: Variables  
Año: 2016

## ***Respuestas coyunturales al desarrollo rural. Reflexiones analíticas para la construcción de políticas públicas participativas para la ruralidad\****

**DOI: 10.17533/udea.esde.v73n161a05**

Artículo de reflexión resultado de la investigación *Demandas estructurales, respuestas coyunturales. Un análisis de la relación: desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana en los municipios de Andes, Liborina y San Roque*, terminada en octubre de 2014. Fue financiada por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, mediante convocatoria realizada en el marco del proyecto “Promoción del conocimiento e identidades, el desarrollo de actividades de formación con el enfoque de juventud y la asesoría y promoción de la convivencia y los Derechos Humanos de las y los jóvenes”. Elementos preliminares fueron discutidos en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.

**Citación de este artículo con el sistema APA:** Giraldo Calderón, P. E. (2016). Respuestas coyunturales al desarrollo rural. Reflexiones analíticas para la construcción de políticas públicas participativas para la ruralidad. *Estudios de Derecho*. 73(161), 79-98. DOI: 10.17533/udea.esde.v73n161a05

Fecha de recepción: 6 de septiembre de 2015

Fecha de aprobación: 9 de diciembre de 2015

# **Respuestas coyunturales al desarrollo rural. Reflexiones analíticas para la construcción de políticas públicas participativas para la ruralidad**

*Patricia Elena Giraldo Calderón<sup>1</sup>*

## **Resumen**

Este artículo presenta una reflexión analítica sobre uno de los hallazgos evidenciados en la investigación *Demandas estructurales, respuestas coyunturales. Un análisis de la relación: desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana en los municipios de Andes, Liborina y San Roque*, realizado en el departamento de Antioquia (Colombia), esto es: ante demandas estructurales de los actores sociales y agentes económicos en materia de desarrollo rural, la respuesta institucional fue coyuntural y mediada por la creación de un pacto agrario nacional para fortalecer el escenario rural. Para soportar lo anotado se usaron estrategias metodológicas cualitativas y cuantitativas. Como principales resultados se puede afirmar que las respuestas están mediadas por los distintos escenarios de articulación vertical del desarrollo rural: municipio-departamento, municipio-nación y agentes extraestatales. A su vez, estas respuestas son coyunturales y con participación instrumental en la medida que los presupuestos son reducidos, la institucionalidad para ejecutarlos débil y su rango de acción limitado. Finalmente, es posible concluir que por el abandono al que fue sometido el escenario rural en un período de más de 20 años, hoy en día se hace más que urgente la creación de políticas estructurales de desarrollo rural que intervengan la raíz de los problemas del campo y cuyo eje transversal sea la participación activa de los pobladores rurales.

**Palabras clave:** desarrollo rural, participación ciudadana, políticas públicas.

## **Conjunctural answers to rural development. Analytical reflection for the construction of participatory public policies for rurality**

### **Abstract**

This paper presents an analytical reflection on one of the findings evidenced in the Structural Demands research, conjunctural answers. An analysis of the relationship: rural development, public policies and citizen participation in the municipalities of Andes, Liborina and San Roque, held in the department of Antioquia (Colombia), that is: upon structural demands from social actors and economic agents regarding rural development, the institutional answer was conjunctural and mediated by the creation of a national agrarian pact to strengthen the rural scenario. To support the above qualitative and quantitative methodological strategies were used. The main results we can say that the responses are mediated by different scenarios of vertical articulation of rural development: municipality-department, municipality-nation and extra-state agents. In turn, these responses are conjunctural and with instrumental participation as the budgets are reduced, the institution is weak to implement them and its range of action is limited. Finally, it is possible to conclude that the abandonment to which the rural scenario was subjected in a period of over 20 years, today it is more than urgent to create rural development structural policies that address the roots of the problems in the field and whose transverse axis is the active participation of rural people.

**Keywords:** rural development, citizen participation, public policies.

## **Respostas conjunturais ao desenvolvimento rural. Reflexões analíticas para a construção de políticas públicas participativas para a ruralidade**

### **Resumo**

Este artigo apresenta uma reflexão analítica sobre uma das descobertas evidenciadas na pesquisa *Demandas estruturais, respostas conjunturais. Uma análise da relação: desenvolvimento rural, políticas públicas e participação cidadã nos municípios de Andes, Liborina e San Roque*, realizado no estado de Antioquia (Colômbia), isto é: diante de demandas estruturais dos atores sociais e agentes econômicos em matéria de desenvolvimento rural, a resposta institucional foi conjuntural e mediada pela criação de um pacto agrário nacional para fortalecer o cenário rural. Como suporte às descobertas, foram usadas estratégias metodológicas qualitativas e quantitativas. Como principais resultados, pode-se afirmar que as respostas estão mediadas pelos diferentes cenários de articulação vertical do desenvolvimento rural: município-estado, município-nação e agentes extra-estatais. Por sua vez, estas respostas são conjunturais e com participação instrumental na medida em que os orçamentos são reduzidos, a institucionalidade para executá-los é fraca e a sua margem de ação limitada. Finalmente, é possível concluir que por causa do abandono ao que foi submetido o cenário rural durante um período de mais de 20 anos, hoje se faz muito urgente a criação de políticas estruturais de desenvolvimento rural que intervenham a raiz dos problemas do campo e cujo eixo transversal seja a participação ativa dos moradores rurais.

**Palavras-chave:** desenvolvimento rural, participação cidadã, políticas públicas.

1 Polítóloga, Universidad de Antioquia, estudiante de Maestría en Desarrollo Rural, UFRGS-Porto Alegre, Brasil.

# **Respuestas coyunturales al desarrollo rural. Reflexiones analíticas para la construcción de políticas públicas participativas para la ruralidad**

## **Introducción**

Este artículo es una reflexión analítica de los resultados obtenidos en campo en el desarrollo de la investigación *Demandas estructurales, respuestas coyunturales. Un análisis de la relación: desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana en los municipios de Andes, Liborina y San Roque*; tuvo como objetivo general analizar la relación entre desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana en los citados municipios, localizados en el departamento de Antioquia, Colombia. Teóricamente se asumió el enfoque de desarrollo humano como desarrollo rural formulado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano –PNUD-. Para esta entidad, hablar de desarrollo rural parte de reconocer el territorio como categoría central, entendido este como un lugar de interacción entre actores que construyen relaciones económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales que a su vez están limitadas por las estructuras de poder y por la identidad de los actores (PNUD, 2011, p. 31). Este enfoque fue complementado con las sub-categorías políticas públicas y participación ciudadana.

El diseño metodológico consistió en abordar estrategias cualitativas y cuantitativas. En lo cualitativo, se realizó un mapeo de actores, treinta entrevistas semi-estructuradas realizadas entre el 28 de julio y el 13 de agosto de 2014 a 11 actores institucionales, 8 agentes económicos y 21 actores sociales. En lo cuantitativo, se aplicó una encuesta de participación ciudadana y desarrollo rural a 203 pobladores rurales, entre los 12 y los 72 años de edad de los tres municipios estudiados. La encuesta fue tipo muestreo estratificado y con un margen de error del 10%. El análisis de los datos se hizo utilizando el programa Excel. Cabe mencionar que la posibilidad de combinar estas dos estrategias, lo cualitativo y lo cuantitativo, favoreció la comprensión del problema en una mayor amplitud que dio soporte al análisis. A su vez, contribuyó de forma significativa en el conocimiento de los procesos rurales por cuanto una de las debilidades significativas es la ausencia de

datos estadísticos de la ruralidad en todos los campos, en especial, en temas de participación ciudadana.

Finalmente, este artículo está estructurado en dos partes. En la primera se presentan las demandas estructurales de los actores sociales y los agentes económicos del territorio. En la segunda, se presentan las respuestas institucionales y extraestatales. A modo de conclusión la investigación permitió evidenciar una debilidad en la articulación políticas públicas, participación ciudadana y desarrollo rural, de allí las reflexiones que aquí se presentan para pensar en la construcción de políticas públicas participativas para la ruralidad.

## **1. Demandas estructurales de los actores sociales y agentes económicos**

Existen indicios que llevan a plantear un cambio en las estrategias de construcción del desarrollo rural en el país. Entre estas se pueden enunciar la reestructuración del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –en adelante MADR-, la destinación de mayores recursos de inversión y la creación de la Misión para la Transformación del Campo, una comisión de expertos creada para diagnosticar las principales problemáticas de la ruralidad y con ello definir los lineamientos en materia de política agraria y rural en el país.

Este ejercicio resulta significativo cuando en Colombia diversos autores han planteado la cuestión agraria como un tema no resuelto (Fajardo, 2001; Kay & Salazar, 2001; Legrand, 1994; Machado, 2002). Sumado a la tendencia a profundizar las desigualdades en educación, empleo, ingresos y en general en la concentración de recursos en los escenarios rurales a causa del modelo neoliberal. Así, el objetivo de este primer apartado es identificar las demandas estructurales de los actores sociales y agentes económicos en materia de desarrollo rural.

Así, en la ilustración 1 se observan las seis demandas evidenciadas en campo, en la voz de los actores entrevistados. El orden jerárquico no es obra de la casualidad. Estos seis puntos representan, desde el punto de vista analítico y desde la visión de los estudiosos del desarrollo rural, problemas estructurales para el campo y puntos neurálgicos sobre los que ha enfatizado de forma negativa el neoliberalismo profundizando las iniquidades en las zonas rurales del país. Cada una de estas demandas se explica en detalle a continuación.

**Ilustración 1.** Demandas estructurales de los actores sociales y agentes económicos

**Fuente:** Elaboración propia con base en entrevistas

**Políticas públicas de desarrollo rural.** Coinciden los entrevistados en indicar el abandono generalizado de que ha sido objeto la ruralidad con especial énfasis en el viraje hacia una política de subsidios al agro que, en términos generales, benefició a grandes empresarios y terratenientes desvirtuando con ello la provisión de bienes públicos y dotaciones desde el Estado (Konrad Adenauer Stiftung, 2012; Restrepo & Bernal, 2014). Sin embargo, hoy asistimos al giro de la política pública de desarrollo rural que avanza con miras a superar dos visiones erróneas del desarrollo rural. La primera de ellas, una visión reduccionista del campo como “lo agrario”; la segunda, la comprensión del desarrollo como una política de reforma agraria –fallida de por sí-. Así, en ausencia de la política que dirija los rumbos de desarrollo del mundo rural en Colombia, los territorios se han especializado productivamente desde la voluntad y criterios del sector privado, dejando como consecuencias desajustes y profundización de la brecha de desigualdad.

**Políticas con conocimiento territorial.** Una de las principales falencias de las políticas, sean estas sociales o económicas, implica concentrarse en la generalidad dejando de lado la particularidad. La ausencia del conocimiento territorial se materializa en lo que popularmente se conoce como “políticas de escritorio”, es decir, acciones públicas que se diseñan desde Bogotá -Colombia-, en una oficina y por un funcionario que desconoce en su totalidad las dinámicas territoriales específicas. La causa de este problema reside en la alta centralización que reporta el mundo rural en todos sus componentes. Desde los entrevistados una estrategia

para transformar esta problemática empieza por reconocer el territorio con sus dinámicas actuales, con la construcción de políticas y programas con pertinencia y ajustados a las necesidades de campesinos y productores en general, atendiendo a sus particularidades y necesidades. Para este el punto de partida será la participación activa de los afectados e involucrados donde su voz sea escuchada en función no de la legitimación de un espacio, sino de prestar atención a las especificidades, barreras y particularidades de sus necesidades.

**Vías terciarias y secundarias.** La visita a estos tres municipios a través del trabajo de campo permitió constatar el estado de las vías secundarias, es decir, las vías que comunican uno y otro municipio; y las vías terciarias, es decir, las que comunican los corregimientos y veredas con la cabecera municipal. En materia vial rural los rezagos pueden alcanzar en extensión un 98,5% (Gobernación de Antioquia, 2014), atraso que se materializa en la ausencia de pavimentación y su mayor deterioro en épocas de invierno. La infraestructura vial es un tema estratégico para el desarrollo dado que por ellas no solo circula la producción agropecuaria, a su vez, es el medio necesario para acceder a derechos fundamentales como la salud y la educación.

**Asistencia técnica y financiación de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica (UMATA).** La asistencia técnica es para la mayoría de los actores un asunto que debería estar en el centro de toda política. Su importancia radica en que, de la mano de la investigación y el conocimiento de los productos del campo, las instituciones lleguen a acompañar a campesinos y productores para llevar a cabo la producción. Como bien afirma Lugo (2009), el cambio en la forma de prestación de la asistencia técnica en el país a raíz de la puesta en marcha de la Ley 607 de 2000, llevó a la privatización del servicio de asistencia técnica y a la pérdida o debilitamiento de estas entidades en el ámbito municipal. En concreto, se trató de delegar este servicio en las agremiaciones y las UMATAs, aunque estas últimas están cada vez más debilitadas en lo presupuestal y en capital humano. Por esta vía se excluyó al 60% de los productores pequeños y medianos a los que el Estado prestaba ese servicio.

**Capacitación y formación.** La demanda de la capacitación y formación es para las personas entrevistadas un tema esencial en la transformación de las condiciones de vida de campesinos y productores rurales. La capacitación es entendida como el acceso al conocimiento productivo y las principales tendencias en esta materia. Por su parte la formación se asocia con los derechos, el ejercicio de la ciudadanía y en general con la democracia. Ambas, capacitación y formación, deberán estar direccionadas para desconcentrarlas en la comunidad y no solo en los presidentes de las Juntas de Acción Comunal –en adelante JAC- o líderes de grupos específicos.

Así, desde la perspectiva de los agentes económicos y actores del territorio, esto contribuye positivamente en los procesos decisionales y en la democratización de la información y el conocimiento.

**Ruptura del triángulo de la inequidad: precios-comercialización-intermediarios.** Históricamente las y los campesinos y pequeños productores rurales se han enfrentado a las condiciones de inequidad que generan los bajos precios de compra –regulados por el mercado–; la ausencia de políticas claras de comercialización o la pérdida de las mismas; y la fuerte presión que ejercen cotidianamente los múltiples intermediarios entre productor y consumidor en materia de precios. La siguiente cita ilustra esta situación:

(...) yo hice ese estudio, yo llegué a un barrio en Medellín y fui a comprar una panela<sup>2</sup>, era panela de San Roque, certificada. El par de panela \$2600, me devolví a donde me dijeron que la habían comprado y fue en un supermercado del barrio Boston, este barrio la compró en el consumo de Buenos Aires, este consumo se la compró al galpón 12 de la mayorista y este a su vez se la compró a un comerciante de San Roque (...) (Actor Social, 12 de agosto de 2014).

Esta problemática no es nueva y constituye un problema estructural en Colombia. Hoy en día la ampliación de la intermediación se ha agudizado con la profundización del modelo neoliberal que delega todo en la libre competencia y la falsa regulación que ejerce el mercado entre la oferta y la demanda. En este triángulo perverso la peor parte la lleva el campesino quien arriesga su capital en caso de pérdida de la cosecha, pero a su vez porque es quien realiza la mayor inversión en términos de trabajo, insumos, etc., que luego vendrá a ser capitalizada por el agente intermediario con un mínimo riesgo. Por su parte, el consumidor también se ve afectado en tanto está sujeto a la especulación de precios y el incremento del costo de los productos de la canasta básica a causa de la ampliación de la cadena de intermediación, como sucede con la panela, uno de los productos del municipio de San Roque.

Conviene además volver en el tiempo para indicar que para el año 1996 fue liquidado un instituto que en su momento cumplió la función que hoy demandan la mayoría de productores del escenario rural. El Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), aún con las críticas que se le puedan formular, fue en su momento un buen ejemplo de estrategia de regulación de precios y un mecanismo para controlar la importación de alimentos a través de la centralización en esta entidad de toda transacción comercial asociada a este tema. Reconociendo estas problemáticas, para varios de los entrevistados los intermediarios deben existir, pues permiten

2 La panela es un producto derivado de la caña de panela o de azúcar, es esencial en la canasta básica, pues de él se deriva la principal bebida energética de los hogares colombianos.

al productor tener opciones de comercialización. Así mismo, las cooperativas de productores han contribuido en los territorios a la regulación de precios definiendo el precio mínimo. Aun así, ambos, actores sociales y agentes económicos, coinciden en indicar que deben existir límites a la intermediación y desde el Estado se debe impulsar una política de precios que reflejen mínimo los costos de producción. Así, las acciones deben estar orientadas a garantizarles al productor y al consumidor un precio justo.

## **2. Respuestas coyunturales al desarrollo rural**

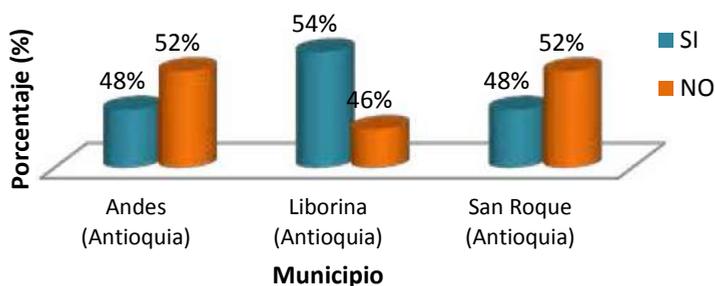
Para evidenciar cómo se da respuesta a las demandas de las y los ciudadanos en los territorios es preciso dejar claro tres aspectos. En primer lugar, las respuestas institucionales son dadas parcialmente por los territorios en la medida que la planeación en Colombia exige un encadenamiento de los planes municipal-departamental-nacional, estrategia que los alcaldes emplean para lograr gestionar recursos ante las entidades departamentales y nacionales. En segundo lugar, la crisis presupuestal que vienen viviendo los municipios por el desmonte gradual de las responsabilidades del Estado, ha llevado como consecuencia lógica la emergencia de agentes privados que ejecutan el desarrollo en los municipios o en su defecto la cofinanciación de proyectos. En tercer lugar, el proceso de reestructuración en materia de políticas públicas de desarrollo rural que vive hoy Colombia nos lleva a evidenciar en este apartado el proceso de participación ciudadana a través del Pacto Agrario (Ver gráfico 1).

Por estos motivos resulta pertinente enunciar las respuestas institucionales a las demandas de los actores en varios escenarios. Primero, respuestas municipio. A través de este será posible visibilizar la dispersión de temas que responden a intereses ajenos al territorio. Segundo, respuestas articulación municipio-departamento que permiten reconocer cómo obedecen al modelo principal-agente, -la gobernación hace muy bien la tarea encomendada por la nación-. Tercero, respuestas en articulación nación-municipio, representada por el MADR, con dos procesos de trascendencia: Pacto Agrario y el Programa Oportunidades Rurales. Cuarto, respuestas agentes extraestatales con fuerte presencia de las multinacionales minero-energéticas.

Un primer nivel de respuesta a las demandas de los actores en el territorio es el municipio. Como se indicó en páginas anteriores, esta es la principal unidad administrativa en Colombia a raíz de los procesos de descentralización de la década del noventa, a su vez, es por esencia el principal garante en la ejecución de las políticas. Por tanto, sobre este recae en Colombia la responsabilidad no solo en la dotación de bienes públicos, así mismo, en crear las condiciones para el bienestar

de su población y el desarrollo del territorio. Allende reconocer la importancia del municipio y su papel central en el desarrollo, la evidencia en el trabajo de campo realizado en los tres municipios lleva a plantear serias dudas de la capacidad institucional para lograr este propósito, realidad que fue corroborada a través de las encuestas realizadas al preguntar las condiciones institucionales para el desarrollo rural (ver gráfico 1).

**Gráfico 1.** ¿Existen las condiciones institucionales<sup>3</sup> para llevar a cabo el desarrollo rural en su municipio?



**Fuente:** Elaboración propia con base en encuestas

Si bien la tendencia en la respuesta se ubica en niveles medios, cercanos al 50%, la respuesta negativa a las condiciones institucionales en Andes y San Roque provienen de un proceso de conciencia sobre las reales capacidades institucionales para llevar a cabo el desarrollo en el territorio, en contraste, el municipio con mayor pobreza (Liborina) vive hoy la “danza de los millones” con el Proyecto Hidroeléctrico Hidroitungo, factor que explica parcialmente la respuesta positiva a las capacidad para llevar a cabo el desarrollo en el territorio.

Ahora bien, como se observa en la tabla 1, las respuestas institucionales y extraestatales contribuyen en dos explicaciones lógicas al proceso de indagación ¿qué pasa hoy en esa relación desarrollo rural, políticas públicas y participación ciudadana? y de forma simultánea en la pregunta por ¿quiénes son en los territorios los agentes del desarrollo, el Estado o el mercado? En este sentido, es posible diferenciar los cuatro tipos de respuestas al desarrollo rural:

(A) El municipio. En este se evidenció que el tema ambiental viene tomando fuerza en el escenario local, sea a través de la organización ambiental, en el

3 Al momento de aplicar la encuesta se explicó a las personas que debían cumplirse tres condiciones: (A) voluntad política, (B) funcionarios adecuados y en número suficiente y (C) recursos económicos necesarios.

establecimiento de cultivos o a través de la implementación de estufas eficientes. Esto solo para ejemplificar algunos temas que se tornan “moda” y que, además, han sido fomentados desde instituciones descentralizadas como la Corporación Autónoma Regional del centro de Antioquia (Corantioquia). Como se indicó y se profundizará en el numeral (2.1), las respuestas del municipio en materia de desarrollo rural son en particular limitadas por las debilidades institucionales que tienen los gobiernos en estos ámbitos.

(B) Articulación municipio- departamento. Estas respuestas están medidas por el interés de la gobernación en posicionar la especialización productiva en los territorios y en términos generales una preocupación por incrementar la productividad y competitividad en el mercado internacional, en este campo fue clave el mejoramiento de las vías que comunican todo el departamento entre municipio y municipio (vías secundarias); de igual forma la gobernación ejerce un papel activo en el territorio como autoridad minera y cuyo eje de intervención se centra en el proceso de inspección y vigilancia sobre los títulos mineros.

(C) Articulación nación- municipio. Una de las primeras respuestas en este ámbito fue el pacto agrario “un proceso de construcción participativa impulsado por el Gobierno Nacional de la mano de las entidades territoriales, los actores del sector agropecuario y demás organizaciones, con el fin de reformular la política pública de desarrollo rural.” (MADR, 2013a, p. 1). Una segunda respuesta, el programa oportunidades rurales, creado en 1996 y fundamentado en la lucha contra la pobreza rural y ejecutado a través de la estrategia de “*desarrollo de capacidades empresariales*” (Actor Institucional, 28 de agosto de 2014).

(D) Agentes extraestatales. Otros actores han entrado en escena complementando, suplantando (el Estado) o implementando modelos de desarrollo a través de la figura de Responsabilidad Social Empresarial; mediante metodologías participativas y comunitarias (SIPLAN<sup>4</sup>, PIPC<sup>5</sup>) o con Alianzas Público Privadas. Todo confluye a evidenciar en los territorios la presencia de actores no estatales, la mayoría de ellos multinacionales, que ejecutan acciones enfocadas al desarrollo rural, algunas que corresponden a las demandas de los actores sociales y otras más que constituyen estrategias de cooptación de la población en la legitimación del proyecto minero-energético.

4 Sistema Integrado de Información Planeación Zonal Comunitario

5 Programa de Información y Participación Comunitaria

Tabla 1. Respuestas coyunturales al desarrollo rural

MUNICIPALES	MUNICIPIO-DEPARTAMENTO
<p><b>Andes:</b> –Asociatividad y diversificación productiva. –Acueductos veredales. –Formación profesional y ciudadana con pertinencia. –Organización ambiental (Alcaldía de Andes, 2012)</p> <p><b>Liborina:</b> –Vivienda. –Acueducto. –Estufas eficientes. –Diversificación productiva. –Ferias del emprendimiento y agroalimentarias. –Plan General de Asistencia Técnica (Alcaldía de Liborina, 2012)</p> <p><b>San Roque:</b> –Apoyo en la adecuación de trapiches paneleros. –Acompañamiento ambiental para el establecimiento de cultivos (Alcaldía de San Roque, 2012)</p>	<p>–Programa “Antioquia: origen de cafés especiales” (Cafépaisa, 2014)</p> <p>–Huertas familiares para el autoconsumo (Seguridad Alimentaria)</p> <p>–Buenas Prácticas Agrícolas (BPA)</p> <p>–Escuelas de campo en pasifloras, caña, plátano (ECA’s)</p> <p>–Mejoramiento vías secundarias (préstamos BID)</p> <p>–Incentivo a la Asistencia Técnica Agropecuaria –IEATA–</p> <p>–Minería: legalización y orientación a los actores del sector minero (Gobernación de Antioquia, 2014)</p>
MUNICIPIO- NACIÓN	AGENTES EXTRAESTATALES
<p>–Proyectos presentados al Pacto Agrario1.</p> <p><b>Andes:</b> laboratorio de muestras de suelo, diversificación productiva con un cultivo de 15 has en mora, seguridad alimentaria comunidades indígenas, implementación de un trapiche comunitario y vivienda rural.</p> <p><b>Liborina:</b> generación de empleo, vivienda, beneficiaderos ecológicos y sistema de cable de carga.</p> <p><b>San Roque:</b> renovación de 80 hectáreas de caña; mejoramiento y dotación de tres trapiches comunitarios.</p> <p>–Programa Oportunidades Rurales: opera en 600 municipios de forma limitada y a través de la Asistencia Técnica Directa con asociaciones de campesinos. Solo en el caso de una asociación de productores de caña del municipio de <b>San Roque</b> lograron acceder a estos recursos en el año 2013.</p>	<p>–Seguridad alimentaria: huertas, mejoramiento de cultivos de caña (FAO-MANÁ)</p> <p>–Hidroeléctrica: Isagen, Hidroituango (EPM)</p> <p>–Megaminería: Proyecto Gramalote (Anglogold Ashanti)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas

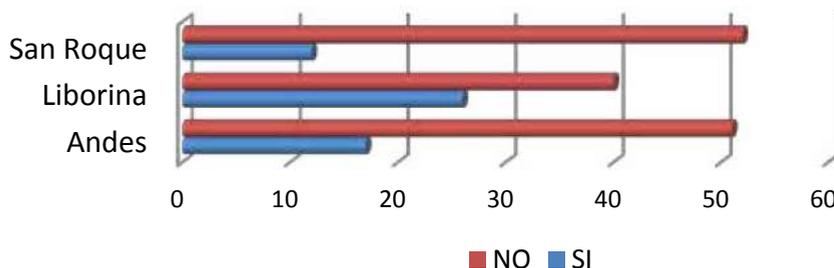
En síntesis, las respuestas institucionales y extraestatales plantean serios retos en materia de desarrollo rural. En el plano institucional, es claro el proceso de transformación productiva que han vivido los territorios rurales, en su mayoría, al margen de la planeación institucional; esta misma planeación se contradice en sus propuestas al propender por la diversificación productiva, al tiempo que propone la especialización productiva y producir para exportar, pues esto requiere de unas condiciones en infraestructura y en territorio que refuerzan el modelo agroexportador a gran escala. En el plano extraestatal, la influencia de los organismos multilaterales y las multinacionales minero-energéticas son una nueva ola que contribuye de forma negativa al desarrollo rural, de un lado, porque su modelo está sustentado en la dependencia de las semillas de transnacionales como Monsanto, de otro lado, por los efectos contaminantes que trae la producción a gran escala aunado a la concentración de tierras necesarias para este efecto.

## 2.1 Institucionalidad y recursos de inversión para el desarrollo rural

Conviene iniciar este apartado indicando que a través de las encuestas realizadas en los tres municipios se indagó por el conocimiento que tenían los pobladores sobre la inversión de la entidad en materia rural. Los resultados son contundentes, precisando con ello que no solo los pobladores rurales no cuentan con la información suficiente al respecto, además, está la no correlación entre a mayor nivel educativo menor acceso a la información en esta materia, como sucede en el municipio de Andes. (Ver gráfico 2).

**Gráfico 2.** Conocimiento de la inversión en desarrollo rural en los municipios de Andes, Liborina y San Roque

### ¿Tiene conocimiento de la inversión que realiza su municipio en el desarrollo rural?



**Fuente:** Elaboración propia con base en encuestas.

Así, en relación con la destinación de recursos específicos para el tema rural cabe destacar el acuerdo entre actores sociales e institucionales frente a esta demanda. Para estos es complejo asegurar políticas, programas y proyectos para la ruralidad cuando los recursos del Estado están distribuidos según sectores y el rural no es uno de estos. Los presupuestos municipales, reducidos de por sí, se deben dividir en por lo menos otros 32 sectores de inversión, generando con ello un déficit presupuestal y la reducción en la prestación de servicios, a lo sumo, a un funcionario que asesora o brinda asistencia técnica con grandes limitaciones en cobertura y calidad.

Ahora bien, el modelo neoliberal aplicado en su máxima expresión al sector rural, ha dejado como consecuencia un debilitamiento generalizado en la institucionalidad para llevar a cabo el desarrollo en Colombia, casi se podría afirmar, en América Latina. Además de las oficinas estatales que cada vez son más pequeñas y con menos funcionarios se suman dos hechos. De un lado, la alta centralización de las políticas para el mundo rural concentrada en el MADR; y de otro lado, la difuminación de las funciones del MADR, bien por ser ejercidas por terceros, bien porque entidades adscritas al MADR como el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural –INCODER–, el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, entre otras, se han dedicado a ejercer actividades que no son misionales (Misión para la Transformación del Campo, 2014).

En el escenario municipal el panorama no puede ser de mayor adversidad. En primer lugar, la institucionalidad rural ha ido desapareciendo paulatinamente y sus funciones han sido delegadas bien en una Secretaría de Desarrollo Económico en general, o en las UMATAs en particular. En segundo lugar, la asignación de recursos desde el ámbito nacional se traduce en su acceso por concurso con sus respectivas implicaciones: no todos los territorios pueden acceder porque se focalizan según criterios de pobreza y miseria; los criterios son incumplibles para las asociaciones de productores postulantes porque requieren de una alta cofinanciación como principal mecanismo de filtro.

Como se observa en el gráfico 3, cada municipio estudiado cuenta con una entidad responsable del desarrollo en el territorio, un número de funcionarios que desarrollan dos tipos de actividades básicas: (1) asistencia técnica, sea esta agropecuaria o veterinaria; (2) la gestión ambiental. Sumado a lo anterior, en el caso de Liborina a pesar de ser un municipio muy pequeño (9.365 habitantes), cuenta con el mayor número de funcionarios y con tres actividades de mayor impacto: las brigadas agropecuarias, el fortalecimiento a la caficultura y el fondo de semillas. Aun así, como se indica en la columna tres, resulta evidente que el desarrollo rural es imposible pensarlo con presupuestos tan limitados y sujetos al vaivén de los proyectos que condicionan la continuidad y la permanencia de los procesos. Esta

constituye la principal estrategia del MADR en la competencia por el acceso a recursos por parte de los municipios.

**Gráfico 3.** Institucionalidad rural municipal

	ENTIDAD RESPONSABLE	FUNCIONAR	RECURSOS PROPIOS (por año)
Andes	Secretaría de Desarrollo Económico	11	120.000 USD
Liborina	Secretaría de agricultura, medio ambiente y emprendimiento	14	40.000 USD
San Roque	UMATA	5	18.000 USD

**Fuente:** Elaboración propia con base en entrevistas

Otros indicadores nos pueden dar luces respecto de la destinación presupuestal para el desarrollo rural en los tres casos estudiados. En los planes de desarrollo consultados para estos tres territorios se estableció el peso porcentual del componente desarrollo rural con relación al total de recursos de inversión de los planes. Este ejercicio arrojó como resultado lo siguiente: Andes (1,01%), Liborina (0,43%) y San Roque (11,5%). Por supuesto resulta paradójico que mientras en algunos municipios existe un mayor número de funcionarios y el presupuesto no es significativo, en contraste, donde presupuestalmente la apuesta es fuerte, el número de funcionarios es limitado. De un lado, existe un desequilibrio que puede ser explicado por el constante debilitamiento que ha sufrido la ruralidad y que hoy a raíz del proceso de movilización de los actores rurales y agentes del desarrollo, y de otro, con el proceso de paz que el gobierno lleva en curso, se renueva el discurso y las políticas para la ruralidad en el país.

## Conclusiones

Hoy observamos con cierto asombro, cómo el mundo rural olvidado y excluido por varias décadas resurge en la preocupación de los Estados para crear y/o renovar instituciones para la ruralidad. Aunque esta preocupación parte de preguntarse por el tipo de políticas de desarrollo rural que se construyen en la actualidad, si estas corresponden a una intervención de tipo estructural para transformar de raíz los problemas del campo, o más bien, continúan siendo coyunturales y “paños de agua tibia” a los graves problemas que se configuran hoy en estos escenarios como producto de las transformaciones del capitalismo, entre las más destacables, la globalización, la competencia cada vez mayor por los recursos naturales especialmente el agua y la tierra.

Por supuesto, plantear reflexiones analíticas en torno a las políticas públicas participativas para la ruralidad en la actualidad, parte de reconocer estas transformaciones, pero a su vez: el contexto latinoamericano y mundial en el que se desenvuelve Colombia, las transformaciones en el mundo rural en Colombia y el efecto del conflicto armado, el papel del Estado en las políticas públicas y cómo alcanzar una participación real y efectiva de los actores y agentes del mundo rural reconociendo los factores y barreras que estos enfrentan para ejercerla. Todos estos elementos son relevantes a la hora de plantear políticas públicas con participación activa de las comunidades. Cada uno de ellos se desarrolla a continuación a modo de conclusión y a su vez como propuesta que realiza sugerencias en el campo de la acción pública.

Como bien afirman en su introducción el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) (2006), la ruralidad en América Latina ha sufrido grandes transformaciones en los últimos veinte años como producto de la salida de escena del modelo de sustitución de importaciones, las transformaciones de las funciones del Estado, la profundización de la brecha entre ricos y pobres rurales, *la exclusión de pequeños y medianos productores del sector* y, en general, la sujeción a los intereses productivos de grandes productores, entre ellas las multinacionales, tanto del Estado como de los pequeños y medianos productores (pp.17-30). En este plano se deben inscribir los enfoques y paradigmas que sirven de soporte a las instituciones para dar respuesta a estos nuevos procesos. Desde su apuesta, las políticas públicas deben ser una estrategia donde predomine “la inclusión frente a la exclusión; la equidad frente a las desigualdades sociales, étnicas y de género; y la revalorización de los espacios rurales” (p. 21). A su vez, la comprensión del mundo rural debe superar la visión sectorial y reduccionista reconociendo el territorio y la multiplicidad de actores que ya no se limita exclusivamente a la tierra y a los campesinos.

En el ámbito colombiano, en días recientes se publicaron los resultados de la “Misión para la Transformación del Campo”, quienes abordan desde el componente diagnóstico las principales transformaciones y problemáticas del mundo rural en Colombia. Así, parten de reconocer la heterogeneidad del campo y sus actores sociales, productivos y políticos; el desigual desarrollo regional; la pobreza extrema y multidimensional con especial énfasis en el analfabetismo, la falta de acceso al agua potable y saneamiento y menores oportunidades laborales; la persistencia de una doble discriminación de género: por ser mujeres y por ser rurales; en el plano de la tenencia y la explotación de la tierra observan una exagerada concentración, el uso de los grupos armados para acceder a esta, y por esta la vía, el cambio en la vocación que pasa de producción de alimentos hacia la ganadería extensiva y

la palma africana; la involución de instituciones e instrumentos de política rural; el efecto adverso de la descentralización (más funciones con menos recursos), recientemente el aumento del gasto público y la movilización social de los actores rurales (2014, pp. 5-20). En materia de política pública esta misión propone, por tanto: (1) *enfoque territorial participativo*, (2) *inclusión social y productiva de todos los habitantes rurales* y (3) *provisión adecuada de bienes públicos*. (p. 1).

Ahora bien, tanto los elementos de CEDRSSA y de la Misión para la Transformación del Campo orientan la discusión y sirven como telón de fondo para abordar, a modo de conclusión, las reflexiones que suscitan contrastar las demandas de los actores locales versus las respuestas institucionales estatales y extraestatales aquí expuestas y el papel de la participación ciudadana en su formulación, implementación y/o evaluación. En primer lugar, recobrar el papel protagónico del Estado en el desarrollo y específicamente en el desarrollo rural, deberá ser el pilar fundamental de las políticas públicas, su papel no se debe ceñir única y exclusivamente al de vigilante o supervisor de las políticas y de su cumplimiento, su protagonismo se centra en generar lineamientos para la formulación de políticas en los territorios, la gestión de recursos, por ejemplo con organismos de cooperación internacional; y en general de la articulación de políticas integrales para los pobladores rurales.

En segundo lugar, como bien lo han indicado los dos autores trabajados y expuestos por los actores entrevistados, al Estado también le corresponde un papel activo en dos sentidos. De un lado, en recuperar la confianza de pequeños y medianos propietarios y/o productores rurales, que se vio afectada con el beneficio exclusivo a través de sus políticas a los grandes terratenientes colombianos, muchos de ellos con prontuarios criminales y con vínculos con los grupos paramilitares que han sido beneficiados incluso con grandes subsidios estatales. De otro lado, armonizar en los territorios la coexistencia pacífica y en condiciones de igualdad de pequeños, medianos y grandes productores. La igualdad se traduce en crear las condiciones adecuadas para que los pequeños productores no sean perseguidos a través de las políticas, como sucede hoy con el caso de las semillas nativas y la apertura de la frontera agrícola, en cambio sí, apoyando con capacitaciones, asistencia técnica y, en general, con proyectos productivos que contribuyan a mejorar su productividad y bienestar.

En tercer lugar, la creación y/o modificación de las instituciones rurales que sirvan de soporte a los territorios para concretar la política en materia de acciones. Esta además deberá acompañarse con la destinación específica y suficiente de recursos desde el nivel nacional, pero con posibilidad para que los territorios gestionen recursos a través de otras entidades nacionales o internacionales. En este plano, Colombia, y específicamente departamentos y municipios

deberán recuperar la institucionalidad pública para el campo aprovechando los conocimientos y desarrollos adquiridos por el sector privado, pero relevando en todo caso el papel de lo público para llevar a cabo el desarrollo en los territorios. Un buen ejemplo de ello es la asistencia técnica, servicio que se privatizó en su totalidad y que hoy en día es prestado, como en el caso de los cafeteros, por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, pero de la cual están excluidos todos los pequeños productores porque su volumen de producción no alcanza para afiliarse. De otro lado las UMATAs son importantes en este plano y tienen mayor legitimidad entre los habitantes, pero el desarrollo rural no se puede enfocar exclusivamente en la asistencia técnica y de allí la necesidad de recuperar en los municipios las secretarías de desarrollo rural.

En cuarto lugar, la participación debe entenderse ampliamente. De un lado, la participación ciudadana de la sociedad civil en los territorios rurales. Para garantizar su efectividad se deben reconocer las barreras que enfrenta en la ruralidad: el grado de alfabetismo o analfabetismo; la persistencia de una cultura política tradicional fundada en las lealtades, el gamonalismo y el clientelismo; el desconocimiento de los derechos sean estos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; las desigualdades de género y etáreas que otorgan más peso a los criterios de los hombres y mayores. A su vez, la importancia de los procesos de formación, por ejemplo, en ejercicios de formulación de planes de desarrollo, control social y veedurías ciudadanas, entre otros. De otro lado, reconocer que los territorios desde sus ámbitos institucionales también deben ser escuchados, en este sentido tener voz y voto en las decisiones que se toman en los distintos ámbitos, nacional o departamental. La participación no deberá reducirse a escuchar los principales problemas y soluciones a estas; tampoco la instrumentalización como el aval para los proyectos. Esta deberá acompañar todo el proceso desde su formulación, pasando por la implementación, hasta su evaluación.

En síntesis, se puede afirmar que es benéfico de que en América Latina hoy se presenten procesos de transformación en la construcción de las políticas públicas, donde se otorga un mayor valor a la participación de los distintos actores que se verán afectados o involucrados con las mismas. El mundo rural no escapa a esta realidad y por ello se observa con expectativa qué políticas se espera formular para estos territorios. Mayor expectativa aun revela los desafíos que enfrenta Colombia con el proceso de paz y el postconflicto, donde los escenarios rurales tienen un papel protagónico para sacar al país de más de medio siglo de confrontación armada, donde ha sido el centro de disputa el uso y tenencia de la tierra. Las políticas públicas tendrán que estar acordes a estas expectativas que se han generado para cambiar las condiciones de inequidad a la que han sido sometidos la mayoría de pobladores rurales. Este es el gran reto que nos espera.

## Referencias

- Actor institucional 28. (28 de agosto de 2014). Entrevista Semiestructurada. (P. E. Giraldo Calderón, Entrevistadora).
- Actor social 25. (12 de agosto de 2014). Entrevista Semiestructurada. (P. E. Giraldo Calderón, Entrevistadora).
- Alcaldía de Andes. (2012). *Plan Municipal de Desarrollo de Andes 2012-2015. Juntos construyendo futuro*
- Alcaldía de Liborina. (2012). *Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015. Liborina, desarrollo con equidad*
- Alcaldía de San Roque. (2012). *Plan Municipal de Desarrollo. San Roque en buenas manos y con participación social.*
- Cafépaisa. (2014). Antioquia origen de cafés especiales. Recuperado de [http://www.cafepaisa.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=75:antioquia-origen-de-cafes-especiales&catid=6:aseguramiento-de-la-calidad&Itemid=19](http://www.cafepaisa.org/index.php?option=com_content&view=article&id=75:antioquia-origen-de-cafes-especiales&catid=6:aseguramiento-de-la-calidad&Itemid=19)
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria – CEDRSSA- (2006). Nueva ruralidad enfoques y propuestas para América Latina. M. Hernández & I. Meza (Eds.). México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 607. *Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.*
- El Espectador. (2013, 12 de septiembre de 2013). Pacto agrario es para sacar del abandono al campo: Gobierno. *El Espectador*.
- Fajardo Montaña, D. (2001). La tierra, la agricultura y el poder político. *Suma cultural* (4), pp. 151-207.
- Gobernación de Antioquia. (2014). *Gobernación entregó los Planes Viales Subregionales*. Medellín: Secretaría de Infraestructura de Antioquia. Disponible en <http://www.antioquia.gov.co/index.php/la-secretaria-de-infraestructura/historico-infraestructura/21737-gobernacion-entreg-los-planes-viales-subregionales>.
- Gobernación de Antioquia. (2012). *Plan departamental de desarrollo. Antioquia la más Educada.*
- Kay, C. & Salazar, G. (2001). Estructura agraria, conflicto y violencia en la sociedad rural de América Latina (Agrarian Structure, Conflict and Violence in Rural Society in Latin America). *Revista Mexicana de Sociología*, 63 (4), pp. 159-195.
- Konrad Adenauer Stiftung. (2012). *Recomendaciones y líneas de acción para la política pública de desarrollo rural en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

- Legrand, C. (1994). Colonización y violencia en Colombia: perspectivas y debate. En: A. Molano Bravo, A. Reyes Posada, U. Ayala Aramas, L. Sarmiento Anzola, J. J. Perfetti C., B. M. Bagley, M. d. R. Guerra de M., F. Botero Zea, S. Perry Rubio, R. Vargas del Valle, F. Campillo, A. Machado C. & N. Tirado de Montenegro (Eds.). *El agro y la cuestión social* (pp. 3-37). Bogotá: Tercer mundo editores.
- Lugo Perea, L. J. (2009). *Análisis del servicio de asistencia técnica ejecutado por la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria -UMATA-, (período 1998-2007) en el municipio de Florencia, Caquetá.* (Tesis inédita de Maestría en Desarrollo Rural). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Machado Cartagena, A. (2002). *De la estructura agraria al sistema agroindustrial.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2013a). *Pacto Nacional por el agro y el desarrollo rural. Hay campo para todos.*
- Misión para la Transformación del Campo. (2014). *Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo.* DNP.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano -PNUD-. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia rural. Razones para la esperanza.* Bogotá: PNUD, 446, p. Recuperado de [http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=66090#.Vez6qRF\\_Oko](http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=66090#.Vez6qRF_Oko).
- Restrepo Salazar, J.C., & Bernal Morales, A. (2014). Desarrollo rural. En Restrepo, J.C., & Bernal Morales, A, *La cuestión agraria* (pp. 145-175). Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial S.A.S.
- Semana. (2013). *Paro agrario: las dos caras de la protesta.*

