



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

**CAPACIDADES ESTATALES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA
APROXIMACIÓN AL CASO DE LA “POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO
RURAL DE MEDELLÍN” 2009 – 2017.**

POR:

STIVEN ALEXANDER VÈLEZ GALEANO

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO
ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN**

ASESOR:

JONATHAN ALEJANDRO MURCIA

MAGISTER EN DERECHO

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN**

2018

Tabla de contenido

Introducción	4
I. Contextualización: una mirada a la fragilidad de la institucionalidad estatal en el sector rural	7
II. Estructura metodológica y Marco conceptual	11
Estructura metodológica.....	11
Unidad de análisis: la Política Pública de Desarrollo Rural.....	14
Marco Conceptual.....	16
Componentes de las Capacidades Estatales.....	20
III. Capacidades Estatales para la Política Pública de Desarrollo Rural	23
Antecedentes de la Política Pública de Desarrollo Rural (1997 – 2009).....	23
Capacidades generadas, insumos para el desarrollo de la PPDR.....	29
Capacidades Estatales: Dimensiones enlazadas, entre el plano Técnico – Burocrático y el Relacional.....	30
Periodo administrativo de Alonso Salazar (2009 - 2011).....	30
Periodo administrativo de Aníbal Gaviria (2012 – 2015).....	33
Periodo administrativo de Federico Gutierrez (2016 – 2017).....	38
IV. Conclusiones	46
Entorno Macro-institucional.....	46
1. Político-institucionales.....	46
2. Relaciones interinstitucionales.....	47
Entorno micro-institucional.....	47
1. Organización interna.....	47
2. Habilidades y conocimientos:.....	48
Referencias Bibliográficas	50

**Capacidades Estatales para las políticas públicas: una mirada al caso de la Política
Pública de Desarrollo Rural de Medellín ***
(2009 – 2017)

Stiven Alexander Vélez Galeano**

Resumen: El atraso de la ruralidad colombiana en materia política, social y económica, se consolida como un problema público que debe ser solucionado por la institucionalidad estatal. En este marco, el municipio de Medellín adoptó la Política Pública de Desarrollo Rural en el año 2009 mediante el decreto 0819. El propósito de este artículo es analizar el desempeño de las Capacidades Estatales de este municipio en el proceso de implementación de dicha política. Para dar cumplimiento a esto, se emplea el modelo propuesto por Alonso (2007) en el que se contemplan las dimensiones técnico – burocráticas y relacionales de las capacidades estatales. Se concluye que existen brechas en las capacidades, que obstaculizan el proceso de implementación de la política pública, las cuales obedecen a los niveles macro y micro institucionales, en los cuales se expresan las restricciones en las relaciones interinstitucionales, el ámbito político – institucional, la organización interna, así como en las habilidades, la información y la tecnificación de las instituciones estatales del sector rural.

Palabras clave: Capacidades Estatales. Políticas Públicas. Gestión Pública. Desarrollo Rural. Política Pública de Desarrollo Rural.

Abstract: The backwardness of Colombian rurality in political, social and economic matters, is consolidated as a public problem that must be solved by the state institutions. In this framework, the municipality of Medellín adopted the Rural Development Public Policy in 2009 through decree 0819. The purpose of this article is to analyze the performance of the State Capacities of this municipality in the process of implementing said policy. To

* Este artículo se deriva de la modalidad monografía: artículo de investigación para optar al título de Politólogo.

** Estudiante de Ciencia Política de la Universidad de Antioquia, Correo: salexander.velez@udea.edu.co

comply with this, the model proposed by Alonso (2007) is used in which the technical - bureaucratic and relational dimensions of state capacities are contemplated. It is concluded that there are gaps in the capacities, which hinder the process of implementation of public policy, which obey the macro and micro institutional levels, in which the restrictions are expressed in interinstitutional relations, the political - institutional sphere, the internal organization, as well as skills, information and technification of state institutions in the rural sector.

Keywords: State capacities. Public policy. Public Management. Rural development. Public Policy of Rural Development.

Introducción

El desempeño del Estado, su eficacia, eficiencia y sostenibilidad en la resolución de problemas públicos, ha adquirido relevancia en la agenda académica tras el fracaso de las medidas neoliberales de los años noventa, que pretendían suprimir al máximo el papel del Estado en las sociedades, toda vez que este era suplido por el mercado, bajo la idea de que este último generaría crecimiento económico e integración social (Rosas, 2008, p.121).

Este resurgimiento y la subsecuente preocupación por la forma en que el Estado atiende sus fines, cumple sus objetivos y desempeña sus funciones, derivaron en una búsqueda por el mejoramiento de la gestión pública, que se materializaron a partir de la creación de reformas internas en la institucionalidad estatal (Rosas, 2008, p.121). Sin embargo, debido a las dinámicas sectoriales y territoriales —entre otros factores—, la gestión pública se ha desarrollado de manera diferencial, haciendo que su desempeño no sea igual en todas las escalas de la acción pública, ni en todos los sectores de desarrollo.

Alrededor de estos elementos, las Capacidades Estatales -en adelante CE-, emergieron como una perspectiva teórica que toma como eje central la comprensión del Estado como un actor, que requiere autonomía y desarrollo de capacidades para ejecutar su proyecto político y cumplir con sus funciones y atribuciones (Hevia, 2015, p.111). Estas

capacidades son definidas como un “factor posibilitante” (*enabling factor*) (Fiszbein 1997 :1031 en Hevia, 2015, p.13), o “como la capacidad del Estado para formular y aplicar estrategias para lograr objetivos económicos y sociales en la sociedad” (Kjaer.[et al], 2002:7 en Hevia, 2015, p.13).

Estos objetivos se han orientado hacia la provisión de bienes y servicios públicos a través del emprendimiento y la promoción de acciones como la producción de leyes, y en sectores como el orden público, la salud pública y la infraestructura básica (World Bank, en Hevia 2015, p.112). Sin embargo, el desempeño de la gestión pública, específicamente su carácter diferencial, ha llevado al desarrollo de capacidades transversalizadas por la existencia de fenómenos sectoriales y territoriales.

Uno de estos fenómenos ha sido pautado por los diferentes procesos de industrialización e industrialización tardía, que conllevaron a una fuerte densificación urbana, producto de éxodos migratorios procedentes de la ruralidad. Esta condición, suponía la priorización de medidas, estrategias y acciones orientadas al desarrollo urbano, con unos fuertes sesgos intrínsecos a esta dinámica. Como muchos países de Latinoamérica, Colombia experimentó estas transformaciones que generaron un “atraso relativo en materia social y económica” en la ruralidad, en la cual los factores institucionales son tomados como uno de los principales cuellos de botella que impiden el desarrollo en este sector (DNP, 2015, p.4)

Con este panorama, el presente artículo se propone llevar a cabo un análisis de las CE en el sector rural colombiano, específicamente en el municipio de Medellín. Para tales efectos, se empleó la metodología cualitativa de estudio de caso. Se tomó como unidad de análisis la Política Pública de Desarrollo Rural de Medellín, reglamentada bajo el Decreto 089 de 2009. Como marco conceptual se toma como base el modelo propuesto por Grindle (1996, pp.8-10), el cual clasifica las CE en cuatro variables, a saber: 1) Capacidad Institucional (hacer reglas de juego efectivas), 2) Capacidad Técnica (macroeconomía y políticas fiscales sanas) 3) Capacidad Administrativa (infraestructura burocrática y servicios a la población) y 4) Capacidad Política (canales legítimos de transmisión de demandas,

resolución de conflictos y representación, responsabilidad de los funcionarios, participación ciudadana y toma de decisiones).

No obstante, estas variables son fusionadas desde la síntesis que elabora Alonso (2007), en la que combina las capacidades técnicas y administrativas, denominándolas *técnico – burocráticas*; y las capacidades políticas e institucionales, las cuales denomina como *relacionales*.

A partir de esta estructura contextual y teórico-metodológica, este artículo pretende contribuir al desarrollo académico y disciplinar de la Ciencia Política alrededor de los estudios de la acción pública, el desempeño de los gobiernos, las políticas públicas y su relación con la ruralidad, en el caso específico de Medellín. Para cumplir este objetivo, se toma como unidad de análisis la Política Pública de Desarrollo Rural de este municipio, analizando la temporalidad 2009 – 2017, delimitación que obedece al proceso de aprobación e implementación de dicha política, así como a diferentes hitos político - administrativos que han modificado la manera en que esta se ha desarrollado.

Con la convergencia de estos elementos, el artículo pretende responder a la pregunta que le da origen a esta investigación, *¿cómo ha sido el desempeño de las CE del municipio de Medellín para la implementación de políticas públicas orientadas a la ruralidad?*

Para responder a esta cuestión, el artículo se estructura a partir de cuatro acápite. El primero de ellos realiza una breve contextualización de la ruralidad del municipio de Medellín, a la par que desarrolla una caracterización general de la institucionalidad estatal dirigida a la ruralidad en esta municipalidad. El segundo de ellos aborda los aspectos metodológicos y conceptuales que estructuran la investigación. El tercero presenta la descripción y análisis de las diferentes variables de las CE. Finalmente, el cuarto acápite presenta las conclusiones de la investigación.

I. Contextualización: una mirada a la fragilidad de la institucionalidad estatal en el sector rural.

La consolidación de grandes centros urbanos en las últimas cuatro décadas en Colombia ha focalizado buena parte de los esfuerzos de la institucionalidad estatal, generando repercusiones en materia social y económica para el sector rural. Esta diferencia en el desarrollo de lo urbano frente a lo rural ha obedecido a diferentes factores, entre los cuales se reconoce el proceso de modernización que tuvo lugar en el país y el modelo de desarrollo empleado para llevarlo a cabo (PNUD, 2011, p.16).

En esta vía, Absalón Machado encuentra como factores estructurales de la preservación del orden social inequitativo en la ruralidad: a) una estructura de la tenencia de la tierra, convertida en una inamovible para la política pública, b) una jerarquización social que coarta la movilidad de las personas en la estructura de la sociedad y, c) una hegemonía política tradicional que restringe las elecciones libres, limpias y competitivas y que no hace un reconocimiento político del campesino (PNUD, 2011, p.16). Inexorablemente, estos factores han confluído con la expansión y degradación del conflicto armado colombiano, acompañado por un tránsito violento de la lucha por la tierra hacia el control del territorio (Machado, 2011).

En este marco, el desempeño del Estado ha sido ampliamente cuestionado, debido a la precariedad y superficialidad de las medidas tomadas para afrontar estas condiciones estructurales. Entre estas, se atribuye un rol determinante al modelo de apertura económica empleado por el Estado y la subsecuente visión de lo rural, signada por lo agropecuario y en menor medida por su productividad (Machado, 2011).

Estos elementos develaron la crisis de la ruralidad colombiana, en la que confluían dos modelos con un gran impacto para el sector. De un lado, el modelo de apertura económica generaba una serie de medidas que implicaron una competencia desfavorable para el subsector agropecuario y de desarrollo rural. De otro lado, el modelo rural residual, que proliferó durante los periodos de industrialización y pos-industrialización, interpretó la ruralidad como un sector que no contribuía al desarrollo socioeconómico, y que en palabras

de Arias (2000), “lo rural era algo poco aportante al valor agregado, a la productividad, a la competitividad, al empleo generado, al crecimiento económico” (p.1).

Esta convergencia desembocaría en un “proceso de integración de forma homogénea, pero bajo condiciones de producción y de negociación asimétricas” (Roper, 2016, p.4). Marcado por un debilitamiento institucional del sector, el cual se empeñó en políticas asistencialistas, como los subsidios sectoriales para el empresariado agropecuario, que relegaban a un segundo plano la provisión de bienes públicos (Machado, 2011).

Estas condiciones son reproducidas en las diferentes escalas territoriales, en las cuales adquieren connotaciones distintas, dependiendo, en gran parte, de las capacidades de los entes territoriales, que en las últimas décadas han apostado por adoptar el modelo de la Nueva Ruralidad, como reemplazo de la perspectiva residual en sus políticas.

En ese orden de ideas, la presente investigación se centró en la escala municipal, tomando como caso de estudio el Municipio de Medellín, situado en el Departamento de Antioquia, el cual se ha consolidado como uno de los grandes centros urbanos del país. Pese a esta condición, Medellín solo posee un 30% de suelo urbano, frente a un 70% rural conformado por cinco corregimientos: San Sebastián de Palmitas, San Cristóbal, Altavista, San Antonio de Prado y Santa Elena, siendo estos los que circundan el perímetro urbano. Sin embargo, la densificación urbana del municipio ha ejercido una constante presión sobre su territorio rural, a través de la demanda del suelo para fines residenciales, industriales y de servicios, enmarcados en la ampliación de las fronteras de una ciudad en crecimiento. Es de este modo que la dinámica de crecimiento urbano constituyó un “centro de poder de superior jerarquía dentro del ordenamiento administrativo y político del territorio” (Muñoz & Velásquez, 2008).

Este proceso ha hecho que el territorio rural se enfrente a una serie de transformaciones, pautadas por las presiones, conductas y usos del suelo que desprende este centro, las cuales se han extendido hacia el plano de la institucionalidad estatal, marcada por la insuficiencia

en sus acciones en lo referido al ordenamiento territorial y la provisión de bienes y servicios públicos.

Esta insuficiencia en las acciones estatales se reflejó en el desarrollo de la ruralidad, asumida institucionalmente como una cuestión sectorial —siendo también intersectorial— y secundaria, priorizando el fortalecimiento de un proceso de urbanización e industrialización, haciéndose énfasis en la planeación urbana y en la aplicación de instrumentos dirigidos a la regulación del suelo urbano. (Cadavid, 2009, p.245).

Esta dinámica fue notoria en todo el país. Hasta los años noventa “*lo rural* era invisible, irrelevante e ineficaz en la gestión de los instrumentos de políticas sobre tierras, recursos y medio ambiente, productividad agraria y minera y control del creciente fenómeno de migración del campo a la ciudad” (Cadavid, 2009, p.246). Desde esta perspectiva, las intervenciones de la institucionalidad estatal no generaron dinámicas fuertes de desarrollo rural, en las que fuese posible desencadenar procesos productivos, así como la creación de una regulación eficiente para el ordenamiento del territorio rural. Enfrentando la racionalidad de una ciudad que buscaba fortalecerse en lo urbano de cara a una ruralidad heterogénea que no contaba con la suficiente visibilización por parte de la institucionalidad estatal, esto implicó que los actores con menos capacidad de agencia fuesen diluidos en la heterogeneidad de este sector.

Sin embargo, la inserción del modelo de la nueva ruralidad, posterior a los noventa, generó un quiebre en las políticas públicas este modelo:

surge a partir de la necesidad de enfrentar la crisis ambiental y urbana, derivada del modelo de desarrollo que privilegió el crecimiento económico y que generó un sistema de asentamientos o ciudades insostenibles, con efectos perversos de exclusión o desigualdad social y territorial. (Cadavid, 2009, p.246).

Con este horizonte, la inserción de una nueva estrategia de ‘ordenamiento territorial’, que se gestaba en la ciudad a partir de la segunda mitad de la década de los noventa,

incorporaba un nuevo paradigma en la planificación y gestión del territorio y el medio ambiente, ya no solo desde la perspectiva urbana, sino desde la necesaria búsqueda de sostenibilidad, integralidad y equidad, mejores condiciones de seguridad y competitividad regional (Cadavid, 2009).

Sin embargo, pese a estos esfuerzos, los elementos normativos que respaldaron esta inserción se vieron desprovistos de los recursos políticos, técnicos y logísticos para su implementación, lo que se vio reflejado, en parte, en la ausencia de plataformas tecnológicas de sistemas de información geográfica, catastral y estadística actualizadas e integradas. En este sentido, “los expedientes territoriales y el sistema de indicadores debían ser construidos en medio de un sistema institucional que no estaba acostumbrado a compartir y coordinar acciones o sistemas de información e inteligencia de datos.” (Cadavid, 2009, p.247).

Esta situación trasladaba el foco de discusión a la institucionalidad estatal y a las capacidades de la misma para llevar a cabo el proceso de implementación de las nuevas estrategias, a lo que se sumaban las dificultades para el logro de “acuerdos básicos, respecto al enfoque e interpretación de las competencias y alcances que los nuevos desarrollos legislativos otorgaban a las diversas entidades del Sistema Institucional de Planeación y Gestión Pública, autoridades, instancias y demás actores sociales en el proceso” (Cadavid, 2009, p.247).

En este escenario, la ruralidad de Medellín enfrentó un doble desafío. El primero de ellos, expresado como la concepción del territorio rural que, pese a encontrarse en transición, seguía consolidándose como un sector secundario, presionado por las dinámicas urbanas. Y el segundo, se remontaba a las debilidades que poseía el aparato institucional que no podía soportar la ejecución de las nuevas estrategias, que se generaban en un esfuerzo por mitigar el primero de los desafíos.

Esta situación, si bien afectó a toda la ruralidad de Medellín, lo hizo de una manera más visible y con un peso superior en la población que históricamente ha habitado el territorio

rural y quienes, además, dependen de las actividades económicas realizadas en este, para asegurar su alimentación y generar ingresos: *los campesinos*. Estos últimos terminaron siendo receptores de los costos de medidas ineficaces tomadas por la institucionalidad estatal. Cabe aclarar que estas medidas no fueron consensuadas con la población, dado que solo hasta el 2009 fueron reconocidos en los instrumentos de política pública como un grupo poblacional específico, hecho que generó la imposición de políticas y cambios que definían e implementaban propuestas que marginaban y empobrecían a los beneficiarios (Moisá & Hernández, 2010, p. 515)

En este sentido, las transformaciones surgidas alrededor del quiebre de los noventa, sumado a los desafíos que enfrentaba la ruralidad de Medellín y que afectaban en mayor medida a la población campesina, fueron adquiriendo relevancia, haciendo un tránsito de la agenda sistémica hacia la institucional (Aguilar, 1993), expresada en las leyes, acuerdos, decretos, programas y proyectos que se iniciaron desde el año 1999 con el ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial para la ciudad de Medellín.

Esta serie de iniciativas, en términos normativos y programáticos, terminaron por consolidarse en un esfuerzo de la institucionalidad estatal y la multiplicidad de actores que conforman el territorio rural en la *Política Pública de Desarrollo Rural*, contenida en el decreto municipal 0819 de junio del 2009, proferido por el alcalde Alonso Salazar Jaramillo. En este se intentó brindar un abordaje amplio de la ruralidad, en el que se reconociera a la población campesina, se garantizara su pervivencia en el territorio frente a las presiones urbanas, sin que esto implicara que se limitara solo a esta población. Reconociendo que el territorio rural forma una colectividad que parte de “zonas heterogéneas en las que coexisten actividades y usos industriales, agrícolas, ambientales, recreativos, pecuarios, residenciales y comerciales.” (Egio & Torrejón, 2014, p.32)

II. Estructura metodológica y Marco conceptual.

Estructura metodológica

La investigación empleó el método cualitativo de estudio de caso, el cual, en palabras de Eisenhardt (1989) es “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares”, generando una mayor profundización en uno o más casos objeto de investigación. Para su implementación, se recurrió al modelo propuesto por Yin (1989, pp. 29-36) el cual contempla cinco componentes fundamentales para la realización de un estudio de caso, a saber:

- Preguntas de investigación
- Propositiones teóricas
- Unidades de Análisis
- Vinculación lógica de los datos a las proposiciones
- Criterios para la interpretación de datos

De este modo, el análisis de las CE en el caso del Municipio de Medellín se estructuró a partir de una pregunta de investigación, que guio el desarrollo del artículo, esta fue: *¿cómo ha sido el desempeño de las CE del municipio de Medellín para la implementación de políticas públicas orientadas a la ruralidad?*

Alrededor de esta cuestión, la investigación se estructuró a partir de la teoría de las Capacidades Estatales, con orientación hacia el sector rural, de ahí que se haya determinado este enfoque como el referente teórico de la investigación. Este cuerpo teórico aportó cuatro variables de análisis apoyadas en el modelo de Grindle (1996), siendo estas las capacidades: Administrativa, Institucional, Técnica y Política, dimensiones sintetizadas por Alonso (2007) en Capacidades Técnico – Burocráticas y Relacionales, a las cuales se ajustaron los diferentes instrumentos de recolección y procesamiento de la información.

Estos instrumentos fueron contemplados en el diseño metodológico que se realizó para la investigación. En él, se adoptaron las técnicas de investigación documental y la entrevista semiestructurada para la recopilación de la información. De otro lado, como herramienta de sistematización, se llevó a cabo el procesamiento y codificación de la información a través del software de análisis cualitativo Atlas Ti.

De este modo, la investigación contó con un total de tres entrevistas, las cuales fueron realizadas a 1) la Gerente de Corregimientos del municipio de Medellín, Andrea González, 2) el subsecretario de Desarrollo Rural del municipio de Medellín, Juan Alberto Velásquez y 3) el responsable del programa ambiental de la Corporación Penca de Sábila, Cristian Zuluaga. En cuanto a la estrategia documental, se hicieron barridos de información en los documentos institucionales - públicos (planes de desarrollo, planes de inversiones, planes indicativos, informes de gestión, rendición de cuentas, leyes, decretos, acuerdos, conceptos, entre otros), los medios de comunicación (El Colombiano – El Mundo), publicaciones de organizaciones sociales, así como artículos, monografías y otros documentos académicos sobre el tema, a través de la priorización de palabras clave como Capacidades Estatales, Gestión Rural, Institucionalidad Rural, entre otras, en los sistemas de búsqueda y las bases de datos.

La información que aportó el rastreo documental, en cada una de las fuentes determinadas, permitió el acceso a una cantidad relevante de datos, referentes a cada una de las variables contempladas en la investigación, de este modo, la información institucional – pública, condensó elementos de las Capacidades Administrativas, Técnicas e Institucionales, en tanto en los instrumentos de rendición de cuentas, los planes de desarrollo, los planes indicativos, los acuerdos y decretos, se concentraba mucha de la información necesaria para reconstruir el proceso de estas dimensiones de las CE, en el marco del caso estudiado.

De otro lado, los medios de comunicación revisados, así como los diferentes medios de las organizaciones sociales, y académicos, brindaron elementos de cada una de las variables, sin embargo, fue posible derivar muchos más datos de las Capacidades Políticas en estas fuentes. La aplicación de esta técnica, si bien generó estos insumos, fue complementada por las tres entrevistas, las cuales brindaron una información vital para el estudio, la cual, no se haya documentada, por ninguna de las partes, de manera extensiva o explicativa.

Estos insumos, fueron empleados para llevar a cabo el análisis de las CE en el caso de estudio, el cual no pretende ser una medición o evaluación de estas, sino, una aproximación

exploratoria y descriptiva, el cual se pueda profundizar en futuras investigaciones, por lo cual su nivel de profundización se ciñe al plano analítico – descriptivo.

Con este acumulado, se hizo necesario determinar las unidades de análisis que serían objeto de la aplicación de esta estructura metodológica y conceptual, por lo que fue necesario revisar las políticas públicas y los instrumentos de políticas que tenía el municipio de Medellín, ejercicio tras el cual se priorizó la Política Pública de Desarrollo Rural Sostenible. Esta recogía buena parte de los demás esfuerzos institucionales creados para el sector rural, además de contemplar instrumentos para la planificación territorial.

Unidad de análisis: la Política Pública de Desarrollo Rural

La Política Pública de Desarrollo Rural del municipio de Medellín, constituyó uno de los grandes esfuerzos del ente territorial por generar una integración a partir del modelo de Nueva Ruralidad, aludiendo a las nuevas formas de relacionamiento entre lo urbano y lo rural, más allá de los horizontes productivos. De ahí que el objetivo de la política se haya orientado a “garantizar el desarrollo integral de los territorios rurales de Medellín como componente estratégico del desarrollo sostenible y sustentable de la ciudad en su conjunto” (Alcaldía de Medellín, 2009, p.5).

Para lograr este fin, este instrumento integró diversos esfuerzos institucionales a nivel normativo, los cuales abordaban diferentes problemáticas del territorio, los cuales son:

Tabla 1: *Orientaciones institucionales/normativas de la Política Pública*

Norma	Objeto
Acuerdo 39 de 1988	Institucionalización de mercados campesinos.
Acuerdo 29 de 1991	Facultades al alcalde de Medellín para desarrollar programas de Asistencia Técnica Agropecuaria a pequeños

	productores de los corregimientos que integran el área rural de la ciudad.
Acuerdo 31 de 2004	Se crea el Consejo Municipal de Desarrollo Rural – CMDR ¹ como una instancia superior de concertación entre las autoridades nacionales, regionales y locales, con las comunidades rurales y las entidades públicas de la zona rural del municipio de Medellín.
Acuerdo 037 de 2005	Se crea el Programa Integral de Fomento para la Mujer Rural de Medellín.
Acuerdo 038 de 2005	Establece la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional para Medellín
Acuerdo 037 de 2006	Determina la promoción de una Política Pública de Desarrollo Rural que integre los lineamientos, estrategias e instrumentos y crea para tales efectos el <i>Distrito Rural</i> .
Acuerdo 067 de 2008	Por el cual se modifica el Estatuto Tributario del municipio de Medellín, y se establecen tarifas diferenciales en el impuesto predial a predios ubicados en la zona rural

Fuente: Decreto 0819 de 2009.

Asimismo, retomó la figura del Distrito Rural Campesino, como una instancia de planeación del territorio rural, a través de la cual se pudiesen establecer garantías para los

¹ Este organismo ha sido modificado por diferentes disposiciones normativas, las cuales terminaron por crear una incompatibilidad que lo ha dejado inhabilitado. Para el año 2017 se encuentra en proceso de resolución. Debido al carácter ilegal que presupone su funcionamiento.

territorios históricamente habitados y trabajados por esta población de la ciudad, que servían a la vez como contención al desplazamiento del borde urbano sobre la ruralidad. Esto fue posible en la medida en que se reconoció al campesino como una población específica, elemento que fue expresado por la política pública, en tanto se trataba de “una ruralidad, integrada por personas que históricamente fueron olvidadas y con necesidades que el Estado debe atender” (Alcaldía de Medellín, 2009, p.4), integrando así, “el derecho de los campesinos a participar activamente en la toma de decisiones orientadas al mejoramiento de sus condiciones políticas, ambientales, económicas, sociales y culturales” (Alcaldía de Medellín, 2009, p.4)

Esto implicó un tratamiento del desarrollo rural de manera multidimensional, en la que, a través de objetivos específicos, se apuntara al mejoramiento de cada una de las condiciones identificadas anteriormente y que se expresaban en un territorio heterogéneo. En este sentido, la política pública se estructuró a partir de cinco dimensiones: Sociocultural, Ambiental, Económica, Territorial y Político Institucional.

Ahora bien, pese a estos esfuerzos, el diseño normativo de este instrumento no ha garantizado que los gobiernos posteriores al periodo en el cual se aprobó hayan adoptado y ejecutado todas sus directrices, lo que ha tenido múltiples consecuencias para su implementación. Esto ha llevado a que diferentes instrumentos de la política no se hayan ejecutado aún, como en el caso del *Plan de Desarrollo Rural Sostenible*, en el que convergieron la institucionalidad estatal y académica por parte de la Alcaldía de Medellín y la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, instrumento que fue formulado, pero no ha sido aprobado mediante una norma (acuerdo o decreto) que genere mejores condiciones institucionales para su puesta en marcha y continuidad en el tiempo.

Marco Conceptual

La concepción del Estado como un actor y no sólo como un espacio en el que se reflejan las demandas e intereses de los actores socioeconómicos, en el marco del fracaso de las medidas neoliberales de la década de los noventa, llevó a que este desarrollara un nivel de

autonomía que permitiera el establecimiento de objetivos propios, ejemplificados en el desarrollo de marcos e instrumentos regulatorios que buscaban introducir mecanismos de competencia o proteger los derechos de los usuarios/beneficiarios en distintas áreas, pese a esto, el planteamiento de estos objetivos, estaba directamente ligada con la capacidad que tenía cada Estado para cumplir con estos (Alonso, 2007, p.1)

En este marco, las CE han sido prevalentes en las discusiones generadas alrededor de la gestión pública, debido a su fuerza explicativa, así como un sin número de dimensiones y componentes que pueden vincularse con esta noción (Bernazza & Longo, 2014, p.107). Esta condición ha llevado a que las CE se consoliden como un concepto en movimiento, sobre el cual no existe una definición unívoca, sino diferentes aproximaciones y conceptualizaciones, lo que ha hecho que sea redefinido por parte de diferentes autores a través de los años (Rosas, 2008, p.121).

Entre estas redefiniciones que ha tenido el concepto, Rosas (2008) destaca su conceptualización en la década de 1980 alrededor de las intervenciones que tenían por objeto mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado, manifestados a través del concepto de *fortalecimiento institucional*, aludiendo a las técnicas de reingeniería organizacional. Esta conceptualización tuvo como implicación la centralidad de la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas y estrategias, así como el establecimiento de cuadros técnico – burocráticos que apuntaban a la solución de problemas concretos de la organización (p.121).

Sin embargo, en la década de 1990, este énfasis se trasladó hacia las políticas de intervención, y la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para avanzar hacia la agenda del desarrollo sostenible, fruto de nuevos consensos en la comunidad internacional. A partir de estos elementos

se reconocía que los mercados, ni las democracias podían tener un buen funcionamiento, a menos de que estos fuesen capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más

transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social (Rosas, 20008, p.122)

Esta conceptualización tomó gran relevancia tras los procesos de democratización de los regímenes políticos en Latinoamérica, al hacer un tránsito de las cuestiones de la legitimidad del gobernante y la legalidad de su acción, hacia nuevas cuestiones sobre la eficacia directiva de los gobiernos democráticos. De este modo, las preocupaciones se trasladaron a un escenario en el cual “el problema ya no estaba en la legitimidad política del gobernante sino en el rendimiento social de sus decisiones y acciones, su capacidad y eficacia para resolver los problemas sociales y crear futuros sociales de beneficio general” (Aguilar, 2013, p.274).

Estas condiciones pautaron la búsqueda de una mejor capacidad para ejercer la gestión pública a través de reformas hacia dentro del Estado, que posibilitaran al mismo: a) mejorar las funciones y resolver problemas públicos, b) movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a los problemas públicos y c) formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión pública (Rosas, 2008, p.121).

Esta serie de reformas se dieron bajo las ideas del “buen gobierno”, que a través del concepto de *construcción de capacidad institucional (capacity building)*, asumía una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubicaba los problemas organizacionales dentro de un entorno con diferentes niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre estos (Ospina, 2002).

Esta perspectiva relacional de las CE superó los análisis de la administración “puertas adentro” del Estado, a través de la integración de otros actores y niveles. Esta situación obedecía a la comprensión de las capacidades como formas de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas o de agenda, lo que hacía necesario dar cuenta no solo de los marcos administrativos (las reglas del juego), sino también de las organizaciones y sus acciones, o, más bien, cómo se mueven los jugadores en determinados escenarios, que para el caso de las CE son contextos. (Lattuada & Nogueira, 2012, p.5)

Conviene destacar que los atributos del poder que toman estas conceptualizaciones se asocian con la clasificación que hace Michael Mann (1991) como poder infraestructural, esto es, “la capacidad del Estado para penetrar realmente en la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (Mann, p.12). Lo que supone que la manifestación de este poder, “se construye de manera relacional o política, al generar puentes institucionales de índole cooperativo con los *stakeholders* de cada área de actuación política y generando capacidades para hacer efectivas las decisiones a través de la sociedad” (Parra, 2015, p.15).

Estos elementos esbozan lo que Evans (1996) nombra como la “autonomía enraizada”, término con el que denomina la coherencia interna y los lazos de cooperación del Estado con externos. Esto posibilita

“la comprensión del Estado más bien enraizado o arraigado en la sociedad que aislado (...) problematizando la tendencia a equiparar capacidad con aislamiento, sugiriendo en cambio que la capacidad transformadora que tiene el Estado requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la que puede denominarse autonomía enraizada” (Evans, 1996, p.8 en Parra, 2015, p.14).

Los planteamientos esbozados, generan un breve panorama de la conceptualización de las CE, sin embargo, es necesario precisar el abordaje que se da específicamente desde esta investigación, para analizar las políticas públicas en el sector rural en el caso del municipio de Medellín. En este sentido, el presente artículo aborda las CE como proceso², esto es, los esfuerzos por mejorar la capacidad (Weiss, 1998), al respecto Rosas (2012) esboza esta perspectiva como:

“la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar el desempeño de las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos; así como de movilizar y/o adaptar sus instituciones para dar respuesta a nuevos problemas públicos. Estas instancias se encuentran inmersas en un entorno institucional con

² Rosas (2008) reconoce al menos cuatro clasificaciones de las definiciones hechas por los autores, las cuales clasifica a través de las categorías: “capacidad indicada”, “capacidad efectiva”, “capacidad como producto o resultado de un proceso” y “capacidad como proceso”.

varios niveles, actores sociales y estatales con influencias, y con importantes interdependencias entre estos.” (p.74)

Bajo esta clasificación, se toma como definición de las CE la propuesta por Hildebrand y Grindle (1997), en la cual las definen como la habilidad por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Sin embargo, Grindle (1997) destaca que las CE no se presentan de igual manera en todos los casos, en este sentido, estas capacidades dependen del país, tiempo o periodo de estudio y de los contextos en que se desarrollan. En consonancia con estos planteamientos, Rosas (2008) reconoce que no son algo dado y homogéneo para todas las áreas de política, sino que, los rasgos de la capacidad están sujetos a múltiples factores, como el tipo de problema público, los actores gubernamentales y sociales, los recursos, entre otros, por lo que su existencia debe ser comprobada e interpretada en cada una de las áreas de políticas públicas específicas, y en cada uno de los niveles de gobierno. (p.28)

En este sentido, el presente artículo aborda la Política Pública de Desarrollo Rural en el marco político – institucional que le es asignado³. La investigación se centra en emplear el modelo propuesto por Grindle (1997) y sintetizado por Alonso (2007), a partir del cual condensa dos categorías, cuatro variables y sus respectivos indicadores, abordando en este proceso a las instituciones del Estado, sus componentes y organismos que convergen en la solución de un problema público. Para tales efectos, se describirán a continuación los componentes de las CE empleados en el análisis del caso.

Componentes de las Capacidades Estatales.

Inicialmente, cualquier análisis que se haga de las CE debe contemplar los diferentes subtipos de estas. Grindle (1996) retomada por Alonso (2007) propone un desglose de esta categoría así:

una dimensión vinculada a la capacidad institucional, en tanto competencia del Estado para fijar y garantizar el cumplimiento efectivo del amplio espectro de reglas

³ Con este término se reconoce el entorno político e institucional, en el cual se enmarca el sector público, que para el caso de estudio es acotado en la institucionalidad estatal rural.

que rigen el conjunto de interacciones políticas y económicas. Otra, que se refiere a la capacidad técnica, y que atañe a la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas públicas en general. En tercer lugar, la capacidad administrativa, esto es, la competencia de los estados para implementar la provisión de bienes y servicios. Por último, la capacidad política entendida como la habilidad estatal para procesar las demandas provenientes de la sociedad. (p.2)

Por su parte, Alonso (2007) propone la unificación de estas variables a través de la conformación de dos subtipos, apelando a que las capacidades técnicas como las administrativas pueden ser percibidas como conceptualmente unificadas. Esto en el marco de que el diseño y la adopción de políticas, así como su implementación, requieren y suponen la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento tecno-burocráticos. De otro lado, lo que se entiende por capacidades institucionales y políticas, son dimensiones que se encuentran “imbricadas”, en la medida en que las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses/ demandas provenientes de la sociedad. Asimismo, esta variable es denominada como la dimensión relacional de las capacidades estatales (p.3)

Tabla 2: *Esquema analítico aplicado en el artículo.*

Categoría	Subtipos	Variables
Capacidad Estatal	Técnico - burocráticas	Administrativa
		Técnica
	Relacionales	Institucional
		Política

Fuente: elaboración propia con base en Grindle 1996 & Alonso 2007

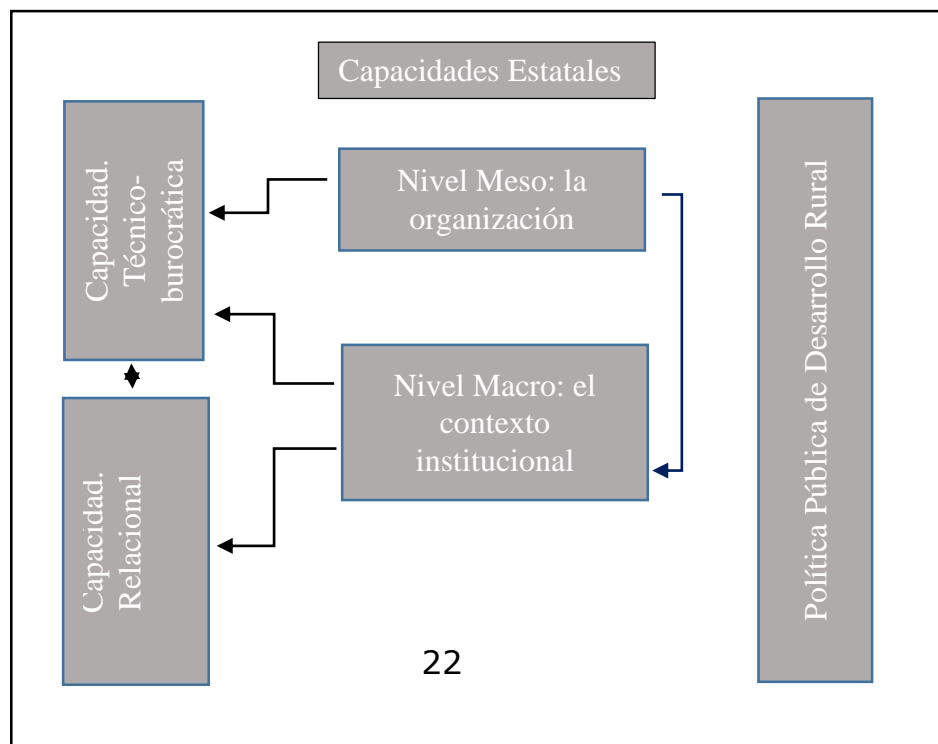
A través de esta síntesis propuesta por Alonso, el análisis de las CE logra integrar una mirada desde adentro, propuesta por las capacidades técnico – burocráticas, complementado por una mirada centrada en el nexo Estado – sociedad mediante las capacidades relacionales. (p.4). En consonancia con estas ideas, Evans plantea que,

mientras los lazos entre el “adentro”, o sea, el aparato institucional, y, “el afuera”, den lugar a interacciones virtuosas entre los *stakeholders*, el aparato estatal aumentará su capacidad para instrumentar las políticas públicas (Evans citado por Parra, 2015, p.17).

De otro lado, si bien las CE se desarrollan en el ámbito de las políticas públicas, pues es allí donde se observa lo sucedido en las organizaciones del Estado al implementar dichas políticas (Rey, 2014). Grindle, Forss y Venson, elaboraron un marco conceptual que plantea el abordaje de las CE en diferentes niveles, para brindar una mejor comprensión de esta categoría al interior de las estructuras político – institucionales. En este sentido Rosas, realiza una síntesis de estas propuestas, proponiendo tres niveles: el micro (el individuo), el meso (la organización) y el macro (el amplio contexto institucional). (Rosas, 2008, p.131).

Referente a estos elementos, la investigación aborda el nivel macro y meso, al centrarse en las organizaciones, el entorno político, económico e institucional, en tanto es en estos niveles en los que se expresa la capacidad de gestión, el fortalecimiento organizacional, el conjunto de organizaciones que intervienen en la implementación de la política pública, a la par que contempla los factores institucionales de la escala de gobierno implicada, los cambios legales, entre otros que determinan las reglas de juego formales e informales.

Figura 1: Modelo analítico.



Fuente: adaptación de Rosas (2008, p.131)

III. Capacidades Estatales para la Política Pública de Desarrollo Rural

Este acápite aborda el análisis de las CE en el desarrollo de la PPDR, abordando de manera inicial, los antecedentes político - institucionales de la unidad de análisis. Estos elementos son complementados por la aplicación del modelo analítico en los diferentes periodos de gobierno, priorizados en la investigación.

Antecedentes de la Política Pública de Desarrollo Rural (1997 – 2009)

Las Políticas Públicas, como ámbito en el que se reflejan las CE, son abordadas en el presente artículo como

el conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad. (Aguilar, 2009, p.14).

De este modo, existe coherencia entre la concepción procesal de las capacidades, tendientes a generar dinámicas de eficacia y eficiencia en la resolución de problemas públicos y el proceso en el cual estas se expresan (Rey, 2014). En este marco, se considera necesario establecer los antecedentes de la unidad de análisis, los cuales hacen parte del entorno político – institucional, de esta serie de acciones que buscan impactar de manera positiva los problemas públicos del sector rural en el municipio de Medellín.

Inicialmente, la Política Pública de Desarrollo Rural del municipio de Medellín se aprobó con el Decreto N° 0819 de 2009, el cual se hizo público a través de la Gaceta Oficial N° 3474. Este instrumento de gobierno planteaba una serie de medidas que buscaban generar unas condiciones para el desarrollo rural, a partir de la modernización de la organización y el funcionamiento de este sector, combinando una serie de elementos normativos, administrativos y territoriales a partir de un abordaje multidimensional. (Alcaldía de Medellín, 2009)

Sin embargo, visto desde una perspectiva amplia, esta era la manifestación de una serie de disposiciones políticas, normativas y sociales, que se estaban gestando desde mediados de la década de los noventa y que adquirieron una especial relevancia bajo el gobierno de Alonso Salazar (2008 -2011), quien terminó por generar un soporte normativo para este instrumento desde el ejecutivo local.

En este sentido, el horizonte normativo de esta política, remite a una serie de decretos y acuerdos que generaron insumos para el posterior desarrollo de la política pública, combinando los esfuerzos de varias instituciones en el nivel municipal. En esta línea, para el año 1988, previo a la inserción del modelo de nuevas ruralidades, el Concejo Municipal profirió el Acuerdo 39. Este tenía como objeto la institucionalización de los Mercados Campesinos, orientado a la población campesina que realizaba actividades agrícolas.

Administrativamente, la Alcaldía era la responsable de llevar a cabo la operación de este instrumento, a través de la Secretaría de Desarrollo Comunitario⁴, órgano que además centralizaba los recursos por concepto de “promoción, administración y desarrollo de dichos eventos” (Alcaldía de Medellín, 2017).

Posteriormente, en el año 1991, se generó una iniciativa en el Concejo bajo el Acuerdo No. 29, en el cual se propuso la creación de un Departamento de Desarrollo Rural Agropecuario y de Recursos Naturales⁵, así como la atribución de facultades al alcalde para desarrollar programas de Asistencia Técnica Agropecuaria a pequeños productores de los corregimientos que integran el área rural de la ciudad.

⁴ Esta secretaría fue modificada en las administraciones posteriores, actualmente se denomina Secretaría de Inclusión Social, Familia y DDHH.

⁵ Actualmente recibe el nombre de Unidad de Desarrollo Rural Agropecuario (UDRA)

Este acuerdo, fue reglamentado a través del Decreto 708 de este mismo año. Con este instrumento, que se gestó en el marco de la Constitución Política de 1991, se creó un nuevo órgano en la estructura del funcionamiento del sector rural. Este estaba adscrito a la Secretaría de Desarrollo Comunitario y contemplaba en su conformación: un grupo de apoyo, un grupo de corregimientos integrado por un representante de cada uno de estos territorios, así como un Grupo de Asuntos Sociales del Sector Rural.

Estos tenían como objetivo básico:

Elaborar, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos de extensión, asistencia y desarrollo agropecuario de tipo integral a los pequeños productores de los corregimientos que integran el área rural de la ciudad, y de conservación de los recursos naturales, dentro del marco del plan, de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá. (Alcaldía de Medellín, 1991)

Además de esto, entre sus funciones, destacaba su participación en el SINTAP (Sistemas de Transferencia de Tecnología Agropecuaria) y el PLANIF (Plan de Investigación y Transferencia de Tecnología Forestal). Así como las relaciones de colaboración que sostenía con la Secretaría de Agricultura, a quien suministraba información relacionada con los beneficiarios de los programas de asistencia técnica. En cuanto a su financiamiento, se creó un fondo especial de fomento agropecuario, así como un comité de adjudicaciones que ejecutaba funciones de control para este órgano administrativo. (Alcaldía de Medellín, 1991)

A esta estructura administrativa del sector rural, se agregó el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, Agropecuario y Agroindustrial en el municipio de Medellín -CMDR-, a través del Acuerdo 31 de 2004, este se consolidó como

una instancia superior de concertación entre autoridades nacionales, regionales y locales, con las comunidades rurales y las entidades públicas de la zona rural del municipio de Medellín, para la planeación y el desarrollo agropecuario y agroindustrial de dicha zona (Alcaldía de Medellín, 2004).

Estaba conformado por el alcalde o su delegado, un representante por cada comisión del Concejo Municipal, un representante por cada entidad pública y/o mixta, un representante por cada asociación de campesinos legalmente constituida, un representante por cada

gremio que adelanta acciones de desarrollo rural en el municipio, un representante por cada una de las JAL y JAC, un representante de cada Consejo Local de Desarrollo Rural, un representante de cada asociación de mujeres y el director de la Umata.

Este comité concentraba uno de los equipos de planificación del desarrollo rural más grandes que se ha dispuesto desde el ente municipal para la planificación del desarrollo rural. Además de estos instrumentos, bajo iniciativa del Concejo Municipal, se estableció la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria en la zona rural, a través del Acuerdo 038 de 2005, así como la Política Sub-sectorial Integral para el Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial de los corregimientos de Medellín contenida en el Acuerdo 037 de 2006.

Entre los elementos administrativos y financieros de estas políticas destaca la creación de una Línea de Crédito de Fomento Agropecuario y Agroindustrial, adscrita al programa “Banco de los Pobres” bajo la asesoría de la Unidad de Desarrollo Rural Agropecuario de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio, así como la conformación del Sistema Municipal de Seguridad y Soberanía nutricional, conformado por la Política Pública, el Plan Municipal para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional, el Comité Municipal para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional, la Unidad de Seguridad Alimentaria y las Mesas temáticas.

Finalmente, en el año 2007, se expidió el Acuerdo Municipal 016, el cual estableció los lineamientos para la construcción de la Política Pública de Desarrollo Rural y creó normativamente el Distrito Rural en los corregimientos de Medellín, este último se planteó como un

instrumento de gestión, con el objetivo de promover y coordinar acciones, programas y proyectos orientados a mejorar los Índices de Desarrollo Humano y de Calidad de Vida, mediante una estrategia de atención integral a los hogares rurales de los Corregimientos de Medellín, garantizando que dicha población fortalezca su aporte a la producción rural y a la conservación ambiental. (Alcaldía de Medellín, 2007)

Su ejecución fue responsabilidad de la Administración Municipal, a través del Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Social y la

Secretaría del Medio Ambiente. A lo que se sumaba la integración y articulación de la normatividad vigente, relacionada con el sector rural en cada uno de los niveles de gobierno.

Tabla 3: *contexto político – institucional*

Norma	Instrumentos desarrollados	Instituciones responsables / Organizaciones participantes ⁶
Acuerdo 39 de 1988	* Institucionalización de Mercados Campesinos	* Secretaría de Desarrollo Comunitario
Decreto 708 de 1991	* Departamento de Desarrollo Rural Agropecuario y de Recursos Naturales	* Secretaría de Desarrollo Comunitario * Secretaría de Agricultura
Acuerdo 31 de 2004	* Consejo Municipal de Desarrollo Rural, agropecuario y agroindustrial en el municipio de Medellín -CMDR-	*Alcaldía de Medellín *Director de la Umata *JAL *JAC *Concejo Municipal * Asociaciones de Campesinos *Gremios * Consejos locales Desarrollo Rural * Asociaciones de mujeres

⁶ Esta diferenciación se realiza con el fin de distinguir las organizaciones que participan, colaboran o acompañan en estas instancias, frente a las instituciones estatales, en quienes recae la responsabilidad jurídica.

Acuerdo 037 de 2005	* Programa Integral de Fomento para la Mujer Rural	*Secretaría de Cultura Ciudadana *Subsecretaría de Metromujer *Secretarías de Desarrollo Social *Medio Ambiente * Banco de los Pobres.
Acuerdo 038 de 2005	* Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria en la zona rural * Sistema Municipal de Seguridad y Soberanía nutricional *Observatorio de SAN	* Secretaría de Inclusión Social y Familia * Departamento Administrativo de Planeación
Acuerdo 037 de 2006	*Política sub-sectorial integral para el desarrollo agropecuario y agroindustrial de los corregimientos de Medellín	*Secretaria de Desarrollo Social
Acuerdo 16 de 2007	* Lineamientos para la construcción de la Política Pública de Desarrollo Rural * Distrito Rural	*Departamento Administrativo de Planeación * Secretaría de Desarrollo Social * Secretaría del Medio Ambiente

Fuente: elaboración propia.

Estos elementos generaron el marco político – institucional del sector en el que se introdujo la Política Pública de Desarrollo Rural. En este marco, no se realiza un acercamiento a las condiciones sociales del sector, sino a las estructuras técnico – burocráticas que, a partir de elementos institucionales, plantean reglas de juego para los actores de este sector.

De este modo, es posible evidenciar una serie de medidas normativas que apuntaron a la consolidación de políticas públicas, instrumentos programáticos y financieros, así como órganos de articulación, planeación, coordinación, gestión y ejecución en el sector rural, involucrando en algunos casos a la población rural. Sin embargo, como se expresó al inicio del artículo, estos instrumentos se han visto desprovistos de los recursos⁷ suficientes para llevar a cabo una implementación, lo que hace necesario abordar desde la perspectiva de las CE, el instrumento de gestión pública creado para integrar la normatividad vigente y dar una solución integral al problema público del desarrollo rural en el Municipio de Medellín: la Política Pública de Desarrollo Rural aprobada en el Decreto 0819 de 2009.

Capacidades generadas, insumos para el desarrollo de la PPDR.

El análisis de las Capacidades del municipio para la implementación de la política pública, como instrumento para el desarrollo rural centra su aproximación en las organizaciones públicas, privadas y socio-comunitarias que intervienen en su ejecución. Además de esto, reconoce la relevancia del entorno político, económico y social, en el cual se introduce la política pública.

En este marco, la Política Pública de Desarrollo Rural, posee como antecedente directo de su consolidación, el Acuerdo 16 de 2007, en el cual se creaban lineamientos para esta política, además de estipular la creación del Distrito Rural. Este instrumento normativo, hacia responsable de su ejecución a las secretarías de Desarrollo Social y del Medio Ambiente, así como el Departamento Administrativo de Planeación en un lapso de 6 meses (Alcaldía de Medellín, 2007). Sin embargo, este Acuerdo Municipal no constituyó una garantía para su ejecución, razón por la cual solo fue posible su concreción durante el periodo de gobierno de Alonso Salazar (2008 – 2011).

De este modo, la PPDR fue contemplada en el marco del Plan de Desarrollo “Medellín es Solidaria y Competitiva”, bajo el eje de Medellín ES Rural, en el cual se destinaron \$500.000.000.000 como presupuesto para los corregimientos durante el periodo de gobierno. De este rubro \$44.063.000.000 se concentraban en la línea 1 del plan “Medellín,

⁷ Estos recursos, son concebidos de una manera amplia, bajo la propuesta de Cadavid (2009), en la que reconoce recursos políticos, técnicos, económicos, entre otros.

Ciudad Solidaria y Equitativa”, la cual tenía como uno de sus programas el “Desarrollo Corregimental y Rural”.

Este programa se centró en el fomento del desarrollo en la ruralidad, a través de instrumentos como el Distrito Rural, la Gerencia Corregimental, el Fondo Rural de Solidaridad y Redistribución entre otros. Estos elementos representaron una suerte de respaldo institucional, en tanto la figura del plan de desarrollo adoptado bajo el Acuerdo N°16 de 2008 hacía de estas disposiciones, una responsabilidad de obligatorio cumplimiento, a través de la asignación de recursos específicos.

Esto generó unas capacidades que sirvieron como insumos al momento de la creación de la política pública, en tanto existían instituciones estatales con atribuciones claramente delimitadas, con recursos humanos, técnicos y económicos para ejecutar programas enmarcados en la política. En este sentido, este instrumento debe ser contemplado como la prolongación de los esfuerzos institucionales que se gestaron en el territorio desde el año 2004, en un esfuerzo, en parte, para fortalecer las capacidades del ente territorial para abordar los problemas públicos rurales.

En este marco generaron consensos y socializaciones de propuestas, que desembocaron en la constitución de ocho acuerdos de ciudad, como el distrito rural, mujer rural, la política agraria y sub-sectorial, entre otras, que veían en este instrumento la posibilidad de agruparse para generar una política integral (Arteaga citado en Ospina, 2009). Alrededor de estos elementos, la aprobación de la PPDR bajo la figura de decreto, “garantizaba que, en adelante, el área rural sería vista y atendida con las mismas garantías con las que se ha posibilitado el desarrollo de la zona urbana” (Ospina, 2009).

Capacidades Estatales: Dimensiones enlazadas, entre el plano Técnico – Burocrático y el Relacional

Periodo administrativo de Alonso Salazar (2009 - 2011)⁸

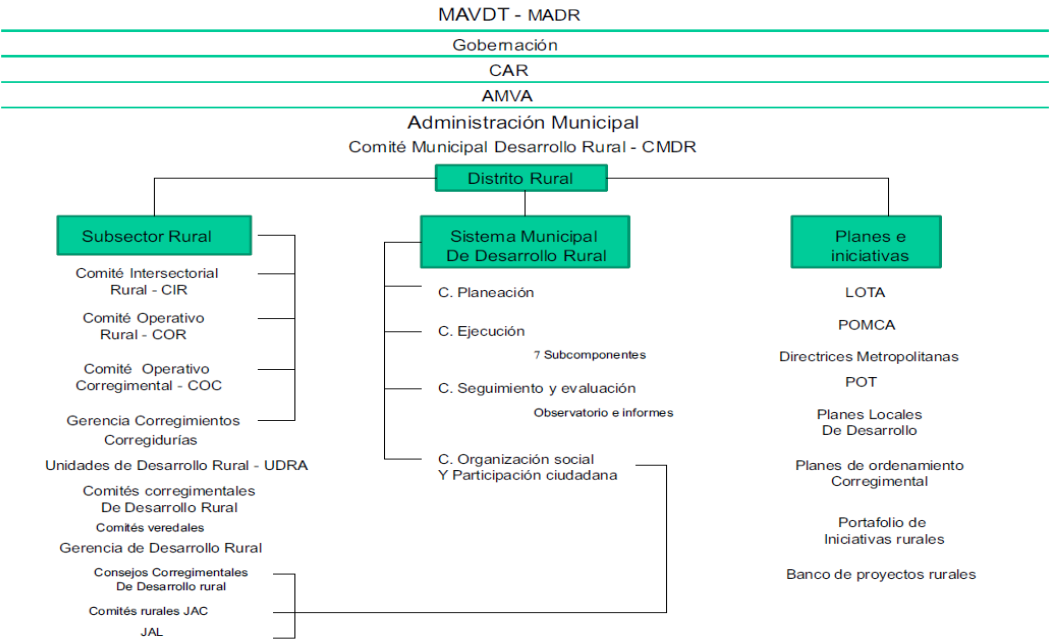
El Decreto 0819 de 2009, propuso una reestructuración del sector rural desde el plano normativo, al contemplar en el artículo 9 del segundo título el Consejo Municipal de Desarrollo Rural -CMDR- como instancia de concertación de la administración municipal,

⁸ Este acápite, emplea tres periodos temporales (2009 -2011), (2012 – 2015), (2016 -2017), estos obedecen a los tres periodos administrativos en los que se enmarca el desarrollo de la PPDR, siendo el primero de estos, acotado, en tanto es en el año 2009 en el que se aprueba el Decreto 0819.

además de esto, en el título III, se creó la reglamentación del Distrito Rural, como instancia de planificación territorial. Esta instancia, tiene como componentes: el Subsector Rural, el Sistema Municipal de Desarrollo Rural y los Planes de Desarrollo Local.

De manera paralela, generó una recomposición en el sub-sector rural, el cual integró el Comité Intersectorial Rural (CIR), el Comité Operativo Rural (COR), el Comité Operativo Corregimental (COC), la Gerencia Corregimental, las Unidades de Desarrollo Rural - UDRA-, los Comités Corregimentales y la Gerencia de Desarrollo Rural. Estos organismos, concentraron una serie de funciones orientadas a la planificación del desarrollo rural, la coordinación interinstitucional e intersectorial, dando lugar al sub sistema de la Política Pública expresado en la figura 2.

Figura 2: Composición del sub-sector de la política pública



Fuente: Londoño, 2010

Este diseño estructural expresó la articulación de las diferentes organizaciones e instrumentos estatales, que apuntaron a la implementación de la PPDR. Sin embargo, esta política debía ser articulada con otros instrumentos de orden superior para su aplicabilidad en los periodos subsiguientes, debido a que, si bien contenía una estructura claramente definida, con un alto nivel descriptivo en sus funciones, la operacionalización de esta a

través de planes, programas, proyectos y actividades específicas se encontraba en un nivel todavía muy abstracto.

En este sentido, el Comité Intersectorial Rural, en colaboración con la Universidad Nacional, efectuaron un esfuerzo técnico para generar una caracterización del territorio rural del municipio, que posteriormente serviría como insumo de la creación del Plan de Desarrollo Rural Sostenible. Aunque ambos instrumentos fueron presentados en el año 2010, este último fue desarrollado por la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional, para la Gerencia de Corregimientos, adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Medellín.

Con este instrumento se generó una clasificación del territorio rural a partir de criterios relacionales, en los que se mezclaban elementos productivos, sociales, institucionales, entre otros, conformando las Microrregiones de Planeación: 1) Desarrollo Ambiental, 2) Producción Agrícola, 3) Centralidades Suburbanas. Estas servían de macro molde para el desarrollo de diferentes programas y proyectos circunscritos a las dimensiones de Desarrollo Ambiental, Producción Agropecuaria, Centralidades Suburbanas y Cultura Rural.

Con este acumulado, el plan estableció un esquema de gestión institucional, al que se sumaba una propuesta de implementación. Esto es, la combinación de los elementos institucionales y técnico – burocráticos del ente territorial para impactar el problema público. Sin embargo, pese a las propuestas que contenía el instrumento, este no logró ser ratificado vía decreto municipal, lo que suponía que su implementación no dependía solamente de las capacidades desarrolladas por el ente territorial, sino de la voluntad política de la siguiente administración.

Esta situación, trasladó de manera paralela la dependencia de la ejecución a la presión que pudiesen ejercer los habitantes rurales sobre los siguientes gobernantes (Barrera, 2011). Elemento que en las próximas administraciones se dirigió hacia la política pública y los demás instrumentos programáticos y de planificación territorial que se contemplaron en el decreto 0819 de 2009. Con este acumulado, la administración de Alonso Salazar finalizó su periodo administrativo, con una serie de instrumentos aprobados normativamente, en los cuales creó nuevas estructuras institucionales, administrativas, técnicas y políticas.

Periodo administrativo de Aníbal Gaviria (2012 – 2015)

La administración de Aníbal Gaviria implicó modificaciones para las CE que se habían generado en el periodo de gobierno anterior, a partir de los procesos de reestructuración y modernización de la administración municipal que tuvieron lugar entre el 2012 y el 2015. Este proceso se estableció en su Plan de Desarrollo (Alcaldía de Medellín, 2012) en la línea 5: “Legalidad, legitimidad e institucionalidad”, bajo el programa Modernización e Innovación (p.301), con esto buscó rediseñar la estructura y funcionamiento de la administración municipal, para transformarla en una más moderna, innovadora, eficiente y eficaz.

Este proceso inició con el Decreto 1364 de 2012, con el cual se adoptó una nueva Estructura para la Administración Municipal, se definieron las funciones de sus organismos y dependencias, entre otras disposiciones. Con esta norma, se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural, adscrita a la Secretaría de Desarrollo Económico. Entre sus funciones se encontraban las de coordinar y articular la ejecución de la Política Pública de Desarrollo Rural con los diferentes actores; garantizar la prestación de asistencia técnica y transferencia de tecnología; apoyar los procesos de empresarismo; entre otras.

Con estas atribuciones, este órgano asumía un rol de gran envergadura en la implementación de la PPDR, como responsable directo de su ejecución, así como el principal coordinador y articulador de los diferentes actores que participaron en este proceso. Burocráticamente se agregó un eslabón a la estructura al servicio de la articulación de la política pública, el cual poseía una jerarquía superior a las instancias creadas anteriormente, con recursos económicos propios y una estructura funcional clara, al tiempo que concentraba capacidades técnicas para llevar a cabo funciones de asistencia técnica, fomento de la asociatividad y el empresarismo.

Este esquema supuso la integración de las Unidades de Desarrollo Rural – UDRA- a la Subsecretaría de Desarrollo Rural, así como la adjudicación de algunas funciones que inicialmente se atribuían al -CMDR-. Pese a las condiciones esbozadas, para las -UDRA- este traspaso de la Secretaría de Desarrollo Social a la Subsecretaría de Desarrollo Rural, tuvo como consecuencia un impacto negativo en términos de los recursos humanos y

económicos, que en palabras de González (2017) implicaron la reducción de la asistencia técnica agropecuaria, pasando de un tamaño de alrededor de 30 técnicos (5 para cada uno de los corregimientos), a 5 técnicos (1 por cada corregimiento).

Paralelamente a este proceso de modernización, la consolidación del Plan de Desarrollo “Medellín un hogar para la vida” (2012 – 2015), trazó una ruta para la implementación de la Política Pública de Desarrollo Rural para este periodo, el cual se insertaba en la línea 4 “Territorio Sostenible: ordenado, equitativo e incluyente”, específicamente en el componente 3 “Territorio Equitativo y ordenado”, a través del programa “Territorio rural con desarrollo sostenible para sus habitantes”. En este se contemplaban acciones orientadas a mejorar las condiciones y las capacidades de la población rural, la productividad rural y la preservación de zonas de reserva, entre otras. Con estas premisas se pretendían generar 23 instrumentos para el cumplimiento de la política, fortalecer 10 empresas rurales, generar asistencia técnica a 3700 unidades productivas y generar acceso al agua potable a diferentes viviendas de la zona rural.

Estas funciones se atribuyeron en el Plan de Desarrollo a las secretarías de Desarrollo Social y Medio Ambiente, las cuales fueron modificadas tras la modernización administrativa, pasando a ser la Subsecretaría de Desarrollo Rural y la Secretaría de Medio Ambiente, las encargadas de desarrollar este programa. Para su financiamiento, el Plan de Desarrollo destinaba 10.275 millones, haciendo una reducción de más del 50% de los fondos que en la administración anterior se habían destinado para el desarrollo rural. Sin embargo, a través de estos elementos, la política tomó un lugar en el proyecto de gobierno, con una asignación fiscal y responsabilidades institucionales claras.

Una vez aprobado este plan, otros esfuerzos gubernamentales se sumaron a través de disposiciones normativas, fiscales y de planificación territorial, para impactar de manera positiva los problemas públicos que abordó la política pública. En este sentido, el Acuerdo Municipal 064 de 2013 creó el “Consejo Municipal de Desarrollo Rural - CMDR, el Fondo Municipal de Asistencia Técnica Directa Rural - FMATDR, y destinó una renta del Municipio”, además de derogar el Acuerdo 031 de 2004, en el cual se desarrollaba inicialmente este Consejo.

En este acuerdo, el CMDR se adscribió a la recién creada Subsecretaría de Desarrollo Rural, lo que lo trasladó a un nivel inferior en la jerarquía de la estructura administrativa y generándole una dependencia total de los recursos de esta subsecretaría. Se integraron a sus funciones las de “participar en la elaboración, concertación, revisión y evaluación de la política de Desarrollo Rural, del Programa Agropecuario Municipal – PAM, el Plan General de Asistencia Técnica Directa Rural y el Plan de Ordenamiento Territorial – POT principalmente en su componente rural, para el Municipio de Medellín.” (Alcaldía de Medellín, 2013).

Además de estas modificaciones al CMDR, el acuerdo creaba el “Fondo Municipal de Asistencia Técnica Directa Rural” -FMATDR-, orientado por la Ley 607 del 2000 y teniendo como objetivo principal la financiación de los programas y proyectos de Asistencia Técnica Directa Rural, contemplados en el PAM. Este se constituía como una cuenta especial sin personería jurídica, que era nutrida por el 90% del impuesto de Degüello del Ganado Menor del municipio y el 100% de la transferencia del Departamento de Antioquia del Impuesto de Degüello de Ganado Mayor al FMATDR. Además de estos ingresos, se acordaba que la Secretaría de Desarrollo económico y de Hacienda incluirían en el presupuesto anual del municipio una partida igual al recaudo del Impuesto de Degüello Menor.

Con estas acciones, se generó un fondo específico para la implementación de la política pública de Desarrollo Rural y el PAM, además de respaldar nuevamente la institucionalización de un Consejo que desempeñara funciones de coordinación, articulación y colaboración interinstitucional.

Este plano normativo – administrativo se vio complementado por los diferentes esfuerzos de los actores sociales, como la propuesta generada desde la Corporación Penca de Sábila que contenía el Distrito Rural Campesino y otros dos instrumentos de gestión territorial, sumado a la movilización social, que como expresa Zuluaga (2017) terminaron por hacer posible la inserción del instrumento de Distrito Rural Campesino, en el marco de la coyuntura administrativa que suponía la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio (POT) en el año 2014. A través del apartado IV en el que se

describían los Sistemas Institucionales y de Gestión, Específicamente la sección VII, del sistema de Gestión para la Equidad Territorial, en el que se contemplaban una serie de artículos que contenían los elementos esenciales de este instrumento.

Además del Distrito, se contemplaron e incluyeron las Unidades de Planificación Rural - UPR- en la Sección V del apartado IV, como un instrumento de planificación y gestión de escala intermedia de tercer nivel, estas se clasificaron en Unidades de Planificación Rural para el Reordenamiento y Mejoramiento, Planificación Rural para la Transformación y Planificación Rural para la Sostenibilidad Ambiental.

Estos instrumentos, que tenían una ruta de implementación clara en el POT, pretendieron generar garantías territoriales para el sector rural, más específicamente la población rural campesina, como una forma de contener el crecimiento y la densificación urbana que ejercieron presión sobre los bordes urbano/rurales. Además de brindar insumos para la productividad, asociatividad y participación por parte de esta población a través de proyectos específicos.

Con la culminación de este proceso, concluyó la modernización contemplada por el alcalde Aníbal Gaviria, sin embargo, tras esta serie de iniciativas, la implementación de muchos de estos instrumentos se manifestó en un horizonte lejano. Esto es, con el cambio en la jerarquía de los órganos burocráticos que operaban la política pública, sumado a la reducción del presupuesto, generó una disminución de las capacidades del ente en cuestión para abordar los problemas públicos del sector rural.

Sin embargo, no serían estos los elementos decisivos en los cambios en las capacidades del municipio, sino, una serie de irregularidades e incompatibilidades normativas, que terminaron por dejar inoperantes algunos de estos esfuerzos institucionales. Este fue el caso del CMDR, el PAM, y el FMATDR, instrumentos que se encontraban entrelazados normativamente y que no se han podido operar desde el año 2014.

Como lo plantea el actual Subdirector de Desarrollo Rural y director de la Umata (2017) Juan Alberto Vásquez Roldan, existe una situación jurídica que no ha permitido ejecutar este fondo, en tanto el CMDR debe ser creado vía decreto por el alcalde, quien designa su

composición y en la ciudad de Medellín, se encuentra conformado por el Concejo a través de acuerdo municipal, en este sentido, cualquier acción que realice el CMDR es considerada como ilegal, debido a su estructuración. (Vásquez, 2017).

Con esta disposición, el CMDR no podía reunirse, ni ejecutar ninguna de sus funciones, lo que implicaba directamente el desarrollo del Plan de Agricultura Municipal y la ejecución del fondo específico FMATDR. A estas condiciones se aunaba el difuso desarrollo del Distrito Rural y de las UPR constatadas en el POT, las cuales no iniciaron su implementación en la administración de Aníbal Gaviria.

Esta situación llevó a que en este periodo pese a haber generado nuevas estructuras burocráticas, fiscales y territoriales, se diera una implementación de la Política Pública con una disminución en las capacidades del ente territorial, expresadas en los impedimentos para crear el PAM, ejecutar los fondos del FMATDR, el cese del CMDR, los desarrollos incipientes de los instrumentos de planeación territorial y la disminución presupuestal en la inversión cuatrienal.

Concretamente, el proceso de implementación se enmarcó en la ruta propuesta desde el plan de desarrollo, con esto se logró avanzar en materia de asistencia técnica en el marco de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, y del periodo que funcionó el CMDR, generando 15.139 asistencias técnicas agropecuarias a pequeños y medianos productores de los diferentes corregimientos de la ciudad. (Alcaldía de Medellín, 2015)

De otro lado se llevaron a cabo acciones y estrategias que fomentaban la productividad y la asociatividad como mercados campesinos, ferias, e intercambios empresariales, entre estos, la administración destacó el proceso de Mercados Campesinos, el cual realizó 295 eventos, consolidando 16 espacios de comercialización directa y ventas por más de \$7.324 millones. En este proceso se adelantaron diferentes capacitaciones grupales y talleres, desarrollados en conjunto con las agremiaciones rurales de nivel local y nacional, entre las que se destaca el convenio de asociación para la renovación gradual de los actuales cultivos de caña y el establecimiento de semilleros a través de la asistencia técnica y capacitación.

En cuanto al aumento de la productividad y la generación de insumos para las actividades agrícolas, se creó una línea de crédito agropecuaria a través del Banco de las

Oportunidades, además de generar articulaciones con la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), Fedepanela, el Comité de Cafeteros y la Cooperativa de Cafeteros del Occidente Antioqueño para la construcción del Complejo Agroindustrial de San Sebastián de Palmitas. Estas acciones, aunque impactaban el desarrollo rural, se ejecutaron desprovistas de los recursos anteriormente expresados.

Periodo administrativo de Federico Gutierrez (2016 – 2017)

Con el cambio de administración en cabeza del alcalde Federico Gutiérrez (2016 – 2019) se generaron una serie de modificaciones, tanto para la modernización que se había implementado en la administración anterior, como para el desarrollo de la PPDR. En este sentido, el Acuerdo Municipal 01 de 2016, modificó la “estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de algunas de sus dependencias y se dictan otras disposiciones” (Alcaldía de Medellín, 2016).

Este acuerdo, le otorgó un nivel mayor de jerarquía a la Gerencia de Corregimientos en la estructura burocrática, a través del artículo 84, la adscribió al despacho del alcalde, conservando las funciones otorgadas en la administración anterior. Además de estos elementos, a partir del Concepto 11 de 2017 emitido por la Secretaría General, se generó una pauta para las modificaciones necesarias del CMDR, con las implicaciones directas sobre el PAM y el FMATDR.

En este concepto se discutían las competencias necesarias para la aprobación del CMDR y las inconsistencias legales de los acuerdos previos, lo que derivaría en los Acuerdos 23 y 50 del año 2017, bajo los cuales se derogaban los artículos que materializaban el CMDR y se agregaban otras disposiciones.

De manera paralela, el Plan de Desarrollo (2016 – 2019), creó el reto 6.6 “Medellín reconoce la importancia de su territorio rural” el cual contó con tres grandes programas: 1) Rescate y difusión de la identidad de los territorios rurales, 2) Desarrollo integral de los territorios rurales y 3) Desarrollo empresarial rural, estos contaban con un rubro de \$134.213.000.000 millones para su ejecución.

Los proyectos que se inscribieron en estos programas abordaban problemas multidimensionales del desarrollo rural, en los que se apostaba por la construcción y apropiación de equipamientos estratégicos comunitarios, el saneamiento básico, el reconocimiento y la cultura de la ruralidad, la revisión de la nomenclatura, el desarrollo empresarial, entre otros.

Sin embargo, pese a esta destinación fiscal, y la consolidación de una serie de programas de gran impacto para la ruralidad, la PPDR, fue contemplada como un instrumento de menor jerarquía, esta, se expresaba como el proyecto 6.6.3.1, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico, el Departamento Administrativo de Planeación y la Gerencia de Corregimientos, con un presupuesto cuatrienal de \$8.974.353.142. (Alcaldía de Medellín, 2016)

Este proyecto fue traducido en la realización de Asistencia Técnica Agropecuaria y la implementación del Programa Agropecuario Municipal (PAM), el cual requería la resolución de los problemas normativos e institucionales que impedían su creación a través del CMDR. Con esto, si bien la asignación de recursos económicos era la menor de las tres administraciones, el reto 6.6 poseía un rubro importante, cuyos instrumentos estuvieron destinados a generar impactos positivos en el sector, asociados con la concepción de desarrollo rural que desarrolló la PPDR. A lo que se agregó que la administración anterior había generado una serie de recursos a través del FMATDR que se acumulaban en el tiempo, en tanto pese a no haberse creado el PAM, las rentas del impuesto de Degüello y las demás fuentes municipales seguían destinando fondos a este cada año.

Adicionalmente, en este Plan de Desarrollo se contempló el inicio de la implementación del Distrito Rural Campesino, aprobado en el POT, a través del proyecto 6.1.2.2 “Formulación y adopción de instrumentos de planificación complementaria”⁹ (Alcaldía de Medellín, 2016, p.369) con un rubro de \$8.416.711.383. Estos instrumentos, respaldados en el plan de gobierno del alcalde Federico Gutiérrez, generaban un panorama favorable desde la estructura técnico – burocrática para el desarrollo de la PPDR. En este marco, ante las

⁹ Este proyecto contemplaba la ejecución de 10 instrumentos de planificación complementaria, entre los cuales se incluía el Distrito Rural Campesino, sin embargo, no se generaba una discriminación de la destinación específica para cada uno de estos.

dificultades normativas para poner en marcha el CMDR, el PAM y el FMATDR, la institucionalidad ha implementado una serie de medidas que se pueden catalogar como contingentes.

En cuanto a la reducción de recursos económicos, humanos y técnicos por parte de las Umata y de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, una gran parte de los insumos y proyectos de Asistencia Técnica Agropecuaria, se han adquirido y desarrollado a través de otros instrumentos de gestión que no son contemplados por la política, como es el caso de Presupuesto Participativo, a través del cual se ha intentado suplir estos vacíos que se generan en los territorios. (González & Vásquez, 2017). Este proceso es descrito por el Subsecretario de Desarrollo rural como “Otro de los recursos (...) que, al ser la gente productora agropecuaria, priorizan las necesidades, que posteriormente se convierten en proyectos que a su vez se materializan en contratos que se ejecutan en las comunidades” (Vásquez, 2017).

De otro lado, la Gerencia de Corregimientos ha desempeñado diferentes funciones que inicialmente se contemplaban como atribuciones del CMDR, de este modo, pese a “no ser una ordenadora de gasto, la gerencia gestiona y articula los diferentes actores sociales e institucionales, llevando y trayendo las necesidades de cada uno de los territorios” (González, 2017). Además de esto, ha sido una de las instituciones participantes en el liderazgo de la creación del reto 6.6 y otros proyectos enfocados en la cultura y el reconocimiento de la ruralidad.

Esto ha sido complementado por el Modelo de Comercio Local que se adelanta en convenio con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el inicio de la implementación del Distrito Rural, el cual inició a través del contrato interadministrativo N° 4600070460 con la Universidad Nacional de Colombia, el cual desarrolla la fase de Diagnóstico Participativo.

En materia fiscal, la Gerente de Corregimientos Andrea González Ospina, destaca que el FMATDR, posee un capital importante para generar mayores avances en cuanto al desarrollo rural. En este sentido, explica que el acumulado de este fondo se encuentra alrededor de \$6.000 millones de pesos, que, para el cierre del cuatrienio, debería de aumentar a \$9.000 millones, para la ejecución del PAM. (González, 2017).

Nexo Estado – sociedad.

Los elementos desagregados anteriormente, esbozan la construcción técnico – burocrática que ha desarrollado el municipio de Medellín para la implementación de la PPDR, a través de varias administraciones. En este se ha empleado el marco normativo como uno de los referentes institucionales que han determinado las reglas de juego en este proceso, a la vez que impactan la estructura administrativa del ente territorial.

Esto obedece a que si bien se han considerado las capacidades relacionales del Estado como separadas de las técnico-burocráticas, las capacidades institucionales –parte de las primeras- se sitúan en un nivel intermedio, generando una conexión entre estas dos categorías. Sin embargo, este marco normativo por sí solo no genera una visión amplia de aspectos como las reglas de juego informales, los intereses / demandas provenientes de la sociedad, los actores y las dinámicas de su relacionamiento (Alonso, 2007, p.3). En este sentido, se pretende generar un breve énfasis sobre las capacidades políticas de la administración para completar el análisis relacional del Estado en la implementación de PPDR.

En este marco, las dinámicas de relacionamiento entre el Estado y la población rural han sido transversalizadas por la densificación urbana y los modelos de desarrollo que se han implementado en las diferentes administraciones, los cuales han priorizado la consolidación de un centro urbano. Bajo estas condiciones, la población rural y específicamente el grupo poblacional de los campesinos ha sido el más afectado, lo que ha llevado a que, como lo plantea Cristian Zuluaga -investigador de la Corporación Penca de Sábila-

haya un elemento reiterativo en el desarrollo del trabajo con la comunidad campesina, la afirmación de la falta de garantías en las propuestas que han hecho en las comunidades campesinas, alrededor de temas como la conservación con las personas, la titulación de predios, entre otros. (Zuluaga, 2017)

En este marco, la densidad poblacional se convirtió en uno de los factores esenciales para la inversión, lo que es expresado por Andrea González, como “entre mayor densidad, mayor necesidad” (González, 2017), refiriéndose al porcentaje de población campesina que

habita el territorio rural y la progresiva reducción de los rubros para la inversión en esta población específica.

En el ámbito del desarrollo de la PPDR, el Estado y la población rural, mayoritariamente campesina, su relación y las reglas de juego, no pueden ser vistas como lineales y permanentes en el tiempo, dado que cada periodo y administración ha modificado estas capacidades. Esto tiene que ver en gran medida, a que, en estos cambios de administración, “hay muchos procesos que vuelven a comenzar.” (González, 2017)

Desde esta perspectiva, el primer periodo administrativo abordado (2008 – 2011) generó una serie de condiciones político – normativas que propiciaron la conjugación de los esfuerzos de la institucionalidad estatal y la comunidad para generar la PPDR, con un antecedente de 5 acuerdos ciudadanos y más de 5 años de trabajo en el que se derivaron en consensos, propuestas, acuerdos y decretos que apuntaban a crear condiciones favorables en la ruralidad y que lograron consolidar la PPDR.

Tras su aprobación y la definición de un sub- sistema de la PPDR, se generó una ruta general para el desarrollo de la política, en la cual se constataron algunos instrumentos para su ejecución, pero no se planteó una ruta operativa a través de planes o proyectos. Esfuerzo que se retomaría posteriormente con la participación de la comunidad campesina, pero que terminaría siendo infructuoso, debido a la falta de la ratificación por parte del Concejo Municipal y del alcalde en cuestión del Plan de Desarrollo Rural Sostenible, trasladando su ejecución a la presión que pudiesen ejercer los habitantes rurales, para generar un agendamiento por parte de los siguientes alcaldes.

El siguiente periodo (2012 – 2015), se consolidó como el primer “reinicio”, en tanto generó profundos cambios en la estructura técnico-burocrática que impactaban de manera directa a la población rural, cambiando algunas de las reglas de juego previamente establecidas. La disminución de la inversión en el desarrollo rural, los problemas normativos dispuestos para la implementación de los instrumentos y la ausencia de órganos institucionales fuertes, en los cuales se dieran garantías de instancias de participación, han llevado a que, en este periodo, se hayan generado constantes exigencias y movilizaciones por parte de los pobladores rurales en materia de reconocimiento a la población campesina, protección de los bordes urbano/rurales, entre otros

Estos vacíos que se han formado en la oferta institucional para el sector han sido suplidos en parte por otros actores, lo cual, pese a no ser lo aceptado en el plano formal - legal, según la Gerente de Corregimientos, es una constante en tanto, “donde hay vacíos del Estado, llegan otros que suplen estas funciones” (González, 2017). Entre estos, destaca la presencia que hace en el territorio la Corporación Penca de Sábila, entidad que ha adelantado procesos de asociatividad, participación, asistencia técnica, entre otros, a partir de los diferentes programas que opera. Esto necesariamente plantea unas reglas de juego informales pero legítimas, que se desarrollan en el territorio, de manera paralela a las constituidas por el Estado.

Esto se plantea de acuerdo con lo que el Subsecretario de Desarrollo Rural expresa, al considerar que

los únicos que por ley pueden hacer asistencia técnica son la Umata o los Epsagros, que son entidades privadas, prestadoras de asistencia técnica. De este modo, los municipios pueden prestar la asistencia agropecuaria con personal vinculado, una Epsagro o a través de las dos, a estos se acude cuando se encuentran necesidades específicas en un proyecto y se requiere más personal. (Velázquez, 2017)

Asimismo, esta lógica ha llevado a que otros instrumentos de gestión, que podrían ser aprovechados para maximizar otras dimensiones u otros ámbitos de desarrollo para la población rural, terminen por ser empleados para suplir vacíos que han generado la pérdida de recursos de las instituciones estatales, así como los insumos básicos para la producción de las actividades agrícolas, como es el caso de Presupuesto Participativo.

Otro de los elementos que destaca en esta perspectiva relacional, fue el proceso de actualización del POT, que implicó una fuerte participación y movilización por parte de las organizaciones sociales de este sector, que, de la mano con la Corporación Penca de Sábila, lograron la inserción de dos de los instrumentos de ordenamiento territorial que se articulaban a la PPDR: el Distrito Rural Campesino y las UPR.

Esta participación se realizó a partir de la inclusión y deliberación de los diferentes representantes de las organizaciones campesinas y gremiales de los corregimientos, , a través de instancias como los foros corregimentales, las mesas temáticas y la solicitud de un espacio amplio de discusión en el Cabildo Abierto del Concejo de Medellín. De

manera paralela, fueron los pobladores de la ruralidad quienes propusieron la creación de las UPR, en cabeza de la Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila a través del documento “Unidades de Planeación Rural campesinas (UPR campesinas), Área para la Producción Agrícola (APA) y macroproyecto “Medellín campesino”. (Penca de Sábila, 2014).

Con estos elementos, se evidenciaba que pese a haber canales de participación en la estructura administrativa del ente territorial, estos no eran suficientes para abordar los problemas públicos del sector. A esta condición, se agregaba que las instituciones creadas para generar estas articulaciones entre la sociedad y la institucionalidad estatal en el sector como el CMDR, las UPR, entre otras, se encontraban en una situación que impedía la ejecución de sus funciones, siendo la Gerencia de Corregimientos la única institución que podía servir de ente articulador y coordinador, en tanto la Subsecretaria de Desarrollo Rural se enfocaba a la asistencia técnica agropecuaria y a la asociatividad y empresarismo en el sector.

Estas condiciones plantearon grandes retos exógenos para la población rural, que complementaban los problemas endógenos que ya poseían, como lo destaca Zuluaga (2017), estas organizaciones han sido deficitarias, en tanto poseen poco nivel de movilización política y social, lo que ha dificultado su incidencia en las agendas gubernamentales y los procesos de toma de decisión de la institucionalidad estatal.

Estos elementos, nos remiten al siguiente periodo (2016 – 2017), periodo en el cual según Zuluaga (2017), las restricciones en las formas de participación para la población rural, así como la ausencia de una incidencia por parte de las organizaciones plantearon una coyuntura de movilización social, en la cual hubo una tensión a nivel municipal en el sector rural. Con la administración de Federico Gutiérrez, la consolidación de su hoja de ruta, el plan de gobierno, expresado en el instrumento del plan del desarrollo para sus cuatro años de gobierno, se desmoronaron múltiples propuestas que este había realizado a la población rural. Hecho que rápidamente desembocó en múltiples movilizaciones.

El primero de estos hechos era la remoción del campesino como un sujeto específico reconocido al interior del plan de desarrollo, en las discusiones que se generaron alrededor de este (Zuluaga, 2017). Este reconocimiento había sido vital en los diferentes

instrumentos elaborados previamente, en tanto atribuía a esta población una serie de medidas de especial protección. En esta línea se consideró el instrumento del Distrito Rural y que, para este momento de inicio y consolidación del plan, no había iniciado su fase de implementación.

Si bien estas dificultades se están abordando actualmente por parte de la institucionalidad estatal, a través del inicio de la fase de ejecución en instrumentos como el Distrito Rural Campesino, y las UPR, así como la solución de las incompatibilidades normativas presentes en el CMDR, las capacidades políticas de la administración municipal en el sector rural son ampliamente cuestionables, tras el agotamiento de las vías institucionales de diálogo, emergen otros factores que son esenciales para el desarrollo de esta capacidad, y en las cuales el municipio, cerca de terminar la vigencia de la PPDR, no ha implementado acciones suficientes que permitan evidenciar una valoración positiva de estas capacidades políticas.

Uno de estos factores es la transparencia del ente territorial, a través de la rendición de cuentas, información institucional, canales abiertos de participación, entre otros. A la par que establece organismos de control y monitoreo, que, si bien son contemplados en la estructura de la administración, en cuanto al desarrollo de la Política Pública y del sector rural no se han desarrollado de manera suficiente.

Al respecto, la Gerente de Corregimientos destaca que, si bien hay un sobrediagnóstico de las condiciones del sector rural del municipio de Medellín, una buena parte de esta información, no se encuentra pública, sino que se relega a los estantes de las diferentes secretarías en las que se desarrollan estos estudios. Esto ocurre porque en la plataforma web de la administración existe una pequeña cantidad de información del sector rural, en la que ni las casas de gobierno, ni la Gerencia de Corregimiento poseen información clara o actualizada del sector. Lo que restringe su abordaje a los instrumentos de rendición de cuentas y planificación del territorio y no propiamente a los estudios técnicos y diagnósticos que se han adelantado en este plano.

Esta situación, siguiendo los planteamientos de la Gerente de Corregimientos, se ha combinado con la falta de un ente lo suficientemente fuerte como para monitorear y hacer

seguimiento a esta serie de iniciativas que terminan por reiniciarse con cada periodo de gobierno. (González, 2017)

IV. Conclusiones

La aplicación teórico – metodológica de las variables propuestas en el caso de la PPDR del municipio de Medellín, genera diferentes reflexiones, algunas de las cuales serán abordadas desde la perspectiva que sugiere Alonso (2007), en la que conceptualizan las brechas existentes entre los objetivos y las capacidades, estas también son denominadas por este autor como los déficits de capacidad.

Entorno Macro-institucional

1. Político-institucionales.

Como se esbozó en el análisis de las capacidades para la implementación de la PPDR, la materialización de una parte considerable de los instrumentos para su ejecución, han sido obstruidos por la legislación y los marcos regulatorios, generando una fuerte restricción al desarrollo de la política pública.

Esta restricción ha radicado en incompatibilidades normativas, las cuales se han expresado en el caso del CMDR, el PAM y el FMATDR, siendo estos instrumentos entrelazados en su operación, las incompatibilidades entre los acuerdos generados por parte del Concejo Municipal y las leyes nacionales, han generado un gran impacto en las CE del ente territorial, en tanto no se ha podido conformar el CMDR, instancia de coordinación, articulación, evaluación y seguimiento en el sector rural, con una participación plural, hecho que a su vez condiciona la elaboración del Plan de Agricultura Municipal y el fondo a través del cual se ejecuta este, el Fondo Municipal de Asistencia Técnica Directa Rural.

Sin embargo, los argumentos jurídico – institucionales no son suficientes para explicar el por qué no se ha solucionado esta incompatibilidad normativa. Frente a esta condición, emerge el trasfondo político en el cual las condiciones de las organizaciones de la sociedad civil no han orientado sus acciones a un re-agendamiento del problema en los diferentes escenarios públicos. Paralelamente, si bien la institucionalidad estatal reconoció estas

incompatibilidades normativas, este asunto no se configuró como un problema lo suficientemente relevante para darle solución en un lapso de más de más de 4 años.

2. Relaciones interinstitucionales.

Otra de las brechas de capacidades, se ha formado alrededor de las relaciones interinstitucionales, al presentarse problemas de coordinación y de superposición de funciones entre las diferentes agencias que implementan la política pública. Ampliamente relacionado con la brecha anterior, el desarrollo del CMDR en tanto instancia de coordinación y articulación, ha hecho que estas funciones sean asumidas por la Gerencia de Corregimientos, la cual, si bien ejecuta esta función, sus capacidades son muy restringidas en comparación al Concejo Municipal de Desarrollo Rural, en tanto el primero se contempló como una instancia de articulación con una amplia presencia de los actores del territorio, la cual coordinaría y articularía a estos actores alrededor del desarrollo rural, además de gestionar y desarrollar el PAM, mientras que la Gerencia, si bien era un órgano de articulación, su composición y atribuciones generaban un alcance menor y una serie de limitaciones.

A esta situación, se suma que existen múltiples acciones por parte de diferentes Secretarías y Subsecretarías, así como otras entidades públicas y privadas que generan diversas acciones enfocadas a dimensiones similares de la política, como la creación de huertas por parte del Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Mujeres y la Subsecretaría de Desarrollo Rural, de las cuales, ninguna conversa entre sí, generando una superposición de funciones. Esta situación es expresada por la Gerente de Corregimientos como la manifestación de una incoordinación entre las entidades, así como la ausencia de una agencia lo suficientemente fuerte como para articular los diferentes esfuerzos institucionales. (González, 2017)

Entorno micro-institucional

1. Organización interna.

Las brechas identificadas en el nivel interno de la organización estatal presuponen un gran reto para el ente territorial, en tanto la estructura técnico – burocrática se consolida como los cimientos de esta intervención sectorial expresada en la PPDR. Entre las brechas

identificadas, se encuentra la asignación de facultades a organismos, que no son soportadas por la estructura organizacional vigente, lo que, en el caso de estudio, se tradujo en incompatibilidades normativas que impidieron el adecuado funcionamiento de instituciones específicas, como el CMDR, lo que impidió que se pudieran cumplir con los objetivos asignados (Alonso, 2007, p.20).

Esta brecha se expresa en las atribuciones que se le han otorgado al CMDR, el DAP y otros organismos al interior de la estructura institucional para generar coordinación, articulación y gestionar el ordenamiento territorial al interior de una estructura institucional que no soporta estas nuevas funciones y que además de esto, son altamente repercutidas por las brechas político – institucionales.

De otro lado, la financiación y la infraestructura que se posee para ejecutar la PPDR, se expresa como otra de las brechas internas. Como se evidenció, la asignación presupuestal se ha reducido constantemente a través de las diferentes administraciones, lo que, sumado a las demás brechas, ha terminado por generar vacíos en la oferta institucional que se expresaba en un momento inicial de consolidación de la política. Uno de los casos más visibles es el de la Umata, la cual, tras los cambios de dependencia en la estructura organizacional, ha perdido recursos económicos y humanos.

Finalmente, entre estas brechas internas, la ausencia de una función de desarrollo institucional alrededor de la implementación de la política pública y del sector rural desde una perspectiva amplia, ha implicado la inexistencia de un monitoreo, seguimiento y evaluación que apunten a una mejoría de los factores organizacionales que obstaculizan la implementación de la política, en tanto estas instancias permanecieron inoperantes hasta el periodo administrativo 2016 – 2019, frente a esta situación, en el año 2017, a dos años de la finalización de la vigencia de la PPDR, se inició la reactivación de estos instrumentos, entre los que se destaca el CMDR, las UPR y el Distrito Rural Campesino.

2. Habilidades y conocimientos:

Estas brechas son expresadas en la carencia de información, conocimiento y habilidades para asumir tareas adjudicadas o los reacomodos creados por las nuevas reglas de juego (Alonso, 2007, p.20). Elemento que es evidenciado en los límites en el acceso a la información del sector rural, el cual posee un gran número de diagnósticos y estudios, que

no se encuentran visibles al público a través de los diferentes medios de la administración municipal.

A esta situación, se aúna que las formas en que se opera el desarrollo rural, según Andrea González, son insuficientes, dado que las intervenciones que se realizan emplean medios tradicionales y conocimientos limitados lo que dificulta un mayor impacto para el desarrollo rural. Elementos que no pueden ser analizados sin contemplar las demás brechas de capacidades, en las que los temas fiscales e infraestructurales, son determinantes para el desarrollo de mejores habilidades y prácticas.

En síntesis, agotadas las brechas identificadas en el proceso de la implementación de la política pública, es necesario reconocer que, si bien el municipio de Medellín posee una serie de capacidades instaladas, así como una organización burocrática estandarizada y tecnificada, las capacidades específicas en el ámbito rural han demostrado tener una serie de brechas que impiden la concreción de los objetivos planteados en el instrumento.

A solo dos años de la culminación de la vigencia de la política, muchos de sus componentes permanecen a la espera de una reactivación, a lo que se suman las figuras de ordenamiento territorial que se planteaban en la política, pero que riñen con el crecimiento de una ciudad que pretende ser contenida.

Finalmente, se hace necesario llevar a cabo procesos de evaluación ex ante, concomitante y ex – post, tanto de las CE, como de la PPDR, de modo que sea posible superar los obstáculos político-institucionales que se presentaron en el desarrollo de esta. De otro lado, es necesario recuperar las instancias de coordinación, cooperación y articulación o crear nuevas, que se consoliden como órganos lo suficientemente fuertes, como para orientar el desarrollo rural a partir de la construcción colectiva de los diferentes actores implicados, en el marco de un territorio que se densifica en lo urbano y se fragmenta en lo rural.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar, L. (1993). “Problemas públicos y agenda de gobierno” (No. 320.6 A37 2000.).
- Aguilar, L. (2009). “Marco para el análisis de las políticas públicas”. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. Porrúa, México, D. F.
- Aguilar, L.(2013). Gobierno y administración pública México: Fondo de Cultura Económica
- Alcaldía de Medellín (1991) Decreto 708 Gaceta Oficial, p.3. Medellín.
- Alcaldía de Medellín (2004). Acuerdo Municipal N° 31. Gaceta Oficial, p.19. Medellín.
- Alcaldía de Medellín (2007). Acuerdo Municipal N° 16. Gaceta Oficial, p.14. Medellín.
- Alcaldía de Medellín (2008) Acuerdo Municipal N° 16. Gaceta Oficial, p.2. Medellín.
- Alcaldía de Medellín (2009). Decreto 0819 Gaceta Oficial, p.3. Medellín.
- Alcaldía de Medellín (2010) Atlas Veredal de Medellín. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Desarrollo%20Social/Secciones/Publicaciones/Documentos/2010/Atlas%20Veredal%20de%20Medell%C3%ADn.pdf>
- Alcaldía de Medellín (2011) Plan de Desarrollo Rural Sostenible. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Desarrollo%20Social/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/2011/plan%20de%20desarrollo.pdf>
- Alcaldía de Medellín (2012). Medellín un hogar para la vida. *Plan de Desarrollo*.
- Alcaldía de Medellín (2013) Acuerdo Municipal N° 064. Gaceta Oficial. Medellín.
- Alcaldía de Medellín (2016) Acuerdo Municipal N° 01. Gaceta Oficial. Medellín
- Alcaldía de Medellín. Plan de Desarrollo. Medellín cuenta con vos 2016-2019. Medellín. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/Plande

- Desarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/Proyecto%20de%20Acuerdo%20Plan%20de%20Desarrollo. pdf Recuperado el, 27(05), 2016.
- Alonso, G. V. (2007). Capítulo 1 Elementos para el análisis de capacidades estatales. En Capacidades estatales, instituciones y política social.
- Arias, C. H. S. (2000). El desarrollo rural colombiano y los retos de la institucionalidad. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional. Bogotá. Colombia. Agosto de 2000.
- Barrera, H(2011) ¿La ciudad llegará al campo?. En El Mundo. Recuperado de http://historico.elmundo.com/portal/noticias/antioquia/la_ciudad_llegara_al_campo.php
- Bernazza, C., & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte. Revista Estado y Políticas Públicas, 2(3), 107-130.
- Cadavid, G. (2009). Ruralidad en contextos metropolitanos, un desafío en procesos de planeación, ordenamiento territorial y gestión. Revista Soluciones de Postgrado EIA, Número 4.p. 243 – 266.
- Corporación Penca de Sábila (2014) Unidades de Planeación Rural campesinas (UPR campesinas), Área para la Producción Agrícola (APA) y macroproyecto “Medellín campesino”.
- DNP (2015). Misión para la Transformación del Campo. Bogotá: DNP. Tomo 1
- Egio-Rubio, C. J., & Torrejón-Cardona, E. Y. (2014). Actores sociales y ordenamiento territorial rural. Revista Bitácora Urbano Territorial, 24(2), 31-38.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research, Academy of Management Review, 14 (4): 532-550
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución Desarrollo Económico: revista de Ciencias Sociales Vol. 35 N° 140 (Enero-Marzo) pp 529-562.
- Fiszbein, A. (1997). The emergence of local capacity: Lessons from Colombia. World development, 25(7), 1029-1043.
- González, A. (3 de octubre de 2017) Entrevista con Gerente de Corregimientos Andrea González

- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.
- Hevia, F. J. (2015). Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (62).
- Kjaer, Mette; Hansen, Ole Hersted; y Thomsen, Jens Peter Frolund (2002), "Conceptualizing State Capacity", Aarhus, University of Aarhus (Demstar Research Report; N° 6).
- Lattuada, M., & Nogueira, M. E. (2012). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales*, 1(1).
- Linda Weiss, *The myth of the powerless state*, Nueva York, Cornell University Press, 1998.
- Londoño, S. (2010) Corregimientos. A un año de la Política de Desarrollo Rural. Recuperado de: www.santiagolondonouribe.org
- Machado, A. (2011) *Colombia es rural*. Disponible en <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2440-colombia-es-rural.html> [Consultado el 18 de noviembre de 2017]
- Mann, M. (1991). Mann, M. (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona abierta*, (57-58), 15-50.
- Moisa Elicabide, L., & Hernández, A. (2010) El desarrollo rural de Medellín (Colombia) desde la perspectiva del desarrollo endógeno. *Agronomía Colombiana*; Vol. 28, núm. 3 (2010); 515-523 *Agronomía Colombiana*; Vol. 28, núm. 3 (2010); 515-523 2357-3732 0120-9965.
- Muñoz, M & Vásquez, J (2008). *Fragilidades en la ruralidad metropolitana el caso de La Aldea, San Sebastián de palmitas, Medellín*
- Ospina, S. (2002, October). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. In Presentado en VII Congreso

- Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal (Vol. 8, p. 14).
- Parra, L. (2015). ¿Minería para quién? Formalizando la minería en Antioquia. Análisis desde las capacidades estatales y la autonomía enraizada. Tesis de Grado. Universidad de Antioquia.
- PNUD. (2011). Razones para la Esperanza. *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá.*
- Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del Siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad Revista Estado y Políticas Públicas N° 02, 115-139.
- Ropero Beltrán, S. (2016). La institucionalidad rural en Colombia: Reflexiones para su análisis y fortalecimiento. *Mundo agrario*, 17(35), 00-00.
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134.
- Velasquez, J. (22 de septiembre de 2017) Entrevista con Subsecretario de Desarrollo Rural Juan Alberto Velásquez.
- Yin, R. K. (1984/1989). Case Study Research: Design and Methods, Applied social research Methods Series , Newbury Park CA, Sage
- Zuluaga, C. (31 de junio de 2017) Entrevista con Cristian Zuluaga Castrillón de Corporación Penca de Sábila